



**BÜTÇE HAKKI VE DEMOKRASİ: OECD ÜLKELERİNDEN**

**AMPİRİK BULGULAR**

**Buse YÜRÜKOĞLU**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Maliye Anabilim Dalı**

**Danışman: Doç. Dr. Nüket KIRCI ÇEVİK**

**2022**

**T.C.**  
**TEKİRDAĞ NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**BÜTÇE HAKKI VE DEMOKRASİ: OECD ÜLKELERİNDEN**  
**AMPİRİK BULGULAR**

**Buse YÜRÜKOĞLU**

**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**DANIŞMAN: DOÇ.DR. NÜKET KIRCI ÇEVİK**

**TEKİRDAĞ-2022**  
**Her hakkı saklıdır.**

## BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığımı taahhüt ederim.

11 / 01 / 2023

Buse YÜRÜKOĞLU



## ÖZET

Kurum, Enstitü : Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü  
ABD : Maliye Anabilim Dalı  
Tez Başlığı : Bütçe Hakkı ve Demokrasi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bulgular  
Tez Yazarı : Buse YÜRÜKOĞLU  
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Nüket KIRCI ÇEVİK  
Tez Türü, Yılı : Yüksek Lisans Tezi, 2022  
Sayfa Sayısı : 114

Bütçe hakkı, kamu mali kararları olan gider ve gelirlerin belirlenmesinde halkın söz sahibi olması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda bütçe hakkının varlığı ve etkin işlemesi bir ülkedeki millet iradesinin kesin bir şekilde ifadesi olmaktadır. Demokrasi ise mali kararlarda dahil olmak üzere egemenliğin halka ait olduğu bir yönetim biçimidir. Tarihi süreçte bütçe hakkı geliştikçe demokrasiler de gelişme göstermiştir. Bütçe hakkı uzun yıllardır halk adına, halkın seçtiği temsilciler tarafından kullanılmaktadır. Ancak temsili demokrasinin krizde olduğu dönemlerde bütçe hakkının kullanımını zedelenmektedir. Bu çalışma ilgili literatür ışığında demokrasi ve bütçe hakkının birbiriyle ilişkili ve birbirini tamamlayan süreçleri ifade ettiğini savunmaktadır. Demokratik değerlerin artması bütçe hakkının tesisini ve kullanımını kolaylaştırmaktadır. Bütçe hakkının kullanılmadığı bir ortamda demokrasi açığı olduğu düşüncesinden yola çıkılarak bütçe hakkının nasıl geliştirilebileceği sorusuna demokrasi boyutunda cevap aranmaktadır. Demokrasinin öngördüğü temel ilkelerle bağlantılı olan ve bütçe hakkını güçlendiren şeffaflık, katılım ve hesap verebilirliğin hayata geçirilmesinin hem demokratik yapıyı güçlendirdiği hem bütçe hakkının kullanımını kolaylaştırdığına dair kanıtlar sağlanmaktadır. Bu çalışmada, demokratik değerlerin bütçe hakkı üzerindeki etkisi ampirik bir analiz aracılığıyla incelenmiştir. OECD üyesi 19 ülkenin açık bütçe endeksi, demokrasi endeksi, politik istikrar endeksi, kişi başına gelir değişkenlerine ilişkin 2012-2021 dönemine ait verileri panel regresyon analizi aracılığıyla çözümlenmiştir. Ekonometrik analizler sonucunda bütçe şeffaflığı ile demokrasi arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Araştırma konusu ve ana hipotezi ifade eden bütçe şeffaflığı ve demokrasi ilişkisinin desteklendiği görülmüştür. Daha demokratik ülkelerin daha fazla bütçe şeffaflığı sağladığı ve neticede bütçe hakkının kullanımını kolaylaştırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Benzer şekilde çalışmada ele alınan diğer bağımsız değişkenler ile bütçe şeffaflığı arasında da pozitif ve anlamlı ilişki tespit edilmiş ve bu faktörlerin de bütçe şeffaflığı sürecine katkı sağladığına dair kanıtlar elde edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Demokrasi, Temsil, Bütçe Hakkı, Bütçe Şeffaflığı, Katılım, Hesap Verebilirlik

## ABSTRACT

Institution, Institute : Tekirdağ Namık Kemal University, Social Sciences Institute  
Department : Department of Finance  
Thesis Title : Budget Right and Democracy: Empirical Evidence from  
OECD Countries  
Thesis Author : Buse YÜRÜKOĞLU  
Thesis Adviser : Assoc. Prof. Nüket KIRCI ÇEVİK  
Type of Thesis, Year : Master Thesis, 2022  
Number Of Pages : 114

The right to budget, means that the public has a say in the determination of expenditures and revenues, which are public financial decisions. In this context, the existence and effective functioning of the budget right is a definite expression of the will of the people in a country. Democracy, on the other hand, is a form of government in which sovereignty, including financial decisions, belongs to the people. In the historical process, as the right to budget has developed, democracies have also developed. The budget right has been used for many years on behalf of the people, by the representatives elected by the people. However, in periods when representative democracy is in crisis, the use of the budget right is damaged. In the light of the relevant literature, this study argues that democracy and the right to budget express interrelated and complementary processes. The increase in democratic values facilitates the establishment and use of the budget right. Based on the idea that there is a democracy deficit in an environment where the right to the budget cannot be exercised, an answer is sought in the dimension of democracy to the question of how the right to the budget can be improved. Evidence is provided that the implementation of transparency, participation and accountability, which is linked to the basic principles of democracy and strengthens the right to the budget, both strengthens the democratic structure and facilitates the exercise of the right to the budget. In this study, the effect of democratic values on the right to the budget was examined through an empirical analysis. The data of 19 OECD member countries on the open budget index, democracy index, political stability index, per capita income variables for the period 2012-2021 were analyzed through panel regression analysis. As a result of econometric analysis, a positive and significant relationship was found between budget transparency and democracy. It has been observed that the relationship between budget transparency and democracy, which expresses the research subject and the main hypothesis, is supported. It has been concluded that more democratic countries provide more budget transparency and consequently facilitate the use of the budget right. Similarly, a positive and significant relationship was found between other independent variables discussed in the study and budget transparency, and evidence was obtained that these factors also contribute to the budget transparency process.

**Keywords:** Democracy, Representation, Budget Right, Budget Transparency, Participation, Accountability

## ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında emeği geçen ve danışmanlığımı yapan değerli hocam Doç. Dr. Nüket Kırcı ÇEVİK'e teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca desteğini ve emeğini hiçbir zaman esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. Simla GÜZEL'e ve yüksek lisans eğitim hayatıma büyük katkıları olan değerli hocam Doç. Dr. Gamze Yıldız şEREN'e teşekkürlerimi sunuyorum. Son olarak eğitim hayatım boyunca maddi ve manevi hiçbir desteğini esirgemeyen kıymetli aileme teşekkürü borç bilirim.

**Buse YÜRÜKOĞLU**

# İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa</b>
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ.....	ii
TEZ ONAY FORMU .....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ .....	xii
GİRİŞ .....	1
BİRİNCİ BÖLÜM .....	4
BÜTÇE VE DEMOKRASİ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR BAKIŞ .....	4
1.1. Bütçe Kavramı .....	4
1.2. Bütçe Hakkı ve Tarihsel Gelişimi .....	6
1.3. Bütçe Hakkının Kullanımına Etkinlik Kazandıran Mekanizmalar .....	9
1.3.1. Bütçe Katılımı .....	9
1.3.2. Bütçe Şeffaflığı .....	11
1.3.3. Bütçede Şeffaflığı ve Katılımı Geliştiren Süreçler .....	15
1.3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi .....	15
1.3.3.2. Küresel Mali Krizler .....	16
1.3.4. Bütçe Denetimi ve Gözetimi .....	17
1.4. Bütçe Uygulamalarında Şeffaflık Ölçümünde Kullanılan Endeksler .....	19
1.4.1. Uluslararası Mali Saydamlık Ölçümü: Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index) .....	19
1.5. Demokrasinin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi .....	21
1.5.1. Demokrasinin Günümüz Dönüşüm İhtiyacı ve Yaşadığı Kriz .....	24



1.6. Demokrasinin Değerleri ve Temel Belirleyicileri.....	26
1.7. Demokrasinin Uygulanış Biçimleri .....	29
1.7.1. Doğrudan Demokrasi .....	30
1.7.2. Temsili Demokrasi.....	31
1.7.3. Yarı Doğrudan Demokrasi .....	32
1.8. Demokrasi Düzeyinin Ölçümü.....	32
1.8.1. The Economist Demokrasi Endeksi-Democracy Index .....	32
1.8.2. Freedom House Özgürlük Endeksi .....	34
1.8.3. Polity Demokrasi Endeksi.....	34
1.8.4. Vanhanen Demokrasi Endeksi .....	35
İKİNCİ BÖLÜM.....	36
BÜTÇE HAKKI İLE DEMOKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİ.....	36
2.1. Bütçe Hakkının Demokratik Kökenleri .....	36
2.2. Demokrasilerin Bütçeleme Süreci ve Bütçe Hakkı Üzerindeki Etkisi.....	40
2.3. Temsili Demokrasi ve Asil-Vekil İlişkisi Çerçevesinde Bütçe Hakkı.....	46
2.3.1. Kuvvet Ayrılığı Bağlamında Bütçe Hakkı.....	50
2.3.2. Temsili Demokrasinin Bütçe Hakkı Açısından Eleştirileri.....	51
2.4. Katılımcı ve Doğrudan Demokrasi Açısından Bütçe Hakkı .....	54
2.4.1. Yerel Yönetim Düzeyinde Bütçe Şeffaflığı ve Katılımı .....	56
2.5. Bütçenin Demokratikleşmesi Bağlamında Tür Esaslı Bütçeleme.....	58
2.5.1. Katılımcı Bütçe .....	59
2.5.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme .....	63
2.5.3. Sosyal ve Vatandaş Odaklı Bütçeleme .....	65
2.5.3.1.Sosyal Bütçeleme.....	66
2.5.3.2.Vatandaş Odaklı Bütçeleme.....	66
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....	68
UYGULAMA .....	68

3.1. Literatür Araştırması.....	68
3.1.1. Bütçe Şeffaflığı ve Demokrasi İlişkisine Dair Ampirik Literatür.....	68
3.1.2. Yasama Organı ile Bütçe Gözetimi ve Şeffaflığı İlişkisine Dair Ampirik Literatür....	73
3.1.3. Bütçe Katılımı ve Demokrasi İlişkisine Dair Teorik Literatür .....	74
3.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi .....	79
3.3. Araştırmanın Hipotezleri.....	80
3.4. Veri Seti ve Veri Kaynakları.....	81
3.4.1. Panel Veri Analizi ve Model Spesifikasyonu .....	92
3.5. Analiz ve Araştırma Bulguları.....	94
SONUÇ.....	97
KAYNAKÇA.....	103

## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 3.1</b> Araştırmada Kullanılan Değişkenler.....	82
<b>Tablo 3.2</b> Araştırma Kapsamına Alınan Ülkeler.....	82
<b>Tablo 3.3</b> Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (Grup Ortalamaları).....	83
<b>Tablo 3.4</b> Dünya Bankası Gelir Grubu Sınıflandırma Ölçütü (2012-2021).....	84
<b>Tablo 3.5</b> İnsani Gelişme Endeksi Sınıflandırma Ölçütü.....	84
<b>Tablo 3.6</b> Türkiye'nin Açık Bütçe Açısından Temel Bütçe Belgelerinin Puanlaması .....	86
<b>Tablo 3.7</b> Araştırma Kapsamına Alınan Ülkelerin Demokrasi, Bütçe Şeffaflığı Gelir Düzeyleri ve İnsani Gelişmişlik Sınıflandırması .....	88
<b>Tablo 3.8</b> Araştırma Kapsamına Alınan Ülkelerin 2021 Yılı Değişken Sıralamaları	90
<b>Tablo 3.9</b> Panel Veri Analiz Sonuçları.....	95

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. 1. Şeffaflık, Katılım ve Hesap Verebilirlik Hunisi .....	14
Şekil 2. 1. Demokratik Bütçeleme Sürecinin Kavramsal Unsurları .....	44
Şekil 2. 2. Örgütlenmiş Bir Yapıda Kamu Politikası Oluşturma.....	47
Şekil 2. 3. Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi.....	48
Şekil 2. 4. Bütçe Şeffaflığı Geri Bildirim Döngüsü.....	57



## KISALTMALAR LİSTESİ

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

EIU: Ekonomist İstihbarat Birimi (Economist Intelligence Unit)

HDI: İnsani Gelişmişlik Endeksi (Human Development Index)

HDR: İnsani Gelişmişlik Raporu (Human Development Report)

IBP: Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership)

IEP: Ekonomi ve Barış Enstitüsü (Institute for Economics and Peace)

IMF: Uluslararası Para Fonu (International Money Fund)

LLC: Levin, Lin ve Chu

MENA: Orta Doğu ve Kuzey Afrika (Middle East and North Africa)

M.Ö.: Milattan Önce

OBI: Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index)

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

UNPD: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)

WGI: Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri (Worldwide Governance Indicators)

## GİRİŞ

Bütçe, bir ülkede gelirlerin toplanmasına ve kaynakların tahsis edilmesine izin veren ana mekanizmadır. Bu nedenle tüm vatandaşları etkileyen bir kanun olması ile büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmet sunumu için vergi ödeyen halktan alınan yetki neticesinde kamu bütçesinin halkın yararına yaratılması, uygulanması ve denetlenmesi gerekmektedir. Ancak yüzyıllar boyunca vergilendirme ve harcama yetkisi hükümdarlar tarafından sınırlama ve denetime tabi olmadan kullanılmıştır. Demokrasi ise halkın egemenliğini ifade ederken halkın temsilciler aracılığıyla veya doğrudan katılımı ile oluşturulacak olan politikalar üzerinde karar alma hakkına sahip olmasını ve mutlak iradenin sınırlandırılmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda demokratik bir ortamda gelir ve giderlere ilişkin keyfi uygulamaların yerini bütçe hakkı almaktadır. Bütçe hakkı gelirlerin nereden, nasıl ve kimlerden elde edileceği ile giderlerin kime, nereye ve nasıl harcanması üzerinde ve tüm bunların denetiminde halkın söz hakkına sahip olmasını ifade etmektedir. Bu açıdan bütçe hakkı demokrasinin olmazsa olmaz koşulları arasındadır. Uzun yıllardır bu hakkın kullanımını doğrudan demokrasilerin uygulanma zorluğundan dolayı temsili demokrasiler üstlenmektedir. Temsili demokrasiler de bütçe hakkı, asil-vekil ilişkisi çerçevesinde vatandaşın seçmiş olduğu temsilcilere devredilmektedir. Böylece harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması hakkında halkın seçtiği temsilciler onay vermektedir. Bütçe sürecini ise yasamanın devrettiği yetki ile yürütme organı uygulamaktadır. Ardından yasama organı bütçe sonuçlarına ve devrettiği yetkinin ne şekilde kullanıldığına ilişkin denetim yapmaktadır.

Fakat günümüzde temsili demokrasiler, temsilcilerin devredilen yetkiyi gerektiği gibi kullanmadıklarından, halkın temsil edildiğini hissedememesinden, demokrasiyi halkın oy vererek seçimlere katılması şeklinde tek bir unsura indirgemesinden dolayı eleştirilmektedir. Temsili demokrasilerde bütçe hakkı temsilciler aracılığı ile kullanılıyor olsa da bütçe hakkının asıl sahibi halktır. Bu sebeple temsili demokrasinin yaşadığı krizler ve demokrasilerin karşı karşıya olduğu totaliter tehditlerden dolayı son yıllarda bütçe hakkının kullanım gücünü artırmaya yönelik artan bir ilgi vardır. Bu açıdan kamu kaynaklarının toplum tercihlerine göre

kullanılması, halkın denetimine açık olunması, şeffaflık ve kararlara katılım olanağı sağlanması öne çıkmıştır. Bu talepler üzerinde parlamentoların bütçe sürecindeki etkisinin sorgulanmasının yanında yeni dünya düzeni ile birlikte kamu yönetiminde yaşanan değişimlerde etkili olmuştur.

Böylece son yıllarda bütçe hakkı açısından yaşanan sorunlara çözüm arayışı olarak temsili demokrasiyi geliştirme veya katılımcı ya da doğrudan demokrasiye geçiş gündeme gelmektedir. Bu çalışma, bütçe hakkı açısından yaşanan sorunlara daha iyi bir demokrasinin çare olup olamayacağını araştırmaktadır. Öte yandan katılımcı ya da doğrudan demokrasi araçlarının kullanılmasının ne şekilde çare olabileceğini incelemektedir. Bu tezi yönlendiren temel düşünce, bütçeleme sürecinin iyileştirilmesi ve bütçe hakkının etkin kullanılması için demokrasinin değerleri doğrultusunda hareket eden kurumların ve yönetimin varlığının gerekli olduğu hipotezidir. Demokrasi ve bütçelemeyi ilişkilendirirken gerçek demokratik idealler olan; halkın egemenliğine dayanan, halkın gerçek anlamda katılımını savunan, sivil toplumu içine alan, halkın etkilendiği konularda vatandaşın söz hakkına ve denetime sahip olduğu ve halkın tüm bilgilere erişebildiği bir model anlamak gerekmektedir. Demokratikleşmede kaydedilen ilerlemelerin bütçe yönetimlerine katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik kazandırması ve bütçe hakkını geliştirmesi beklenmektedir. Öte yandan son yıllarda özellikle temsili demokrasinin eksikliklerini gidermeye yönelik çözüm önerisi olarak farklı bütçeleme yaklaşımları meydana gelmiştir. Bütçeleme süreci perspektifinden bakıldığında, vatandaşın bütçe hakkını geliştiren bu bütçe uygulamaları katılımcı demokrasinin etkili araçları olmuştur. Bu bütçe yaklaşımları bütçelemede demokratikleşme derecesini artırmaktadır. Çünkü şeffaflığın ve katılımın demokratik değerini bütçe üzerinde uygulamaktadır.

Bu çalışmada, bütçe hakkı ile demokrasi arasındaki güçlü ilişki ele alınmıştır. Demokrasilerin bütçe hakkı üzerinde ne şekilde etkili olduğu teorik olarak incelenmiştir. Öte yandan bütçe hakkı ve demokrasi entegrasyonuna ilişkin teorik tartışmaları daha da ileri götürerek ampirik bir analizle de bu ilişkinin varlığı araştırılmıştır. Bu bağlamda ekonometrik analizler aracılığı ile OECD ülke grubundaki 19 ülke ve 2012-2021 dönemi için demokratikleşmenin bütçe sürecinde demokratikleşmeyi ne ölçüde etkilediğine dair ampirik kanıtlara ulaşmak amaçlanmıştır. Çünkü teorik olarak incelendiğinde, otokratik rejimler ile düşük bütçe

şeffaflığının çoğu durumda doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir (Dubosse, 2011: 4). Yapılan ampirik çalışma, bütçe hakkı ve demokrasi ilişkisine yönelik literatüre ek destek sağlamayı da amaçlamaktadır. Analizden beklenen sonuç, açık bütçeleme uygulayan ülkelerin aynı zamanda daha demokratik olma eğiliminde olduğudur. Literatürde Wehner vd., (2013), Citro vd., (2021), Fong (2021), Rosendorff (2004) tarafından yapılan çalışmalarda ve diğer birçok çalışmada bütçe şeffaflığı demokratikleşmeyle yakından ilişkilendirilmiştir.

Bu çalışmanın içeriğinden bahsetmek gerekirse, birinci bölümde tezin bütünü için yararlı olan kavramsal çerçeve yer almaktadır. Bu bölümde bütçe ve bütçe hakkı kavramı açıklanarak bütçe hakkının tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Ardından bütçe hakkını geliştiren araçlar olan şeffaflık, katılım, denetim kavramları ve önemleri açıklanmıştır. İlerleyen kısımlarda ise demokrasinin tanımı, tarihsel süreçteki gelişimi ve değerlerine yer verilmiştir. Öte yandan bu bölümde bütçe şeffaflığı ve demokrasi ölçümlerinde kullanılan endeksler açıklanmıştır. Çalışmanın ikinci kısmında bütçe hakkı kavramının ve kullanımını sağlayan araçların demokrasi ile ilişkisi ortaya konulmuştur. Öncelikle ilişkinin tarihsel boyutu değerlendirilmiştir. Ardından demokrasilerin bütçe süreci ve bütçe hakkı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Bunun yanı sıra bütçe hakkının kullanımını aksatan unsurlardan bahsedilmiştir. Bunlara yönelik bütçe sürecini demokratikleştirmeye dair yaklaşımlar irdelenmiştir. Yapılan inceleme bütçe sürecinde şeffaflığın, katılımın ve hesap verilebilirliğin artırılması açısından atılacak adımların demokrasiyle bağlantısını gösterme açısından önemlidir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise bütçe hakkını geliştiren şeffaflık, katılım ve denetimin demokrasi ile ilişkisine dair yapılmış önceki çalışmalar üç başlık halinde incelenmiştir. Ardından araştırmanın amacına, önemine ve hipotezlerine yer verilmiştir. Öte yandan analiz açıklanmaya ve yapılan analiz ile ele alınan ülke grubu için demokrasi ve bütçe şeffaflığı arasındaki ilişki ölçülmeye çalışılmıştır. Son olarak da analiz ve araştırma bulgularına yer verilmiştir. Analizden elde edilen bulgular yorumlanmıştır. Sonuç bölümünde ise çalışmada ulaşılan bilgi ve bulgular ortaya konulmuştur.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE VE DEMOKRASİ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR BAKIŞ

#### 1.1. Bütçe Kavramı

Bütçe kavramı, Türk Dil Kurumu tarafından “Devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar” şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 2022). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 3. Maddesinin (f) bendin de bütçe “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanmıştır. Bütçe tanımlamalarından yola çıkarak kamusal anlamdaki bütçenin tanımını, devletin giderlerini ve gelirlerini ayrıntılı bir şekilde gösteren, belli bir dönem için harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren hukuki bir belge şeklinde ifade etmek mümkündür (Bakkal vd., 2014: 11). Tanımın içeriğini ayrıntılı kılmak açısından gelir ve harcama ifadelerini açıklamak gerekmektedir. Kamu giderleri kamu ihtiyaçlarını karşılayabilmek için yapılan ödemeleri ifade etmektedir. Dar anlamda kamu giderleri merkezi idare tarafından gerçekleştirilen hizmetler nedeni ile yapılan harcamaları ifade ederken, geniş anlamda ise merkezi idare ve yerel yönetim harcamalarının yanında devletin iktisadi girişimleri ve sosyal güvenlik nedeni ile yaptığı harcamaları, vergi muafiyet, istisna ve indirimlerini, hususi kişilerin kamu kuruluşlarına yaptığı bağış ve yardımları kapsamaktadır (Arslan, 2002: 2). Kamu gelirleri ise kamu harcamalarının karşılanmasını sağlayan finans kaynaklarıdır. Bunlar başta vergi gelirleri olmak üzere, harçlar, resimler, şerefiyeler, para ve vergi cezaları, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, fonlar, emisyon gelirleri, borçlanma gelirleri ile sağlanan gelirleri ifade etmektedir

Bütçe terimi, İngilizce “budget”, Fransızca “bougette” kökenli olmakla birlikte bu terimlerin kökeni de Latince “bulga” kelimesine dayanmaktadır. Bütçe kavramı ilk ortaya çıktığında çanta veya cüzdan anlamına gelen bir terimi ifade etmekteydi. Kavram, İngiltere’de bütçe görüşmeleri için Maliye Bakanı tarafından kamu gelir ve giderlerini içeren belgelerin deri bir çanta içerisinde parlamentoya

getirilmesi ve bu çantanın açılması ile birlikte bütçe görüşmelerinin başlamasına dayanmaktadır. Bu bağlamda bütçenin tarihsel olarak İngiltere’de gelişme gösterdiğini de belirtmek gerekmektedir (Bağlı, 2012: 42).

Bütçe; mali, sosyal, ekonomik, siyasal, hukuki fonksiyonlara sahip bir uygulamadır. Devlete faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için izin vermektedir. Aynı zamanda alınan izin doğrultusunda gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin denetime olanak vermektedir (Akdoğan, 2011: 334). Öte yandan bütçenin gelir dağılımında adaleti, kaynak tahsisinde etkinliği ve ekonomik istikrarı sağlama gibi önemli işlevleri bulunmaktadır. Bütçe gelir elde etme ve harcamaların yapılma süreci ile ilgili esasları da düzenlemektedir. Bütçenin hazırlanma, uygulama ve kontrolüne yönelik olan hukuki, siyasi ve kurumsal çerçeve ise o ülkenin demokratik gelişmişlik düzeyini gösteren bir unsurdur (Özvar, 2021: 100). Bütçenin hazırlanması, uygulanması açısından sağlıklı ve başarılı bir bütçe süreci yürütebilmek için göz önünde bulundurulması gereken ilkeler mevcuttur. Bu ilkeler bütçenin mali fonksiyonlarının yanında sosyal, hukuki, siyasi fonksiyonlarını da başarıya ulaştırmaya yardımcı olan önemli ilkelerdir (Söyler, 2006: 188). Bu klasik bütçe ilkeleri şu şekildedir;

- Genellik İlkesi: Devletin tüm gelirlerinin ve giderlerinin bütçede tam olarak yer almasıdır. Aynı zamanda tüm gelirlerin tüm giderlere karşılık oluşturmasıdır.
- Birlik İlkesi: Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede toplanmasıdır.
- Yıllık Olma İlkesi: Bütçenin periyodik olarak bir yıl için çıkarılmasıdır.
- Ön İzin İlkesi: İlgili mali yıla girmeden önce bütçenin onaylanması ve kanunlaşması demektir.
- Açıklık ve Alenilik İlkesi: Açıklık ilkesi, bütçenin açık ve herkes tarafından kolaylıkla anlaşılabilmesini ifade etmektedir. Alenilik ise tüm bütçe sürecinin herkes tarafından izlenebilmesini, şeffaflık ile yürütülmesini ifade etmektedir.
- Doğruluk ve Samimiyet İlkesi: Bütçe tahminlerinin gerçek durum ile olabildiğince yakın olmasını, doğruluk ve samimiyetle hareket edilmesini içermektedir.

## 1.2. Bütçe Hakkı ve Tarihsel Gelişimi

Toplumun ihtiyaçları doğrultusunda devlet tarafından mal ve hizmet sunumu sağlanmaktadır. Bu nedenle devlet yapacağı harcamaları gerçekleştirmek için gelir toplamak durumundadır. Kamu hizmetlerinin yapılması ve gelirlerin toplanmasına yönelik doğan gereksinimler bütçenin ve bütçe hakkının meydana gelmesine neden olmuştur. Bütçe hakkı (Le droit budgétaire) vergi ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirler ile kamu harcamalarının tür ve miktarını belirleme ve tasdik etme hakkı anlamına gelmektedir (Bağlı, 2014: 46; Sayar, 1970: 18). Bütçe hakkı elde edilen kaynakların ve yapılacak harcamaların miktar, kullanıldığı alanlar ve yöntemler açısından halkın veya temsilcilerinin bilgisinin, söz hakkının ve denetimlerinin olmasını gerektirmektedir (Özvar, 2021: 100). Bu hakkın elde edilmesinin ardında iktidarın tek başına gelirleri toplama ve giderleri yapmaya ilişkin esas ve usulleri belirlemesine karşı gelen bir direniş yatmaktadır. Yönetilen kesim olan halkın bu durumdan memnun olmaması, halkın yönetimde söz sahibi olmak istemesi, iktidarın gücünün sınırlarının olması gerektiğine ilişkin talepleri bu hakkın kazanılmasını sağlamıştır. Bu nedenle bu mücadele halkın kültürel yapısı ve/veya dünyaya bakış açısı ile yakından ilgilidir. Vatandaşların talepleri ile birlikte başlayan bütçe hakkı gelişme gösterdikçe demokrasiye dair gelişmeler de kendini göstermiştir (Kızıldaş, 2005: 374-376). Batılı toplumlarda bütçe hakkı, kralın mutlak hakimiyetinin yıkılması için bir adım olmuştur. Ayrıca halkın yönetimde söz sahibi olmasına neden olması ile demokratik gelişmelere katkı sağlamıştır. Zira bir ülkede bütçe hakkının ne derece gelişeceği o toplumdaki siyasi ortam ve yapı ile bağlantılıdır. Yani devlet, kamu hizmetlerini karşılamak üzere finans kaynağı olarak büyük oranda vergilerden yararlanmaktadır. Vatandaşlar ise ödediği vergiler neticesinde devletin sunacağı hizmetler ve bu hizmetlere milli gelirden ayrılan paylar üzerinde söz hakkına sahip olmalıdır. Ancak bu husus sınırlı da olsa demokrasinin varlığında işleyiş kazanmaktadır. Çünkü aksi halde siyasi haklar ve hakların kullanımları mümkün olmayabilir (Çataloluk, 2008 :83).

Bütçe hakkı kavramının açıklanması ardından bu hakkın tarihsel süreç içerisindeki seyrini incelemek yararlı olacaktır. Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi İngiltere’de meydana gelmiştir. Bütçe hakkı, İngiltere’de Kral John’un vergileri

artırmasına ve keyfi bir biçimde vergi toplamasına karşı gösterilen bir başkaldırı sonucunda kazanılmıştır. 1215 tarihinde Kral John tarafından onaylanıp yürürlüğe giren Magna Carta Fermanı bütçe hakkına ilişkin ilk belge olmuştur. Kralın mutlak yetkisini sınırlayarak her türlü cizye ve salmanın Avam Kamarası (Common Council) tarafından konulmasına ilişkin kabul edilen bu belge ile vergi koyma hakkı tek kişinin elinden alınmıştır. “Temsilsiz vergi olmaz” ilkesi doğrultusunda vergi koyma hakkı parlamentoya devredilmiştir (Konukman, 2015: 24).

Ancak kralların artan ihtiyaçlar nedeniyle vergilendirme yetkisini geri almak istemelerinden dolayı parlamentoya meydan okumaları sıkça vergi hakkını zedelemiştir. Bu gelişmelerin ardından Magna Carta’dan sonra İngiltere’de vergi isyanlarından biri olan 1381 tarihinde Wat Tyler İsyanı (Köylü Ayaklanması) gerçekleşmiştir. İsyan, veba salgınının ardından köylülere karşı verilmiş olan imtiyazların kaldırılması ve “baş vergisi” uygulamasının getirilmesi neticesinde başlamıştır. İsyanın bastırılması ve yeni bir isyanın çıkmaması için 1382 yılında baş vergisi kaldırılmıştır. İngiltere’de çıkan diğer bir vergi isyanı ise 1629 tarihli Hampden Harekatıdır (Gök, 2007: 152). Kral I. Charles, vergi tarhi için 1625-1640 yıllarında parlamentoya başvurmuştur. Kralın bu davranışlarına karşı parlamento tarafından 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) ile krala vergi ikazı yapılmıştır (Ergen, 2020: 243). Ancak tüm bunlara rağmen kral istediği gerekli izni alamamasından dolayı 1629 yılında parlamentoyu fesh etmiştir. Bu süreçte bir çok yeni vergi getirilmiş, halkın izni olmadan vergiler toplanmaya devam edilmiştir. “Ship Money” adında yeni bir donanma vergisi de getirilmiştir. Tepkilere maruz kalmasından dolayı kral, 11 yıl aradan sonra 1640 yılında parlamentoyu toplamıştır (Yılmazcan, 1998: 163). Fakat yapılan tüm bu zorunlu uygulamalar ve kralın kararlara uymaması iç savaşa neden olmuştur. Bu iç savaşın galibi parlamento olmuştur. İç savaşın sonunda 1649 yılında Kral I. Charles idam edilmiştir aynı zamanda İngiltere’de 1649–1653 yılları arasında cumhuriyet rejimi uygulanmıştır (Doğan vd., 2017: 361). Ardından gelen krallar parlamentoya karşı gelerek gücü ve yetkiyi tekrar eline almak istemiştir. Bu sebeple çıkan çatışmalar ve beraberinde yaşanan dini ve siyasi meseleler 1688 Şanlı Devrim’in yaşanmasına neden olmuştur (Feyzioğlu, 1983: 4). Bu devrimden sonra İngiltere’de 1689 yılında kabul edilen İnsan Hakları Bildirgesi (Bill of Rights) bütçe hakkı için ikinci bir metin niteliği taşımaktadır. İnsan Hakları

Bildirgesi ile birlikte parlamentonun izni olmaması halinde kimsenin vergi, bağış, hediye, yardım adı altında ödeme yapma zorunda bırakılmayacağı kabul edilmiştir (Dileyici vd, 2010: 35). Bu yasa ile parlamentoya yalnızca vergi hakkı değil, kamu giderlerini de onaylama hakkı ve kamu gider ve gelirlerini her yıl onaylama hakkı verilmiştir.

Parlamentonun harcamalara yönelik ilk denetimi savaş harcaması için vergi konulmasını isteyen II. Charles'ın talebi ile gerçekleşmiştir. Talebi onaylayan parlamento, öncesinde vergi hasılatının miktarını belirleyerek bu miktarın savaş harcaması için kullanılmasını uygun görmüştür. Böylece dolaylı bir biçimde de olsa kralın harcamasını denetleyebilmiştir. Ancak asıl olarak İnsan Hakları Bildirgesi ile bütçe hakkı sağlıklı bir şekilde işlemeye başlamıştır. Önce askeri harcamaların denetimi elde edilmiştir. Ardından kralın ve ailesinin harcamalarını gösteren “civil list” denen cetveller, kraliyet ailesinin harcamaları ile devlet harcamalarını ayırmıştır. Bu bağlamda kraliyet ailesinin harcamaları uzun bir süre parlamento denetimine tabi tutulmamıştır. Ancak III. George' un tüm gelir kaynaklarını devlete devretmesi ve 1787 yılında kabul edilen Konsolide Fon Kanunu (Consolidated Fund Act) ile bütçe tüm gelir ve giderleri kapsar (genellik ilkesine uygun) hale gelmiştir (Dileyici vd, 2010: 35). Böylelikle kraliyet harcamaları da dahil tüm gelir ve giderlerin parlamentonun denetiminden geçirilmesi sağlanmıştır. Yasama denetimi önemli bir aşama kaydetmiştir. Aynı zamanda İnsan Hakları Bildirgesi ile bütçenin yıllık olarak onanması da getirilmiştir. Bütçe hakkının üçüncü unsuru olan her yıl kamu gelir ve giderlerinin tasdiki işleminin yapılması 1802 yılında bütçe kanununa eklenmiştir (Ergen, 2020; Edizdoğan, 2014). Bu bağlamda bütçe hakkının çıkış noktası olan İngiltere'de bütçe hakkının doğuşu ve gelişiminin üç aşamadan oluştuğu görülmektedir. İlk olarak vergi ve benzeri gelirlerin parlamento tarafından onaylanarak toplanabilmesi, ikinci olarak kamu harcamalarına ilişkin parlamentonun onay hakkının doğması ve son olarak her ikisinde yani bütçenin yıllık olarak onaydan geçmesi şeklindedir (Feyzioğlu, 1983: 4). “Bütçe Hakkının Demokratik Kökenleri” başlığı altında farklı açılarla bütçe hakkının tarihsel gelişimine tekrardan yer verilecektir.

### **1.3. Bütçe Hakkının Kullanımına Etkinlik Kazandıran Mekanizmalar**

Bütçe hakkının çeşitli mekanizmalar ve uygulamalar ile etkin kullanılması mümkün olmaktadır. Temel olarak bu araçlar şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, denetim ilkeleri ve kurumları ile parlamentolar olarak ifade edilebilmektedir. Bu araçların faydaları: bütçe hakkının kullanımını güçlendirmek, bütçe hakkına işlerlik ve etkinlik kazandırmak, kişilerin ve/veya temsilcilerinin kamu gelirleri ve giderleri hakkında bilgilere ulaşmasına, değerlendirmeler de bulunabilmesine ve söz hakkına sahip olmasına olanak sağlamak şeklinde sıralanabilmektedir. Ayrıca bu araçların hepsi birbiri ile uyumlu, bağlantılı ve yakından ilişkilidir. Bu sebeple bu araçlar birbirlerine karşılıklı faydalar sağlayabilmektedir (Özvar, 2021: 104). Bu araçları inceleyecek olursak;

#### **1.3.1. Bütçe Katılımı**

Siyasal katılım, dar anlamda sadece seçim dönemlerinde vatandaşların yönetime katılması anlamına gelebilirken geniş anlamda yönetimin her aşamasına katılabilmeyi ifade etmektedir (Nacak, 2014: 203). Aktif katılım ise vatandaşların kamu politikalarının oluşturulması, karar verme süreçleri sırasında ve her safhada yönetimlere aktif bir biçimde katılmaları anlamına gelmektedir. Bu katılım örneğin, vatandaşların politika seçenekleri önermesi, oluşturulacak politikaların değiştirilmesi ve düzenlenmesi açısından söz sahibi olmaları şeklinde mümkün olabilmektedir. Politika sürecine vatandaşların dahil edilmesi, vatandaş ve hükümet arasında gelişmiş olan “ortaklık” hareketine dayanmaktadır. Bu işbirlikçi davranış vatandaşların istekleri doğrultusunda gelişebilen bir yapıya sahiptir. Özellikle daha güçlü demokrasi, bilgilendirmeyi, istişareyi, aktif katılımı artırmakta ve bunların sonucunda hükümeti daha şeffaf ve hesap verebilir kılmaktadır Çünkü demokrasilerin kural ve uygulamalarının getirdiği tarafsız kamu yönetimi, temsili yönetim, özgür ve adil seçimler, çoğulculuk, hesap verebilirlik gibi özellikleri mevcuttur. Bunların yanında bilgilendirilme, danışma, faaliyetlere aktif katılım sağlama da diğer birçok hak gibi demokrasilerde bir şekilde var olan uygulamalar arasındadır. Kısacası, demokrasiler geliştikçe hükümetlerin vatandaşlar ile etkileşimlerini artırma, vatandaş katılımını

destekleyici, açıklık, şeffaflık sağlayan mekanizmalara başvurma gerekleri doğmaktadır (OECD, 2001: 16-18). Bu anlamda demokratik hükümetlerin hem araçları hemde amaçları arasında halkın katılımına işlerlik kazandırmak olduğu görülmektedir.

Özellikle 1990'lardan bu yana dünyada yaşanan hızlı değişimler neticesinde gelen yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışlarından beri katılıma vurgu yapılmaktadır. 1990'lardan bu yana kalkınmanın iyi yönetim gerektirdiği fikri ile ekonomi politikalarında iyi yönetim ilkelerine ağırlık verilmesi gerekliliği gündeme gelmiştir. İyi yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, katılım ve/veya vatandaşın söz hakkına sahip olmasını içeren bir yönetim biçimidir. Yönetimin katılıma dair vurgusu, demokrasinin üçüncü dalgası olarak ifade edilen modernleşme dalgası ile birleşince artış göstermiştir. Yerel yönetim ve sivil toplumların gücünün ve etkisinin artması da katılımın gelişmesini sağlamıştır. Şeffaflık olmadan ve kapalı biçimde politikaların oluşturulmasının aksine ekonomik politika süreçlerini daha açık, şeffaf ve katılımcı hale getirmek, ekonomik yönetimin kamu yararına işlemesi için önemli olurken sosyal iyileşmeleri ve kalkınmayı da sağlayabilmektedir (Bräutigam, 2004: 655). Ayrıca Wampler (2012) çalışmasında vatandaşların politika oluşturma aşamalarına doğrudan dahil olmasını demokratikleşme tarihinin "üçüncü dalga" sınıfının en önemli yeniliklerinden biri olarak görmektedir.

Katılım, bütçe üzerinde kaynaklara ve harcama politikalarına yönelik kararların halkın aktif katılımının sağlanması ile alınması şeklinde kendini göstermektedir. İşte burada da katılımcı demokrasinin önemli bir aracı olan katılımcı bütçeleme karşımıza çıkmaktadır (Çobanoğulları vd., 2017: 113). Katılımcı bütçeleme uygulamasının anlaşılması için önce dayandığı anlayış olan katılımcı demokrasi tanımlanmalıdır. Katılımcı demokrasi, özellikle yerel düzeyde uygulama alanı bulan, seçmenlerin oy verme suretiyle yönetime katılmasının dışında da siyasal sürece katılabilecekleri bir anlayıştır. Katılımcı bütçeleme ise kişilerin ve sivil toplum kuruluşlarının kamu kaynaklarının tahsisi ve kamu hizmetleri ile ilgili kararlara katılma hakkına sahip oldukları bir modeli ifade etmektedir (Sakinç vd., 2014: 2). Ayrıntılı olarak "Tür Esaslı Bütçeleme" başlığında yer almakla birlikte katılımcı bütçelemenin faydalarından, yönetim, siyaset ve sosyal alandaki işlevleri açısından

bahsetmek mümkündür. Yönetim alanında katılımcı bütçe; bir politikadan daha fazlası yoksulların da dahil olduğu kentsel bir yönetim modeli, kamu kaynaklarının ortaklaşa yönetimi ve bütçe fonlarının tahsisine yönelik ortak karar alma yolu ve sosyal bir mali yönetim sürecidir. Siyasi alanda; dezavantajlı grupları güçlendirmeyi hedefleyen bir politika aracı, demokrasiyi kökleştirmenin bir yolu ve siyasi kültürü artırmasıyla vatandaşlık becerilerini artıran ve nüfusun yaşam şartlarında iyileştirme sağlayan, baskıcı yönetim karşıtı, küreselleşme ile gelen uygulamalardan biridir. Ayrıca temsili demokrasi ve katılımı bir araya getirmenin bir yolu, temsili demokrasinin sınırlarını genişleten sivil toplum ve diğer aktörlerin dahil olduğu işbirlikçi bir uygulamadır. Son olarak, sosyal açıdan; kıt kaynakların topluma daha eşit ve adil dağıtımını, toplumsal yaşamı yeniden inşa edebilmek için yenilikçi bir yolu, en yoksul kesimin taleplerini ele almak için vatandaşlar ve örgütlerin katılımını, kentsel birlikteliği, dernekler ve yerel vatandaşlar arasındaki bağlantının kurulmasını, kaynak tahsisinde adil bir şekilde karar alınmasını sağlayan bir modeldir (Souza, 2001: 177-178).

Kısacası bütçeye katılımın, kamu kaynakları ve bütçeler üzerinde vatandaşların karar verme hakkını etkin kılması, bilgi akışını artırması ve bütçe sürecini değerlendirme fırsatı sunmasından dolayı vatandaşların bütçe hakkının kullanımını artırdığı açıktır. Katılımcılığın demokrasi olgusu ile bağlantılı olduğunu, doğrudan veya katılımcı demokrasiye geçilmesi veya yaklaşılması olarak değerlendirmenin de mümkün olduğu görülmektedir. Bu sebeple demokrasinin gelişimine önemli katkıları bulunmaktadır. Fakat bu demokrasi çeşitlerinin uygulanmasına gelen en büyük eleştiri, büyük devletlerde etkin bir şekilde işleyememesine yöneliktir. Zaten görüldüğü üzere bu düzenlemeler özellikle yerel düzeyde talep edilmekle birlikte katılımın yerel yönetim birimlerin de uygulanırılığı ve yerel yönetim bölgesi için iyileştirici gücü daha fazla olmaktadır. Yerel yönetimlerin kamu hizmet sunumunda katılımcı bütçenin, sosyal-vatandaş odaklı bütçenin ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçenin önemli birer araç olduğuna dair bilgilere “Tür Esaslı Bütçeleme” başlığı altında yer verilmiştir.

### **1.3.2. Bütçe Şeffaflığı**

Kamu kaynaklarını elde etmek ve harcamak bir hükümetin başlıca işlevi ve politika aracıdır. Bu anlamda devlet bütçeleri, bir ülkedeki ekonomiyi ve toplumları



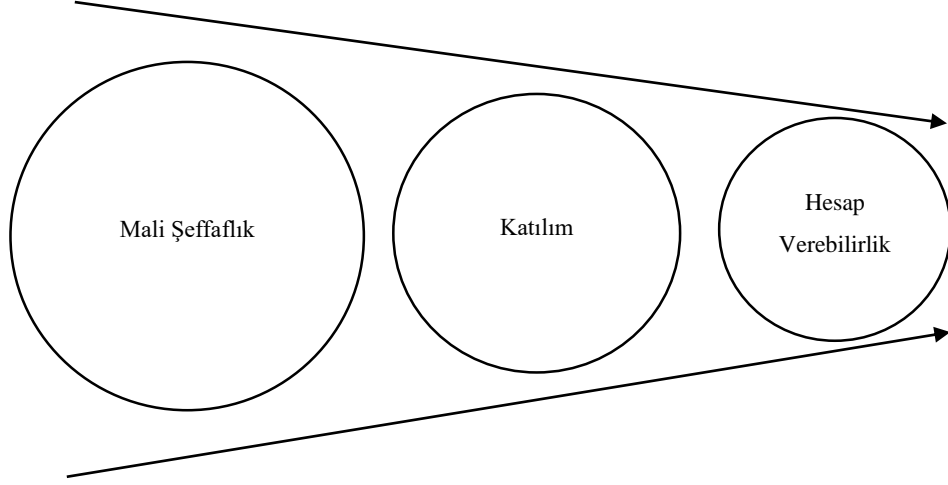
derinden etkilediğinden oldukça önemlidir. Devletin gelir ve harcama kararları, tarihe bakıldığında sıklıkla devlet başkanı, maliye bakanı, yürütme içerisindeki seçkin kişiler arasında gizlilik içerisinde yürütülmekteydi. Vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, diğer bakanlıklar ve organlar kısıtlı bir erişime sahipti (Khagram vd., 2013: 1). Weber'in bürokrasi modeli de, kamu yönetiminde mali konular da dahil olmak üzere gizliliğe dikkat çekmektedir. Bu yönetim şeklinde tüm görüşmeler gizli olarak yapılmakta, bilgi ve eylemler saklanmaktadır. Bürokrasilerin eleştirisi ve kamuoyu denetimine uzak bir yapıda olma eğiliminde olduğu belirtilmektedir. Bürokrasi, bilgiyi gizleyerek parlamentoyu zayıf kılmak istemektedir (Weber, 1996: 315). Ancak şeffaflıkta, katılımcılık gibi 1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Bu süreçte birçok ülke de yüksek bütçe açıkları ve artan borç seviyeleri nedeni ile elverişsiz bütçe koşulları ve iyi işlemeyen kurumlar söz konusuydu. Öte yandan iyi yönetim anlayışının yayılması da bu döneme denk gelmiştir. Ayrıca iyi yönetim ilkeleri arasında şeffaflık önemli bir yere sahiptir (Blöndal, 2003: 20). Bütçe şeffaflığının gelişimini sağlayan bu süreçlerden bir sonraki başlık altında bahsedilecektir.

Bütçe şeffaflığının tanımı ve kapsamı ile ilgili ilk açıklamaya 1998 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin "Code of Good Practices on Fiscal Transparency" (Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü) raporunda rastlanmaktadır. IMF tarafından kamuya açık olarak yapılacak bir raporlamanın "kapsamlılık, açıklık, güvenilirlik, güncellik ve uygunluk" barındırması gerektiği ifade edilmiştir (IMF, 2007: 10). Ekonomik İşbirliği Teşkilatı ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise 2002 yılında "OECD Best Practices for Budget Transparency" (Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar) raporunda bütçe şeffaflığını, "tüm ilgili mali bilgilerin belirli bir çerçevede tam olarak zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanması" olarak ifade etmiştir (OECD, 2002: 7).

Kamu kaynaklarını etkin bir şekilde kontrol etmek için bir araç olan bütçe şeffaflığını üç temel unsurda toplamak mümkündür. Bunlardan ilki bütçe verilerinin yayınlanmasıdır. Bu unsur ilgili tüm bilgilerin zamanında, tam ve sistematik olarak kamuya sunulması anlamına gelmektedir. İkincisi ise yasamanın bütçe üzerindeki etkin rolü ile ilgilidir. Yasama organı, bütçe raporlarını inceleyebilmeli ve bağımsız bir şekilde gözden geçirebilmelidir. Bütçe politikasına yönelik hükümeti sorumlu

tutabilecek şekilde kaynakların nasıl kullanıldığı ile ilgili tartışmalarda ve incelemelerde bulunmalıdır. Üçüncü unsur ise medya ve sivil toplum kuruluşlarının etkin kılınmasıdır. Kişilerin doğrudan veya bu araçlar aracılığı ile bütçe politikaları üzerinde söz hakkına sahip olması gerekmektedir. Ayrıca kişiler hükümete hesap sorabilirlik hakkına sahip olmalıdır. Bu yönü ile denetim rolünü de üstlenen vatandaş, yasama organına benzemektedir (Blöndal, 2003: 20-21). Bütçe şeffaflığının bütçe sürecini etkin kılması için üç unsurda toplanması gerektiği görülür iken politikacıların davranışlarından dolayı sorumlu tutulabilmesi için de şeffaflık ve katılımın birlikte çalışabilmesi önemlidir. Khagram vd. (2013), tarafından yapılan çalışmada ülke deneyimlerinden yola çıkıldığında şeffaflığın bir ön koşul olsa da tek başına hesap verebilirliği sağlamak için eksik kaldığı, kamuya hesap verme sorumluluğunun artması için katılımın da gerekli olduğu gözlemlenmiştir. Dolayısıyla bu amaç için yasama organı, denetçiler, medya, sivil toplum kuruluşları, siyasi muhalefet gibi aktörlerin tüm aşamalara doğrudan katılımları ile etkin bir denetim ve gözetim imkânı yaratılması gerekmektedir. Şekil 1.1' de şeffaflık, katılım ve hesap verebilirlik arasındaki bu ilişkiyi ifade etmek için bir ucu geniş olan (şeffaflığa ulaşan vaka sayısı) ve diğer ucu ise oldukça dar olan (sorumluluğu sağlayan vaka sayısı) bir huni kullanılmıştır.

### Şekil 1. 1. Şeffaflık, Katılım ve Hesap Verebilirlik Hunisi



**Kaynak:** Khagram, De Renzio & Fung, 2013: 40

Yukarıda da bahsedildiği gibi, bütçe şeffaflığı kendi başına bir amaç olmasa da bütçe sürecini demokratikleştirmeye yönelik ilk adımdır. Bütçe şeffaflığının bir amacı, bütçeyi analiz edebilmeye olanak tanınmasıdır. Bütçe bilgilerinin incelemeye tabi tutulması ve yayılması açısından alanında uzman kişilerin, sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın bu sürece dahil olması önemlidir. Bütçenin hazırlanması sırasında bilgilerin vatandaşa sunulması, bütçenin uygulanması sırasında vatandaşın bütçe okuryazarlığını artırabilmekte ve bütçe sürecine hâkim olmasını sağlayabilmektedir. İkinci önemli amacı, halkın katılımını sağlamaya yöneliktir. Kamu kaynaklarının tahsisi ve harcanmasına ilişkin bilgilere zamanında ulaşan ve geri bildirimde bulunan vatandaşlar kaynakların verimli ve adil dağılmasını sağlayabilmektedir. Öte yandan, kişilerin katılımı için geri bildirimde bulunabilecekleri mekanizmalar ve olanaklar yaratılmalıdır. Bu katılım mekanizması aynı zamanda politikacıların davranışlarından dolayı sorumlu tutulabilmesi için etkili olabilmektedir. Ayrıca geri bildirimde bulunabilmek için bütçe belgelerinin basitleştirilmesi gerekmektedir. Bilgiler sunulmuş olsa da kişiler tarafından anlaşılmasız olması halinde tam anlamı ile şeffaflığın sağlanabildiği söylenemez. Bütçe şeffaflığının üçüncü hedefi ise politika yapıcıların ve yetkili kişilerin kamu kaynaklarını kötüye kullanma ve israf etmesinin önüne geçebilmektir. Çünkü bütçelerin kamuya açılması kamu denetimi imkânı sağlamakta ve yolsuzluğu

azaltabilmektedir. Dördüncü hedefi ise vatandaş ve devlet arasındaki güven ilişkisini ve devletin faaliyetlerine olan güveni artırmaktır. Bu güven, kişiler için hem bütçelemeye katılım hemde vergisel yükümlülüklerini yerine getirme açısından motive edici olmaktadır (Stanić, 2020: 13). Görüldüğü üzere, bütçe şeffaflığı bütçe hakkı kapsamında, kişilerin kamu kaynakları hakkında bilgilere ulaşmasına, bu bilgileri analiz etmesine ve yorumlamasına olanak tanımaktadır. Ayrıca bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabilmek için gerekli olan katılımın ve hesap verebilirliğin sağlanmasının ön koşuludur.

### **1.3.3. Bütçede Şeffaflığı ve Katılımı Geliştiren Süreçler**

Küresel mali krizlerle birlikte ve yeni kamu yönetimi açısından daha fazla bütçe şeffaflığına ve katılımına gerek duyulmuştur. Bu bağlamda şeffaflık ve katılım önemli gelişmeler kaydetmiştir. Bu gelişme sağlayan unsurlara kısaca değinmek gerekirse;

#### **1.3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi**

Yönetim, genel anlamda yönetme işi, sevk ve idare anlamını taşımaktadır. Kamu yönetimi ise kamudan kastedilen “halk” olduğundan en kısa tabiri ile toplumu sevk ve idare etmek olarak ifade edilebilmektedir. Toplum ihtiyaçlarını karşılamak üzere devlet tarafından mal ve hizmet sunulması, kamu politikaları oluşturulması ve uygulanması anlamına gelmektedir. Kamu yönetimi tarih boyunca farklı yaklaşımlarla karşılaşmıştır. Yaklaşımları kabaca geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi olarak ayırmak mümkündür. Geleneksel kamu yönetiminin modern dünya ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizlikleri nedeniyle alternatif yöntem olan “yeni kamu yönetimi” ortaya çıkmıştır. 1970’li yılların ortasından itibaren devletlerin yaşadığı mali krizler, ekonomik olumsuzluklar ve hantal kurumlar devletin işlevlerinin ve görevlerinin sınırlandırılması düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde devlet müdahalesinin azaltılması, özel sektör ve diğer aktörlerin katılımı öngörülmüştür. Bu değişim ilk olarak ekonomik alanda kendini göstermiştir ve minimal devlet anlayışının savunulması ile başlamıştır. Ardından gelen hizmet sunumuna devlet dışı aktörlerin katılımı, artan refah devleti anlayışı ve çoğul devlet anlayışı gibi faktörler dolayısı ile kamu yönetiminin de değişime uğraması kaçınılmaz olmuştur. Yeni dünya düzeninde

kısıtlı devlet içerisinde vatandaşlar etkin bir hizmet sunumu beklentisi içerisinde girmiştir. Aşırı kuralcı, bürokrasi merkezli, katı hiyerarşinin ve merkeziyetçiliğin hâkim olduğu hizmet devleti yerini ademi merkeziyetçiliğe, yumuşak hiyerarşiye, minimal devlete ve esnek örgüt yapısına bırakmıştır. Böylece vatandaşların taleplerinin ön planda tutulduğu, karar alma süreçlerine vatandaşları dahil eden, hesap verebilir, etkin ve verimli işleyen yeni kamu yönetimi anlayışı doğmuştur. Bu yeni kamu yönetimi anlayışının bir uygulama biçimi de yönetim olmuştur. Yönetim anlayışı, farklı aktörlerin yönetime katılımını, hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve etkinlik gibi temel ilkeleri barındırmaktadır (Karasoy, 2019: 24-25).

Kamu yönetim anlayışında görülen bu dönüşüm bütçeleme alanına da yansımıştır. Kamusal bilgilere erişim ve karar alma süreçlerine vatandaşların katılımı yeni kamu yönetiminin önemli unsurları arasındadır. Çünkü yeni kamu yönetiminde devlet, kamu kaynaklarıyla halkın yararına en iyi şekilde hizmet sunabilmekle ve yönetmekle görevlidir. Şeffaflık, devlet ve vatandaş ilişkisinde güven tazelenmesi açısından kamu yönetiminde önemli bir ilke olmuştur. Ayrıca vatandaşları bilgi sahibi kılmak, etkin kamu hizmeti sunmak açısından da gereklidir. Böylece kamu yönetiminde duyulan reform ihtiyacı ile şeffaflık büyük önem kazanmıştır (Jashari vd., 2018: 67). Kısacası, IMF, OECD gibi uluslararası örgütler tarafından da önemsenen ve tavsiye edilen bütçe şeffaflığı ve katılımı ülkelerde yaşanan ekonomik, mali sorunlar çerçevesinde kamu mali yönetiminde doğan reform ihtiyacının bir sonucudur.

### **1.3.3.2. Küresel Mali Krizler**

Dünya ekonomisini 2007 ve 2008 küresel krizleri sarsıcı bir şekilde etkilemiştir. Yaşanan durgunluğu derinleştirmemek ve ekonomiyi toparlayabilmek için bazı ülkeler geniş çaplı mali teşviklere ve kurtarma paketlerine ihtiyaç duymuştur. Bu önlemler ise ülkelerin kamu maliyesi üzerinde kamu borcunun artması şeklinde kendini göstererek endişelere sebep olmuştur. Bu yaşanan küresel finansal ve ekonomik krizler, hükümetlerin mali risk ve pozisyonlarını açıklamakla ilgili yetersiz kaldığını da göstermiştir. Bu şeffaflık eksikliği hükümetlerin mali bilgileri açıklamamasına, bilgileri saptırmasına ve gizlemesine neden olmuştur ancak bu durum birçok ülke için mali krizi tetiklemiştir (Yunanistan tarafından da ifade edilen). Bu sebeple vatandaşlar, kamu kaynaklarının kullanımında daha fazla hesap verebilirlik

istediğini dile getirmeye başlamıştır (Khagram vd., 2013: 2). Günümüz COVID-19 salgını da aynı endişeyi yaratmıştır.

Öte yandan krizler, kamu borç seviyelerinin ve borçlanmanın maliyetini artırmaktadır. Kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak için son yıllarda mali kurallar gündeme gelmektedir. Mali kurallar, bütçe üzerinde sınırlar getirerek maliye politikasının uygulamasını kısıtlamaktadır. Bu sınırlar devlet harcamaları, devlet gelirleri, bütçe açığı ve kamu borcu üzerine getirilmektedir. Getirilen kurallar ülkenin kamu maliyesi ve borç sürdürülebilirliğine yardımcı olmayı hedeflemektedir. Bütçeleme sürecinin şeffaflığı da mali kuralların etkin kılınması, işlevini yerine getirmesi ve kuralların yarattığı sonuçlara dair açıklamalara ulaşabilmek için anahtar bir unsurdur. Böylece politikacılar keyfi davranışlarına dikkat etmekte ve kuralların ihlali zorlaşmaktadır (Gootjes, 2022: 1). Kısacası mali ve ekonomik krizler, kamu bütçesi üzerinde teşvikleri, kontrolleri, mali disiplini, denetim mekanizmalarının artırılmasına neden olmaktadır. Bu da vatandaş tarafından mali şeffaflık ve katılım isteğini tetiklemektedir (Khagram vd., 2013: 3).

#### **1.3.4. Bütçe Denetimi ve Gözetimi**

Tarih boyunca ve günümüz toplumlarında da geçerli olmak üzere karşılaşılan en önemli sorunlardan biri kıt olan kamu kaynaklarının karşısında kamu giderleri açısından sürekli bir artış meydana gelmesi gösterilebilmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin sunulması için gerekli olan finansmanları sağlama açısından sorunlara neden olmaktadır. Kamu mali yönetimlerini etkileyen bu sorunlar karşısında bütçelerin yasalar doğrultusunda belirlenen ilke ve kriterlere göre hazırlanması ve bu şartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi gereği doğmuştur. Bütçe hakkının etkin kılınması için de bütçe denetimi zorunlu bir hale gelmiştir (Selen vd., 2017: 198).

Bütçe hakkı, parlamenter demokratik sistemde hayat bulmuş ve günümüzde halen sıklıkla toplum adına parlamentonun yetkisinde kullanılmaktadır. Parlamentolar bu yetkiyi ilk olarak bütçe tasarısını görüşüp onanması sırasında kullanmaktadırlar. Diğer önemli bir kullanım alanı ise onanmış olan bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin hesapların kontrolünü sağlama aşamasında gerçekleşmektedir (Feyzioğlu, 1983: 27). Çünkü millet adına kullanılan bütçe hakkı parlamentolara, kişilerden elde edilen gelirlerin ne şekilde harcandığını, verimli bir biçimde kullanıp kullanılmadığını

tespit edebilmek için denetleme ve gözetleme sorumluluğu yüklemektedir. Bu bağlamda yürütme organının aldığı yetkiyi kurallar ve sorumlulukları doğrultusunda kullanmasını sağlayabilmek için bütçelemeye ilişkin süreçte yasama organının denetim ve gözetimi oldukça önemlidir. Ancak günümüzde devletler büyüyerek daha karmaşık bir yapı halini almıştır. Talepler ve beklentiler genişlemiş, devletin ekonomiye müdahaleleri artmıştır. Bütçe sürecini de karmaşık hale getiren bu gelişmeler yasama ve yürütme organı arasında güç dengesinin değişmesine neden olmuştur. Bu değişimde sıklıkla yürütme organı yasama organı karşısında güçlenmiştir (Dikmen vd, 2019: 185).

Türkiye açısından bütçe denetimine bakıldığında, parlamentonun bütçe kontrolünü sağlamasında Sayıştay önemli bir rol üstlenmektedir. Sayıştay, parlamento adına denetim gerçekleştirirken kamu mali yönetiminde şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştiren etkili bir mekanizmadır (Bakkal vd., 2014: 6). Sayıştay'ın bu konudaki araçlarından biri faaliyet genel değerlendirme raporudur. Bu raporu yasama organına sunarak gelir ve harcamalara yönelik idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin denetimi parlamento tarafından sağlanabilmektedir. Öte yandan Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirim raporları ise yürütmenin vermiş olduğu faaliyet bilgilerinin doğru ve güvenilir olup olmadığının tespitini ve onayını içermektedir. Böylece yasama organına sunulan bu rapor da etkili bir denetim aracı olmaktadır (Selen vd., 2017: 207). Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki doğrudan denetim hakkı ise kesin hesap kanunu ile olmaktadır. Kesin hesap kanunu tasarısının parlamentoda görüşülmesi sırasında bütçe uygulama sonuçları ve ilgili bütçe yılında gerçekleşmiş olan faaliyetlerin denetimi mümkün olmaktadır. Böylelikle yürütmenin yasama organından almış olduğu yetkiyi nasıl kullandığının denetimi yapılırken öte yandan yetkinin kullanımının bütçeye mali olarak nasıl yansıdığı incelenmektedir. Bu bağlamda yasama organı bütçe hakkının gerektirdiği şeffaflık ve bilgi alma imkanına kavuşmaktadır (Bağlı, 2008: 495).

Ancak dikkat edilmelidir ki, bütçeye dair elde edilen bilgiler yasama organı tarafından etkin bir şekilde inceleniyor ise bütçe hakkı açısından bir anlam kazanmaktadır. Özetlemek gerekirse, yasama organı bütçe politikasını şekillendirme, hükümeti yürüttüğü faaliyetlerden dolayı sorumlu tutma ve yürütme tarafından hesap verebilirliği teşvik etmek gibi önemli işlemlere sahiptir (Blöndal, 2003: 21).

Yasamanın denetim işlevinin çeşitli unsurlardan dolayı sınırlanması günümüzde bütçe hakkını tesis etmesi açısından etkinliğinin sorgulanmasına yol açsa da demokrasi açığının olmadığı durumlar da parlamentolar bütçe hakkına işlerlik ve etkinlik kazandırabilen bir mekanizma olarak görev yapmaktadır.

#### **1.4. Bütçe Uygulamalarında Şeffaflık Ölçümünde Kullanılan Endeksler**

Çalışmanın bu kısmında bütçe uygulamalarında şeffaflık ölçümü için kullanılan açık bütçe endeksi incelenmektedir.

##### **1.4.1. Uluslararası Mali Saydamlık Ölçümü: Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index)**

1997 yılında kurulan Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP), devletin bütçe ile ilgili almış olduğu kararların, toplumdaki kişilerin refahını ve hayat şartlarını etkilemesinden dolayı vatandaşların, kamu fonlarının toplanması ve harcamasına ilişkin süreçte bilgilendirilmesini ve bu süreci etkileme hakkına sahip olduğunu savunmaktadır. Bütçe sürecine yoksulların ve marjinal toplulukların katılımını, yoksulluğu ve eşitsizliği azaltarak kapsayıcı sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmeyi hedeflemektedir.

Açık bütçe anketi, International Budget Partnership (IBP) tarafından 2006 yılından beri yapılan, bir ülkedeki bütçe şeffaflığı, halkın bütçeye katılımı ve yasama gözetimi hakkında bağımsız, karşılaştırmalı ve gerçeklere dayalı bir araştırma aracını ifade etmektedir. Yalnızca kamuoyu yoklaması veya algı ölçümü yapmamakta ayrıca katı bir nesnel metodolojiye dayanmaktadır. Anket sonuçları, bir ülkede bulunan araştırmacılar tarafından doldurulan 228 soruluk bir ankete dayanmaktadır. Araştırmacılar ise sivil toplum kuruluşlarındaki (çoğu bütçe konuları üzerine çalışan) veya akademik kurumlardaki araştırmacılardan oluşmaktadır. Soruların 145'i puanlanmaktadır. Halkın bütçeye ilişkin belgelerine erişimini ifade eden bütçe şeffaflığına ilişkin 109 soru, halkın bütçe sürecine katılımına yönelik 18 soru ve yasama organının denetim kurumu olarak rolünü değerlendiren 18 soruyu içermektedir. 83 puanlanmamış soru ise bütçe hakkında temel bilgiler ve ülkenin kamu



maliyesini keşfetmeye yöneliktir. Anketin bir bölümünü oluşturmakla birlikte bütçe şeffaflık puanı, açık bütçe endeksi olarak bilinmektedir (International Budget Partnership, 2019).

Anket, 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve son olarak 2021 yılında yayınlanmıştır. 2006’da 59, 2008’de 85, 2010’da 94, 2012’de 100, 2015’te 102, 2017’de 115, 2019’da 117 ve 2021 yılında 120 ülke için yapılmıştır. Endekste sekiz temel bütçe belgesine ulaşım ve belgelerin içeriği puanlanmaktadır. Bu belgeler, Bütçe Öncesi Beyanı, Bütçe Tasarısı, Uygulanan Bütçe, Vatandaşın Bütçe Rehberi, Yıl İçi Raporlar, Yıl Ortası İncelemesi, Yıl Sonu Raporu ve Denetim Raporudur.

Beş şık arasından araştırmacıların seçim yapması gerekmektedir. “A” veya “B” seçenekleri en iyi ve iyi uygulamayı; “C” seçeneği minimum uygulamayı ifade ederken “D” hiç uyulmadığını göstermektedir. “E” ise uygulamanın geçersizliğini ifade etmektedir. Bazı soruların ise 3 yanıtı vardır. “A” uygulandığını “B” uygulanmadığını “C” ise uygulamanın geçersizliğini ifade etmektedir. Anket tamamlandığında beş yanıt seçeneği olan sorular için: “A” yanıtı 100 puan, “B” yanıtı 67 puan, “C” yanıtı 33 puan ve “D” yanıtı ise 0 puan almaktadır. “E” yanıtları ise ülkenin toplam puanları arasına dahil değildir. Üç yanıt seçeneği olan sorular için ise “A” yanıtı 100 puan, “B” yanıtı 0 puanı ifade ederken “C” yanıtları ise toplu puana dahil edilmemektedir (IBP Methodology, 2019: 1).

Açık bütçe endeksinde ülkelerin bütçe şeffaflığı 0 ile 100 arasında puan almaktadır ve ülkeler alınan puana göre sıralanmaktadır. Puanlamalarda 0’a yaklaşıldıkça şeffaflığın azaldığı, 100’e yaklaştıkça şeffaflığın arttığı anlamına gelmektedir. Açık bütçe endeksine göre alınan puanlar neticesinde bütçe ile ilgili bilgilerin paylaşılma dereceleri ise şu şekildedir; 81-100 puan arasındaki ülkelerin “kapsamlı bilgi” sunduğu, 61-80 arasında puan alan ülkelerin “önemli bilgi” ler sunduğu, 41-60 arasında ise “sınırlı bilgi” ler sunduğu, 21-40 puan arasında “az-asgari düzeyde bilgi” sunduğu ve son olarak 0-20 arasında puan alan ülkelerin “yetersiz veya sıfır bilgi” sunduğu anlaşılmaktadır.

- “Kapsamlı Bilgi” (81-100)
- “Önemli Bilgi” (61-80)
- “Sınırlı Bilgi” (41-60)

- “Az-Asgari Düzeyde Bilgi” (21-40)
- “Yetersiz Veya Sıfır Bilgi” (0-20)

Endeks, bütçe yılı boyunca kamu kaynaklarının nasıl artırıldığı, planlandığı ve harcandığına yönelik halka karşı açık olunup olunmadığını değerlendirmektedir. Bütçe sürecinin şeffaflık dahilinde gerçekleşmesi için belgelerin zamanında, çevrimiçi ve kapsamlı bilgiler içermesi gerekmektedir. Ülkenin 61 puan veya üzerinde bir puan almış olması, bütçe ile ilgili olarak kamusal bir tartışmaya zemin oluşturacak biçimde yeteri kadar materyali sunmuş olduğunu göstermektedir.

### **1.5. Demokrasinin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi**

Eski Yunanca’da demos(halk) ve kratos(iktidar) kelimelerinin birleşmesi ile oluşan demokrasi kavramı Türkçe’de “halkın egemenliği” şeklinde karşılık bulmaktadır. Demokrasi, egemenliğin kaynağını halkın oluşturduğu, temel hak ve özgürlüklerin koruma altında olduğu, iktidarın halkın seçimi ile geldiği ve halkın istekleri doğrultusunda hareket edilmesini içeren bir yönetim şeklidir. Evrenselleşen meşhur tanımı ise Abraham Lincoln tarafından yapılmıştır. Lincoln demokrasiyi “halkın, halk için halk tarafından yönetilmesi” olarak ifade etmiştir (Demir, 1998 :9). Schumpeter ise demokratik metodu, halkın iradesini yerine getirmek için toplanacak olan bireyleri seçme yolu ile, sonuçlar üzerinde kendisinin karar vermesini sağlayarak ortak iyiyi gerçekleştiren, siyasi kararlara varma açısından gerekli olan bir düzenleme olarak tanımlamıştır (Schumpeter, 2014: 250). Schumpeter’in tanımında seçimlere dikkat çekilmektedir. İyi bir hükümet oluşturmak için temsili anlayış ile halkın seçimlere katılmasını ifade etmektedir. Dahl ise demokrasiyi bir ideal olarak ifade ederken temsili demokrasinin bir alternatifi olarak Poliarşi kavramını kullanmaktadır. Poliarşiyi “*yetişkin nüfusun oy hakkı, serbest ve özgür seçimler, iktidarda bulunanlara karşı geniş anayasal olanaklarla muhalefet edebilme hakkı, rakip siyasal partilerin mevcudiyeti, adil bir şekilde yapılan seçimlerde iktidarın barış içinde el değiştirmesi*” şeklinde ön koşullara sahip bir rejim olarak ifade etmektedir (Mumcuoğlu, 1982: 27). Rousseau ise egemenliğin halka ait olduğunu savunmaktadır. Bu bağlamda eşitlik ve ortaklık esası ile Rousseau’nun toplumsal sözleşme görüşü “*toplumdaki tüm bireylerin bir araya gelmesi ile ortak bir kuvvetin oluşmasını, oluşan bu ortak kuvvetin herkesin*

*can ve malını himaye altına almasını ve bu sayede -herkesin yine kendi iradesine itaat etmiş olduğundan hareketle- eskiden ne derece özgür ise yine aynı derecede özgür kalmasını öngören” bir siyasal sistemi ifade etmektedir (Işık, 2017: 86). Bakıldığında demokrasinin tanımlarının farklılık gösterdiği ve tartışmalı olduğu görülmektedir. Özellikle halkın katılım yöntemlerinin eklenmesi ile daha karmaşık hale gelebilmekte ve tanımlar değişebilmektedir. Bu bağlamda teorisyenlerin görüş ayrılıkları yaşadığı görülmekte, kimi demokrasinin doğrudan katılıma olanak sağlayan bir siyasi rejim olduğunu ifade ederken kimi demokrasiyi seçimlere dayanan temsilci anlayışla yürütülmesi gereken bir siyasi sistem olarak görmektedir.*

Çeşitli yönetim anlayışlarının karşısında demokrasi bir zafer kazanmış olarak görülmektedir. Dünya ülkelerinin çok büyük bir kısmı demokratik ülkeler olduklarını savunmaktadır. Devlet ve kurumlarında yasaların, kuralların ve politikaların olması ülkeye meşruiyet kazandırdığından ülkelerin sıklıkla demokrasi rejiminde olduklarını iddia ettiklerine rastlanmaktadır. Ancak var olduğu iddia edilen rejim ve pratikte uygulanan sistemin farklılıklar taşıdığını görmek mümkündür. Bu açıdan demokrasinin bu denli kolay uygulanabilen ve sürdürülebilir bir hükümet biçimi sanılıyor olması da doğru değildir (Held, 1992: 10). Neticede günümüzde teorik ve pratikte farklı uygulamalara bürünmüş olsa da ülkelerin siyasi rejimleri arasında demokrasi en popüler yönetim biçimidir. Demokrasinin niçin önemli ve gerekli olduğunu anlamak için “Demokrasinin Değerleri ve Temel Belirleyicileri” başlığı altında ayrıntılı olarak değinmekle birlikte sağladığı faydalara bakılabilir. Demokrasinin önemli on avantajı sıralandığında bunlar (Gül, 2008: 160);

- İnsan onuru ve yaşamına, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine saygılı bir yönetim ve yasa koyucuların olması
- Hak ve özgürlüklerin anayasalarla güvence altına alınması
- Yasaların anayasaya uygunluğunun yargı denetimine tabi olması
- Hukuk devleti ilkesi ve yargı tarafsızlığı ilkesi
- Evrensel hukuk düzenine ve hukuk devleti anlayışına bağlı bir yönetim
- Hukuki, yönetsel ve siyasi olarak hesap verebilirliğe sahip, tarafsız, saydam ve laik bir devlet
- Halkın talepleri doğrultusunda faaliyet gösterilmesi ve halkın denetimine olanak veren geniş bir katılım hakkı sağlama

- Siyasal çoğulculuk ve azınlık kesimin hakkının korunması
- Köklü ve ileri bir demokrasi kültürü ile sivil toplum
- Sosyal devlet ilkelerinin doğurduğu eşitlik dahilinde kişileri temel kamu hizmetine ve bir yaşam standardına ulaştırma

Demokrasinin tarihsel süreç içerisindeki seyri incelendiğinde ise ortaya çıkışının çok eski dönemlere uzandığı görülmektedir. Demokrasi köken itibari ile Antik Yunan'da ortaya çıkarak, farklı içerik ve biçimlere bürünerek günümüze kadar gelen bir kavramdır (Özbek, 2018: 1). Tarihi süreç içerisinde demokrasi; doğrudan, yarı doğrudan, temsili, liberal, sosyal, modern demokrasi gibi bir çok biçime bürünmüştür. Antik Yunan dönemi şehir devletlerinde doğrudan demokrasi uygulama alanı bulabilmiştir. Fakat uygulanan demokrasi, esir ve kölelerin demokratik haklardan yararlanamaması, kadınlara oy verme hakkını tanımaması nedeni ile günümüz anlamındaki demokrasiden uzaktı (Kuzu, 1992: 336). Ancak yinede zamanına göre aristokrasi veya monarşiyi ardında bırakmış, geniş kapsamlı sosyal ve siyasal bir sistem olarak görülebilmektedir (Özdemir vd., 2006: 261). Antik Yunan'da doğrudan demokrasinin uygulama alanı bulması toplumsal yapı, küçük devlet yapısı ve siyasal haklardan yararlanan kişi sayısının az olmasından kaynaklanmaktadır. Orta Çağ'a ise Avrupa'ya damgasını vuran feodal sistem hakim olmuştur. Kral ve soyluların yönetimde söz sahibi olduğu bu sistemin yıkılması ile merkezi krallıklar gelmiştir. Tarımın, zanaatin ve ticaretin gelişimi ile işçi ve burjuva sınıfı ortaya çıkmıştır. Merkezi krallıklar ve burjuva arasında yaşanan yetki mücadelesi parlamenter dönem ve klasik batı demokrasisinin kapılarını aralamıştır (Tunç, 2008: 1116). Bu açıdan Yeni Çağ'da demokrasi için büyük adımlar atılmıştır. Ayrıca belirtmelidir ki, Orta Çağ'da soylular ve kral arasında imzalanan "Magna Carta Libertatum" u 1215'te İngiltere'de ilan edilmesi ile kralın vergilendirme yetkisine sınırlama getirerek parlamenter demokratik sistemin bir ifadesi olma açısından çok önemli bir adım olmuştur (Ergen 2012: 324). Öte yandan yeni dönemde, 1776 tarihinde onaylanan "Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi" ve 1789 Fransız Devrimi ardından "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi" nin yayınlanması demokrasi ve insan hakları açısından hızlı gelişmelere neden olmuştur. Bu gelişmeler demokrasinin yükselme dönemi yaşamasına sebep olmuş ve demokrasiye ciddi katkılar sağlamıştır (Mankan, 2020: 124).

19. yüzyıldan itibaren ülkeler nüfus, siyasi, coğrafi yönler başta olmak üzere birçok değişiklik yaşamıştır. Antik Yunan şehir devletlerinin yerini imparatorluk, imparatorluğun yerini ise ulus-devletler almıştır. Bu sosyal, ekonomik, siyasi farklılıklar demokrasiyi de çeşitlendirmiştir. Bunun yanı sıra demokrasi 2. Dünya Savaşı sonrası ile de değişme ve gelişme göstermiştir (Sunay, 1995: 254). 20. yüzyılda Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği arasındaki soğuk savaş, Doğu ve Güneyde otoriter yönetimlerin çöküşü ve Amerika Birleşik Devletleri'nin tek güç kalması ile sonuçlanmıştır. Bu soğuk savaş köklü değişiklikleri meydana getirmiştir. İmparatorluğunun, gücünün, teknik gelişmişliğinin kaybı ardından Sovyetler Birliği de yok olmuştur. Bu sebeple yeni bir dönem başlamıştır ve liberal demokrasi bir zafer kazanmış gibi görülmektedir. Böylece demokrasi bir siyasi düzen olarak pazar ekonomisinin temellerinde ve modern siyasal görünümün ifadesi olarak kendini göstermeye başlamıştır (Touraine, 2015: 17).

### **1.5.1. Demokrasinin Günümüz Dönüşüm İhtiyacı ve Yaşadığı Kriz**

Tarihsel gelişmeler ışığında demokrasi üç önemli dönüşüm yaşamıştır. İlk aşama Atina şehir devletleri döneminde ortaya çıkışı ikinci aşama olarak ulus-devletlerinin oluşumu ile birlikte temsili demokrasiye evrilişi son aşama ise günümüzde yeni dünya düzeni ile birlikte üçüncü bir dönüşüm ihtiyacı içerisinde olmasıdır. Temsili demokrasinin dönüşümünü ifade eden bu aşama, temsili demokrasinin geliştirilmesi, doğrudan ve/veya katılımcı demokrasiye atılım gereğinden meydana gelmiştir (Mankan, 2020; Dahl, 2019). Son dönemlerde demokrasinin bir “kriz” döneminde olduğunu savunan görüşlere sıklıkla rastlanılmaktadır. Bu görüşler demokrasilerin sayısı ve özgürlük seviyesinde görülen azalmalarla ilişkilendirilmektedir. Örneğin, Freedom House (2021), 2005 ve 2020 yılları arasında özgür ülke sayısınının 89'dan 82'ye düştüğünü ve özgür olmayanların 45'ten 54'e yükseldiğini tahmin etmektedir. Demokrasinin Geleceği Merkezi'nde (Centre for the Future of Democracy) 160 ülkeden 40 yılda toplanan 5 milyon anket yanıtı üzerine yapılan analizden çıkarılan bir sonuçta, halkın demokrasiden memnuniyet seviyesinin şuan da tarihi bir düşüş içinde olduğuna ulaşılmıştır. İstisnai olarak, İskandinavya ve Güney ve Güney Doğu Asya'da yüksek güven düzeyi görülmektedir. Ancak Meksika, Birleşik Krallık, Güney Afrika, Amerika Birleşik

Devletleri ve bunun yanı sıra başka ülkelerde de insanlar demokrasinin iyi işlediğine dair düşünceye sahip değildir (Pearse, 2022 :11-12). Bu noktada günümüzde ideal olduğu savunulan ve yaygın uygulanan yönetim biçimi temsili demokrasinin kendini yenilemesi veya geliştirmesi gerekmektedir. Genel itibari ile vatandaşların talepleri ve beklentilerini karşılayamaması, hizmet sunumunda eksikler görülmesi veya insanların yeteri kadar siyasi süreçte söz hakkına sahip olmaması temsili demokrasi için bir şeylerin ters gittiğini göstermektedir. Bu sorunlar nedeniyle de birçok kesim tarafından eleştirilere tabi tutulduğu görülmektedir. Temsilin her kesimi içine almaması, yönetime katılımın seçim süreçleri ile sınırlanması, katılım olanaklarının gittikçe azalması bu sebeple de hesap sorabilirliğin etkin kullanılmaması ve şeffaflığın olmaması vatandaşların demokrasinin kendisine olmasa da temsili demokrasiye, temsilcilere ve kurumlara olan güvenini azaltmaktadır (Nacak, 2014 :210).

Seçimlere katılımın dahi azalması, gerçek temsili demokrasi açısından bir güç kaybı yaşandığını ve birçok insanın söz hakkına sahip olmaktan vazgeçtiğini göstermektedir. Dünyada temsili demokrasi biçimi olan liberal demokrasi rejimini uygulayan ülkelerde de siyasi temsil krizi yaşandığı görülmektedir. Bu isteksizlik oylamanın sahte bir güç gibi algılanmasına, siyasi ve kurumlara karşı artan güvensizliğe, yolsuzluk gündemi gibi sebeplere dayanabilmektedir. Vatandaşlar artık temsil edildiklerini hissetmemekte ve vatandaşlığın aktif rolünün yalnızca oy kullanma sırasında gündeme geldiğini düşünmektedirler. Liberal teori, siyasi partileri çoğulculuğun destekleyicisi olarak görmektedir. Ancak siyasi partiler fikir tartışmalarından ziyade iktidar anlaşmazlıklarına ilişkin mücadeleler vermektedir. Bu sebeple vatandaş açısından güvenilirliklerini kaybetmektedirler. Bu fikirleri genellemek mümkün olmasa da siyasi katılımdan uzaklaşmanın asıl nedeni temsil yapısının dağılmış olmasıdır. Liberal demokratik idealler şeffaflığı savunurken hükümetin uyguladığı kamu politikalarının ve vatandaşları etkileyen diğer kararların gizlilik dahilinde yürütülmesi, gerçekleşen kararların daha sonra medyadan öğrenilmesi bazen de kamu yönetiminde gücün kötüye ve kişisel çıkarlar için kullanılması halinde bilgilerin manipüle edilerek aktarıldığına rastlanılmaktadır (Dias, 2014: 21-22).

Temsili ve liberal demokrasilere yönelik getirilen bu eleştiriler neticesinde çözüm arayışı olarak katılımcı demokrasi ya da doğrudan demokrasi anlayışı önerilmektedir. Doğrudan demokrasinin günümüzde tam olarak uygulanamayacağı

görüşlerinden yola çıkılarak katılımcı demokrasi fikri daha fazla gündeme gelmektedir. Sorunlara çözüm olabileceği ve demokrasiye olan güveni tekrardan artıracığı savunulmaktadır. Devlet ve vatandaş arasındaki güveni tekrar inşa etmesi ve katılım ile şeffaflık sorununu çözmesi beklenmektedir. Bu sebeple günümüzde katılımcı demokrasiye ilişkin farklı görüşler olsa da ilgi artmaktadır. Artık temsili demokrasilerin yanında katılımcı demokrasi mekanizmalarına da yer verildiği görülmektedir. Böylelikle vatandaşların yalnızca oy kullanımı sırasında yönetime katılımlarının sağlanmasından ziyade vatandaşı pasif konumdan aktif bir konuma getirmeye yönelik uygulamalara daha fazla rastlanılmaktadır (Nacak, 2014: 211).

## **1.6. Demokrasinin Değerleri ve Temel Belirleyicileri**

Demokrasi kökeni itibariyle Antik Yunan'a dayanıyor olsa da bugünkü haliyle demokrasi çok daha yeni bir olguyu ifade etmektedir. Yunan ve Roma uygarlıklarının aksine bugünkü modern demokrasi yeni bir yapılanmayı içermektedir. Modern demokrasinin sahip olduğu özellikleri; *“Yurttaş odaklılık, adil ve dürüst seçim, siyasal eşitlik, çoğunluk yönetimi, açık tartışmacı, iknacı ve uzlaşmaya dayallık, açık ve sorumlu hükümet, sivil toplum, hukuk önünde eşitlik, iktidarın yalnız bir kişi ya da grubun elinde bulunmaması ve halkın tamamına ait olması, azınlık haklarının korunması, rasyonel temeller üzerine oturtulan yönetim yapıları, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti, yasama yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı, bireyselleşme, laiklik, örgütlenme ve örgütlere katılma hürriyeti, ifade hürriyeti, kamu görevlerine girebilme hakkı, haberleşme hürriyeti, temel insan hakları ve benzeri”* şeklinde ifade etmek mümkündür (Özdemir vd., 2006: 265).

Demokrasinin temel özellikleri ve içerdiği değerler incelendiğinde; kuvvetler ayrılığı ilkesi yargının bağımsızlığına atıfta bulunmaktadır. Ayrıca bu ilke yürütme ve denetlemeye işlerlik ve etkinlik kazandırmaya çalışmaktadır. Bu nedenle demokrasinin kuvvetler arasında dengeye önem verdiği görülmektedir. Dengesizlik durumunda kurumların işleyişi ve yapısı üzerinde olumsuz etkiler görülebilmektedir. Kurumların işleyişi bireylerin özgürlüklerini ve haklarını etkileyebilmesi yönünden çok önemlidir. Örneğin, totaliter bir rejimde bireylerin sahip olduğu haklar ve özgürlükler üzerinde kısıtlamalar görülebilmekte aynı zamanda imkanlarda eşitlik

aramak zorlaşmaktadır. Demokrasi ise insan onuru ile bağdaşır, insanı yücelten ve geliştiren bir ortam sağlamalı, bireysel hak ve özgürlükleri korumalıdır. Aynı zamanda demokrasi yalnızca insanı insanlar arasındaki ilişki de değil, insanı vatandaş ve devlet arasındaki ilişkide de korumaktadır.

Demokrasinin içerdiği hukuki ve toplumsal değerlerin bir ülkede işletilmesi ise kalıplaşmış ifadelerin aksine değişiklik gösterebilmektedir. Yani demokrasinin değerleri toplumun kültürel değerine, toplumun devletten ve devletin toplumdan olan beklentilerine, tarihi geçmişe göre şekillenebilmektedir. Demokrasi sistemi adı altında hakların ve özgürlüklerin zedelenmesi mümkün olabilmektedir (Ural, 1999: 452-453). Ancak böyle bir durumda demokrasi kültürünün geliştiği ve sağlam olduğu söylenemez. Çünkü demokrasinin varlığını ifade eden unsurlar içerisinde temel hak ve özgürlüklere öncelikle önem verilmektedir. Hak ve özgürlüklerin zedelenmesi demokrasi ile uyuşmadığından böyle bir rejimin demokrasi olarak ifade edilmesi de doğru olmayacaktır. Bu noktada “demokrasinin konsolidasyonu” kavramı aklı gelmektedir. Bu kavram toplumsal, kurumsal ve hatta psikolojik yaşamda demokrasinin rutinleşerek derinden içselleştiğini, gelecekte demokrasi rejiminin otoriter rejime doğru yönelme eğiliminin çok düşük olduğunu ifade etmektedir (Linz vd., 1996: 2).

Demokrasinin varlığının ve değerlerinin bir diğer ifadesi de vatandaşların haklarının korunmasına, toplumsal düzenin sağlanmasına ve hükümetin gücüne sınırlama getirilmesine neden olan hukukun üstünlüğü ilkesidir. Ayrıca demokrasilerde tüm vatandaşlar hukuk önünde eşittir (Aktaş, 2015: 99). Bu açılarından demokrasi, hukuk devletinde hayat bulmaktadır. Yönetim ve tüm kamu kurumları hukuka bağlı olarak hareket etmelidir.

Diğer bir demokrasi unsuru ise çoğulcu prensiple farklı fikir ve düşüncelerin oluşmasına ve temsiline hak ve güvence tanınmasıdır. Demokrasinin içinde çoğulcu ve azınlık kavramlarının bir arada kullanılması zıtlık yaratıyor gibi görünse de, demokrasi çoğunluğun yönetimini ifade ederken azınlığında hak ve çıkarlarını koruyan bir rejimdir. Demokrasinin en bilinen unsurlarından biri de seçimlerdir. Yönetim değişikliğine ve halkın ihtiyaç ve tercihleri doğrultusunda değişim yapabilmesine fırsat veren sürekli ve periyodik seçimler demokrasi ile özleşmiştir.



Ayrıca demokrasi muhalif fikirlere karşı açık olunmasını ve özgürlüğün siyasi, sosyal, ekonomik, kültürel her alanda tesis edilmesini içermektedir (Baştürk, 2011: 50).

Diğer bir önemli özellik ise demokratik bir yönetimde açık ve sorumlu yönetimlerin varlığıdır. Açıklık, demokrasi için olmazsa olmaz bir unsurdur. Açıklık kavramını çok sesliliğe ve çeşitliliğe izin veren, farklı görüşlerin açıklanması açısından engellere maruz kalınmaması olarakta anlamak mümkündür. Böylece demokrasinin ifade ve düşünce özgürlüğüne dair ilkesi uygulanmış olacaktır. Ayrıca örgütlenme hakkı, düşünceleri açıklarken ve yayma hakkını kullanırken bunu toplu olarak veya partiler kurarak yapabilmeyi ifade etmektedir. Özellikle sıkça siyasi partiler bu anlamda faaliyet göstermektedir (Kuzu, 1992: 355).

İktidar, gücünü halk tarafından kazanmaktadır. Bu nedenle halka karşı sorumluluğu vardır. Halkın ise sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğini anlayabilmesi için yapılan faaliyetlere dair bilgisinin olması gerekmektedir. Bu bağlamda açıklık ilkesi; yönetimin şeffaf olması, bilgi ve dökümanlara ulaşabilme, kamu makamlarının toplantılarının gizlilikle değil de açık olarak yapılması şekilde üç biçimde işletilmektedir. Açık ve sorumlu yönetim ilkesi işletilirken aynı zamanda oluşabilecek yolsuzlukların da önlenmesi mümkün olmaktadır (Emini, 2014: 525). Yani açıklık bir diğer açıdan vatandaşların kamuyu ilgilendiren tüm konularda bilgiye ulaşabilir olmasını içermektedir. Hukuk devleti olmanın da getirdiği bir hak olarak demokrasilerde bilgi edinme hakkı ve sorumlu bir hükümet olarak hesap verebilir bir yapı sağlanmalıdır. Öte yandan gücün kötüye kullanımını ve yolsuzluğu engellemek amacıyla denetim ve kontrol mekanizmalarına yer verilmektedir.

Unutulmamalıdır ki demokrasinin yapı taşlarını haklar oluşturmaktadır. Yine katılım hakkı da bunlardan biridir. Demokrasi halkın yönetimi, halkın egemenliği anlamına gelirken halkın sosyal ve siyasi hayata katılımını da öngörmektedir. İktidar ve temsilcilerin elde ettikleri gücü ne şekilde kullandıklarını tespit edebilmek için vatandaşların bilgi sahibi olmasının yanında görüşlerini özgürce ifade etmesi ve kamu çıkarları dahilinde fikirlerini sunabilmesi de gerekmektedir. Dönemsel yapılan seçimlerde oy kullanmak önemli bir siyasal hak ve vatandaşlık görevidir. Vatandaşların aynı zamanda istedikleri parti, dernek ve kuruluşa üye olabilme, toplantı ve gösteri yapma hakkına da sahip olmaları gerekmektedir. Siyasal katılım vatandaşların sivil toplum olarak ifade edilen derneklere ve kurum veya kuruluşlara

üye olabilmeleri ile de mümkün olmaktadır. Bu kuruluşlar demokrasilerde farklı şekillerde olabilir ve toplumsal çıkarlara hizmet edebilmektedir. Bu kuruluşlar örneğin, kadın hakları, insan hakları, hayvan hakları, işçi hakları gibi çeşitli alanlara yönelik faaliyetler içerisinde olabilmektedir (Aktaş, 2015: 96). Ayrıca günümüzde siyasal katılım biçimleri farklılaşmaya devam etmektedir.

Demokrasinin unsurlarından biri olan eşitlik ise herkesin aynı haklara sahip olmasının yanı sıra toplumda var olan eşitsizlikleri de dengeye getirebilmeyi içermektedir. Demokratik bir ülke kırılğan ve savunmasız kesimlerin eşitsizliklerini hukuki sınırlar dahilinde giderebilmek için katkı sunmalıdır. Demokrasinin ilkeleri, uygulandığı ülkedeki eşitsizlikleri düzeltmeye yardımcı olmuyor ise o ülkede “aldatıcı ve etkinsiz” işleyen bir demokrasi var demektir. Kısacası, demokrasiyi yalnız yöneticilerin ve temsilcilerin seçimine indirgemek mümkün değildir (Touraine, 2015: 23). Demokrasi özgürlük ve haklardan ayrı düşünülememektedir. Tüm bu değerlerin varlığı ise demokrasinin başarısını etkilemektedir.

## **1.7. Demokrasinin Uygulanış Biçimleri**

Demokrasi uygulamaları, egemenliğin halk tarafından kullanılma biçimine göre değişiklik göstererek çeşitlenmektedir. Bu bağlamda halkın egemenliğinin ilk elden kullanıldığı doğrudan demokrasi, temsilciler aracılığı ile kullanılması halinde temsili demokrasi ve son olarak temsil ve katılımı bir arada barındıran yarı doğrudan demokrasi karşımıza çıkmaktadır. Demokrasinin gerçek anlamı “halkın kendini bizzat yönetmesi” olduğundan doğrudan demokrasinin gerçek bir demokrasi olduğu söylenebilmektedir. Doğrudan demokrasi, halkın yönetime dair kararları temsilci olmadan kendi başına alması ve uygulamasını ifade etmektedir. Ancak J.J. Rousseau'nun “gerçek demokrasi sadece bir idealdir” ifadesi doğrudan demokrasinin günümüz toplumlarında uygulanmasının güç olduğunu düşündürmektedir. Doğrudan demokrasinin uygulama gücünden dolayı “temsili demokrasi” ve “yarı doğrudan demokrasi” gerçek bir demokrasiye yaklaşmaktadır. Modern milli devletlerde devlet yönetimini doğrudan vatandaşlar yerine temsilcilerin sağlaması olağandır. Bu nedenle demokratik devletler sıklıkla temsili demokrasiye dayanmaktadır (Soysal, 2002: 332). Temsili demokrasi ile birlikte halk seçmiş olduğu kişilere kendilerini yönetme yetkisi

vermektedir. Yarı doğrudan demokrasi modeli ise hem temsil hem de katılımı barındırmaktadır. Bu açıdan katılımcı bir yönetim modelini ifade etmektedir (Aktan, 2016: 6-7). Bu demokrasi çeşidinde katılım, halk girişimi, halk vetosu, temsilcilerin azli ve referandum ile gerçekleşmektedir. Geleneksel ayrıma istinaden bu yolları doğrudan demokrasinin araçları olarakta gören birçok ortak görüş vardır. Çünkü bu yollar ile vatandaşlar temsilciler olmadan doğrudan karar vermektedirler.

### **1.7.1. Doğrudan Demokrasi**

Doğrudan demokrasi, bir ülkede vatandaşların kamusal kararları alma sistemine doğrudan dahil olmasını ifade etmektedir. Antik Atina'da ortaya çıkan bu sistem demokrasinin “klasik” ve “orjinal” tipi olarak nitelendirilmektedir. Antik Atina'da devlet ve toplum arasında bir fark bulunmamaktaydı. Çünkü vatandaşlar hem yönetici hem de kuralları ve düzenlemeleri koyan kişilerdi. Böylece vatandaşlar doğrudan devlet işlerine dahil olabilmekteydi. Atina şehir devleti, yurttaşlar ve yöneticiler tarafından yönetilmekteydi. Fakat yasama ve yargı (demos) işlevlerini gerçekleştirmek için vatandaş olunması şartı bulunmaktaydı. Vatandaşlık tanımında ise kadınlar ve köleler dışlanan gruplardı. Zamanla imparatorlukların ortaya çıkması ile Atina şehir devletleri etkisini kaybetmiştir (Held, 1992: 12-13).

Günümüzde ise doğrudan demokrasinin uygulanmasının imkan dahilinde olmadığı görüşüne sahip birçok yazar bulunmaktadır. Bunun sebebi ise özellikle nüfus ve yüz ölçümsel olarak ülkelerin büyümüş olmasıdır. Günümüz toplumlarında nüfusun milyonları bulması, vatandaşların çalışma yoğunluğu içinde olması ve ihtiyaçların çeşitlenmesi, farklılaşması bu sistemin pratikte uygulamaya geçmesini zorlaştırmaktadır. Antik Yunan'da vatandaşlar devlet işlerine katılırken köleler ise vatandaşların gündelik işlerini yapmaktaydı. Ayrıca nüfusun azlığı karar alma süreçlerine katılım imkanını artırırken günümüzde bu süreçlere milyonların doğrudan katılabilmesi mümkün değildir. İstisna olarak İsviçre küçük kantonları örnek verilebilmektedir. 25 bin ile 30 bin nüfus arasında değişen bu kantonlar küçük idari birimleri ifade etmektedir. Böylece doğrudan demokrasiyi uygulanabilir kılmaktadır (Aktaş, 2015: 92).

### 1.7.2. Temsili Demokrasi

Demokrasinin saf ve yalın hali olan doğrudan demokrasi anlayışının Antik Yunan şehir devletlerinde uygulandığı süreçte kararların doğrudan halk katılımı ile alındığından bahsedilmiştir. Fakat zamanla artan nüfusla birlikte kalabalıklaşan toplumlar, ekonomik ve politik değişimler doğrudan demokrasi rejiminde değişikliğe gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu süreçte temsili demokrasilerin etkinliği artmaya ve ulus-devletlerinin var olmaya başlaması ile demokrasilerin temel biçimi temsili olmaya başlamıştır. Öncelikle temsil kavramını açıklamak gerekirse temsil, bir kimse veya bir toplum adına işlem yapabilmek için kişilerden veya toplumdaki alımlardan alınan yetki anlamına gelmektedir (Nacak, 2014: 196). Temsili demokrasi ise “*Halka ait olan iktidarın, halk adına, halkın seçtiği ve halka karşı sorumlu temsilciler aracılığıyla kullanılması*” şeklinde tanımlanabilmektedir (Varlık vd., 2003: 179). Ülkelerin günümüzde en yaygın olarak kullandığı bu demokrasi çeşidi halkın periyodik seçimler aracılığı ile kendisini temsil edecek kişileri seçmesi yoluyla yönetime katılım sağlayarak egemenlik gücünü seçtiği kişilere devretmesi ile gerçekleşmektedir. Böylece temsilciler halk adına kararlar alarak uygulamaktadır. Halkın temsil edildiği yer ise parlamentolardır.

Bu açılarından temsili demokrasileri “seçimle gelen temsilcilerin varlığı, ulusal parlamento ve halk tarafından seçilen yerel yönetimler” şeklinde başlıca üç kurucu unsurda toplamak mümkündür. Bu unsurların ortak özelliği, halkın iradesini yansıtmaya imkanı veren mekanizmalar olmasıdır. Temsili demokrasilerin en belirgin özelliği, bireylerin seçimler aracılığı ile oy kullanarak yönetime katılması ve seçimle gelmiş olan temsilcilerin varlığıdır. Seçimlerde halk iradesi söz konusu olmakta, bireyler kendilerini temsil etmesi için uygun gördükleri kişileri seçmektedirler. Bu sayede temsili demokrasinin gerçekleşmesi için ilk adım atılmaktadır. Ancak belirtilmelidir ki, bir ülkede seçimlerin yapıyor olması tek başına o ülkenin demokratik olduğunu göstermeye yetmemektedir. Diğer unsurlarında var olması ve etkin işlemesi gereklidir. Diğer bir unsur olan parlamentolar ise seçilen temsilcilerin toplandığı ve yönetimle ilgili kararların alındığı, yasaların hazırlandığı çatılardır. Bu sebeple temsili demokrasilerin başlıca unsurları arasındadır. Son unsur ise yerel düzeydeki temsilcilerin de seçilmesi ve yerel yönetimlerin varlığı ile ilgilidir (İsbir, 2010: 1577-1578).

### **1.7.3. Yarı Doğrudan Demokrasi**

İki demokrasi çeşidinin bir arada olduğu alternatif olan bu anlayış, egemenlik gücünün temsilciler ve vatandaşlar arasında bölüşülmesi ile gerçekleşmektedir. Bu demokrasi çeşidinde halk kendisini temsil edecek olan temsilcileri seçmesiyle temsili demokrasiye benzemektedir. Ancak referandum, halk vetosu, halk teşebbüsü gibi mekanizmalar aracılığıyla yönetime doğrudan katılması ile doğrudan demokrasiye de benzemektedir. Kısacası, temsili demokrasi ve doğrudan demokrasinin bir arada olmasından dolayı bu demokrasi çeşidine yarı doğrudan demokrasi denilmektedir. Örneklerine İsviçre, İtalya’da rastlamak mümkündür (Tunç, 2008: 1117). Yarı doğrudan demokrasinin araçlarından kısaca bahsetmek gerekirse, devlet organlarınca kabul edilmiş ya da kabul edilecek olan işlem veya kanunun halk oylamasına sunulmuş olmasına referandum denilmektedir. Kararlar, evet veya hayır biçiminde bildirilmektedir. Halk vetosu ise söz konusu kanunun kabul edilmiş ancak halkın isteği ile halk oylamasına sunulmasıyla itiraz edilebilmesi anlamına gelmektedir. Halk teşebbüsü ise halk tarafından istenen bir kanunun, halk tarafından hazırlanarak yasama organlarına kanun teklifinde bulunulması anlamına gelmektedir (Görgeç, 2017: 43).

## **1.8. Demokrasi Düzeyinin Ölçümü**

Çalışmanın bu kısmında demokrasi düzeyinin ölçümü için kullanılan çeşitli endekslere yer verilmiştir.

### **1.8.1. The Economist Demokrasi Endeksi-Democracy Index**

Demokrasi endeksi, İngiltere merkezli Economist Group'un araştırma bölümü olan Economist Intelligence Unit (EIU) tarafından 2006 yılından beri yayınlanmaktadır. Toplam 167 ülke ve bölgedeki demokrasi düzeyini ölçmeye çalışmaktadır. Seçim süreci, çoğulculuk, sivil özgürlükler, hükümetin işleyişi, siyasi katılım, siyasal kültür olarak 5 kategoride 60 göstergeye dayanmaktadır. Beş kategori endeksinin ortalaması alınmaktadır ve 10 tam puan üzerinden puanlanmaktadır. Yapılan puanlama ve sıralamanın yanında ülkeler “Tam Demokrasiler, Kusurlu Demokrasiler, Karma Rejimler ve Otoriter Rejimler” şeklinde 4 gruba ayrılmaktadır. (EIU, 2022: 3). Endeks skorları, ülkeleri dört rejim türünden birine yerleştirmek için kullanılır. Skorlar ve rejim türleri şu şekilde kategorize edilmektedir (EIU, 2022: 68);

- “Tam Demokrasi” (8 ve üzeri)
- “Kusurlu Demokrasi” (6 ile 8)
- “Karma (Hibrit) Rejimler” (4 ile 6)
- “Otoriter Rejimler” (0 ile 4)

Bu kategorileri tanımlamak gerekirse (Topuz, 2016 :786);

- Tam Demokrasiler: Bu kategoriye giren ülkelerin temel hak ve özgürlüklere, bağımsız yargıya ve kuvvetler ayrılığına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu ülkeler de demokrasiyi destekleyen bir siyasi kültürün mevcut olduğu anlamına gelmektedir. Demokrasinin işleyişinde sınırlı sorunlar meydana gelmektedir. Bağımsız, özgür ve çeşitli medya söz konusudur.
- Kusurlu Demokrasiler: Bu kategoride demokrasiyi destekleyen siyasi kültürden bahsedilmemektedir. Yönetimsel sorunlar görülebilmekte ve siyasi katılım düşük seviyede kalabilmektedir. Demokrasinin önemli bir unsuru olan özgür ve adil seçim ortamı vardır. Belli periyotlarda yapılan seçimlerle muhalefetin iktidara gelebilme şansı vardır. Temel hak ve özgürlüklere sahip olmakla birlikte sorunlar görülebilmektedir.
- Karma Rejimler (Hibrit): Bu kategoriye giren ülkelerde seçimlerdeki düzensizlikler nedeni ile özgür ve adil demokrasi ortamı olmamaktadır. Hükümet, muhalefet üzerinde baskı kurabilmektedir. Bu nedenler ile yönetimin işleyişinde sorunlar, siyasal katılım ve siyasi kültürde zayıflıklar görülmektedir. Yargının bağımsızlığı ihlal edilerek, yargı baskı ve yönlendirmeye maruz kalabilmektedir. Medya da baskı altındadır veya yönlendirilmektedir. Sivil toplum ise zayıftır. Yolsuzluğun yaygın olduğu ve hukukun üstünlüğünün zayıf olduğu görülebilmektedir.
- Otoriter Rejimler: Bu kategoriye giren ülkelerde sıklıkla monarşiler ve diktatörlük ile yönetim söz konusudur. Siyasi çoğulculuk yoktur veya çok sınırlıdır. Seçimler yapılmaz eğer yapılıyor ise de bu seçimlerin adil ve özgür bir biçimde gerçekleşme olanağı çok kısıtlıdır. Demokrasiyi güçlendiren siyasi kültür yoktur. Temel hak ve özgürlüklerin olmaması veya kısıtlanması yaygındır. Medya, devlete aittir. Yargı bağımsızlığı yoktur.

### **1.8.2. Freedom House Özgürlük Endeksi**

Freedom House, 1941'de "kâr amacı gütmeyen, tarafsız bir kuruluş" olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde kurulmuştur. Aşırı sol ve aşırı sağın diktatörlüklerine karşı çıkmakta ve amacını dünyada demokrasi ve insan haklarının yaygınlaşması için çalışmak olarak tanımlamıştır. Freedom House, her yıl Dünyada Özgürlük raporu yayınlamaktadır. Endeks kapsamında özgürlük; politik haklar ve bireysel özgürlükler şeklinde iki eksene dayanmaktadır. Politik hakların kontrol listesi; seçimler, siyasi çoğulculuk ve katılım, devlet işlevselliği ve isteğe bağlı siyasi haklar olarak alt kategorileri içermektedir. Kısacası, çoğunlukla siyasal katılımı ilgilidir. Bireysel özgürlükler kontrol listesi ise özgür ifade ve inanç, örgütsel ve örgütsel haklar, hukukun üstünlüğü, kişisel özerklik ve bireysel haklara ilişkin alt kategorilerden oluşmaktadır. Her alt kategori yine farklı alt sorularda kümelenebilir. Politik haklar ve sivil özgürlüklere yönelik toplam 25 soru bulunmaktadır. Bu soruların her birine 0 ila 4 arasında ham puan verilir, 0 puan en küçük dereceyi ve 4 en büyük dereceyi temsil etmektedir. Bir ülke için mümkün olan maksimum puanlar ise politik haklar için 40, sivil özgürlükler için 60 puandır. Ham puanlar ise 1-7 puanlık bir derecelendirme ölçeğine dönüştürülmektedir. 1 puan en yüksek özgürlük düzeyi iken 7 en düşük özgürlük seviyesini ifade etmektedir. Böylece alınan sonuç ülkenin statüsünü belirlemektedir. 1972'den beri, Freedom House tüm ülkelerin durumunu (özgür, kısmen özgür ve özgür değil) şeklinde dünya çapında karşılaştırmalı bir formatta yayınlamaktadır (Campbell, 2008 :11-12). Puanlama aralıkları ve ifade ettiği özgürlük dereceleri şu şekildedir;

- 1.0 ile 2.5 = Özgür
- 3.0 ile 5.0 = Kısmen Özgür
- 5.5 ile 7.0 = Özgür Değil

### **1.8.3. Polity Demokrasi Endeksi**

Polity IV, Maryland Üniversitesi'nden Ted Robert Gurr tarafından kurulmuştur. Günümüzde Mason Üniversitesi'nden Monty G. Marshall tarafından yönetilmektedir. Polity IV projesi, siyasi rejim özellikleri ve değişiklikleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Polity IV'ün veri tabanında dünyadaki tüm büyük,

bağımsız devletler yer almaktadır. 1800'lerden beri toplam nüfusu 500.000 veya daha fazla olan 167 ülkeye ait rejim bilgisini vermektedir. Temel araştırma prensibi olarak demokratik ve otokratik özelliklere odaklanmaktadır. Demokrasi ve otokrasi skoru arasındaki fark Polity endeksini ifade etmektedir. Demokrasi skoru 0 ile 10 arasında değerler almaktadır. 0 puan demokrasinin yokluğunun ifadesi iken 10 puan ise tam gelişmiş demokrasinin göstergesidir. Otokrasi skoru da 0 ile 10 arasında değerler almaktadır. 0 puan otokratik unsurların olmadığını, 10 puan ise tam gelişmiş bir otokrasiyi ifade etmektedir. Her iki skorda "siyasal katılım rekabetçiliği, katılım düzenlemesi, siyasal katılım açıklığı ve başkanlık yönetimi üzerindeki sınırlamalar" şeklinde benzer kodları ele almaktadır. Endeks, demokrasi skoru ve otokrasi skorunun farkıdır. Böylece ülkeler oluşturulan endekste -10 yani "otokrasi" den +10 yani "demokrasi" ye kadar değerler almaktadır. Puanlama sonucunda "Tamamen kurumsallaşmış otokrasiler", "karışık veya tutarsız otorite" anokrasiler olarak da adlandırılan rejimler ve "tamamen kurumsallaşmış demokrasiler" biçiminde üç ana rejim oluşmaktadır (Campbell, 2008 :12-13). Polity Puanı üç farklı rejim kategorizasyonu ve puan ölçeği şu şekildedir;

- "Otokrasiler" (-10 ile -6),
- "Anokrasiler" (-5 ile +5)
- "Demokrasiler" (+6 ile +10)

#### **1.8.4. Vanhanen Demokrasi Endeksi**

Vanhanen Endeksi, Tatu Vanhanen tarafından geliştirilmiştir. Endeks tabanı 2 bileşenden oluşmaktadır. Biri "rekabet unsuru" diğeri ise "katılım boyutu" dur. Bu iki bileşeni demokratikleşmenin iki temel göstergesi olarak ifade etmektedir. 1810-2000 yılı arasında 187 ülkeyi kapsamaktadır. Endeks 0 ve 70 arasında bir puanlama ölçütüne sahiptir. 0 demokrasinin yokluğunu ifade ederken 70 tam gelişmiş demokrasiyi vermektedir. Vanhanen hesaplama için rekabetten ve katılımdan yararlanmaktadır. Bu iki kavram ise Robert A. Dahl' ın poliarşi tanımının temel iki ölçütüdür. Bu nedenle bu endeks "poliarşi ölçütü" olarak da ifade edilebilir (Campbell, 2008 :13-14).



## İKİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE HAKKI İLE DEMOKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİ

#### 2.1. Bütçe Hakkının Demokratik Kökenleri

Demokrasinin ortaya çıkışı, kralın keyfi olarak vergi almasına karşı halkın tepki göstermesi ve bu anlamda kralın mutlak gücünün sınırlandırılması ile başlamıştır. Bunun neticesinde parlamentoların ilk elde etmiş olduğu kazanım vergilendirme yetkisi olmuştur. Magna Carta Libertatum'u (Büyük Özgürlükler Fermanı) halk hareketine dayanmamakla birlikte mutlak güce vergi koyma yetkisi açısından sınırlama getirmesinden dolayı tarihsel bir simge olmuştur (Narter, 2012: 37). Magna Carta'nın 12. Maddesi "*Kendimiz için kurtuluş akçesi, büyük oğlumuzun şövalye olması ve «yalnızca bir kere» büyük kızımızın evlenmesi sebepleriyle toplananlar dışında krallığımızda genel onaylama olmadan hiçbir vergi veya yardım toplanamayacaktır*" şeklindedir (İlal, 1968: 216). Bu bağlamda "Temsilsiz vergi olmaz" ilkesinin kaynağı olan ve kral ile baronlar arasında imzalanan bu belge meclisin izni olmadan vergi toplanamayacağını ifade eden vergileme hakkının kazanılmasını sağlamıştır. Bu sebeple bütçe hakkı açısından önemli bir adım olmuştur. Ayrıca temsili demokrasinin gelişimi yolunda önemli bir başlangıç olarak kabul görmektedir (Ergen, 2012: 324).

Neticede İngiltere'de parlamentonun ve bu bağlamda demokratik bir yönetimin ilk adımları atılmıştır. Ancak Kral John döneminde Magna Carta ile bütçe hakkı anayasal olarak kabul edilmiş olsa da vergi hakkının tam anlamı ile elde edilmesi sağlanamamıştır. Vergi hakkının tam anlamı ile kazanılması için verilen mücadeleler yüzyıllar boyunca devam etmiştir. I. Charles döneminde vergilendirme yetkisi dolayısı ile kral ve parlamento arasındaki ilişki ciddi bir şekilde kötüleşmiştir. Kralın vergilendirme yetkisine sınırlandırma getiren diğer anayasal belge ise I. Charles tarafından imzalanan 1628 tarihli "Haklar Dilekçesi" olmuştur. Ancak kral, Haklar Dilekçesi'ne uymayarak tek taraflı olarak halkın rızası olmadan vergi alınamaz ilkesine karşı gelmeye başlamıştır. Bu süreçte getirmiş olduğu donanma vergisi (ship money)

de parlamento ve kral arasındaki iç savaşı tetiklemiştir. Bu konu neticede 1649'da I. Charles'ın ölümüne neden olan sebepler arasına girmiştir. Daha sonraki yıllarda İngiliz Parlamentosu ile kralın iktidar çekişmelerinden dolayı “Şanlı Devrim” gerçekleşmiştir. Yasama ve yürütme arasında ki ayrılığın önem kazanmasını sağlamıştır (Ertaş, 2020: 464). 1688 Şanlı Devrim mücadelesinin sonucunda 1689 tarihli İnsan Hakları Bildirgesi, tahta çıkmanın bir koşulu olarak III. William tarafından onaylanmıştır. Böylece parlamento adına önemli bir zafer kazanılmıştır. Kral, “Parlamentonun izni olmaksızın” ilkesini sağlam bir biçimde kabul etmek zorunda kalmıştır (Wehner vd., 2007: 36). Kısacası, İngiltere için 17. Yüzyılda kabul edilmiş olan İnsan Hakları Bildirgesi (Bill of Rights) bütçe hakkı için asıl önemli olan gelişmeyi ifade etmektedir.

Öte yandan Amerikan Bağımsızlık Hareketi'nde ve demokratik sistemin kurulmasın da Boston Çay Partisi'nin İngiltere'nin savaş finansmanı için getirdiği vergiler dolayısı ile başlatmış olduğu hareketin çok önemli bir yeri olmuştur. 1776 tarihinde onaylanan Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'nde rıza olmadan vergi konulamaz ilkesine yer verilmiştir. Bütçe hakkının en temel ilkesi Amerikan Devrimine ilham olmuş ve vergilemeye ilişkin talepler “Temsilsiz vergi olmaz” sloganı ile ifade edilmiştir (Narter, 2012: 38). 1783 yılında Amerikan Bağımsızlık Savaşı'nın sonlanması ile vergi koyma ile harcama yapma hakkının parlamentoya verilmesi bütçe hakkının kurumsallaşması açısından bir dönüm noktası olarak görülmektedir (Biçer vd., 2009: 46).

1789 Fransız Devrimi'nin önde gelen nedenleri arasında da kralın sınırsız ve keyfi şekilde vergi koymasına sınırlandırılma getirilmesine yönelik talepler yer almaktadır. Devrimin ardından ilan edilen Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde bütçe hakkının halka ve temsilcilerine ait olduğu belirtilmiştir (Narter, 2012: 38). Görüldüğü üzere, Avrupa devletlerinde ortaya çıkan tepkilerin önemli hareket noktasını vergiler oluşturmuştur. Bu mücadelelerin ardından bütçe hakkının yerleşmesi, vergilendirme yetkisi ve demokrasi açısından önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir.

Türkiye'de ise bütçe hakkına ilişkin kazanımlar İngiltere, Fransa, ABD'den farklı olarak halk hareketinden ziyade ıslahat çabaları ile meydana gelmiştir (Feyzioğlu, 1983: 6). Osmanlı Devleti'nde 1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak

bütçe hakkına ilişkin ilk anayasal metin olarak görülmektedir. Uygulanmamakla birlikte adil vergilendirme açısından atılmış ilk adımdır. Sened-i İttifak'ın 7. Maddesi: *“Fakirlerin ve genel olarak tüm halkın korunması esas olduğundan, ayan ve hanedan, himayeleri altında bulunan yerlerin asayişini sağlamakta ve fakirlerin ve halkın vergilendirilmesinde aşırılığa gitmeme hususunda gerekli özeni göstereceklerdir; vergilemeye ilişkin olarak hanedan arasındaki görüşmelerle ulaşılan kararlara göre uygulamaya devam olunacaktır”* şeklinde ifade edilmiştir (Mutlu, 2021: 127). Sened-i İttifak ayanların konumunu güçlendirmeye yaramakla birlikte Avrupa'da yaşanan gelişmeler gibi temsili demokrasiyi kurmak adına kazanımlar sağlamamıştır.

Bütçe hakkı açısından diğer gelişmelere bakıldığında, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile bütçe hakkı kapsamına giren konulara değinilmiştir. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanında ise vergilemede eşitlik sağlama ve vergi tahsil yöntemlerine ilişkin düzenlemeler yer almaktaydı. Ayrıca bu ferman Batılı ülkelerin baskıları doğrultusunda kabul edilmiştir. Ancak neticede bu belgeler temsili demokrasiye geçiş açısından yetersiz kalmıştır (Hoş, 2015: 19). Öte yandan 1855 yılında Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamnamesinde ilk kez bütçenin sistematik şekilde hazırlanmasına yer verilmiştir. Fakat millet iradesi ile seçilen temsilcilerin olmayışı ve bütçeler üzerinde hükümdarın iradesinin olmasından dolayı bütçe hakkını padişahın kullandığı ve gerçek anlamda bir bütçe hakkının elde edilemediği görülmektedir (Bağlı, 2014: 122).

Diğer bir gelişmede Osmanlı Devleti'nin ilk yazılı anayasası olan 1876 tarihli Kanunu-i Esasi ile gerçekleşmiştir. Bu kanun ile ilk kez bütçe hakkı ilk parlamento olarak kabul edilen Meclis-i Umumi'ye verilmiştir. Bu gelişme bütçe hakkı açısından önemli bir dönemi ifade etmektedir (Narter, 2012: 41). Belirtilmelidir ki, bütçe hakkı ilk defa 1876 Kanunu-i Esasi ile kabul edilmiş olmakla birlikte bütçe hakkı tam anlamıyla kullanılamamıştır. Ayrıca ilanından bir yıl sonra askıya alınması ve ardından otuz yıl uygulanamaması nedeni ile tam anlamı ile demokratik bir kazanım da sağlayamamıştır. Tekrar uygulanmaya başlandığı zaman ise bütçe hakkının etkin kullanımının önünde engeller bulunmaktaydı (Hoş, 2015: 22).

Bütçenin gerçek anlamda hazırlanması, onaylanması ve uygulanması açısından ve bütçe hakkını da içermesi ile ilk bütçenin 1909 bütçesi olduğu kabul edilmektedir. 1910 yılında ise Muhasebe-i Umumiye kanunu ile bütçe ve bütçe

hakkına yönelik düzenlemelerin süreklilik kazanması ve bütçelerin genellik ve birlik ilkesine uygun şekilde hazırlanması sağlanmıştır. Fakat birinci dünya savaşının başlaması ile bu ilkeler tam anlamı ile uygulama alanı bulamamıştır (Ergen, 2012: 246). Bu sebeple asıl olarak günümüz anlamı ile temsilciler aracılığı ile bütçe hakkının kullanımı cumhuriyetin ilanı ile mümkün olmuştur. 1924 Anayasası (Teşkilatı Esasiye) ile birlikte parlamentolar mali yetkilerini ve fonksiyonlarını kazanabilmiştir (Hoş, 2015: 22). 1924 Anayasası'nın 85. Maddesi: *“Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılmaya kadar alınabilir.”* şeklindedir. Bu madde ile verginin kanuniliği ilkesine yer verildiğini görmekteyiz (Mutlu, 2021: 129). 1924 Anayasasının bu ve diğer bir çok hükmü bütçe hakkının tam anlamı ile TBMM' ye verilmesini sağlamıştır (Dileyici vd., 2010: 38).

Bütçelemeye dair tüm süreçler bütçe hakkından meydana gelmektedir. Fakat bu hakkın kazanılmasının kökeninde tarih boyunca verilmiş mücadelelerin yattığı sonucu karşımıza çıkmaktadır. Bütçe kanunu, gelirleri toplama ve harcamaları gerçekleştirmek için hükümete yetki vermektedir. Ayrıca bütçenin demokrasilerde parlamentolar tarafından onaylanması yıllık bir rutindir. Bunun elde edilmesi yolunda yapılan uzun süreli mücadelelerin başlangıcı İngiltere Avam Kamarasına dayanmaktadır. 17. yüzyılda vergilendirme hakkı ve modern bütçelemenin yükselişi gerçekleşse de harcamaların kontrolü ve onama hakkı ancak 19. yüzyılda elde edilebilmiştir. Bununla birlikte parlamentonun gücü tam anlamı ile kabul edilmiştir (Konukman, 2015: 24-25). Bu açıdan modern anlamdaki bütçe anlayışı ve bütçe hakkı İngiltere'de 19. Yüzyılda, Fransa'da 1950'li yıllarda ve Amerika'da 1960'lı yıllardan itibaren daha işlevsel bir biçimde kullanılmaya başlamıştır. Neredeyse yedi yüzyıl süren bir çabanın ardından bugünkü halini alan bütçe hakkı, mali alanda egemenliğin halka ait olması anlamına geldiğinden demokrasiyle iç içe gelişme göstermiştir (Narter, 2012: 38). Türkiye'de ise bütçeyi hazırlama, onama ve denetimini gerçekleştirme hakkının temsilcilere devredilmesi ancak 19. yüzyılın sonlarında gerçekleşebilmiştir (Bağlı, 2014: 120; Edizdoğan, 1989: 25). Bütçe hakkının ilk adımı Sened-i İttifak ile atılmış ardından birçok yenilik ve gelişmeler yaşanmıştır. Ancak modern anlamdaki bütçe hakkının 1924 Anayasası ile elde edildiği görülmektedir.

Ardından 1961 ile 1982 anayasaları ile bütçe hakkı ve demokrasi gelişme göstermeye devam etmiştir.

Özetlemek gerekirse, demokrasilerin ortaya çıkmasında vergi açısından uygulanan keyfiliğe karşı gelinmesi yatmaktadır. Bu nedenle demokrasi ve bütçe gelişmeleri eş zamanlı ortaya çıkmıştır. Tarihsel olarak da bakıldığında, bütçe hakkı ve demokrasi bu anlamda birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün olmayan kavramlardır. Halkın söz hakkına sahip olmasına ilişkin elde edilen kazanımlar demokratik yönetimlerin yerleşmesine neden olmuştur. Bu süreçte bütçesel hakları elde edebilmek için uzun dönemli mücadeleler verilirken sıkça engellerle de karşılaşmıştır. Kısacası, millet iradesinin bir sonucu olan bu mücadele bütçe hakkının ortaya çıkmasına, bütçe kavramının gelişebilmesine, parlamenter sisteme geçiş ve hükümdarın sınırsız yetkisinin halkın temsilcilerine devredilmesine ve neticede demokratik bir sisteme öncülük etmiştir. Bu nedenle bütçe sürecindeki gelişmeler ile demokrasinin gelişiminin yakından ilişkili olduğu görülmektedir (Bağlı, 2012: 52). Tarihi süreçten günümüze kadar bütçe hakkı demokratik rejimlerin olmazsa olmaz şartları arasındadır.

## **2.2. Demokrasilerin Bütçeleme Süreci ve Bütçe Hakkı Üzerindeki Etkisi**

Demokrasi son yarım yüzyıldır otoriter veya totaliter rejimlere direnme biçimidir (Tourine, 2015: 95). Otoriter veya totaliter rejimler gücün kaynağını halktan almadığı için bunları otokrasinin alt türleri olarak değerlendirmek mümkündür (Erdoğan,2020). Demokrasilerde çoğunluk, seçimler suretiyle iktidarı belirlemektedir. Otoriter veya totaliter rejimler de bunun tam tersi vardır. Bu yönetim şekillerinde ülke yönetimi bir kişi veya bir grubun elindedir. Diktatörlüğe benzer olsa da farklılıkları mevcuttur. Otoriter hükümet şeklinde güç tek bir kişinin veya grubun elindedir. Bu sebeple iktidarın kaynağı tek bir siyasi güçten oluşmaktadır. Otoriterlik özellikle iktidarı kullanma ve hükümet açısından kendini göstermektedir. Totaliterlik ise otoriterliğin daha sert bir biçimidir. Güç sahibi kişi siyasal alanın dışında toplum üzerinde de etkilidir. Öte yandan toplum, yönetim veya liderin söylediğini yapma eğilimindedir. Özgürlük yoktur ve toplum devlet kontrolindedir. Bu rejimin örnek

liderleri olarak Hitler, Mussolini, Joseph Stalin isimleri verilebilir (Yılmaz, 2019: 4-5).

Kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verebilirlik en çok ülkenin finansal yönetimi ve bütçe tahsisleri üzerinde kendini göstermektedir. Bütçeler, kaynakların ne kadar toplandığı, nasıl harcandığına dair bilgileri içermektedir. Şeffaflık ise hesap verebilirliğin ön koşuludur. Çünkü tüm bilgilere erişilebilir ise hesap sorabilirlik mümkün olmaktadır. Öte yandan bu iki unsur iyi bir yönetim için gerekli koşullar arasında görülmektedir (Emmanson vd, 2021: 15). Özellikle demokrasilerin iyi işlediği ülkelerde bireylerin mali bilgilere yani bütçe belgeleri hakkında daha fazla bilgiye sahip olabilmeleri olağandır. Böylece bir ülkenin demokratikleşme seviyesinin artması beraberinde hesap verilebilirlik düzeyinde artış ve bütçe şeffaflığı yüksek bir hükümet yapısının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (Keyifli, 2021: 73). Çünkü hesap verebilirlik ve şeffaflık yükümlülüğünün bilincine sahip bir hükümet ancak demokrasiler de mümkündür. Bu sebeple demokrasilerde, kamu görevinin özel menfaatler için daha az suistimal edilmesi beklenmektedir. Demokratik ülkelerde kamu otoritelerinin hesap verebilirliği resmi bir görev olarak benimsemesi ve alınan kararları ve yapılan faaliyetleri bildirmesi gerekmektedir. Şeffaflıkta böylelikle rutin bir uygulama halini almaktadır. Bu bağlamda devlet kurumları gerçekleştirdiği eylemleri vatandaşların erişimine açmasıyla açıklık ve sorumlu tutabilirlik sağlanacaktır. Eğer demokratik bir ülke bu değerleri hiçe sayarsa açıklığın getireceği katılımdan, hesap verebilirlikten ve neticede toplumun koşullarını iyileştirmeye yönelik çabalardan vazgeçmiş demektir (Jashari, 2018: 65-66).

Kısacası, şeffaflık, demokrasi ile eş anlamlı olmasa da demokrasi için bir ön koşuldur. Çünkü demokrasilerde açık ve sorumlu hükümet bağlamında toplum tarafından politika yapıcıların davranışlarının ve yürüttüğü politikaların izlenebilmesi ve gözlemlenebilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde açık ve sorumlu hükümetin olmaması durumunda politika yapıcılar kaynakları hem yaratma hem de dağıtma açısından kamu çıkarına olmayan bazı politikalara girişebilmektedirler. Politikacılar, kendisi, ailesi, yakınları ve onu destekleyen kimselere vatandaşlardan elde ettiği gelirleri dağıtabilir ve halkın refahı için ayrılan gelirleri kullanabilirler. Rant arama faaliyetleri ve kaynak dağıtımında özel menfaatlere sapılması ise devletin iradesine büyük darbe vurmaktadır (Rosendorff, 2004: 3).

Bunun yanı sıra bir ülkede demokrasi rejiminin varlığında özgür ve adil seçimlerin olduğundan bahsedilmiştir. Bu mekanizmalar şeffaflık, hesap verebilirlik unsuru ile de ilişkilidir. Böyle bir ortamda yetkililerin görevlerini kaybetme riski yüksek olacağından, siyasi liderlerin vatandaşların taleplerine gerekli yanıtları bulması beklenmektedir. Ayrıca daha az yolsuzluğun olması da olasıdır. Wehner & Renzio (2013) seçimler, siyasi rekabet ve şeffaflık arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Seçmen olarak vatandaşlar, yönetim gücünün özgür ve adil seçimlerden elde edildiği durumlarda, kötü yönetici olan siyasilerin oy verilmesi sırasında cezalandırıldığını ifade etmektedir. Rosendorff & Vreeland (2006) aynı şekilde seçimlerin hesap verebilirliği ve şeffaflığı beslediğini ifade etmektedir (Khagram vd., 2013: 10). Citro vd., (2021) ise seçim rekabetinin, bütçe şeffaflığı düzeyini olumlu yönde etkilediğine ulaşmıştır.

Kısacası, demokrasilerde halk tarafından seçilen politikacıların seçmenlere karşı olan sorumluluğunu yerine getirmemesi, rant kollama ve kaynakları kendi amaçları için kullanma girişiminde bulunmaları halinde seçmenler tarafından görevden alınma riski yüksek olmasından dolayı siyasiler bu davranışlarını sınırlandırabilmektedir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken bir diğer konu politikacıların kamu görevini kötüye kullandığına dair bilgilere seçmenlerin ulaşmış olması gerekliliğidir. Ancak böylelikle seçimler disiplin aracı görevini görebilmektedir. Yetkililerin bazen şeffaflığı sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmak için istekli olmadıkları ile karşılaşmaktadır. Bunun sebebi gizlilik dahilinde yürütülen kamu mali yönetiminin, yetkililer açısından görevden alınma korkusunu azaltmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca gizlilik kamu yararına olmayan olumsuz davranışları daha rahat bir biçimde sergileyebilmeye olanak tanımaktadır. Bu yüzden şeffaflığın boyutu seçilmişlerin teşvikleri ve isteklerine göre değişse de, bilgilere ulaşmayı ve şeffaflığı seçmenler talep etmelidir (Rosendorff, 2004: 3).

Öte yandan demokratik olmayan rejimler de kamusal mal ve hizmetlerin ne kadar, kim için üretileceği, finans kaynaklarının kimlerden elde edileceği gibi kararların bir kişi veya bir grup tarafından alınması mümkündür (Bağlı, 2014: 14). Bu durum da kişilerin mali açıdan özgürlüğünden bahsedilemeyeceği gibi temel hak ve özgürlükler açısından kısıtlanmış oldukları anlaşılmaktadır. Demokrasilerin ise başlıca ilkeleri arasında temel hak ve özgürlüklerin tesis edilmesi vardır. Bu anlamda otokratik

rejimler de temel özgürlüklerin kısıtlanması mümkünken demokrasilerde her kesim için bilgiye ulaşma, söz hakkına sahip olma veya halk katılımı mümkün olabilmektedir. Alexis de Tocqueville (1805-1859), vatandaş katılımının demokrasinin hayatta kalması için bir gereklilik olduğunu, vatandaşlar hükümeti etkileyemediği de demokrasinin baltalandığını ifade etmektedir (Simon, 2014: 26). Bu bağlamda vatandaş katılımının demokrasinin çok önemli bir parçası olduğu görülmektedir. Yani katılım, demokrasinin merkezi unsurlarındandır. Bu unsurun, ülkenin ekonomi politikası ve hükümet harcamalarında önemli rolü bulunmaktadır. Bütçeleme sürecine katılım, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve güvenilirliği artırabilmektedir. Yolsuzluk ve usulsüzlükleri önleyebilir, otoriterliğin karşısında durabilmenin bir aracı olabilmektedir. Katılımın bütçeye yansımaları yerel yönetim düzeyinde çeşitlenmektedir ve bütçeye vatandaş katılımı birçok şekilde olabilmektedir (Bräutigam, 2004: 653). Bu anlamda demokrasiyi demokratikleştirmek biçiminde ifade edilen katılımcı demokrasinin mali boyutunu katılımcı bütçeleme oluşturmaktadır. Ayrıca demokrasinin önemli bir unsuru ve niteliği olan yerel yönetimlerde seçimle belirlenmektedir. Katılımcı bütçeleme ise yerel düzeyde halkın iradesini artırarak katılımcı bütçenin uygulama alanı olmaktadır (Görgeç, 2017: 21). Katılımcı bütçeleme konusu “Tür Esaslı Bütçeleme” başlıkları altında detaylı anlatılacaktır.

Ayrıca demokrasiler de seçmen talebi ve tercihi ön planda tutulmaktadır. Otokrasiler de ise nüfusun belirli bir kesiminin ve grubunun menfaatleri ön planda tutularak hareket edilmesi olasıdır. Demokrasilerde ayrıca hükümet veya kabine üyeleri bulunurken buna karşılık otokrasilerde bunlara daha az rastlanılmaktadır. Böylece hükümet bütçesi üzerinde önemli bir güç olan parlamentonun söz hakkı ortadan kalkmaktadır. Bu açıdan da demokrasilerde daha az yolsuzluğun olması beklenmektedir (Brueckner, 2021: 1-3). Çünkü yasama organı, bütçe denetimi ve gözetimi işlevini gerçekleştirebilir ise şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırabilir beraberinde bütçeleme süreci ve bütçe hakkı açısından da olumlu etkiler yaratabilir.

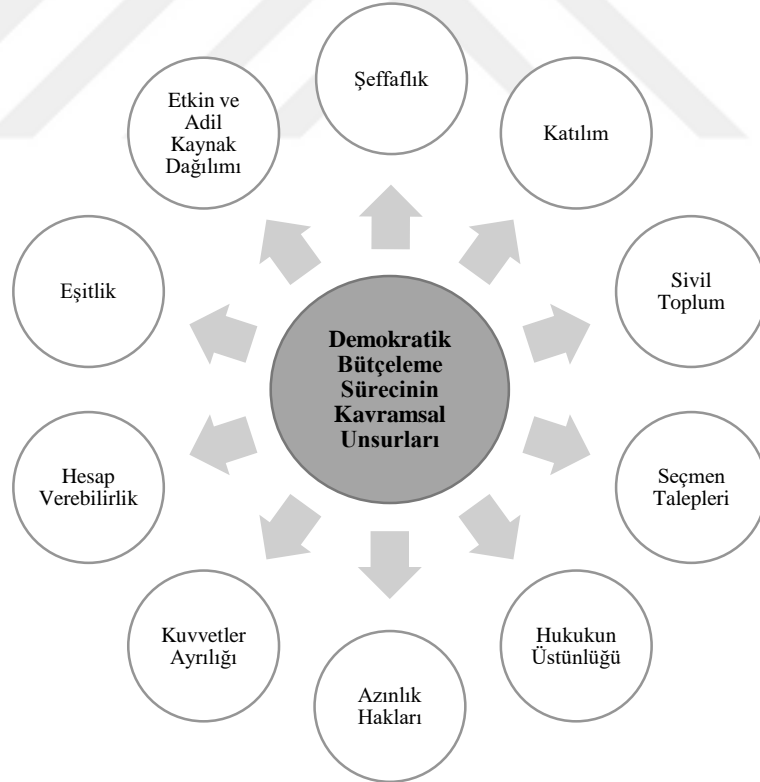
Ancak belirtilmelidir ki, demokrasilerde politikacıların seçmenlerin iradesine karşı daha duyarlı olması beklenirken bazen aksi durumlarla karşılaşmak mümkündür. Veya otokratik bir ortamda bu olumsuzlukların hiçbiri olmayabilir. Çünkü dünya ülkelerinin 70’e yakınında otoriter rejim söz konusudur. Bunlar arasında 20’ye



yakınıını özellikle de Çin, Rusya ve İran'ın da dahil olduğu güçlü devletler oluşturmaktadır. Bu ülkeler gücünü otoriter kurumlardan almaktadır (Yılmaz, 2019: 6). Ancak yine de demokratik rejimin zıttı olarak otokrasi rejimi görülmektedir. Bir ülke ister demokratik ister otokratik olsun uygulanan siyasi rejim, alınacak tüm politika kararlarını ve bu politikaları uygularken izlenen yolları ve yöntemleri önemli ölçüde etkilemektedir. Bu sebeple bir ülkedeki maliye politikasının üzerinde o ülkede uygulanmakta olan siyasi rejimin önemli bir rolü bulunmaktadır (Balamatsias, 2016: 2).

Şekil 2.1 'de ise bütçenin demokratikleşmesi için gerekli olan unsurları ifade eden kavramsal çerçeve yer almaktadır. Demokrasinin bütçe süreci açısından olumlu yönde etki edebileceği kısımları özetlemek gerekirse;

**Şekil 2. 1.** Demokratik Bütçeleme Sürecinin Kavramsal Unsurları



**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- Demokrasilerde eğer görevdeki kimseler fırsatçı bir şekilde davranırsa seçmenler yapılan seçimler aracılığı ile siyasileri sorumlu tutabildiğinden

görevdekiler görevde kalmak istiyor ise bu davranışlarını sınırlayabilmektedir. Böylece seçmenlerin yararına olmayan eylemleri gerçekleştirme olanakları azalabilmektedir. Diğer bir durumda ise yapılan seçimlerde seçmenler görevini iyi şekilde gerçekleştirenleri seçimler aracılığı ile tekrar görevde tutabilmektedir (Alt, 2010: 1). Adil ve dürüst seçimler bağlamında bütçenin halk için, halkın istekleri doğrultusunda ve halkın yararına yaratılması, uygulanması beklenmektedir. Demokratik bir ortamda olan hükümet değiştirme şansı ve demokrasinin vatandaş odaklı yaklaşımı kaynakların etkin ve doğru biçimde dağılımını sağlayabilmektedir.

- Gizlilik, rejimin çeşidine göre farklılık gösterebilmektedir. Demokratik veya çoğulcu bir hükümet sisteminde kural olarak otoriter rejime kıyasla açıklık özelliği vardır. Çünkü iktidardaki siyasiler halka karşı sorumludur. Her türlü eylem ve işlemin kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Medya ve kitle iletişim araçlarını kullanarak bilgi aktarması yapılabilmektedir. Bu açıklık özelliği ise bütçe şeffaflığı olarak kamu mali yönetiminde kendini göstermektedir. Ancak otoriter rejimde, bilgiye ulaşma zorluğu yanında tek ve yanlı bir bilgi kaynağı söz konusu olabilmektedir (Eken, 1994: 28). Açık ve sorumlu hükümet bağlamında demokrasiler bütçe şeffaflığına katkıda bulunmaktadır. Demokrasinin olduğu bir toplumda bilgiye erişmek ve aynı zamanda şeffaflık bir insan hakkıdır. Stiglitz'in (1999) belirttiği gibi, hükümetin ne yaptığı ve neden yaptığını bilmek, bilgilendirilmek temel bir haktır (Bellver vd., 2005: 2).
- Katılım ise demokrasilerde doğrudan veya temsilciler aracılığı ile olabilmektedir. Katılım unsuru demokratik sürecin kalitesini artırmaktadır. Demokrasinin değerleri olan ifade özgürlüğü hakkı ve vatandaş odaklılık, halk ile etkileşimde olmayı gerektirmektedir. Katılım, demokrasilerde bütçe politikaları belirlenirken halkın söz hakkına sahip olmasına, vatandaşın talepleri üzerine hareket edilmesine ve bütçe hakkının etkin kullanılmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda demokrasiler de bütçe sürecine katılım aracı olarak “katılımcı bütçeleme” uygulanmaktadır. Otokratik rejimlerde ise katılım mümkün olmamaktadır. Bu sebeple yönetime doğrudan ve temsil yolu ile vatandaşlar katılamamaktadır.

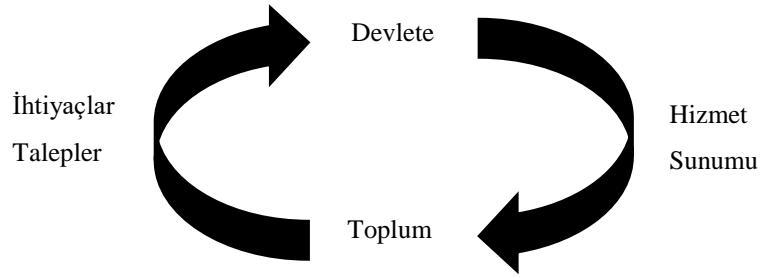
- Hukukun üstünlüğü ilkesi, bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanımı için önemlidir. Demokrasiler, hukuk devletlerinde meydana gelmektedir ve bütçe hakkını da hukukten korumaktadır. Kaynakların hukuka uygun olarak elde edilmesini ve harcanmasını sağlamaktadır. Ayrıca politikaların hukuka uygunluğunun denetimine fırsat vermekte, vatandaşın haklarının korunduğuna ilişkin güveni sağlamaktadır. Şeffaflıkta bilgi edinme hakkı olarak anayasalar ile korunmaktadır.
- Demokrasinin azınlık hakkı ve eşitlik ilkesi, bütçede harcama politikaları belirlenirken dezavantajlı kesimlerin ve azınlıkların da dahil edilmesini, bütçe sürecinde aktif rol alınması ile toplumsal iyileştirmeler yapabilmeye olanak tanımaktadır. Ayrıca kamu kaynaklarının herkese eşit bir biçimde kullanılmasını ve dağıtılmasını gerektirmektedir. Katılımcı bütçeleme yaklaşımı bu anlamda çok önemli olmaktadır.
- Aktif ve örgütlü sivil toplum demokrasinin bir parçasıdır. Mali karar alma süreçlerinde şeffaflığı talep eden, aktif olarak katılmayı ve hesap sorabilirlik isteyen sivil toplum kuruluşları bütçe hakkının etkin kullanımını sağlamaktadır. Bu sebeple bütçe süreçlerinin etkinliği için sivil toplum gruplarının kapasitesinin güçlendirilmesi gereklidir.
- Demokrasinin temel özelliklerinden olan kuvvetler ayrılığı ilkesi ise bütçeleme açısından mali karar alma süreçlerinin otokrasilere göre etkin kılınmasını sağlamaktadır. Yetkinin sınırsız ve keyfi biçimde kullanılmasının önüne geçmektedir. Ayrıca bütçeye ilişkin parlamento ve diğer yetkili organların denetimine fırsat vermektedir.

### **2.3. Temsili Demokrasi ve Asil-Vekil İlişkisi Çerçevesinde Bütçe Hakkı**

Temsili demokrasilerde olan seçim mekanizması ve diğer katılım araçları kamu politikalarının yaratılmasına aracılık etmektedir. İktidarın seçilmesi ve yine halkın seçtiği temsilcilerden oluşan yasama organının onayından geçen bütçe kanunu kamu politikalarının oluşturulmasının araçları arasındadır. Bu nedenle temsili demokrasilerde kamusal karar alma süreci, seçimle başlayan ve bütçe ile

parlamentonun yakından ilişkisine şahit olunan, geniş çaplı, karşılıklı etkileşimi barındıran bir sistem olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında parlamento ve bütçeye dair ilişki, toplumun tercihleri ve kamu politikalarının somut bir hale gelmesinin ifadesidir (Bağlı, 2014: 15). Şekil 2.2 üzerinde ifade edildiği gibi, örgütlenmiş bir yapı olarak devlet, yönetilenlerin talep ettiği ve ihtiyaçları doğrultusunda gerekli olan kamu hizmetlerini sağlama amacı ile çeşitli politika kararları almaktadır. Bu kamu politikası oluşturma süreci ise kamu mali karar alma süreci içerisinde alınan politika kararlarına dönüştürülmesi ile şekillenmekte ve uygulama alanı bulmaktadır (Yılmaz vd., 2009: 51).

**Şekil 2. 2.** Örgütlenmiş Bir Yapıda Kamu Politikası Oluşturma



**Kaynak:** Biçer ve Yılmaz, 2009: 51

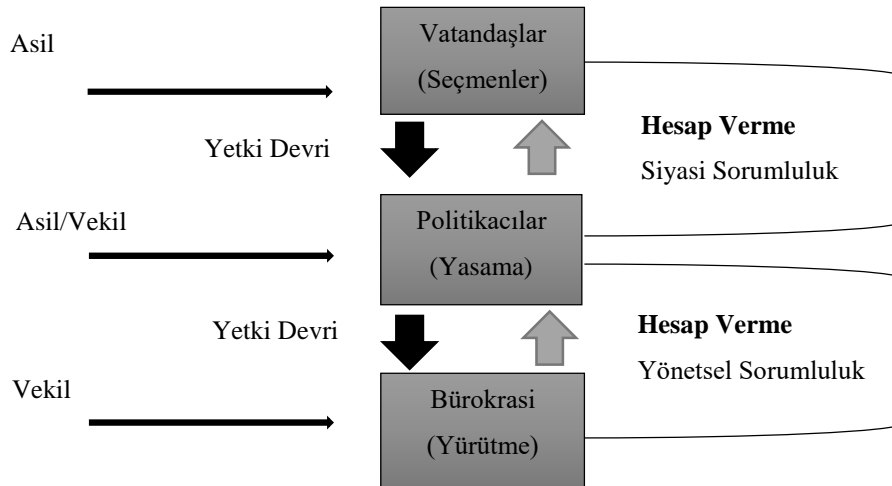
İşte bu noktada kamu politikalarının gerçekleşmesini sağlayan nihai metinler bütçelerdir. Bütçe kanunları, devletin seçmenlerin talepleri doğrultusunda sunacağı kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerin finansmanını kapsamaktadır. Bu belge, kamu politikalarını karara dönüştüren, seçilen temsilciler ile temsilcilere bütçeyi yönetme yetkisini veren vatandaş arasında “asil-vekil” ilişkisi olarak ifade edilen ilişkiyi somut hale getiren bir mekanizmadır (Yılmaz vd., 2010: 207).

Hükümete gelir ve harcamaları yapabilmesi için yetki veren bir kanun olan bütçenin kökeni ise bütçe hakkına dayanmaktadır. Millet tarafından kendilerini temsil eden vekillere devredilen bu hak, temsilcilerin gelirlerin toplanması, harcamaların nereye ve ne kadar yapılacağına dair kararları vermelerini sağlamaktadır. Bütçe hakkının bir sonucu olarak yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, yasama organı tarafından görüşülüp, onaylanmaktadır. Aynı şekilde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için yürütmeye izin verilmesi anlamına gelen “izin ilkesi” de

bütçe hakkı ile birlikte gelmiştir. Bütçe uygulamalarının kontrolü ise yasama organı tarafından gerçekleştirilmektedir (Dileyici vd., 2010: 34). Bu bağlamda demokratik bir ortamda, bütçe süreci geniş bir faaliyet yelpazesini içeren çeşitli aşamalarda organize edilmektedir.

Bu sürecin tam anlamıyla anlaşılabilmesi için detaylı bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Temsili demokrasi rejiminde, bütçe hakkının asil-vekil ilişkisi çerçevesinde mümkün olduğundan bahsedilmiştir. Şekil 2.3' te görüldüğü gibi asil-vekil ilişkisi üç önemli kesimde toplanmaktadır. Bu ilişki incelendiğinde; ilk olarak asil konumunu ifade eden halk(seçmen), seçmiş olduğu vekillere yetki devri ile bütçe hakkını devretmektedir. Bütçe yapma hakkı böylece vatandaş adına parlamentoya geçmektedir. Bu noktada politikacıların vatandaşlara karşı siyasi bir sorumlulukları vardır. Siyasi sorumluluk, vatandaşların seçmiş olduğu politikacıların halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda hareket etmesini içermektedir. Ayrıca politikacıların hesap verme sorumluluğu olduğu da görülmektedir. Bu da kamu kaynaklarının seçmenlerin isteklerine yönelik bir biçimde akıllıca, verimli, etkin kullanılması için bir güvence sistemi anlamına gelmektedir (Kızıлтаş, 2005: 384).

**Şekil 2. 3.** Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



**Kaynak:** Yılmaz ve Biçer, 2010: 208

Demokratik rejimde temsil sorunu ile karşılaşmak da mümkündür. Bu sorun kamu kaynaklarının harcamalara tahsis edilmesi ile ilgili olarak ortaya

çıkabilmektedir. Ayrıca yetkililerin kamu görevini kötüye kullanarak kaynakları şahsi menfaatleri için kullanabilmelerine dair endişelerden ileri gelmektedir (Brueckner, 2021: 1-3). Temsili demokrasiler de siyasilerin kendi çıkarlarına yönelik faaliyetler de bulunmaması adına hesap verebilirliği etkin kılma ve denetleme bu nedenle kritik öneme sahiptir. Mali saydamlık ise bu hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ve temsili demokrasilerin etkin bir şekilde işlemesine neden olmaktadır. Halk, devrettiği yetkiyi siyasilerin nasıl kullandığına dair bilgileri elde edebilir ise seçimler yolu ile yetkililerin görevde kalıp kalmamasına ilişkin karar verebilmektedir.

Diğer benzer bir asil-vekil ilişkisi ise politikacılar ve bürokrasi arasında geçerlidir. Bu ilişkide politikacılar(yasama) asil konumundayken bürokrasi yani belirlenen kamu politikalarını hayata geçirecek olan idare ise vekil durumundadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 207). Yürütmenin bu yetki devri çerçevesinde parlamentoya karşı yönetsel sorumluluğu vardır. Bu yönetsel sorumluluk, hükümetin parlamentodan güven oyunu alması ile kazanılmaktadır. Yönetsel sorumluluk, bütçeyi hayata geçirirken etkin bir şekilde uygulanmasını gerektirir. Bu sebeple bu sistemin iyi bir biçimde işlemesi için üç kesiminde uyum halinde çalışması gerekmektedir. Bütçe hakkının kullanımında ve asil-vekil ilişkisinde görülebilecek problemler bir ülkenin ekonomik, sosyal, yönetsel bir çok açıdan başka sorunlar ile karşı karşıya kalmasına neden olabilmektedir. Örneğin, iktidarı kaybetmemek için uzun vadeli yerine kısa vadeli ve popülist politikalar uygulanması devletin borç ve bütçe açıklarıyla karşılaşma ihtimalini artırmaktadır. Böyle bir durumda artmış olan borçların ve faizlerin yükü ise vergi ödeyen toplumun sırtına yüklenecektir (Gölçek, 2014: 135).

Temsili demokrasilerde bütçe hakkının, kamu gelirleri açısından önceden izin ve kamu harcamalarının yapılması için yetki vermesinin yanında ayrıca diğer bir klasik işlevinin bütçe uygulamalarının denetlenmesi olduğunu belirtmiştik (Bağlı, 2014: 326). Bu açıdan bütçe hakkının kullanımının tamamlanması için parlamento tarafından vatandaşlar adına kesin hesap, denetim raporları ve diğer araçlar yolu ile bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi gerekmektedir. Böylece yürütme organına verilen harcamaları yapma ve gelirleri toplama yetkisinin ne şekilde kullanıldığına dair denetim gerçekleştirilecektir. Ayrıca bu açıdan temsili demokrasiler de vekilin asile hesap verme yükümlülüğü dikkat çekmektedir (Bağlı, 2012: 68). Bu nedenle bütçe sürecinde yasama organının yürütme organından daha üstün olduğu görülmektedir.

Temsili demokrasi açısından halkın seçtiği temsilcilerden oluşan yasama organının, kamu gelir ve giderlere ilişkin kararlara ve bütçe süreçlerine katılması, bütçe uygulama ve sonuçları üzerinde düzenli bir gözetim sağlayabilmesi ve hesap verme sorumluluğunu güçlendirmesi söz konusudur (Keyifli, 2021: 61). Yani demokratik bir bütçeleme sürecinin ve halka ait olan bütçe hakkının tesis edilmesi için, etkili bir yasama organının çok önemli bir rolü olduğu görülmektedir.

### **2.3.1. Kuvvet Ayrılığı Bağlamında Bütçe Hakkı**

Bütçe hakkı ile kuvvetler ayrılığı ilkesi yakından ilişkilidir. Kuvvet ayrılığı ilkesi egemenliği kullanacak olan organların verilmiş olan yetkiyi sınırsız ve keyfi biçimde kullanılmasının önüne geçebilmek için yetkinin organlar arasında bölünmesi, organların birbirini sınırlaması ve denetlemesi açısından büyük önem taşımaktadır (Narter, 2012: 40). Demokratik rejimin hâkim olduğu bir ortamda kuvvetler ayrılığı ilkesi iki biçimde uygulanmaktadır. Biri sert kuvvetler ayrılığı diğeri ise yumuşak kuvvetler ayrılığıdır. Sert kuvvetler ayrılığında, yasama ve yürütme organları mutlak bir ayırım içerisindedir. Yasama ve yürütmenin yetkileri kesin bir biçimde ayrılmıştır. Hem kaynakları hem de varlıkları açısından birbirlerine bağımlı değildirler. Bu organlar ayrı şekillerde seçilir ve sonrasında birbirinin varlıklarına son verme imkanları yoktur. Sert kuvvetler ayrılığı sistemine genel anlamda “başkanlık sistemi” denmektedir. En bilinen örneği ABD’dedir. Yürütme yetkisinin sahibi tek başına halk tarafından seçilen “başkandır.” Teoride bu şekilde olsa da pratikte yasama ve yürütme arasında keskin ayırım ve güçlerinde eşitlik olmadığı, birinin diğerinden üstün davrandığı görülebilmektedir. Yumuşak kuvvetler ayrılığında ise yasama ve yürütme kuvvetleri yumuşak bir ayırım içerisindedir. Yasama ve yürütme organının yetkileri ayrılmış olsa da birbirlerinden tam anlamı ile bağımsız değildirler. Karşılıklı bir işbirliği ve zaman zaman iç içe geçme ve varlıklarını karşılıklı olarak son verme imkanı bulunmaktadır. Yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine ise genel anlamda “parlamentar sistem” denmektedir. (Gözler, 2010: 570-588). Bu açıardan demokrasileri parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık olarak ayırmak mümkündür.

Bir önceki başlıkta bahsedilen süreç yumuşak kuvvetler ayrılığı halinde bütçe hakkı açısından o şekilde çalışmaktadır. Örneğin, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmesi durumunda sert kuvvetler ayrılığı olacak ve yürütme üzerinde

ciddi bir yetki olacaktır. Bu da kuvvetler ayrılığının iyi çalışmaması anlamına gelmektedir. Çünkü sert bir kuvvetler ayrılığı durumunda yasama ve yürütme birbirlerine karşı sorumlu olmayarak birbirinin yetki alanına da girmeleri yanlış olacaktır. Parlatentonun, yürütmenin önermiş olduğu bütçeyi reddetmesi veya engellemesi gibi bir durum söz konusu olmamaktadır. Benzer biçimde denetleme ve denge ile ilgili mekanizmalarında etkin çalışmaması sonucu doğabilmektedir. Ancak bu durum bütçe hakkının gereklerinin aksi bir durumu ifade etmektedir. Klasik bir parlamenter sistemde bütçe hakkı halkın seçmiş olduğu temsilcilere devredilmektedir. Genel anlamda yasama ve yürütmenin bir uyum içerisinde çalışması beklenmektedir. Aksi düşüncede olduğunda ve bütçenin reddi durumunda yürütmenin istifası gerekmektedir. Başkanlık sisteminde ise sunulması gereken kamu hizmetleri için bütçe konusunda uzlaşmaya gidilmesi bekleniyor olsa da uyuşmazlık olduğunda da organlar birbirlerinin varlıklarını etkilemezler. Ayrıca güvenoyu da aranmamaktadır. Hatta pratikte başkan lehine uygulamalar olabilmektedir (Durdu, 2020: 50-54). Kısacası ortaya çıkışı itibari ile parlamentoya ait olan bütçe hakkı dolaylı da olsa başkanlık sisteminde yürütmenin yetkisinde olmaktadır.

Her iki hükümet biçimi için demokrasilerin ne kadar hayatta kalacağı özellikle 1980’li yılların sonlarında ve 1990’lı yıllar da tartışmalara sıkça konu olmaktadır. Ortak bir fikir halen olmamakla birlikte karşılaştırma da bulunan siyaset bilimcilerin parlamenter sistem demokrasilerinin, başkanlık sistemi demokrasilerinden daha iyi performans göstereceğini ifade etmektedirler (Cheibub vd., 2002: 1). Güçlü bir yasama meclisinin varlığını demokratikleşme için mutlak bir gereklilik olarak gören görüşlerde vardır. Başkanlık sisteminde ise cumhurbaşkanı üniter bir aktör olarak daha hızlı ve kararlı eylemlerde bulunabilmesi açısından olumlu karşılanabilmektedir. “İkili” veya “karma” sistem olan yarı başkanlık sisteminin ise başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin özelliklerini birleştirdiğini belirtmek gerekmektedir (Fish, 2006: 1-2).

### **2.3.2. Temsili Demokrasinin Bütçe Hakkı Açısından Eleştirileri**

Temsili demokrasiler, günümüzde bütçe hakkının etkin kullanımını engelleyen bazı faktörler barındırmasından dolayı eleştirilere tabi tutulabilmektedir. Temsili demokrasiye yöneltilen eleştirilerden biri, parlamentoların bütçe kararları



üzerindeki etkisinin azalmasına ve bütçe denetimi aşamasında gücünü kaybetmiş olmasına yöneliktir. Millet adına parlamentoların, hükümetin sunmuş olduğu uygulama sonuçlarının kontrolünü gerçekleştirmesi bütçe hakkının kullanımını sağlayan unsurlar içerisinde yer almaktadır. Bu denetim, yetki devri neticesinde idarenin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin devir kuralları çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığının kontrolüne yöneliktir. Parlamento ise bütçeye dair bu sonuçların denetimini etkili bir şekilde gerçekleştirmelidir (Narter, 2012: 39). Ancak yasama, bütçenin uygulama ve uygulama sonrası sonuçlarının üzerinde yapması gereken denetim işlevini etkin bir şekilde gerçekleştirememesinden dolayı eleştirilmektedir. Denetimden ziyade kaynak tahsisi ile ilgili süreçlere odaklanılması bütçe uygulama sonuçları üzerindeki yasama denetimini sınırlandırabilmektedir (Bağlı, 2008: 513). Ayrıca belirtmelidir ki, bütçenin görüşülmesi ve onaylanması sırasında gerekli tüm bilgilerin parlamentoya sunulması ve parlamento tarafından incelenmesi gerekmektedir. Böylece bütçe hakkının ilk unsuru tesis edilmiş olacaktır. Yoksa aksi halde parlamentonun bütçeyi onama aşamasında bütçe hakkını zedeleyen olaylara rastlamak mümkün olur.

Günümüzde yasama organına yöneltilen benzer bir eleştiri de, yasama ve yürütmenin güç dengelerinin teoride olduğu gibi işlememesi, yasamanın karşısında yürütmenin güç kazanması ve bu nedenle yasamanın yetkilerini yerine getirmesinin engellenmesine yöneliktir. Bütçe komisyonlarının ağırlığını iktidar grubu temsilcilerinin oluşturması ve yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkinin iktidar-muhalefet ilişkisi olarak algılanması parlamentonun hem bütçe denetiminde hem de bütçe görüşmelerinde ki etkinliğinde azalmalara yol açabilmektedir (Yılmaz vd., 2010: 205). Parlamentonun bütçeye ilişkin yetkilerinin etkin hale getirilmesi ve parlamenter rejimleri geliştirmek için bağımsız denetim organlarının bütçe sürecinde yer alması ve yasal düzenlemelere gidilmesi gereklidir. İdarenin şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin artırılmasına yönelik yasal düzenlemeler gereklidir.

Günümüzde liberal değerlerle yürütülen temsili demokrasi bireyin çıkarlarını ve katılımını savunmaktadır. Ancak pratikte bu uygulamaların sektöre uyarılması görülmektedir. Bu nedenle temsili demokrasiye yöneltilen en sık eleştiri demokrasiyi seçimlerden ibaret gören yaklaşımla vatandaşın yönetimden dışlanması ve pasif vatandaşlığa neden olmasıdır. Yalnızca seçim dönemlerinde aktif bir şekilde yönetime

katılan halk, karar alma süreçlerine ve politika oluşturma aşamalarına katılamamaktadır. Bu durum kendilerini ilgilendiren kamusal kararlar ve uygulamalar üzerinde söz hakkına sahip olmalarını engellemektedir. Bu durum vatandaşların talepleri doğrultusunda hareket edilmesini engellemekte ve siyasilerin kendi istekleri dahilinde politikalar üretmesine neden olmaktadır. Diğer önemli bir eleştiri de çoğunluk iradesi ile seçimlerde egemen olduğu için teoride demokrasiler azınlığın ihtiyaç ve sorunlarına önem verse de pratikte görmezden gelinmesine karşı yöneltilmektedir. Böyle bir ortam temsili demokratik sisteme güveni azaltmaktadır (Nacak, 2014: 197-202).

Ayrıca temsili demokrasiler de sıklıkla hesap verebilirlikten uzak bir yapı ve meşruiyet çıkmazı yaşandığı da görülmektedir. Periyodik olarak gerçekleştirilen seçimler, yaptırım mekanizması olmakta ve hesap verebilirlik sağlayabilmektedir. Seçmenlerin iktidarı ve temsilcileri değiştirebilmesi yönetim üzerinde vatandaşın ciddi bir güç kaynağı olduğunu göstermektedir. Ancak yöneticiler üzerindeki bu kontrol, seçimle sınırlanabilmektedir. Seçmenler, seçilmişlerin gücü nasıl kullandığı üzerinde belirli bir zamana kadar kontrol sahibi olmakta, seçimler haricinde herhangi bir etkiye sahip değillerdir. Dolayısıyla, demokratik bir seçim rejimi, demokrasi için gerekli olmakla birlikte yeterli olmayan bir koşuldur (Merkel, 2004: 38). Ayrıca günümüzde temsili demokrasinin getirdiği karşılıklı etkileşim gereği, yetkililerden mali bilgi ve veriler açısından açıklık ve şeffaflık talep edilmektedir (Keyifli, 2021: 80). Daha güçlü bir demokrasi, vatandaşın bilgilendirilmesi, istişare içerisinde olmayı ve aktif katılımı sağlarken hükümeti de daha şeffaf ve hesap verebilir kılmaktadır. Böylece hükümet-vatandaş ilişkisinin güçlendirilmesini sağlamaktadır (OECD, 2001: 18).

Görüldüğü üzere, temsili demokrasinin yaşadığı sorunlar ve vatandaşların ihtiyaçlarına cevap bulma gereği daha demokratik bir model ihtiyacını doğurmaktadır. Etkin bir bütçe süreci ve bütçe hakkı kullanımı için de temsili demokrasinin kendini yenilemesi veya geliştirmesi gerekmektedir. Bu açıdan katılımcı demokrasi aktif ve ilgili vatandaşlık vurgusu ile güçlü bir demokrasi olarak görülmektedir. Ayrıca temsili demokrasi şeffaflığı, hesap verebilirliği sağlayan denetimi ve vatandaş katılımını öngören uygulamaları içeriğine dahil edebilmesi halinde temsili demokrasi katılımcı ya da doğrudan demokrasiye doğru dönüşebilir veya güçlenebilir. Bu açıdan katılımcı

bir bütçe de daha hesap verebilir, şeffaf bir hükümet ve mali yapıyı öngördüğünden sorunlara çözüm olması açısından önemli görülmektedir (Görgeç, 2017: 27).

## **2.4. Katılımcı ve Doğrudan Demokrasi Açısından Bütçe Hakkı**

Katılımcı demokrasinin fikri temeli Antik Yunan şehir devletlerinde görülen klasik demokrasiye dayanmaktadır. Klasik demokrasinin sahip olduğu halkın egemenliği, halkın katılımı, uzlaşma ve ortak yarar gibi özelliklerini günümüze uyarlayarak tekrar kazandırma çabası içerisinde. Bu sebeple doğrudan demokrasiye yakın bir kavram olarak görülebilmektedir. Vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda söz hakkına sahip olmasını ve belirli yollarla katılımlarını sağlamayı içermektedir. Katılımcı demokrasi, sivil toplumu da geliştiren ve güçlendiren bir demokrasi sistemidir (Yaman, 2018: 137). Katılımın demokrasi açısından dört öneminden bahsetmek gerekirse; ilk olarak bireyin demokrasi düşüncesini güçlendirmektedir. İkinci olarak demokrasi kültürünün kökleşmesine yardımcı olmaktadır. Üçüncü olarak toplumun ortak değerlerini geliştirmekte ve böylece toplulukların da gelişimini meydana getirmektedir. Son olarak demokratik kurumlara duyulan güveni artırmaktadır. Kurumların karar ve işlemlerinde daha etkili ve verimli olmasına neden olmaktadır (Gül, 2008: 165).

Katılımcı demokrasinin modern (klasik sonrası) teorisi Jean Jacques Rousseau'dan türemiştir. Rousseau, katılımı geliştirmesi ile 'katılımın mükemmel teorisyeni' olarak görülebilmektedir. Rousseau, vatandaşların siyasi karar alma süreçlerine katılımını adil karar verilmesi ve hükümetin iyi işleyebilmesi için gerekli görürken katılımın boyutunu vatandaşın eğitimi ile ilişkilendirmiştir (Palmen, 2007; Pateman, 1970). Ayrıca Rousseau'nun siyasi modeli toplumsal sözleşmeye dayanmaktadır. Bu sözleşme vatandaşların kendi arzularını bir yana koymasını ve tabi oldukları kanunları yaparak bireylerin bütünleşip ortaklaşa hareket etmesine ve özgürlüğe dayalıdır. Katılımcı demokrasi üzerine modern görüşler ise katılımın siyasi karar alma ile sınırlanmamasını, katılımın yerel topluluklar gibi bir çok alanda var olması gerektiğini savunmaktadır (Michels, 2011: 278).

Ayrıca yurttaş katılımı temsili demokrasinin aksaklıkları ve krizine karşı potansiyel bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Günümüzde demokrasi ve katılım

ilişkinine dair teoride gelişmektedir. Bazı görüşler katılımı, demokratik bir amaç olarak görmekteyken diğer yaklaşımlar ise katılımı yasaya uygunluğu sağlayan stratejik bir siyasi araç olarak görmektedir (Butzlaff, 2022: 3). Nitekim ülkelerin kamu mali programlarında, uluslararası kalkınma programları çerçevesinde katılım giderek artan bir şekilde vurgulanmaktadır. Özellikle 1990'lardan beri katılımcı mekanizmalar dünyada yayılma eğilimindedir. Yeni yönetim anlayışının ardından gelen bu kavram, kamu yararına hizmet sunumunu, bütçe hakkının etkin kullanımını ve şeffaflığı da beraberinde getirmektedir. Katılımcı demokrasi ayrıca sosyal adalet sağlayıcı yapısı ile yoksulların önceliklerinin belirlenmesine neden olmaktadır. Orta sınıf, işçi sınıfı dahil tüm kesimden katılımcıları kapsamaktadır. Bu açıdan katılımcı demokrasi uygulaması yerel yönetimler ve ademi merkezîyetçilik ile yakından ilişkilidir. Bir sonraki başlıkta bu konu ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Ayrıca katılımcı bütçeleme başlığında ağırlıklı olarak incelenmekle birlikte sıradan vatandaşları kamu kaynaklarının harcanmasına dahil eden uygulama ise katılımcı bütçelemedir. Bu bütçeleme anlayışı, son 20-30 yılın en başarılı katılım araçlarından biridir (Sintomer vd., 2014: 28). Katılımcı bütçeler, doğrudan demokrasiye en yakın uygulama ve katılımcı demokrasinin ise başlıca aracıdır. Bireylerin kamu kararlarında aktif bir biçimde rol almalarını sağlamaktadır. Böylece daha iyi bir demokrasiye ulaşma ve temsili demokrasinin krizlerine alternatif bir yol olarak demokrasi açığını kapatmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken bir unsurda devletin katılıma olanak sağlamasıdır.

Özetle, demokrasiler de yaşanan temsil sorunu ve yeni yönetim anlayışının kamu mali yönetimi açısından getirdiği yenilikler bütçe hakkının parlamentolar aracılığı ile değil de doğrudan halk tarafından kullanılmasına yönelik tartışmaların yaşanmasına neden olmaktadır. Böylelikle halk bütçeye ilişkin kararlar alınırken daha aktif bir şekilde söz hakkına sahip olmayı talep ederken, bunun sağlanması için de bazı araçlar gündeme gelmiştir. Bu araçları, hesap verebilirlik, mali saydamlık ve halkın yönetime doğrudan katılım sağlayabileceği uygulamalar şeklinde ifade etmek mümkündür. Bu araçlar, bütçe hakkının kullanımında, halkın etkin bir rol oynamasını sağlamayı amaçlamaktadır (Kızıldaş, 2005: 376-380).

#### **2.4.1. Yerel Yönetim Düzeyinde Bütçe Şeffaflığı ve Katılımı**

Demokrasi ile katılım ve şeffaflığı ilişkilendirirken seçimler, siyasi rekabet, yerel yönetimler ve hükümet büyüklüğü karşımıza çıkmaktadır. Seçimlerin ve siyasi hakların doğrultusunda hükümetin hissettiği baskı, mali faaliyetlere ilişkin bilgilerin kamuya açılmasını sağlayabildiğinden ancak bunun dışında seçim demokrasilerinde vatandaşın bilgiye ulaşma ve katılım olanaklarının sınırlı olduğundan önceki bölümler de bahsedilmişti. Ancak güçlü muhalefet partileri, politikacılar, STK'lar ve bağımsız medya ve ademi merkezîyetçilik varsa seçim demokrasilerin de vatandaşın şeffaflık ve katılım düzeyi artabilmektedir (Khagram vd., 2013: 5).

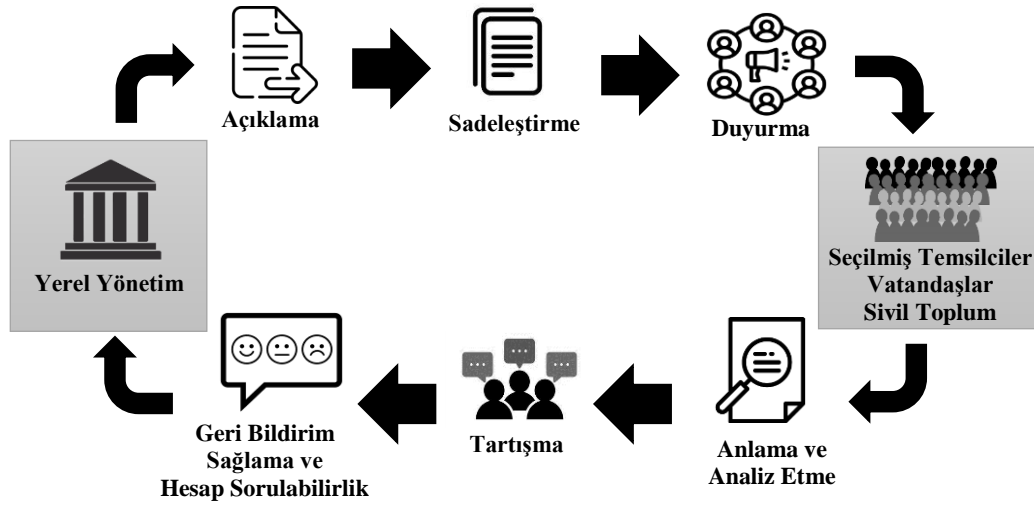
Öncelikle belirtmelidir ki, bütçe şeffaflığı tek başına bir amacı ifade etmese de halkın katılımının sağlanmasının ve hesap verebilirlik yaratılmasının ön koşuludur. Çünkü gizlilik dahilinde yürütülen bir bütçe süreci, bilgilere tam ve doğru olarak ulaşılmasının önünde bir engeldir. Böyle bir süreçte bütçe izlenemez, analiz edilemez ve sonuçları değerlendirilemez. Bir bütçenin şeffaf olması için öncelikle bilgilerin sadeleştirilip tam ve zamanında vatandaşların anlayacağı bir biçimde paylaşılması gerekmektedir. Aynı zamanda vatandaşın geri bildirim sağlayabileceği bir ortam yaratılmalıdır (Alton vd., 2013: 1).

Son zamanlarda mali şeffaflık ve vatandaşların bilgiye erişimine dair artan vurgu ademi merkezîyetçilik çerçevesinde daha kolay şekillenmektedir. Bütçeyi izleme ve analiz edebilme merkezi hükümet bütçesine göre yerel yönetim bütçelerinde daha kolay olmaktadır. En küçük demokratik birim olan yerel yönetimler katılımcılık ve katılımcı bütçeleme için uygun ortamı sunabilmektedir. Çünkü yerel yönetimlerde halk yönetime daha yakındır ve ihtiyaçların tespiti halk tarafından kolayca yapılabilmektedir. Aynı zamanda vatandaşa daha yakın olan yerel yönetimlerde vatandaş-hükümet iletişimi daha çok gelişmiştir (Yılmaz vd., 2019: 1027). Ademi merkezîyetçilik, yerelde sivil toplumun ve vatandaşların katılımını sağladığından vatandaşların geleneksel karar alma sürecinin aksine politikalardan dışlanmalarını önleyebilmekte böylece demokrasiyi güçlendirmektedir. Ayrıca sosyal, ekonomik ve bölgesel eşitsizlikleri giderebilme açısından da etkilidir (Souza, 2001: 160).

Yerel yönetimlerde şeffaf bir bütçe süreci için Şekil 2.4'teki gibi bir döngüye başvurmak mümkündür. Bu adımlara göz atıldığında; ilk olarak zamanında, kapsamlı ve açık bir biçimde bütçe bilgilerinin tümü yayımlandıktan sonra yetkililer tarafından

detaylı ve karmaşık olan bütçe bilgileri basitleştirilerek, poster, kitle iletişim araçlarıyla ve/veya sosyal medya, duyuru panoları, radyo gibi araçlarla vatandaşlara bütçe dağıtım toplantılarının duyurulması ardından bu bilgiler toplantılar aracılığıyla geniş bir biçimde yayılmaktadır. İlgili tüm vatandaşlara yayınlanması hedeflenen bu bütçe belgeleri incelenir ardından toplantılarda soru sorma fırsatı verilir, mevcut kaynakların kullanımına ilişkin bilgilendirme yapılır, öncelik verilmesi gereken alanlar ve yapılabilecek değişiklikler üzerinde tartışılır. Toplantılar seçmenler ve medyaya açık bir biçimde gerçekleşmektedir. Geri bildirim aşamasında ise yine yapılan toplantılarda katılımcıların eksik gördüğü noktalar ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına ilişkin öneriler dile getirilir veya yapılan hizmetlere ilişkin halkın fikirlerini alabilmek ve yetkili kişileri sorumlu tutabilmek mümkündür (Alton vd., 2013: 1-5).

**Şekil 2. 4.** Bütçe Şeffaflığı Geri Bildirim Döngüsü



**Kaynak:** Alton & Agarwal, 2013: 2

Öte yandan katılım ve katılımcı bütçe bazı ülke ve toplumlarda karşılaşılan sorunlar nedeniyle sınırlanabilmektedir. Bütçe şeffaflığını da teşvik etmek ve tüm kesimi bütçe sürecine dahil etmek zorlu olabilmektedir. Vatandaşların bütçe sürecine katılımlarının artması için iki önemli koşuldan ilki bütçe bilgilerinin tam, zamanında, doğru ve sade bir şekilde aktarımının yapılması gereğidir. İkinci olarak vatandaşın

katılımı için bütçe okuryazarlığının geliştirilmesi gerekmektedir. Bütçe okuryazarlığı kamu bütçesini anlama, analiz etme ve okuyabilmeyi ifade etmektedir. Bu noktada yerel halkın eğitimine de dikkat çekilebilir. Böylece arz eden yerel yönetim ve talep eden vatandaş ilişkisinde vatandaşın aktif bir şekilde katılımı sağlanabilir. Kişiler, bütçenin yayınlanması ardından bütçe bilgilerini analiz edebilir ve hizmet sunumuna ilişkin önerilerde bulunabilir (Stanic, 2020: 68). Bu süreç ayrıca teşvik edici ve ilgi çekici bir hale getirilmelidir. Vatandaşların bütçe şeffaflığı ve katılımın önemine dair bilgilendirilmeleri ile duyarlı bir topluluk yaratmak gerekmektedir.

Bu sistemin karşılaştığı zorluklardan biri de bazı belediyeler veya yetkili kişilerin vatandaşlar ile iş birliği yapma eğiliminde olmamasıdır. Yerel yönetimlerin bütçe şeffaflığını sağlayabilecek araç ve süreçlere başvurmadığı görülebilmektedir. Kaynakların kullanımına ilişkin gizlilik ile hareket eden yetkililer kontrolün kendilerinde olmasını isteyebilmektedir. Sıklıkla yerel yönetimlerin web sitelerinde çevrimiçi yayınlanan plan ve bütçe komisyon raporlarına veya faaliyet raporlarına ulaşılabilir. Ancak gerçekleşen harcamalara ilişkin mali bilgilerin bütçe yılı tamamlandıktan sonra ortaya çıkması da bir başka eksiklik. Öte yandan yerel yönetimlerin mali bilgilerini yayınlaması da bütçe sürecinin demokratikleşmesi için tek başına yeterli değildir (Koyuncu, 2018: 2). Ancak yine de çevrimiçi yayınlanan raporların daha kapsamlı bilgiler, erişebilirlik, anlaşılabilirlik içermesi, çevrimiçi kanalların artırılması gerekmektedir. Aynı zamanda tartışma ve hesap sorabilirlik için halkı katmaya yönelik uygulamaların artırılması gerekmektedir. Katılım ve şeffaflığa dair mekanizmaların varlığından, haklarından, kent konseylerinden ve işlevinden haberdar olmayan vatandaşların haklarını kullanamadıklarını görmekteyiz. Demokratik bir ortamda her ülke ve toplumda aynı olmamakla birlikte ortak amaç halkın katılımını sağlayabilmek olmalıdır. Aksi halde vatandaşlarla bu etkileşimi kurmaya çalışmayan yönetimlerde çok aktörlü bir yapı kurulamamakta ve halk pasif bir rolde kalmaya devam etmektedir.

## **2.5. Bütçenin Demokratikleşmesi Bağlamında Tür Esaslı Bütçeleme**

Kamu güveninin inşası, hizmet sunumunun ve karar alma sürecinin etkin gerçekleşebilmesi ve vatandaşın bütçe hakkını tesis edebilmek için bütçeleme de

değişiklikler meydana gelmiştir. Böylece bütçe bir takım çeşitlere kavuşmuştur. Vatandaş katılımı gelişmiş demokrasilerin önemli bir unsuru iken bahsedeceğimiz bu bütçe çeşitleri demokrasinin de güçlenmesine neden olmaktadır. Ele alacağımız bütçe türleri katılımcı bütçe, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe ve sosyal ve vatandaş odaklı bütçe şeklindedir.

### **2.5.1. Katılımcı Bütçe**

Katılımcı demokrasi, bütçelemeye katılım ile yakından ilişkilidir. Her iki kavram birbirini güçlendiren süreçleri ifade etmektedir. Katılımcı demokrasi fikrinin katılımcı bütçeleme ile somutlaştığını söylemek doğru olacaktır. Katılımcı bütçeleme, harcamaların nereye ve nasıl yapılacağına ilişkin kararlarda vatandaşın ve sivil toplum kuruluşlarının söz hakkına sahip olmasını ve bütçeleme sürecine aktif şekilde katılmalarını ifade eden bir modeldir (Sakinç vd., 2014: 2). Dünya çapında giderek popüler hale gelen katılımcı bütçe, özellikle temsili demokrasinin ve kurumsal eksikliklerin doğrultusunda dikkat çekmiştir. Katılımcılık olgusu bütçelemeye yapılmış demokratik bir müdahaledir. Bugün katılımcı bütçeleme doğrudan demokrasinin de yaygın örneği olarak karşımızdadır. Günümüzde vatandaşların hükümetten beklentileri artarken vatandaşların yüz yüze görüşmek üzere bulunduğu toplantılar, toplu kararlar almak ve hükümete oy verme gibi eylemler tarih boyunca var olmuştur. Hatta M.Ö. 5. yüzyılda Atina Meclislerine kadar dayanmaktadır (Rubin vd., 2020: 1).

Günümüzde yetkililere karşı duyulan güvensizlik, düşük düzeyde sivil aktivizm, sosyal sorunlar ve verimsiz yönetimler hükümetlerin meşruiyetini baltalar iken vatandaşlar tarafından yeni talepleri doğurmaktadır. Gelişmiş demokrasilere ve daha iyi kamu hizmetlerine duyulan gereksinim kurumsal çözümleri gündeme getirmektedir. Bu bağlamda katılımcı bütçeleme, demokrasinin çalışma ilkelerini içermektedir. Katılımcı bütçe, geniş çaplı katılımı, alınan kararların yetkililerce doğrudan iletilmesini ve bir uçtan bir uca adalet içermesinden dolayı önemlidir. Yapılacak projelerin toplantılarının açık ve kayıtlı olması bütçe sürecinin şeffaf olarak ilerlemesine olanak tanımaktadır (Khutky, 2017: 1-8). Kamu bütçesi ile ilgili yapılan toplantılarda kurumların gelir ve giderleri hakkında bilgi verilmesinin yanı sıra kamu yetkililerine açıklama yapma olanağı tanınmaktadır. Bu nokta da yetkililer usulsüz



davranışlarını kısıtlama ve şeffaf olma yükümlülüğü altına girmektedirler. “Eğer gizlemek için hiçbir şeyiniz yoksa korkacak da hiçbir şeyiniz yok” ifadesi, artan vatandaş katılımı ve bütçe şeffaflığı doğrultusunda anlam kazanmaktadır. Böylece kamu mali yönetimini sağlayan yetkililere karşı daha fazla güven duyulmaktadır (Alton, 2013: 11-12).

Kısacası, kamu sektöründe daha fazla modernizasyon ve hesap verebilirlik sağlanması için “katılımcı bütçeleme” yenilikçi bir çözüm olarak görülmektedir. Katılımcı bütçeleme, vatandaşların ve kamu yöneticilerinin “ortak karar” sağlama yolu ile harcama önceliklerinin belirlenmesine izin vermektedir. Yaratılan bu işbirliği çatışmaları azaltarak bütçe kararlarının daha geniş çapta kabul görmesini sağlayabilmektedir. Kamu otoriteleri tarafından aktörlerin katılımının sağlanması siyasete ve politika oluşturmaya karşı halkın güvenini teşvik etmektedir (Sgue, 2016: 1-7). Ayrıca yoksulların ve dışlanmışların da katılımına fırsat vermesi sosyal adaleti sağlamakta ve bireylerin daha iyi bir vatandaş olmalarına yardımcı olmaktadır (Moynihan, 2007; Ebdon, 2020).

Tarihsel olarak incelendiğinde, 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde seçimleri kazanan İşçi Partisi tarafından uygulamaya konan 'katılımcı bütçeleme' hızla dünya çapına yayılmıştır (Durak, 2017 :79). Brezilya, uzun bir zaman otoriter siyasi geleneğe sahip bir ülkedir. Böyle bir siyasi sistem ise vatandaşlık inşası, hakların kullanımı ve katılımın önüne geçmekteydi. 1964 yılında demokratik olarak seçilmiş sol hükümete karşı yapılan askeri darbe sonucunda ülke, 1980'lerin başında sivillere devredilene kadar askeri diktatörlük ile yönetilmiştir. Demokrasiye geçiş ile birlikte yerel gücü güçlendirmeye, hakların kullanımını hedefe alan gerçek bir vatandaşlık inşasına ve siyasi bir demokratikleşmeye odaklanılmıştır. Bunun sonucunda 1988 Anayasası yapılmıştır. 1980'lerin başında, özellikle São Paulo eyaletinde güçlü olan ve askeri diktatörlüğe karşı mücadelede önemli etkisi olan işçi hareketinin içinden kurulan (Partido dos Trabalhadores-PT) İşçi Partisi, 1988 yılında seçimleri kazanmıştır. 1980'lerin sonlarına gelindiğinde diğer sol güçlerle birlik olan İşçi Partisi “São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiania” gibi şehirlerde de yerel seçimleri kazanmıştır. Belediye yönetimine halkın katılımını savunan yenilikçi İşçi Partisi, 1989 yılında Porto Alegre'nin yönetimine geçtiğinde “halk yönetimi” olarak da tabir edilen yeni bir belediyeçilik geliştirmiştir.

Bu yeni deney, belediyenin bütçe hazırlığında ve uygulamasında halkı dahil etmeyi hedeflemektedir. Böylece kaynakların dağılımı ve yapılacak yatırımlara ilişkin kararlarda halkın katılımı öngörülmektedir. Bu yeni deneyler içerisinde Rio Grande do Sul eyaletinin başkenti olan 1,3 milyon nüfuslu Porto Alegre'de uygulanan deney en başarılı olan ve hem Brezilya hem de dünya da en çok ses getiren model olmuştur. “Katılımcı bütçeleme” olarak geçen bu model Porto Alegre'nin demokratik bir sivil toplum şehri olmasına neden olmuştur. Barınma, sağlık, alt-yapı, ulaşım gibi birçok konuda gelen talepler üzerine faaliyet gösterilmesini aynı zamanda şehre birçok topluluk hareketi de kazandırılmasını sağlamıştır. Tüm bu gelişmeler partinin siyasi yükselişine de neden olmuştur (Santos, 2005: 4-5).

Katılım görüldüğü üzere düzeltici bir mekanizma görevi de görmektedir. Bütçe önceliklerinin belirlenmesine neden olmaktadır. Böylece insani gelişme, ekonomik ve sosyal hakların kullanımı açısından kaynakların doğru yönlere aktarılması sağlanabilmektedir. Kaynakların tahsisinde ve diğer karar alma süreçlerine vatandaşların demokratik katılımı bir insan hakkıdır. Katılımcılığa dair en bilinen örneklerden olan Brezilya'nın Rio Grande do Sul eyaleti, devlet kaynaklarının yoksullar lehine olumlu bir şekilde tahsis edilmesine yol açmıştır. Kentsel altyapı, konut ve eğitim, ulaşım ve tarım gibi kırsal ihtiyaçlara yönelik iyileştirmelerde bulunulmuştur. 2008 Dünya Bankası araştırmasında, Brezilya'da uygulanan katılımcı bütçelemeye ilişkin katılım mekanizmalarının bütçe tahsislerinin yoksulların ihtiyaçlarına yönlendirilmesi ile yoksulluğu azaltmada umut vaad ettiği belirtilmiştir (Parr vd., 2011: 6).

Demokrasi ile yönetilen ülkelerin eşitlik temelinde hareket ederek vatandaşların gelirlerini ve yaşam şartlarını eşitlemesi beklenmektedir. Katılımcı bütçeleme, seçmenlerin aktif katılımı sayesinde hükümetle etkileşime girerek kaynak tahsisi ve mali planlama öncelikleri konusunda karar verebilmeyi sağlayan demokratik bir süreçtir (Sobanjo, 2016: 12). Bu devlet ve toplum arasındaki etkileşim, kaynakların kamu yararı ve istekleri doğrultusunda kullanımını artıracaktır. Katılımın beraberinde getireceği şeffaflık ise toplumun ve kurumlarının demokratikleşmesine katkı sağlamaktadır. Bütçenin de demokratikleşmesini sağlayan katılımcı bütçe anlayışı dünyada hızla büyüyen bir alternatif olmaktadır. Bu uygulama içerisinde katılım ve

demokrasiyi barındırmasıyla kamu yararı için doğru bir kombinasyonu oluşturduğu görülmektedir (Güneş, 2020: 552).

Bunların yanında katılımcı bütçe farklı uygulama biçimlerine sahiptir. Cabannes tarafından yapılan sınıflandırma da ilk değişken olarak “doğrudan demokrasi ve toplum temelli temsili demokrasi” karşımıza çıkmaktadır. İkisi arasındaki fark katılım biçimi ile ilgilidir. Doğrudan demokrasi de her vatandaşın meclise, mahalle ve ilçe toplantılarına doğrudan katılma hakkı bulunmaktadır. Aynı zamanda katılımcılar oy kullanabilir ve delege veya meclis üyesi seçilme hakları bulunmaktadır. İçerisinde temsilde olsa doğrudan katılımın en sık bilinen örneği Brezilya'nın Porto Alegre deneyimidir. İkincisinde ise katılım biçimi dolaylı olarak gerçekleşmektedir. Karar alma süreçlerinde ve tartışmaya ilişkin aşamalar da delege ve liderler aracı olmaktadır. Bu araçlar sivil toplum hareketlerinden, mahalle derneklerinden veya sendikalardan oluşabilmektedir. İkinci değişken ise “nihai bütçe kararını kimin vereceği” ile ilgilidir. Katılımcı bütçenin neredeyse tüm uygulamalarında temsili demokrasi ile ilgili bir sonuç karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşlara danışılıyor olsa da meclis üyelerinin bütçe kararları dikkate alınır ve bütçe belediye meclisi tarafından onaylanır. Üçüncü değişken “karar vermekten sorumlu organ” ile ilgilidir. Brezilya deneyimlerinden yola çıkıldığında Katılımcı Bütçe Meclislerine rastlanılmaktadır. Vatandaşların meclis üyelerini seçmesi ardından üyeler bütçeleri hazırlayarak meclise sunmaktadır. Böylece mecliste bütçe kararları alınmaktadır. Dördüncü değişken ise “bütçe yapıldıktan sonra bütçenin sosyal kontrolü ve denetimi” ile ilgilidir. Bütçe onaylanmasının ardından uygulamaya konmaktadır. Bu süreçteki kontrol mekanizmaları meclisten halka kadar uzanmaktadır. Özellikle vatandaşların sürece ne kadar çok dahil oldukları, katılımcı demokrasinin o denli güçlü olduğunu göstermektedir. Beşinci değişken ise “vatandaşlar tarafından öncelikli taleplerdir”. Bu özellik yerel düzeyde iyileştirmelere ilişkindir. Mahalle düzeyinde yapılacak bir iyileştirme de katılım topluluk ve mahalleli ile sınırlı olmakla birlikte şehir veya kasaba düzeyinde bir hizmet sunulması halinde şehir bazlı bir katılım gerekmektedir. Altıncı değişken “kamu kaynaklarının kontrolü” ile ilgilidir. Deneyimler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle bütçenin %1 ve %100'ü arasında değişiklik göstererek tartışmaya açıldığı söylenebilmektedir. Yedinci olarak “resmîleşme ve kurumsallaşma derecesi” değişkenidir. Katılım,

belediye veya ulusal düzeyde kararnameler, yasalar ve yönetmelikler aracılığıyla işleyebilir veya kayıt dışı biçimde de ilerleyen deneyimlere rastlanılmaktadır (Cabannes, 2004: 28). Cabannes aynı zamanda Brezilya'da ve başka yerlerde uygulanan katılımcı bütçelemeyi demokrasi ve yerel kalkınma açısından önemli bir yenilik olarak görmektedir. Doğru ve iyi bir biçimde tasarlanıp uygulanan bir katılımcı bütçe uygulamasının vatandaşlar ve ülkelerdeki şehirlerin ve kasabaların gelişimi için birçok katkısı bulunmaktadır.

Katılımcı bütçeleme konusunda bazı kısıtlamalar ve sorunlar mevcut olabilmektedir. Örneğin, Villegas (2019) çalışmasında insanların katılım kurallarını anlamakta zorlandıklarını ve bu zorlukların üstesinden gelmenin önemli bir aracının eğitim olduğunu savunmaktadır. Aynı zamanda bireylerin haklarını kullanmalarına ilişkin eğitilmesinin önemine dikkat çekmektedir. Böylece insanlar gerçek bir demokrasi yaratılmasının önündeki cehalet ve eksik bir eğitimin yarattığı sınırlamalardan kurtulmuş olacaktır. Böylelikle insanların, demokrasinin sunduğu hakları talep edebildiğini varsayarak, katılımcı bütçe meclislerinde ve diğer yerlerde fikir ve önerilerini sunabilmesi ve tartışabilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca halkın katılımında dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta karar alma süreçlerinde halktan ziyade belirli bir baskı ve çıkar grubunun söz hakkına sahip olmasıdır. Böyle bir durumda katılımcı demokrasi, elitizm veya poliarşiye doğru evrilebilmektedir (Gül, 2008: 166).

### **2.5.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme**

Katılım, vatandaşlıkla yakından ilişkili bir kavramdır. Vatandaşlık hakkı tarihsel olarak kadınlar perspektifinden ele alındığında yasaklarla karşılaşmış ve erkeklere nazaran çok sonra elde edilebilmiştir. Kadınlar erkeklerle eşit şart ve haklara sahip olmaktan mahrum bırakılmış, susturulmuş ve görmezden gelinmiştir. Kadınlara oy kullanma hakkının dahi bir çok ülkede sonradan tanınması, kadınların haklarını elde etme açısından zorluklar çektiklerinin bir göstergesidir. Topuz (2016) yaptığı çalışmada ülkelerin demokrasi seviyesinin artması halinde erkek ve kadın arasındaki cinsiyet eşitsizliklerinin azaldığına, kadınların erkeklerle daha eşit bir noktaya gelebileceğine ulaşmıştır. Demokrasinin yalnızca bir siyasi rejim olmadığını, özgürlük ve haklar temelinde eşit bir toplum yaratabilme imkanı olduğundan bahsetmiştir.

Çünkü demokrasiler ayırım yapmaktan ziyade vatandaşların tümüne karşı duyarlı, eşit fırsatların tanındığı, özgür ve herkesin temel haklardan yararlandığı bir yönetim şeklidir. Böylece erkekler ve kadınlar arasındaki eşitsizlikleri azaltmaktadır. Ülkede uygulanan demokrasinin düzeyine göre değişse de tam demokrasiler de hakların işlenmesi açısından yönetimin keyfi müdahaleleri ve sınırlamaları ile daha az karşılaşılmaktadır. Çünkü hukukun üstünlüğü ilkesi gereği demokrasilerde haklar kanunlar ile korunmaktadır. Ancak halen dünyanın birçok yerinde demokratik olmayan uygulamalar ile karşılaşılmakta, kadınların vatandaşlık haklarından yararlanamadığına şahit olmaktadır. Bu üzücü gerçeklik yalnız siyasal katılım açısından değil toplumsal yaşamın içerisinde bulunan tüm eylemlerde kadınların katılımını engellemektedir. Toplumsal cinsiyet eşitsizliğini azaltmak demokrasiyi güçlendirmek ile ilişkili iken bu eşitsizliği azaltmak için özellikle yerel demokrasinin önemli bir ayağı olan katılımcı bütçeye başvurmak mümkündür.

Netice itibarıyla, birçok ülke toplumsal ve ekonomik konum açısından cinsiyet eşitsizliği ile karşı karşıyadır. Erkeklerle kıyasla kadınların refah standartları ve yaşam koşullarında eksiklikler görülmektedir. Bu durum “yoksulluğun feminizasyonu” teriminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kavram ilk kez 1978’te Amerika’da Diane Pearce tarafından kadınların iş gücüne katılımının artmasına karşın yoksul kadın sayısının arttığını ifade etmek için kullanılmıştır. Bu kavram yoksulluk sorunu ile mücadele de kadınlara yönelik özel olarak eylem ve politikalar yapılması gereğinin önemi üzerinde durmaktadır (Sivil Sayfalar, 2022). Tüm bu zorluklar kadınların sosyal alanlarda daha az fırsata sahip olmasına neden olmaktadır. Bu sebeple katılımcı süreçlerin ve bütçelerin toplumsal cinsiyete duyarlı biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme faydalarını şu şekilde özetlemek mümkündür; bu bütçe anlayışı kadınların mali karar alma ve bütçeye dair süreçlere katılımını sağlamak ve bütçe süreçlerine kadınların daha fazla katılımını sağlamasının yanında bireyler açısından bütçenin daha iyi algılanmasını sağlamaktadır. Devletin bütçe kararları açısından daha etkin olmasını ve şeffaf şekilde uygulamalar yapmasını ve yetkililerin cinsiyet eşitsizliklerini kaldırmaya yönelik vermiş oldukları sözleri yerine getirmelerini sağlamaktadır. Ayrıca kamu harcamalarının etkin bir şekilde denetlenmesine olanak tanır ve harcamalar açısından

kadın ve erkek üzerinde ne gibi etkiler yarattığının değerlendirilmesini sağlar ve son olarak bütçe ile kadınların ihtiyaçlarını giderebilmektedir (Yıldız, 2016: 274). Görüldüğü üzere, bütçelerin cinsiyete duyarlı bir şekilde getirilmesi, hem demokratik gelişmelere hem de bütçe hakkının tesis edilmesine önemli bir katkı sağlayacaktır.

Katılımcı bütçeye toplumsal cinsiyet perspektifi kazandırma açısından Santa Cristina belediyesi deneyimine göz atılabilir. Bu anlamda belediye üç alana odaklanmıştır. İlk olarak kadınların katılım sayısını artırmayı ve meclis temsilcisi olarak kadın sayısını artırmayı hedeflemiştir. İkinci olarak cinsiyet eşitsizliğini giderebilmek için bütçeye dahil edilebilecek eylem önerilerini geliştirmeye odaklanmıştır. Son olarak toplumsal cinsiyet için yapılacak harcamaların belediye harcamalarına etkisi üzerinde durmuştur. Öncelikle bütçe üzerinde toplumsal cinsiyet açısından çalışılması için belediye organları oluşturulmuştur. Toplumsal cinsiyet meclisi ve ardından toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları konseyi kurulmuştur. Bu organlar kadın-erkek eşitliğini sağlamak için planlamalar yapmaktadır. Aynı zaman da kadınların katılımını artırmaktadır. Böylece tartışma ve talep için uygun ortam yaratılmıştır. Bu belediyecilik deneyimlerinde karşılaşılan önemli bir nokta ise kadınların yeterli katılımı sağlayamaması halinde bile çoğunun bu süreci desteklemekte ve daha fazla bilgi talep etmekte olduğudur (Sánchez, 2014: 431-441). Bu bütçeleme yaklaşımından yerel bir politika biçimi olarak bahsetmiş olsakta, millet adına parlamento tarafından kullanılan bütçe hakkı, bütçelerin kanunlaşabilmesini sağlamaktadır. Parlamentolar halktan aldığı bu yetki ile bütçelerin yasalaşma süreci içinde bütçelerin toplumsal cinsiyete duyarlı ve cinsiyet eşitliğini tesis edebilecek şekilde değişmesini önerebilmesi kritik öneme sahiptir (Genç, 2010: 77).

### **2.5.3. Sosyal ve Vatandaş Odaklı Bütçeleme**

Ülkelerde görülen demokrasi açıklarının getirdiği çeşitli sorunlar ve bazı hükümet başarısızlıkları bütçeleme sürecine yansıtılabilmekte ve toplumsal hedeflere ve ilerlemelere ulaşmanın önünde engel oluşturabilmektedir. Sosyal ve vatandaş odaklı bütçeleme yaklaşımları ise yerel düzeyde kalkınma açısından özellikle önemlidir.

### **2.5.3.1.Sosyal Bütçeleme**

Sosyal bütçeleme, sosyal harcama ve politikaların kullanılmasıyla toplumsal ve insani gelişme üzerinde iyileştirmeler sağlayabilmesi açısından faydalı görülmektedir. Sosyal bütçeleme ayrıca toplumun önceliklerini temele alan sosyal olarak dışlanan ve ayrımcılığa maruz kalan kesimlerde dahil olmak üzere, toplumun tüm kesiminin yararına bütçeleme sürecini gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bir toplumda çoğunlukla dezavantajlı ve söz hakkına en az sahip olan kesimler; yoksullar, çocuklar, kadınlar, sosyal anlamda dışlanmış olan grup ve topluluklardır. Bu bağlamda sosyal bütçe, kamu politikalarının özellikle çocuk, kadın ve dezavantajlı kesimdeki bireyler için düzenlenmesini, onların hayat şartlarını iyileştirmek için bütçeden sosyal adaleti sağlayacak biçimde kamu harcamalarında bulunulmasını içermektedir. Bu harcama türleri, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları olarak ifade edilebilmektedir (Özbay, 2022: 7).

Sosyal bütçenin hedeflerinden ilki, toplumun tüm kesiminin şartlarını ve haklarını iyileştirmektir. Özellikle dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarına özen göstererek sosyal adaleti sağlamak istemektedir. İkinci olarak bütçeleme sürecinde şeffaflığın olmasını ve kamu mali yönetimlerinin etkin ve verimli işlemesini sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca yetkililerin hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini de hedeflemektedir (Deles vd., 2010: 4). Sosyal bütçeleme, eşitlik sağlama, gelir dağılımını düzeltme, yoksulluğu azaltma, istihdam sağlama gibi düzenlemeler için kaynakların kullanılmasını ve toplumdaki dezavantajlı kesimlerin kaynaklardan faydalanmasını sağladığından toplumda yaşam şartlarının iyileştirilmesine neden olmaktadır (Şeker, 2011: 22).

### **2.5.3.2.Vatandaş Odaklı Bütçeleme**

Vatandaş odaklı bütçeleme sistemi, en kısa tanımı ile bütçe ve bütçe sürecinin vatandaş odaklı bir şekle dönüştürülmesini ifade etmektedir. Bunu temsili bir yapılanma suretiyle yürütmek mümkün iken vatandaşların doğrudan katılımını sağlayan mekanizmalar aracılığıyla da gerçekleştirmek mümkündür. İki şekilde gerçekleşse de vatandaşların bütçenin onayı, uygulanması, değerlendirilmesi ve denetimi sırasında dahil olması ile bu sistemin gücü ve etkisi artmaktadır (Doğan, 2017: 84). Çünkü bu sistem yerel düzeyde kamu politikaları belirlenirken “katılımcı

mekanizmalar” aracılığı ile vatandaşların katılımını hedeflemektedir. Burada önemli olan bir unsur da vatandaş bütçesinin yaratılmasıdır. Vatandaş bütçesi, bütçe bilgilerinin anlaşılmasını artırmak için bütçe kanunlarının belirli bir biçimde ancak halkın kolay anlamasını sağlayacak bir şekilde sadeleştirilmiş olan dökümanları ifade etmektedir. Vatandaşların böylece bütçe bilinçleri artmakta, bütçe bilgilerini anlayabilmeleri, izleyebilmeleri ve hesap sorabilir hale gelmeleri mümkün olmaktadır (Göksu, 2020: 131).

Vatandaş odaklılık, şeffaflık ve katılım gibi kavramlar yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri arasındadır. Vatandaş odaklılık, 1980’lerden itibaren yeni kamu yönetiminin getirdiği vatandaşların ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda hizmet sunma ve sunulan hizmet kalitesinin artırılmasına dair gereksinimlerden ileri gelmektedir. Aynı zamanda 2000’li yıllarla birlikte artan “demokrasi, hukuk devleti, yurttaş odaklılık ve insan hakları” söylemleri kurumların ve politikacıların, vatandaş için kamu politikalarını belirlemelerine ve vatandaşı da bu politikalara dahil etmeye ilişkin girişimlerde bulunmalarına neden olmaktadır (Kutlu vd., 2009: 508) Bu bağlamda vatandaş odaklı bütçeleme yaklaşımı da önem kazanmaktadır. Halkın istek ve talepleri doğrultusunda hareket edilmesini sağlamaktadır. Ayrıca hesap verilebilirliği, şeffaflığı, eşitliği ve gelir dağılımında adaleti sağlamak gibi avantajları bulunmaktadır



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### UYGULAMA

#### 3.1. Literatür Araştırması

Bu kısımda, demokrasi ile bütçe süreci ve bütçe hakkını geliştiren araçların ilişkisine dair yapılmış çalışmaların kısa özetleri bulunmaktadır. Üç başlık altında incelenecek olan literatür genel olarak, demokrasi ve bütçe şeffaflığı, katılımcı bütçelemenin demokratikleştirici yönü ve yasama organının bütçe üzerindeki denetim potansiyeli üzerine yapılmış çalışmalardan oluşmaktadır.

##### 3.1.1. Bütçe Şeffaflığı ve Demokrasi İlişkisine Dair Ampirik Literatür

Wehner & De Renzio (2013) yaptıkları çalışmada 2008 Açık Bütçe verilerini bağımlı bir değişken şeklinde ele alarak bunların farklı demokrasi ölçüleriyle 85 ülke için korelasyonunu analiz etmişlerdir. Çalışmanın amacı, mali şeffaflık düzeyi üzerinde iç siyasi faktörlerin önemli bir etkisinin olduğunu göstermektir. Çalışma sonucunda "özgür ve adil seçimlerin yapılmasının" ve "siyasi rekabetin" bütçe açıklamaları üzerinde doğrudan önemli bir etkiye sahip olduğuna ulaşılmıştır. Demokratik olarak seçilmiş yasama organlarının daha yüksek düzeyde bütçe açıklamalarını talep ettikleri görülmüştür. Bu bağlamda vatandaşların ve yasa koyucuların mali şeffaflık açısından talepkar oldukları bulunmuştur.

Fong (2021) çalışmasında mevcut literatürün, bütçe açıklığının genellikle demokratikleşmenin kritik anlarında geliştiğini varsaydığından bu teorinin geçerli olup olmadığını geçiş rejimleri olan Hong Kong, Makao ve Tayvan üzerinden test etmiştir. Hong Kong, Makao ve Tayvan'daki açık bütçe politikalarının rejim ile ilişkili olup olmadığını ve nasıl bir ilişkide olduğunu tarihsel ve karşılaştırmalı vaka çalışmaları yoluyla araştırmıştır. Karşılaştırmalı çalışmalardan çıkarılan sonuç, demokratikleşme sürecinde bütçe açıklığı ile ilgili olarak rekabetçi seçimlerin ve yasama politikalarının yükselişlerinin, politika yapıcılara açık bütçe politikası uygulama konusunda baskı yaratacağı bulunmuştur. Kısacası, demokratikleşmenin bütçe açıklığını iyileştirmesi konusunda olumlu bir ilişkiye ulaşılmıştır.

Citro & Cuadrado & Bisogno (2021) yaptıkları çalışmada bütçe şeffaflık düzeyini etkileyebilecek çeşitli faktörleri analiz etmişlerdir. Çalışmada 2006, 2008, 2010, 2012 ve 2015 yılları için 95 ülkeden oluşan bir havuzu inceleyerek çeşitli siyasi ve seçim özelliklerine odaklanmaktadır. Bu çalışmanın sonucunda elde edilen ampirik bulgular, hem hükümet özelliklerinin hem de siyasi ve seçim sistemlerinin özelliklerinin bütçe şeffaflık seviyesini etkilediğini göstermektedir. Bu sebeple, bütçe şeffaflığını iyileştirme de başarılı olabilmek için seçim ile siyasi sistemin ve hükümetin belli özelliklere sahip olması gerektiğine ulaşılmıştır. Siyasi ve seçim özellikleri politikacılar üzerinde baskı yaparak bütçeleme süreçlerinin kamuya açık hale getirilmesini sağlayabilmektedir. Bütçe gözetim organları da şeffaflığı sağlamak için bütçe sürecine müdahil olmaktadır. Ayrıca bütçenin önemli bir yönetim aracı olmasının haricinde bütçeleme sürecinin yetki ve kaynakları tahsis etme noktasında çok önemli bir siyasi arena olduğunu belirtmektedirler.

Yıldız (2022) çalışmasında bütçe hakkının, vatandaşların hazırlanan ve uygulanacak olan bütçenin üzerinde düşüncelerini ifade etmelerine ve bilgi edinmelerine olanak tanıdığını bunun yanında genel olarak demokrasilerde ve şeffaf bir bütçe yönetimi uygulayan ülkelerde etkin kullanıldığını belirtmiştir. Bundan hareketle çalışmada bütçe şeffaflığı ve demokrasi arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışmıştır. Bunun için ise açık bütçe endeksi, demokrasi endeksi ve diğer bağımsız değişken verilerini kullanarak 81 ülke için altı ayrı yıl regresyon analizi yaparak bütçe şeffaflığı ile demokrasi arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmanın sonucunda bütçe şeffaflığı ile demokrasi arasındaki ilişkinin anlamlı ve pozitif olduğuna ulaşmıştır.

Carlitz & De Renzio & Krafchik (2009) yaptıkları çalışmada 2008 yılı Açık Bütçe Anketi sonuçlarını değerlendirmektedir. 2008 yılı için Açık Bütçe Anketine yanıt veren 85 ülkeden oluşan bir örnekleme kullanarak, dış yardıma ve doğal kaynaklara daha bağımlı olan ülkelerde bütçe şeffaflığının daha düşük olduğunu öne sürmüşlerdir. Ayrıca kapsamlı veya önemli bütçe bilgileri sağlayan 17 ülkenin tümünün, bir dereceye kadar demokrasi olarak kabul edildiğini ifade etmişlerdir. Bu konularda daha karmaşık istatistiksel analizler kullanılarak araştırmalar yapılabileceğini ileri sürerken demokrasi gelişimi ve gelir düzeyinin, bütçe şeffaflığı ile pozitif ilişkili olabileceği sonucuna ulaşmışlardır.

Dubosse & Masud (2011) yaptıkları çalışmada Orta Doğu ve Kuzey Afrika (MENA) ülkeleri için Uluslararası Bütçe Ortaklığının 2010 yılı Açık Bütçe Anketini değerlendirmişlerdir. Raporda, 100 üzerinden 23 açık bütçe endeksi puanı ile MENA bölgesinin bütçe şeffaflığı ve hesap verebilirlik açısından en düşük puan alan bölge olduğu görülmüştür. Bunun sebebi ön bütçe beyanı, vatandaş bütçesi, yıl ortası incelemesi ve denetim raporlarının yayınlanmasında ki başarısızlık ve bazı durumlarda bütçe belgelerinin kamuya açılmamasıdır. Bu durumu hükümetin isteksizliği ile ilişkilendirmek mümkündür. MENA ülkeleri için de geçerli olmakla birlikte anketten çıkarılan sonuç doğal kaynaklardan gelir elde eden veya demokratik olmayan ülkelerin, düşük bütçe şeffaflık puanına sahip olduğudur. Demokrasi endeksi rejim sınıflandırmasından biri olan otokratik rejimlere sahip olan ülkeler de çoğunlukla düşük bütçe şeffaflığı çoğu durumda doğrudan ilişkilidir. Örneğin, Irak'ın 100 üzerinden 0 bütçe şeffaflığı puanı vardır ve hidro petrol sektörü bütçe gelirlerinin kabaca yüzde 95'ini oluşturmaktadır. Bu ilişkiye dair istisnalar da mevcuttur. Örneğin, Meksika petrol gelirlerine bağımlıdır ve nispeten yüksek bir bütçe şeffaflığı puanına sahiptir.

Ross (2011) tarafından yapılan çalışmada da benzer bir çalışma sonucu ortaya konulmuştur. Ross, 83 ülke için yaptığı çalışma da maden zenginliği ve bütçe şeffaflığı ilişkisi üzerine araştırma yapmıştır. Farklı görüşler olsa da çok sayıda çalışma da sıklıkla kaynak zenginliği olan ülkelerde daha yavaş ve değişken ekonomik büyüme, daha düşük demokrasi, daha çok iç savaş, kadınlara tanınan az fırsatlar ve kurumların kalitesinde düşüklük olabileceğinden bahsedilmektedir. Buradan yola çıkarak kaynak zenginliğinin, kamu bütçesinin şeffaflığını etkilediğini savunmaktadır. Sonuçta demokratik devletler için maden zenginliği ve bütçe şeffaflığı arasında sağlam bir bağlantıya ulaşmasa da otokrasiler arasında olan ülkelerde daha fazla petrol zenginliği ve daha az mali şeffaflık olduğunu tespit etmiştir. Rusya'da ise hem petrol zenginliği hem de otoriter rejim hakimdir bu sebeple bu modele önemli bir istisna olmaktadır. Çünkü bütçe şeffaflığı da diğer otokrasi ülkelerine göre nispeten yüksektir.

Rosendorff (2004) çalışmasında seçmenlerin, seçilmişlere verilmiş olan yetkileri nasıl kullandıklarını izlemek için bilgi talep ettiklerini belirtmiştir. Bu bağlamda yetkililer için şeffaflığın ne zaman teşvik edici olduğunu araştırmaktadır. Yapılan ampirik test sonuçlarında, ilk olarak demokrasilerin şeffaf olma olasılığının

daha yüksek olduğu verilerle sağlam bir şekilde desteklenmektedir. Şeffaflığın, demokratik hesap verebilirlik ile birlikte artacağına ulaşılmıştır. Çünkü demokratik yöneticilerin, kurumlarını şeffaflığı içselleştirmiş bir şekilde organize etmesi daha olasıdır. Yetkililerin bu konuda istekli olmaları kilit bir unsur olsa da aksi durumda bile demokratik bir ortamda prosedürler gereği şeffaflığın benimsenmesi daha olasıdır. Otokratik liderlerin ise böyle bir kaygısının olmadığını ve şeffaflık sağlamaya çok az ihtiyaç duyduklarını belirtmiştir. İkinci olarak politika yapıcılarının görev sürelerinin hesap verebilirliğinin derecesine göre düşebildiğini veya aksine şeffaflık derecesi ile yükselebildiğini belirtmektedir. Bu noktada şeffaflığın seçmenlerin ne yönde oy kullanacaklarını etkilediği görülmektedir. Üçüncü çıkarım ise hem şeffaflık hem de hesap verebilirlik sayesinde yolsuzluğun düşmesidir. Ayrıca çalışmada demokrasinin değerleri olan bireysel özgürlükler, hukukun üstünlüğü, bağımsız bir yargı gibi özelliklerin şeffaflık derecesi ve yolsuzluk seviyeleri üzerinde önemli olduğu vurgulanmıştır.

Abreu & Gomesb (2021) çalışmalarında, mali şeffaflık perspektifinden yolsuzlukla mücadelede demokrasi faktörünün etkisini incelemişlerdir. 110 ülkeden 524 gözlem ve altı yıllık panel verilerinin çok değişkenli regresyonuna dayanan araştırma sonucunda bir ülkedeki demokrasinin türüne bağlı olarak, mali şeffaflık düzeylerinin yolsuzluk algısı için farklı sonuçlar doğurduğuna ulaşılmıştır. Demokratik olmayan ülkeler söz konusu olduğunda, şeffaflık düzeyinde değişiklikler olsa bile, yolsuzluk algısının derecesinde pratikte hiçbir değişiklik yoktur. Öte yandan, demokratik ülkelerde mali şeffaflık ve yolsuzluk algısı değişkenleri arasında önemli ve doğru orantılı sonuçların varlığına ulaşılmıştır.

Zucolotto & Teixeira (2014) yaptıkları çalışmada şeffaflık arttığında demokrasiyi de beraberinde getirdiğine ulaşımlardır. Aynı zamanda daha fazla şeffaflık ve daha fazla demokrasinin bir sonucu olarak da yolsuzluğun düşme eğiliminde olduğuna dikkat çekmişlerdir. Kamu varlıklarını olumsuz etkileyen uygulamaların en aza indirilmesine yönelik bir ortamın oluşturulması, yasal çerçeveyi iyileştirmek, kurumları güçlendirmek ve toplumlar arasında diyalog kanalları oluşturmak ve kontrol kurumları ancak eş zamanlı şeffaflık, hesap verebilirlik ve demokrasi bağlantılı ise mümkündür.

Hameed (2005) mali şeffaflığın ekonomiler için önemli bir faktör olduğu iddiasını araştırmaktadır. IMF tarafından yayınlanan Standartlara ve Kodlara Uyum Raporlarına (ROSCs) dayarak mali şeffaflık endeksleri geliştirmiştir. Analizde Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Birliği (AB) üye ülkeleri, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma (OECD), Latin Amerika ülkeleri ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri dahil edilerek toplam 57 ülke için araştırma yapılmıştır. Daha şeffaf ülkelerin daha iyi kredi notlarına, piyasa itibarına, daha iyi mali disipline ve daha az yolsuzluğa sahip olduğuna ulaşılmıştır. Ayrıca çalışmasında gelişmiş ekonomilerin daha yüksek şeffaflığa sahip olduğuna ulaşılmıştır.

Jashari & Pepaj (2018) yaptıkları çalışmada açık kamu yönetimi bağlamında önemli olan şeffaflığın hesap verebilirliği, demokrasinin değerini, vatandaşların güveni ve hukukun üstünlüğünü nasıl etkilediğini analiz etmişlerdir. Sonuç olarak şeffaflığın, güvenilirlik için temel bir gereklilik olduğu bulunmuştur. Kamu güvenini ve kamu desteğini artırmaktadır. Ayrıca yasal güvenceyi garanti etmektedir ve kararların meşruiyet düzeyini artırmaktadır. Hesap verebilirlik üzerinde de doğrudan bir etkiye sahip olduğu bulunmuştur.

Islam (2003) çalışmasında şeffaflık (bilgiye erişimin varlığı ile ekonomik verilerin açıklanması) ve yönetim arasındaki bağlantıyı ampirik bir analizle araştırmaktadır. Bulgular neticesinde vatandaşların bilgi alma düzeyi ile yönetişimin yakından ilişkili olduğuna ulaşılmıştır. Daha iyi bilgi paylaşımına sahip ülkelerin daha kaliteli yönetişime sahip olduğunu belirtmektedir. Bu sonuçlar politika seçimlerinin ve kurumsal özelliklerin bilgi akışlarını etkileyebildiğini göstermektedir. Böylece daha iyi hükümetlerin daha fazla şeffaflığı teşvik etmesi muhtemeldir.

Benito & Bastida (2009) yaptıkları çalışmada bütçe şeffaflığı, mali durum ve siyasi katılım arasındaki ilişkiyi incelemeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, yazarlar 41 ülkeden oluşan bir örneklem için uluslararası standartlara dayalı 40 bütçe özelliğini barındıran kapsamlı bir bütçe şeffaflığı endeksi oluşturmuşlardır. Sonuçta ise mali denge ile bütçe şeffaflığı arasında olumlu bir ilişkinin varlığına ulaşılmıştır. Bütçe bilgileri ne kadar açık olursa, politikacılar kendi çıkarları için mali açıkları o kadar az kullanmaktadırlar. Tek değişkenli analiz sonucunda ise siyasi katılım ile şeffaflık arasında pozitif bir ilişkinin varlığına ulaşılmıştır. Bütçe raporlarının şeffaflık derecesi, vatandaşların oy vermelerine o denli teşvik olacaktır.

### **3.1.2. Yasama Organı ile Bütçe Gözetimi ve Şeffaflığı İlişisine Dair Ampirik Literatür**

Keyifli (2021) yaptığı çalışmada kamu mali yönetiminde görülen dönüşümün bütçe süreçlerinin etkili ve verimli işlemlerini gerektirdiğinden bütçe şeffaflığı ve bütçe uygulamalarının denetimi ve kontrolünün de bu bağlamda önem kazandığından bahsetmiştir. Ayrıca yasama organının bütçe üzerindeki denetim ve gözetim kapasitesinin bütçe şeffaflığı sağladığı yönünde artan görüşler olduğunu ifade etmiştir. Bu çalışma, bütçe sürecini ifade eden bütçenin hazırlanması, uygulanması ve uygulandıktan sonraki süreçlere ilişkin yasama organının yaptığı bütçe gözetiminin bütçe şeffaflığını ne şekilde etkilediğini araştırmaktadır. Çalışmada 2012, 2015, 2017 ve 2019 yılları için Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından yayınlanan Açık Bütçe Anketi verilerini kullanılmıştır. Bu yıllar için gelişmekte olan 64 ülke örneklem olarak alınmıştır. Yatay kesit ve panel veri analiz sonuçları, gelişmekte olan ülkelerin yasama organlarının bütçe gözetim işlevinin, bütçe şeffaflığını etkilediğini ve aralarında güçlü ve bu dönemler için istikrarlı bir ilişkinin varlığına ulaşılmıştır. Hükümet sistemi olarak hangisinin uygulandığı farketmeksizin demokrasinin güçlenmesi, kuvvetler ayrılığının olması, temel hak ve özgürlüklerin korunması denetim ve gözetim işlevinin etkin kullanılmasına neden olacaktır. Çalışmanın sonucunda demokrasinin düzeyinin artması ile bütçe şeffaflığının aynı şekilde artacağı ortaya çıkmıştır. Bu anlamlı ve pozitif ilişki, daha fazla adil ve demokratik seçimlerin olduğu, kamuya mali açıdan daha fazla bilgi akışının olduğu ülkelere şeffaflığın ve hesap verebilirliğin daha fazla olduğunu göstermektedir.

Pelizzo & Stapenhurst (2008) yaptıkları çalışmada demokrasi ve yasama gözetimi arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Demokrasi ve yasama organının gözetim potansiyelinin ilişkili olduğunu bulmuşlardır. Gözetim potansiyelinin artmasıyla demokrasi düzeyinin de artacağına ulaşılmıştır. Analizde ayrıca gözetim potansiyelinin gelir düzeyinden de etkilendiği bulunmuştur. Çünkü düşük gelirli ülkelerdeki yasama organlarının sayısının ortalama olarak çok daha küçük olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca parlamenter sistemlerde yasama organlarının başkanlık veya yarı başkanlıktaki yasama organlarına göre daha donanımlı olduğunu ifade etmişlerdir. Diğer bir bulgu ise gözetim araçlarının ortalama sayısının demokrasinin düzeyi ile

neredeşye doğrusal olarak ilişkili olmasıdır. Yani daha demokratik bir ülkede denetim araçları o ülkede yasamanın emrinde ise daha çok bulunmaktadır.

Rios & Bastida & Benito (2014) yaptıkları çalışmada yasama organının btce denetiminin btce şeffaflığını artırma açısından etkisini araştırmaya çalışmışlardır. Bu ilişkinin tespiti için 2010 yılında Uluslararası Btce Ortaklığı tarafından incelenen 93 ülkeden oluşan bir rneklemele ampirik bir analiz yapılmıştır. Bulgulardan, yasama organının btce denetiminin btce şeffaflığı üzerinde olumlu bir etkisinin olduğuna ulaşılmıştır. Öte yandan, hukuk sisteminin, siyasi rekabetin ve ekonomik gelişmişliğin de btce şeffaflığını etkilediğine ulaşılmıştır.

Dikmen & iek (2019) kamu mali yönetimindeki değişim ile birlikte yasama organının btce gözetimi işlevi ve mali şeffaflık unsurunun daha önemli hale geldiğinden hareketle yaptıkları çalışma da İki Aşamalı En Kk Kareler Yöntemi ile ampirik biçimde yasama organının yaptığı btce gözetiminin, mali saydamlığı ne şekilde etkilediğini tespit edebilmeyi amaçlamışlardır. Btce gözetimi işlevi ve mali şeffaflık ilişkisi için yapılan testte Uluslararası Btce Ortaklığının 2017 yılı ve 115 ülke için Açık Btce Anketi'nin verileri ele alınmıştır. Bulgular, yasama organının btceyi etkin bir biçimde gözetlemesi halinde mali saydamlığı artırdığını göstermektedir.

Santiso (2005) yaptığı çalışmada başkanlık hükümet sistemlerinde parlamentoların btce sürecine katkısını Latin Amerika özelinde incelemiştir. Parlamentoların btce kurumlarını reforme etmek, kamu maliyesinde şeffaflığı sağlamak, yolsuzluğu önlemek gibi işlevleri olduğundan bahsetmiştir. Parlamentoların denetim mekanizmaları sayesinde kamu maliyesinde daha fazla hesap verebilirlik arayan ülkeler açısından katkı sağlayabildiğinden bahsetmiştir. Ancak kısmen yürütmenin baskınlığı ve kendi içindeki eksiklerden dolayı işlevlerini yerine getirme konusunda başarısız olabildiklerini ifade etmiştir. Sonuç olarak, kamu maliyesinde hesap verebilirlik için parlamento denetimi önemlidir. Btce yönetimi, yürütmenin gücü ve yasamanın denetimi ilişkisinin dengeli olması ile şekillenmektedir.

### **3.1.3. Btce Katılımı ve Demokrasi İlişkisine Dair Teorik Literatür**

Michels (2011) son yıllarda vatandaş katılımı, katılımcı btceleme ve yurttaşların doğrudan söz hakkına sahip olmasına ilişkin görüşlerin arttığını ve

vatandaş katılımının genellikle demokrasinin ve demokratik karar almanın önemli bir unsuru olarak kabul edildiğini ifade etmiştir. Yurttaş katılımının demokrasinin kalitesi üzerinde olumlu etkileri olduğu iddia edildiğinden, bu çalışma yurttaş katılımı ile demokrasi arasındaki ilişkiyi Batı ülkelerindeki 120 vaka için incelemektedir. Sonuç olarak, yurttaş katılımının demokrasi üzerinde bir takım olumlu etkilerine rastlanmıştır. Bunlar, bilgiye ulaşma, yurttaşlık becerilerini ve halkın katılımını artırma, alınan kararların desteklenmesine katkıda bulunulması şeklindedir. Ancak demokrasiye katılımın katkısının demokratik yeniliklerin türüne göre farklılık gösterebildiğini de ifade etmektedir.

McGee ve diğerleri (2003) yaptıkları çalışmada yerel yönetimde etkin vatandaş katılımını ele almışlardır. Son yirmi yılda, vatandaş katılımını sağlayabilmek için bir çok mevzuat ve politika oluşturma sürecinin söz konusu olduğunu ve bunların çoğunun otoriter rejimlerden demokratik yönetim rejimlerine geçiş sırasında gerçekleşen anayasa yapımları ve ademi merkeziyetçilik süreçleri ile birlikte geldiğini belirtmektedirler. Demokrasi tanımlarında "halk"ın demokrasinin merkezi olarak kabul edildiği açık ve net olduğunu belirtirken katılımı, demokrasinin çeşitleri açısından değerlendirmişlerdir. Katılım, temsili demokrasiye göre vatandaşlara daha fazla kontrol sunabildiği için kamusal karar alma süreçlerine katılımın, doğrudan ve katılımcı demokrasinin bir biçimi olduğunu ifade etmektedirler. Bu bağlamda katılımcı önlemlerin önemli bir katkısının da temsili demokrasiyi geliştirme, temsili demokrasi kurumlarının etkinliğini artırma ile demokrasiyi canlandırma olduğunu belirtmişlerdir.

Johnson & Carlson & Reynolds (2021) yaptıkları çalışmada yerel katılımcı demokrasi açısından etkili olan katılımcı bütçelemeyi kullanarak seçimlerde bireysel seçmen katılımını ne yönde etkilediğini araştırmaktadırlar. Çünkü katılımcı demokrasi girişimlerinin daha aktif vatandaşlar yaratmayı amaçladığı sıklıkla vurgulanır iken bu teorilerin doğruluğunu kanıtlayan sınırlı deneysel araştırma olduğu görülmüştür. Buradan yola çıkarak bu çalışma ile New York City'nin katılımcı bütçeleme sürecindeki katılımcıların eyalet seçmen dosyası kayıtları aracılığı ile katılımcı bütçenin katılımcıların normal seçimlerde oy kullanma olasılığını artırıp artırmadığını test etmişlerdir. Katılımcı bütçeleme uygulanmadığı belediye bölgelerindeki seçmenlerde ele alınmıştır. Katılımcı bütçeleme sürecindeki seçmenlerin, katılımcı



bütçeleme sürecinde olmayanlar ile karşılaştırıldığında katılımcı bütçeleme ile ilgilenmenin bireylerin oy kullanma olasılığını ortalama yüzde 8,4 oranında artırdığına ulaşılmıştır.

Adeyemi & Okajare (2020) yaptıkları çalışmada Nijerya'daki bütçeleme sürecini araştırmayı amaçlamaktadırlar. Bütçe sürecinin demokratikleşmesinin, yönetim ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için gerekli olduğunu ve bu bağlamda katılımcı uygulamaların önemli katkısının olduğunu savunmaktadırlar. Ayrıca bütçe sisteminde katılımcılıkla birlikte mali hesap verebilirlik ve şeffaflık, temel hizmetlerin sağlanması, bütçe hükümlerinin etkin uygulanması, etkin izleme ve denetim, yolsuzluk önleme gibi faydalar elde edileceğini eklemektedirler. Ancak Nijerya'nın bu amaçlara ulaşmak için uygun sosyo-politik, hukuki ve ekonomik düzenlemelerin yaratılmasının gerekli olduğunu belirtmektedirler. Şeffaflık, kapsayıcılık, sivil katılımın ve hesap verebilirliğin ise demokratik bir yönetim gerektirdiğini ifade etmektedirler.

Kızıltaş (2005) çalışmasında bütçe hakkının kullanımı açısından doğrudan demokrasilerin varlığını araştırmıştır. Demokrasinin bir kültür olduğunu ve bu kültürün bütçe hakkının gelişimi ile paralel şekilde başladığını, demokratik ülkelerde vatandaşların talebi ile bütçe hakkının doğduğunu belirtmektedir. Bu nedenle demokrasi geliştikçe kamu mali yönetiminin önemli bir aracı olan bütçe ve bütçe sistemleri üzerinde gelişmeler görülmektedir. Bu gelişmeler bütçeleme demokratikleşmesine neden olmuştur. Çalışma da doğrudan demokrasinin araçları da incelenmiştir. Bu araçlar bütçe hakkının doğrudan kullanılmasına fırsat tanımaktadır. Bu bağlamda demokraside, teknoloji alanında ve kamu yönetim araçlarında görülen gelişmelerde bütçe hakkı kullanımının kısmende olsa doğrudan demokrasinin varlığında olduğu tespit edilmiştir.

Souza (2001) çalışmasında Brezilya'da yerelde kamu politika önceliklerinin belirlenmesini sağlayan katılımcı bütçelemeyi ele almaktadır. Bu bütçe anlayışı Latin Amerika'da vatandaş katılımını artırdığından ve yerel yönetimleri hesap verebilir kılmasından dolayı büyük bir yenilik olarak görülmektedir. Ayrıca çalışma Porto Alegre ve Belo Horizonte şehirlerinde katılımcı bütçeleme deneyimini incelemektedir. Katılımcı bütçeleme yoksul ve dışlanan kesimi karar verme sürecine dahil etmesi ve öncelikler belirlenirken bu kesimlere söz hakkı vermesi açısından önemli bulmakta

ve Brezilya gibi eşitsiz bir toplum için demokratik kurumların inşa edilmesine yardımcı olduğunu belirtmiştir.

Touchton & Wampler (2014) yaptıkları çalışmada vatandaşların refah artışını sağlamak için demokratik kurum olarak katılımcı bütçeleme uygulamalarının etkisini değerlendirmişlerdir. Katılımın, yönetimi ve vatandaşları güçlendirdiği, demokrasi kalitesini iyileştirdiğine ilişkin görüşlerden hareketle katılımcı bütçe programlarının refah girdileri, süreçleri ve çıktılarının çeşitli göstergelerini etkileyip etkilemediğini araştırmışlardır. Bunun için Brezilya'nın son 20 yıldaki en büyük şehirlerini içeren orijinal bir veri tabanı ele alınmıştır. Bulgular, katılımcı bütçelemenin sağlık harcamalarını, sivil toplum kuruluşlarını artırması ve bebek ölüm oranlarındaki düşüş ile güçlü bir ilişkisinin varlığına ulaşılmıştır. Ayrıca doğrudan demokrasinin katılım, yönetim ve ekonomik kalkınma için güçlü etkileri olduğuna ulaşılmıştır.

Cabannes & Lipietz (2018) yaptıkları çalışmada katılımcı bütçeleme için 40 ülke için 3000'den fazla deneyim ile 30 yılı aşkın bir süredir demokrasiyi demokratikleştirme anlayışı etrafında uygulanan bir model olduğunu belirtmektedirler. Bu bağlamda katılımcı bütçelemeyi bir sınıflandırmaya tabi tutarak, politik açıdan demokratik değişim için, iyi yönetim açısından kamu ve vatandaş arasındaki bağı güçlendirmek için ve son olarak teknokratik yani kamu yararına kamu kaynaklarının kullanılması ve şeffaflık için katkısının olduğunu açıklamışlardır. Bu yönetsel ve devlet modernleşmesine olan katkıları sebebi ile demokrasiyi derinleştirme vaadine dikkat çekmişlerdir.

Özen & Yontar (2009) yaptıkları çalışmada demokrasi yaklaşımını kavramsal açıdan değerlendirmişlerdir ve demokrasinin mali yönü olan katılımcı bütçeleme anlayışını ele almışlardır. Neticede katılımcı bütçe modelinin katılımcı demokrasinin yaratılması için önemli bir araç olduğuna ulaşılmıştır. Katılımcı bütçeleme kamu politikalarını iyileştirmesi, gelir düzeyi düşük kesime söz hakkı tanınmasının yanında diğer olumlu çıktılarının geniş bir toplum katılımı sağlaması ve demokrasinin kalitesini artırması olduğunu belirtmişlerdir.

Çobanoğulları & Yereli (2017) yaptıkları çalışmada katılımcı demokrasi açısından katılımcı bütçeleme modelini ele almışlardır. Dünyadaki katılımcı bütçe deneyimlerinden yararlanarak bu modelin kamu kaynakları açısından verimliliğe, kaynak tahsisi ve hizmet sunumu sırasında katılımı ve şeffaflığı artırdığına

ulaşmışlardır. Bunların özellikle yerelde bütçe sürecine doğrudan katılımı sağlanabildiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca hem ulusal hem yerel kalkınma için katılımcı demokrasi ve katılımcı bütçeleme'nin önemini vurgulamışlardır. Öte yandan katılımcı bütçeleme modelinin günümüzün teknolojik gelişmeleri ışığında da ele alındığında temsili demokrasinin doğrudan demokrasiye dönüşümüne hız kazandıran bir dinamığe sahip olduğunu belirtmişlerdir.

Ergen (2012) çalışmasında katılımcı bütçeleme modelini ele almıştır. Kamusal karar alma süreçlerine vatandaşların aktif katılımına yönelik artan vurgunun, katılımcı bütçe modelini yaymaya devam ettiğini belirtmektedir. Tartışmaya olanak tanıyan, yoksulların ihtiyaçlarına öncelik veren, kaynak tahsisi sürecinde etkinlik ve verimlilik sağlayan katılımcı bütçeleme modelinin yerel yönetimlerde hayat bulması önem taşımaktadır. Çünkü demokratik ilkeler ve değerlerin hayata geçmesi merkezi yönetime göre yerel yönetimlerde daha kolay olabilmektedir. Ancak bunun için yerel yönetimlerin etkili, verimli ve toplum yararına bir işleve sahip olması gerekmektedir. Böylece demokrasi tam anlamıyla sağlanabilmektedir. Bu şekilde ulusal düzeyde de demokraside gelişmeler görülebilmektedir.

OECD (2001) yayınladığı el kitabı ile devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi açısından katılımı ve şeffaflığı önermektedir. Bu el kitabında, vatandaşların ve sivil toplumların son zamanlarda sorunları, talepleri gündeme getirmeye ve politika yapıcıları etkileyebilmek amacı ile seslerini duyurmaya çalıştıkları belirtilmiştir. Aynı zamanda seçimlere dahi katılımın giderek azaldığı ve hükümetlere duyulan güvenin azaldığı ifade edilmiştir. Bu sebeplerle hükümetlerin giderek vatandaşlar ile ilişki kurma gereği hissettiği, politika oluştururken vatandaşların katkılarının farkına varmaya başladıkları ifade edilmiştir. Çalışmada, hükümetle vatandaş ilişkisini güçlendirmek için aktif vatandaşlığa vurgu yapılmaktadır. Bu amaçla vatandaşa bilgi akışı sağlamanın, danışmanın ve politika oluştururken aktif olarak vatandaşları katmanın önemine dikkat çekmektedir. Bu bağlamda bu gereksinimler finansal kaynakların kullanımı ve bütçeleme üzerinde de kendini göstermektedir.

Khutkyy (2017) çalışmasında sivil toplumun eksikliği, hükümet-vatandaş güvensizliği, sosyal sorunlar, yönetişimin etkinsizliği gibi unsurların hükümetlerin meşruiyetlerini olumsuz etkilediğini ve yeni talepleri doğurduğunu belirtmektedir. Bu

bağlamda gelişmiş demokrasi sağlamak ve kamu hizmet sunumunu iyileştirmek için kurumsal çözümlere başvurmak gerekmektedir. Bu sorunlara çözüm olarak web siteleri üzerinden şeffaflık artırma gibi girişimler olsada bu yetersizdir çünkü vatandaşlar daha fazla sorumluluk ve katılım istemektedirler. Bu noktada kapsamlı bir çözüm olarak çalışmasında katılımcı bütçelemeye dikkat çekmektedir. Katılımcı bütçelemenin demokrasinin çalışma ilkelerini kesinlikle gösterdiğini çünkü geniş çaplı bir katılım, birlikte gündemi belirleme, karar verme, uygulama, izleme ve kontrol olanağı ve genel adaleti sağladığını belirtmiştir. Yerel halkın yaşam kalitesinin artacağını ve yerel kalkınma için önemli olduğunu da belirtmiştir.

Wampler (2008) çalışmasında son 20 yılda demokrasi kalitesini derinleştirmek için katılımcılığı benimseyen kurumların önemini vurgulandığına dikkat çekmiştir. Brezilya, Hindistan, Venezüella, Güney Afrika ve Endonezya gibi birçok ülkenin yerel yönetimlerinde katılımcılık sayesinde hesap verebilirlik sağlama, bilgi akışı yaratma ve sosyal adaleti sağlama hedeflendiğini belirtmiştir. Bunlardan hareketle katılımcı kurumların demokrasinin derinleşmesine nasıl ve nerede katkıda bulunduğunu araştırmıştır. Sonuçlarda farklılıklar tespit etmiştir. Bunun sebebini seçilmişlerin yetki devri konusundaki değişen teşvikleri ve sivil toplum kuruluşlarının kapasitesi ile ilişkilendirmiştir. Brezilya'nın katılımcı bütçeleme programı uygulayan sekiz örneği ele alındığında, iki belediyenin güçlü sonuçlar verdiğine, diğer iki belediyenin başarısız programlar ürettiğine ve dört belediyenin ise biraz çelişkili sonuçlar verdiğine ulaşılmıştır. En başarılı programların yerel demokrasinin kalitesini artırdığını ama başarısız programların demokrasiyi derinleştirme çabaları üzerinde olumsuz etkiye sahip olabileceğini belirtmiştir.

### **3.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi**

Bu çalışmada, bütçe hakkı ve demokrasi arasındaki ilişkinin birbirini geliştiren süreçler olduğu vurgulanmıştır. Bütçe şeffaflığının, katılımının ve denetiminin, günümüzde bütçeleme süreçlerinde karşılaşılan katılım eksikliğine, temsil sorununa, politikaların gizlilik dahilinde yürütülmesine ve hesap vermekten uzak yapılara çare olarak bütçe hakkının kullanımını artıracığı ve bütçe hakkını geliştireceği açıktır. Ancak, ilgili literatürde bütçe hakkını tesis eden bu

mekanizmaların etkin işleyen demokrasilerde hayat bulabildiği ve demokrasi açığı olduğu durumlarda bütçe hakkının kullanılmadığı kanısına varılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak çalışmada bütçe hakkı ve demokrasiye ilişkin kavramlar ele alınmış ve teorik çerçeve üzerinden bütçe hakkı ve demokrasi arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Teorik olarak incelendiğinde bu ilişkinin uzun yıllara ve mücadelelere dayanan birbirini güçlendiren olgular olduğu görülmüştür.

Bu bölümde gerçekleştirilen ekonometrik analizin amacı, çalışmada ele alınan değişkenler arasındaki teorik ilişkiyi, seçilmiş OECD ülkeleri özelinde ampirik olarak incelemektir. Ekonometrik analiz aracılığı ile bütçe hakkının iyileştirilmesi için önemli bir mekanizma olan bütçe şeffaflığının demokrasi kalitesinden ne şekilde etkilendiği araştırılmıştır. Bütçe şeffaflığı mali bilgilerin, tam, zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanması olarak tanımlanmaktadır. Böylece vatandaşlar kamu kaynaklarının nasıl harcandığını izleyebilmekte ve hükümetlerin sorumluluğunu değerlendirme fırsatı bulabilmektedir. Bütçe bilgileri kamuya açıldıkça şeffaflık artarak yolsuzluğun azalması mümkün olmaktadır. Ayrıca, şeffaflık kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlamaktadır. Yine önceki bölümlerde de bütçeleme süreçlerinin kamuya açık hale getirilmesinin bütçe süreçlerine katılımı artırdığı ve hesap verebilirliği geliştirdiği ifade edilmiştir.

Özetle, bu bölümde bütçe hakkını tesis eden bütçe şeffaflığı ile demokrasi arasında bir ilişki olup olmadığı, bütçe şeffaflık düzeyinin demokrasi kalitesinden etkilenip etkilenmediği ekonometrik analizler aracılığıyla ampirik olarak araştırılmıştır. Mevcut literatür incelemesi, demokrasi düzeyindeki artışların bütçe şeffaflık seviyesini olumlu yönde etkilediğine dair ampirik kanıtlar sağlamıştır. Ekonometrik analiz ile bütçe hakkı ve demokrasi ilişkisine yönelik teorik alt yapıyı sınamak için güçlü bir zemin yaratmak hedeflenmiştir. Ayrıca, bu çalışmanın bütçe şeffaflığı ile demokrasi ilişkisine dayalı sınırlı sayıdaki literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

### **3.3. Araştırmanın Hipotezleri**

Teorik olarak bütçe hakkı ile demokrasi arasında bir ilişki olduğu varsayıldığından yola çıkarak araştırmanın temel hipotezi “Ülkenin demokratikleşme

seviyesi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır” şeklinde ifade edilmiştir. Böylece teorik varsayım ve araştırmalarla sınırlı kalmayarak ampirik olarak da aralarında bir ilişkinin olup olmadığı kanıtlanmaya çalışılmıştır. Araştırmanın hipotezlerini şu şekilde belirtmek mümkündür:

H1: Ülkenin demokratikleşme seviyesi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H2: Ülkenin insani gelişmişlik seviyesi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H3: Ülkenin ekonomik büyüme düzeyi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H4: Ülkenin barış ortamı ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H5: Ülkenin politik istikrar düzeyi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H6: Ülkenin kişi başı gelir düzeyi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

### **3.4. Veri Seti ve Veri Kaynakları**

Ekonometrik analizde bağımlı değişken olarak, açık bütçenin bir göstergesi olan açık bütçe endeksi ele alınmıştır. Analizde bütçe şeffaflığı göstergesi olarak, bütçe süreçlerinde şeffaflığı, katılımı ve denetimi destekleyen bir sivil toplum kuruluşu olan Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) tarafından yayınlanan açık bütçe endeksine ilişkin elde edilen verilerden yararlanılmıştır. Açık bütçe endeks verilerine <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results> linkinden ulaşılmıştır. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) tarafından başlatılan açık bütçe endeksi 2006 yılında, ülkeler arasında sekiz temel bütçe belgesinin mevcudiyeti ve kapsamlılığı üzerinden bütçe şeffaflığını değerlendirmek için bağımsız, kapsamlı, iki yılda bir yapılan bir ankete dayanmaktadır. Açık bütçe endeks puanları 0-100 aralığında değişmektedir. Açık bütçe endeks verileri ülkeler arası analize uygun hale getirilmekte ayrıca ülkelerdeki bağımsız araştırmacılar tarafından yürütülmektedir. Bütçe şeffaflığına ilişkin karşılaştırma yapma olanağı sağlamaktadır.

**Tablo 3.1** Araştırmada Kullanılan Değişkenler

Değişkenler	Açıklama	Kaynak
<b>Bağımlı Değişkenler</b>		
OBI	Açık Bütçe Endeksi	Uluslararası Bütçe Ortaklığı Merkezi (IBP)
<b>Bağımsız Değişkenler</b>		
DEM	Demokrasi Endeksi	The Economist-Economist Intelligence Unit
PS	Politik İstikrar ve Şiddet/Terörizmin Yokluğu Göstergesi	Dünya Bankası-The Worldwide Governance Indicators (WGI)
HDI	İnsani Gelişmişlik Endeksi	BM Kalkınma Programı-United Nations Development Programme (UNDP)
GPI	Küresel Barış Endeksi	Ekonomi ve Barış Enstitüsü (IEP) - Global Peace Index
GDP	Ekonomik Büyüme Göstergesi	Dünya Bankası-Gross Domestic Product Growth
PC	Kişi Başına Düşen GSYİH Göstergesi	Dünya Bankası-Gross Domestic Product Per Capita

Bağımsız değişken olarak ise ülkelerin demokrasi düzeylerinin ölçümünde kullanılan The Economist demokrasi endeksi dikkate alınmıştır. The Economist tarafından hesaplanan demokrasi endeksi, seçim süreci, hükümet işleyişi, siyasi katılım, demokratik siyasal kültür ve bireysel özgürlükler olarak beş kategoriden oluşmaktadır. The Economist endeks verilerine <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/> linkinden ulaşılmıştır. Çalışmada ele alınan diğer bağımsız değişkenler olan, insani gelişmişlik endeksi, küresel barış endeksi, politik istikrar endeksi, GSYH büyüme ve kişi başına GSYİH değişkenlerine ve elde edildikleri kaynaklara Tablo 3.1’de yer verilmiştir.

**Tablo 3.2** Araştırma Kapsamına Alınan Ülkeler

1. Şili	6. Almanya	11. Polonya	16. İsveç
2. Kolombiya	7. İtalya	12. Portekiz	17. Türkiye
3. Kosta Rika	8. Meksika	13. Slovak Cumhuriyeti	18. İngiltere
4. Çek Cumhuriyeti	9. Yeni Zelanda	14. Slovenya	19. ABD
5. Fransa	10. Norveç	15. İspanya	

Araştırma kapsamına alınacak ülkelere karar verilirken, demokrasi endeksi ve açık bütçe endeksi verilerine ulaşılabilme kriteri dikkate alınmıştır. Demokrasi göstergeleri ve bütçe şeffaflığı verilerine eksiksiz ulaşılabilen OECD üyesi 19 ülke araştırma kapsamına alınmıştır. Ülke listesine ise Tablo 3.2’de yer verilmiştir. Öte

yandan, açık bütçe endeksi verilerinin zaman boyutunda sınırlı olması nedeniyle, çalışmada 2012, 2015, 2017, 2019, 2021 yılları ele alınmıştır.

**Tablo 3.3** Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (Grup Ortalamaları)

ÜLKELER	Açık Bütçe Endeksi	Demokrasi Endeksi	Kişi Başına GSYH (Dolar)	İnsani Gelişmişlik Endeksi	Politik İstikrar Endeksi	Küresel Barış Endeksi	Büyüme (GSYH)(%)
Şili	59,20	7,84	14983	0,85	55,19	1,68	4,46
Kolombiya	52,40	6,71	6664	0,75	14,31	2,72	4,44
Kosta Rika	56,00	8,03	11752	0,80	67,77	1,72	4,56
Çek Cumhuriyeti	64,80	7,84	21764	0,89	83,13	1,37	3,26
Fransa	75,80	7,94	40091	0,90	56,96	1,87	2,46
Almanya	70,60	8,59	45522	0,95	68,34	1,53	1,66
İtalya	70,40	7,78	33406	0,89	60,56	1,75	1,34
Meksika	74,00	6,30	9950	0,77	21,23	2,60	2,70
Yeni Zelanda	88,40	9,28	42635	0,93	97,54	1,25	3,08
Norveç	82,60	9,87	83250	0,96	91,85	1,51	2,32
Polonya	60,40	6,86	14617	0,87	70,44	1,59	4,44
Portekiz	63,60	7,88	21840	0,86	81,61	1,35	1,88
Slovak Cumhuriyeti	61,60	7,20	18449	0,85	75,00	1,57	2,98
Slovenya	69,00	7,60	24471	0,91	76,22	1,38	3,22
İspanya	56,40	8,13	28389	0,89	55,53	1,62	2,26
İsveç	85,80	9,44	55269	0,94	85,11	1,46	2,72
Türkiye	<b>51,60</b>	<b>4,84</b>	<b>10355</b>	<b>0,82</b>	<b>10,23</b>	<b>2,72</b>	<b>6,12</b>
İngiltere	76,20	8,33	43487	0,93	61,52	1,79	3,06
ABD	76,20	7,99	60764	0,92	58,22	2,32	3,10
<b>Genel Ortalama</b>	<b>68,16</b>	<b>7,81</b>	<b>30929</b>	<b>0,88</b>	<b>62,67</b>	<b>1,78</b>	<b>3,16</b>

Kaynak: IBP, 2022, EIU, 2022. Democracy Index 2021, IEP, 2021, UNDP, 2022, World Bank, 2022

Tablo 3.3’de araştırma kapsamında olan değişkenlere ait tanımlayıcı istatistikler yer almaktadır. Bu değerler ülkelerin ortalamaları açısından ve ülkeler özelinde yorumlama yapabilmeye imkan tanımaktadır.

Açık bütçe endeksine göre, 81-100 puan “kapsamlı bilgi”, 61-80 puan “önemli bilgi”, 41-60 “sınırlı bilgi”, 21-40 “az-asgari düzeyde bilgi” ve son olarak 0-20 arasında puana sahip olan ülkelerin “yetersiz veya sıfır bilgi” sunduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin bütçe paylaşım düzeyi 68,16 ortalama puan ile “Önemli Bilgi”lerin sunulduğunu ifade etmektedir. Ülkeler özelinde ortalamalar incelendiğinde, 51,60



ortalama puan ile en düşük bütçe şeffaflığının Türkiye’de olduğu, 88,40 ortalama puan ile en yüksek bütçe şeffaflığının Yeni Zelanda’da olduğu görülmektedir.

Demokrasi endeksine göre “Tam Demokrasi” ler 8 ve üzeri puan, “Kusurlu Demokrasi” ler 6 ile 8 puan, “Karma (Hibrit) Rejimler” 4 ile 6 puan, “Otoriter Rejimler” ise 0 ile 4 puan almaktadır. Araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin ortalama demokrasi düzeyinin 7,81 puan olduğu görülmektedir. Bu değer “Kusurlu Demokrasi” kategorisini ifade etmektedir. Ülkeler özelinde ortalamalar incelendiğinde ise 4,84 ortalama puan ile en düşük demokrasi düzeyinin Türkiye’de olduğu, en yüksek demokrasi düzeyinin ise 9,87 ortalama puan ile Norveç’e ait olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.4** Dünya Bankası Gelir Grubu Sınıflandırma Ölçütü (2012-2021)

Gelir Grubu (USD)	2012	2015	2017	2019	2021
Düşük Gelirli Ülkeler	<1.035	<1.025	<996	<1.026	<1.046
Alt orta Gelirli Ülkeler	1.035-4.085	1.025-4.035	996-3.895	1.026-3.995	1.046-4.095
Üst orta Gelirli Ülkeler	4.086-12.615	4.036-12.475	3.896-12.055	3.996-12.375	4.096-12.695
Yüksek Gelirli Ülkeler	>12.615	>12.475	>12.055	>12.375	>12.695

Kaynak: World Bank, 2022

Tablo 3.4’de Dünya Bankası Gelir Grubu Sınıflandırma Ölçütü yer almaktadır. Bu bağlamda, Dünya Bankası Gelir Grubu kategorisine göre araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin kişi başına düşen gelir düzeyinin 30.929 dolar ortalama ile “Yüksek Gelirli Ülkeler” kapsamına girdiği anlaşılmaktadır. Ülkeler özelinde ortalamalar incelendiğinde, 6.664 dolar ortalama ile en düşük kişi başına düşen gelir düzeyinin Kolombiya’ya ait olduğu, 83.250 dolar ortalama ile en yüksek kişi başına düşen gelir düzeyinin ise Norveç’e ait olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.5** İnsani Gelişme Endeksi Sınıflandırma Ölçütü

Kategori	İnsani Gelişme Puan Aralığı
Çok Yüksek İnsani Gelişme	0,800 veya üzeri
Yüksek İnsani Gelişme	0,700–0,799
Orta İnsani Gelişme	0,550–0,699
Düşük İnsani Gelişme	0,550’nin altında

Kaynak: Human Development Report, 2022

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin tespiti için insani gelişmişlik endeksini (Human Development Index: HDI) kullanmak mümkündür. Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü'nün (UNPD) hazırladığı insani gelişmişlik endeksi içeriğinde kişi başına gelir, eğitim ve doğumda beklenen yaşam süreleri şeklinde üç bileşene sahiptir (HDR, 2022). İnsani gelişmişlik endeksi verilerini değerlendirebilme açısından Tablo 3.5'de insani gelişme endeksi sınıflandırma ölçütüne yer verilmiştir. Araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerinin 0,87 ortalama puan ile “Çok Yüksek İnsani Gelişme” kapsamına girdiği anlaşılmaktadır. Ülkeler özelinde ortalamalar incelendiğinde, 0,75 ortalama puan ile en düşük insani gelişmişliğin Kolombiya'da olduğu, 0,95 ortalama puan ile en yüksek insani gelişmişliğin Norveç'e ait olduğu görülmektedir.

Politik istikrar endeksi olarak ise World Bank verilerine databank.worldbank.org adresinden ulaşılmıştır. Dünya Bankası'nın yönetim göstergeleri 0 ile 100 arasında bir ölçekte değerlendirildiğinde 0'a yaklaşıldıkça göstergeler de gerileme olduğunu 100'e yaklaşıldıkça göstergeler de iyileşmeler yaşandığını anlamak mümkündür. Politik istikrar, hükümetin istikrarsızlaşma veya devrilme olasılığını ifade etmektedir (Kaufmann vd., 2009 :7). Araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin politik istikrar genel ortalamasının 62,67 olduğu görülmektedir. Ülkeler özelinde ortalamalar incelendiğinde ise yüzdelik olarak 10,23 ortalama ile en düşük politik istikrarın Türkiye'de olduğu, 97,54 ortalama ile en yüksek politik istikrarın Yeni Zelanda'da olduğu görülmektedir.

Ekonomi ve Barış Enstitüsü'nün (Institute for Economics & Peace) yayınladığı küresel barış endeksi 2007'den bu yana ülkelerin ne kadar barışçıl olduğunu ölçmektedir. Endekste 1-5 arasında bir ölçekte puanlar belirlenmektedir. 1'e yaklaşması halinde daha yüksek barışçıl ortam anlaşılır iken 5'e yaklaşıldıkça barış düzeyinde azalmalar yaşanmaktadır. Endeks hesaplamasında 23 gösterge içeren bir model ve 2 gösterge grubu söz konusudur. Bunlar, ülkenin kendi içerisindeki barış düzeyinin ölçüsü ile ülkenin dış barış ölçüsüdür. İç barış ölçüsü, yüzde 60 ağırlıkta iken dış barış ölçüsü yüzde 40 ağırlığındadır. Endeks, 163 ülkenin içinde bulunduğu barış ortamının seviyesi hakkında sonuçlara ulaşılmasını sağlamaktadır (IEP, 2021: 75). Bu bağlamda araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin Küresel barış endeks verileri ortalama puanının 1,78 olduğu görülmektedir. Ülkeler özelinde ortalamalar

incelendiğinde, 2,72 ortalama puan ile en düşük barış ortamının Türkiye'ye ait olduğu, 1,24 ortalama puan ile en yüksek barış ortamının Yeni Zelanda'ya ait olduğu görülmektedir

Ekonomik büyüme oranlarına bakıldığında ise araştırma kapsamındaki OECD üyesi ülkelerin ekonomik büyüme ortalamasının % 3,16 olduğu görülür iken ülkeler özelinde ortalamalar incelendiğinde % 1,66 ortalama ile ele alınan yıllar içerisinde en düşük ekonomik büyüme ortalamasının Almanya'da olduğu, % 6,12 ortalama ile en yüksek ekonomik büyüme ortalamasının ise Türkiye'de olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.6** Türkiye'nin Açık Bütçe Açısından Temel Bütçe Belgelerinin Puanlaması

Belge Türü	2012	2015	2017	2019	2021
Ön Bütçe Raporu	0	0	0	0	0
Bütçe Teklifi	53	49	62	58	62
Yürürlükteki Bütçe	67	72	89	72	89
Vatandaş Bütçesi	0	0	33	42	42
Yıl İçi Raporlar	100	56	89	89	89
Yıl Ortası Raporu	0	33	55	0	0
Yıl Sonu Raporu	50	50	59	64	59
Denetim Raporu	43	43	29	29	38

Kaynak: IBP, 2022

Çalışmada yer verilmiş endeks değerleri ortalamaları Türkiye özelinde incelendiğinde, Türkiye'nin altı değişken için, OECD ülkelerinin genel ortalamasının altında kaldığı ve yalnızca ekonomik büyüme performansının genel ortalamanın üzerinde olduğu görülmektedir. Çalışmada nominal büyüme rakamlarının ele alınmış olmasının bu sonuca yol açtığı düşünülmektedir.

Araştırmanın konusu olan bütçe şeffaflığı açısından ise Türkiye'nin ele alınan yıllar çerçevesinde OECD genel ortalamasının altında kaldığı ve minimum ortalamaya sahip olan ülke olduğu görülmektedir. Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçeye yönelik önemli bir reform ve yasal düzenlemeler başlatılmıştır. Bu kanun, bütçenin hazırlanma ve uygulanma sırasında etkinliğini, bütçe hakkını geliştirmeyi, mali açıdan şeffaflığı, hesap verebilirliği güçlendirmeyi, harcamalara yönelik sorumlu tutabilirliği, etkin bir kontrol sistemi sağlamayı amaçlamaktadır (Kanca, 2017: 495). Ancak bu düzenlemelerin endeks sonuçları

açısından bakıldığında bütçe hakkı için yeteri kadar iyileştirme sağlayamadığı göze çarpmaktadır. Endeks puanını belirlemesinden dolayı Tablo 3.6'da yer alan puanlar önemli gözükmemektedir. Tablo 3.6'dan yararlanarak Türkiye ele alınan yıllar çerçevesinde bütçe belgeleri değerlendirildiğinde, yarı yıl raporu ve bütçe öncesi raporu açısından 0 puana sahip olunması belgelerin ya üretilmediği veya üretilmiş olsa da kamuoyu ile paylaşılmadığı veya zamanında sunulmadığını ifade etmektedir. Tüm bu olumsuz skorlar ise genel ortalamayı etkilediğinden özellikle ön bütçe raporu ve yarıyıl raporu açısından uğraşlara devam edilmesi gerektiğini göstermektedir. Öte yandan vatandaş bütçesi ve denetim raporları açısından düşük puan dikkat çekmektedir. Bu belgelere yönelik bütçe hakkını artıracak biçimde geliştirmeler yapılması gerekli görülmektedir.

Sonuç olarak, ele alınan değişkenler çerçevesinde Türkiye'nin ülke sıralamaları ve endeks verilerinde olumlu gelişmeler sağlayacak şekilde politika uygulamaları gerçekleştirmesi ve birçok göstergenin iyileştirmesi gerekliliği dikkat çekmektedir. Çünkü şeffaf ve hesap verebilir bir hükümet olma, politik istikrarın varlığı, demokratik ortam ve kurumların varlığı, kişi başı gelir ve refah düzeyinde artış, kapsayıcı biçimde büyüebilmek ve insani gelişmişliği sağlamak ülke ve ülke koşulları için kritik öneme sahiptir. Öte yandan, bu gelişmeler Türkiye'nin diğer dünya ülkeleri arasındaki ülke imajını güçlü kılacaktır.

**Tablo 3.7** Araştırma Kapsamına Alınan Ülkelerin Demokrasi, Bütçe Şeffaflığı Gelir Düzeyleri ve İnsani Gelişmişlik Sınıflandırması

ÜLKELER	Rejim Türleri	Bütçe Paylaşım Düzeyi	Kişi Başına Gelire Göre Ülke Gelir Grubu	Ülkelerin İnsani Gelişmişlik Düzeyi
Şili	Kusurlu Demokrasi	Sınırlı Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Kolombiya	Kusurlu Demokrasi	Sınırlı Bilgi	Üst Orta Gelirli	Yüksek İnsani Gelişme
Kosta Rika	Tam Demokrasi	Sınırlı Bilgi	Üst Orta Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Çek Cumhuriyeti	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Fransa	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Almanya	Tam Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
İtalya	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Meksika	Karma Rejim	Önemli Bilgi	Üst Orta Gelirli	Yüksek İnsani Gelişme
Yeni Zelanda	Tam Demokrasi	Kapsamlı Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Norveç	Tam Demokrasi	Kapsamlı Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Polonya	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Portekiz	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Slovak Cumhuriyeti	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Slovenya	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
İspanya	Kusurlu Demokrasi	Sınırlı Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
İsveç	Tam Demokrasi	Kapsamlı Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
Türkiye	Karma Rejim	Sınırlı Bilgi	Üst Orta Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
İngiltere	Tam Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme
ABD	Kusurlu Demokrasi	Önemli Bilgi	Yüksek Gelirli	Çok Yüksek İnsani Gelişme

**Kaynak:** IBP, 2022, EIU, 2022. Democracy Index 2021, UNDP, 2022, World Bank, 2022

Çalışma kapsamındaki OECD ülkelerinin 2012-2021 dönemi ele alınan değişkenlere ilişkin ortalamaları, ülkelerin mevcut durumlarının belirlenmesi ve yorumlanması açısından önemlidir. Yukarıda, sözkonusu değişkenlere ilişkin değerlendirme ölçütleri, puan aralıkları ve kategoriler açısından genel açıklamalara yer verilmiştir. Bu bağlamda oluşturulan Tablo 3.6'da yer alan ülkelerin demokrasi türleri incelendiğinde, Tam Demokrasi kategorisinde Norveç, Yeni Zelanda, İsveç, İngiltere, Almanya, Kosta Rika yer almaktadır. Kusurlu Demokrasi kategorisine giren ülkelerin ABD, Slovenya, İspanya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Polonya, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Kolombiya ve Şili olduğu görülmektedir. Karma Rejim kategorisinde ise Türkiye, Meksika yer almaktadır. 11 ülkenin Kusurlu Demokrasiler içerisinde yer alması, araştırma kapsamında yer alan OECD üyesi ülkelerin bir çoğunda temel hak ve özgürlüklerin kullanımında, seçimlerin adil ve özgür biçimde

yapılmasında ihlallerin yaşanabileceğini ifade etmektedir. Karma Rejim kategorisinde yer alan Türkiye ve Meksika’da ise demokratik ortam açısından ciddi zayıflıkların olduğu ve belirgin sorunların yaşandığı anlaşılmaktadır. Tam Demokrasi kategorisinde olan Norveç, Yeni Zelanda, İsveç, İngiltere, Almanya, Kosta Rika açısından ise güçlü bir demokratik işleyiş olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

Bütçe şeffaflığı kapsamında en yüksek veri ortalamasına sahip olup “Kapsamlı Bilgi” kategorisine giren ülkelerin Norveç, Yeni Zelanda, İsveç olduğu görülmektedir. Kolombiya, Kosta Rika, Şili, İspanya, Türkiye’de “Sınırlı Bilgi” lerin sunulduğu ve bu bağlamda bilgi ve belge paylaşımında zamanlama ve kapsamlılık açısından sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır. İngiltere, ABD, Slovenya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Polonya, Meksika, Almanya, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Fransa ise “Önemli Bilgiler” kategorisine girmiştir. Bu kategori, bütçe ile ilgili olarak önemli sayılan derece de bilgiyi kamu ile paylaştıklarını göstermektedir.

Kişi başına gelire göre ülke gelir grupları incelendiğinde, Üst Orta Gelirli ülkeler grubunda Türkiye, Meksika, Kolombiya, Kosta Rika’nın olduğu, diğer ülkelerin ise Yüksek Gelirli ülkeler kategorisine girdikleri anlaşılmaktadır. Ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerine göre yer aldıkları kategoriler incelendiğinde ise Kolombiya’nın 0,75 puan ile Meksika’nın 0,76 puan ile Yüksek İnsani Gelişme olarak sınıflandırıldığı, diğer ülkelerin ise 0,80 ve üzeri ortalama ile Çok Yüksek İnsani Gelişme olarak sınıflandırıldığı görülmektedir.

Öte yandan, Tablo 3.7’de kişi başına düşen gelirden düşüş yaşandığı durumda, bütçe şeffaflığı açısından da düşüş olduğu görülmektedir. Ayrıca, demokrasi düzeyinde düşüş olduğu durumlarda yine bütçe şeffaflığı açısından düşüş olması, kişi başına gelir ve demokrasi düzeylerinin ülkelerdeki bütçe belgelerini üretme veya kamuoyuna paylaşılması açısından birlikte hareket edebildiklerini göstermektedir.

**Tablo 3.8** Araştırma Kapsamına Alınan Ülkelerin 2021 Yılı Değişken Sıralamaları

ÜLKELER	Açık Bütçe Endeksi	Demokrasi Endeksi	Kişi Başına Gelir GSYH (Dolar)	İnsani Gelişmişlik Endeksi	Politik İstikrar Endeksi	Küresel Barış Endeksi	Büyüme GSYH (%)
Şili	12.	9.	15.	14.	15.	14.	1.
Kolombiya	15.	17.	19.	19.	18.	18.	3.
Kosta Rika	11.	6.	16.	17.	6.	13.	5.
Çek Cumhuriyeti	12	12.	11.	11.	4.	4.	15
Fransa	7.	8.	7.	9.	14.	15.	7.
Almanya	6.	4.	4.	3.	8.	7.	17.
İtalya	4.	13.	8.	10.	10.	11.	8.
Meksika	2.	18.	17.	18.	17.	17.	12.
Yeni Zelanda	1.	2.	5.	4.	1.	1.	14.
Norveç	3.	1.	1.	1.	2.	5.	13.
Polonya	12.	16.	15.	12.	13.	8.	7.
Portekiz	12.	11.	12.	13.	5.	2.	10.
Slovak Cumhuriyeti	10.	15.	13.	15.	11.	9.	16.
Slovenya	9.	14.	10.	7.	7.	3.	4.
İspanya	14.	7.	9.	8.	9.	10.	10.
İsveç	1.	3.	3.	2.	3.	6.	11.
Türkiye	13.	19.	18.	16.	19.	19.	2.
İngiltere	5.	5.	6.	5.	12.	12.	6.
ABD	8.	10.	2.	6.	16.	16.	9.

Kaynak: IBP, 2022, EIU, 2022. Democracy Index 2021, IEP, 2021, UNDP, 2022, World Bank, 2022

Tablo 3.8’de ise araştırma kapsamına alınan ülkelerin 2021 yılı değişken sıralamaları yer almaktadır. Açık bütçe endeksi 2021 yılı verilerine göre Yeni Zelanda ve İsveç 85 puan ile 1. olurken Meksika 2. ve Norveç 3. olmuştur. Sıralamada sonda olan ülkelere bakıldığında, Türkiye 13. sırada iken İspanya 14. sırada ve Kolombiya 15. sıradadır. Demokrasi endeksinin 2021 verilerine göre 1. Norveç, 2. Yeni Zelanda ve İsveç 3. olmuştur. Sıralamada sonda olan ülkeler ise 19. Türkiye, 18. Meksika ve 17. Kolombiya’dır. Her iki endeksin 2021 yılı için ilk 3 sırasında Yeni Zelanda, İsveç ve Norveç yer almaktadır. Bu açıdan demokrasi ve açık bütçe düzeyleri arasında yakın bir ilişki bulunulabileceği dikkat çekmektedir. Aynı şekilde sıralamada sonlarda olan ülkelerin her iki değişken için de Türkiye ve Kolombiya olması, demokrasi düzeyinin kötü olduğu ülkelerde bütçe şeffaflığının da kötü olduğuna dair bir varsayım sağlamaktadır.

Açık bütçe endeks puanlarına göre Meksika’nın 2021 yılında 82 açık bütçe puanı ile kamuoyuna “kapsamlı bilgi” sunduğu ve Tablo 3.6’da görüldüğü gibi, ele alınan yıllar itibariyle 74 ortalama ile “önemli bilgi”ler sunan bir ülke konumunda

olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, Meksika’da önemli ve yeterli düzeyde bütçe belgesi ve bilgisinin sunulduğu anlamına gelmektedir. Ancak Meksika’nın diğer endeks verileri açısından konumu incelendiğinde, üst sıralarda olmadığı hem Tablo 3.6’da hemde Tablo 3.7’de görülmektedir. Bu açıdan Meksika’nın, demokratik değerlerin yönetimde yeteri kadar yer bulmadığı bir noktadayken bütçe açısından düzenlemelere giderek bütçe hakkı üzerinde iyileştirmeler sağlayabildiği görülmektedir (Özvar, 2021: 121). Ayrıca, yapılan bütçe reformlarının bütçe şeffaflığı sağladığını ve ülkenin konumunu iyileştirmek gibi olumlu sonuçlarının olduğunu göstermesi açısından önemli bir örnektir.

Kişi başına düşen gelir düzeyinin 2021 yılı verilerine göre ise 1. sırada Norveç’in, 2. sırada ABD’nin ve 3. sırada İsveç’in olduğu görülmektedir. Son sıralarda yer alan ülkelere bakıldığında, Kolombiya’nın 19. sırada, Türkiye’nin 18. sırada ve Meksika’nın 17. sırada yer aldığı görülmüştür. Açık bütçe endeksi 2021 yılı verilerine göre İsveç 1. ve Norveç 3. olurken sıralamada sona olan ülkelere bakıldığında, Türkiye ve Kolombiya yer almaktadır. Bu anlamda sıralamalar, kişi başına düşen gelir düzeyinin yüksek olduğu ülkeler de bütçe şeffaflığının da yüksek olabileceğini, düşük olduğu ülkelerde ise bütçe şeffaflığının da düşük olabileceğini göstermektedir.

İnsani gelişmişlik endeksi 2021 yılı verilerine göre ise en yüksek puanı alarak 1. sırada Norveç, 2. sırada İsveç ve 3. sırada Almanya yer almaktadır. En düşük puanları alarak Kolombiya 19. olurken, Meksika 18. ve Kosta Rika 17. olmuştur. Norveç ve İsveç’in açık bütçeleme açısından en yüksek puanlara sahip olduğu ve Almanya’nın ise 6. olduğu görülmektedir. Kolombiya ise hem insani gelişmişlik düzeyi hem de açık bütçe sıralamasında son sıradadır. Bu açılardan insani gelişme ve bütçe şeffaflığının ilişkili olabileceği görülürken Meksika’nın ve diğer ülkelerin sıralamaları karşılaştırıldığında görülen farklılıklar bütçe şeffaflığının, insani gelişmişlikten önemli derecede etkilenmediğini düşündürmektedir.

Politik istikrar endeksi 2021 yılı verilerine göre, yüzdeler sıralama da Yeni Zelanda’nın 1., Norveç’in 2. ve İsveç’in 3. olduğu görülmektedir. En düşük yüzdeler sıralamalarında ise Meksika’nın 17., Kolombiya’nın 18. ve Türkiye 19. olarak yer almaktadır. Açık bütçe endeksi 2021 yılı verilerine göre Yeni Zelanda, İsveç, Norveç ilk üç içerisinde. Türkiye ve Kolombiya ise son sıralardadır. Benzer bir sonucun



politik istikrar düzeyinde görülüyor olması, bütçe şeffaflığının, politik istikrar düzeyinden etkilenebildiği düşüncesini mümkün kılmaktadır.

Küresel barış endeksi 2021 yılı verilerine göre, 19 ülke içerisinde Yeni Zelanda 1. olur iken Portekiz 2. ve Slovenya 3. olmuştur. Son sıralarda ise Meksika 17., Kolombiya 18., Türkiye 19. olarak yer almıştır. Açık bütçe endeksi açısından Yeni Zelanda hem küresel barış hem açık bütçe sıralamasında 1. Olmuştur. Aynı şekilde her iki endeks için de son üçte yer alan ülkelere bakıldığında Türkiye ve Kolombiya yine karşımıza çıkmaktadır. Bu durum küresel barış ve bütçe şeffaflığının bağlantılı olduğuna dair düşüncelere neden olmaktadır. Slovenya ve Portekiz'in açık bütçe sıralamaları ise sırasıyla 9. ve 12. şeklindedir.

Büyüme oranları sıralamasına göre ise Şili 1. olur iken Türkiye 2., Kolombiya 3. olmuştur. Son sıralarda ise Çek Cumhuriyeti 15., Slovak Cumhuriyeti 16. olur iken Almanya 17. olarak yer bulmuştur. 2021 yılı için Türkiye açık bütçe sıralamasında son sıralarda yer alır iken büyüme oranları açısından 2. olmuştur. Bu da büyüme oranları ile açık bütçeleme arasında kuvvetli bir bağ olmadığını düşündürmektedir. Aynı şekilde Kolombiya'nın açık bütçe sıralamasında sonuncu iken büyüme açısından 3. olması ve Almanya'nın açık bütçe sıralamasında 6. olur iken büyüme açısından son sırada yer alması da aynı düşünceyi desteklemektedir.

### 3.4.1. Panel Veri Analizi ve Model Spesifikasyonu

Panel veri analizi, aynı birimlerin farklı şekilde ortaya çıkmış firmalar, ülkeler, bölgeler, bireyler vb. yatay kesit değişkenlerinin, belli bir zaman serisi boyunca gözlemlenmesi ile sağlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkılarak panel veri analizinin hem yatay kesit hem de zaman serileri analizlerinin özelliklerini taşıdığı görülmektedir. Panel veri, N sayıda birim ve bu N sayıda birime karşılık gelen T sayıda gözlemden oluşmaktadır. Genel anlamı ile panel veri analizinde kullanılan ekonometrik denklem şu şekilde ifade edilmektedir;

$$y_{it} = \alpha_{it} + \beta_{kit}X_{kit} + u_{it}$$
$$i = 1, \dots, N ; t = 1, \dots, T$$

Burada  $y_{it}$ : bağımlı değişken,  $x_k$ : bağımsız değişken,  $\alpha$ : sabit parametre,  $\beta$ : eğim parametresi,  $u$ : hata terimi,  $i$ : birimleri (birey, ülke, şehir, firma, hane halkı, vb.),

t: zaman (yıl, ay, gün) anlamına gelmektedir (Yazici, 2017: 4-5). Panel veri analizinin avantajlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Kaya, 2016 :63-64);

- Panel veriler, daha fazla bilgilendirici veri, daha fazla serbestlik derecesi ve daha düşük çoklu bağıntı sağlamaktadır. Bu sebeple ekonometrik tahminler açısından etkinlik ve güvenilirlik derecesini artırmaktadır. Model parametre tahminleri açısından daha isabetli yorumlamalara olanak sağlamaktadır.
- Yatay kesit veya zaman serisi analizlerinin tek yönlü değerlendirme fırsatı sunmasının yanı sıra panel veri kullanılması ile birim ve zaman etkileri aynı model ile değerlendirilebilmektedir.
- Panel veriler birimler arası değişkenliği ve heterojenliği modele katmaktadır.
- Yalnızca zaman veya yatay kesit serileri ile yapılan çalışmalarda ki sapmalar da görülen dışlanan değişkenlerin etkisini kontrol altında tutulabildiğinden tahmin sapmalarını azaltılabilmesi mümkündür.

Kısacası tüm bu avantajlar araştırmacılar açısından daha kapsamlı, karmaşık modeller kurabilmelerine ve bunları test edebilmelerine imkan vermektedir. Öte yandan panel veri analizinin bazı dezavantajları da vardır. Panel veri analizi, zaman serisi ve yatay kesit analizlerine özgü sapmaları içerisinde barındırdığı için panel veri analizinde hata teriminde oluşabilecek sapmalar daha büyük olabilmektedir. Ayrıca genel de birim boyutu fazla olmasına karşın zaman boyutu daha kısıtlıdır. Bu durum özellikle doğrusal olmayan panel veri analizinde çözülmesi zor ekonometrik sorunları ortaya çıkarabilmektedir. Son olarak ise özellikle mikro panel verilerle çalışma açısından veri bulmak mümkün olamamaktadır.

Zaman serisi ve yatay kesit verilerinin birleştirilmesi ile oluşturulan verilere “Havuzlanmış Veri (Pooled Data) denilmektedir. Panel veri analizinde sabit katsayılar, sabit etkiler ve rassal etkiler modelleri kullanılmaktadır. Sabit katsayılar modeli, modelin sabit eğim ve eksene sahip olması anlamında kullanılmaktadır. Bu modelde anlamlı bir ülke veya zaman etkisi belirlenmemektedir. Bütün veri havuzlanarak klasik en küçük kareler yöntemi uygulanmaktadır, bu nedenle havuzlanmış EKK (POLS) olarak da adlandırılmaktadır (Yaffee, 2003).

Çalışmada kullanılan modelin amacı bütçe şeffaflığı üzerinde hangi değişkenlerin etkili olduğunu belirlemektir. Bu amaçla oluşturulan doğrusal regresyon modelinde bağımlı değişken OBI, açık bütçe endeksini göstermek üzere model:

$$OBI = \alpha + \beta_1 GPI_{it} + \beta_2 PC_{it} + \beta_3 PS_{it} + \beta_4 DEM_{it} + e_{it} \quad (1)$$

GPI, küresel barış endeksini göstermektedir. Küresel barış endeks değerleri 1-5 arasında değişmekte ve endeksin bire yakın değerleri barış ortamını ifade etmektedir. Küresel barış endeks değerleri arttıkça barış ortamı bozulmakta, demokrasi düzeyi düşmekte ve açık bütçe endeks değerlerinin azalması beklenmektedir.

PC, dolar cinsinden kişi başına gelir düzeyini göstermektedir. Yüksek kişi başına gelir düzeyi, eşit gelir dağılımının sağlandığı yüksek demokrasi düzeylerinde görüldüğünden kişi başına gelir düzeyindeki artışın açık bütçe endeks değerine pozitif yansımaları beklenmektedir.

PS, politik istikrar düzeyini göstermektedir. Ülkenin politik istikrar düzeyi arttıkça açık bütçe endeks değerinin de artması beklenmektedir. Çünkü ülkede siyasi yapının istikrarsızlığı ve iç karışıklıkların olması, hesap verebilirlik, bilgiye ulaşma ve uzun vadeli politika uygulamaları üzerinde olumsuz etki edebilmektedir.

DEM, demokrasi düzeyini göstermektedir. Açıklık ve şeffaflık, demokrasinin temel bileşenleri arasındadır. Bu nedenle, demokrasinin bütçe şeffaflığı üzerinde çok önemli bir rol oynaması beklenmektedir. Bu nedenle, demokrasi düzeyindeki artışların açık bütçe endeksini artırması beklenmektedir.

### **3.5. Analiz ve Araştırma Bulguları**

Tablo 3.9'da 19 ülke için panel veri analizi sonuçları yer almaktadır. Sözkonusu tabloda Havuzlanmış En Küçük Kareler (POLS) sonuçları görülmektedir. Modelden elde edilen katsayıların işaret ve büyüklükleri teori ile tutarlı sonuçlar üretmiştir. Buna göre; demokrasi endeksindeki artış, açık bütçe endeksi üzerinde olumlu etki yaratmakta ve artışla sonuçlanmaktadır.

**Tablo 3.9** Panel Veri Analiz Sonuçları

<b>Bağımlı Değişken: Açık Bütçe Endeksi (OBI)</b>			
<b>Bağımsız Değişkenler</b>	<b>Katsayılar</b>	<b>Std. Hata</b>	<b>Prob.</b>
<b>Sabit</b>	-78.537	23.052	[0.001]
<b>Küresel Barış Endeksi (GPI)</b>	10.978	4.087	[0.009]
<b>Kişi Başına Gelir Düzeyi (PC)</b>	8.667	2.649	[0.002]
<b>Politik İstikrar (PS)</b>	0.149	0.082	[0.071]
<b>Demokrasi Endeksi (DEM)</b>	3.789	1.602	[0.020]
<b>AR(1)</b>	0.717	0.077	[0.000]
<b>Düz-R<sup>2</sup></b> =0.770		<b>F-ist</b> =63.607 [0.000]	
<b>D-W d-ist</b> =1.801		<b>W:F-ist</b> =2.990 [0.015]	
<b>J-B: F-ist</b> =6.156 [0.046]		<b>B-G:F-ist</b> =0.736 [0.469]	

\* Tabloda Düz-R<sup>2</sup>, Düzeltilmiş R<sup>2</sup> değerini; D-W d-ist, Durbin-Watson birinci dereceden otokorelasyon test istatistiğini göstermektedir. J-B F-ist, sıfır hipotezin hatalar normal dağılmaktadır şeklinde kurulduğu Jarque-Bera normallik testini; F-ist, modeldeki katsayıların topluca anlamlılığını test eden F istatistiğini belirtmektedir. W F-ist, sıfır hipotezin hata terimleri arasında değişen varyans yoktur şeklinde kurulduğu White değişen varyans testini; B-G F-ist, ise sıfır hipotezin hata terimleri yüksek dereceden otokorelasyon içermemektedir şeklinde kurulduğu Breusch-Godfrey testini ifade etmektedir. [...] içindeki değerler ise ilgili test istatistiğinin sıfır hipotezini ret etme olasılığını göstermektedir.

Tablo 3.9’da verilen panel veri analiz sonuçları yorumlandığında, demokrasi endeksindeki artışların açık bütçe endeksini pozitif etkilediği görülmektedir. Benzer şekilde politik istikrar ve kişi başına gelir düzeyi değişkenleri de açık bütçe endeksi üzerinde istatistiksel olarak anlamlı pozitif etkiye sahiptir. Bu üç değişken, açık bütçe endeksi üzerinde pozitif etkiye sahip değişkenler olarak belirlenmiştir. Sözkonusu değişkenlerin değerlerindeki artış, açık bütçe endeksinde artışla sonuçlanmaktadır. Küresel barış endeksindeki artışlar da açık bütçe endeksini pozitif yönde etkilemektedir. Sözkonusu değişkene ilişkin katsayı pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı olmakla birlikte teorik beklentilerle uyumlu değildir. Araştırma bulguları ele alınan hipotezler açısından incelendiğinde; H1, H5, H6 hipotezlerinin desteklendiği, H2 ve H3 hipotezlerine ait istatistiksel olarak anlamlı sonuçlar elde edilemediği ve H4 hipotezine ilişkin bulguların ise teorik beklentiyle uyumlu olmadığı görülmektedir.

H1: Ülkenin demokratikleşme seviyesi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Araştırmanın ana konusunu ve hipotezini oluşturan bütçe şeffaflığı ve demokrasi ilişkisi doğrulanmıştır. Bu doğrultuda, daha demokratik ülkelerin, daha şeffaf bütçe süreci sağladığı görülmektedir. Demokratik uygulamaların artırılması ve demokrasinin özelliklerinin bir ülkede işlerlik kazanması bütçe şeffaflığını artırmak için önemli olmaktadır.

H2: Ülkenin insani gelişmişlik seviyesi ile bütçe şeffaflığı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir.

H3: Ülkenin ekonomik büyüme düzeyi ile bütçe şeffaflığı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir.

H4: Ülkenin barış ortamı ile bütçe şeffaflığı arasındaki ilişki açısından elde edilen bulgular teorik beklentiyle uyumlu değildir.

H5: Ülkenin politik istikrar düzeyi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. İç karışıklıklara, politik istikrarsızlığa, belirsizliğe sahip olan ülkelerde bütçe şeffaflığı açısından yeteri kadar çabanın verilemeyeceğini göstermektedir. Uzun vadeli bir amaç olan bütçe sürecinin demokratikleştirilmesi arka planda kalabilmektedir. Bu nedenle politik istikrarın artması halinde bütçe şeffaflığı açısından da artışlar meydana gelebilecektir.

H6: Ülkenin kişi başına gelir düzeyi ve bütçe şeffaflığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Kişi başına düşen gelir, bir ülkede yaşayan insanların ortalama refah düzeyini ifade ederken kişi başına düşen gelirin yüksek olduğu ülkelerde bilgiye erişim, sağlıklı kurumsal altyapı kişi başına düşen gelirin düşük olduğu ülkelere göre daha gelişmiş olabilmektedir. Bu doğrultuda, kişi başına gelir düzeyi yükseldikçe bütçe şeffaflığının artacağı anlaşılmaktadır.

Özetle, kişi başına gelir düzeyi ile demokratikleşme bağlantılı görülmektedir. Bu sebeple kişi başı gelir düzeyi ile bütçe şeffaflığı arasındaki pozitif ilişki saptanmasıyla bir ülkede kişi başına gelirin yükselmesinin bütçe bilgi akışını artıracığı ortaya konulmuştur. Diğer bir değişken olan politik istikrar ile bütçe şeffaflığı arasında pozitif ilişki saptanması ise siyasi istikrarın politikalarda belirliliği, güçlü kurumları ve şiddetsizliği sağlaması ile bütçe şeffaflığını da artırdığını göstermektedir. Ayrıca, bütçe şeffaflığı ile demokratikleşme arasında pozitif ilişki saptanmıştır. Demokrasi düzeyi ve açık bütçenin ölçülmesinde kullanılan endekslere bakıldığında, açık bütçe ölçülürken ülkeler arasında sekiz temel bütçe belgesinin mevcudiyeti, kapsamlılığı, zamanlaması üzerinden değerlendirmeler de bulunulur. Demokrasi endeksi ise seçim süreci, hükümet işleyişi, siyasi katılım, demokratik siyasal kültür ve bireysel özgürlükler olarak beş kategoriye ele alarak ölçümler yapmaktadır. Demokratik unsurların artış göstermesi ile birlikte bütçe bilgilerinin yayınlanması ve kapsamlılığının da artması beklenmektedir.

## SONUÇ

Bu çalışma, toplum adına yapılacak gelir ve giderler üzerinde ve bunların denetiminde halkın söz sahibi olması anlamına gelen bütçe hakkı ile halk iktidarını ifade eden demokrasinin ilişkisini konu almıştır. Günümüzde zedelenmekte olan bütçe hakkının kullanımının şeffaflık, katılım ve diğer demokratik değerler ile geliştirilmesinin söz konusu olup olmadığı araştırılmıştır. Bu çerçevede, ilk olarak bütçe hakkı ile demokrasi ilişkisi tarihi süreçte incelenmiştir ve yüzyıllardır süregelen birbirini geliştiren bir uyum halinde oldukları görülmüştür. İlk kez 1215 yılında İngiltere’de kralın ağır ve haksız vergi yükümlülüğü karşısında sergilenen tepki sonucunda imzalanan Magna Carta ile kralın mutlak gücü sınırlandırılmıştır. Bu belge bütçe hakkının temelini oluşturduğundan ve parlamenter sistemin günümüz şeklini almasının başlangıcı sayıldığından tarihsel bir simge olmuştur. Bunun yanı sıra Amerikan ve Fransız Devrimlerinin ekonomik sebepleri ardında da halkın vergilere karşı harekete geçmesi yatmaktadır. Yani Batı’nın demokratik gelişimlerinin ardında “temsilsiz vergilendirme yapılamaz” ilkesi önemli bir rol oynamıştır. Kısacası, günümüzün demokratik rejimleri tarihsel olarak vergiye ve neticede bütçe hakkına dayanmaktadır. Tarihte bütçe hakkı aşama aşama geliştikçe halkın temsilciler aracılığı ile yönetimde söz hakkı artmıştır. Bu sebeple bütçe hakkının temsili demokrasinin gelişmesi ve yerleşebilmesi açısından önemli bir araç olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla bütçe hakkı demokratik işleyişlerde hayat bulmaktadır. Demokrasilerde açık ve sorumlu bir hükümet olma, mutlak gücün bir kişinin veya grubun elinde bulunmaması söz konusudur. Öte yandan demokrasinin ilk koşulu sayılan temel hak ve özgürlükler bağlamında demokrasiler bireylerin mali alanda da söz hakkına ve özgürlüğe sahip olduğu bir yapıyı ifade etmektedir. Çünkü demokrasi en basit tanımı ile “halkın egemenliği” anlamına geldiğinden kamu mali yönetiminin en önemli aracı olan bütçeye ilişkin kararların da halka ait olması gerekmektedir. Böylece demokrasilerde bütçe sürecinde şeffaflığı sağlama, toplumun isteklerine göre faaliyet gösterme, halkın katılımı için olanak tanıma ve yetkililerin hesap verme eğilimlerinin daha fazla olması olasıdır. Ancak son yıllarda temsili demokrasiler eleştirilmekte ve bütçe hakkının kullanımı açısından sorunlar yaşanmaktadır.

Temsili demokrasi ve bütçe hakkı açısından yaşanan sorunlara çözüm olma açısından birinci bölümde yer verildiği gibi şeffaflık, katılım ve denetim unsurları önemlidir. Bu açıdan ilk olarak bütçe şeffaflığının etkisi incelendiğinde, şeffaflığın kamu kurumlarının sorumluluklarını yerine getirmesi ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için ön koşul olduğu görülmektedir. Şeffaflık, kamu kurumlarının vatandaşlara karşı olan sorumluluklarını yerine getirmek üzere uyguladığı faaliyetlere ilişkin tüm bilgilere ulaşılmasını ifade etmektedir. Şeffaflığın olmadığı bir ortamda yetkililerin hesap verebilirliği ve sorumlu tutulması da engellenmektedir. Çünkü şeffaflık yapılan bütçe politikalarını izleme, analiz etme ve sorumlu tutma olanağı tanımaktadır. Böyle bir ortamda hükümetin alacağı kararlar ve uygulayacağı eylemler de vatandaşın isteklerine duyarlı hareket edilmesi ve bu bağlamda şeffaflığın düzeltici mekanizma olarak görev görmesi mümkündür. Kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması ve yolsuzluğun azaltılması için de gereklidir. Şeffaflık ile demokratik bir bütçeleme süreci gerçekleşirken bütçe hakkının kullanımı da pekişmektedir. Bütçenin vatandaşlara açılması sırasında bütçenin basitleştirilmiş haliyle, zamanında ve eksiksiz şekilde kamuoyu bilgisine sunulması gerekmektedir. Ayrıca bütçeleme süreçlerinin kamuya açık hale getirilmesi bütçeye katılımı artırmaktadır. Kısacası, bütçe şeffaflığı hesap verebilirliği kolaylaştırmakta, demokrasinin kalitesini iyileştirmekte neticede bütçe hakkı açısından önemli görülmektedir.

Temsili demokrasiler, bireylerin siyasi sürece yalnızca seçimler aracılığı ile katılımının sağlanması açısından eleştirilebilmektedir. Çünkü sıklıkla bütçeler vatandaş katılımı olmadan hazırlanmakta, onaylanmakta ve denetimi yapılmaktadır. Vatandaşın bütçe sürecinden dışlanması ve bütçe sürecine dahil edilmemesi ise bütçe hakkını zedelemektedir. Bu nedenle birinci bölümde bahsedildiği gibi bütçe hakkının gelişim göstermesi açısından önemli bir diğer unsurda kamusal karar alma süreçlerine katılımı artırmaktır. Zira bu sorunlara karşın son yıllarda birçok bütçeleme anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu açıdan katılımcı bütçeleme yaklaşımı katılımcı demokrasinin başlıca aracı olmuştur. Katılımcı bütçeleme Porto Alegre'de doğmuştur. Vatandaşların alınacak kararları belirleme ve alınan bu kararların uygulanması ve denetlenmesi aşamasına aktif bir şekilde dahil olmasına izin veren bir modeldir. Bütçe hakkını ciddi bir şekilde güçlendirmesi ve demokratik bir yenilik olması açısından çok önemli görülmektedir. Bütçeyi demokratikleştiren bu model, kişilerin ihtiyaç ve tercihlerine

göre bütçe kararlarının alınmasını sağladığından hizmet etkinliğini ve verimliliğini artırmaktadır. Diğer bir faydası ise bilgi sunumunda artış sağlaması ve böylelikle şeffaflığı da beraberinde getirmesidir. Bu modelin doğru işlemesi için kişilerin katılım ve demokratik haklar açısından bilince ve isteğe sahip olması önem arz etmektedir. Ayrıca yetkililer teşvik edici olmalıdır. Güçlü bir sivil toplumda katılımcı bütçe süreçleri üzerinde oldukça etkilidir.

Diğer bir bütçeleme yaklaşımları ise sosyal ve vatandaş odaklı bütçelemedir. Bu bütçeler, vatandaş önceliğini temele alırken bütçe kararlarının sosyal adaletin sağlanmasına yönelik alınmasını da içermektedir. Bütçe kararları ve uygulamaları ülkedeki bireylerin yaşamlarını her anlamda etkilediğinden bu bütçe türleri kamu politikası aracı olarak oldukça önemli görülmektedir. Çünkü bu bütçe yaklaşımları özellikle yoksullar ve savunmasız kesimleri ele almakta ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayarak bireylerin yaşam şartlarını iyileştirebilmeyi mümkün kılmaktadır. Diğer bir bütçeleme yaklaşımı ise toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemedir. Sıklıkla ataerkil yapıların neden olduğu cinsiyete dayalı eşitsizliğin sosyal, ekonomik birçok alandaki olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için bütçe politikalarının cinsiyete duyarlı olarak belirlenmesini ifade etmektedir. Kamu gelirleri ve kaynak dağılımı açısından karar alma süreçlerine bu bakış açısını kazandırmayı hedeflemektedir. Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması açısından tedbirler almaktadır.

Tüm bu katılımcı bütçeleme yaklaşımları demokrasiye katkı sağlamaktadır. Ayrıca bu bütçe türleri temsili demokrasilerde görülen çoğulcu eğilimler ile azınlıkların ihtiyaçlarının gözden kaçırılmasını önlemekte bu suretle eşitliği etkilemektedir. Kısacası, etkin bir bütçe süreci ve bütçe hakkı kullanımı için temsili demokrasinin kendini yenilemesi veya geliştirmesi gereklidir. Bu bağlamda katılımcı demokrasinin araçları olan bu yeni bütçe anlayışları bütçe hakkının kullanımını güçlendiren ve demokrasi kavramı ile iç içe olan yaklaşımlardır. Temsili demokrasilerde yaşanan sorunların bu bütçeleme anlayışları ile azaltılması mümkün olabilmektedir.

Ayrıca belirtmelidir ki, bilgi edinmenin ve karar alma sürecine katılımın yerel düzeyde uygulama alanı bulması daha kolaydır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve demokratik dönüşümler de ademi merkeziyetçiliğin artırılmasını savunmaktadırlar. Yerel yönetimler, temsili demokrasiden doğrudan ya da katılımcı demokrasiye geçişe



neden olmasıyla demokrasiyi ve bütçe hakkının kullanımını güçlendirmektedir. Birçok kamu hizmeti sunan yerel yönetimler vatandaşlar ile doğrudan muhatap olan birimlerdir. Böylece katılımcı bütçeleme ile öncelikleri belirleyerek etkin politikalar oluşturabilmektedirler. Bunun yanında mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlayan bütçe süreçleri uygulayarak mali açıdan devlet ve halk arasındaki güveni artırmaktadırlar. Burada önemli olan bir kısımda bu uygulamaların hayat bulması için toplumların istekli ve sorgulayıcı düşüncelere sahip olması ayrıca yetkililerin de duyarlı olması gerekliliğidir. Çünkü kişilerin ödediği vergilerin miktarını, nereye ve ne şekilde harcadığının sorgulanması neticesinde bütçe hakkı ortaya çıkmıştır. Ancak yetkililer hesap verme sorumluluğunu yerine getirme ve yetkilerinin sınırlanması konusunda istekli olmayabilir. Kısacası, yerel yönetimler bütçe hakkını geliştirme açısından son derece yararlı olabilen birimlerdir. Yeter ki, vatandaşın demokrasi kültürü derinleşsin ve politikacılar demokratik bir tavır sergilesin.

Temsili demokrasinin bir diğer eleştirisi ise parlamentoların etkinliğine ve temsil yapısına olan güvenin azalmasına yöneliktir. Günümüzde yasama organının hükümete karşı denetim yetkisinin zayıfladığı, sıklıkla yasama organının bu rolünü ve kapasitesini tam olarak kullanamadığı görülmektedir. Fakat yasama organının bütçe üzerinde yeteri kadar denetiminin olmaması bütçe hakkını zedelemektedir. İlk bölümde bahsedildiği gibi bütçe hakkının kullanımını artırabilmek için yasama organının bütçenin denetimini etkin bir şekilde gerçekleştirmesi gerekmektedir. Hesap verebilirliğin de sağlanabilmesi için yönetsel sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan parlamentolar bütçe hakkının bir ayağı olan denetim işlevini yerine getirmek için gerekli olan mekanizmaları tam anlamı ile kullanmalıdır. Ayrıca yasama organı millet adına, bütçe görüşmeleri sırasında gerekli incelemelerde bulunabilmeli, görüşlerini açıklamalı ve hükümetin sunduğu bütçeyi gerekli olduğu noktada kamu yararına değiştirebilmelidir.

Özetle, bütçe hakkı gelişimi demokratik gelişmeleri beraberinde getirmiş ise, bütçe hakkı açısından yaşanan gerilemelerin demokrasilerin kötüleştiği anlamına geldiğini söylemek mümkündür. Çünkü bütçe hakkının kullanımını sağlayan unsurlar demokratik yönetimin temel öğeleridir. Bu kapsamda çalışmada, temsili demokrasi alanında görülen krizler ve kamu yönetimi açısından yaşanan gelişmeler ışığında bütçe hakkının kullanımını geliştirmek için “demokratikleşme” nin önemi vurgulanmıştır.

Çözüm arayışı olarak katılım, şeffaflık ve denetim araçlarına dikkat çekilmiştir. Bütçe hakkının kullanımını tesis eden bu araçların birbirleri ile yakından ilişkili olduğu görülmüştür. Demokrasi açığı olması durumunda ise şeffaflık, katılım ve hesap verebilirliğin eksik kaldığı görülmektedir. Bu araçların aktif bir konuma getirilmesinin temsili demokrasi krizine ve bütçe hakkının kullanılmasını engelleyen unsurlara çözüm olması beklenmektedir. Aynı zamanda doğrudan ya da katılımcı demokrasinin araçları ile sorunların çözülebilmesinin veya azaltılmasının mümkün olduğu görülmüştür. Bu çalışmanın sonucunda daha iyi bir demokrasinin bütçe hakkının kullanımını pekiştirdiğine, demokrasi anlayışı ve bütçe hakkı arasındaki ilişkinin birbirinden etkilenmekte olduğuna ulaşılmıştır. Ayrıca üçüncü bölümde bütçe hakkı ve demokrasi ilişkisi açısından yapılmış mevcut çalışmalarda ele alındığında, yasama organının denetim sorumluluğunu yerine getirmesinin demokrasi düzeyi ve şeffaflıkla bağlantılı olduğuna, bütçe lemede vatandaş katılımının demokratikleştirici etkisine ve demokrasi ile bütçe şeffaflığının yakından ilişkili olduğuna dair çalışmalara rastlanmıştır. Böylece literatür incelemesinde bu tezin temel hipotezinin kabul gördüğü anlaşılmaktadır.

Çalışmada, bütçe hakkı ve demokrasi konularının literatürde yer alan teorilere dayandırılarak açıklanmasının ardından OECD üyesi 19 ülke için açık bütçe endeksi ve demokrasi endeksi verileri aracılığıyla, bütçe şeffaflığı ve demokrasi düzeyi arasındaki ilişki araştırılmıştır. Örnekleme alınan 19 OECD üyesi ülke özelinde, bütçe hakkı ve demokrasi arasındaki ilişkinin tespitine yönelik yapılan bu çalışma ile sözkonusu değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olup olmadığı araştırılmıştır. Panel veri analizi aracılığıyla söz konusu ilişkinin yönü ve şiddeti açısından detaylı bilgiler elde edilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, insani gelişmişlik endeksi, küresel barış endeksi, politik istikrar endeksi, GSYH büyüme oranı ve kişi başına gelir düzeyi değişkenleri de modele eklenerek geniş bir veri seti elde edilmiştir. Böylece bütçe şeffaflığı üzerinde diğer ekonomik ve sosyal değişkenlerin etkisi de incelenmiştir. Sonuç olarak, demokrasi endeksi, politik istikrar, kişi başına gelir düzeyi değişkenlerinin açık bütçe endeksi ile arasındaki ilişkinin pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir. GSYH büyüme oranı, insani gelişmişlik endeksi ile açık bütçe endeksi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit

edilememiştir. Küresel barış endeksi ile açık bütçe endeksi arasındaki bulgular ise teoride öngörülenle uyumlu değildir.

Ekonometrik analiz sonucunda elde edilen bulgular, demokrasi düzeyi ile bütçe şeffaflığı arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Buna göre; demokrasi endeksinde meydana gelecek artışların açık bütçe endeksi üzerinde pozitif etkiye sahip olduğu görülmüştür. Bu bulgular, literatürdeki görüşlerin ve ampirik çalışmaların geçerliliğini desteklemektedir. İlgili literatür ve bu çalışmadan elde edilen bulgular, bütçe şeffaflığı ve bütçe sürecinin demokratikleşmesi için demokratik rejimlerin varlığının gerekliliğine dair kanıtlar sağlamıştır. Araştırmadan elde edilen bulgular sayesinde demokrasi ile açık bütçenin birbirini tamamlayan kavramlar olduğu görülmüştür. Bu doğrultuda bireysel hak ve özgürlükler, katılım gibi demokratik değerlerin bir ülkede yer alması bütçe sürecine vatandaşın dahil olmasına, bilgiye ulaşma hakkının yasalar ile güvence altına alınmasına neden olmaktadır. Ayrıca, ülkede adil ve özgür seçimlerin varlığı siyasilerin üzerinde baskı yaratabildiğinden halkı bütçe sürecine daha fazla dahil etmek, bilgilendirmek söz konusu olabilmektedir. Demokratik hükümetlerde bütçe gözetim organlarının olması da şeffaflığa teşvik edebilmektedir.

Çalışmada elde edilmiş olan bulgular birlikte değerlendirildiğinde, bütçe hakkı ve bu hakkın etkinliğinde önemli bir faktör olan bütçe şeffaflığının gerçekleşmesi için başta demokrasinin önemi üzerinde durulmuş olmakla birlikte diğer sosyal ve ekonomik değişkenlerinde etkili olduğu görülmüştür. Zira bu çalışmada demokrasinin bütçe hakkını tesis etmek için önemli bir unsur olup olmadığı araştırılmıştır. Neticede, demokrasinin bütçe hakkı ve bütçe şeffaflığı üzerinde etkili olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle bütçe hakkına ilişkin sorunların çözümüne yönelik politikalar üzerinde demokrasiyi oluşturan unsurların göz önünde bulundurulması gereği vurgulanmıştır.

## KAYNAKÇA

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 10 Aralık). Resmî Gazete (Sayı: 25326)
- Abreu W. M., Gomes R. C. (2021). Fiscal transparency explains the perception of corruption, but Democracy matters. *Revista de Contabilidade e Organizações*, vol. 15
- Adeyemi, L., Okajare, O. (2020). Democratizing Africa's Budgeting Process for Good Governance and Sustainable Development. *Journal of Political Science and Leadership Research*. Vol. 6 No. 2
- Akdoğan, A. (2011). Kamu Maliyesi. Gazi Kitabevi, 14. Baskı, Ankara.
- Aktaş, M. (2015). Demokrasi Kavramına Eleştirel Bir Bakış. *Anemon MŞÜ Sosyal Bilimler Dergisi*. 3(1)
- Aktan, C. C. (2016). İdeal Bir Siyasal Yönetim Arayışı ve Anayasal Demokrasi. *Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. Cilt 8, Sayı 2
- Alt, J. E., Lowry, R. C. (2010). Transparency and Accountability: Empirical Results for Us States. *Journal of Theoretical Politics*, 22(4), 379-406.
- Alton, M. L., Agarwal, S. (2013). Increasing Accountability through Budget Transparency at the Subnational Level in Cameroon. World Bank Washington DC.
- Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim.Sayı 140, Mayıs- Ağustos, ss. 1-14.
- Bağlı, M.S. (2014). TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü. Doktora Tezi.
- Bağlı, M.S. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*. Sayı 20, 39-77.
- Bağlı, M.S. (2008). Yeni Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Sisteminde TBMM'nin Bütçe Denetimi. Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Makaleler.
- Bakkal, H., Kasımoğlu, A. (2014). Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi. Yalova: Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Raporu.

- Balamatsias, P. (2016). Democracy and Taxation, MPRA Paper, No. 82563
- Baştürk, E. (2011). Demokratik Devletin Gereklere ve Türkiye. *Liberal Düşünce Dergisi*, (62), 49-60
- Bellver, A., and Kaufmann, D., (2005). 'Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications', Draft discussion paper presented at the IMF conference on transparency and integrity, World Bank, Washington, D.C.
- Benito, B., Bastida, F. (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403–417.
- Biçer, M., Yılmaz, H. H. (2009). Parlatmentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, (13), 45-84.
- Blöndal, JR. (2003). Budget reform in OECD member countries: Common trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4): 7–26.
- Butzlaff, F. (2022). Consenting Participation? How Demands for Citizen Participation and Expert-Led Decision-Making Are Reconciled in Local Democracy. *Political Studies Review*.
- Bräutigam, D. (2004). The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy. *Development Policy Review*, 22 (6): 653-668.
- Brueckner, M. (2021). Democracy and Corruption. *Journal of Risk and Financial Management*
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*. 16(1):27-46.
- Cabannes, Y., Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*. 30(1):67-84.
- Campbell, D. F. J. (2008). The basic concept for the democracy ranking of the quality of democracy. Wien: The Democracy Ranking of the Quality of Democracy.
- Carlitz, R., De Renzio, P., Krafchik, W. (2009). Budget transparency around the world: Results from the 2008 Open Budget Survey. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2): 81–97.

- Cheibub, J. A., Limongi, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 151-179.
- Choi, I. (2001). Unit root test for panel data. *Journal Of International Money And Finance*, 20(2), 249-272.
- Citro, F., Cuadrado-Ballesteros B., Bisogno, M. (2021). Explaining budget transparency through political factors. *International Review of Administrative Sciences*.87(1),15-134.
- Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:10, Sayı:2
- Çobanoğulları, G., A.B. Yereli. (2017). Katılımcı Demokrasi ve Bütçeleme. *Sosyoekonomi*, Vol. 25(31), 109-125.
- Deles, P.M., Mendoza, R.U., Vergara, G. (2010). Social Budgeting Initiatives and Innovations: Insight using a Public Finance Lens.
- Demir, F. (1998), Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi, İzmir.
- Dias, N. (2014). 25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? Hope for Democracy -25 Years of Participatory Budgeting Worldwide.
- Dikmen, S., Çiçek, H. G. (2019). Yasama organının bütçe gözetim işlevi ve mali saydamlık arasındaki ilişkinin ekonometrik bir analizi. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, 28(2), 181–205.
- Dileyici, D., Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, cilt 2, no: 1, ss. 33-55.
- Doğan, K. C., Şentürk, S. H. (2017). İngiltere’de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı Ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (14), 353-373.
- Doğan, M. (2017). Mali Demokrasi ve Bütçeleme. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi.

- Dubosse, N., Masud, H. (2011). Open Budgets, Sustainable Democracies: A Spotlight On The Middle East And North Africa. Economic Governance Programme / Idasa International Budget Partnership.
- Durak, B. (2017). Yerel Yönetimlerde Demokrasinin Yapı Taşı: Katılımcı Bütçeleme. *Sosyal ve Beşerî Bilimleri Dergisi*. Cilt 9, Sayı 1.
- Durdu, M. (2020). Bütçe Hakkının Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Görünümü Ve Latin Amerika Ülkeleri İle Mukayesesi. *Liberal Düşünce Dergisi*.
- Economist Intelligence Unit (2022). Democracy Index 2021. The China challenge. London: EIU.
- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *AİD*, 27(2), 25-54.
- Emini, F. T. (2014). Türkiye'de Demokratikleşme Sürecinin Düşünsel Ve Tarihsel Temelleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*. 9 (1-2).521-540.
- Emmanson, M., Ajayi, F. (2021). Effects of Public Sector Entities Reform on Transparency and Accountability in Nigeria between Year 2015- 2020.
- Erdoğan, M. (2020). Rejim Kavramları. <http://erdoganmustafa.org/rejim-kavramlari/>
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden yönetişime: Katılımcı bütçeleme modeli. *Maliye Dergisi*, 163, 316-334.
- Ergen, Z., Durak Oldaç, B. (2020), “Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, cilt 29, sayı 3, s 239-253.
- Ertaş, T. (2020). Parlamentoların Anası Westminster Parlamentosu: Tarihsel - Kuramsal Kökenler, Kurumsal Yapı ve Kanun Yapım Süreci. 447 - 499
- Feyzioğlu, B. N. (1983). Modern anayasalarda bütçe hakkı. İçinde Maliye Araştırma Merkezi Konferansları. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.
- Fish, M. S., Michael S. (2006). Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), 5-20.
- Fong, B. C. H. (2021). Democratization and budget openness: Evidence from Hong Kong, Macao and Taiwan. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 311-327.

- Genç, M. (2010). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik. *Sayıştay Dergisi*, (77), 33-62.
- Gül, H. (2008). Demokrasi Kuramları Bağlamında AKP'nin Yeni Anayasa Girişiminin ve Demokrasi Anlayışının Bir Değerlendirmesi. *Serbest Yazılar, Toplum ve Demokrasi*, 2 (2), Ocak-Nisan, 2008, s. 159–180.
- Güneş, İ. (2020). Porto Alegre, Paris ve Seul Katılımcı Bütçe Modelleri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 537-554.
- Gootjesa, B., Haan, J. (2022). Do fiscal rules need budget transparency to be effective?. *European Journal of Political Economy*.
- Gök, A. (2014). Vergi Direncinin Gelişimi. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22 (1), 143-163.
- Göksu, G. (2020). Vatandaş Bütçe Bilinci ve Bütçe Bilincinin Artışında Etkili Olan Faktörlerin Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (66).126-146.
- Gölçek, A. G. (2014). Bütçe Kavramı Ve Bütçe Hakkı: Tarihsel Bir İnceleme. Vergi Raporu. Sayı:182.
- Görgeç, S. (2017). Bütçe Hakkı ile Seçim Sistemleri Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin Üniversitesi.
- Gözler, K. (2010). Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa, Ekin, Cilt I, s.587-619.
- Hameed, F. (2005). Fiscal Transparency and Economic Outcome. SSRN Electronic Journal
- Held, D. (1992). Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? *Political Studies*, 10-39.
- Hoş, Z. (2015). Demokrasi Anlayışında Yaşanan Değişimlerin Vergilendirme Yetkisi Üzerinde Etkileri. Genç Hukukçular, Yeni Yaklaşımlar
- IBP, Annex A. Open Budget Survey 2019 Methodology. [https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019\\_Methodology\\_EN.pdf](https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Methodology_EN.pdf)
- IBP, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about> (Erişim Tarihi: 05.04.2022)



- IBP. (2022). Open Budget Survey 2021. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>
- IEP-Institute for Economics and Peace. (2021). Global Peace Index 2021. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>
- IMF. (2007). Code of Good Practices on Fiscal Transparency. International Monetary Fund
- Islam, R. (2003) ‘Do More Transparent Governments Govern Better?’ World Bank Policy Research Working Paper 3077, Washington DC: World Bank.
- Işık, S. (2017). J. J. Rousseau Ve Egemenlik Anlayışı Üzerine. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 (2), 79-98
- İlal, E. (1968). Magna Carta. *Journal of Istanbul University Law Faculty*.34 (1-4).210-242.
- İsbir, B. (2010). Temsili demokrasi anlayışına göre yerel yönetimlerde özerklik. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11, 1571-1599.
- Jashari, M., Pepaj, I. (2018). The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration. *Acta Universitatis Danubius*. 10(1)
- Johnson, C., Carlson, H. J. & Reynolds, S. (2021). Testing the Participation Hypothesis: Evidence from Participatory Budgeting. *Political Behavior*
- Kanca, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, cilt.5, ss.493-505
- Karasoy, H.A. (2019). Gelişmekte olan ülkelerde açık yönetim bağlamında açık bütçe süreci. *IJAR*. 4(7),1-22.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper 4978.
- Kaya, A. İ. (2015). Ekonomik Özgürlüklerin Kalkınma Göstergelerine Etkisi: Panel Veri Analiz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi
- Keyifli, N. (2021). Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Bütçe Saydamlığı Üzerindeki Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Ampirik Bir Analiz.

- Khagram, S., Renzio, P., Fung, A. (2013). Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World
- Khutkyy, D. (2017). Participatory budgeting: An empowering democratic institution. Participatory Budgeting Kyiv.
- Kızıldaş, E. (2005). Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Yayın No: 1, 374-399.
- Koçak, E. & N. Uzay (2018), "Demokrasi, Ekonomik Özgürlükler ve Ekonomik Büyüme: Kurumların Rolü Üzerine Bir Araştırma", Sosyoekonomi, Vol. 26(36), 81-102.
- Konukman, A. (2015). Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 23- 65.
- Koyuncu, E. (2018). Yerel Düzeyde Demokratik Yönetişim İçin Bütçe Şeffaflığı. Tesev İyi Yönetişim Politika Notları.1-6.
- Kutlu, Ö., Usta S., Kocaoğlu, M. (2009). Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri Ve Selçuklu Belediyesi Örneği. Cilt 9, Sayı 18, 507 – 532.
- Kuzu, B. (1992). Demokrasi-Resmi İdeoloji-Sivil Toplum. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*
- Levin, A., Lin, C.-F., ve Chu, C.-S. J. (2002). "Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-sample Properties", *Journal of Econometrics*, 1-24.
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996). Toward Consolidated Democracies, *Journal of Democracy*, 7(2):14-33.
- Mankan, V. (2020). Demokrasinin Tarihsel Evrimi. *Artuklu Kaime Uluslararası İktisadi ve İdari Araştırmalar Dergisi*. 119-136.
- McGee, R., vd. (2003). Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report. Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance (Logolink), Sao Paulo
- Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. *Democratization*, Vol.11, No.5, pp.33–58.

- Michels A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 77(2), 275-293.
- Moynihan, D.P. (2007). Citizen participation in budgeting: Prospects for developing countries. In A. Shah (eds.), *Participatory budgeting* (55- 87). Washington, DC: The World Bank.
- Mutlu, A. C. (2012). Dünü Bugünü ve Yarınıyla Vergilendirme Yetkisinin Hukuksal Perspektifi. *TBB Dergisi*
- Mumcuoğlu, M. (1982). Çağdaş Demokrasi Kuramlarında Katılma ve Türkiye’de Katılmanın Gelişimi, Yayınlanmış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi - Hukuk Fakültesi.
- Nacak, A. G. O. (2014). Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 32, 2014 Bahar, 194-214.
- Narter, R. (2012). Anayasal açıdan bütçe hakkı. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16 (1-2), 35-52.
- OECD. (2001). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*.
- OECD. (2002). *Best Practices for Budget Transparency*. OECD Journal on Budgeting.
- Özbay, F. (2022). Türkiye’de Yoksulluk ile Mücadelede Sosyal Bütçe Anlayışı. *Econharran Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 6(9). 1-11.
- Özbek, Ç. (2018). Bir Yönetim Biçimi Olarak Demokrasi ve yönetim üzerine Bir Değerlendirme. *Disiplinlerarası Bakış Açısı ile Yönetişim*
- Özdemir, Y., Şimşek, U., Aktaş, E. (2006). Demokrasi Üzerine. *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 0 (14), 259-269.
- Özen, A., Yontar, İ. G. (2009). Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme. *Maliye Dergisi*, 156, 280-293.
- Özvar, S. (2021). Yapısal Reformların Bütçe Hakkının Etkin Kullanımına Etkisi: Meksika Örneği. *Sayıştay Dergisi*, 99-126.
- Palmen, R. (2007). *Participation, Power and Democracy: A Comparative Study of Community Engagement Processes*. A thesis submitted in partial fulfilment

of the requirements of Sheffield Hallam University for the degree of Doctor of Philosophy

- Pearse, H. (2022). Refurbishing Democracy: More Direct, More Deliberative, and Younger, *Perspectives on Public Management and Governance*, Volume 5, Issue 1, 11–15.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (2008). “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation”. *Legislative and Budgeting Oversight A World Perspective*. The World Bank. ss. 9-27.
- Rios A-M, Bastida F, Benito B. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *The American Review of Public Administration*. 46(5):546-568.
- Rosendorff, B. P. (2004). *Democracy and the Supply of Transparency*. University of Southern California
- Rosendorff, B. P., Vreeland, J. R. (2006). *Democracy and data dissemination: The effect of political regime on transparency*. New York University & Yale University. Version 7
- Ross, M. (2011). *Mineral Wealth and Budget Transparency*. UCLA Department of Political Science
- Rubin M. M., Ebdon, C. (2020). Participatory Budgeting: Direct Democracy in Action. *Chinese Public Administration CPAR Review*. 11(1).
- Sakınç, S., & Bursalıoğlu, S. A. (2014). Bütçe lemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*.
- Sánchez, C.I., Bou, J. (2014) Participation as of the gender perspective from the analysis of specific participatory processes, en DIAS; N: Hope for Democracy -25 Years of Participatory Budgeting Worldwide.
- Santiso, C. (2005). Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America
- Santos, B. de S. (2005). Two democracies, two legalities: Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. İçinde B. de Sousa Santos & C. A. Rodríguez-Garavito (Ed.), *Law and Globalization from Below* (1. bs, ss. 310-338). Cambridge University Press.

- Schumpeter, J. A., Swedberg, R. (2014). *Capitalism, socialism, and democracy*. Routledge.
- Selen U., Taytak M. (2017). Türkiye’de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay’ın Konumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt: 19, Sayı: 1, 193-223.
- Sgueo, G. (2016). Participatory Budgeting: An Innovative Approach. *EPRS European Parliamentary Research Service*, 1-7.
- Simon, M. J. (2014). An Analysis of the Participation of Citizens in Budgeting Process in Local Government in Tanzania; The Case of Ngara District Council. *Mzumbe University*.
- Sintomer, Y., Carsten H., Anja R. (2014). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Hope for Democracy -25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.
- Sobanjo, B. A. (2016). Strengthening Participatory Democracy through Participatory Budgeting
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment&Urbanization*. Vol 13, No 1
- Soysal, T. (2002). Demokrasi İdesi Üzerine Bir Retorik. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 13, 331-341.
- Söyler, İ. (2006). Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi (Eleştirel Ve Normatif Bir Yaklaşım). *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8 (1).187-208.
- Stanić, B. (2020). The Determinants of Budget Transparency of Croatian Municipalities
- Sunay, R. (1995). Siyasal Demokrasi ve Anayasamız. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 253-270.
- Şeker, M. (2011). Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, *TESEV Yayınları*, İstanbul
- Topuz, S. K. (2016). Ülkelerin Küreselleşme Demokrasi ve Ekonomik Büyüklük Göstergeleri ile Cinsiyet Temelli Gelişme Endeksi Arasındaki İlişkinin İncelenmesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 779-799.

- Touchton, M., Wampler B. (2014). Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*. 47(10):1442-1469.
- Touraine, A. (2015). Demokrasi Nedir? .*Yapı Kredi Yayınları*. Ekim baskı: İstanbul,
- Tunç, D. H. (2008). Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1-2.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/> (05.02.2022)
- UNDP (2022). The 2021/2022 Human Development Report, By the United Nations Development Programme, New York
- Ural, Ş. (1999). Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey.*Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*. 40 (1), 451-459.
- Varlık, Ü., Ören, B. (2003). Demokrasi ve Temsil. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3 (5),172-185.
- Wampler, B. (2012). Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. 44:4, 666-682.
- Wampler, B. (2008). When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41, 61-81.
- Wehner, J., & de Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41, 96-108.
- Wehner, J. (2007). Legislatures, democratic control and budgeting: A comparative institutional analysis. *London School of Economics and Political Science*
- Yaffee, R. (2003). A Primer for Panel Data Analysis. Social Sciences, Statistics and Mapping, New York University, 10.
- Yaman, F. T. (2018). Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar. *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*. 6 (2), 136-160.
- Yazıcı, B. E. (2017) Panel Zaman Serilerinde Yeni Yaklaşımların Karşılaştırmalı Analizi ve Bir Uygulama. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi
- Yıldız, H. D. (2022). Bütçe Hakkı Perspektifinden Bütçe Saydamlığı ve Demokrasi İlişkisi: Seçili Ülkeler Kapsamında Bir Analiz. Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi

- Yıldız, S., Uğur, A. (2016). Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Ülke Deneyimleri. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Cilt: 5 Sayı: 3
- Yılmaz, H., Biçer, M. (2019). Parlatentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, S. 13, s.45-84.
- Yılmaz H., Biçer M. (2010). Parlatentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, Sayı 158
- Yılmazcan, D. (1998). Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları, Anayasal Mali Düzen temalı 13. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiriler Kitabı. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No. 12, 163-72.
- Yılmaz, S. (2019). Otoriter & totaliter rejimler. 1-14.
- Zucolotto, R., and Teixeira, M. (2014). Budgetary Transparency and Democracy: The Effectiveness of Control Institutions. *International Business Research*, 7(6), s. 93
- <https://www.sivilsayfalar.org/sozluk/feminizasyon/>