


MALİ DEMOKRASİ VE COVID-19 HARCAMALARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ*

A COMPARATIVE ANALYSIS OF FISCAL DEMOCRACY AND COVID-19 EXPENDITURES

Metin DOĞAN*

*Dr., metindogan6216@gmail.com, 

MAKALE BİLGİSİ	ÖZ
Gönderilme Tarihi 03.10.2022 Revizyon Tarihi 08.11.2022 Kabul Tarihi 15.11.2022 Makale Kategorisi Araştırma Makalesi JEL Kodları H51 H61 I18	<p>Mali demokrasi, bireylerin aktif olarak bütçe süreçlerine katılabildiği, toplumun kamu bütçesine ait gelir ve harcamalar konusunda yeterli bilgiye ulaşabildiği ve sosyal anlamda kapsayıcılığın sağlandığı bir olguyu ifade etmektedir. Mali demokrasinin bir ülkede güçlü bir şekilde uygulanıp uygulanmadığının görülmesi açısından 2019'un son aylarında başlayan COVID-19 salgını önemli bir gösterge olmuştur. COVID-19 salgını milyonlarca insanın hayatını kaybetmesine neden olurken ekonomik ve sosyal sorunların küresel çapta büyümesine neden olmuştur. COVID-19'a bağlı bireylerin yaşadığı ekonomik ve sosyal sorunların çözümü ve salgının sonlandırılması için çalışmaların desteklenmesi gibi konularda hükümetlere büyük iş düşmektedir. Bu çalışma kapsamında yapılan analizde demokratik olarak olgunlaşmış, bütçe süreçlerinin şeffaf olduğu, refahın yüksek ve adil dağıtıldığı ülkelerde genel olarak COVID-19 kapsamında yapılan kamu harcamalarının Gayri Safi Milli Hasıla (GSYH)'dan daha fazla pay aldığı görülmektedir. Düşük demokratik standartlara sahip olup gelir adaletinin ve mali demokrasinin olmadığı ülkelerde ise COVID-19 harcamalarında bir azalma olduğu gözlemlenmiştir. İlerleyen yıllarda COVID-19'a benzer salgınların tekrar ortaya çıkacağı ve iklim değişikliğine bağlı aşırı doğa olaylarında sayısal bir artış olacağı beklenmektedir. Bu krizlere bağlı olarak da ekonomik ve sosyal riskler büyüyerek artacaktır. Bu yüzden özellikle otoriter ülkelerde kamu kaynaklarının daha etkin ve toplum lehine kullanılabilmesi için mali demokrasi ilkelerinin doğru bir biçimde uygulanmasına ihtiyaç vardır.</p> <p>Anahtar Kelimeler: Mali Demokrasi, Kamu Bütçesi, COVID-19, Kapsayıcılık, Şeffaflık</p>

ARTICLE INFO	ABSTRACT
Received 03.10.2022 Revized 08.11.2022 Accepted 15.11.2022 Article Classification: Research Article JEL Codes H51 H61 I18	<p>Fiscal democracy refers to a phenomenon where individuals can actively participate in the budget processes, the society has access to sufficient information about the income and expenditures of the public budget, and social inclusiveness is ensured. The COVID-19 outbreak, which started in the last months of 2019, has been an important indicator in terms of seeing whether fiscal democracy is implemented strongly in a country. While the COVID-19 epidemic caused the death of millions of people, it caused economic and social problems to grow on a global scale. Governments have a great responsibility to solve the economic and social problems experienced by individuals due to COVID-19 and to support efforts to end the epidemic. In the analysis made within the scope of this study, it is seen that public expenditures made within the scope of COVID-19 generally have a larger share of GDP in democratically mature countries, budget processes are transparent, and welfare is high and fairly distributed. In countries with low democratic standards and a lack of income justice and fiscal democracy, there has been a decline in COVID-19 spending. It is expected that epidemics similar to COVID-19 will reappear in the coming years and there will be a numerical increase in extreme natural events due to climate change. Depending on these crises, economic and social risks will also increase. Therefore, especially in authoritarian countries, there is a need to correctly implement the principles of fiscal democracy to use public resources more effectively and in favor of society.</p> <p>Keywords: Fiscal Democracy, Public Budget, COVID-19, Inclusiveness, Transparency</p>

* Bu makale, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde (2017), Prof. Dr. Figen Altuğ danışmanlığında yazar tarafından hazırlanan "Mali Demokrasi ve Bütçeleme" isimli yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

Atıf (Citation): Doğan, M. (2022). "Mali Demokrasi ve Covid-19 Harcamaları Açısından Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 5(2): 246-261



Content of this journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Giriş

Literatürde kamu bütçesine ilişkin birçok tanıma ulaşmak mümkündür. Bu tanımların ortak yönü kamu bütçesinin; kamusal ihtiyaçların giderilmesi için elde edilen gelirler ile yapılan harcamaları içeren siyasi, ekonomik, mali ve hukuki bir belge olduğu yönündedir. Kamu bütçelerinin kim tarafından hazırlandığı genellikle bu tanımlarda yer almaz. Çünkü bazı istisnalar dışında bu yetki günümüzde halk adına meclis tarafından kullanılmaktadır. Günümüzde *de facto* olarak kabul edilen bu durumun ortaya çıkışı kolay olmamıştır. Ortaçağ monarşilerinde kral veya imparator gibi isimlerle adlandırılan hükümdar, devlet geliri ve harcamalarına karar verme yetkisine sahiptir. Hükümdarın keyfi uygulamaları birçok isyana neden olmuş ve neticede uzun yıllar süren mücadelelerin ardından hükümdarın elinden bütçe yapma hakkı alınmış ve bu hak meclise teslim edilmiştir.

Bütçe hakkının kullanılmasında önce gelir ve giderlerin meclis tarafından yıllık olarak belirlendiği klasik bütçe anlayışı kullanılmıştır. Daha sonraki yıllarda halkın mali konularda daha fazla katılım ve denetim talebi demokratik bütçe tekniklerinin gelişmesini sağlamıştır. Magna Carta'dan (Büyük Şart) günümüze kadar olan dönemde bütçeler demokratik bir biçimde evrilmeyi sürdürmektedir. Mali demokrasi de halkın mali konularda egemenliğini göstermek açısından geliştirilmiş bir kavramdır.

Son yıllarda küresel düzeyde karşı karşıya kalınan en ciddi sağlık sorunu olan COVID-19'a karşı hükümetlerin geliştirdiği stratejilerin; kapsayıcılık, katılımcılık ve şeffaflık gibi ilkelerle hazırlanması ve bu stratejilerin mali olarak büyüklüğü, mali demokrasinin gücünün görülmesi açısından önemlidir. Bu çalışmada çeşitli demokrasi endekslerinden faydalanarak demokratik olarak olgunlaşmış ülkelerin COVID-19'un önlenmesi için hazırladığı mali teşvikleri demokratik yapının daha az geliştiği ülkelerle karşılaştırılmıştır. Elde edilen bulgulara göre demokratik olarak gelişmiş ülkeler genel olarak COVID-19 kapsamında GSYH'lerine oranla daha fazla kamu kaynağını harekete geçirmiştir. Bir ülkede gelişmiş bir mali demokrasi olması; karşılaşılan krizlere karşı toplum lehine, daha hızlı ve etkin cevap verilmesini sağlayacaktır.

1. Kapitalizm ve Demokrasi İlişkisi

Kökeni Antik Yunan'a kadar giden eski bir kavram olan demokrasi üzerine tartışmalar günümüzde de devam etmektedir. Demokrasinin bir yönetim sistemi olup olmadığına odaklanan bu tartışmalar demokrasi için herkesin uzlaştığı bir tanım yapmayı güçleştirmektedir. Ancak temel olarak demokrasiye "halkın onayına ve tercihine dayanan bir sistemdir" denilebilir (Yıldırım, 2008, s.275). Bunun anlamı katılımcılığa dayalı ve vatandaşları esas alan bütçe sistemlerinin bir ülkede uygulanabilmesi için öncelikle "halkın onayına ve tercihine dayanan" demokratik yapının güçlü olması gerekmektedir. 1970'lerdeki küreselleşme hareketleriyle başlayıp soğuk savaşın bitmesiyle günümüzde yaygın ideoloji haline gelen liberalizm ve kapitalist üretim biçimi acaba bu demokratik yapıyı destekler mi?

Yukarıdaki soruya yanıt vermeye önce kapitalizmle demokrasinin birbirine tezat olduğunu savunan ve C. B. Macpherson tarafından geliştirilen teoriyle başlanabilir. Macpherson bu konudaki düşüncelerini liberal ekonomi yaklaşımına eleştirel bir bakışla geliştirdiği "sahiplenici bireycilik" kavramıyla ifade eder. Macpherson'a göre kapitalist sistemde birey; kendi çıkarlarını toplumsal çıkarların üstünde gören, faydacı, soyut ve bencil bir anlayışı ifade etmektedir (Derin Düşünce, 2009).

Kapitalist sistem geliştikçe kendi insani güçlerini gerçekleştirmek için gerekli araçlardan yoksun bireyler büyük bir ücretli kesim ortaya çıkmasına neden olmakta ve bu kesim hayatını idame ettirebilmek için kâr güdüsüyle hareket eden ve kendi çıkarları pesinde koşan sermaye sahibi bir sınıfa ihtiyaç duymaktadır. Macpherson'a göre ücretlilerin, emek güçlerini devrederek bağımlı oldukları bir ortamda bireysellik bütünüyle gerçekleştirilememektedir. Dolayısıyla Batı demokrasilerinin temelini oluşturan özgürlük ve bireysellik değerlerinin korunması ve geliştirilmesi olanaksızdır. Bu yüzden Macpherson, kapitalizmin demokrasiyi dışladığını

düşünerek kapitalizm ile demokrasi arasında pozitif yönde bir ilişki kurulmasının hemen hemen imkânsız olacağını sonucuna varmaktadır (Köker, 1992, s.25).

Yine benzer bir yaklaşıma göre kapitalizmin ilk aşamalarında gelir ve servet dağılımı daha adil olsa da ilerleyen aşamalarda eşitsiz gelir ve servet dağılımı oluşmaktadır. “İleri aşamada siyasal erk de güçlü kesimin hakimiyeti altına girmektedir”. Devlet sosyal adaletin sağlanması için üstüne düşen sorumlulukları yapmak yerine iktisadi araçları hakimiyeti altına almış varlıklı kesimlerin istekleri doğrultusunda hareket eden bir araca dönüşmektedir. Varlıklı kesimler devlet vasıtasıyla ideolojik ve fiziksel aygıtları kullanarak zamanla güçlerini daha da pekiştirmektedir. (Önder, 1997, s.2). Bu durumda bile kapitalizm oy, seçim ve temsili hükümet gibi mekanizmaları – her ne kadar toplumun geniş kesimleri için adil olmasa da- siyasal yöntemlerle çalışır durumda tutmayı başararak varlığını devam ettirir (Çulhaoğlu, 2003, s.101).

Yukarıdaki görüşlerin yanında kapitalizm ile demokrasinin birbirini tamamlayan süreçler olduğunu savunan görüşler de vardır. Bu görüşlerin temelini oluşturan ilkelerden birincisine göre hem kapitalizm hem de demokrasi “serbest rekabet” ilkesini esas almaktadır. İkinci ilke ise, kapitalizmle demokrasi arasında tarihsel bir ilişkinin var olduğunu savunur. Batı toplumlarında 1500’lü yıllarda başlayan gelişmeler, modern toplumun oluşmasını sağlamıştır. Sonuç olarak feodal toplum çözülürken, ticaret gelişmiş, emek piyasaları oluşmuş, ve insanlar birey ve eşit vatandaşlar olarak kabul edilmeye başlamıştır. Yaşanılan gelişmelerin ardından, kapitalizm ve demokrasi arasında bir neden-sonuç ilişkisi olduğu düşünülür (Köker, 1992, s.35).

Tarihsel olarak kapitalizm ve demokrasi arasında bir neden sonuç ilişkisi olsa da Heller’e göre bugünkü biçimsel demokrasiye şekil veren kapitalizm değil, kapitalizme karşı verilen mücadelelerdir. Yine bu düşünceye paralel olarak “demokrasi kavramının içeriğini belirleyen, burjuvazi ile ezilen sınıflar arasındaki mücadele ve güç ilişkileri olmuştur” denilmektedir (Çulhaoğlu, 2003, s.98).

Yukarıdaki tartışmalardan sonra kapitalizm ile demokrasinin bir arada olabileceği düşünülerek “Kapitalist dünyada demokratik katılımın şekli nasıl olmalıdır?” sorusu sorulmalıdır. Bu soruya uzunca bir süre yanıt olarak “temsili demokrasi” yanıtı verilmiştir. Temsili demokrasi, “demokratik ülkelerde halkın egemenlik hakkını doğrudan değil de seçtiği temsilciler aracılığıyla kullandığı bir yönetim biçimi” olarak tanımlanabilir. Temsili demokrasilerde vatandaşlar, “belirli bir süre için temsilcilerini seçer. Yönetim yetkisi, geçici bir süre için bu temsilcilere verilir. Ayrıca temsili demokraside halk istediği zaman yöneticiyi değiştirme şansına da sahiptir. Halkın seçtiği temsilciler meclislerde toplanır ve halk adına kararlar alır” (TKMM, 2013, s.2).

Temsili demokraside meclis, hükümet üzerindeki üstünlüklerinin kanıtı olarak, bütçe üzerinden hükümeti denetleme yetkisine sahiptir. Ancak anayasa ve meclise bütçe konusunda verilen geniş biçimsel yetkiler (anayasada düzenlenen kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağı konusundaki hususlar), meclis kontrolünün ölçüsünü göstermemektedir (Çağan, 2008, s.2). Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık demokratik ve siyasal kültürün ne kadar içselleştirdiğiyle alakalıdır. Ancak ülkede uygulanan seçim sistemi ve siyasal yapısında oluşan zafiyetler, güçler ayrılığı ve bağımsızlığının olmayışı ve bürokratların bireysel faydayı ön planda tutmaları meclis sistemine dayalı denetimin önemini ve etkisini yitirmesine neden olabilir (Yılmaz-Biçer, 2010, s.208).

Temsili demokrasilerin yeterliliği konusunda tartışmalara Buchanan da katılır. Buchanan’a göre vatandaşlar tarafından meclise temsilci olarak gönderilen milletvekilleri ne kadar iyi ve dürüst bireyler olsalar da meclisin vermiş olduğu haklardan dolayı sınırsız bir güce kavuşmakta ve bu gücü kendi çıkarları için kullanmaktadırlar (Öğüt, 1995). Bu durum, politikacıları kendi sorunlarının çözümü için meclise gönderen ve siyasal partilere katılım payı çok kısıtlı olan halkın temsil edilme hakkının elinden alınmasına, halk ve seçilmişler arasındaki sorumluluk ilişkisinin bozulmasına, demokratik sisteme olan güven duygusunun azalmasına, demokratik yöntemlerle seçilmiş bir elit kesimin oluşmasına kadar varan (Giddens, 1994, s.92) bir politik yozlaşma yelpazesinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Öğüt, 1995).

Buchanan, devleti ve piyasayı eleştirirken yeni bir demokrasi modeli ortaya koymaktadır. Buchanan'a göre vatandaşlar ne piyasanın ne de devletin insafına bırakılmalıdır. Çünkü Machperson gibi Buchanan'da insanları kendi çıkar ve istekleri peşinde koşan varlıklar olarak görmektedir. Bu yüzden ne bireylerin birbiri üzerinde tahakküm kurmasına neden olabilecek piyasayı ne de tarafsız ve adil olduğu düşünülen ancak bencil ve faydacı kamu görevlilerinden oluşan devleti, tercih etmektedir. Buchanan'a göre iyi bir toplum ancak bireylerin ve onların oluşturdukları yapıların iktisadi ve siyasi katılımlarının artırılmasıyla olabilir. Buchanan'ın belirttiği gibi, toplumu oluşturan vatandaşların alınan ekonomik ve politik kararlara aktif katılımı gerekmektedir. Bu şekilde alınan ekonomik ve politik kararlar daha etkin olurken hükümet israflarından kaçınılmış olur. Buchanan, gücün vatandaşlar arasında eşit dağıldığı, kararların müşterek olarak alındığı, bürokratik nedenlerle oluşan etkinlik kaybının vatandaşların aktif katılımıyla azaltıldığı bir modelden bahsetmektedir (Öğüt, 1995).

Şu hâlde çağımızın iletişim ve teknolojiyle iç içe geçmiş toplum için temsili demokrasi yerine alternatif olarak katılımcı demokrasi düşünülebilir. Levent Köker'de kapitalist toplumun bireyin yaşamını dilediği gibi yaşamasını engellediğini ve bu yüzden katılımcı bir demokrasi gerekliliğinden bahseder. Kapitalizmin ilerleyen aşamalarında kamusal alan ile özel alan birbirinden ayrılmaya başlamıştır. Teknoloji ve medya aracılığıyla kapitalizm kamusal alana hâkim olmaya başlamıştır. Bu durumun insanların özgürce var olabilmelerini, üretebilmelerini, düşünebilmelerini engellediği imgenlenmektedir. Bu açıdan kapitalist toplumun temsili demokratik kurumlar yerine kamusal alandaki iktisadi ve teknolojik denetimin gücü, yurttaşların doğrudan sahiplenebildikleri bir katılımcı kamusal alan için kullanılmalıdır. Temsili demokrasi kurumları yerine katılımcı demokrasi kurumlarını savunmak vatandaşların temel görevi olmalıdır (Köker, 1992, s.55).

2. Mali Demokrasi Kavramı

Kapitalist bir sistemde demokrasinin varlığı önceki bölümde görüldüğü gibi tartışmalı bir konudur. Aynı şekilde demokrasi ile bütçeleme arasında güçlü bir ilişki kurulup kurulamayacağı konusunda da tartışmalar devam etmektedir. Kamu bütçesi ile ilgilenen birçok yazar böyle bir ilişkinin var olduğunu söyler. Örneğin Paul Singer, demokrasi ve bütçe süreçlerindeki gelişmenin tarihsel olarak paralellik gösterdiğini belirtir (Singer, 1996, s.20). Irene Rubin'de bütçe-toplum ve bütçe-demokrasi ilişkisinin keşfedilmesinin bütçe çalışmalarının geleceği açısından önemli olduğunu vurgular (Rubin, 1990, s.187). Demokrasi ile bütçe arasındaki bağ bütçe hakkı kavramı üzerinden de anlaşılabilir. "Bütçe gelir ve giderlerinin tayin ve tespitinden kaynaklanan olaylar, vergi ve bütçe haklarının meydana gelmesine sebep olmuştur." Bütçe hakkı; "vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarının tayin ve tasdik etme hakkı" şeklinde tanımlanabilir (Sayar, 1970, s.18). Bütçe hakkının kullanımı halkın kendisine aittir. Ancak bütçe hakkı temsili demokrasilerde belirli periyotlarla yapılan seçimler sonucunda işbaşına gelen halk temsilcilerine verilir (Yılmaz-Biçer, 2010, s.206). Singer'in ifade ettiği demokrasi ve bütçe arasındaki tarihsel ilişki, tanımlı yapılan bütçe hakkının, hâkimiyeti elinde bulunduran kral ya da diğer soyluların elinden alınıp meclis denetimine geçme sürecidir. Bu süreç uzun bir zaman dilimi içerisinde vergi alma hakkının (Magna Carta), harcama yapma hakkının (Haklar Bildirgesi) ve yıllık bütçeyi onama hakkının elde edilmesiyle (Fransız Devrimi) gerçekleşmiştir (Konukman, 2015, s.24).

Mali Demokrasi, demokrasi kavramına göre çok daha güncel olan ve yakın zamanda geliştirilmiş bir kavramdır. Demokrasi halk egemenliğini ifade ediyorken mali demokrasi ise bu egemenliğin mali boyutunu ifade etmektedir. Yüzlerce yıllık çabaların ardından bütçe hakkı ile demokrasinin mali boyutu oluşturulmuşken, hesap verme sorumluluğuna ve mali saydamlığa sahip demokratik bütçeleme sistemleri ile günümüzde mali demokrasi kurumsallaştırılmıştır. Mali demokrasi kavramı vatandaşların mali hak ve sorumluluklarının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde adaletli bir mekanizmanın kurulması, halkın ve/veya temsilcilerinin yaş, cinsiyet, sınıf, etnik köken, din ayrımı yapılmaksızın mali süreçlerdeki özgür iradesi ve bu özgür iradeyi yaşama geçirme olanaklarını temel alan bir yaklaşımdır (Uysal ve Şahin, 2013, s.204-206). Mali

demokrasi, ülkenin demokratik sistemini güçlendirdiği gibi ülkeye yapılacak olan yatırımları da etkilemektedir. Yatırımcılar hesap verme sorumluluğuna sahip ve şeffaf kamu yönetimlerinin olduğu ülkeleri daha güvenli bulmaktadır. Bu yüzden mali demokrasi bir ülkede yeterince gelişmezse ekonomik büyümede istenilen başarıya ulaşılmaz (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016).

3. Tarihsel Olarak Mali Demokrasi

Mali demokrasinin ortaya çıkışı ve kurumsallaşması uzun yıllar sürmüştür. Buna rağmen hala çoğu ülkenin mali demokrasi konusunda eksiklikleri vardır. Bu bölümde tarihsel süreçte Magna Carta'dan itibaren mali demokrasi açısından önemli kabul edilebilecek uygulamalar ele alınmıştır.

3.1 Magna Carta

Monarşik bir yönetim tarzına sahip olan İngiltere'de, kral istediği gibi vergi salabilmekteydi. Böyle bir ortamda bütçe hakkının dolayısıyla da mali demokrasinin gelişmesi yüzlerce yıllık mücadelelerin sonunda olmuştur. Gücü elinde bulunduran soyluların almak istediği vergiler ve buna karşı çıkan halkın isyanları sonucu, soyluların direktmelerine rağmen bu hak elde edilmiştir (Canbay-Gerger, 2012, s.163). Yaşanan mücadeleler sonucunda 1215'te "Magna Carta" (Büyük Şart) fermanı ile kralın keyfi uygulamaları sınırlandırılmıştır ve vergi salınımı gibi konularda meclisin (Common Council) onayının alınması şart koşulmuştur (Feyzioğlu, 1983-1984, s.4). Böylece vergi ve diğer kamu gelirlerinin toplanmasının hukuki bir yapıya oturtulmasının temeli atılmıştır (Coşkun, 2000, s.13).

3.2 Haklar Bildirgesi

Magna Carta'dan sonra bütçe ve mali demokrasi açısından "Haklar Bildirgesi" (Bill of Rights) ikinci önemli belgedir (Gürsoy, 1980, s.59). İngiltere'de Magna Carta'nın kabulünden sonra, Kral ile meclis güçleri arasında yaşanan egemenlik mücadeleleri, 1688'de yaşanan Görkemli Devrim (The Glorious Revolution) olarak da anılan ihtilal ile meclis dolayısıyla da halk lehine dönmüştür. İhtilalin hemen ardından Haklar Bildirgesi kabul edilmiş ve vergilerin onayı hakkı meclise geçmiştir (Feyzioğlu, 1983-1984, s.4). Bütçenin onayının meclise geçmesinin dışında egemenliğin halk temsilcilerine geçişi, devlet hazinesi ile kral hazinesinin ayrılması, kamu masrafları ile kralın masraflarını ayrılması gibi meseleler de açıklığa kavuşturulmuştur (Sayar, 1970, s.21).

Haklar Bildirgesi ile önce askeri harcamalar için uygulanan bütçenin meclis tarafından her yıl onanma ilkesi, daha sonra bütçenin tüm kalemleri için uygulanmaya başlamıştır (Coşkun, 2000, s.14). Bütçenin yıllık olma ilkesi ve bütçenin hem gelir hem gider yönünden meclis tarafından onanması ilkesi birlikte düşünüldüğünde İngiltere'de bütçenin kurumsallaşması büyük ölçüde tamamlanmıştır (Feyzioğlu, 1983-1984, s.4).

3.3 Fransız İhtilalinin Kamu Bütçesine Etkileri

İngiltere'ye göre bütçenin meclis tarafından onanması ilkesi Fransa'da daha geç olmuştur. Ancak Fransa iki nedenle mali demokrasi ve bütçe açısından önemlidir. Bunlardan birincisi; Fransa'nın Fransız devrimine sahne oluşu, ikincisi ise Türkiye ve Kıta Avrupa'sı ülkelerine klasik bütçenin uygulanması ile ilgili örnek oluşturmasıdır (Coşkun, 2000, s.15).

Fransa'da 14. yy. da kral herhangi bir vergi koyabilmek için *États Généraux* (Genel Meclis) denen halk meclislerine başvururdu. 15.yy. da yerleşen bu yöntem 16. yy. da ortadan kalkmıştır. Yaklaşık iki yüzyıl süren bir baskı döneminin ardından 1789 Fransız İhtilaliyle tekrar uygulanmaya başlamıştır (Feyzioğlu, 1983-1984, s.5).

Fransız İhtilalinin yaydığı temel fikirlerden biri "Halkın rızası olmadan hiçbir vergi alınamaz." ilkesidir. Bu ilke kısa kesintiler dışında Fransız anayasalarında yer almıştır (Coşkun, 2000, s.15). Fransız İhtilalinden sonra millet meclisi vasıtasıyla bu ilke bir kanun haline getirilmiştir (Feyzioğlu, 1983-1984, s.5). 1791 yılında yapılan anayasayla Fransa'da kökeni geçmişe giden vergilerin dönemselliği uygulaması "vergilerin yıllık olması" ilkesiyle uygulanmaya konmuştur. Kısa süre sonra da aynı ilke giderler içinde uygulanmaya başlamıştır (Coşkun, 2000, s.15).

İngiltere’de olduğu gibi vergi alma hakkından sonra gelir ve giderlerin onanma hakkının meclis aracılığıyla halk temsilcilerine geçmesi ve bütçenin yıllık olarak onanma ilkesinin kabulü ile Fransa’da bütçenin kurumsallaşması sağlanmıştır.

3.4. Sonraki Dönemlerde Yaşanan Bazı Önemli Gelişmeler

19. yy.da bütçede klasik bütçe anlayışı vardır. Klasik bütçede devletin ekonomiye müdahalesi en alt seviyede tutulup denk bütçe anlayışı benimsenmiştir (Özen, 2008, s.9). Ancak klasik anlayışa göre yeniden biçimlendirilen liberal devlet, kamu yönetim alanında reformlar gerektiriyordu. Bu yüzden kamu maliyesi alanında, miras yoluyla elde edilen ayrıcalıkların kaldırılması (soylulara tanınan vergi muafiyetlerinin kaldırılması) verginin profesyonel bürokratlar tarafından toplanması gibi reformlar yapıldı (Singer, 1996, s.22).

Bütçede yaşanan bir diğer gelişme 19. yy.da sanayi devriminin başlaması nüfusun hızla artıp şehirleşmesi nedeniyle olmuştur. Yerel yöneticiler, kamusal ihtiyaçların giderilmesi için içme suyu ve atık su tesisleri, çöp toplanması, sokak aydınlatılması, kaldırımlar ve kamu taşımacılığı gibi hizmetleri sağlamaya başladılar. Kamusal mallar yönetsel faaliyetleri genişletirken, bu durum özellikle yerel ve bölgesel kamu harcamalarında artışa neden oldu. Bu harcamaların çoğu sermaye harcamalarıydı ve şehirlerin bu harcamaları karşılayacak kaynağı yoktu. Büyük şehirlerin altyapı hizmeti üretmek için yerel gelirlerinin ana kaynağı mülkiyet vergisiydi. Yeni inşa edilen endüstriyel şehirlerin binaları, caddeleri, su ve kanalizasyon sistemlerine ilişkin harcamalar vergilerden çok zor bir biçimde karşılanıyordu. Bu yüzden büyüme umudu en büyük beklentiydi. Ya nüfus gerilemeli ya da altyapısal büyüme devam etmeliydi. Üstelik yüksek oranlı vergiler yeni yerleşimcilerin şehirde ikamet etmesini engelleyebilirdi. Bu yüzden şehirler büyümelerini borçlanma yoluyla finanse ettiler (Monkkonen, 1988, s.138).

1795’de İngiltere’de yoksullara ve ailelerine kazançları dışında belirli miktarda destek verilmesine karar verildi (Polanyi, 2013, s.126). 1834’e kadar yürürlükte kalan *Speenhamland* adlı bu kanun, piyasa yapısına uymayarak, arz ve talep dengesini bozması ve işverenlerin istismarı yüzünden yürürlükten kaldırıldı (Buğra, 2013, s.45).

İngiltere’de modern bütçe tam ve eksiksiz olarak 1822’de İngiltere Hazine Bakanı (*Chancellor of Exchequer*) tarafından meclise sunulmasıyla uygulanmaya başlamıştır. Fransa’da ise 1817’de yayınlanan yeni kanunla beraber bakanlık ve hükümet birimlerine ödenek verme gücü meclise geçmiş ve bütçe üzerinde yasama organının tasarruf etme hakkı tam manasıyla ortaya çıkmıştır. 1862’de Genel-Kamusal Muhasebe Kararnamesi ile bütçe üzerinde meclis denetimi artarak bütçe süreçleri modern anlamda tamamlanmıştır (Coşkun, 2000, s.15,16).

19. yy.ın sonuna doğru eğitim ve sosyal güvenlik harcamalarında sosyal bütçenin temeli olarak kabul edilebilecek asıl önemli yenilikler gerçekleşti. 1791 ve 1870 yıllarında çıkarılan yasalar İngiltere’de ilköğretimin parasız olmasını sağladı. Almanya’da Bismarck döneminde ise 1883’te hastalık sigortası, 1884’te iş kazası sigortası, 1889’da da yaşlılık ve engellilik sigortaları yasallaştı (Buğra, 2013, s.62). Daha sonraki yıllarda gelişmiş ülkelerde sosyal refah kurumlarının yaygınlaştığı görülmektedir. Birçok gelişmiş ülke; iş kazası, sağlık, emeklilik ve işsizlik gibi alanlarda sosyal güvenlik uygulamalarını hayata geçirmiştir. Ayrıca bu gelişmeleri yetişkin işgücü çalışma saatlerinin kısaltılması, çocukların işgücü konusunda düzenlemeler yapılması takip etmiştir (Chang, 2015, s.180).

19.yy.da, bütçenin evrimiyle ilgili bir diğer önemli adım ise bütçelemede evrensel bir biçimde kabul gören; birlik, yıllık olma, denge, anlaşılır olma ve kontrol gibi bütçe ilkelerinin ortaya çıkmasıydı. Bu ilkeler, bütçenin ölçeğindeki büyümenin, karmaşıklığının ve sosyal öneminin sonucunda oluşan yeni karakterine uygun olarak ortaya çıkmıştı. Ulusal, bölgesel ve yerel olarak bütçeler tek ve anlaşılır olmalıydı, böylece milletvekilleri ve onlar üzerinden vatandaşlar, farklı vergilerin ve farklı ödemelerin ağırlıklarını karşılaştırabilirlerdi. Bu eşit vatandaşlık ve demokratik bütçeleme için bir gerekliliktir. Çünkü bundan önceki ayrı bütçeler karşılaştırmaları engelliyor ve toplumun genelini aleyhine ayrıcalıkları besliyordu. Yıllık olma, bütçe gelirlerinin ve

harcamalarının dengesi gibi ilkelere bugünün bütçe yapımcılarının gelecek nesillerin üzerine ekonomik yük bindirmesini engellemek için oluşturulmuştu (Singer,1996, s.23).

4. Mali Demokrasiye Uygun Bütçe Teknikleri

Önceki bölümde görüldüğü gibi mali demokrasinin kurumsallaşması uzun yıllar süren çabaların sonucunda gerçekleşmiştir. Ancak bu durum mali demokrasinin günümüzde tamamen olgunlaştığı anlamına gelmemektedir. 1990'lardan itibaren bütçenin kapsayıcı ve katılımcı yönlerini ön plana çıkaran bunun yanında çevreye ve toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı yeni bütçe teknikleri geliştirilmiştir. Bu bütçeler ayrıca COVID-19 gibi salgınlara ve diğer küresel risklere karşı kamu harcamalarının daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak esnekliğe sahip bütçelerdir. Bu bölümde mali demokrasiye uygun bu bütçe tekniklerinden bazı örnekler ele alınmıştır.

4.1. Sosyal Bütçe

Sosyal bütçe sistemini daha iyi anlamak için önce, bu sistemin arka planında yer alan sosyal harcama ve sosyal politika kavramları üzerinde durulmalıdır. Devletin modern anlamda sosyal harcama uygulaması ilk defa 19. yy.da Almanya'da Bismarck döneminde yapılmıştı (bkz. bölüm 4.4.). Bu dönemde ise katılımın sürekliliğini sağlamak için sosyal harcamaların konusunu hastalık, iş kazası, yaşlılık ve engellilik oluşturuyordu. Sosyal harcamaların ortaya çıkış nedeni, toplumun karşı karşıya kalabileceği sınıfsal çatışma risklerini azaltmak ve mevcut sisteme meşruiyet kazandırmaktı (Erdoğan, 2013, s.55).

Sosyal harcamalardan yola çıkarak sosyal bütçe sistemini açıklayabiliriz. Sosyal bütçe; toplumdaki dezavantajlı vatandaşların, bütçedeki eğitim, sağlık, sosyal güvenlik harcamaları gibi harcamalardan faydalanmasını sağlamaya yönelik bir bütçe sistemidir. Sosyal bütçe yapılırken; gelir dağılımında adalet, işgücüne katılım, sosyal bağların güçlendirilmesi ve yoksulluk gibi kriterler dikkate alınmalıdır. Sosyal bütçe vasıtasıyla gerek özel sektör gerekse kamu tarafından yapılan sosyal harcamalarla ilgili meclise bilgi verilir (Şeker, 2011, s.22). Sosyal bütçe yoluyla bireylerin her yönüyle yaşam kaliteleri arttırılmaya çalışılırken diğer taraftan da toplumda sosyal barış, sosyal adalet ve sosyal gelişme hedeflenir. Böylelikle toplum karşı karşıya kaldığı küresel ve bölgesel sorunlara daha dirençli bir hale gelir (Özcan, 2014, s.100).

4.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB)

TCDB'nin amacı temelde kadınların ekonomik ve sosyal yönden güçlenmesidir. Ancak bunu yaparken sadece kadınların değil, tüm toplumun dezavantajlı kesimlerinin bütçe hazırlama, değerlendirme, izleme ve ekonomik kararlar alma süreçlerine katılımını sağlamayı amaçlamaktadır (Genç, 2011, s.44). TCDB, Geleneksel ve modern bütçelerin cinsiyete karşı duyarsız olmasından dolayı bütçelerden yararlanacakların cinsiyetlerinin dikkate alınmasını sağlamaya çalışır (Işık-Işık, 2009, s.171). TCDB'nin bir diğer amacı ise hükümet bütçe politikalarının sonuçlarının kamuoyuna yansımaları için şeffaflık ve etkinliği gündeme getirilmesidir. Böylece toplum, hükümeti politikalarından doğan sonuçlar nedeniyle baskı altına alabilmektedir. TCDB ile kamu kaynaklarının daha etkin verimli kullanılması amaçlanır. Kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılabilmesi ve ihtiyaçların tam olarak karşılanabilmesi için bir öncelikler listesi oluşturulur. Böylece kamusal kaynak israf engellenmiş olur (Genç, 2011, s.44).

4.3. Katılımcı Bütçeleme

Halkın, "kamusal faaliyetlerde siyasi karar alma süreçlerine katılımını esas alan", katılımcı demokrasinin mali alandaki (mali demokrasi bakımından) karşılığı olan bütçeleme sisteminin "katılımcı bütçeleme" olduğu söylenebilir (Özen-Yontar, 2009, s.112). İşçi Partisi, Brezilya'nın Porto Alegre kentinde sıradan yurttaşların şehrin harcamalarındaki önceliklerin planlamasına söz hakkı tanımayı hedefleyen bir mekanizma olan katılımcı bütçe uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulama yerel yönetimlerin mali sorumluluğu ve duyarlılığı konusunda dünya modeline dönüşen bir sistem yaratmış, ve bu sayede hem kamu hizmetlerinde hem de şehrin yaşam kalitesinde

muazzam ilerlemeler kaydedilmiştir. Farklı toplumsal kesimlerin bir araya gelmesi sonucunda geniş tabanlı bir koalisyon kurulması ve örgütlü işgücü, Brezilya ekonomisinde hızla etkisini göstermiştir. Hızlı ekonomik büyüme, yoksul sayısında azalış, ordunun iktidarda ve siyasal istikrarsızlığın olduğu dönemdeki eşitsizliklerin azalması bu etkiye örnek gösterilebilir. Ayrıca katılımcı bütçe yalnızca sosyal adalet konusunda değil toplumun varlığını tehdit eden tüm sorunların çözümü için kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasını sağlayabilir (Acemoğlu-Robinson, 2014, s.413).

4.4. Diğer Bütçe Sistemleri

Bu bütçe sistemlerinin yanında çevreyi ve insanı odak alan mali demokrasi esasına uygun ve geçtikçe önem kazanan başka bütçe sistemleri de vardır. Bu sistemlerden ilki olan yeşil bütçeleme hareket noktasını, doğal kaynakların kıt olduğu ve çevrenin tahrip edildiği bir dünyada büyümeyi merkeze alan bir kalkınmanın doğal olarak sürdürülemez olacağı varsayımı oluşturur (Akbulut-Adaman, 2013, s.17). Bu yüzden çevre koruma harcamaları, sübvansiyonlar, teşvikler gibi hem çevre koruması üzerine hem de çevresel bir davranış geliştirmek için harcamalar yapılması gerekmektedir. İşte kamu bütçeleri temelinde çevreci bir anlayışın bulunması yeşil bütçeleme olarak adlandırılmaktadır (Yapıcı, 2015, s.19). İnsan odaklı bütçeleme ise insanın insan olarak birtakım haklarla doğduğu düşüncesinden hareketle oluşturulmaktadır. Sivil toplum bütçesi olarak da ifade edilen insan odaklı bütçeleme sistemi, “vatandaşların insan hakları çerçevesinde belirlenmiş, kamusal hizmetlerden faydalanmasını öngören bir bütçe sistemidir”. Bu bütçe sisteminde kaynakların ekonomik tahsisinde insan hakları esas alınır. Vatandaşlar eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlere ait harcamalardan önceden insan hakları ölçütleriyle belirlenen kriterler doğrultusunda pay almaktadır. Böylece vatandaşlar yaşadıkları ülkede hiçbir ayrıma tabi olmadan saygın bir birey haline gelmektedir. (Meriç, 2013, s.159).

5. COVID-19 ve Mali Demokrasi

Tıpkı 20.yy.da olduğu gibi 21. yy.da da ekonomik krizler ve durgunluklar tüm dünya ülkeleri için bir risk olmaya devam etmektedir. Bu süreçte ülkelerin gelişmişlik seviyesi (refah seviyesi yüksek veya düşük) önemini kaybederken birçok ülke ekonomisi bu kriz ve durgunluk riskleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca yalnızca ekonomik riskler değil; iklim değişikliğine bağlı küresel riskler, siyasal istikrarsızlıklar ve yerel/bölgesel çatışmalar (Ukrayna-Rusya Savaşında olduğu gibi) ulusal ekonomiler için bütçe yılı devam ederken olağandışı harcama ve maliyetlere neden olabilmektedir (Ergen, 2014, s.98). Bu sayılan riskler yanında küresel boyutta bir risk oluşturacağı tahmin edilmeyen bir salgın 2019’un sonunda Çin’in Wuhan kentinde ortaya çıkmıştır. COVID-19 olarak adlandırılan bu salgın Çin’in ardından kısa sürede dünyaya yayılmış birçok ülkede insan yaşamı tehdit etmeye başlamıştır. WHO verilerine göre 29 Eylül 2022 itibariyle hayatını kaybeden kişi sayısı 6.518.749 kişiye ulaşmıştır (WHO, 2022).

COVID-19 salgınının insan sağlığından sonra en önemli etkilerinden biri de istihdam üzerinde olmuştur. ILO’nun verilerine göre küresel çalışma saatlerinde 2019’un son çeyreğiyle kıyaslandığında 2020’de %8,8’lik bir kayıp olduğu ortaya çıkmıştır. Bu oran 255 milyon kişinin işini kaybetmesine denktir. Küresel düzeyde çalışanların %77’si bu salgından doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenmiştir. Bu durum emek gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Yine ILO’nun hesaplarına göre 2020’de emek gelirleri bir önceki yıla göre %8,3 oranında azalmıştır (ILO, 2021, s.1-2).

Yoksulluk bakımından da durum giderek kötüleşmiştir. Dünya Bankası tarafından hazırlanan bir rapora göre yoksullukla mücadele kapsamında elde edilen kazanımlar COVID-19 nedeniyle gerilemiştir. Raporda COVID-19 ve ona bağlı başlayan ekonomik krizin kısa vadede küresel yoksulluğa negatif etkilerinin orta vadede yoğunlaşma ihtimalin kuvvetli olduğu vurgulanmıştır (World Bank, 2020, s.5).

COVID-19’a bağlı riskleri en aza indirecek, bütçede eğitim, sağlık ve diğer kalemlerde sosyal fonlar oluşturacak kapsayıcı bir bütçe yapısı mali demokrasi açısından bu yüzden bir gerekliliktir.

Çalışmanın bu bölümünde küresel demokrasi endekslerinden yararlanarak demokratik olarak gelişmiş ülkeler ile diğer ülkelerin açıklanan COVID-19 tedbirleri açısından bir karşılaştırması yapılmıştır¹. Böyle bir karşılaştırma yapılabilmesi için ülkelerin öncelikle demokrasi bakımından konumları belirlenmelidir. Küresel düzeyde ülkeleri demokratik açıdan değerlendiren birçok endeks vardır. Bu endekslerden biri de The Economist dergisine bağlı Economist Intelligence Unit (EIU)'dir. EIU'nun endeksinde ülke saydamlık ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetin olmayışı, hükümet etkinliği, hukukun üstünlüğü, yoksullukla mücadele gibi birçok kritere göre değerlendirilmektedir (bu kriterlerin kendi alt başlıkları da vardır). Yapılan değerlendirme neticesinde her ülke 0-10 arasında puan almaktadır. Endekste 0'dan 10'a doğru gidildikçe demokrasinin kalitesi artmaktadır. Puanlanan ülkeler 4 kategoriye ayrılmaktadır. 8-10 arası alan ülkeler güçlü demokrasi, 6-8 arası puan alan ülkeler kusurlu demokrasi, 4-6 arası puan alan ülkeler rekabetçi otoriter ve son olarak 0-4 arası puan alan ülkeler ise otoriter olarak sınıflandırmaktadır. Bu endeks en son 2021'de küresel kamuoyuyla paylaşılmıştır. Bu endeksten elde edilen verilerle ülkeler, Tablo 1, 2, 3 ve 4'te sıralanmıştır (EIU, 2021).

Çalışmanın ikinci değişkeni kişi başına düşen GSYH'dir. Bu veri Dünya Bankasının sunduğu 2021 verilerinden derlenmiştir ve ABD Doları cinsindedir. Bu veri ülkelerin ekonomik refah seviyelerinin görülmesi açısından önemlidir. Ayrıca değerlendirmeye katılan ülkeleri ekonomik eşitsizlikler bakımından karşılaştırmak için World Inequality Database (WID) tarafından derlenen 2020 verilerinden yararlanılmıştır. Bu kısımda toplumun üst %1 ve %10'luk kesimleri ile alt %50'lik kesiminin vergi öncesi ulusal gelirden aldığı pay yer almaktadır. Bir ülkede üst gelir grupları ulusal gelirden daha fazla pay alırken (üst %1 veya %10) en alttaki %50'lik grup daha az pay alıyorsa o ülkede gelir eşitsizliği söz konusudur.

Çalışmada yer alan bir sonraki değişken bütçe şeffaflığı endeksidir. Bu endeks 2021'de International Budget Partnership (IBP) tarafından Açık Bütçe Anketi kapsamında hazırlanmıştır. Bu endeks mali demokrasi açısından önemli olan halkın bütçe süreçleriyle ilgili zamanında kapsamlı bilgi alması ve bu bilgilerin kamuoyunda tartışılmasının sağlanması gibi göstergelerden hareketle hazırlanmıştır.

Çalışmadaki son değişken ise Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından derlenmiş ve ülkelerin COVID-19 salgınına karşı yaptığı kamu harcama verilerini içermektedir. Bu veri 2020'nin tamamı 2021'in eylül ayına kadar olan dönemini kapsamakta ve GSYH yüzdesi olarak ifade edilmektedir. Ülkelerin COVID-19 salgını kapsamında açıkladığı harcama paketleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu yüzden karşılaştırma yapılırken genel toplamın GSYH'ye oranı üzerinden bir karşılaştırma yapılmıştır.

Aşağıdaki 4 tabloda değerlendirmede yer alan ülkeler yer almaktadır. İlk tablo demokrasi endeksinden en fazla puan ülkelere oluşmuştur. Bu ülkeler arasında yer alan Mauritius ve Uruguay kişi başı gelir bakımından diğer ülkelere oldukça geridedir. Gelir eşitsizliği açısından bakıldığında ise bu tabloda yer alan ülkelerin diğer tablolarda yer alan ülkelere göre daha adil olduğu söylenebilir. Önemli bir mali demokrasi göstergesi olan bütçe şeffaflığında (hesaplanabilen ülkeler arasında) Kanada haricindeki tüm ülkeler geçerli puan olarak kabul edilen 61 puan ve üstünü almıştır. Bu durum Tablo 1'deki ülkelere yaşayan vatandaşların bütçe süreçleri konusunda yeterli bilgiye ulaştığını göstermektedir. Son olarak Tablo 1'de yer alan ülkelerin diğer ülkelere göre daha fazla COVID-19 harcaması yaptığı görülmektedir. Ancak bu tabloda yer alan ülkeler arasında da istisna olarak Uruguay diğer ülkelere göre daha az harcama yapmıştır. Ayrıca Norveç de beklenilenden daha az harcama yapmıştır. Norveç ile bu tabloda yer almayan İsveç ve Finlandiya² gibi ülkelerin de yeterli harcama seviyesine ulaşmamasının nedeni bu ülkelerin sağlık harcamaları ve sosyal harcamalar konusunda zaten OECD ülkeleri ortalamasının üstünde

¹Ülkeler COVID-19 Salgınından birbirinden farklı derecelerde etkilenmiştir. Bu durum yapılan harcamalara da yansımıştır. Aşağıda yer alan analizde bu etkenin göz önünde tutulması gerekmektedir. Yazar Notu

² İsveç ve Finlandiya'da gelişmiş demokrasiye sahiptir. Ülke çeşitliliği ve farklı nitelikteki ülkelerin analize katılımının sağlanması için bu iki ülke Tablo 1'de yer almamıştır. Yazar Notu

olmasıdır. Bu ülkeler kamusal harcamalarını COVID-19'la mücadele kapsamında yeniden önceliklendirmiş olabilir. Ayrıca bu ülkeler AB fonlarından da yararlanmaktadır. Bu sayılanlar birlikte düşünüldüğünde, refah düzeyi yüksek olan bu ülkelerin diğer gelişmiş demokrasilere göre daha az harcama yapmasının gerekçesi ortaya çıkmaktadır.

Tablo 1: Gelişmiş Demokrasiler

Ülke	Demokrasi İndeksi Puanı	Kişi Başına GSYH	Farklı düzeylerde gelir eşitsizliği			Bütçe Şeffaflığı	Covid-19 Harcamaları (%GSYH)	
			Üst %1	Üst %10	Alt %50		Kamusal ek harcamalar ve vazgeçilen gelirler	Öz sermaye transferi, varlık alımları, krediler vd.
Norveç	9,75	67329,67779	0,08	0,29	0,24	81	7,4	4,52
Yeni Zelanda	9,37	41441,46667	0,11	0,34	0,19	85	19,3	2,0
Danimarka	9,09	61063,31643	0,12	0,33	0,21	-	3,4	15,63
Avustralya	8,90	51680,31652	0,11	0,32	0,16	79	18,4	1,8
Kanada	8,87	51680,31652	0,13	0,39	0,16	31	15,9	4,0
Uruguay	8,85	15438,41167	0,14	0,41	0,18	-	2,7	1,0
Almanya	8,67	46252,6893	0,12	0,37	0,18	73	15,3	27,8
Japonya	8,15	46252,6893	0,13	0,44	0,16	61	16,7	28,3
Birleşik K.	8,10	63206,52108	0,12	0,35	0,20	74	19,3	16,7
Mauritius	8,08	8627,843157	0,15	0,47	0,14	-	9,2	37,3

Tablo 2'de kusurlu demokrasiler yer almaktadır. Bu ülkelerde kişi başı gelir Tablo 1'deki ülkelere göre daha az olmakla birlikte Fransa, İtalya ve ABD gibi yüksek gelirli ülkeler de bu grupta yer almaktadır. Tablo 2'de yer alan ülkeler gelir eşitsizliği konusunda da değişiklik göstermektedir. Şili, Brezilya ve Peru gelir eşitsizliğinin daha fazla olduğu ülkelerken Fransa, İspanya ve İtalya'da daha adil bir gelir dağılımı vardır. Bütçe şeffaflığı endeksinde İspanya, Şili, Portekiz, Hindistan, Arjantin'in yeterli puanı alamadığı görülmektedir. Bu grupta yer alan ülkeler arasında Covid-19 harcamalarında ön plana ABD'nin çıkmıştır. Fransa ve İtalya'nın da salgınla mücadele kapsamında kamu harcamalarına güçlü bir biçimde başvurduğu görülmektedir. Bu grupta yer alan ülkeler arasında COVID-19 harcamalarının GSYH oranının %10 barajının altında kaldığı tek ülke Arjantin'dir.

Tablo 2: Kusurlu Demokrasiler

Ülke	Demokrasi İndeksi Puanı	Kişi Başına GSYH	Farklı düzeylerde gelir eşitsizliği			Bütçe Şeffaflığı	Covid-19 Harcamaları (%GSYH)	
			Üst %1	Üst %10	Alt %50		Kamusal ek harcamalar ve vazgeçilen gelirler	Öz sermaye transferi, varlık alımları, krediler vd.
Fransa	7,99	39037,12263	0,09	0,32	0,22	72	9,6	15,2
İspanya	7,94	27056,42175	0,12	0,34	0,21	54	8,4	14,4

Şili	7,94	13231,7 0421	0,27	0,62	0,09	60	12,7	2,5
ABD	7,85	63206,5 2108	0,19	0,45	0,13	68	25,5	2,4
Portekiz	7,82	22194,5 6611	0,09	0,35	0,20	60	6,0	5,7
İtalya	7,68	31769,9 6587	0,08	0,32	0,20	75	10,9	35,3
Hindistan	6,91	1927,70 7823	0,21	0,57	0,13	37	4,1	6,22
Brezilya	6,86	6796,84 4542	0,25	0,59	0,09	80	9,2	6,15
Arjantin	6,81	8579,01 7773	0,21	0,48	0,15	50	5,3	2,56
Peru	6,09	6126,87 454	0,21	0,53	0,10	61	9,6	9,6

Tablo 3'te yer alan ülkeler genellikle az ve orta gelirli ülkelerden oluşmaktadır. Gelir eşitsizliklerinin çok yüksek olduğu Meksika ve Zambia gibi ülkeler bu grupta yer almaktadır. Bu ülkeler arasında bütçe şeffaflığı endeksinde yalnızca Gürcistan, Meksika ve Honduras geçerli puanı alabilmiştir. COVID-19 harcamaları açısından ise Türkiye³ dışında salgınla mücadelede kamu kaynaklarına yeterli seviyede başvuran bir ülke görülmemektedir. Bunun anlamı Covid-19'la mücadele kapsamında yapılan kamusal harcamalar Türkiye dışındaki ülkelerde sosyal açıdan kapsayıcılıktan uzaktır.

Tablo 3: Rekabetçi Otoriter Devletler

Ülke	Demokrasi İndeksi Puanı	Kişi Başına GSYH	Farklı düzeylerde gelir eşitsizliği			Bütçe Şeffaflığı	Covid-19 Harcamaları (%GSYH)	
			Üst %1	Üst %10	Alt %50		Kamusal ek harcamalar ve vazgeçilen gelirler	Öz sermaye transferi, varlık alımları, krediler vd.
Bangladeş	5,99	1961,61 3749	0,16	0,42	0,17	30	2,3	0,07
Tunus	5,99	3521,59 1948	0,10	0,41	0,16	42	2,7	0,82
Zambia	5,72	985,132 436	0,23	0,61	0,08	19	2,0	0,25
Meksika	5,57	8329,27 1313	0,28	0,61	0,08	82	0,7	1,2
Senegal	5,53	1471,83 0962	0,13	0,47	0,13	40	5,6	1,4
Gürcistan	5,12	4256,70 1186	0,21	0,49	0,13	87	7,1	0,0
Honduras	5,10	2389,01 2431	0,20	0,51	0,12	61	3,4	1,17
Kenya	5,05	1878,58 0703	0,15	0,48	0,13	50	2,5	-

³ Türkiye'nin COVID-19 destekleri Tablo 3'te de görüleceği gibi bu grupta yer alan ülkelere göre daha yüksektir. Ancak vatandaşlara yapılan doğrudan gelir destekleri ve nakit transferler konusunda 2020'de en az harcama yapan ülkelerden biri Türkiye olmuştur. Yapılan harcamalar yalnızca bütçe kaynaklarından değil İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ve bağışlardan elde edilen kaynaklarla yapılmıştır. Kamu bütçesi yerine fonlara ve bağışlara başvurulması ve sosyal transferlerin yetersiz oluşu eleştiri kaynağı olmuştur. Kaynak: DİSK-AR, 2021

Türkiye	4,35	8536,43 332	0,18	0,54	0,11	55	3,5	9,63
Nijerya	4,11	2097,09 2473	0,11	0,42	0,15	45	2,4	-

Son olarak Tablo 4’te ise demokratik olarak kabul edilmeyen ülkeler yer almaktadır. Bu ülkeler genellikle düşük gelirli olmakla birlikte Rusya, Çin, Kazakistan ve Suudi Arabistan’ın kişi başına gelirden bu gruptaki diğer ülkelere göre net bir şekilde üstün olduğu görülmektedir. Üst %10’luk kesim tablodaki bütün ülkelerde ulusal gelirin %40 ile %50’si arasında pay almaktadır. Diğer bir ifadeyle otoriter yapıya sahip ülkelerde en zengin %10’luk kesim ulusal gelirin yarısına yakını almaktadır. Bu ülkeler arasında Rusya ve Kazakistan’ın bütçe şeffaflığı endeksinden geçerli puanı aldığı görülmektedir. Diğer taraftan bu ülkelerin COVID-19 kapsamında yapmış olduğu harcamaların, özellikle Tablo 1 ve Tablo 2’deki ülkelere göre çok daha düşük olduğu ve sosyal olarak kapsayıcılıktan uzak olduğu görülmektedir.

Tablo 4: Otoriter Devletler

Ülke	Demo krasi İndek si Puanı	Kişi Başına GSYH	Farklı düzeylerde gelir eşitsizliği			Bütçe Şeffaf lığı	Covid-19 Harcamaları (%GSYH)	
			Üst %1	Üst %10	Alt %50		Kamusal ek harcamalar ve vazgeçilen gelirler	Öz sermaye transferi, varlık alımları, krediler vd.
Etiyopya	3,30	936,340 4611	0,13	0,45	0,15	8	2,5	0,62
Rusya	3,24	10126,7 2179	0,20	0,46	0,16	73	5,0	1,46
Nijer	3,22	567,669 8923	0,11	0,43	0,15	27	0,7	1,26
Kazakistan	3,08	9122,23 343	0,15	0,42	0,16	63	5,5	2,85
Vietnam	2,94	2785,72 4161	0,16	0,44	0,14	44	0,4	0,96
Mısır	2,93	3569,20 6841	0,19	0,49	0,14	43	1,6	0,13
Çin	2,21	10434,7 7519	0,14	0,41	0,14	20	4,8	1,3
Suudi Arab.	2,08	20110,3 1619	0,20	0,54	0,10	23	2,6	1,0
Çad	1,67	659,270 045	0,15	0,49	0,12	6	5,3	0,0
Myanmar	1,02	1467,60 4281	0,17	0,44	0,15	30	0,7	0,26

6. Sonuç

Mali demokrasi, kamu bütçesinin sosyal ve ekonomik açıdan daha kapsayıcı olduğu, vatandaşların bütçe yapım süreçlerine daha aktif bir biçimde katıldığı bir olguyu ifade etmektedir. Tarihsel açıdan bakıldığında eski dönemlerde toplumun bütçe yapım süreçlerine yeterince katılım gösteremediği ve yapılan bütçelerin kapsayıcılıktan uzak olduğu görülmektedir. Ancak Orta Çağ’dan itibaren yapılan mücadelelerle kamu bütçesi evrimleşmiş ve mali demokrasi giderek daha kurumsal olmaya başlamıştır.

Mali demokrasi, günümüzde bütün ülkelerde aynı gelişmişlik seviyesinde değildir. Mali demokrasinin ülkeler açısından karşılaştırmasını sağlamayı hedefleyen çeşitli endeksler geliştirilmeye çalışılmış ancak bu endeksler uzun ömürlü olmamıştır. Bu yüzden ülkelerin mali demokrasi performanslarını karşılaştırabilmek için bu çalışma kapsamında çeşitli verilerden

hareketle bir tablo oluşturulmuştur. Bu tabloda demokrasi endeksi puanı, kişi başına GSYH, gelir eşitsizliği, bütçe şeffaflığı ve COVID-19 harcamaları karşılaştırılmıştır. Elde edilen verilere göre çeşitli istisnalar olmakla birlikte demokratik düzey arttıkça gelir eşitsizliği azalmakta, kamu bütçeleri daha şeffaf bir biçimde hazırlanmakta, COVID-19 kapsamında yapılan harcamalar da ise bir artış yaşanmaktadır.

Günümüzde COVID-19 örneğinden hareketle özellikle mali demokrasi bakımından zayıf birçok ülkede bütçenin sosyal yönünün ihmal edildiği görülmektedir. Bu sorunların aşılması için gerek yerel hükümetlere gerek uluslararası yapılara çeşitli sorumluluklar düşmektedir. Örneğin yerel yöneticiler gelirin daha adil dağılımı ve sosyal kapsayıcılık bakımından daha eşitlikçi uygulamaları hayata geçirmelidir. Diğer taraftan uluslararası yapılar da ekonomik sorunlar yaşayan az gelişmiş ülkelere kaynak transferinde daha istekli olmalıdır. İlerleyen yıllarda küresel risklerde bir artış olması (iklim değişikliği, küresel adaletsizlikler, salgınlar vb.) beklendiği için mali demokrasinin gelişimi küresel toplum için bir savunma mekanizması oluşturabilir. Sosyal bütçe, katılımcı bütçe, yeşil bütçe ve insan odaklı bütçe sistemleri mali demokrasiye uygun bütçe teknikleri olarak küresel risklere karşı yerelde önlem alınmasında önemli fayda sağlayacaktır. Ayrıca bu bütçe sistemleri gelirin daha adil bir şekilde dağılımını sağlayarak sosyo-ekonomik sorunların hafifletilmesinde faydalı olacaktır.

Mali demokrasiye Türkiye açısından bakıldığında gelir dağılımı ve bütçe şeffaflığı gibi konularda bazı sorunlar olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye'nin COVID-19 kapsamında yapmış olduğu harcamalara da yansımış ve kamu kaynakları salgınla mücadelede yeterince etkin ve kapsayıcı bir biçimde kullanılamamıştır. Bu yüzden mali demokrasi Türkiye'de kurumsallaştığı takdirde sosyal adaletin sağlanmasında önemli bir adım atılacak ve ayrıca COVID-19 gibi küresel risklere karşı daha ciddi önlemler alınacaktır.

Yazar Katkı Oranı (Author Contributions): Metin DOĞAN (%100)

Yazarların Etik Sorumlulukları (Ethical Responsibilities of Authors): Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Çıkar Çatışması (Conflicts of Interest): Çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

İntihal Denetimi (Plagiarism Checking): Bu çalışma intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir.

KAYNAKÇA

- Acemoğlu, D. & Robinson J. (2014). *Ulusların Düşüşü: Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri*. Çeviren: Velioglu, F.R., Doğan Kitap, İstanbul.
- Akbulut, B. & Adaman F. (2013). “Modernleşmenin Dayanılmaz Cazibesi: Büyüme Fetişizmi”. *Perspectives Dergisi*, 5: 14-17.
- Buğra, A. (2013). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İletişim Yayınları İstanbul,
- Canbay, T. & Gerger, G.Ç. (2012). “Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri”. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Editör: Çelebi, K., *Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler*, Ankara, , ss.159-194.
- Chang, H.J. (2015). *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Coşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi*. Turhan Kitabevi, İstanbul.
- Çağan, N. (2008). “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”. *Bütçe Sürecinde Parlatonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008, Derleyen: Bütçe Müdürlüğü, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Afyonkarahisar, ss. 183-192.
- Çulhaoğlu, M. (2003). “Kapitalizm ve Demokrasi: İlişki ve İlişkisizlikler Üzerine Bir Deneme”. *Kapitalizm ve Demokrasi, Praksis Dergisi*, 10: 93-103.
- Derin Düşünce (2009). “Liberalizm ile Demokrasi Uyuşur Mu?”. Erişim tarihi: 29.01.2017, <http://www.derindusunce.org/2009/03/14/liberalizm-ile-demokrasi-uyusur-mu/>,
- DİSK-AR (2021). *Dünyada ve Türkiye’de Covid-19’un Sosyal ve Ekonomik Etkileri ile Mücadeleye Ayrılan Kaynaklar*. DİSK Araştırma Merkezi, Raporu, <http://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2021/02/Covid-19-Harcamaları-Raporu-OCAK-2021.pdf>
- EIU (2021). Democracy Index 2021: The China Challenge, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGFHQOmQxtMcOXIDjUphf3tYdxSup_bcaLnYs2G7JEITcz7iOCGxWY6SsOMQ89-uR57ZxCk63y5ViRBU5LAXXB4La3dZu2zrMA-_AaCqel6iThBCg
- Erdoğan, M.M. (2013). “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe”. Seçkin Yayınevi, Editörler: Altuğ F., Kesik A. ve Şeker M., *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, İstanbul, ss. 53-95.
- Ergen, Z. (2014), “Vatandaş Bütçe Rehberi”. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 51(590): 91-102.
- Feyzioğlu, B. N. (1983-1984). “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”. *İ. Ü. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29. Seri, İstanbul, ss. 3-28.
- Genç, M. (2011). “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik”. *Sayıştay Dergisi*, 77: 33-61.
- Giddens, A. (1994). *Sosyoloji: Eleştirel Bir Yaklaşım*, Çevirenler: Esengün, M.R. ve Öğretim, İ., Birey Yayıncılık, İstanbul.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye, İkinci Cilt Bütçe*, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara.
- ILO (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, Seventh edition Updated Estimates and Analysis, Erişim Tarihi: 30 Ağustos 2022, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

- IMF (2021). Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic, Erişim Tarihi: 21.06.2022, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- International Budget Partnership. Transparency, Erişim tarihi: 19.06.2022, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>,
- Işık, A. & Işık, H. (2009). “Sosyal Eşitsizliklerin Giderilmesinde Bir Çözüm Önerisi: Cinsiyet Esaslı Bütçeleme (Teori, Gelişim ve Uygulama)”. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 57: 167-211.
- Konukman, A. (2015). “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1): 23-65.
- Köker, L. (1992). *Demokrasi Üzerine Yazılar*, İmge Kitabevi, İstanbul.
- Meriç, M. (2013). “Bütçe Sistemlerinde Dönüşüm ve Değişim”, Seçkin Yayınevi, Editörler: Altuğ F., Kesik A. ve Şeker M., *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, İstanbul, ss. 155-171.
- Monkkonen, E.H. (1988). *America Becomes Urban. The Development of US Cities and Towns 1780-1980*, Berkeley, Un. of California Press
- OECD (2022-a). Health spending (indicator), Accessed on 30 June 2022, DOI: 10.1787/8643de7e-en
- OECD (2022-b). Social spending (indicator), Accessed on 30 June 2022, DOI: 10.1787/7497563b-en
- OECD (2022-c). Income inequality (indicator), Accessed on 30 June 2022, DOI: 10.1787/459aa7f1-en
- Öğüt, M. U. (1995). “Güç İlişkileri ve Fayda”, *Birikim Dergisi*, sayı 75, <http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/6120/guc-iliskileri-ve-fayda#.V3BVZPmLTIU>,
- Önder, İ. (1997). “Piyasa, Liberalizm ve Demokrasi”, *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı: 39, <https://form.ismmmo.org.tr/getfile/?DL=https://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/39MaliCozum/04-39IzettinOnder.doc>
- Özcan, G. (2014). “Sosyal Bütçe Teorik Yapısı ve Türkiye’de Anayasal Temelleri”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 2: 99-108.
- Özen, A. & Yontar, İ.G. (2009). “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme”, *Maliye Dergisi*, 156: 280-293.
- Polanyi, K. (2013). *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, çeviren: Buğra, A., İletişim Yayınevi, İstanbul.
- Rubin, I. S. (1990). “Budget Theory and Budget Practise: How God the Fit?”, *Public Administration Review*, 50(2): 179-189.
- Sayar, N. S. (1970). *Kamu Maliyesi, II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*, İstanbul, Sermet Matbaası,
- Singer, P. (1996). “Budgeting and Democracy”, *Revista de Economia Politica*, 16(2): 20-30.
- Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Yapıcı, A. (2015). *Yeşil Bütçe Yaklaşımı ve Değerlendirilmesi*, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir
- TKMM (2013). “Doğrudan ve Temsili Demokrasi Merkezi ve Yerel Yönetimler Şeffaflık”. <http://antenna-tr.org/media/files/pdf/2080470116.pdf>

- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016). 2015 Yolsuzluk Endeksi Açıklandı, <http://www.seffalik.org/2015-yolsuzluk-almi-endeksi-aciklandi/>
- Uysal, Ö. & Şahin, M. (2013). “Bütçe ve Mali Demokrasi”, Seçkin Yayınevi, Editörler: Altuğ F., Kesik A. ve Şeker M., *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, İstanbul, ss. 203-220.
- WHO (2022). COVID-19 Dashboard. Geneva: World Health Organization, Erişim Tarihi: 29 Eylül 2022, (Online) <https://covid19.who.int/>
- World Bank (2020). “Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune”, Overview booklet. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- World Bank Data (2021). GDP (current US\$) (1960, 2021), Erişim Tarihi: 19 Haziran 2022, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>,
- World Inequality Database (2021). Income Inequality, Erişim Tarihi: 18.06.2022, <https://wid.world/data/>,
- Yıldırım, Y. (2008). “Porto Alegre-Fatsa: Yerel Düzeyde “Demokrasiyi Demokratikleştirmek” Çabaları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(1): 273-287.
- Yılmaz, H. H. & Biçer, M. (2010). “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 158: 201-225.