

Bütçe Bilinci ve Bütçe Bilincinin Artışında Etkili Olan Faktörlere Kuramsal Bir Bakış¹

A Theoretical Overview of Budget Consciousness and Factors Effective in Increased Budget Consciousness

Muhammed Emin BARUT
YÖK 100/2000 Doktora Bursiyeri, Harran Üniversitesi,
SBE, Maliye A.B.D., m.e.barut@harran.edu.tr
<https://orcid.org/0000-0001-5873-1787>

Makale Başvuru Tarihi: 16.07.2024
Makale Kabul Tarihi: 31.12.2024
Makale Türü: Araştırma Makalesi

Hasan TÜRKAL
Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü,
hturkal@harran.edu.tr
<https://orcid.org/0000-0001-8106-3668>

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

Bütçe,
Bütçe Bilinci,
Mali Şeffaflık,
Katılımcılık,
Vatandaş Bütçe,

Literatürde bütçe bilinci kavramını tanımlayan ve bütçe bilincinin artmasında etkili olan faktörleri kuramsal olarak inceleyen çalışmalar sınırlı düzeydedir. Bütçe bilinci ile ilgili olarak yeterli düzeyde akademik çalışmanın yapılmamış olması bu çalışmayı özgün kılmaktadır. Özellikle içerisinde bulunduğumuz çağda vatandaşların bütçe belgelerine erişebilme, okuyabilme, anlayabilme ve analiz etme yeteneğinin kazandırılması ve bütçe bilinç düzeyinin artırılması gereklilik arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacı gerek ulusal gerekse uluslararası maliye literatüründe bütçe bilinci kavramını tanımlamak ve bütçe bilincini etkileyen faktörleri kuramsal olarak incelemektir. Çalışmada vatandaşların bütçe bilinç seviyesini etkileyen çeşitli faktörler tespit edilmiştir. Bu kapsamda mali şeffaflık, hesap verilebilirlik, bütçe savunuculuğu, mali demokrasi, katılımcılık, vatandaş odaklı bütçe ve vatandaş bütçe raporu gibi uygulamaların vatandaşların bütçe bilinç düzeyini etkileyen faktörler olduğu görülmüştür. Dolayısıyla karmaşık bütçe belgelerinin, çoğu zaman anlaşılmadığı bir ortamda; kamu bütçelerinin açık, şeffaf ve anlaşılır bir düzeyde, hesap verilebilir bir şekilde halk ile paylaşılması hem demokrasi hem de katılımcılığı artırdığı tespit edilmiştir. Ayrıca vatandaşların bütçe bilinç düzeyinin artırılması sadece siyasal iktidarlara ve politikacılara bırakılmaması, bütçe savunuculuğu uygulaması ile sivil toplum kuruluşlarının bütçe bilincinin artışında aktif rol üstlenmesi gerekli olduğu görülmüştür.

ABSTRACT

Keywords:

Budget,
Budget Consciousness,
Fiscal Transparency,
Participation,
Citizen Budget,

There are limited studies in the literature that define the concept of budget consciousness and theoretically examine the factors that are effective in increasing it. The fact that there is not enough academic research on budget awareness makes this study unique. Especially in this century, it is necessary for citizens to gain the ability to access, read, understand, and analyze budget documents and to increase their level of budget awareness. In this context, the aim of the study is to define the concept of budget consciousness in both national and international finance literature and theoretically examine the factors affecting it. In the study, various factors affecting the budget awareness level of citizens were identified. In this context, it has been observed that practices such as financial transparency, accountability, budget advocacy, financial democracy, participation, citizen-oriented budget, and citizen budget reports are factors affecting the budget awareness level of citizens. Therefore, in an environment where complex budget documents are often not understood, it has been determined that sharing public budgets with the public in a clear, transparent, understandable, and accountable manner increases both democracy and participation. In addition, it has been seen that increasing the budget awareness level of citizens should not be left only to political powers and politicians, and that non-governmental organizations should take an active role in increasing budget awareness through budget advocacy.

Önerilen Alıntı (Suggested Citation): BARUT, Muhammed Emin ve TÜRKAL, Hasan (2024), “Bütçe Bilinci ve Bütçe Bilincinin Artışında Etkili Olan Faktörlere Kuramsal Bir Bakış”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, S.7(4), ss.1051-1073, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1517323>

1 Bu çalışma 1. yazarın, 2. yazar danışmanlığında hazırlanmakta olan ve Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde sunulacak olan doktora tezinden elde edilmiştir.

1. GİRİŞ

Bütçe, ilkel topluluktan modern topluma geçiş aşamasında siyasal, sosyal, ekonomik ve düşünsel yapıların etkileşimi neticesinde siyasal iktidarların ve politika yapıcılarının ekonomik faaliyetleri düzenlemede başvurdukları önemli araçlardan biridir. Bütçe, her dönemde benimsenen iktisadi düşüncenin etkisiyle, farklı görev ve işlevler yüklenme misyonuna sahip olmuştur. İlk çağlardan 21. yüzyıla değin geçen süreçte bütçe anlayışı, iktisadi düşünce akımlarındaki gelişime, buna bağlı olarak ortaya çıkan devlet anlayışındaki gelişime, dünya ekonomisinde ve siyasal konjonktüründeki gelişmelere bağlı olarak değişim göstermiştir. Klasik iktisadi düşüncede devletin temel görevi “düzenleyici” iken Keynesyen düşünce ve sonrasında yerini “müdahaleci” devlet anlayışına bırakmıştır.

Neoliberal düşünce akımlarının dünya genelinde yayılması ve gelişmesi ile devletin temel görevi “düzenleyici ve denetleyici” olarak sınırlandırılmıştır. Devlet anlayışında ortaya çıkan değişimler kamusal mal ve hizmet sınırlarının ve çeşidinin artmasının yanı sıra kamu mali yönetimini de yakından etkilemiştir. Kamu mali yönetiminde, her dönemde benimsenen devlet anlayışına paralel yeni ilkelerin düzenlenmesi gerekliliğinde ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bütçe anlayışında meydana gelen bu değişimler, bütçe ilkelerinde, bütçe fonksiyonlarında, bütçe sistemlerinde ve bütçe politikalarında gelişime neden olmuştur.

Küreselleşme olgusuyla birlikte 1990 sonrası dönemde kamu mali yönetimi anlayışında birtakım değişimler meydana gelmiştir. Bu meydana gelen değişimlere bütçe açısından bakıldığında, klasik bütçe ilkeleri olan yıllık, ön izin alma, denklik, alenilik, birlik, genellik, doğruluk, açıklık ve samimiyet ilkelerine; mali şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin eklenmesi biçiminde ortaya çıkmıştır. Ayrıca son yıllarda hem ulusal hem de uluslararası maliye literatüründe bireylerin bütçe bilinç düzeyinin artmasına etki eden ve 1990 sonrası gelişen ve popülerlik kazanan mali şeffaflık ve hesap verilebilirlik, katılımcılık, mali demokrasi, bütçe savunuculuğu, vatandaş odaklı bütçe ve vatandaş bütçe benzeri bütçe uygulamalarının önemi giderek artmaktadır.

Bu bağlamda bu çalışma literatürde sık sık kullanılan fakat neredeyse hiç tanımlanmamış bütçe bilinci kavramını tanımlamak ve bütçe bilincinin artmasında etkili olabilecek faktörleri kuramsal olarak incelemeyi hedeflemektedir. Çalışma bu yönüyle diğer çalışmalardan farklılık göstermektedir. Bu kapsamda, çalışma giriş ve sonuç bölümlerinin dışında beş ana bölüm olarak kurgulanmıştır. Kurgulanan bu bölümler sırasıyla bütçe kavramı, bütçenin tanımı, bütçe hakkı, bütçe bilinci ve bütçe bilincinin artmasında etkili olan faktörlerden oluşmaktadır.

2. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVDE BÜTÇE

Ekonomik ve sosyal politikaların bir aracı olarak kullanılan bütçe (*budget*) kavramının filolojik kökeni İngilizceye dayanmaktadır (Stourm, 1917:4). Bütçe kavramının kökeni etimolojik olarak incelendiğinde ise kelimenin Latince kökenli “*bulga*” ve Fransızca “*bouge*” veya “*bougette*” kelimelerinden türediği ve zamanla İngilizceye “*bougett*” olarak geçtiği ve sonrasında “*budget*” şeklinde kullanılmaya başlandığı düşünülmektedir (Feyzioğlu, 1969:12). Bu bağlamda Latince Fransızcaya ve Fransızcadan İngilizceye geçen bütçe kavramı, İngiltere’de gelişmiş ve buradan dünyanın diğer dillerine İngilizceden geçmiştir (Sayar, 1964:2; Gürsoy, 1980:1). Bütçe kavramının ilk olarak bugünkü anlamıyla kullanımı ise 18’inci yüzyıla denk gelmektedir (Sayar, 1964:2).

Bütçe kavramı, Orta Çağ’a kadar bir terim olarak kullanılmamış olsa da bütçeleme uygulamaları tarihin başlangıcına kadar uzanmaktadır. Bu bağlamda, tarihsel süreçte etkili olmuş Babiller, Mısırlılar ve Romalılar, bugünkü anlamıyla bütçe kavramını kullanmamış olmalarına rağmen, Babiller ve Mısırlılar tahıl kaynakları ile bastıkları paralar üzerinde ayrıntılı kontrol sistemleri oluşturmuşlardır. Ayrıca, Romalılar ödeme gücüne göre vergi toplarken, topladıkları vergi gelirlerini harcamak amacıyla giderlerini tahmin etme yöntemlerini kullanmışlardır. Bu uygulamalar, bütçelemenin varlığına dair önemli kanıtlar sunmaktadır (Flesher ve Flesher, 1979:12).

Bütçe kavramının parlamentolardaki kullanımı, ülkeler arasında farklılıklar göstermekle birlikte, genel olarak benzer bir anlam taşımaktadır. Bütçe, kurumsal bir yapı olarak ilk kez 17’nci yüzyılda İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve Almanya’da kullanılmıştır. Türkiye’de ise bu kavramın 19’uncu yüzyılın üçüncü çeyreğinde kullanılmaya başlandığı bilinmektedir (Sayar, 1964:2-5).

İngiltere’de bugünkü anlamıyla ilk bütçeleme girişimi, 1100-1135 yılları arasında Kral I. Henry döneminde gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, 1760 yılında İngiliz Şansölyesi Exchequer, kamu harcamalarını kontrol altına

almak amacıyla bütçeyi bir mali araç olarak kullanmaya başlamıştır. Şansölye tarafından parlamentoda yapılan bütçe konuşmasının ardından, bütçe raporu maliye bakanı tarafından sunulmaktaydı (Flesher ve Flesher, 1979:12). İngiliz Şansölyesi Exchequer'un parlamentoya sunmuş olduğu bütçe raporu (Theiss, 1937:43);

- Cari yıla ait kamu harcamalarının muhasebe kaydını,
- Gelecek yıl için yapılacak kamu harcamalarının tahmini bir muhasebe beyanını,
- Kamusal mal ve hizmetlerin sunulabilmesi için ihtiyaç duyulacak vergiler ve bu vergilerin toplanma yöntemlerini kapsamaktaydı.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde bütçe kavramının ilk kullanımı, 9 Ocak 1790 tarihinde Dışişleri Bakanı Alexander Hamilton'un Temsilciler Meclisi'ne sunduğu gayri resmi kamu kredisi raporuna dayanmaktadır. Bu rapor, devletin cari yıl içinde halka sunmayı planladığı kamusal mal ve hizmetlerin maliyetini ve bu maliyetlerin hangi finansman kaynaklarıyla karşılanacağını gösteren bir tahmin içermektedir. ABD'de bugünkü anlamda ilk resmi bütçe belgesi ise 1911 yılında yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, ABD'de eyalet yönetimleri, federal hükümetten önce bütçe sistemini benimsemiş olup, 1920 yılına gelindiğinde tüm eyaletler bu sistemi uygulamaya başlamıştır (Flesher ve Flesher, 1979:12).

Fransa'da resmi bütçeleme uygulamaları ilk olarak 18'inci yüzyılın sonlarına doğru kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde, bütçe kavramını ifade etmek amacıyla Fransızlar "*aperçu*", "*livre*" ve "*etat*" gibi terimleri tercih etmiştir. Fransız ekonomist Jean Baptiste Say, "*budget*" terimi yerine "*balance*" yani "*muavazene*" ya da "*denge*" kavramını önermişse de bu öneri hem resmî kurumlar hem de halk arasında kabul görmemiştir (Stourm, 1917:5).

Almanya'da tarihsel olarak farklı dönemlerde çeşitli bütçe kavramları kullanılmıştır. Bu bağlamda, Almanya'da bütçe kavramı için "*der Haushaltsplan*", "*Voranschlag*", "*État*", "*Sol-État*" ve "*das Budget*" terimleri benimsenmiştir. Bu kavramlar arasında, günümüzde en yaygın olarak kullanılan ve tercih edilen terim "*Budget*" olmuştur (Sayar, 1964:2).

Türkiye'de bütçe kavramı, ilk kez Tanzimat Fermanı sonrasında 1855 yılında kullanılmaya başlanmıştır. 19'uncu yüzyılın sonlarına kadar, bütçe terimi yerine "*muavazene defteri*", "*muavazeneyi maliye*" ve "*muavazeneyi umumiye*" terimleri tercih edilmiştir. 1961 Anayasası öncesinde, hem "*bütçe*" hem de bu alternatif terimler birlikte kullanılmıştır. Ancak, 1961 Anayasası ile yalnızca "*bütçe*" terimi resmî olarak kullanılmaya başlanmıştır (Feyzioğlu, 1969:13). Bu değişiklikte birlikte, meclise sunulan tasarılar "*bütçe tasarısı*", ve kanunlara "*bütçe kanunu*" denilmeye başlanmıştır (Edizdoğan, 2008:2). Dolayısıyla, günümüzde "*bütçe*" terimi yalnız başına kullanıldığında hem devlet nezdinde hem de halk arasında devlet bütçesini ifade etmektedir (Sayar, 1964:4). Bu durum, toplumun bu kavramı benimsediğini ve devlet ile özdeşleştirdiğini göstermektedir.

2.1. Bütçenin Tanımı

Birçok ülkede farklı dillerde kullanılmasına rağmen, bütçe kavramının evrensel olarak kabul gören kesin bir tanımı mevcut değildir. Bu nedenle, bilim insanları bütçeyi tanımlamaktan ziyade, bütçenin sahip olması gereken niteliklerini açıklamaya yönelik çalışmalara odaklanmaktadırlar (Aksoy, 1993:8). Bu durum, maliye ve bütçe alanındaki araştırmaların yanı sıra ekonomi ve finans alanındaki çalışmalarda da farklı bütçe tanımlamalarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Literatürde, bütçe kavramı genellikle bilimsel ve hukuki olmak üzere iki ana kategoriye ayrılarak ele alınmakta ve bu bağlamda çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır (Sayar, 1964:4). Aşağıda, maliye literatüründe yer alan farklı bütçe tanımlamaları sunulmuştur.

Stourm (1917) bütçeyi, "*kamu gelir ve giderlerinin önceden tahmin edilmesi, kamu gelirlerinin toplanmasına ve kamu giderlerinin yapılmasına önceden izin veren bir belge*" olarak tanımlamaktadır (Stourm, 1917:4). Beaulieu (1906) bütçeyi "*belirli bir zaman dilimindeki gelir ve giderlerin tahmin edilmesi, karşılaştırmalı cetvellerin oluşturulması ve daha sonra gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için yetkili makamlar tarafından izin verilmesi*" şeklinde ifade etmiştir (Beaulieu, 1906:2).

Beaulieu'nin "*belirli bir zaman dilimi*" ifadesi, bütçenin yalnızca yıllık değil, aynı zamanda çok yıllık olarak da uygulanabileceğini göstermektedir. Bu bağlamda, Stourm (1917) bütçelerin hem yıllık hem de çok yıllık olabileceğini ifade etmektedir. Dolayısıyla, bütçe kavramının tanımlanmasında "*yıllık*" teriminin kullanılmaması gerektiğini belirtmiştir (Stourm, 1917:6).

Jeze (1910) bütçeyi, "*belirli bir dönemde yapılacak harcamaları ve elde edilecek gelirleri önceden tahmin etme, değerlendirme ve karşılaştırma*" olarak tanımlamaktadır. Jeze'ye göre bütçe, geçmiş dönemlerde kullanılan

bilanço, ortalama tahmin ve hesap kavramlarından belirgin bir şekilde farklılık göstermektedir. Jeze, bütçeyi devletin bir mali programı olarak değerlendirirken, bilançoju envanter, ortalama tahmini ise bir istatistik çalışması olarak görmektedir. Bu bağlamda, bütçeyi geleceğe yönelik bir yol haritası olarak nitelendirirken, hesabı geçmişteki harcamalar ve toplanan gelirlerin beyanı olarak tanımlamaktadır (Jeze, 1910:5-8).

Trotabas (1931) bütçeyi, “*devletin yıllık gelir ve giderlerinin veya diğer hizmetlerin planlandığı ve yetkilendirildiği bir kanun*” olarak tanımlamaktadır (Trotabas, 1935:31). Bu tanımdan, üç önemli nitelik öne çıkmaktadır. Birinci nitelik bütçenin bir “*tahmin*” olduğu, ikinci nitelik bütçenin bir “*yetki*” belgesi olduğu, üçüncü nitelik ise bütçenin bir “*kanun*” olduğudur (Trotabas, 1935:31).

Feyzioğlu (1969) bütçeyi, “*devletin gelecek bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki tasarruf*” olarak tanımlarken (Feyzioğlu, 1969:14); Sayar (1964) ise bütçeyi, “*merkezi hükümet ile yerel yönetimler gibi kamu tüzel kişilikleri ile yarı resmi veya özel teşekküllerin ve toplulukların, belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname veya idari tasarruf*” olarak tanımlamaktadır (Sayar, 1964:6).

19’uncu yüzyıldan itibaren birçok ülkede bütçe yapımını, hesaplamalarını ve denetimini düzenleyen çeşitli yasalar çıkarılmıştır. Bu yasaların çoğunda bütçeye ilişkin tanımlamalar yer almaktadır. 31 Mayıs 1862 tarihli Fransız Muhasebe-i Umumiye Kararnamesi’nin 5. maddesi, bütçeyi “*devletin ve kanunlar gereği aynı usul ve esaslara tabi olan diğer hizmet kollarının yıllık gelir ve giderlerini tahmin eden ve yetkilendiren bir belgedir*” şeklinde tanımlamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nin 26 Mayıs 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 6. maddesinde bütçe, “*devletin kamu kurum ve kuruluşlarının bir yıllık süre içerisindeki gelirlerini ve giderlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun*” olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin f fıkrasında bütçe, “*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlanmaktadır.

Literatür ve mevzuat incelendiğinde, bütçe için kullanılan kavramlar genel olarak “*mali doküman*”, “*parlamento tasarrufu*”, “*kararname*”, “*nizamname*”, “*idari tasarruf*”, “*hukuki tasarruf*”, “*belge*”, “*mali nitelikli yasa*” ve “*kanun*” şeklinde ifade edilmektedir (Stourm, 1917; Trotabas, 1931:31; Feyzioğlu, 1969:14; Sayar, 1964:6; Gürsoy, 1980:5). Türkiye’nin mali mevzuatında, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 6. maddesi ile 31 Mayıs 1862 tarihli Fransız Muhasebe-i Umumiye Kararnamesi’nin 5. maddesi bütçeyi bir “*kanun*” olarak tanımlamaktadır. Buna karşın, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesi bütçeyi bir “*belge*” olarak tanımlamaktadır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti’nin 1982 Anayasası’nın dördüncü kısmında yer alan mali ve ekonomik hükümler başlığı altındaki 161. maddede bütçe, bir “*kanun*” olarak ifade edilmektedir. Bu farklı tanımlar, bütçenin hukuki, mali, iktisadi ve siyasi işlevlere sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bütçenin mecliste görüşülüp oylanması, resmî gazetede yayımlanması ve Anayasa’da “*kanun*” olarak tanımlanması, bütçenin kanun olarak kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, bütçe aynı zamanda hükümetin maliye politikasını belirleyen bir belge, harcama ve gelir planlarını içeren bir iktisadi/mali proje ve Merkezi Yönetim Bütçe dışı devlet kurumlarında idari bir belge olarak da işlev görmektedir (Akbeş, 2020:12).

2.2. Bütçe Hakkı ve Tarihsel Gelişimi

Bütçe, kamu finansman kaynaklarının toplanması ve bu kaynaklarla kamusal mal ve hizmetlerin edinilmesi süreçlerini düzenleyen bir mekanizma olarak bir yetki devri, bir toplumsal sözleşme ve bir kanun niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda, vatandaşlar ile siyasal iktidarlar arasında yapılan toplumsal sözleşme ve yetki devrinin tarihsel kökenleri, ilk olarak İngiltere ve Kıta Avrupası’nda şekillenmiş ve bu süreç, Amerika’ya ve sonrasında diğer dünya ülkelerine yayılmıştır. Bütçenin oluşturulması, bütçe hakkıyla doğrudan ilişkili olduğundan dolayı, bütçe hakkı kavramı, tanımı ve kapsamının anlaşılması önem arz etmektedir.

Gürsoy (1980) bütçe hakkını, “*devletin nerelere ve ne ölçüde para harcaması gerektiğine, bu harcamalar sonucunda halka ne tür yükümlülükler getireceğine ilişkin karar alma yetkisini, milletin veya millet adına karar verme yetkisine sahip temsili meclislerin kullanma durumu*” olarak ifade etmektedir (Gürsoy, 1980:56). Tüğen (2018) bütçe hakkını, “*kamu hizmetlerinin sağlanması ve bu hizmetlerin finansmanı için gerekli kamu gelirlerinin toplanmasına ilişkin karar verme yetkisi*” olarak tanımlamaktadır (Tüğen, 2018:2). Selen ve Tarhan’a (2014) göre ise bütçe hakkı, “*hangi mal ve hizmetlerin kamu mal ve hizmeti olarak sunulacağını, bunların miktarını ve maliyetini tayin ve tespit etme yetkisi*”dir (Selen ve Tarhan, 2014:3).

Bütçe hakkı, tarihsel süreçte parlamentoların kamu gelirleri ve kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınmasıyla şekillenmiş ve bu yetkiler zamanla belirgin bir şekilde yerleşip gelişmiştir (Feyzioğlu, 1969:14). Günümüzde, vatandaşlar tarafından seçilen temsilcilerin (politikacıların) ve bu temsilcilerin bürokrasiye (yürütmeye) devrettiği yetki olan bütçe hakkı, dört temel unsuru içermektedir. Bu unsurlar şunlardır. Bu unsurlar şunlardır (Feyzioğlu, 1969:15; Kartalacı, 2019:8);

- Kamu gelirlerinin parlamento tarafından tasdiki,
- Kamu harcama planlarının parlamento tarafından değerlendirilmesi ve onaylanması hakkı,
- Gelir ve giderlerin belirleme hakkının her yıl parlamento tarafından tekrarlanması,
- Bütçenin denetlenme yetkisinden oluşmaktadır.

Tarihsel sürece bakıldığında, bütçe hakkının ortaya çıkışı ve gelişimiyle ilgili iki önemli belge öne çıkmaktadır. İlki, 19 Haziran 1215 tarihinde İngiltere’de Kral John’un imzaladığı Magna Carta Libertatum’dur (Büyük Özgürlük Fermanı). Bu belge, vergi koyma yetkisini kraldan alarak parlamentoya devretmiştir. İkinci belge ise, 1688 yılında İngiliz Devrimi’nin hemen ardından yayımlanan Bill of Rights’tır (İnsan Hakları Yasası). Bu yasayla, kralın vergilendirme yetkisi kısıtlanmanın ötesinde, kralın harcama yetkisine de sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle askeri ve idari harcamaların belirlenme yetkisi, kraldan alınıp parlamentoya verilmiştir (Edizdoğan, vd., 2020:368).

Bütçe hakkının tarihsel gelişimi, gelir ve giderlerin detaylı bir şekilde incelenmesi ve tartışılmasıyla gerçekleşmiştir. Bütçenin belirli dönemlerde hazırlanması, kabul edilmesi, uygulanması ve denetlenmesi süreçleri, bütçenin etkin bir şekilde yönetilmesini ve kamu kaynaklarının verimli kullanımını sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Bu süreçler, kralların yetkilerinin parlamento, yani halk tarafından üstlenilmesinin tek bir aşamada gerçekleşmediğini; bunun yerine, önce gelirlerin, ardından harcamaların onaylanması ve bu işlemlerin belirli zaman dilimlerinde yapılması ve denetlenmesi şeklinde bir gelişim gösterdiğini ortaya koymaktadır (Mutluer, vd., 2018:43-44; Kartalacı, 2019:10). Dolayısıyla, temsili demokrasiyle yönetilen ülkelerde, bütçe hakkının temel unsurlarından biri olan bütçe denetimi önemli bir rol oynamaktadır. Bütçe denetimi, vatandaşlardan elde edilen finansal kaynakların, parlamentonun onayı ile ödeneğe dönüştürülmesinin ardından gerçekleştirilen harcamaların, parlamentolar tarafından onaylandığı şekilde etkin ve verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığını değerlendiren her türlü parlamento faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde bütçe denetimi, yalnızca parlamento denetimi ile sınırlı olmayıp, aynı zamanda idari ve yargı denetimlerini de kapsamaktadır. Ancak, bütçe hakkının sahibi olan parlamento tarafından gerçekleştirilen denetim, özellikle önem kazanmaktadır (Kartalacı, 2019:10).

3. BÜTÇE BİLİNCİ

Latince “*conscio*” kökünden türeyen “*bilinç*” terimi, “*ile*” anlamına gelen “*cum*” ve “*bilmek*” anlamına gelen “*scio*” sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır. Latince bu kavram, bir şeyin farkında olmak, onun bilgisini başka biriyle ya da kendisiyle paylaşmak anlamında kullanılmıştır. Kavram, İngilizceye ilk defa 17’nci yüzyılın başlarında “*conscientia*” olarak girmiş ve o dönemde “*vicdan*” anlamında kullanılmıştır. Zamanla, “*conscientia*” terimi “*bilinç*” anlamına gelecek şekilde “*conscious*” ve “*consciousness*” kavramlarıyla yer değiştirmiştir (Zeman, 2001:1265).

Bilinç kavramı, literatürde çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Genel olarak bilinç, insanları ya da diğer varlıkları “*uyanık*” ve “*duyarlı*” olarak nitelendiren ve kişinin ya da başka bir varlığın belirli bir olgunun farkında olma durumunu ifade eden bir kavramdır. İnsanlar, çevrelerindeki olayların bilincine görme, işitme, dokunma, hissetme veya algılama yoluyla varmaktadırlar. Bu bağlamda bilinç, çoğunlukla bilgi ile eşanlamlı olarak kullanılmakta olup, bilincin zıttı olan “*bilinçsizlik*” ise kişinin kendisinin ve çevresinin farkında olmadığı bir durumu tanımlamaktadır (Rosenthal, 2015:157).

Bilinç kavramı, Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından, I) insanın kendisini ve çevresini tanıma yeteneği, II) temel bilgi ve görüş, III) algı ve bilgilerin zihinde duru ve aydınlık olarak izlenme süreci, yani şuur olarak tanımlanırken (TDK, <https://tdk.gov.tr/>); Oxford English Dictionary’ye (OED) göre ise bilinç kavramı, I) bir şeyi bilme veya farkında olma durumu, II) kişinin ne yaptığının ya da yapmayı planladığının farkında olması, III) kişinin çevresinin farkında olması ve ona tepki verebilmesi, IV) bilgi ve farkındalık olarak tanımlanmaktadır (OED, <https://www.oed.com/>).

Bütçe, vatandaşların yaşamında merkezi bir rol oynayan ve hükümetin önemli sosyal, ekonomik ve politik araçlarından biri olarak kabul edilmektedir. Kamu bütçesi, yalnızca vatandaşların harcamaları ve kazançlarıyla finanse edilmemekte, aynı zamanda borçlanma ve diğer finansman kaynakları ile de desteklenmektedir. Özellikle yoksul ve düşük gelirli bireyler, kamu bütçesi aracılığıyla finanse edilen sosyal yardım, sağlık hizmetleri, eğitim ve diğer sosyal hizmetlerden en fazla yararlanan kesimler arasında yer almaktadır. Bu nedenle, vatandaşların hükümet bütçelerini anlamaları ve hükümetin kamu fonlarının kullanımını denetleme yetkisini kullanabilmeleri için gerekli bilgi ve süreçlere erişim sahibi olmaları büyük önem taşımaktadır. Ancak, bütçenin tarihsel gelişimine bakıldığında, vatandaşların çoğunluğu bütçe karar alma ve izleme süreçlerinin dışında tutulmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bütçe bilgileri hâlâ devlet sırrı olarak korunmakta ve bütçe sürecinin yalnızca yasama ve yürütme organının kontrolü altında olması gerektiğine dair bir gizlilik durumu devam etmektedir (Renzio ve Krafchik, 2005:2). Bu bağlamda günümüzde vatandaşların bütçe belgelerine erişim sağlayabilmesi, bütçe belgelerini analiz edebilmesi ve yorumlayabilmesi için belirli bir bilinç düzeyine sahip olması gerekmektedir. Fakat gerek yerli gerekse uluslararası literatürde bütçe bilinci üzerine yapılan çalışmalar oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, bütçe bilinci kavramının tanımına yönelik çalışmalar neredeyse yok denecek kadar azdır. Aşağıda, maliye literatüründe var olan bütçe bilinci tanımlamaları yer almaktadır.

Güngör Göksu (2020) bütçe bilincini, “*vatandaşların hem anayasada hem de diğer kanunlarda devlet bütçesi konularına ilgili ve farkında olmaları, kamu gelirleri ve bu gelirlerinin hangi kamu hizmetlerine yönelik harcadığı hakkında yeterli bilgiye sahip olmaları ve bütçeyle ilgili gelişmeleri yakından takip etmesi*” olarak tanımlamaktadır (Güngör Göksu, 2020:128). Masud vd. (2017) göre bütçe bilinci, “*vatandaşların kamu bütçesini okuma, anlama ve çözme yeteneğinin yanı sıra kamu bütçelerinin teknik olarak anlaşılması, bütçe süreci hakkında bilgi sahibi olunması ve bütçe sürecine katılımın sağlanması*” şeklinde ifade edilmektedir.

Ulusal ve uluslararası maliye literatüründe yapılan inceleme sonucunda bütçe bilinci kavramı sadece Güngör Göksu ve Masud vd., tarafından tanımlanmıştır. Bu bağlamda bütçe bilinci;

“Siyasal iktidarların ve politika yapıcılarının kamu finansman kaynaklarını toplaması ve toplanan bu kamu finansman kaynaklarının nereye ne zaman ve ne kadar harcaacağı hakkında vatandaşların bilgi sahibi olması” şeklinde tanımlanabilir.

Bütçe bilincinin tanımında öne çıkan unsurlar ise şöyle sıralanabilir (Güngör Göksu, 2020:128);

- Devlet bütçesiyle ilgili konulara ilgi ve farkındalık sahibi olmak,
- Devlet bütçesiyle ilgili düzenlemeleri içeren kanunlar hakkında bilgi sahibi olmak,
- Bütçe hakkının önemini farkında olmak ve bu hakkın vatandaşlara ait olduğunu kabul etmek,
- Kamu gelirleri ve harcamaları konusunda yeterli bilgiye sahip olmak,
- Toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla tahsis edilen ödeneklerin izlenmesi,
- Bütçenin görüşülmesi, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerini takip etmek,
- Devlet bütçesi alanındaki vatandaş odaklı gelişmeleri izlemek (*örneğin; vatandaş bütçe rehberi ya da vatandaş kesin hesap raporu*).

Vatandaşların bütçe bilinç düzeyinin artırılmasında hem kamu kesimi hem de bağımsız bütçe kuruluşlarının rolü önem arz etmektedir. Bu bağlamda, maliye bakanlığı, vergi otoriteleri, medya kuruluşları, akademisyenler, eğitimciler ve sivil toplum kuruluşları; saha çalışmaları, çalıştaylar, etkinlikler, televizyon programları, videolar, oyunlar, çevrimiçi ve basılı materyaller düzenleyerek vatandaşların bütçe bilinç düzeylerinin artmasına katkıda bulunabilirler. Böylece, hükümetin maliye politikası hedeflerini analiz edebilen ve bütçe sürecine katılım konusunda daha fazla sorumluluk bilinciyle hareket edebilen bireylerin varlığının artacağı düşünülmektedir (Masud vd., 2017:1-3).

Bu bağlamda bağımsız bütçe kuruluşları (sivil toplum kuruluşları) aslında bir nevi siyasal iktidar ile vatandaşlar arasında denge görevi de görmektedir. Çünkü, bağımsız bütçe kuruluşları hükümetin bütçe politikalarını etkileme kabiliyetine sahiptirler. Özellikle kamu bütçelerinin kritik bir politika aracı olarak önemini halk nezdinde anlaşılması için bütçe önceliklerini müzakere eden aktörlerin ve kuruluşların kapsamının genişletilmesi ve eğitim faaliyetlerinin sağlanması kritik öneme sahiptir (Renzio ve Krafchik, 2005:3).

4. BÜTÇE BİLİNCİNİN ARTIŞINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Maliye literatüründe bütçe bilincinin artmasında etkili olan faktörlere yönelik yapılan amprik çalışmalara bakıldığında genel olarak “*mali şeffaflık*”, “*hesap verilebilirlik*”, “*bütçe savunuculuğu*”, “*mali demokrasi*”, “*katılımcılık*” ve “*vatandaş bütçe/vatandaş odaklı bütçe*” uygulamalarının vatandaşların bütçe bilincinin artmasında etki ettiği görülmüştür (Güngör Göksu, 2020:143; Yıldız ve Alkan, 2017:141; Selen ve Tarhan, 2014:122-128; CPDI, 2013:1-26). Bu bağlamda aşağıda bütçe bilincinin artmasında etkili olan faktörler kuramsal olarak incelenmiştir.

4.1. Mali Şeffaflık

Tarihsel süreçte devletlerin topladıkları bilgilerin kapsamı ve bu bilgilerin vatandaşlar ile paylaşımı konusunda farklılıklar gözlemlenmiştir (Erkkilä, 2012:3). 1990’lı yılların ortalarına kadar, şeffaflığın ne olduğu ve hangi temel unsurlardan oluştuğuna dair herhangi bir uluslararası kanun veya kabul edilmiş bir tanımın varlığından söz edilememekteydi (Petrie, 2013:1). Fakat son otuz yıldır vatandaşlar kamu bilgilerine erişim noktasında siyasal iktidarlara ve politika yapıcılara baskı uygulamaktadırlar. Vatandaşların siyasal iktidarlara ve politika yapıcılardan talep ettiği şey ise kamuya ait bilgilerin açık ve şeffaf bir şekilde halk ile paylaşılması olmuştur (Erkkilä, 2012:3).

Günümüzde, iyi yönetişimin temel yapı taşı olarak kabul edilen mali şeffaflık, politika yapıcılar, bağımsız araştırmacılar ve akademisyenler tarafından artan bir ilgiyle incelenmektedir. Bir zamanlar gizli ve istenmeyen bir durum olarak değerlendirilen mali şeffaflık, artık iyi yönetişimin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu yeni perspektif, bütçe sürecinde şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve halkın katılımını teşvik etmeyi amaçlayan girişimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Carlitz, 2013:49). Zira “*şeffaflık eksikliğinin*” ülkelerde finansal ve ekonomik krizlere, yolsuzluklara ve gelir dağılımında adaletsizliklere yol açtığı bilinmektedir. Bu nedenle IMF, mali şeffaflığı uluslararası mali piyasaların işleyişi için “*altın kural- golden rule*” olarak görmektedir (Hameed, 2005:4).

Şeffaflık kavramı, sorumlu otoriteler ve paydaşlar açısından evrensel bir terim olarak kabul edilmektedir (Sun ve Lynch, 2008:3). Mali şeffaflık, genellikle açıklık ve hesap verilebilirlik kavramları ile eşanlamı olarak kullanılmakta ve hükümetin vatandaşlara karşı sorumlu tutulmasının, yani demokratik yönetimin temel bir unsuru olarak değerlendirilmektedir (Etzioni, 2014:687-688). Diğer bir deyişle mali şeffaflık, hükümetin kamu finansman kaynaklarını nasıl değerlendirdiği konusunda vatandaşları bilgilendiren kamu mali yönetiminin etkili bir unsuru olarak görülmektedir. Genel olarak mali şeffaflık ile ilgili çalışmalar, IMF, OECD, IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), IBP (*International Budget Partnership*), GIFT (*Global Initiative on Fiscal Transparency*) ve UNGA (*United Nations General Assembly*) gibi uluslararası kurum/kuruluşlar tarafından yapılmaktadır.

Kopits ve Craig'e (1998) göre mali şeffaflık, sadece siyasal iktidarların ve politika yapıcıların nasıl çalıştığı, kamu finansman kaynaklarının nasıl harcanacağı ve nasıl yönetileceği hakkındaki bilgilerin yayımlanması değil, aynı zamanda devlete ilişkin kapsamlı bilgilere zamanında ve anlaşılır bir şekilde erişilebilmesini ifade etmektedir (Kopits ve Craig, 1998:7). Currsitine (2012) ise mali şeffaflığı, mali raporların açıklığı, güvenilirliği, sıklığı, günceliği, uygunluğu ve ilgililiği ile hükümetin maliye politikası oluşturma sürecinin kamuoyuna açık olması ve bilgilerin erişilebilirliği olarak tanımlamaktadır (Currsitine, 2012:1).

IMF (2018) göre mali şeffaflık, hükümetin maliye politikası oluşturma süreci hakkında kamuoyunun erişebildiği bilgileri ifade etmektedir (IMF, 2018:1). OECD (2002) mali şeffaflığı, devlete ait ilgili bütün mali bilgilerin zamanında ve düzenli bir şekilde tam olarak açıklanması olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2002:2). Türkiye’de 10/12/2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 7’nci maddesinde ise mali şeffaflık, “*her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilmesi*” olarak ifade edilmektedir. Bu amaçla ideal şeffaf bir kamu mali yönetiminin oluşması için;

- Görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanması,
- Hükümet politikalarının, kalkınma planlarının, yıllık programların, stratejik planların ve bütçelerin oluşturulması, ilgili yetkili organlarda tartışılması, hayata geçirilmesi ve elde edilen sonuçların detaylı bir şekilde raporlanarak kamuya açık ve kolayca erişilebilir olması,

- Kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklerin, belirli periyotlarla ve bir yılı geçmeyecek şekilde kamuoyuna duyurulması,
- Devlet hesaplarının, standart muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Mali şeffaflık mali yönetimin etkili bir unsurudur. Bu yüzden IMF mali şeffaflığı, hükümetlerin ekonomi politikalarını, mevcut mali durumunu, herhangi bir politika değişikliğinin maliyet ve faydalarını, mali görünüme yönelik potansiyel risklerini ortak ve doğru bir değerlendirmeye alınmasını sağlayan unsur olarak görmektedir. Ayrıca mali şeffaflık, yasama organlarına, piyasalara ve vatandaşlara verimli mali kararlar almaları ve hükümetlerin mali performansları ile kamu kaynaklarının yönetimi ve kullanımı konusunda sorumlu tutmaları için ihtiyaç duydukları bilgileri sağlamaktadır (IMF, 2018:1). Bu doğrultuda IMF'in yayımlanmış olduğu politika metinlerinde mali şeffaflık ilkeleri ve açıklamaları aşağıda Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil 1. IMF Mali Şeffaflık İlkeleri

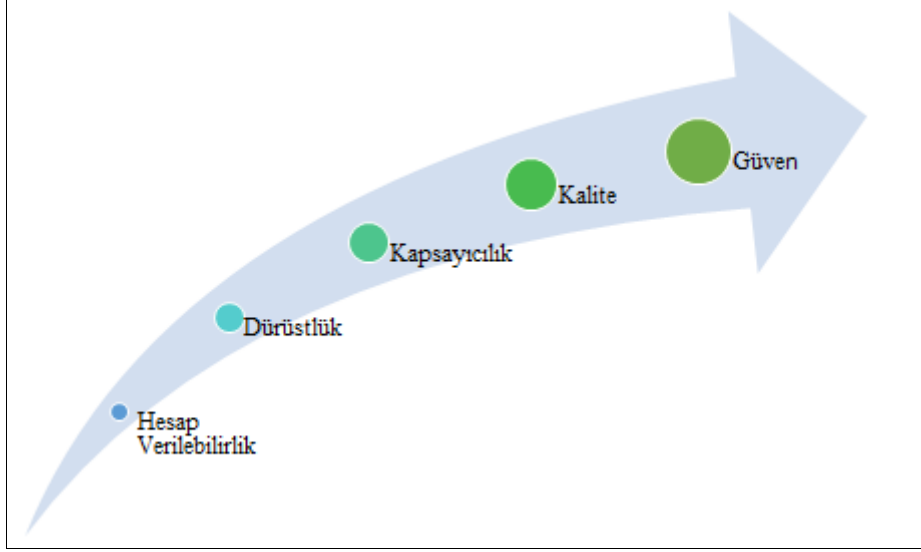


Kaynak: IMF, 2018:1'den yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Modern ekonomilere sahip ülkelerde bütçe teknik ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Siyasal iktidarlar ve politikacılar tarafından yapay olarak yaratılan bu karmaşıklık, vatandaşlar için maliyet ve faydaların gerçek dengesini (mevcut ve gelecek) gizleyen çeşitli uygulamalara neden olmaktadır. Dolayısıyla siyasal iktidarlar ve politikacılar yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerini gizlemeye çalışmaktadırlar. Bundan dolayı vatandaşların bilgi sahibi olmaları ve hükümete yüklenen sorumlulukların hesabını sorabilmeleri için bütçelerin basit, açık ve şeffaf olması konusunda daha fazla gayret gösterilmesi gerekmektedir. Bu açıdan bütçelemeye şeffaflık ilkesi benimseyen siyasal iktidarlar ile vatandaşlar arasında güven sorunun olmayacağı düşünülmektedir (Alesini ve Perroti, 1996:16).

Bu kapsamda OECD 2002 yılında hükümetlerin ülkelerindeki bütçe şeffaflığını artırmak amacıyla kullanabilecekleri bir referans politika belgesi olan “*Bütçe Şeffaflığına İlişkin En İyi Uygulamalar (Best Practices for Budget Transparency)*”, adlı politika metni yayımlamıştır. Bu politika metninde bütçe, politika hedeflerinin uzlaştırıldığı ve somut terimlerle uygulandığı, hükümetlerin en önemli politika belgesi olarak vurgulanmaktadır. Bu politika metninde, ideal şeffaf bir bütçe belgesinin sahip olması gereken özellikler üç başlık altında sunulmuştur. Birinci başlıkta hükümetlerin hazırlaması gereken başlıca bütçe raporları ve bunların genel içeriğinin listelenmesi, ikinci başlıkta raporlarda yer alacak özel açıklamaların belirtilmesi (*bu başlığa ayrıca finansal veya finansal olmayan performans bilgileri dâhil edilmiştir*), üçüncü başlıkta ise raporların kalitesini ve bütünlüğünü sağlamaya yönelik uygulamalar vurgulanmıştır (OECD, 2002:2).

Şekil 2. İdeal Şeffaf Bütçelerin Özellikleri



Kaynak: OECD, 2002'den yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

OECD (2002) tarafından ideal şeffaf bir bütçenin sahip olması gereken temel özellikler kısaca ele alınacak olursa;

- **Hesap Verilebilirlik:** Kamu temsilcilerinin ve yetkililerinin etkililik ve verimlilik konusunda hesap verebilir olabilmesi için kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin netliği ifade etmektedir.
- **Dürüstlük:** Kamu harcamaları yalnızca israfa ve kötüye kullanıma değil, aynı zamanda sahtekârlığa da açıktır. Bu yüzden kamuda yolsuzluğun önlenmesi ve kamu kaynaklarının kullanımında iyi niyeti ifade etmektedir.
- **Kapsayıcılık:** Bütçenin, toplumda yaşayan farklı bireylerin veya grupların çıkarlarını ve yaşam kalitelerini içermesi olarak ifade edilmektedir.
- **Kalite:** Şeffaf ve kapsayıcı bütçeleme sürecini, daha iyi mali sonuçları ve daha hassas, etkin ve hakkaniyetli kamu stratejilerini ifade etmektedir.
- **Güven:** Toplumda yaşayan insanların görüş ve çıkarlarına saygı duyulması ve kamu kaynaklarının daha iyi kullanıldığına dair vatandaşların hükümete olan davranışını ifade etmektedir.

Uluslararası Bütçe Birliği (IBP), bütçe şeffaflığı alanında çalışmalar yürüten önemli uluslararası kuruluşlardan biridir. 1997 yılında kurulan IBP, yönetim pratiklerini ve hizmet sunumunu iyileştirerek küresel yoksullukla mücadelede şeffaf ve hesap verilebilir bütçe süreçlerinin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Kuruluş, kurulduğu günden bu yana faaliyetlerini sekiz ülkeden 120'den fazla ülkeye genişletmiş ve çeşitli bağımsız kuruluşlarla iş birliği yaparak bütçe süreçlerinin izlenmesine katkıda bulunmuştur. IBP'nin ana hedefi, kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak, adil ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek ve küresel düzeyde yoksullukla mücadelede katkıda bulunmaktır. Bu kapsamda IBP 2006 yılından beri açık bütçe endeksi yayımlamaktadır (IBP, <https://internationalbudget.org/>).

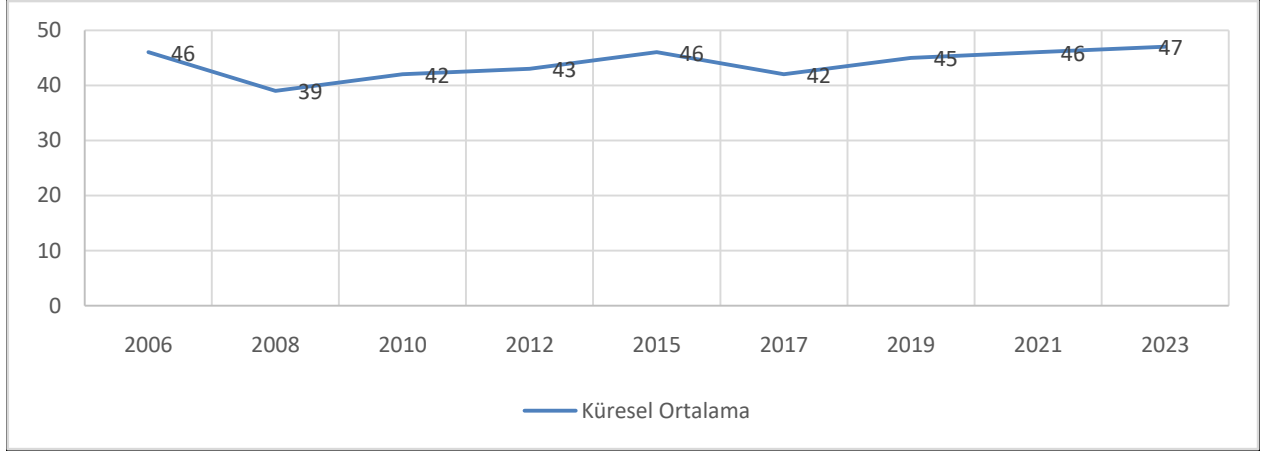
Açık Bütçe Endeksi, IBP tarafından, dünya genelinde 120'den fazla ülkede bütçe şeffaflığını, katılımcılığı ve bütçe denetimi üzerine kanıta dayalı veri sunan bir araçtır. İki yılda bir yayımlanan Açık Bütçe Endeksi, hükümetlerin kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerini kanıta dayalı verilerle kamuoyuna sunmaktadır. 2006 yılından beri yapılan Açık Bütçe Endeksi araştırmalarında iki tablo ortaya çıkmaktadır. Birincisi, ortalama küresel bütçe şeffaflığı seviyelerinin endişe verici derecede düşük olduğudur. İkincisi ise bu seviyelerin yavaş yavaş iyileşmesi ve bütçe şeffaflığının artmasıdır (Renzio ve Masud, 2011:607).

Açık Bütçe Endeksi bütçe bilgilerinin kamuya açıklığını, halkın bütçe sürecine katılım olanaklarını ve resmi denetim kurumlarının (örneğin yasama organı ve ulusal denetim ofisi) rol ve etkinliği gibi konuları ele almaktadır. Dolayısıyla OBS, kamu mali yönetimi alanında kabul görmüş iyi uygulamalara dayalı olarak hazırlanmış soruları içermektedir. Diğer bir deyişle OBS, ülkelerin bütçe sürecinin farklı noktalarında yayımlaması gereken sekiz esas bütçe belgesinin vaktinde yayımlanmasını ve içeriğini dikkate alarak bütçe

bilgilerinin kamuya açıklığını değerlendirmektedir. Bu kriterlerin çoğu, IMF, OECD, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü'nün Denetim İlkelerine İlişkin Lima Bildirgesi gibi çok taraflı kuruluşlar tarafından geliştirilen ilkeler baz alınarak hazırlanmaktadır. IBP tarafından geliştirilen OBS uygulaması küresel düzeyde birbirinden farklı olan bütçelere uygulanabilir olması ve sonuçları karşılaştırılabilir bir şekilde sunmasından dolayı önem kazanmaktadır (IBP, 2022:65).

IBP'nin ülkelerin bütçe şeffaflığını değerlendirmek için temel aldığı sekiz önemli bütçe belgesi; bütçe öncesi rapor, bütçe teklifi, yürürlüğe giren bütçe, vatandaş bütçesi, yıl içi raporlar, yarıyıl raporu, yılsonu raporu ve denetim raporlarından oluşmaktadır. Şekil 3'te bu sekiz temel değerlendirme kriterine göre 2006-2023 yılları arasında küresel bütçe şeffaflık puan ortalamaları gösterilmektedir.

Şekil 3. Açık Bütçe Endeksi Küresel Bütçe Şeffaflık Puan Ortalamaları



Kaynak: IBP, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>

Şekil 3'te görüldüğü üzere, 2006 yılı küresel bütçe şeffaflık endeksinin başlangıç yılı olarak kabul edilmektedir. Bu yıl itibarıyla, ülkelerin bütçe şeffaflığına ilişkin ortalama puan, IBP raporlarında “küresel bütçe şeffaflık endeksi” olarak tanımlanan 46 puan düzeyinde tespit edilmiştir. Endeksin yayımlandığı dönem boyunca küresel ortalama puanda belirgin bir dalgalanma gözlemlenmemiştir; bu değer, 39 ile 47 puan aralığında kalmış, bu da bütçe şeffaflığına ilişkin gelişmelerin istikrarlı bir seyir izlediğini göstermektedir. 2023 yılı, küresel bütçe şeffaflık endeksinin en yüksek puanının kaydedildiği yıl olmuştur ve ortalama 47 puan olarak belirlenmiştir. Bu durum, ülkelerin bütçe süreçlerinde şeffaflık sağlama çabalarının arttığı ve hesap verilebilirlik talebinin güçlendiğini göstermektedir. Öte yandan, küresel ortalamanın en düşük olduğu yıl ise 2008 yılı olup, bu yıl ortalama puan 2006 yılı puanına göre 7 puan düşerek 39 puan seviyesine gerilemiştir. Genel olarak Şekil 3'teki veriler incelendiğinde küresel bütçe şeffaflık endeksinin zaman içerisinde istikrarlı bir şekilde iyileştiği ve artış eğiliminde olduğu ortaya çıkmıştır. Bu durum, ülkelerin kamu mali yönetim alanında şeffaflık ve hesap verilebilirlik konularına daha fazla önem vermeye başladığını göstermektedir.

4.2. Hesap Verilebilirlik

Geçmişte hesap verilebilirlik terimi “*muhasabe*” kavramıyla ilişkilendirilmiştir. İlk hesap verilebilirlik kavramının kullanımının M.Ö. 2000 yılında Babil Kralı Hammurabi'ye kadar uzandığı bilinmektedir. Hammurabi devleti temsil etmek, varlıklarını yönetmek ve seçilenleri kontrol etmek amacıyla yasal düzenlemeler çıkarmıştır. Daha sonra 1086 yılında İngiltere'de vergileri toplamak, mülklerin envanterini çıkarmak ve kraliyet yönetiminin hukuki ve idari temellerini oluşturmak amacıyla birtakım gelişmeler yaşanmıştır. 12'nci yüzyılın sonuna gelindiğinde ise merkezi denetim ve altı aylık hesap verme şeklinde bir politika metnine dönüşen “*muhasabe*” kavramı günümüz muhasabe ve mali yönetimin sıkıcı imajını yansıtmaktan ziyade adil ve hakkaniyetli iyi yönetişime dönüşmüştür (Mabillard ve Zumofen, 2015:7-8).

Günümüz kamu mali yönetimi yaklaşımı, hesap verilebilirliği ön planda tutan bir anlayışa sahiptir. Bu anlayış, kamu kaynaklarının açık, saydam ve hesap verilebilir bir yaklaşımla kullanılmasını gerektirmektedir. Bu gereklilikten hareketle hesap verme sorumluluğu önemli bir mali ilke olarak değerlendirilmektedir (Selen ve Tarhan, 2006:38). Literatürde hesap verilebilirlik kavramının herkes tarafından kabul gören ve herkesin üzerinde mutabakata vardığı bir tanımı mevcut değildir. Bu kapsamda aşağıda farklı hesap verilebilirlik tanımlamalarına yer verilmiştir. Hesap verilebilirlik ilkesi ülkemizde 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8'inci maddesinde aşağıdaki gibi tanımlanmıştır;

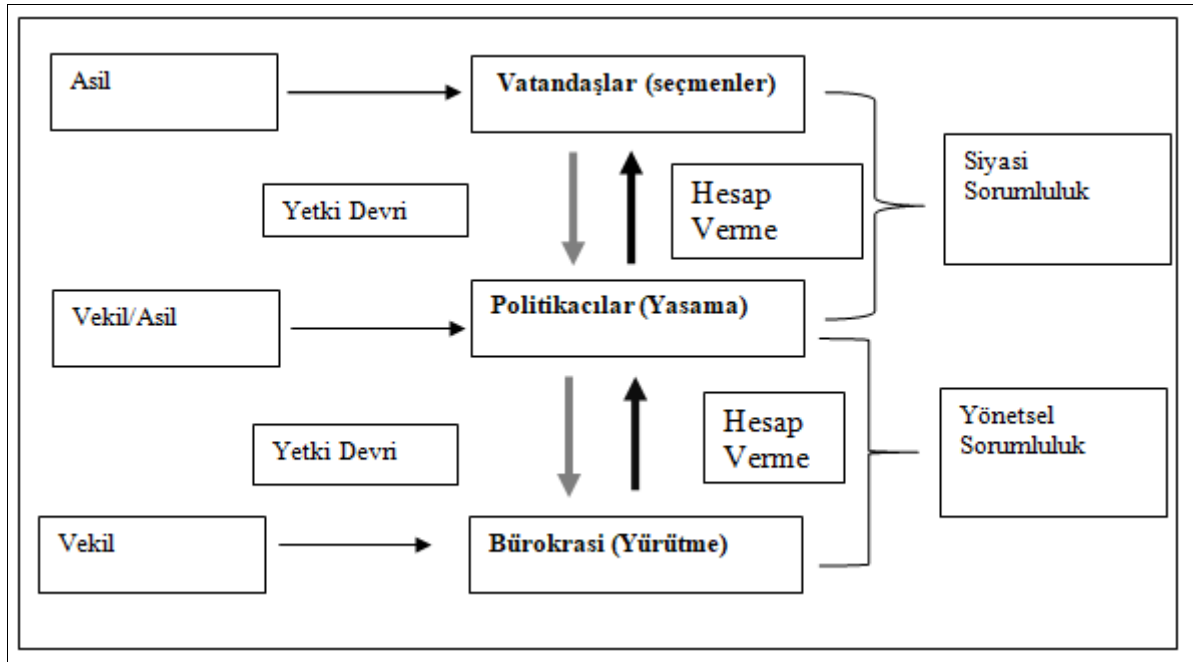
“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”

Hood (2012) hesap verilebilirliği, “bürokratların politika oluşturma sürecindeki rolleri açısından vekillere karşı sorumlu tutulabileceği bir mekanizma” olarak tanımlamaktadır. Bu doğrultuda, hesap verilebilirliğin vuku bulması için ön şart olarak mali şeffaflığın geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca Hood (2012) hesap verilebilirlik ile mali şeffaflık ilkelerini kamu mali yönetimi açısından “Siyam İkizleri” olarak görmekte ve bu iki bütçe ilkesini iyi yönetişimi sağlamak için birbirini sorunsuz bir şekilde tamamlayan “Eşleşen Parçalar” olarak ifade etmektedir (Hood, 2012:21).

Jones (1992) hesap verilebilirliği, bir bireyi veya kuruluşu eylemleri için “hesap vermeye” çağıran kabahatler veya suistimaller için yaptırım uygulama yetkisine sahip olan “daha yüksek bir otorite” olarak tanımlamaktadır (Jones, 1992:265). Başka bir tanıma göre hesap verilebilirlik; bir bireyin veya kuruluşun (kamu veya özel sektörde) faaliyetlerinden sorumluluk kabul etme ve bu faaliyetleri şeffaf bir şekilde açıklama yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır (Martinez ve Cooper: 2017:7).

Zúñiga vd. (2018) ise hesap verilebilirlik kavramını, vekil (eylemi yapan kişi) ile asil (temsalcinin adına hareket etmesi gereken kişi) arasındaki iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmek için kullanmaktadırlar. Bu asil-vekil ilişkisinde asil, vekilini eylemlerinden ve güçlerinden uygun şekilde yerine getirilmesinden sorumlu tutabilmektedir (Zúñiga vd., 2018:3). Dolayısıyla Zúñiga vd. asil-vekil ilişkisi bağlamında modern bir bütçe ilkesi olan hesap verilebilirlik mekanizmasının etkinliği, bürokrasi ile vekil, vekil ile halk ya da halk ile bürokrasi arasındaki sorumluluğun nasıl işleyeceği ve kontrol edileceğini göstermektedir. Bu doğrultuda aşağıda Şekil 4’te temsili demokrasiyle yönetilen ülkelerde asil-vekil ilişkisi çerçevesinde sorumluluk paylaşımı diğer bir ifadeyle yetki paylaşımı gösterilmektedir.

Şekil 4. Temsili Demokrasilerde Bütçe Yetki Eylemi



Kaynak: Biçer ve Yılmaz, 2009:62.

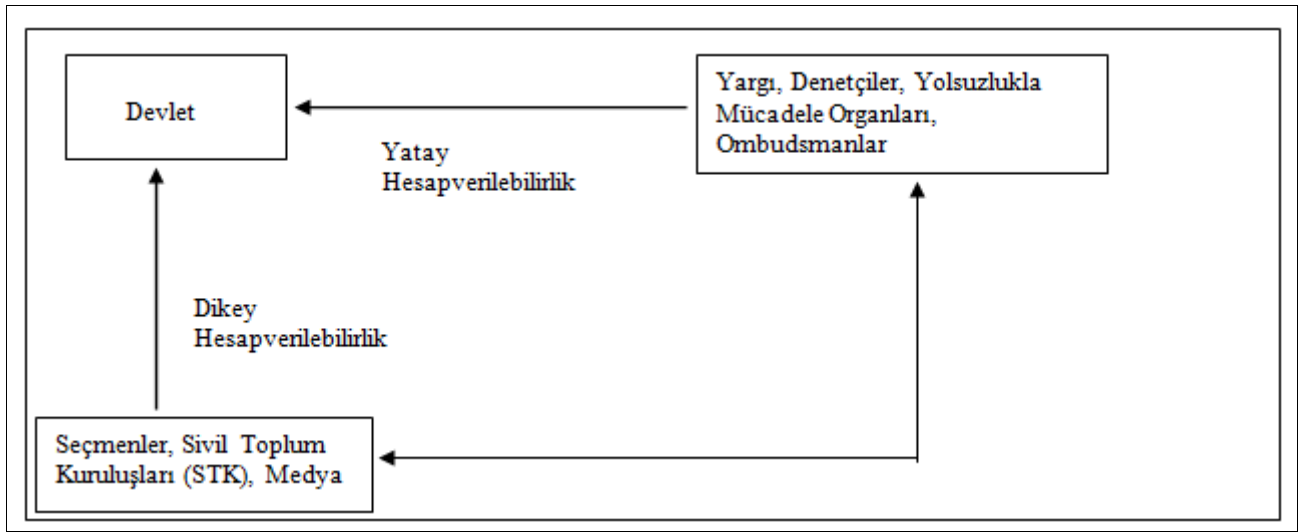
Şekil 4’te görüldüğü üzere bütçe belgesinde vatandaşlar ile politikacılar (seçilmişler) arasındaki sözleşme ilişkisinde siyasal sorumluluk meydana gelirken, politikacılar (seçilmişler) ile bürokrasi (yürütme) arasındaki sözleşmede ise yönetsel bir sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede bütçe vatandaşların (asillerin) seçilmişlere (vekillere) vermiş olduğu, seçilmişlerin de (asiller) bürokratlara (vekil) vermiş olduğu yetkidir. Bu yetki siyasal ve yönetsel sorumluluğu meydana getirmektedir.

Hesap verilebilirlik mekanizması birkaç yüzyıl öncesine dayanmasına rağmen, devletleri vatandaşlara karşı hesap verebilir duruma getiren asıl gelişme 19’uncu yüzyılda modern kamu bütçelemesinin ortaya çıkmasıyla olmuştur. Bütçe öncesi dönemde yani orta çağın sonundan on dokuzuncu yüzyılın başına kadar, monarşiyle yönetilen devletlerde iç (idari) veya dış (yasama) kontroller olmadığında kralın veya hükümdarın kimseye karşı

sorumluluğu bulunmamaktaydı. Bundan dolayı devlet gelirleri, merkezi olmayan ve çeşitlendirilmiş izole özel hesap ve fon sistemleri aracılığıyla idare edildiğinden, iç (idari) kontrollerin yokluğunda kendileri için hesap verebilirliği de dayatacak bir mekanizmanın mevcudiyetinde söz edilmemekteydi. Modern kamu bütçelemesinin gelişmesiyle bu dönemde çeşitli bütçe kontrolleri oluşturulmuş, yasama organı hükümetin dışından gözetim yapan, idari kontrol hükümet içinde yer alan ve bağımsız bir denetim kurumu üçüncü bir kontrol mekanizması olarak işlev görmeye başlamıştır. Bu doğrultuda bütçe kontrollerinin uygulamaya konması üzerine, iki tür mali hesap verilebilirlik ortaya çıkmıştır. Birincisi dikey hesap verilebilirlik, ikincisi ise yatay hesap verilebilirliktir (Ma ve Hou, 2009:54).

Dikey hesap verilebilirlik, dolaylı olarak sivil toplum kuruluşları veya medya aracılığıyla hareket eden vatandaşları kapsarken, yatay hesap verilebilirlik, kamunun kendi suiistimallerini ve verimsizliklerini kontrol etmek için oluşturduğu çeşitli kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Yatay hesap verilebilirlik kurum/kuruluşlarına örnek olarak yargı kurumu, yasama organları, genel denetçiler, yolsuzlukla mücadele organları, seçim ve insan hakları komisyonları, ombudsmanlar ve gizlilik komisyonları gösterilmektedir (Schacter, 2000:1-2). Bu kapsamda aşağıda Şekil 5'te hesap Verilebilirlik modeli gösterilmektedir.

Şekil 5. Hesap Verilebilirlik Modeli



Kaynak: Kyriacou, 2008:3.

Şekil 5'e bakıldığında hesap verilebilirlik mekanizmasının iki farklı şekilde işlevsellik kazandığı görülmektedir. Yatay hesap verilebilirlik, önemli ölçüde, kamu kurumlarının özerklik veya bağımsızlık derecesine bağlıdır. Bu açıdan etkin bir hesap Verilebilirlik mekanizmasının işleyişi güçlü bir dikey hesap verilebilirlik mekanizmasıyla desteklenmelidir. Böylece sivil toplum kuruluşları, medya ve vatandaşların etkin mücadele vermesi, hükümetleri daha fazla hesap verebilir duruma getirebilme potansiyelini artırabilir. Aynı zamanda, kitle iletişim araçlarının ve sivil toplum kuruluşlarının hükümeti hesap verebilir tutmadaki etkinliği, büyük ölçüde, uygun şekilde yetkilendirilmiş devlet kurumlarının, yanlış eylemleri soruşturmak ve sonuçta yaptırım uygulamak için üstlenebileceği eylemlere bağlıdır. Yatay hesap Verilebilirlik durumunun aksine, "dikey hesap verilebilirlik" genellikle kamuoyunun onaylamaması dışında yaptırım uygulama olasılığı çok azdır. Bu bağlamda günümüzde, vatandaşların devlete karşı hesap verme zorunluluğuyla birlikte, devletin de vatandaşlara karşı sorumluluklarını yerine getirmesi önem kazanmaktadır. Hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin titizlikle uygulanması, kamu hizmetlerinden yararlananların kamusal çıkarların önceliğini ve önemini sorgulama fırsatını sağlayabilmektedir. Böylece, geçmişte pasif bir rolde olan vatandaşlar, artık daha aktif, hesap soran, analiz yapabilen ve bilinçli bir vatandaş profilinin gelişimine tanıklık edebilmektedir. Bu gelişim, vatandaşların bütçe bilincinin artmasıyla paralel olarak, daha sorumlu bir kamu mali yönetim anlayışının benimsenmesine zemin hazırlayabilmektedir (Güngör Göksu, 2020:130).

4.3. Bütçe Savunuculuğu

Savunuculuk, hedeflenen değişimi gerçekleştirmek amacıyla yapılan stratejik eylemler bütünü olarak tanımlanmaktadır (WaterAid, 2007:15). Bu kavram, karar verme süreçlerini somut olarak etkilemeyi amaçlayan faaliyetleri kapsamaktadır (Tolotto ve Silina, 2018:4). Bir başka tanıma göre savunuculuk, sivil toplum kuruluşlarının ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kamu politikalarını etkileme çabasıdır

(Jenkins, 1987:43). Bu bağlamda, politika ve yasa değişikliklerinde karar vericilerin rolü kritik öneme sahiptir. Karar vericiler, yerel, bölgesel, ulusal veya uluslararası düzeyde atanmış ya da seçilmiş kişiler olabilir. Örneğin, bakanlar ve milletvekilleri ulusal düzeyde seçilmiş karar vericilerken, valiler ve kaymakamlar merkezi hükümet tarafından atanmış yerel karar vericilerdir. Bu nedenle, çözülmesi gereken sorunlar için ulusal, yerel ve uluslararası düzeylerdeki atanmış veya seçilmiş karar vericileri etkilemek büyük önem taşımaktadır (Aksakoğlu, 2009:6).

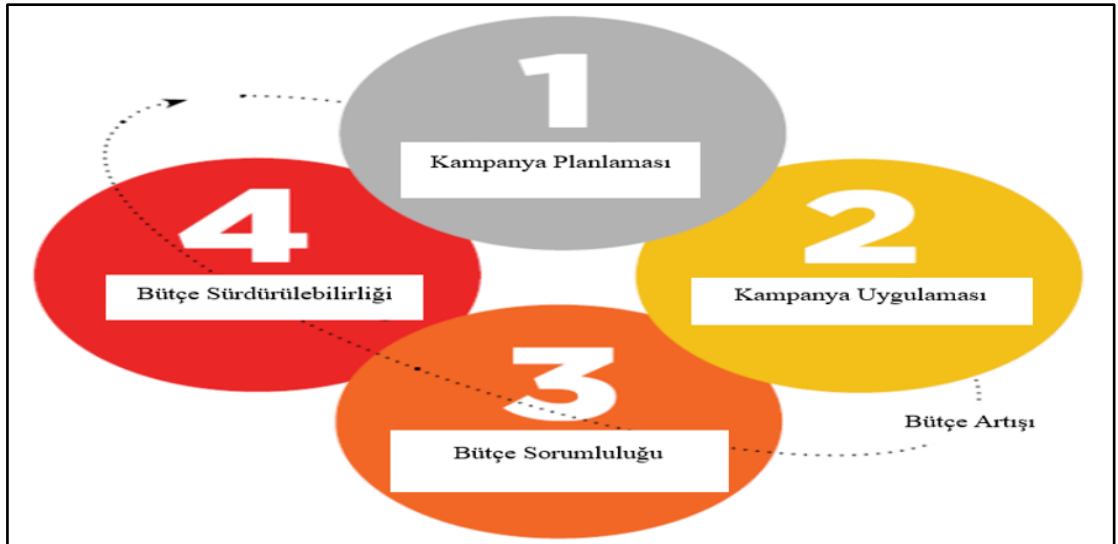
Savunuculuk kavramı, kamu mali yönetimi bağlamında ele alındığında, siyasal iktidarların ve politika yapıcılarının uygulamaya koydukları politikalardan olumsuz etkilenen dezavantajlı grupların yaşamlarını iyileştirmeyi amaçlayan stratejik bilgi yönetimi süreci olarak tanımlanabilir. Bu süreç, dezavantajlı kişilerin yararına olacak şekilde politikaları etkilemeyi ve değiştirmeyi hedeflemektedir. Savunuculuk faaliyetleri birçok farklı alanda yapılmaktadır. Çalışmanın sınırlılığı bütçe bilinci olduğundan dolayı bu başlıkta bütçe ile savunuculuk arasındaki ilişki incelenmiştir.

Siyasal iktidarlar ve politika yapıcılar gelir, harcama ve borçlanma gibi mali araçlara sahiptirler. Bu mali araçlar ile gelirlerin nasıl veya ne kadar toplanacağı, toplanan gelirlerin ne şekilde, nerede ve ne zaman harcanacağına ilişkin kararlar bütçe belgesiyle uygulanmaktadır. Bu çerçevede, bütçe hem bir belge hem bir süreç hem de geleceğe ilişkin bir politika beyanı olarak tanımlanabilir. Bütçe savunuculuğu ise toplumda yaşayan dezavantajlı bireylerin yaşam standartlarının iyileştirilmesi, yoksulluğu azaltacak politika etkileme faaliyetlerinin yürütülmesi, geleneksel yönetim anlayışının aksine modern anlayışı temsil eden iyi yönetim gibi açık ve spesifik sonuçlara ulaşmayı amaçlayan ve hükümetlerin bütçe politikalarını etkilemeye yönelik stratejik bir yaklaşımdır (IBP, 2023:1).

Bütçe savunuculuğunun temel unsurları sivil aktivizm ve lobicilik faaliyetleridir. Siyasal iktidarlar ve politika yapıcılar vatandaşlardan elde edilen vergi gelirleri ve diğer finansman kaynakları üzerinde tasarruf yetkisine sahiptir. Bu bağlamda, kamu finansman kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde toplum yararına kullanılıp kullanılmadığını kanıta dayalı bir şekilde inceleyen ve elde edilen bulguları vatandaşların anlayabileceği bir biçimde paylaşan süreç bütçe savunuculuğu olarak tanımlanmaktadır. Bu sürecin hedefinde olan hükümetler iken bu süreci yürütenler ise sivil toplum kuruluşları olmuştur (EHRA, 2023).

Günümüzde sivil toplum kuruluşlarının bütçe savunuculuk faaliyetleri ve önemi giderek artmaktadır. Birçok sivil toplum kuruluşu, bütçe savunuculuğu konusundaki bilgi düzeyini artırmak ve bu alanda etkinlik göstermek için çaba harcamaktadır (IBP, 2023:1). Bu bağlamda aşağıda Şekil 6'da bütçe savunuculuğu faaliyetlerini yürütmek isteyen sivil toplum kuruluşları için bütçe savunuculuğu ve bütçenin sürdürülebilirlik modeli gösterilmiştir.

Şekil 6. Bütçe Savunuculuğu ve Bütçenin Sürdürülebilirlik Modeli



Kaynak: GHAI, 2022:5.

Şekil 6'da bütçe savunuculuğu alanında faaliyet yürütmek isteyen sivil toplum kuruluşları, şahıslar ve benzeri kurum ve kuruluşlardaki kişiler için bütçe savunuculuk modeli gösterilmektedir. Bu modelde savunuculuğun sadece belirli bir zaman aralığında yürütülen herhangi bir konuyla mücadele olmadığı savunuculuğun süreklilik arz eden bir mekanizma olduğu vurgulanmaktadır. Modelde bütçe savunuculuğunun ve finansmanın

sürdürülebilirliği ve mücadelenin başarıya ulaşması için dört temel adım belirlenmiştir. Bu adımlar (GHAI, 2022:5);

- **Kampanya Planlaması:** Hedeflenen şeyle ilgili yatırımların artırılmasına yönelik gerekçeyi oluşturmak, siyasi ve hukuki bir ortam analizi ve etki değerlendirmesinin yapılabilmesi için siyasi stratejinin planlama aşamasını ifade etmektedir.
- **Kampanya Uygulaması:** Bu aşamada sivil toplum ile akademik sektör arasında iş birliğine gidilmesi ve politika yapımcıların kampanyaya katılımının sağlanması önem arz etmektedir. Ayrıca finansman kaynaklarının artması halinde medyada yer edinilmesi ve profesyonel destek alınması önerilmektedir.
- **Bütçe Sorumluluğu:** Bu aşamada bütçe tahsislerinin ve artan finansal kaynakların harcamalarının takip edilmesi, harcamalardaki darboğazların belirlenmesi, hesap verebilirliğin ve mali şeffaflığın teşvik edilmesi tavsiye edilmektedir.
- **Bütçe Sürdürülebilirliği:** Program etki değerlendirmesinin yapılması, bir sonraki bütçe döngüsü için bütçe ihtiyaçlarının değerlendirilmesi, farklı finansman kaynaklarının teşvik edilmesi, orta ve uzun vadedeki mali göstergeleri iyileştirmek için yatırımların sürdürmesi ve artırması için talebin oluşturulması safhasını göstermektedir.

Bütçe savunuculuk mekanizması iki temel unsuru birleştirmektedir. Bunlardan ilki, bütçe analizidir. Bütçe analizi, bütçe bilgilerini güvence altına alma, analiz etme, bütçe sonuçlarını açık ve ilgi çekici yollarla açıklamayı ifade etmektedir. İkinci unsur ise stratejik savunuculuktur. Stratejik savunuculuk, bir kampanya hakkında bilgi verme, halkı harekete geçirme, politika yapımcılara ve diğer paydaşlara ulaşma yeteneğidir. Sivil toplum, bu iki kapasiteyi genellikle bu farklı becerilerin yer aldığı farklı türden organizasyonları birleştirerek olağanüstü bir fark yaratmaktadır. Ayrıca savunuculuk faaliyetlerinin çoğunda araçlar ve izlenen yollar aynı veya benzer olsa da bütçe savunuculuğu, bütçe süreçleri ve bütçe politikalarında vatandaş lehine etkili olabilmek için ciddi çabalar gerektiğinden dolayı farklı nitelikler taşımaktadır. Bu bakımdan bütçe savunuculuğu “*kanıta dayalı savunuculuk*” olarak nitelendirilmektedir. Kanıta dayalı bütçe savunuculuğu; teknik olan belge ve bilgilerin analiz edilmesi, bu bilgi ve belgeleri politika yapımcılara, kamuoyuna, medyaya ve karar alma sürecinde rol alan ana aktörlere anlaşılır bir şekilde sunulmasını ve aktarılmasını ifade etmektedir (IBP, 2023). Kanıta dayalı bütçe savunuculuğu genel olarak aşağıda yer alan amaçları gerçekleştirmek için kullanılmaktadır (IBP,2023);

- Bütçeyi mali şeffaflık ilkesine uygun bir şekilde sunarak sıradan insanların bütçe sürecine katılmasını teşvik etmek
- Bütçe ve politika önerilerini objektif bir şekilde analizini yaparak kamuoyunu bilgilendirmek
- Somut verileri kullanarak, yoksullukla mücadele programlarına daha fazla kaynak tahsisinin yapılması için farklı politika önerilerini sunmak
- Hükümeti hesap verilebilir kılmak için bütçe uygulamasının izlenmesi yoluyla toplanan kötü hizmet sunumuna ilişkin kanıtları kullanarak kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirmek
- Sivil toplumun bütçe bilgilerini ve halkın bütçe sürecine katılımının nasıl sağlanacağını göstererek daha şeffaf, daha katılımcı ve daha hesap verilebilir bir bütçe sürecini teşvik etmek
- Bütçe savunuculuk çabalarının güvenilirliğini artırmak

Hükümetlerin bütçe politikaları, toplumda yaşayan tüm bireyleri etkilemektedir. Ancak, toplumun büyük bir kısmı bütçenin önemini tam olarak kavrayamamakta ve çok azı bütçe politikasını ve bütçe sürecini etkileme, geliştirme imkanına ve yeteneğine sahip bulunmaktadır. Bu durum, özellikle bütçe sürecinde sesleri genellikle bastırılan dezavantajlı, marjinal gruplar ile yoksul ve düşük eğitim düzeyine sahip bireyler için geçerlidir. Bütçe, teknik bir belge olup, yalnızca ilgili olanlar tarafından anlaşılabilir ve erişilebilir niteliktedir. Oysa bütçe, halkın siyasal iktidarlara ve politika yapımcılara emanet ettiği fonlardan oluşmaktadır. Bu nedenle, siyasal iktidarlar ve politika yapımcılar, halkın parasını yönetirken halka hesap verme sorumluluğu taşımaktadır. Bu bağlamda, bütçe verilerinin herkesin anlayabileceği, ulaşabileceği ve görebileceği şekilde yayımlanması gerekmektedir (WaterAid, 2010:2-6).

Bu doğrultuda vatandaşların bütçe bilinç düzeyini geliştirmek, bütçelemede mali şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerini uygulamak, toplumda dezavantajlı grupların veya kişilerin sosyo-ekonomik haklarını korumak ve halkı bilinçlendirmek için 1990 yılından beri savunuculuk faaliyetlerini yürüten ulusal ve uluslararası bazı sivil

toplum kuruluşları vardır. Bu sivil toplum kuruluşları; Hindistan’da DISHA (Development Initiatives for Social and Human Action), Meksika’da FUNDAR (Center for Research and Analysis), Brezilya’da IBASE (The Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), Güney Afrika’da BIS (Budget Information Service), Hırvatistan’da IPF (Institute of Public Finance), Uganda’da UDN (Uganda Debt Network) olarak faaliyet yürütmektedirler (Robinson, 2006:3-4).

4.4. Mali Demokrasi

Demokrasi sözcüğü Antik Yunancadan “*Demos*” ve “*Kratein*” yani halk ve yönetmek (egemenlik) sözcüklerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Dolayısıyla demokrasi halkın yönetimi olarak tanımlanmaktadır (Kelsen, 1955:2). Diğer bir ifadeyle demokrasi, tüm nüfusun, seçilmiş temsilciler aracılığıyla yönetildiği bir yönetim sistemi olarak ifade edilmektedir (Harrison ve Boyd, 2018:60). Demokrasi yönetim açısından doğrudan veya dolaylı olarak ayrılmaktadır. Yönetimin halkın elinde olduğu anlayış doğrudan demokrasi olarak ifade edilirken, halkın temsilciler aracılığıyla yönetildiği yönetim anlayışı ise temsili demokrasi olarak tarif edilmektedir (Hart, 1948:62).

Gillin (1919) demokrasiyi, “*devletin her bir üyesinin hükümetin yapmış olduğu faaliyetlerin ayrıntılarını doğrudan kontrol etme hakkına sahip olması*” şeklinde ifade etmektedir (Gillin, 1919:705). Schumpeter (1976) ise demokrasiyi, “*iradesini yerine getirmek üzere bir araya gelen bireylerin seçim yoluyla halkın meselelere kendisinin karar vermesini sağlaması ve ortak iyiyi gerçekleştirmeye yönelik siyasi kararlara ulaşmaya yönelik kurumsal düzenleme*” olarak tanımlamaktadır (Schumpeter, 1976:250).

Demokrasi kavramı, sadece politik bir kavram olarak değil, aynı zamanda sosyo-ekonomik bir kavram olmak üzere çok çeşitli boyutlara atıfta bulunmak için de kullanılmaktadır. Bu kapsamda demokrasi bir taraftan siyasi partiler, oy verme, sivil ve siyasi hakları içerisinde barındıran unsurları kapsarken, diğer taraftan daha az yoksulluk, daha fazla eşitlik, eğitim, sağlık, iyi yönetim ve belirli düzeyde toplumsal eşitlik gibi diğer unsurları da kapsamaktadır (Baviskar ve Malone, 2004:4; Karl 1990:3).

Demokrasi ile bütçe arasında paralel bir gelişim mevcuttur. Çünkü bütçe hakkı ve demokrasinin gelişim süreci aynı siyasi metinle ortaya çıkmıştır. İngiltere’de kralın yetkilerinin halk ve din adamları adına kısıtlayan Magna Carta Libertatum’un onaylanması kralın hem vergi salma hakkı hem de siyasi yetkileri Meclis lehine sınırlanmıştır. Bu yönüyle Magna Carta demokratik bir yönetim biçimine geçişin ilk belgesi olarak kabul görmektedir (Kartalıcı, 2019:24-25).

Bu bağlamda “*temsilsiz vergi olmaz*” ilkesinin kaynağı olan ve kral ile baronlar arasında imzalanan Magna Carta Libertatum’un (Büyük sözleşme) belgesiyle meclisin izni olmadan vergi toplanamayacağını ifade eden vergileme hakkının kazanılmasını sağlamıştır. Bu gelişme bütçe hakkı açısından önemli bir adım olmuştur. Dolayısıyla bütçe hakkı, temsili demokrasinin gelişimi yolunda önemli bir başlangıç olarak kabul görmektedir (Yürükoğlu ve Çevik, 2023:33).

Bütçe ve bütçeleme süreci, ülkelerin yönetim yapısı ve bu yapının işleyiş tarzı hakkında fikir veren önemli mali araçlardır. Halkın bütçe ve bütçeleme süreçleri konusunda daha çok bilgi sahibi olması ve daha aktif katılımı otoriter yönetimleri zayıflatmak ve demokrasiyi geliştirmek adına önem kazanmaktadır (Şahin ve Uysal, 2013:204-205). Bu kapsamda demokrasi ile yönetilen ülkelerde bütçe sürecinde şeffaflığı sağlama, toplumun isteklerine göre faaliyet gösterme, halkın katılımı için olanak tanımayı ve yetkililerin hesap verme eğilimlerini daha fazla artırmaktadır (Yürükoğlu ve Kırcı Çevik, 2023:91). Şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılım, sivil toplum, gelir dağılımında adalet, eşitlik vb. unsurlar yetkin vatandaşlık bilincini diğer bir ifadeyle vatandaş bütçe bilincini artıran temel unsurlar olarak gösterilebilir (Güngör Göksu, 2020:130; Yürükoğlu ve Çevik, 2023:33).

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik demokrasinin bir gereğidir. Bu doğrultuda vergi mükellefi olan halkın hükümetin yapmış olduğu kamusal faaliyetleri şeffağça görebilmesi ve hesap sorabilmesi demokratikleşmenin devamı olarak görülmektedir (Pınar, 2012:112). Devlet bütçesi vatandaşlar ve yöneticiler açısından farklı içeriğe sahip olsa da halkın bütçe ile ilgili konulara ve süreçlere vakıf olması, katılımıcılık ve demokrasinin güçlenmesiyle mümkündür. Bu çerçevede bütçe hakkı mali demokrasinin temelini oluşturmaktadır (Şahin ve Uysal, 2013:205-206).

Mali demokrasi kavramı esasen vergi ve harcama politikalarında eşit oy hakkıyla ilgilidir. Vergi ve harcama politikalarında eşit oy hakkı ise bütçe hakkı olarak görülmektedir. Bu çerçevede seçmenlerin hükümeti değiştirme yetkisine sahip olması ve hükümetin seçmen tercihleri ışığında mali politikalarını belirlemesi veya değiştirmesi mali demokrasi olarak ifade edilmektedir (Genschel ve Schwarz, 2012:1).

OECD (2013) mali demokrasiyi, gelecekteki kaynakları taahhüt eden geçmiş kararlara bağlı kalmadan maliye politikasına ilişkin kararlar alma yeteneği olarak tanımlamaktadır (OECD, 2013:14). Steuerle ise mali demokrasiyi doğrudan tanımlamak yerine Roeper’le birlikte 2010 yılında geliştirdikleri mali demokrasi indeksi ile açıklamaya çalışmıştır. Steuerle ve Roeper göre mali demokrasi endeksi, mevcut gelirlerimizin ne kadarının parlamentodan oylama gerektirmeyen programlara diğer bir deyişle zorunlu harcama programlarına önceden taahhüt edildiğini ölçmektedir (Steuerle, 2016:3). Mali demokrasi endeksi aşağıdaki gibi formüle edilmektedir (Ulusoy ve Ela, 2021:113).

$$IMD = \left(1 - \frac{ZH}{\Sigma G}\right) \cdot 100$$

Formülde, *MD*: Mali demokrasi indeksini; *ZH*: Zorunlu harcamaları; *G*: Kamu gelirlerini ifade etmektedir. Bu formüle göre mali demokrasi endeksi “0” ile “100” arasında bir değer üzerinden hesaplanmaktadır. “100” değeri zorunlu kamu harcamalarının ve borçlanmanın olmamasını ifade ederken, “0” değeri ise tüm harcamaların faiz harcamaları ve zorunlu harcamalardan oluştuğunu yansıtmaktadır. Bunun yanı sıra, “0” endeksi, kamu harcamalarında esneklik olmamasını ve gelecek yıllardaki zorunlu kamu harcamalarının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir (Schiavo Campo, 2017:122).

Negatif bir mali demokrasi endeksi, mevcut gelirlerin zorunlu harcamalara ayrıldığını gösterirken, pozitif bir endeks değeri ise kamu gelirlerinin zorunlu harcamalardan fazla olduğunu ve ihtiyari harcamalar için kaynak sağladığını ifade etmektedir (Genschel ve Schwarz, 2012). Bu bağlamda mali demokrasi endeksinin olumlu yönde değerlendirilmesi, halkın vergi gelirleri ve kamu harcamaları üzerinde etkin bir rol oynadığını göstermektedir. Bu durum, bütçe sürecinde katı harcamaların azalmasıyla ilişkilendirilmektedir. Mali demokrasi endeksinin yüksek çıkması, meclisin harcamalar üzerindeki yetkisinin arttığı ve demokratik süreçlerin daha etkin işlemesine olanak tanıdığı anlamına gelmektedir (Ulusoy ve Ela, 2021:127).

4.5. Katılımcılık

Katılımcılık, temsili demokrasinin en belirgin ölçütlerinden biridir. Kamu programlarının planlanması ve hayata geçirilmesinde, bu programlardan etkilenecek tüm tarafların sürece aktif katılımı bu açıdan büyük önem taşımaktadır (Ceritli, 2012:30). Katılımcı bütçenin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, vatandaşların kamu politikaları hakkında yeterli bilgiye sahip olmaları ve devlete karşı sorumluluk hissetmeleri önem arz etmektedir (Koç, 2017:451). Bu bakımdan bütçe konularına artan ilgi, katılımcılığı teşvik edebilmektedir. Katılımcılığın artması, vatandaşların daha bilinçli olmasına, haklarını daha iyi öğrenmelerine, hükümetin uygulamaya koymuş olduğu politika ve eylemlerin etkilerini doğrudan görmelerine olanak sağlayabilmektedir (Hançer, 2018:64).

Katılımcı bütçeleme, bütçe uygulayıcıları ve akademisyenler tarafından kapsayıcı ve hesap verilebilir yönetim için önemli bir araç olarak geliştirilmiş ve dünya çapında birçok gelişmekte olan ülkede çeşitli şekillerde uygulanmıştır. Bu kapsamda katılımcı bütçe uygulaması sayesinde vatandaşlar, hükümetin politikaları hakkında ilk elden bilgi edinme, hükümet politikalarını etkileme ve hükümetten hesap sorma fırsatına sahip olmaktadır (Islam, 2018:15).

Katılımcı bütçeleme, vatandaşların kamu kaynaklarının dağıtımını konusunda istişare ettikleri bir karar alma sürecidir. Diğer bir ifadeyle katılımcı bütçeleme hükümetlerin, vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının kamu kaynaklarının ne kadar ve nereye harcanması gerektiğine karar vermede doğrudan rol oynamalarını sağlayan bir bütçeleme sistemidir. Katılımcı bütçeleme aynı zamanda mali saydamlığı teşvik eden ve hükümetlerin verimsizliğini ve yolsuzluğunu azaltmaya yönelik bir bütçe uygulamasıdır (Wampler, 2018:21).

Katılımcı bütçeleme fikri ilk olarak 1988 yılında Brezilya'nın güney eyaleti Rio Grande do Sul'un başkenti Porto Alegre’da, İşçi Partisinin belediye başkanlığı seçiminde geliştirmiş olduğu bir kampanya neticesinde ortaya çıkmıştır. İşçi Partisinin kampanyası “*demokratik katılım*” ve “*harcama önceliklerinin tersine çevrilmesi*” yani kamu kaynaklarının orta ve üst sınıf kesiminden toplumun her kesimine tahsisini kapsamaktadır. İşçi partisinin yürütmüş olduğu bu kampanyanın nihai amacı, az gelişmiş kentlerde yaşayan vatandaşların kamu harcamalarından daha büyük pay almasını sağlamak olmuştur (Goldfrank, 2005:6). Bu kapsamda katılımcı

bütçeden ilk etkilenen ülkeler Latin Amerika ülkeleri olmuştur. Dolayısıyla ilk olarak 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanan katılımcı bütçe uygulaması 2000'lerin başında Latin Amerika'nın yaklaşık 200 kentinde uygulamaya koyulmuştur (Wampler, 2018:21).

Katılımcı bütçeleme uygulaması, dünyanın birçok kentinde farklı gelişim evreleriyle uygulama alanı bulmuştur. Örneğin Avrupa'da katılımcı bütçeleme uygulaması, Latin Amerika'dan farklı bir şekilde gelişmiştir. Avrupa'da meydana gelen küresel mali krizlerden dolayı toplum üzerinde genel bir siyasi hoşnutsuzluk ve seçim katılımında düşüşler meydana gelmiştir. Bu durum batı dünyasında Avrupa'nın siyasi sistemlerinin meşruiyetini yeniden kazanmaları gerekliliği üzerinde baskı oluşturmuştur. Bu yüzden Avrupa'nın birçok ülkesinde yerel yönetimler mali sorunlarla başa çıkmak için katılımcı bütçeleme uygulamalarını geliştirmelerine yol açmasına neden olmuştur. Tüm bu gelişmeler katılımcı bütçe uygulamasının Avrupa'da hızla yayılmasını sağlamıştır (Sintomer vd., 2012:8-9).

Katılımcı bütçeleme, vatandaşların bütçe sürecine aktif katılımını sağlayarak, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasına katkı sunmaktadır. Bu süreçte vatandaşlar, kamusal mal ve hizmetlerin planlanması, finansmanı, sunumu ve izlenmesi gibi aşamalarda yer alarak, siyasal iktidarları ve politika yapıcıları daha dikkatli ve sorumlu davranmaya yönlendirebilmektedir. Katılımcı bütçeleme uygulamaları, yolsuzluk olasılığını azaltırken, kamu kaynaklarının etkinliğini ve verimliliğini artırabilmektedir. Bu tür uygulamalar, vatandaşların bütçe sürecine katılımını teşvik ederek, kamusal karar alma süreçlerinde daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışının benimsenmesine yardımcı olmaktadır (Fölscher, 2018:158).

Vatandaşların eğitimi, etkileşimi ve güçlendirilmesi, iyi yönetim talebini artırmak için önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Katılımcı bütçeleme uygulamaları, şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlayarak hükümetin verimsizliklerini azaltma potansiyeline sahiptir. Ayrıca, kayırmacılık, patronaj ve yolsuzluk gibi sorunların önlenmesine katkıda bulunabilmektedir. Katılımcı bütçeleme, dışlanmış gruplara seslerini duyurma ve kendi çıkarları açısından hayati önem taşıyan kamu karar alma süreçlerini etkileme fırsatı sunarak kapsayıcı yönetimi güçlendirebilmektedir. Doğru uygulandığında, hükümetleri vatandaşların ihtiyaçlarına ve tercihlerine daha duyarlı hale getirme, kaynak tahsisi ve hizmet sunumundaki performans konusunda daha fazla hesap verebilir kılma potansiyeline sahiptir. Böylece, katılımcı bütçeleme, hükümetin performansını artırabilmekte ve demokratik katılımın kalitesini yükseltebilmektedir (Shah, 2018:1).

4.6. Vatandaş Bütçe/Vatandaş Odaklı Bütçe

Kamu sektörü reformları bağlamında, katılımcılık ilkesiyle birlikte vatandaş odaklı bütçeleme ve vatandaş bütçe uygulamaları, önemli bir yer edinmektedir. Vatandaş odaklı bütçeleme, bütçe süreçlerine doğrudan veya resmi temsilciler aracılığıyla katılımı içermekte olup, bu süreç, bütçelerin onaylanması, uygulanması, değerlendirilmesi ve denetlenmesini kapsamaktadır (Şahin ve Uysal, 2013:211). Öte yandan, vatandaş bütçesi kavramı, bütçe kanunlarının belirli bir format içerisinde sunulması ve halkın anlayabileceği düzeye indirgenerek temsil edilmesini ifade etmektedir (Hançer, 2018:68).

Vatandaş bütçe, katılımı artırmayı ve kamu kaynaklarının kullanımını şeffaflaştırmayı amaçlayan önemli bir mali dokümandır. Bu belge, devlet harcamalarının yönetimi ve dağıtımı konusunda vatandaşların bilgi sahibi olmalarını sağlayarak, katılımcı bir demokrasinin temelini oluşturmaktadır. Vatandaş bütçe, kamu yönetimi pratiği ve demokratik süreçlerin gelişimi açısından önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla toplumun bütçe sürecine aktif bir şekilde katılımını teşvik etmekte ve kamu kaynaklarının kullanımında hesap verilebilirliğini artırmaktadır (Geyik ve Yıldız, 2017:50).

Vatandaş bütçe, temel kamu maliyesi bilgilerini genel bir kitleye aktarmak amacıyla oluşturulmuştur. Tipik olarak, bu belgeler basit bir dilde yazılmakta ve uzman olmayan bireylerin dahi bilgiye erişimini kolaylaştırmak için görsel unsurlar içerecek şekilde hazırlanmaktadır. Ayrıca vatandaş bütçe, sivil toplum kuruluşları veya diğer savunucu gruplar tarafından oluşturulabilmektedir, fakat hükümetler tarafından oluşturulup yayınlanması daha çok tercih edilmektedir (IBP, <https://internationalbudget.org/publications/citizens-budgets/>).

Bütçenin kamuoyuna açıklanması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda, bütçenin anlaşılır ve sade bir dille sunulması gerekmektedir. Bu amaçla hazırlanan vatandaş bütçe, bütçenin kolayca anlaşılabilir bir özetini sunmaktadır. Vatandaş bütçe, ilgili yılda yapılacak harcamaları ve bu harcamaların finansmanını kapsayan temel bilgileri içermektedir. Vatandaş bütçenin temel amacı, kamuoyuna bütçeyle ilgili bilgileri düzenli bir şekilde sunmaktır. Vatandaş bütçe belgesinde, bütçe hakkında genel bilgiler, makroekonomik varsayımların oluşturulması, bütçe giderlerinin dağılımı, hangi sektörlere hangi amaçlar için ödenek tahsis edildiği gibi konular ele alınmaktadır (<https://www.sbb.gov.tr/vatandas-butce-rehberi/>).

Bu kapsamda vatandaş bütçe ve vatandaş kesin hesap raporu gibi basitleştirilmiş belgeleri hükümet tarafından kamuoyuna sunulması, bütçe hakkında daha geniş kitlelerin bilgi sahibi olmasına olanak tanımaktadır. Bu durum vatandaşların bütçe bilincinin artmasına ve bütçe süreçlerine katılımın artırılmasına zemin hazırlayabilmektedir (Güngör Göksu, 2020:131).

5. SONUÇ

Bütçe bilinci, bütçe algısı ve bütçe farkındalığı hakkında literatürde birçok çalışma mevcuttur. Fakat yapılan çalışmalarda bütçe bilinci, bütçe algısı ve bütçe farkındalığı kavramlarının tanımı ve teorik yönü yok denilecek kadar azdır. Diğer bir ifadeyle bütçe bilinci ile ilgili yapılan çalışmalar bütçe bilinci kavramını tanımlanmadan doğrudan saha araştırmalarından çıkan sonuçlara odaklanarak vatandaşların veya bireylerin bütçe bilinç düzeyinin olup olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda literatürde sıkça kullanılan bu kavramların tanımlanması ve akademik literatüre kazandırılması gereklilik arz etmektedir.

Literatürde Masud vd. 2017 yılında “*International practices to promote budget literacy: key findings and lessons learned*” adlı çalışmasında bütçe bilincini “*vatandaşların kamu bütçesini okuma, anlama ve çözme yeteneğinin yanı sıra kamu bütçelerinin teknik olarak anlaşılması, bütçe süreci hakkında bilgi sahibi olunması ve bütçe sürecine katılımın sağlanması*” şeklinde tanımlamıştır. Güngör Göksu ise 2020 yılında yayımlanmış olduğu “*Vatandaş Bütçe Bilinci ve Bütçe Bilincinin Artışında Etkili Olan Faktörlerin Analizi*” adlı makalesinde bütçe bilincini, “*bütçe bilinci; vatandaşların hem anayasada hem de diğer kanunlarda devlet bütçesi konularına ilgili ve farkında olmaları, kamu gelirleri ve bu gelirlerinin hangi kamu hizmetlerine yönelik harcandığı hakkında yeterli bilgiye sahip olmaları ve bütçeyle ilgili gelişmeleri yakından takip etmesidir*” şeklinde ifade etmektedir. Ayrıca bütçe bilinci, Siyasal iktidarlar ve politika yapımcıların kamu finansman kaynaklarını toplanması ve toplanan bu kamu finansman kaynaklarının nereye ne zaman ve ne kadar harcaacağı hakkında vatandaşların bilgi sahibi olması şeklinde tanımlanabilir.

Çalışmada bütçenin teknik bir belge olduğu konusunda bilim insanlarının hemfikir olduğu görülmüştür. Bundan dolayı vatandaşların bütçe belgesini anlayabilmesi ve analiz edebilmesi zorlaşmaktadır. Bu yüzden kamu bütçelerinin sade, anlaşılır, açık ve herkesin anlayabileceği bir şekilde yayımlanması vatandaşların bütçe belgesini anlayabilme ve analiz edebilme yeteneğine sahip olması beklenilmektedir. Bu bağlamda bütçe belgesini anlama ve analiz edebilme yeteneğine sahip olan vatandaşların siyasal iktidarlar ve politika yapımcıların hesap verilebilir bir davranış sergilemesi beklentisi içerisine girebileceği düşünülmektedir. Ayrıca bütçe belgelerini anlayabilen ve analiz edebilen vatandaşların bütçe yapım süreçlerine katılımcılık göstermesi hem katılımcı bütçelemeyi hem de ülkede demokrasi kültürünün işlevsellik kazanmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Teknik olan bütçe belgelerinin sade, açık ve anlaşılır bir şekilde vatandaş odaklı ve vatandaş bütçe belgesine dönüşümü noktasında bütçe savunuculuk mekanizmasının daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bütçe savunuculuk mekanizmasının sivil toplum kuruluşlarından ziyade siyasal iktidarlar ve politika yapımcılar tarafından yapılması daha anlamlı olacağı düşünülmektedir. Bu durum vatandaş ile siyasal iktidarlar ve politika yapımcılar arasında bir güven bağının oluşmasına katkı sağlayacaktır. Siyasal iktidarlara ve politika yapımcılara olan güvenin artması vatandaşların devlete olan bağlılığını artıracığı ve devletin en önemli gelir kaynağı olan vergiler konusunda da duyarlı olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak bütçe bilinci kavramının literatürde henüz bir olgunluğa erişmediği görülmekle birlikte mali şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, mali demokrasi, savunuculuk, vatandaş odaklılık ve vatandaş bütçe gibi uygulamaların vatandaşların bütçe bilincini etkileyen önemli faktörler olduğu görülmüştür.

YAZAR BEYANI / AUTHORS' DECLARATION:

Bu makale Araştırma ve Yayın Etiğine uygundur. Beyan edilecek herhangi bir çıkar çatışması yoktur. Araştırmanın ortaya konulmasında herhangi bir mali destek alınmamıştır. Makale yazım ve intihal/benzerlik açısından kontrol edilmiştir. Makale, “*en az iki dış hakem*” ve “*çift taraflı körleme*” yöntemi ile değerlendirilmiştir. Yazar(lar), dergiye imzalı “*Telif Devir Formu*” belgesi göndermişlerdir. Mevcut çalışma için mevzuat gereği etik izni alınmaya ihtiyaç yoktur. Bu konuda yazarlar tarafından dergiye “*Etik İznine Gerek Olmadığına Dair Beyan Formu*” gönderilmiştir. / **This paper complies with Research and Publication Ethics, has no conflict of interest to declare, and has received no financial support. The article has been checked for spelling and plagiarism/similarity. The article was evaluated by "at least two external referees" and "double blinding" method. The author(s) sent a signed "Copyright Transfer Form" to the journal. There is no need to obtain ethical permission for the current study as per the legislation. The "Declaration Form Regarding No Ethics Permission Required" was sent to the journal by the authors on this subject.**

YAZAR KATKILARI / AUTHORS' CONTRIBUTIONS:

Kavramsallaştırma, orijinal taslak yazma, düzenleme – **Y1 ve Y2**, veri toplama, metodoloji, resmi analiz – **Y1 ve Y2**, Nihai Onay ve Sorumluluk – **Y1 ve Y2**. / **Conceptualization, writing-original draft, editing – Y1 and Y2, data collection, methodology, formal analysis – Y1 and Y2, Final Approval and Accountability – Y1 and Y2.**

KAYNAKÇA

- ABDELLATİF, Lobna M., ZAKY, Mohammed ve RAMADAN, Mohammed (2019), “*Transparency of Law Making and Fiscal Democracy in the Middle East*”, **Public Sector Economics**, S.43(1), ss.49-77.
- AKBEY, Ferhat (2020), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu*”, **International Journal of Public Finance**, S.5(1), ss.1-26.
- AKSAKOĞLU, Yiğit (2009), **STK’lar İçin Savunuculuk Rehberi**, Fersa Ofset Yayını, Ankara.
- AKSOY, Şeraffetin (1993), **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ALESINA, Alberto ve PEROTTI, Roberto (1996), **Budget Deficits and Budget Institutions**, IMF Working Paper Publisher, Pennsylvania (US).
- BEAULIEU, Paul Leoy (1906), **Traité De La Science Des Finances**, Des Revenus Publics, Paris, Septième Édition Refondue Et Augmentée, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k49683.pdf> (Erişim Tarihi: 05.06.2024).
- BAVISKAR, Siddhartha ve MALONE, Mary Fran (2004), “*What Democracy Means to Citizens - and Why it Matters*”, **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies**, S.76, ss.3-23.
- BİÇER, Mustafa ve YILMAZ, H. Hakan (2009), “*Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, **Yasama Dergisi**, S.13, ss.45-84.
- CARLITZ, Ruth (2013), “*Increasing Transparency and Accountability Budget Process: An Evaluation of the Recent Period Initiatives*”, **Development Policy Review**, S.31(1), ss.49-67.
- CERİTLİ, İsmail (2012), **Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Pozitif Dönüşüm, Dirençler ve Zayıflıklar: Geleceğin Gelenekle Dansı**, Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara.
- CPDI - CENTRE FOR PEACE AND DEVELOPMENT INITIATIVES (2013), “*People’s Perception of Budget*”, **Centre for Peace and Development Initiatives Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), <https://cpdi-pakistan.org/wp-content/uploads/2014/04/peoples-perception-dec-20131.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).

- CURRISITINE, Teresa (2012), “*A New Fiscal Transparency Evaluation Consultation Exercise*”, **OECD, Network on Performance and Results** (E-Doküman), <https://web-archiv.oe.cd.org/2012-12-06/218815-D2-AM%20-%20Session%205%20-%20T.%20Curristine%20-%20IMF.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- EDİZDOĞAN, Nihat (2008), **Kamu Bütçesi**, Ekin Yayınları, Bursa.
- EDİZDOĞAN, Nihat, ÇETİNKAYA, Özlem ve GÜMÜŞ, Erhan (2020), **Kamu Maliyesi**, Ekin Basım ve Dağıtım, Bursa.
- EHRA – EURASIAN HARM REDUCTION ASSOCIATION (2023), “*Budget Advocacy Toolbox*”, **Eurasian Harm Reduction Association Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), <https://harmreductioneurasia.org/sustainability/batoolbox#:~:text=Budget%20advocacy%20is%20a%20strategic,allocates%20and%20spend%20public%20money> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- ERKKILÄ, Tero (2012), “*Paradoxes and Unintended Consequences of Transparency: Government Transparency*”, **Public Sector Organizations** (Ed. Tero Erkkilä), Palgrave Macmillan Press, London (UK), ss.3-42.
- ETZIONI, Amitai (2014), “*The Limits of Transparency*”, **Public Administration Review**, S.74(6), ss.687-688.
- FEYZİOĞLU, Bedi Necmeddin (1969), **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Fen Fakültesi Döner Sermaye Basımevi, İstanbul.
- FLESHER, Dale L. ve FLESHER, Tonya K. (1979), “*Short History of Budgeting*”, **Woman C.P.A.**, S.41(1), ss.12-14, <https://egrove.olemiss.edu/wcpa/vol41/iss1/4> (Erişim Tarihi:12.06.2024).
- FOLSCHER, Alta (2018), “*Participatory Budgeting in Asia*”, **Public Sector Governance and Accountability Series, Participatory Budgeting**, The World Bank Publisher, Washington D.C. (US), ss.157-188.
- GENSCHEL, Phillip ve SCHWARZ, Peter (2012), **Tax Competition and Fiscal Democracy**, TranState Working Papers Publisher, Bremen (DE).
- GEYİK, Osman ve DERSİM YILDIZ, Hikmet (2017), “*Citizens Budget and Evaluating Citizens Budget in Turkey*”, **32nd International Public Finance Conference/TR** (Ed. Adnan Gerçek, Özhan Çetinkaya), Ekin Yayınları, Bursa, ss.50-52.
- GHAI - GLOBAL HEALTH ADVOCACY INCUBATOR (2022), “*Budget Advocacy Toolkit for Epidemic Preparedness*”, **Global Health Advocacy Incubator Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), <https://budgetadvocacy.org/#:~:text=The%20Budget%20Advocacy%20Toolkit%20for,from%20Resolve%20to%20Save%20Lives> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- GILLIN, John L. (1919), “*The Origin of Democracy*”, **American Journal of Sociology**, S.24(6), ss.704-714.
- GOLDFRANK, Benjamin (2018), “*Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budgeting*”, **Public Sector Governance and Accountability Series, Participatory Budgeting** (Ed. Anwar Shah), The World Bank Publisher, Washington D.C. (US), ss.91-121.
- GÜNGÖR GÖKSU, Gonca (2020), “*Vatandaş Bütçe Bilinci ve Bütçe Bilincinin Artışında Etkili Olan Faktörlerin Analizi*”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.66, ss.126-146.
- GÜRSOY, Bedri (1980), **Kamusal Maliye: Bütçe**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara Cil:2.
- HAMEED, Farhan (2005), **Fiscal Transparency and Economic Outcomes**, IMF Working Paper Publisher, Washington D .C. (US), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- HANÇER, Nihal Selcen (2018), “*Modern Bütçeleme Teknikleri: Vatandaş Bütçesi ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- HARRISON, Kevin ve BOYD, Tony (2018), **Democracy**, Understanding Political Ideas and Movements Publisher, Manchester (UK).
- HART, Theodore M (1948), “*Democracy, What Is It?*”, **The Georgia Review**, S.2(1), ss.60-65.

- HOOD, Christopher (2010), “*Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*”, **West European Politics**, S.33(5), ss.989-1009.
- IBP - INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (2023a), “*Is Budget Advocacy Right for Your Organization/Issue?*”, **International Budget Partnership Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/is-budget-advocacy-right-for-your-organization-or-issue.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- IBP - INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (2023b), “*Orientation to Budget Advocacy*”, **International Budget Partnership Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), <https://internationalbudget.org/publications/orientation-to-budget-advocacy/> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2018), **Fiscal Transparency Handbook**, IMF Working Paper Publisher, Washington D.C. (US).
- JENKINS, J. Craig (1987), “*Nonprofit Organisations and Policy Advocacy in Powell*”, **The Nonprofit Sector: A Research Handbook** (Ed. Walter W. Powell, Richard Steinberg), Yale University Press, New Haven, ss.307-333.
- JEZE, Gaston (1910), **Le Budget: Théorie Générale, Les Pouvoirs Du Gouvernement Et Des Chambres Législatives En Matière De Dépenses Et De Recettes Publiques**, Editeurs RueSoufflot Press, Paris.
- KARL, Terry Lynn (1990), “*Dilemmas of Democratization in Latin America*”, **Comparative Politics**, S.23(1), ss.1-21.
- KARTALCI, Kadir (2019), **Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- KELSEN, Hans (1955), “*Foundations of Democracy*”, **Ethics**, S.66(1), ss.1-101.
- KOÇ, Neslihan (2017), “*Katılımcı Bütçe Anlayışının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.10(1), ss.443-470.
- KOPITS, George ve CRAIG, Jon (1998), **Transparency in Government Operations**, International Monetary Fund Publisher, Washington D.C. (US).
- KYRIACOU, Andreas P. (2008), “*Defining Accountability, Background Paper Prepared for Aids Accountability*”, **International (AAI) Workshop**, 12-13 Mayıs 2008 - Stockholm, ss.1-5, https://www.researchgate.net/publication/242283510_Defining_Accountability#fullTextFileContent (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- MA, Jun ve HOU, Yilin (2009), “*Budgeting for Accountability: A Comparative Study of Budget Reforms in The United States During the Progressive Era and in Contemporary China*”, **Public Administration Review**, S.69, ss.53-59.
- MABILLARD, Vincent ve ZUMOFEN, Raphael (2015), **The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability Revisited Through Four Swiss Cases**, HAL Open Science Press, Lyon (FR).
- MASUD, Harika, PFEIL, Helena, AGARWAL, Sanjay ve GONZALEZ BRISENO, Afredo (2017), “*International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned*”, **World Bank Group Corporate Web Page** (E-Raport), 5 June 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/9666641496910520307/International-practices-to-promote-budget-literacy-key-findings-and-lessons-learned> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- MARTINEZ, Daniel E. ve COOPER, David J. (2017), “*Assembling International Development: Accountability and the Disarticulation of a Social Movement*”, **Accounting, Organizations and Society**, S.63, ss.6-20.
- MUTLUER, M. Kâmil., ÖNER, Erdoğan ve KESİK Ahmet (2018), **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- O’CONNELL, Mary (2007), **The Advocacy Sourcebook**, WaterAid Press, London (UK), https://www.ircwash.org/sites/default/files/advocacy_sourcebook.pdf (Erişim Tarihi: 03.05.2024).

- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2002), “*OECD Best Practices for Budget Transparency*”, **Organisation for Economic Co-Operation and Development Corporate Web Page** (E-Document), <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2013), “*Fiscal Policy for Development in the Dominican Republic*”, **Organisation for Economic Co-Operation and Development Corporate Web Page** (E-Document), <https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.E-Book.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2014), “*OECD Principles of Budgetary Governance*”, **Organisation for Economic Co-Operation and Development Corporate Web Page** (E-Document), <http://www.oecd.org/governance/budgeting/> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- OED – OXFORD ENGLISH DICTIONARY (2024), “*Consciousness*”, **Oxford English Dictionary**, Oxford University Press, https://www.oed.com/dictionary/consciousness_n?tab=meaning_and_use#8574985 (Erişim Tarihi: 15.06.2024).
- PETRIE, Murray (2013), “*The Current State of Fiscal Transparency: Norms, Assessment, and Country Practices*”, **The World Bank Prem Notes**, S.4, ss.(1-6), <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5a817d82-de0f-5101-bc8f-ec93e84663da/content> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- PINAR, Abuzer (2012), “*Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetiminin Kalkınmadaki Rolü*”, **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı** (Ed. Kâmil Kılıç, Yalçın Urhan), TBMM Basımevi, Ankara, ss.109-115.
- RENZIO, Paolo De ve KRAFCHIK, Warren (2005), **The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries: Practitioners Guide**, International Budget Project, <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Lessons-from-the-Field-The-Impact-of-Civil-Society-Budget-Analysis-and-Advocacy-in-Six-Countries.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- RENZIO, Paolo De ve MASUD, Harika (2011), “*Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool*”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, S.24(3), ss.607-616.
- ROBINSON, Mark (2006), **Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action**, IDS (Institute of Development Studies) Press, Brighton (UK), <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/Wp279.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- ROSENTHAL, David M. (2009), “*Concepts and Definitions of Consciousness*”, **Encyclopedia of Consciousness** (Ed. William P. Banks), Elsevier Publisher, Oxford (UK), ss.157-169, https://www.researchgate.net/publication/267934696_Concepts_and_Definitions_of_Consciousness (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- JONES Rovan (1992), “*The Development of Conceptual Frameworks of Accounting for the Public Sector*”, **Financial Accountability & Management**, S.8(4), ss.249-64.
- SAYAR, Nihad (1964), **Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, Sermet Matbaası, İstanbul.
- SCHACTER, Mark (2000), **When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action**, Institute of Governance Press, Policy Brief - Canada, <https://www.files.ethz.ch/isn/103085/policybrief9.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- SCHUMPETER, Joseph Alois (1976), **Capitalism, Socialism and Democracy**, Routledge Publisher, London (UK) and New York (US).
- SELEN, Ufuk ve TARHAN, Bora (2014), **Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı**, Star Ajans Yayını, Uşak.
- SHAH, Anwar (2018), “*Overview*”, **Public Sector Governance and Accountability Series, Participatory Budgeting** (Ed. Anwar Shah), The World Bank Publisher, Washington D.C. (US), ss.1-18.

- STOURM, René (1917), **The Budget**, A Translation From the Seven Edition of Le Budget, Paris 1913. Published By D. Appleton and Company New York London for the Institute For Government Research.
- STEUERLE, C. Eugene (2014), **Dead Men Ruling**, Urban Institute Publisher, Washington D.C. (US), <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/82371/2000849-Dead-Men-Ruling.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- STEUERLE, C. Eugene (2016), “*Restoring Fiscal Democracy*”, **The Milken Institute Review** (E-Article), <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/80326/2000781-Restoring-Fiscal-Democracy.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- STREECK, Wolfgang ve MERTENS, Daniel (2010), **An Index of Fiscal Democracy**, MPIfG Working Paper Press, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41704/1/mpifg-wp10-3.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- SUN, Jinping ve LYNCH, Thomas D. (2008), **Government Budget Forecasting: Theory and Practice**, CRC Press, United States.
- SCHIAVO CAMPO, Salvatore (2017), **Government Budgeting and Expenditure Management: Principles and International Practice**, Taylor & Francis Pubisher, New York (US).
- SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, RÖCKE, Anja ve ALLEGRETTI, Giovanni (2012), “*Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*”, **Journal of Public Deliberation**, S.8(2), ss.1-32.
- ŞAHİN, Mehmet ve UYSAL, Özge (2013), “*Bütçe ve Mali Demokrasi*”, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar** (Ed. Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss.203-2020.
- TDK - TÜRK DİL KURUMU (2023), “*Bilinç*”, **Büyük Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, <https://tdk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- TOLOTTO, Margherita ve SILINA, Mara (2018), **Savunuculuk Rehberi Savunuculuk Çevre Politikalarını Nasıl Etkiler?** (Çev. Duygu Kutluay), TEMA Vakfi Yayını, İstanbul, <https://cdn-tema.mncdn.com/Uploads/Cms/savunuculuk-rehberi.pdf> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- TROTABAS, Louis (1935), **Precis De Science Et Legislation Financieres**, Gallica Press, Paris, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3040165c/fl7.item> (Erişim Tarihi: 25.06.2024).
- TÜĞEN, Kâmil (2018), **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, İzmir.
- THEISS, Edwin L. (1937), “*The Beginnings of Business Budgeting*”, **The Accounting Review**, S.12(1), ss.43-55.
- ULUSOY, Ahmet ve ELA, Mehmet (2021), “*Türkiye’de Mali Demokrasi: 2010-2019 Dönemi İçin Bir İnceleme*”, **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, S.8(1), ss.111-132.
- WAMPLER, Brian (2018), “*A Guide to Participatory Budgeting*”, **Public Sector Governance and Accountability Series, Participatory Budgeting** (Ed. Anwar Shah), The World Bank Publisher, Washington D.C., ss.21-53.
- WATERAID (2010), “*Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organisations*”, **Wateraid Corporate Web Page** (E-Document), <https://washmatters.wateraid.org/publications/budget-advocacy-for-the-water-and-sanitation-sector-in-nepal> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).
- YILDIZ, Fazlı ve ALKAN, Fatma (2017), “*Katılımcı Bütçeleme Perspektifinden Yükseköğretim Öğrencilerinin Bütçe Algısı Araştırması: Dumlupınar Üniversitesi Örneği*”, **Maliye Araştırmaları Dergisi**, S.3(2), ss.129-145.
- YÜRÜKOĞLU, Buse ve KIRCI ÇEVİK, Nuket (2023), **Bütçe Hakkı ve Demokrasi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bulgular**, Özgür Yayınları, Gaziantep.
- ZEMAN, Adam (2001), “*Consciousness*”, **Brain A Journal of Nuorology**, S.124(7), ss.1263-1289.
- ZÚÑIGA, Nieves, JENKINS, Matthew ve JACKSON, David (2018), “*Does More Transparency Improve Accountability?*”, **Transparency International** (E-Document), <http://www.jstor.org/stable/resrep20498> (Erişim Tarihi: 03.05.2024).