



## GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE AÇIK YÖNETİM BAĞLAMINDA AÇIK BÜTÇE SÜRECİ

Hasan Alpay  
KARASOY

[alpaykarasoy@hotmail.com](mailto:alpaykarasoy@hotmail.com)

ORCID: 0000-0002-3813-2960

Araştırma Makalesi  
Research Article

Geliş Tarihi

Received: 18.09. 2018

Kabul Tarihi

Accepted: 27.12.2018

### OPEN BUDGET PROCESS FOR DEVELOPING COUNTRIES IN THE CONTEXT OF OPEN GOVERNANCE

**ÖZ** Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm kapsamında ön plana çıkan yönetim anlayışının gerektirdiği ilkelerden birisi de açıklık ilkesidir. Açıklık ilkesi bünyesinde hem şeffaflığı hem de katılımı barındıran bir ilke olup, kamusal karar alma süreçlerinin açık ve anlaşılabilir olmasını dolayısıyla da vatandaşın süreçlere katılımını ve/veya süreçlerden haberdar olmasını gerektirmektedir. Kamu yönetimi kendisinden beklenen rol ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için mali kaynağa ihtiyaç duyar. Söz konusu mali kaynakların kayıt altına alındığı yer ise bütçedir. Bu çerçevede kamusal kaynakların kullanım alanlarının planlandığı müessese olarak bütçenin de açıklık ilkeleri çerçevesinde hazırlanması, onaylanması ve uygulanması gerekmektedir. Bütçe süreçlerinin açıklığına ilişkin uluslararası bir kurum olarak International Budget Partnership'in iki yıllık dönemler ile dünya genelinde yaklaşık 110 ülkede araştırması bulunmaktadır. Bu araştırma neticesinde ise ülkelere ait bir endeks değeri üretilmektedir. Açık bütçe endeksi adı verilen bu endeks ile ülkelerin bütçeleme süreçlerinde açıklık ilkesi çerçevesinde nasıl bir gelişmenin yaşandığı izlenebilmektedir. Bu çalışmada 30 gelişmekte olan ülke için bütçe süreçlerinin açıklığı açık yönetim bağlamında araştırılmaktadır. Bulgular gelişmekte olan ülkeler açısından son yıllarda açık bütçe endeksinin arttığını göstermektedir. Bu durum söz konusu ülkeler bakımından olumlu bir gelişme olarak görülse de gelişmiş ülkeler ile mukayese edildiğinde hala beklenen düzeyin altında olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Açıklık, Açık Yönetim, Açık Bütçe Endeksi, Gelişmekte Olan Ülkeler  
**Jel Kodu:** H69, H83

**ABSTRACT** Openness is a crucial principle which come into prominence in the public administration after transformation of public administration. Openness contains both transparency and participation principles and it requires public decision-making processes to be open and understandable, so that citizens are informed and participate these processes. Public administration needs to have enough fiscal resources to fulfill its roles and responsibilities and that resources find places in the budget. Government budgets cover income and expenditures of government for a period so that it should be prepare and used according to principle of openness. Openness is necessary for using public funds effectively. So there is an institution which name is International Budget Partnership, investigates open budget process in approximately 110 countries around the world and publishes Open Budget Index for those countries. In this study open budget index is used for investigating 30 developing countries' budget process in the context of governance. Findings show that index for developing countries increase in recent years. This is a well development for these countries however it is still low when compared with developed countries.

**Keywords:** Openness, Open Administration, Open Budget Index, Developing Countries  
**Jell Classification:** H69, H83

## GİRİŞ

Yönetim teorilerinde yaşanan gelişmeler kamu kesimini de etkilemiş ve daha etkin bir devlet yönetiminin sağlanması için arayış içerisine girilmiştir. Bu bağlamda merkezîyetçi, aşırı kuralcı, katı hiyerarşiye sahip olan bürokratik ve siyaset eksenli geleneksel kamu yönetim anlayışının yerine adem-i merkezîyetçi, esnek örgüt yapısına sahip olan yumuşak hiyerarşiye sahip olan ve odağını vatandaşa çeviren bir yönetim anlayışı zaman içerisinde kamu kesiminde uygulanmaya başlamıştır. Bu anlayış kapsamında özel kesimin daha çok kullanmış olduğu strateji, rekabet, kalite, müşteri, performans gibi kavramların önem kazandığı görülmektedir. Söz konusu yönetim anlayışı yeni kamu yönetimi adı altında anılmaktadır. Bu anlayışın bir uygulama biçim olarak yönetişim kavramının da önem kazandığı görülmektedir. Yönetişim esasında birlikte yönetim anlayışına sahiptir. Bu bağlamda geleneksel kamu yönetiminin katı hiyerarşik yapısının aksine devlet ile vatandaş bütünlükten bahsetmek mümkündür. Söz konusu yönetişimin kapsamında ele alınması gereken bazı ilkeler bulunmaktadır. Bunların başında ise açıklık gelmektedir. Açıklık ilkesi bünyesinde şeffaflık ve katılımcılığı barındırmaktadır. Bu ilkeler ile kamusal karar alma süreçlerinden haberdar olmak ve hatta bizzat bu süreçlere katılarak karar alma üzerinde yönlendirici olmak mümkün hale gelmiştir. Açıklık kamu yönetiminin idari ve mali alanlarında ön planda tutulan bir ilke olarak son yıllardaki reformların temelinde yer almaktadır. Özellikle mali şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, katılımcılık gibi kavramların reformların özünü oluşturduğu ifade edilebilir. Açık yönetim bağlamında önemli adımlardan birisi de açık bütçe sürecidir. Bu adım ile amaçlanan kamusal kaynakların etkin bir şekilde kullanımını sağlamaktır. Açık bütçe süreçlerini değerlendirebilmek üzere Uluslararası Bütçe Ortaklığı Kurumu yaklaşık 110 ülke için dünya genelinde araştırmalar yapmakta ve buna ilişkin bulgularını açık bütçe endeksi adı altında iki yılda bir yayınlamaktadır. Kurumun misyonu toplumdaki fakir ve düşük gelirli kimselerin taleplerini cevaplandıracak devlet bütçelerinin oluşturulması amacıyla bütçe sistemlerinin saydam ve hesap verilebilir olmasını sağlamaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmakta olup, ilk bölümde kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşümün önem kazandırdığı kavramlar bağlamında açıklık ilkesine değinilmekte, ikinci bölümde kamu kesiminde açık bütçe sürecinden bahsedilmekte ve son bölümde ise açık bütçe endeksi çerçevesinde gelişmekte olan ülkelere ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır.

## KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM: ÖNE ÇIKAN UNSURLAR

Yönetim kavramı sevk ve idare etmek anlamlarında kullanılmaktadır. Herhangi bir işletmenin sevk ve idare edilmesinin yanı sıra toplumdaki bireylerin oluşturmuş olduğu devletin de sevk ve idare edilmesi gerekliliği söz konusudur. Esasında yönetim bir gerekliliktir. Bu gereklilik yönetilmesi gereken birimlerin ulaşmayı arzu ettiği amaçlara ulaşabilmek bakımından zaruridir. Aksi durumda söz konusu amaçlara ulaşabilmek mümkün olmayabilir. Zaman içerisinde değişen dünya koşullarına da paralel bir şekilde yönetim anlayışının değiştiği görülmektedir. Bu değişim sadece özel kesim kapsamındaki kuruluşlarda değil devlet açısından da gerçekleşmektedir. Değişimin yaşandığı sürece yönetim teknikleri üzerinde bir dinamizm ortaya çıkması doğaldır. Bu bağlamda devlete verilen rol ve sorumlulukların da zaman içerisinde çeşitlenerek arttığı görülmektedir. Özellikle vatandaşların talep ve beklentilerinde de bir dinamizm söz konusudur. Bu da devletlerin kendisini oluşturan bireylerin taleplerine en iyi hizmet edecek şekilde hareket etmelerini sağlayacak bir yönetim biçimini benimsemelerini gerektirmektedir.

Kamu yönetimi anlayışını genel olarak iki kısımda irdelemek mümkündür. İlki geleneksel kamu yönetimi anlayışı iken diğeri ise yeni kamu yönetimi anlayışdır. Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşım, kamu görevlilerinin hiyerarşi, bağımsızlık ve bütünlük gibi değerlere sahip, siyasetçilerden ve vatandaşlardan izole olan elit ve yukarıdan aşağıya bir yaklaşıma dayanmaktadır. Bu yaklaşımda emir ve kontrol altında açıkça belirlenmiş kamusal değerler altında organizasyonun verimliliğine odaklanılmaktadır (Robinson, 2015:4-5). Geleneksel kamu yönetimi anlayışının zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap veremediği görülmüş olup alternatif yaklaşımlar araştırılmıştır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışının geleneksel yaklaşımın eksikliklerini gidermek üzere ortaya çıktığı görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi 70 ve 80'li yılların sonlarında kamu yönetiminde fikrinsel ve uygulamaları içeren bir teknik olarak özellikle İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde ortaya çıkmıştır (Klijn, 2012:3). 1980'li yıllarda birçok OECD ülkesinin yeni kamu yönetimi anlayışına geçtiği görülmekte olup, bu anlayışın merkezinde ise kamu yönetiminde hesap verilebilirlik yer almaktadır. Söz konusu süreçte kamu yönetimi ve kamusal hesap verilebilirlik gibi alanların iç içe geçtiği bir değişimden bahsetmek mümkündür (Hood, 1995:93).

Teorik olarak yeni kamu yönetimi; kamu tercihi teorisi, yönetim teorisi, klasik kamu yönetimi, neo-klasik kamu yönetimi, politika analizi, asil vekil teorisi, mülkiyet hakları teorisi, Neo-Austrian Okul ve işlem maliyetleri ekonomisi gibi farklı disiplinlerden ortaya çıkan fikirlerden etkilenmiştir (Gruening, 2001). Modern devlet anlayışında önemli bir gelişme olan Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında politika oluşturmada ve hizmet sunumunda etkinliği sağlamak üzere rasyonel yönetim tekniklerinin kullanıldığı ve bu bağlamda çok geniş bir yelpazede özel ve kar amacı olmayan aktörlerin de sürece dâhil olduğu bir yönetim anlayışından bahsedilebilir (Klijn, 2012:2).

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında dört süreçten bahsedilebilir (Osborne ve McLaughlin, 2002:8-9). Birinci aşama 19. yy sonlarındaki minimal devlet anlayışdır. Bu anlayış kapsamında devlet zorunlu bir fena olarak görülmekte ve kamusal hizmetlerin birçoğu kamu dışında kalan vakıflar ve özel kesim tarafından sunulmaktadır. İkinci aşama 20.yy başlarında kamusal hizmetlerin sunumunda devlet, üçüncü sektör ve özel sektör arasında eşit olmayan ortaklıkların bulunması sürecidir. Bu süreçte devletin zorunlu nitelikte ve minimum seviyede hizmetleri kendisi tarafından, bunun dışında kalan hizmetlerin ise diğeri iki sektörcü sunulması söz konusudur. Üçüncü aşama ise 1945-1980 döneminde yoğunlaşan refah devleti anlayışdır. Bu süreç özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında yeniden yapılanma ve var olan sosyal sorunların giderilmesinde kamu kesimine daha fazla rol ve sorumluluğun verildiği dönemdir. Refah devleti anlayışının ortaya çıkışında daha önceki dönemlerde kamu dışında kalan kesimlere daha fazla görev verilmesinin kamusal hizmetlerde bölünme ve duplikasyon nedeniyle ortaya çıkardığı başarısızlıklar ve bu sürecin verimli ve etkin bir şekilde yönetilmemesi etkili olmuştur. Son aşama ise çoğul devlet anlayışının hâkim olmaya başladığı 1970'ler sonlarında ortaya çıkmıştır. Refah devleti anlayışına getirilen eleştiriler özellikle devletin vatandaşlarına hizmetleri minimum standartta sunması yönünde olmuştur. Hâlbuki 20. yy ile birlikte ihtiyaçlara çeşitlenerek artmış, hizmetlerin sunumunda kalite beklentisi ve kullanıcı tercihlerinin önem kazanması ile devletten beklentiler farklılaşmıştır. Bu bağlamda hizmetlerin beklentileri tam manasıyla karşılayabilmesi bakımından merkezi ve yerel idari birimler arasında bir görev paylaşımına gidilmesi zorunluluğu ile karşılaşılmaktadır. Öte yandan verimsizliklere karşın da bir diğeri yaklaşım da özelleştirme ve piyasanın etkin kılınması yönünde ortaya çıkmıştır. Özel kesimin kamu kesimine göre daha etkin olduğu

görüşü ile birlikte özel kesimin kullandığı teknik ve yöntemlerin kamu kesimine adaptasyonu için çalışmalar başlamıştır. 1990'lardan sonra ise bu süreç yeni kamu yönetimi adı altında anılmaya başlamıştır.

Özetle yeni kamu yönetimi anlayışında etkili olan iki unsurdan bahsedilebilir (Özer, 2005:226). İlki ekonomi düşüncesinden meydana gelen değişimin etkileri iken ikincisi ise kamuda özel sektör temelli yönetim araçlarının kullanılmaya başlamasıdır. Geçerli olan iktisadi paradigma yönetim üzerinde muhakkak etkilerini yansıtacaktır. Bu çerçevede rekabete ve kullanıcı tercihlerine, açıklığa, saydamlığa ve motivasyonu ön plana koyan kurumsal ekonomi düşüncesi yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında etkili olan bir süreçtir. Öte yandan adeta ilk unsurun devamı niteliğinde olmak üzere özel sektör temelli profesyonel yönetim anlayışı, teknik uzmanlık, performans ölçümü gibi yönetim araçlarının kamu kesiminde kullanılmaya başlaması da yeni kamu yönetimi anlayışının gelişiminde etkili olmuştur.

Yeni kamu yönetiminin temel özellikleri şu şekilde gösterilebilir (Pollitt, 1994; Osborne ve McLaughlin, 2002:9; Osborne, 2006:379):

- Aktif katılımı ve girişimci yönetim anlayışını benimser.
- Standartların belirlendiği ve performans ölçümünün yapıldığı bir yaklaşımdır.
- Kamusal hizmetlerin bölünmesini ve yerel idarelerce de sunulmasını gerektirir.
- Kamusal hizmetlerin sunumunda rekabeti geliştirir.
- Kamu yönetiminde özel kesim yönetim tekniklerinin kullanılarak etkin kılınmasını amaçlar.
- Kaynakların etkin ve disiplinli bir şekilde dağılımını sağlar.
- Müşteri ve kalite odaklılığa önem verir.
- Kamu, özel ve üçüncü sektörler arasındaki sınırları berraklaştırır.
- Hiyerarşik ilişkiye karşın sözleşmelere dayalı ilişkileri esas alır.
- Bireysellik ve etkinliğe önem verir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının alternatif bir çözüm önerisi olarak karşısına çıktığı geleneksel kamu yönetimi ile farklılıkları özet olarak Tablo 1'de verilmiştir.

**Tablo 1:** Kamu Yönetiminde Geleneksel ve Yeni Yaklaşımın Farkı

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
<b>Yapı</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Weber'in bürokrasi modeline dayalı</li><li>• Aşırı kuralcı</li><li>• Katı hiyerarşi</li><li>• Merkeziyetçi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dar merkez</li><li>• Geniş-yatay çevre</li><li>• Adem-i merkeziyetçi</li><li>• Esnek örgüt yapısı</li><li>• Yumuşak hiyerarşi</li></ul>
<b>Kamunun Faaliyet Alanı</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hizmet devleti</li><li>• Devlet, yoğun kamusal mal ve hizmet üreticisi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Minimal devlet</li><li>• Hizmet sorumluluğu ile hizmet sunumu-üretimi ayrılır</li></ul>
<b>Sistem</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Merkezin birçok kademe tarafından yürüttüğü ayrıntılı gözetim ve denetim</li><li>• Denetimde mali ve hukuki ilkeler</li><li>• Bürokrasi ve siyaset merkezli</li><li>• Hizmette nicelik</li><li>• Bürokrat yönetici tipi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Performans hedefleri</li><li>• Maliyetler</li><li>• Ekip ve görev anlayışı</li><li>• Piyasa sisteminin denetimi</li><li>• Çıktılar</li><li>• Müşteri vatandaş merkezli</li><li>• Kamuya karşı sorumluluk</li><li>• Hizmetlerde nitelik</li><li>• İşletmeci girişimci yönetici tipi</li></ul>

**Kaynak:** Eryılmaz, 2006:24.

Kamu yönetiminde iki yaklaşımın farklılıkları Tablo 1’de ifade edilmiştir. Yeni kamu yönetiminin öne çıkan özellikleri yapı, kamunun faaliyet alanı ve sistem başlıkları itibariyle ele alındığında sınırlı devlet, esnek örgüt yapısı, yumuşak hiyerarşi, adem-i merkezîyetçilik, performans ölçümü, hesap verme sorumluluğu ve girişimci zihniyetli yönetici profili olarak sıralanabilir. Kamu yönetimine geleneksel yaklaşım, hantal yapısı, bürokrasinin yoğun yaşanması, etkinliğin sağlanamaması, kendini değişen yenedünyaya adapte edememesi, üretken olmaması gibi sorunlar nedeniyle eleştirilmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde yeni anlayışın söz konusu sorunları görerek bunları gidermek üzere ortaya çıkan bir yaklaşım olduğu ifade edilebilir. Zira dikkat edildiğinde yeni yaklaşımın özelliklerinin geleneksel yaklaşımın özelliklerine genel olarak tezat olduğu ve adeta onu değiştirmek üzere ortaya çıktığı görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının 1997 sonrasında ise *yönetişim* adı altında bir görünümünden bahsetmek mümkündür. Bu kavram altında devlet kamusal hizmetlerin planlayıcısı ve sunucusu olmanın ötesinde kamu yönetimi sürecinde hükümet, gönüllüler, üçüncü sektör ve özel sektör ile iletişimi ve koordinasyonu gerektiren bir anlayış kapsamında yeniden tanımlanmaktadır. Burada kilit unsur ise devletin kamusal karar alma süreçlerinde birçok aktörle işbirliği içerisinde hareket etmesidir (Osborne ve McLaughlin, 2002:10). Devlet, yatay yönetim anlayışı kapsamında; kamu özel ortaklığı, paydaş katılımı ve vatandaş katılımı gibi farklı biçimlerde ve yönetim kavramı altında yeni bir şekil almıştır (Klijn, 2012:1). Bu format içerisinde kamu kesiminin katı hiyerarşik yapısı yerine gerek özel kesim gerekse de vatandaşın yönetim kapsamına dâhil olduğu bir yönetim anlayışına geçildiği ifade edilebilir. Söz konusu değişimin altında birçok sebep bulunmaktadır. Ancak özellikle devlete verilen rol ve sorumluluklardaki değişim bu sebeplerin özeti olarak gösterilebilir. Yönetişim; kamusal karar alma ve uygulama süreçlerinde çeşitli aktörlerin bulunmasını gerektiren bir kavramdır. Bu bağlamda son yıllarda ülkeler karşılaştıkları karmaşık yapıdaki sorunları başarı ile çözümlenebilmek için toplumsal aktörlere daha fazla bağlılık göstermektedir. Öyle ki katılımçılık olarak ifade edilen yönetim ilkesinin kamu kesiminde oldukça yoğun bir şekilde kullanılmaya başladığını ifade etmek mümkündür. Yönetişimin kamu yönetimi ve nihayetinde toplum bakımından faydalı sonuçlar ortaya çıkarması beklenmektedir. Bu bağlamda yönetişim; kamu yönetimini vatandaşa yaklaştırır, kamu yönetimini etkinleştirir, yolsuzlukla mücadeleyi sağlar, yönetime farklı paydaşların görüş bildirerek katılımını sağlar ve dolayısıyla da kararların içeriğini zenginleştirir, uygulanmasındaki etkinliği artırır, demokrasiyi güçlendirir, kurumların meşruluğunu artırır, karar ve işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını sağlar (Tesev, 2008:18). Yönetişimin kendisinden bekleneni sağlayabilmesi açısından kamu yönetiminde bazı ilkelerin de dikkate alınması gerekmektedir. Bir başka anlatımla yönetişim bünyesinde toplumun yararına olabilecek birçok ilkeyi barındırdığı için faydalı görülmektedir. Bu ilkeler arasında, tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımçılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindenlik ve ölçülülük sayılabilir (Tesev, 2008:19). Söz konusu ilkelere kamu yönetim anlayışında uyulması nihayetinde yönetişim kavramını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede iyi yönetişimin temel ilkeleri Şekil ’deki gibi gösterilebilir.

Şekil 1: İyi Yönetişimin Temel İlkeleri



Kaynak: Tesev, 2008:19.

Kamusal kararların hem kendi içinde hem de zaman içerisinde tutarlı olması, devlet faaliyetlerinin öngörülebilir olması, değişimlere karşı sorumluluk bilinci içerisinde devletin hızlıca cevap vermesi, kamusal kaynakların elde edilmesi, kullanımına dair hesap verme sorumluluğu altında hareket edilmesi, standart bir uygulama bütünlüğü ile toplumda yer alan bireylere eşit uygulamaların yapılması, kamusal karar alma süreçlerinin açık ve anlaşılır olması, karar alma süreçlerine paydaş katılımının sağlanması ve bütün bu süreçlerde hukuka bağlı kalınması yönetişimin temel ilkeleri arasında sayılabilir (Tesev, 2008: 18-19).

Yönetişim ilkelerinin her birinin ayrı ayrı önemi bulunmakta olup, bunların tamamının bir arada uygulanması iyi bir yönetişimin varlığını gösterir. İyi yönetişim kavramı özellikle Dünya Bankası çalışmaları ile literatürde yerini almıştır. İlk defa 1989 yılındaki çalışma ile Sahra Altı Ülkeler açısından sürdürülebilir bir iktisadi gelişimin sağlanabilmesi bakımından kavramın kullanıldığı görülmektedir. Sonrasında yine Dünya Bankası'nın bir başka çalışmasında 1992 yılında kullanılan kavram ile ülkelerde gelişimin sağlanmasında iyi yönetişimin önemine değinilmektedir. Bir başka Dünya Bankası çalışması 1994 yılında yayınlanmış olup, bu çalışma kapsamında iyi yönetişim uygulamalarına ilişkin tecrübeler irdelenmiştir.

Yönetişim bakımından her bir ilkenin önemli olduğu yukarıda ifade edilmiştir. Ancak iki ilkeye ayrıca vurgu yapılabilir. Bunlar şeffaflık ve katılımcılıktır. Söz konusu iki ilke birlikte açıklık ilkesini oluşturmaktadır.

Şeffaflık bilginin erişebilir olması olarak ifade edilebilir. Kamusal karar alma süreçlerine ilişkin bilginin kamuoyu tarafından erişebilir olması şeffaflık olarak tanımlanabilir. Şeffaflığın farklı boyutları bulunup özellikle mali şeffaflık kamu yönetimi açısından önemli bir konu olagelmıştır. Şeffaflık bilgi ile ilgili bir kavram olup, bu bilginin mahiyetine göre farklı tanımlamalar ile ifade edilmektedir. Mali şeffaflık; hükümet yapısı ve fonksiyonlarının, uygulayacağı politikaların, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açıklığı olarak ifade edilmekte ve bu durum hükümet içi veya dışındaki faaliyetlere ilişkin güncel, inanılır, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırılabilir nitelikteki hazır bilgiye ulaşılabilir olmayı gerektirmektedir



(Kopits ve Craig, 1998). Kısaca mali şeffaflık kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına dair bilginin var olmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000:28).

Katılımcılık ilkesi ise karar alma süreçlerine paydaşların da dâhil edilmesini ifade etmektedir. Paydaşlar ise alınacak kararlardan etkilenen kesimi göstermektedir. Örneğin mahalli bir idare için o bölgede yaşayan bir vatandaş veya üniversitedeki bir öğrenci paydaş olarak örneklendirilebilir. Katılımcılık ilkesi ile devlet ve vatandaş arasındaki bağın güçlendirilmesini sağlamak üzere bilgiye erişim, müzakere, iletişim, sosyal diyalog ve aktif katılım kavramlarının önem kazandığı söylenebilir (Aktan ve Çoban 2006:14). Örneğin vatandaşın kamusal meselelere dair bilgi talep etmesi ve bunu sağlamak üzere devletin bilgi edinmeye olanak tanıyan yasal düzenlemelere gitmesi bu çerçevede değerlendirilebilir. Karar alma süreçlerine vatandaşların aktif katılımı ile farklı görüşler açısından bir uzlaşmanın sağlanması mümkün olabilecektir. Günümüzde özellikle yönetime daha yakın olma imkânı sunan mahalli yönetim birimlerinde katılımcılığın uygulanması daha da kolaydır. Bu aslında adeta demokrasinin uygulamalı bir okulu olma özelliğini mahalli yönetimlere sunmaktadır.

Kamu yönetiminde açıklık ilkesi özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından gelişmenin en önemli ayaklarından birisini oluşturmaktadır. Söz konusu ülkeler açısından görece yüksek olan yolsuzluk algılarının ortadan kaldırılabilmesi hususunda bu ilkenin önem kazandığı özellikle yönetim kavramının ilk kullanıldığı Dünya Bankası çalışmalarından anlaşılmaktadır. Bu bağlamda açık bütçe süreci de açık yönetim anlayışı kapsamında önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

#### KAMUDA AÇIK BÜTÇE SÜRECİ

Bütçe kamusal kararların hayata geçirilmesinde önemli bir araçtır. Nihayetinde planların hayata geçirilmesi bakımından mali kaynağa ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenler bütçe kamusal kararların hayata geçirilmesinde kamu yönetiminin mali boyutunu ifade etmekte kullanılan bir kavramdır. Bütçe genel olarak gelecek belirli bir döneme ilişkin planlanan kamusal hizmetlerin yapılmasına, planlanan kamusal gelirlerin elde edilmesine yetki ve izin veren hukuki nitelikte bir araç olarak tanımlanmaktadır. Kamu kesimi açısından bütçe farklı aşamalardan oluşmaktadır. Bu bağlamda bütçe hazırlık, görüşme, onaylama, uygulama ve denetim aşamalarından oluşur. Bu çerçevede açık bütçe süreci, söz konusu bütçe aşamalarına dair bilginin erişebilir olmasını ve özellikle bütçe hazırlık sürecinin de katılımcı olmasını gerektirmektedir.

Dünya'da açık bütçe süreci uluslararası bir kuruluş olan Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership) tarafından Açık Bütçe Anketi (Open Budget Survey) ile araştırılmakta ve yaklaşık 110 ülkeye ilişkin araştırma sonuçları ise iki yılda bir Açık Bütçe İndeksi (Open Budget Index) ile yayınlanmaktadır. Söz konusu kuruluş yoksulluğu azaltmak ve etkin bir hükümet meydana getirmek amacıyla dünya üzerinde çeşitli sivil toplum örgütleri ile işbirliğinde bulunarak bütçe analizleri yapmakta ve yoksulluk ile savaşmada en önemli araç olarak bütçeleri görmektedir. Kuruluşun amacı toplumdaki fakir ve düşük gelirli kimselerin taleplerini cevaplandırarak devlet bütçelerinin oluşturulması amacıyla bütçe sistemlerinin saydam ve hesap verilebilir olmasını sağlamaktır (Bağdigen ve Avcı, 2014:47). Açık bütçe anketi; bütçe saydamlığı, katılımcılığı ve izlenimine ilişkin bağımsız karşılaştırılabilir bir ölçümü sunan araştırmadır. Söz konusu araştırmada özellikle ülkelerin bütçenin farklı aşamalarında kamuoyuna sunması gerektiği belgeleri zamanında yayınlayıp yayınlamadığı araştırılarak puanlamaya gidilmekte ve nihayetinde bir endeks oluşturulmaktadır. Endeks değeri 0-100 arasında yer almakta ve 100'e doğru gidildikçe daha açık bir yapı ortaya çıkmaktadır. Endeksin elde edilmesinde kamuoyuna duyurulması gereken belgeler Tablo 2'deki gibidir.

**Tablo 2:** Bütçe İle İlgili Belgeler

Aşama	Belge	Açıklama
Hazırlık	Bütçe Öncesi Rapor	Bütçenin hazırlanmasında dikkate alınması gereken varsayımları içerir.
	Yürütmenin Bütçe Teklifi	Hükümetin politika önceliklerine ve harcamacı birimler (bakanlıklar)'in bütçelerine ilişkin detaylı planları içerir.
Onaylama	Onaylanan Bütçe	Yasama tarafından onaylanmış ve hükümete gelir toplama, harcama yapma yetkisi verilen yasallaşmış bütçelerdir.
Uygulama	Yıl İçi Raporlar	Genelde aylık veya üçer aylık olmak üzere gerçekleşen gelir, gider, borç bilgilerini içeren raporlardır.
	Yarıyıl Raporu	İlk altı aya ilişkin gerçekleşen gelir, gider, borç bilgilerinin yanında makroekonomik varsayımların tekrar gözden geçirilerek ikinci altı aya ilişkin beklentilerde güncellemeleri içerir.
	Yıl Sonu Raporu	Mali yılsonunda ortaya çıkan kamu hesapları ile birlikte mali yılbaşında planlanan programların ne düzeyde gerçekleştirildiğine ilişkin bilgileri içerir.
	Vatandaş Bütçesi	Bütçe uygulamalarına ilişkin teknik olmayan halkın anlayacağı nitelikte bilgileri içerir.
Denetim	Denetim Raporu	Hükümetin mali performansına ilişkin denetim kuruluşlarınca yapılan denetim sonuçlarının yer aldığı raporlardır.

**Kaynak:** Ramkumar ve Shapiro: 2010.

Tablo 2'den de görüleceği üzere farklı bütçe aşamalarında farklı belgelerin yayınlanması gerekmektedir. Açık bütçe sürecinin sağlanabilmesi bakımından bahsedilen sekiz belgenin önemli olduğu ifade edilebilir.

### GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE AÇIK BÜTÇE SÜRECİ

Uluslararası Bütçe Ortaklığı Kurumu tarafından 2006 yılından itibaren en az iki yılda bir olmak üzere yayınlanan Açık Bütçe Endeksi (OBI) verileri bu kısımda değerlendirilmektedir. Örneklem kapsamında 30 gelişmekte olan ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler; Arnavutluk, Arjantin, Bangladeş, Bulgaristan, Bolivya, Brezilya, Botsvana, Kamerun, Çin, Kolombiya, Kosta Rika, Cezayir, Ekvator, Mısır, Guatemala, Honduras, Endonezya, Hindistan, Jordan, Kenya, Sri Lanka, Fas, Moğolistan, Meksika, Nijerya, Peru, Filipinler, Pakistan, El Salvador ve Türkiye'dir. Adı geçen ülkelere ait OBI değerleri 2006- 2017 dönemleri için Tablo 3'de verilmiştir.



**Tablo 3:** Gelişmekte Olan Ülkelerde Açık Bütçe Endeks Değerleri

Ülke	2006	2008	2010	2012	2015	2017	Ortalama
Arnavutluk	25	37	33	47	38	50	38.3
Arjantin	40	56	56	50	59	50	51.8
Bangladeş	39	42	48	58	56	41	47.3
Bulgaristan	47	57	56	65	65	66	59.3
Bolivya	21	7	13	12	17	10	13.3
Brezilya	74	74	71	73	77	77	74.3
Botsvana	65	62	51	50	47	8	47.2
Kamerun	29	5	2	10	44	7	16.2
Çin	14	13	11	57	14	13	20.3
Kolombiya	61	61	58	45	57	50	55.3
Kosta Rika	45	47	50	12	54	56	44.0
Cezayir	28	2	1	13	19	3	11.0
Ekvator	32	39	31	31	50	49	38.7
Mısır	19	43	49	13	16	41	30.2
Guatemala	46	46	50	51	46	61	50.0
Honduras	38	12	11	53	43	54	35.2
Endonezya	42	54	51	62	59	64	55.3
Hindistan	53	60	67	68	46	48	57.0
Jordan	50	53	50	57	55	63	54.7
Kenya	48	58	49	49	48	46	49.7
Sri Lanka	47	64	67	46	39	44	51.2
Fas	19	28	28	38	38	45	32.7
Moğolistan	18	36	60	51	51	46	43.7
Meksika	50	55	52	61	66	79	60.5
Nijerya	20	19	18	16	24	17	19.0
Peru	77	67	65	57	75	73	69.0
Filipinler	51	48	55	48	64	67	55.5
Pakistan	51	38	38	58	43	44	45.3
El Salvador	28	37	37	43	53	45	40.5
Türkiye	42	43	57	50	44	58	49.0
<b>Ortalama</b>	40.6	42.1	42.8	44.8	46.9	45.8	

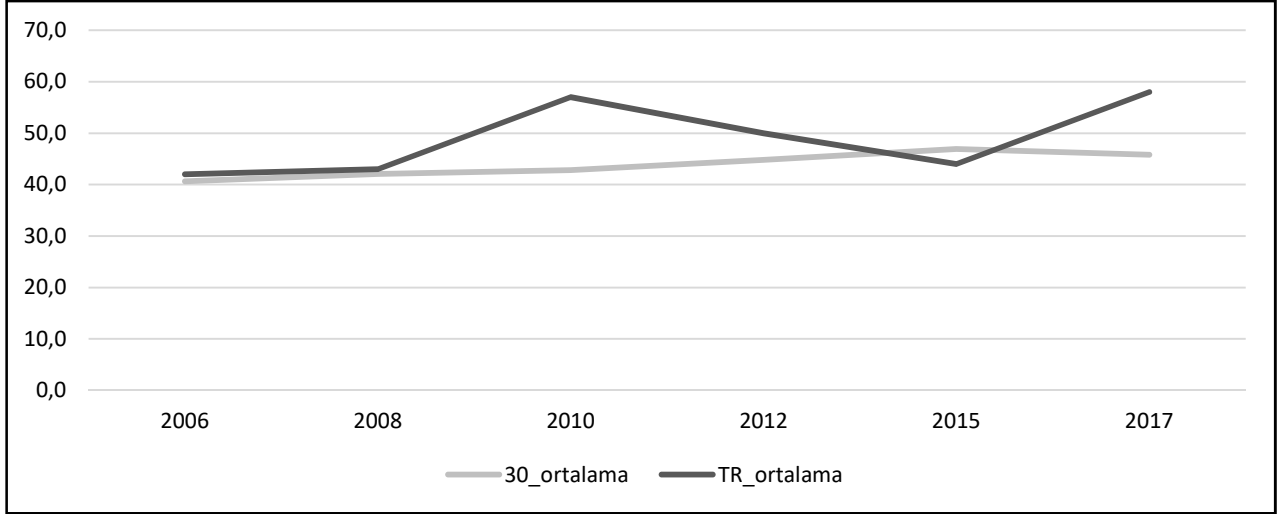
**Kaynak:** IBP.

Tablo 3’de 30 ülkeye ait OBI değerleri 6 farklı dönem için yer almaktadır. En son sütun ülkelerin söz konusu 6 farklı dönem için bireysel ortalamalarını vermektedir. En alttaki satır ise her bir dönem için 30 ülkeye ait ortalama OBI değerini göstermektedir. İncelendiğinde en yüksek bireysel ortalama OBI değerinin 74.3 ile Brezilya’ya, en düşük bireysel ortalama OBI değerinin ise 11.0 ile Cezayir’e ait olduğu görülmektedir. Türkiye’nin bireysel ortalama OBI değeri ise söz konusu 6 farklı dönem için 49.0 olarak gerçekleşmiştir. Bu

bağlamda genel bir değerlendirme yapıldığında 30 ülke arasında genel bireysel ortalama OBI değeri açısından Türkiye'nin 14. sırada olduğu söylenebilir.

Her bir dönem için 30 ülkenin ortalama değerleri dikkate alındığında ise en yüksek ortalama OBI değerinin 46.9 ile 2015 yılına ait olduğu, en düşük ortalama OBI değerinin ise 40.6 ile 2006 yılına ait olduğu görülmektedir. Buna ilişkin Türkiye ile mukayeseli grafiksel gösterim Grafik 1'de yer almaktadır.

**Grafik 1:** Ortalama OBI Değerinin Trendi (30 Ülke ve Türkiye Mukayesesi)



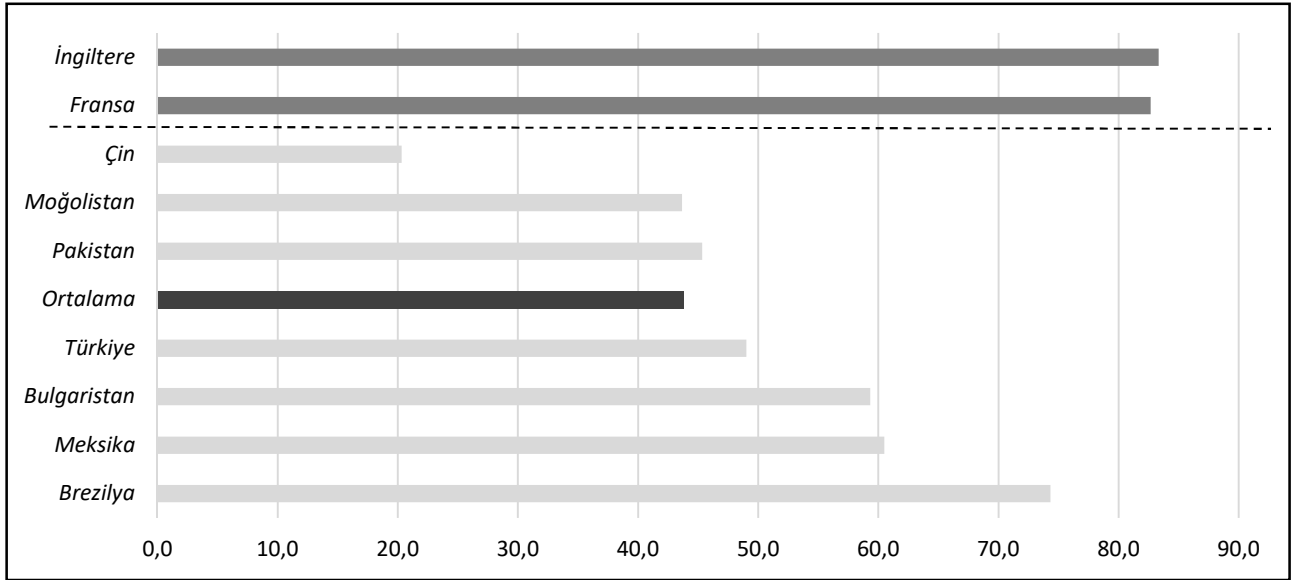
**Kaynak:** IBP.

Grafik 1'den elde edilen sonuca göre gelişmekte olan ülkeler için genelde yıllar itibariyle OBI değerinde bir artış gözlenmektedir. Türkiye açısından bakıldığında ise yıllar itibariyle OBI değerinin 2006'dan 2012'ye artış; 2012'den sonra ise azalış ve son dönem olan 2017'de ise artış gösterdiği ifade edilebilir. En yüksek bireysel değerin Türkiye açısından 2017 yılında gerçekleştiği görülmektedirken en düşük bireysel değerin ise 2006 yılında ortaya çıktığı söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkeler açısından yıllar itibariyle OBI değerlerinin genel olarak yükselmesi söz konusu ülkeler açısından açık bütçe süreçlerine her geçen yıl daha fazla önem verildiğinin göstergesidir. Açık bütçe sürecinin söz konusu ülkeler açısından açık yönetim anlayışının elde edilmesi bakımından önemli bir girişim olduğu söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki açık bütçe sürecine ilişkin durum yukarıdaki gibidir. Ancak değerlendirmenin daha sağlıklı olabilmesi bakımından bir başka anlatımla büyük resmi görebilmek adına gelişmiş ülkelerdeki durumu da göz önünde bulundurmak yararlı olacaktır. Bu çerçevede örneğin Fransa'da OBI değerleri 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 ve 2017 yılları için sırasıyla 89, 87, 87, 83, 76 ve 74 olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde İngiltere için ise OBI değerleri sırasıyla 88, 88, 87, 88, 75 ve 74'dür. Bu bağlamda Fransa için beş yılın ortalama OBI değeri 82,7 iken İngiltere için ise bu değer 83,4 olarak gerçekleşmiştir. Buna ilişkin gösterim Grafik 2 ile mukayeseli biçimde sunulmuştur. Grafik 2 örneklemeden seçilmiş gelişmekte olan ülkelerin, örneklemin tamamındaki gelişmekte olan ülkelerin 6 farklı dönem için ortalama OBI değerine ve seçilmiş iki referans gelişmiş ülke OBI ortalaması değerine göre durumunu göstermektedir.

**Grafik 2:** Seçilmiş Ülkelerde Mukayeseli Açık Bütçe Endeks Değerleri



**Kaynak:** IBP

Grafik 2; 2006-2008-2010-2012-2015 ve 2017 dönemlerine ait ortalama OBI değerlerini yansıtmaktadır. Gelişmiş iki ülke olan İngiltere ve Fransa'nın OBI değerlerinin seçilmiş gelişmekte olan ülkelere ve örneklemedeki tüm gelişmekte olan ülkelerin ortalamasına göre daha yüksek seviyelerde gerçekleştiği görülmektedir. Buna karşın kendi içlerinde incelendiğinde ise Brezilya, Meksika, Bulgaristan ve Türkiye gibi ülkelerin ortalamasının üzerinde yer aldığı ifade edilebilir. Bu bağlamda gelişmiş ülkelere seçilen iki referans ülke değerleri ile mukayese edildiğinde gelişmekte olan ülkelerin OBI skorlarını iyileştirmek adına epey yol almaları gerektiği aşikârdır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu yönetim anlayışında yaşanan dönüşüm kapsamında iyi yönetim ilkeleri önemli hale gelmiştir. Söz konusu ilkelerin her birisi oldukça önemli görülmektedir. Bunun yanında özellikle açıklık ilkesi son yıllarda diğerlerine göre akademik alanda ön plana çıkmaktadır. Bu çalışmada da açıklık uygulaması olarak açık bütçe süreci ele alınmıştır. Açık bütçe süreci uluslararası bir kuruluş tarafından düzenli bir şekilde yayınlanan açık bütçe endeksi çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu bağlamda özellikle gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye açısından yıllar itibarıyla söz konusu endeksin gelişimi analiz edilmiştir. Gelişmekte olan ülkeler açısından açık bütçe uygulamaları kamu yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi bakımından önemli görülmektedir. Genel olarak gelişmekte olan ülkeler açısından açık bütçe sürecinin zaman içerisinde daha iyi anlaşıldığı, bu manada politikalar geliştirilerek benimsendiği ve daha iyi sonuçların elde edildiği görülmektedir. Buna karşın bazı eksiklikler de henüz giderilememiştir. Açık bütçe sürecine ilişkin endeks değerlerinin gelişmiş ülkelere 100 üzerinden ortalama olarak yaklaşık 74 seviyelerinde gerçekleşmesine karşın gelişmekte olan ülkelere ise yaklaşık 45'ler düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu bağlamda özellikle açık bütçe sürecinde yayınlanması gereken belgelerin tam olarak yayınlanmadığı ifade edilebilir. Dolayısıyla endeks değerinin yükseltilmesi bakımından bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu çerçevede; vatandaş katılımını sağlamak üzere tekniklerin geliştirilmesi, vatandaşın bütçe süreçlerini daha iyi anlayabilmesi ve analiz

edebilmesi bakımından vatandaş bütçesi adı altında uygulamaların çoğaltılması gerekmektedir. Vatandaşın devletin bütçe uygulamalarına ilişkin basit, anlaşılabilir, güncel ve inanılır niteliklere sahip olan bilgiyi elde edebilmesi bakımından vatandaş bütçesi uygulamasının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede örneğin vergi gelirlerinin ne kadarı eğitime, sağlığa ayrılmaktadır gibi soruların yanıtının söz konusu vatandaş bütçeleri ile kamuoyuna duyurulması, vatandaşın süreci idrak edip katılımının sağlanması ve nihayetinde kamusal kaynakların etkin kullanımı üzerinde vatandaşın ilgi ve denetiminin sağlanması bakımından önemli görülmektedir. Örneğin Türkiye açısından incelendiğinde vatandaş bütçe rehberinin 2017 yılından itibaren Maliye Bakanlığı'nca kamuoyu ile paylaşıldığı görülmektedir. Kamu kurumları tarafından bütçe süreçlerine ilişkin daha fazla bilginin paylaşılması hususunda önlemlerin alınması gerekmektedir. Örneğin vatandaşın kamusal faaliyetlere ilişkin bilgi sahibi olabilmesine katkı sunacak nitelikte kolay, anlaşılır, güncel ve fonksiyonel kurumsal internet sayfalarının var olması gerekmektedir. Öte yandan bir diğer atılması gereken adım ise kamusal katılımı teşvik eden daha fazla imkânın oluşturulması gerekmektedir. Bir diğer önemli husus ise tüm süreci izleyen, denetleyen ve değerlendiren kurumların güçlendirilmesidir. Özellikle sivil toplum kuruluşlarına bu çerçevede önemli görevler düşmektedir.

#### KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. Ve Çoban, H. (2006). "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri", (Ed.) Aktan C. C., Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 13-40.
- Atiyas, İ. Ve Sayin, Ş. (2000). "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", (Ed.) Atiyas, İ. Ve Sayin, Ş., Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, İstanbul, 27-43.
- Bağdigen, M. Ve Avcı, M. (2014). "Karadeniz ve Balkan Ülkelerinde Bütçe Süreçlerinde Saydamlık", (Ed.) Hasan V., Özcan S. Ve Gökhan D., 1. Karadeniz ve Balkan Ekonomik ve Politik Araştırmalar Sempozyumu Bildiriler Kitabı, BULUŞ Tasarım ve Matbaacılık Hizmetleri San. Tic., Zonguldak, 42-54.
- Eryılmaz, B. (2006). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Gruening, G. (2001). "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", International Public Management Journal, 4 (1): 1-25.
- Hood, C. (1995). "The New Public Management in The 1980s: Variations on A Theme", Accounting, Organizations and Society, 20 (2/3): 93-109.
- Klijn, E. H. (2012). "Public Management and Governance: A Comparison of Two Paradigms to Deal with Modern Complex Problems", (Ed.) Faur D. L., The Handbook of Governance, Oxford University Press, 201-214.
- Kopits, G. Ve Craig, J. (1998). "Transparency in Government Operations", IMF Occasional Papers, No 158.
- Osborne, S. P. Ve Mclaughlin, K. (2002). "The New Public Management in Context, (Ed.) Mclaughlin, K., Osborne, S.P. Ve Ferlie, E., New Public Management: Current Trends and Future Prospects, Routledge, London, 7-14.
- Osborne, S. P. (2006). "The New Public Governance?", Public Management Review, 8 (3): 377-387.
- Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara.



Pollitt, C. (1994). “Modernizing the Management of the Public Services Sector: Between Crusade and Catastrophe?”, paper presented to the Administrative Development Agency (November, Helsinki).

Ramkumar, V. Ve Shapiro, I. (2010). “Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?”, *International Budget Partnership*. Washington D.C.

Robinson, M. (2015). From The Old Public Administration to The New Public Service, Global Centre for Public Service Excellence, UNDP, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjOtlv1sf7YAhWJCiwKHTixAc8QFggwMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fundp%2Flibrary%2Fcapacity-development%2FEnglish%2FSingapore%2520Centre%2FSPS-Reform\\_Paper.pdf%3Fdownload&usg=AOvVaw2id-d88Sd9SIWSkl8La5O3](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjOtlv1sf7YAhWJCiwKHTixAc8QFggwMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fundp%2Flibrary%2Fcapacity-development%2FEnglish%2FSingapore%2520Centre%2FSPS-Reform_Paper.pdf%3Fdownload&usg=AOvVaw2id-d88Sd9SIWSkl8La5O3), (20.12.2016)

TESEV (2008). İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul.

WORLD BANK (1989). Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth, A World Bank Publication, Washington, D.C.

WORLD BANK (1992). Governance and Development, A World Bank Publication, Washington, D.C.

WORLD BANK (1994), Development in Practice Governance The World Bank’s Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C.

IBP, <https://www.internationalbudget.org/>, (20.12.2016)