

Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi *

Tolga DEMİRBAŞ^(*)

Özet

Kamu bütçesi alanında son yıllara kadar yaygın görüş, genel kabul gören bütçe ilke ve tekniklerine gerektiği gibi uyulması halinde bütçe fonksiyonlarının düzgün işleyeceği zıdır. Hatta günümüzde bile birçok ders kitabında bütçe ilkesi ve bütçe tekniği kavramları bu çerçevede tanımlanmaktadır. Bununla birlikte yapılan araştırmalar, söz konusu ilke ve tekniklerin harcama kontrolünü, kaynak tahsisinde ve hizmet sunumunda etkinliği ve diğer bütçe fonksiyonlarının etkin çalışmasını garanti edemeyeceğini göstermiştir. Makale bu sorun üzerine odaklanmakta ve bütçeleme sürecinde bütçe fonksiyonlarının etkin işlenmesini engelleyebilen ve kâğıt üzerinde olmayan kuralların diğer bir ifadeyle sınırlamaların varlığına ve önemine dikkat çekmektedir. Bütçelemenin davranışsal boyutu olarak da gösterilen bu kurallar, bütçeleme sürecinin yenilenmesinde ya da yeniden şekillendirilmesinde hayati önem taşımaktadırlar. Bu nedenle makalede söz konusu kurallar hesaba katılarak yapılan bütçe reform önerilerinin neler olduğu da gösterilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu bütçeleme süreci, bütçe reformları, bütçelemede kurumsal yapı, bütçelemede yazılı olmayan kurallar, bütçe fonksiyonları.

The Importance Of The Non-Formal Rules In Public Budgeting Process And Their Effects On Budget Reforms

Abstract

Until today, general accepted approach in the public budgeting area is that the budgeting functions will properly works if the budget principles and techniques are properly implemented. At the present, therefore, the concepts of budget principles and budget techniques are described in line with this approach in many textbook. However, some studies have presented that the principle and techniques mentioned above can not guarantee the

*Bu makale, yazarın Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında hazırlayıp savunduğu “Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi” adlı doktora tezine dayanmaktadır.

** Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi, tolga@uludag.edu.tr

control of the expenditures, effectively allocation and using of the resources, and properly working the other budget functions. This article focuses on this issue and examines non-formal rules (or constraints) of the budgeting process that can negatively effect on the budget functions. These rules that are also named as behavioral dimensions of public budgeting are very important in modernizing or reforming budgeting process. Thus, how these rules effect on the budgeting reforms are also presented in the article.

Keywords: Public budgeting process, budget reforms, institutional structure of budgeting, non-formal rules in budgeting, budget functions.

1. Giriş

Doğuşundan günümüze kadar kamu kesiminde “bütçeleme”, normatif nitelikleriyle ön plâna çıkan ve bu ekseninde gelişen bir kavramdır. Nitekim tarih sahnesinde yerini alan geleneksel ve modern bütçeleme yaklaşımları incelendiğinde “olması gereken”in bu yaklaşımların mihenk taşı konumunda olduğu hemen farkedilmektedir. Örneğin, bütçenin yıllık olma, genellik, birlik gibi geleneksel ilkelere uygun hazırlanması ve yönetilmesi gerekliliği, geleneksel bütçe yaklaşımının en önemli vazgeçilmezi olarak nitelenebilir. Benzer nitelik program bütçe ya da sıfır esaslı bütçe gibi modern bütçe yaklaşımlarında, “ödeneklerin birtakım sistematik analizlere dayalı olarak tahsis edilmesi gerekliliği” olarak görülmektedir. Kısaca ifade edilirse her iki yaklaşım da bütçenin fonksiyonlarını yerine getirebilmesini, “olması gerekenlere” yani ilke ve kurallara uyulmasına bağlamaktadır. Bu önemden dolayı da sözü edilen ilke ve kurallar, “uyulması gerekenler” başlığı altında yazılı hale getirilmiş ve çoğu yer ve zamanda reçete ya da “reform” olarak önerilerek kullanılmıştır. IMF gibi kurumların önerisiyle bütçe dışı fonları bütçe içine alarak “birlik ilkesi”ne uymaya çalışan ya da Birleşmiş Milletlerin önderliğiyle “program bütçe tekniği”ni uygulamaya çalışan ülkeler buna örnek gösterilebilir.

Normatif eksenli hareket eden ve yazılı reform reçetelerini uygulayan ülkelerde kamu bütçesi fonksiyonlarının işlerliğine bakıldığında ise çarpıcı bir sonuçla karşılaşmaktadır: Geleneksel bütçenin yazılı ilkelerine titizlikle uyulsa da, sistematik değerlendirme ve analizlere dayalı rasyonel bütçe teknikleri kullanılsa da kamu bütçesinden beklenmeyen işlev bozuklukları ortaya çıkabilmektedir. Örneğin geleneksel bütçe ilkelerini ya da modern bütçe tekniklerini en iyi uygulayan gelişmiş ülkelerde “kamu harcamalarının kontrolü” gibi önemli bir bütçe fonksiyonu “harcamalarda kontrol dışılığına” dönüşebilmekte; zengin kaynaklara ve güçlü siyasi taahhütlere rağmen istenmeyen bütçe açıkları ile karşı karşıya kalılabilmektedir. Benzer şekilde modern bütçe teknikleriyle en öncelikli alanlara ödenek tahsisini gerçekleştirebilecek ülkelerde bunun yapılamadığı görülmektedir. Özellikle 1990’lı yıllarda yapılan araştırmalarla kanıtlanan bu durum, kamu bütçesi ve siyasal ekonomi literatüründe önemli bir dönüm noktası olarak kayda geçmiştir.

Bir sonraki adımda, sağlıklı olduğu genel kabul gören normatif kuralların neden bu kuralları en etkin uygulayan ülkelerde bile sağlıklı olmayan sonuçlar getirdiğini anlamak için ülkelerin “bütçe süreçleri”ne odaklanılmıştır. Yapılan araştırmalar, ülkelerin bütçeleme süreçlerinin birbirlerinden farklı olduğunu ve bütçeleme süreci bir oyuna benzetildiğinde uygulanması genel kabul gören yazılı / normatif kuralların dışında bütçe fonksiyonlarını etkileyebilen “yazılı olmayan kuralların” bulunduğunu göstermiştir. Bu önemli tespit, bütçe reformlarının seyrini de önemli şekilde değiştirmiştir. Artık bütçe reformlarında standart reçetelerden ziyade bütçeleme sürecindeki yazılı olmayan kuralların da dikkate alınması ge-

rektiği ön plâna çıkmıştır. Bu makale, bütçeleme sürecinde “kâğıt üzerinde olmayan” ancak bütçe fonksiyonlarına etkide bulunan kuralları diğer bir deyişle bütçelemenin “davranışsal yönlerini” ele almakta ve dünyadaki bütçe reformlarına nasıl etkide bulunduğunu açıklamakta böylelikle günümüzde gerçekleştirilen bütçe reformlarının arkasında yatan sebeplerin daha iyi anlaşılmasını amaçlamaktadır.

2. Bütçenin Doğuşu ve Normatif Yönde Gelişimi

Bütçe, bir yazarın da belirttiği gibi, “akıl değil, tarihin bir ürünüdür”¹. 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında kamu harcamalarının önemli derecede büyümesi, yürütmenin kaynak tahsisi kararlarının, yasama tarafından kontrol edilmesini gündeme getirmiştir. Kontrolün yapılabilmesi için, kaynak tahsisi sürecindeki yetki ve sorumluluklar belirli örgütler arasında bölüşülmüştür. Böylece bir bütçe sürecinde hangi aşamaların olduğu, hangi kurumların ne gibi görevleri, hangi aşamada üstlenmesi gerektiği belirlenmiştir². Söz konusu çerçevenin uzun yıllar boyunca izlenmesi, tüm ülkelerde uyulması gerektiğine inanılan bazı *ilkeleri* ortaya çıkarmıştır. Zaman içinde çok az değişen ya da hiç değişmeyen bu ilkeler, bütçenin tüm gelir ve giderleri içermesini (genellik); bütçe döneminin bir yıl olmasını (yıllık olma); kamu parasının, yasa koyucunun verdiği yetki doğrultusunda harcanmasını (hukukilik) vb. gerektirmiştir. Bu şekliyle bütçe, tarihin akışı içinde, devletlerin icat ettikleri ve zamanla *yazılı (resmî)* hale getirilen birtakım aşama ve ilkelerden oluşan bir süreç ya da uygulama olarak gelişmiştir³. *Geleneksel bütçeleme süreci* olarak da adlandırılan bu yaklaşım, uzun yıllar izlenmiştir ve hâlâ birçok yönden varlığını korumaktadır⁴.

20. yüzyılın ortaları, geleneksel sürece ulusal düzeyde müdahalelerin başladığı yıllardır. Özellikle kamu harcamalarının arttığı 1950’li yıllarda iktisatçılar, yasamaya göre daha güçlü bir yürütme organı hayali ile geleneksel bütçeleme sürecini oldukça teknik bir yaklaşımla düzenlemeye çalışmışlardır⁵. Amaçların belirlenmesi, bu amaçlara ulaştırabilecek alternatiflerin değerlendirilmesi ve sistematik analizlere dayalı olarak programlara ödenek tahsis edilmesine vurgu yapan optimal bütçe sistemleri, geleneksel sürecin üzerine inşa edilmiştir. Örnek olarak 1950’lerde performans bütçeleme, 1960’larda program bütçeleme ve PPBS (Plânlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi), 1970’lerde sıfır-esaslı bütçeleme gösterilebilir. *Modern ya da rasyonel bütçeleme yaklaşımı* olarak da ifade edilen bu yaklaşımda vurgu; Caiden’in deyiimiyle, aynen geleneksel bütçeleme yaklaşımında olduğu gibi bütçelemenin yazılı yönlerindedir. Gerçekten, gerek geleneksel bütçe süreci ve ilkeleri gerekse modern bütçe teknikleri, hep olması gerekene ayarlıdır; diğer bir ifadeyle normatif temellidir⁶.

Bütçelemenin, yukarıda bahsedildiği şekilde normatif temelli bir gelişim izlemesi; resmî bütçe ilke ve tekniklerine uyulmasını, bütçenin üstlendiği fonksiyonları yerine getirebilme-

¹ Aaron Wildavsky, “A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts”, *Public Administration Review*, November/December 1978, ss. 501.

² Adrian Fozzard, “The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting”, Overseas Development Institute, Center for Aid and Public Expenditure, Working Paper 147, UK, July 2001, s. 23.

³ Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Second Printing, April 1999, s. 3-4.

⁴ Fozzard, a.g.e., s. 5.

⁵ Irene S. Rubin, “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, March/April 1990, s. 179.

⁶ Naomi Caiden, “The Boundaries of Public Budgeting: Issues for Education in Tumultuous Times”, *Public Administration Review*, July/August 1985, s. 496. Naomi Caiden, “Public Budgeting Amidst Uncertainty and Instability”, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1981, s. 11-12.

si için bir ön şart haline getirmiştir. Bu nedenle, bütçenin temel ilkelerine ve modern bütçe sistemlerinin öngördüğü süreçlere, tüm ülkelerde eksiksiz bir şekilde uyulmaya çalışılmıştır. Örnek vermek gerekirse, birçok ülkenin yürürlüğe koyduğu tipik reform paketi; bütçe dışı fonların bütçe içine alınması, zamanlı ve güvenilir bilgiler elde etmek üzere bütçeleme tekniğinin ya da muhasebe sisteminin yenilenmesi gibi yenilikleri içermiştir. Diğer bir ifadeyle, uzun yıllar bütçe sürecine ilişkin reformların çıkış noktası, yazılı ilke ve tekniklerin, bütçelemede etkin sonuçları *kendiliğinden* getireceği varsayımı olmuştur⁷.

3. Bütçelemede Yazılı İlke ve Tekniklerin Yetersizliği

Yukarıda belirtildiği gibi bütçeleminin yazılı yönleri –ister geleneksel ister modern bütçeleme yaklaşımı olsun– uzun yıllar boyunca, bütçeleme alanında söz sahibi olmuştur. Bununla birlikte, zamanla birçok ülkenin, temel standartları karşılayan bütçe süreçlerine ve ilkelerine uymasına rağmen, disiplinli ve etkin programlara sahip olamadıkları; kamu harcamalarını kontrol etmede oldukça güçlük çektikleri; kamu kaynaklarının kötü tahsis edildiği; kamu hizmetlerinde kronik verimsizliklerle karşılaştıkları görülmüştür. Örneğin gelişmekte olan ülkeler, özellikle uluslararası örgütlerce önerilen tipik reform programlarını uygulamalarına rağmen yukarıdaki olumsuzluklara maruz kalmış ya da bunları giderememiştir. Benzer durum, kamu kaynaklarının nispeten geniş olduğu, millî gelir seviyesi yüksek ülkeler için de geçerlidir. Kronik bütçe açıkları; kaynakların önceliği azalan alanlardan, yüksek öncelikli alanlara aktarılamayışı; günümüzde birçok gelişmiş ülkenin yaşadığı önemli sorunlar arasında yer almaktadır⁸. Kuşkusuz bu sorunları tamamen bütçe sürecine bağlamak doğru bir yaklaşım olmamakla birlikte yapılan araştırmalar; istenmeyen bütçe sonuçlarını ortaya çıkarabilecek iktisadi ya da siyasi faktörlerin de tam bir açıklayıcı olmadığını göstermektedir. Nitekim gerek iktisadi açıdan oldukça güçlü olan gerekse siyasi açıdan etkin bütçe sonuçları elde etme yönünde kararlı olan birçok hükümet, resmî bütçe ilkelerine ve modern bütçe tekniklerine uymalarına rağmen istenmeyen bütçe açıkları ve etkinsizliklerle karşı karşıya kalmıştır^{9,10}. Bu durumun ortaya çıkarılması, bütçeleme alanında davranış boyutunun önem kazanmasına yol açmıştır. Buna göre yazılı kurallar tek başına etkin bütçe sonuçları için yeterli değildir. Bir uygulamanın ya da reformun başarılı olup olamayacağını, kişi ve kuruluşların davranışlarını yönlendiren ve etkileyen yazılı kurallar kadar yazılı olmayan kurallar da etkilemektedir¹¹.

Gerçekten, bütçeleme sürecinde uyulması gereken ilkeler ve teknikler; kararların nasıl (örneğin hangi bütçe sistemi ile) ve ne zaman alınacağı, bütçe tahminlerinin şekli ve yapısının nasıl olacağı, bütçenin kapsamının ne olacağı gibi sorulara cevap vermektedir. Bunlar;

⁷ Schick, *A Contemporary Approach*....., a.g.e., s. 6.

⁸ Allen Schick, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, No:3, 2003, s. 11-12.

⁹ Benzer ekonomik çevre ve koşullara sahip ülkeler arasındaki mali performans farklılıkları özellikle 1990’larla birlikte inceleme konusu olmuştur. İktisadi argümanların açıklamada yetersiz kaldığı bu farklılıklarla ilgili olarak OECD ülkelerini konu alan bir çalışma için bkz. Alberto Alesina & Roberto Perotti, “The Political Economy of Budget Deficits”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No 4637, Cambridge, February 1994. Latin Amerika ülkeleri ile ilgili benzer bir çalışma için bkz. Ernesto Stein, Ernesto Talvi & Alejandro Grisanti, “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”, Inter-American Development Bank, Working Paper 367, Washington, February 1998.

¹⁰ Jürgen von Hagen, *Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Germany, February 1998, s. 1-2.

¹¹ Schick, *A Contemporary Approach*....., a.g.e., s. 1.

bütçeleme yazılı, bir diğer ifadeyle resmî yönlerini teşkil etmektedir¹². Bütçeleme bir de yazılı olmayan yönleri bulunmaktadır. Bütçe sürecinde yer alan birey ve örgütlerin tutum ve davranışları, sahip oldukları saikler^{13*}, izledikleri menfaatler (interests), süreçte yer alan müeyyideler vb. yazılı olmamakla birlikte, süreçteki etkileşimleri yapılandıran önemli sınırlamalardır¹⁴. Bütçeleme bir oyuna benzetilirse, bütçenin yazılı yönleri oyunun yazılı kurallarını; kâğıt üstünde olmayan yönleri ise yazılı olmayan kurallarını gösterir. Buna göre oyunun sonuçları, yazılı kurallar kadar yazılı olmayan kurallara da bağlıdır¹⁵. Bu nedenle etkin olduğu kabul edilen yazılı kurallardan istenen sonuçlar elde edilemeyebilir. Örneğin, bütçenin kapsamlı olmasını gerektiren yazılı kurallar, bütçe sürecindeki örgüt ve bireylerin menfaatleri ile uyumlayabilir ve aksi saiklere sebep olabilir; bunun sonucunda yazılı kural, bütçe dışı fonların kurulması ya da mali disiplini zedeleyici birtakım uygulamalarla çığnenebilir¹⁶. Benzer şekilde, modern bütçeleme yaklaşımlarının öngördüğü; amaçların ve alternatiflerin belirlenip değerlendirilmesi ve sistematik analizlere dayalı olarak programların yetkilendirilmesi kuralı, kamu yararını gözetmek istemeyen bireylerce uygulanmayabilir ya da örgütsel geleneklerle zedelenabilir¹⁷. Bu nedenle, bütçenin işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, bütçeleme yazılı olmayan yönlerini de dikkate almak gerekmektedir. Buna göre bütçe sürecinde yer alan aktörlerin amaçlarının neler olduğu, birbirleri ile etkileşimlerinin ne gibi sonuçlar doğurduğu, davranışlarını yönlendiren ve etkileyen saiklerin nelerden oluştuğu da ele alınmalıdır¹⁸.

Bütçe sürecine hâkim olan yazılı kurallar kadar, yazılı olmayan kuralların da bütçesel sonuçları etkilediği düşüncesi, kurumsal iktisat akımına dayanmaktadır. Akımın kurucularından Douglass North'a göre kurallar, "insan aklı tarafından kurulan ve siyasal, ekonomik ve sosyal etkileşimi yapılandıran sınırlamalar" olarak tanımlanmaktadır. Bu sınırlamalar anayasa, yasa, mülkiyet hakları gibi yazılı kurallar olabileceği gibi, müeyyideler, gelenekler, saikler vb. de olabilir. İnsan davranışlarını sınırlayan bu kurallara "kurumlar" (institutions) adı verilmektedir¹⁹. Kurumlar, belirli amaçları olan birey ve örgütlerin tercihlerine önemli derecede etkide bulunur. Diğer bir ifadeyle oyunun aktörleri; yazılı ve yazılı olmayan kurallarca belirlenen bir yapı (kurumsal yapı ya da çevre) içinde, amaçlarına ulaşmaya çalışmaktadır. Bu nedenle, bütçelemeden istenen sonuçların elde edilmesi için yazılı kurallar kadar; harcama kararlarını ve bütçe aktörlerinin davranışlarını etkileyen menfaat, gelenek ve saikler gibi yazılı olmayan kurallara da odaklanmak gereklidir²⁰.

¹² A.e., s. 7-8.

^{13*} Saik (incentive), iktisadi birimlerin belirli eylemlerini yönlendirmesi ya da karar verme süreçlerini etkilemesi beklenen motivasyon ya da sebep olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Institute for Democracy in South Africa, *Budget Dictionary*, Compiled by Albert van Zyl, Budget Information Service, September 2000, s. 22.

¹⁴ Andy Norton & Diane Elson, *What's behind the budget?*, Overseas Development Institute, June 2002, s. vi.

¹⁵ World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, June 1998, s. 17.

¹⁶ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 8.

¹⁷ Genel olarak bakıldığında PPBS, sıfır-esaslı bütçeleme gibi modern bütçeleme yaklaşımları –özellikle ulusal düzeyde ele alındığında– istenen başarıyı şimdiye kadar sağlayamamıştır. Rubin, a.g.m., s. 180. Bu tür reformlar Schick'in deyişiyle, gerek Maliye Bakanlığı'nın gerekse harcamacı kuruluşların bilgi işleme kapasitesine aşırı yüklenmiş ve her iki tarafı da "menfaatlerini korumaya yönelik kriterlere önem vermeye iterek" bütçesel çatışmayı arttırmıştır. Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 16. Dolayısıyla sürecin davranış kısmının göz ardı edilmesi ve sadece resmî (ya da yazılı) yönler ile ilgilenilmesi, başarısızlığın önemli bir nedeni olarak görülmektedir. Caiden, "Public Budgeting...", a.g.m., s. 12. Bu nedenle, bütçelemede davranış boyutunun dikkate alınmasının, modern yaklaşımların başarı düzeyinin artmasına katkıda bulunacağı ifade edilebilir.

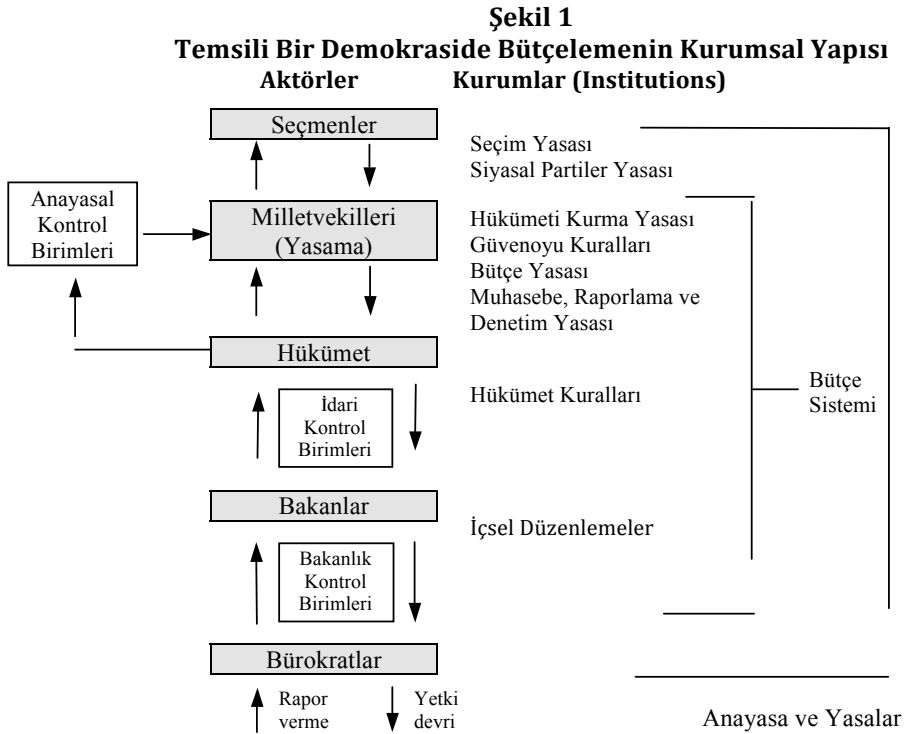
¹⁸ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 2-3, 11.

¹⁹ Douglass C. North, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 1, Winter 1991, s. 97.

²⁰ United Kingdom Government, Department for International Development, *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, April 2001, s. 13.

4. Bütçelemede Kurumsal Yapı ve Yazılı Olmayan Kurallar

Bütçe sürecindeki yazılı olmayan sınırlamaların açıklanabilmesi; süreçte bulunan aktörlerin birbirleri ile etkileşimlerini ele almayı gerektirmektedir. Süreçte rol oynayan üç temel aktör bulunmaktadır. Bunlar; vatandaşlar, milletvekilleri ve bürokratlardır. Bütçe sürecinin işleyebilmesi bu üç aktörün hem kamusal kararların alınmasında hem de kararların uygulanması konusunda işbirliği yapmalarını gerektirmektedir²¹. İşbirliği ise söz konusu aktörlerin birbirlerine yetki devretmesi ile gerçekleştirilmektedir. Yetki devrinin mantığı, yetki devreden ve asil olarak adlandırılan tarafın, çeşitli sebeplerle kendi başına gerçekleştiremeyeceği bir görev konusunda; bilgi, beceri ve uzmanlık açısından yetkin olduğu kabul edilen diğer bir tarafa yani vekile başvurması olarak açıklanabilir. Bütçelemeyi, asil ve vekil arasındaki yetki devirlerine (her yetki devri bir sözleşme olarak kabul edilirse sözleşmelere) göre açıklamaya çalıştığımızda karşımıza dört temel yetki devrinin bulunduğu çıkmaktadır²²:



Kaynak: World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 20'den uyarlanmıştır.

²¹ Per Molander, "Budgeting Procedures and Democratic Ideals", *Journal of Public Policy*, Vol 21, Issue 1, 2001, s. 26.

²² Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability", ESRC Research Seminar on Modelling Political Accountability: The Principal-Agent Model, School of Management, University of East Anglia, December 6, 2002, s. 11.

1. Seçmenlerden milletvekillerine (yasamaya)
2. Milletvekillerinden Başbakana ve Kabinesine (hükümete)
3. Başbakan ve Kabinesinden, farklı idari birimlerin (bakanlıkların) başı olan Bakanlara (genelde Kabine üyesidirler)
4. Farklı idari birimlerin başı olan bakanlardan, birimlerindeki bürokratlara.

Şekilde görüldüğü gibi ilk yetki devri, seçmenlerin (asillerin), seçim sistemi aracılığı ile milletvekillerine (vekillere) devrettiği yetkilere dayanmaktadır. Bu yetki devri seçmenlerin bir bütün olarak karar alabilme kapasitesinin sınırlı olması ve karar almanın gerektirdiği uzmanlığın sıradan vatandaşlarda bulunmaması nedeniyle gerçekleştirilmektedir²³. Bu devrin gerçekleşmesinde siyasi parti yasası ile seçim sistemi önemli rol oynamaktadır²⁴. Parlamento demokrasilerde aktörler arasındaki ikinci ana yetki devri, milletvekilleri ile hükümet arasındadır. Bir bütün olarak çoğunluğa sahip olan partinin / partilerin faaliyetleri yönlendirdiği yasama; yasal politikaları oluşturmada; görevi, temelde uygulanacak politikalar için alternatifler önermek olan uzman bir vekile (hükümete) yetki devrinde bulunmaktadır²⁵. Aynı şekilde görüldüğü gibi hükümet kurmaya ilişkin kurallar, güvenoyu kuralları ve bizzat bütçe yasası, bu yetki devrini yönlendiren yazılı kurallar arasında yer almaktadır²⁶. Üçüncü ana yetki devri olan hükümetten bakanlara yetki devri ise demokratik süreçteki diğer yetki devirlerinden biraz farklıdır. Bu ilişkide, bakanlara yetki verecek olan hükümet, yine bakanlardan oluşmaktadır. Diğer bir deyişle, asiller aynı zamanda vekili kendileri yaratmaktadır. Hemen hemen tüm kabine üyeleri, aynı zamanda vekil konumundadır. Bu ilişkiyi de, hükümetin kolektif karar almasını ya da bakanların karar almada daha fazla özerkliğe sahip olmasını belirleyen yazılı kurallar yönlendirmektedir²⁷. Yetki devirlerindeki son halkada ise bakanların politika amaçlarına ulaşmada kendilerine teknik uzmanlıkları ile yardımcı olabilecek bürokratlara yetki devretmesi yer almaktadır. Politika oluşturma ve uygulama sorumluluklarının devrini düzenleyen yazılı kurallara örnek olarak ise idari prosedürler ve bakanlık genelgeleri gösterilebilir²⁸. Görüldüğü gibi aktörler genelde, bir yetki devrinde asil iken, diğer yetki devrinde vekil olarak görev üstlenmektedir²⁹. Bu devirleri yönlendiren temel yazılı belgeler ise anayasa ve yasalar olmaktadır.

Bütçeleme süreci, yukarıda çizilen çerçevede asil-vekil zincirleri ile işlemekte ve bütçe fonksiyonları işlerlik kazanmaktadır. Bununla birlikte asil-vekil ilişkilerinin doğasında bulunduğu kabul edilen bazı varsayımlar, aktörlerin istenmeyen davranışlarda bulunmasına yol açarak işbirliklerini zedeleyebilmekte böylece bütçe fonksiyonları zarar görebilmektedir. Söz konusu varsayımlardan³⁰ ilki, *aktörlerin rasyonel olmalarıdır*. Rasyonel davranış; aktörlerin her birinin bazı tercihlerinin olduğunu ve daha fazla tercih ettikleri sonuçlara ulaşmak üzere davranışlar sergilediklerini ifade etmektedir. İkinci önemli varsayım ise *bilginin eksik ve asimetrik* oluşudur. Buna göre asiller, bilgi eksikliği ile karşı karşıyadır; yetki

²³ Strøm, a.g.e., s. 3-5.

²⁴ Özellikle seçim sistemleri, bütçe fonksiyonlarını önemli derecede etkileyen bir kurum olarak kabul görmektedir.

²⁵ Arthur Lupia & Mathew D. McCubbins, "Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making", *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 3, August 1994, s. 363.

²⁶ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s.20.

²⁷ Rudy B. Andeweg, "Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers", *European Journal of Political Research*, Vol 37, 2000, s. 377-378, 385.

²⁸ John D. Huber, "Delegation to civil servants in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, 37, 2000, s. 397, 400

²⁹ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s.19-20.

³⁰ Diğer varsayımlarla birlikte geniş açıklama için bkz. Strøm, a.g.e. s. 5-8.

devrini üzerine alan vekil, daima asile göre bilgi avantajına sahiptir³¹. Yetki devri halkalarının tümü için geçerli olan bu temel varsayımlar, bütçeleme sürecindeki aktörlerin davranışlarını hesapta olmayan şekilde etkileyebilmektedir. Kâğıt üstünde görülmeyen ancak bütçe sürecini etkileyen bu sınırlamaların bütçe fonksiyonlarını ne yönde etkilediği ise aşağıdaki başlıklarda açıklanmaya çalışılmaktadır:

4.1. Tercih (ya da saik) uyuşmazlıkları ve makro mali disiplin

Her bir yetki devri zinciri, asil ile vekil arasında işbirliğini gerektirmektedir. Bütçe sürecindeki aktörlerin rasyonel olmaları, asil ve vekil arasındaki tercihlerin farklılaşmasına böylece yetki devri zincirinin zayıflamasına yol açabilmektedir. Gerçekten eğer vekil, asile tam anlamıyla uyuşan saik ve tercihlere sahip değilse, yetki devrinin bazı problemlere yol açması muhtemeldir³². Tercih ya da saik uyuşmazlığı nedeniyle istenmeyen sonuçların elde edilmesinin belki de en güzel örneği, kaynak tahsisi sürecinde harcamacı kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı arasında³³ gerçekleşmektedir³⁴: Devlet bütçesinden harcamacı kuruluşlara tahsis edilecek kaynaklar, ortak bir havuz olarak kabul edilebilir. Diğer bir deyişle bu kaynaklar, harcamacı kuruluşlar tarafından ortak bir şekilde kullanıldığından dolayı müşterektir. Müşterek kaynakların önemli bir özelliği sınırlı olması, birçok kullanıcısının varlığı ve aşırı tüketilme eğilimidir. Devlet bütçesinden ödenek tahsis edilmesi, tüm harcamacı kuruluşların yararına. Bununla birlikte *rasyonel* davranan harcamacı kuruluşun, alabildiği kadar fazla pay alması da tekil olarak kendi yararına. Devlet bütçesinde her birim, hükümetin mali disiplini temin etmesini isteyebilir ancak; genellikle her biri ulaşabildiği kadar fazla kaynak talep ederek kendi menfaati dâhilinde hareket eder. Çünkü toplam harcamaların sorumlusu sadece bir harcama birimi değildir. Bu nedenle birimler genellikle kendi taleplerini, hükümetin sağlamak istediği makro mali disipline zarar verici olarak görmezler³⁵. Bu sürecin sonucunda harcamacı kuruluşlar ile Maliye Bakanlığı arasında gerçekleşen pazarlıklar genellikle bütçe fonksiyonlarından makro mali disiplinin sağlanması açısından olumsuz sonuçlanır. Diğer bir deyişle harcama düzeyi, asilin istediği büyüklükten daha fazla olur. *Ortak havuz problemi* adıyla da bilinen bu durumun, kamu açıklarının altında yatan önemli bir sebep olduğu literatürde iddia edilmektedir³⁶. Bu iddianın genel geçerliliği tartışılabilir olsa da rasyonel aktörlerin bütçe sürecinde mali disiplin açısından olumsuz etkiler meydana getirebileceği önemli bir bulgudur ve ülke özelinde dikkate alınmaya değerdir.

4.2. Tercihlerin açıklanması sorunu, bilgi asimetrisi ve kaynak tahsisinde etkinlik

Bütçe fonksiyonlarından kaynak tahsisinde etkinlik, en başta toplumdaki bireylerin, uygulanacak politikaların öncelikleri ile ilgili fikirlerinin bilinmesi ile sağlanabilir. Ancak, toplum tercihlerinin tam olarak bilinmesi oldukça güçtür³⁷. Bunun önemli nedenlerinden biri, bireylerin tercihlerinin özel mallarda olduğu gibi piyasada otomatik bir şekilde açıklanmamasıdır. Bireylerin kamu mallarına olan tercihlerini gönüllü bir şekilde açıklamaya yanaşmayabilmeleri de bir diğer neden olarak belirtilebilir. Bu yüzden hükümetlerin gerçek tercihleri otomatik olarak elde etmesi mümkün değildir³⁸. Diğer bir ifadeyle gerçek tercih-

³¹ Strøm, a.g.e., s. 6; Molander, a.g.m., s. 4.

³² Strøm, a.g.e., s. 8.

³³ Bununla birlikte yetki devri zincirlerinin her bir halkasında, rasyonel davranışın olumsuz kolektif etkileri bulunmaktadır.

³⁴ Elinor Ostrom, *Governing The Commons*, Cambridge University Press, 1991, s. 2-5.

³⁵ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 8.

³⁶ Örneğin bkz. Hagen, 1998: 10.

³⁷ Asian Development Bank, *What is Public Expenditure*..., a.g.e., s. 2

³⁸ Richard R. Barnett, "Preference Revelation and Public Goods", *Current Issues in Public Sector Economics*,

lerin ortaya çıkarılması, maliyeti oldukça yüksek bir işlem olarak karşımıza çıkmaktadır³⁹.

Kaynak tahsisinde etkinliği zedeleyen diğer bir problem de aktörlerin sahip oldukları bilgi (ya da enformasyon) düzeyine ilişkindir. Bütçesel kaynaklar gibi kısıtlı bir kaynak olan bilgi, yetki devri zincirlerinde vekiller tarafından üretilir. Bu nedenle vekiller, bilgi kullanıcısı konumunda bulunan asillerden daha fazla bilgiye sahiptirler. Buna ek olarak bilgiyi üretmek ve yaymak belirli bir maliyet gerektirmektedir. Bilginin bahsedilen nitelikleri; modern bütçelemede gelişmiş ülkelerde bile yaygınlıkla karşılaşılan *bilgi asimetrisini* ortaya çıkarmaktadır⁴⁰. Asillerin, vekillere oranla daha az bilgi edinebilmesi olarak da ifade edilen bu kavram; bütçe sürecindeki yetki devri sözleşmelerinin eksik olmasına yol açarak kaynak tahsisinde etkinliği olumsuz etkilemektedir⁴¹. Hükümet hiyerarşisi içinde Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşlar arasındaki bilgi asimetrisi buna örnek verilebilir. Vekil konumunda bulunan harcamacı kuruluşlar, bütçe tekliflerini değerlendirerek onaylayacak olan bakanlığa göre hizmet maliyetleri, kalitesi ve nispi etkinliği vb. ile ilgili daha fazla bilgiye sahiptir. Bu nedenle kuruluşların bütçe tekliflerini sunarlar gerçek maliyetleri saklayarak en uygun kaynak tahsisini engellemeleri sıklıkla karşılaşılan bir davranıştır. Örneğin harcamacı kuruluş, maliyeti oldukça düşük gösterdiği bir programa ödenek alarak, bu program için yıl içinde ek ödenek isteyebilmekte ya da gelecek yıl program için ödenek talebinde bulunma hakkını kazanabilmektedir⁴².

4.3. Bilgi asimetrisi ve kaynak kullanımında etkinlik

Yukarıda bahsedilen bilgi asimetrisi, bütçe fonksiyonlarından kaynak kullanımında etkinliği de önemli derecede etkilemektedir. Kaynak kullanımında etkinlik kısaca kuruluş düzeyinde sunulan hizmetin etkinliği olarak da ifade edilebilir. Bu fonksiyonun işlerliği açısından hizmet sunulan kesimle iç içe olan kuruluşların bizzat kendileri, hizmetin nasıl en iyi şekilde sunulabileceği ile ilgili bilgiye sahiptir⁴³. Bu nedenle hizmet sunumu için yetki devrinde bulunan asiller, vekilin yani kuruluşların faaliyetleri ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadıkları ve onları tam olarak izleyemedikleri için vekilin istenmeyen davranışta bulunması mümkün olabilmektedir⁴⁴. Örneğin, birçok ülkede yaygın görülen bütçesel davranış, yıl sonunda iptal olunacak ödeneklerin yerli yersiz harcanmasıdır. Harcanmayan ödeneğin gelecek yıl (muhtemelen) daha az ödenek tahsis edilmesi ile bir anlamda cezalandırılmasını önlemek isteyen harcamacı kuruluşlar, ödeneklerini yıl sonuna kadar tüketirler. Kaynak kullanımında etkisizliğe yol açan bu davranışın en önemli nedeni ise yasamanın ya da Maliye Bakanlığı'nın, ödeneklerin politika amaçları için kullanılıp kullanılmadığı ile ilgili yeterli gözlem bilgisinin olmamasıdır⁴⁵.

Edited by Peter Jackson, MacMillan, 1993, s. 94-95. Bu konuda bkz. Gert de Bruin, *Decision-Making on Public Goods*, Het Spinhuis, Amsterdam, s. 131-136.

³⁹ J. Edgardo Campos & Sanjay Pradhan, *Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand*, Asian Development Bank Publications, Philippines, 1999, s. 8. (http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions/)

⁴⁰ A.e., s. 9-11.

⁴¹ Jan-Erik Lane, "Relevance of the Principal-Agent Framework to Public Policy and Implementation", Lee Kuan Yew School of Public Policy, Working Papers, SPP 31-03, 2003, s. 5-6. (<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp29.pdf>).

⁴² Asian Development Bank, *What is Public Expenditure...*, a.g.e., s. 2.

⁴³ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 13.

⁴⁴ Strøm, a.g.e., s. 29-30.

⁴⁵ René Lindstädt, "The Institutional Foundations of Delegation: Legislative Monitoring Regimes in Weak and Strong Party Systems", 2005 Meeting of the Midwest Political Science Association, April 13, 2005, s. 4.

5. Yeni Bütçe Reformlarında Kurumsal Düzenlemeler

Günümüzde birçok ülke tarafından yürürlüğe konan bütçe reform programları, kâğıt üzerinde olmayan ancak yukarıda sözü edilen asil-vekil ilişkilerinden doğan sorun ve sınırlamaları dikkate almaktadır. Bu çerçevede reformlar, bütçe sürecindeki aktörlerin saiklerini etkileyerek davranışlarını yönlendirmesi beklenen ve *kurumsal düzenlemeler* adı verilen mekanizmalar aracılığı ile bütçe fonksiyonlarının işlerliğini gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Kurumsal düzenlemelerin, kurumsal yapıyı şekillendiren teorik varsayımlar paralelinde iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlardan ilki; bütçe sürecinde rasyonel hareket eden aktörlerin, işbirliğini zedeleyen farklı tercihlerini uyumlaştırmak, diğer bir ifadeyle ortak tercihleri paylaşmalarını sağlamaktır. Düzenlemelerin ikinci amacı ise asil ve vekil arasındaki bilgi dengesizliklerinin giderilmesi; böylece asilin, vekilin davranışları hakkında yeterli bilgi sahibi olmasının sağlanmasıdır⁴⁶.

Tablo 1
Bütçe Fonksiyonları ve Reformlar

FONKSİYON	KURUMSAL DÜZENLEMELER	HESAP VERME SORUMLULUĞU VE SAYDAMLILIĞIN GÜÇLENDİRİLMESİ
Makro Mali Disiplin	<ol style="list-style-type: none">1. Güçlü bir Maliye Bakanlığı2. Bütçe teklifleri alınmadan önce, makro harcama düzeyinin sınırlanması3. Orta vadeli bütçe tahminleri yapılması4. Gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler (ya da kurallar)5. Bütçenin kapsamlı yapısı	
Kaynak Tahsisinde Etkinlik	<ol style="list-style-type: none">1. Hükümetin politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi2. Kaynak tahsisinde çok yıllık bütçe tahminlerinin dikkate alınması3. Bütçe teklifleri alınmadan önce, harcama grubu (sektör) ve harcamacı kuruluşlar için harcama tavanları belirlenmesi ve sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması4. Kaynak tahsisinde objektif ölçütlerin kullanılması5. Bütçenin kapsamlı yapısı	
Kaynak Kullanımında Etkinlik	<ol style="list-style-type: none">1. Harcamacı kuruluşlara nispi otonomi verilmesi2. Kaynak akışlarında öngörülebilirlik3. Yöneticinin performansından sorumlu olması4. Kuruluş düzeyinde stratejik plânlama anlayışının benimsenmesi	

Kaynak: Campos-Pradhan, a.g.e., s. 32'den uyarlanmıştır.

Bütçe fonksiyonlarının işlerliği için yürürlüğe konulan kurumsal düzenlemeler, Tablo 1'de toplu bir şekilde gösterilmektedir. Söz konusu düzenlemelere ilişkin açıklayıcı bilgiler ise aşağıdaki başlıklarda yer verilmektedir.

⁴⁶ Arthur Lupia, "Delegation of Power: Agency Theory", *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5, Edited by Neil J. Smelser – Paul B. Baltes, Oxford, UK, 2001, ss. 3375-3377; Fozzard, a.g.e., s. 39-41.

6. Makro Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Daha önce söz edildiği gibi devlet bütçesinin ortak bir havuza benzemesi; harcamacı kuruluşların rasyonel hareket etmeleri nedeniyle mali disiplinin zedelenmesine yol açabilmektedir. Rasyonel hareket eden aktörlerin rasyonel olmayan bir sonuca yol açabildiğini gösteren bu durum, aslında aktörler arasındaki koordinasyon başarısızlığının bir sonucudur. Buna göre, kamu bütçelemesine katılan harcamacı kuruluşlar, harcama taleplerinin makro düzeyde getireceği maliyetleri hesaba katmada başarısızdır⁴⁷. Yeni bütçe reformları bu koordinasyon başarısızlığını; her bir karar alıcının harcama kararını güçlü bir şekilde koordine ederek, diğer bir deyişle onları, bütçeye bir bütün olarak bakmaya zorlayarak engellemeye çalışmaktadır⁴⁸.

6.1. Maliye Bakanlığı'nın güçlendirilmesi

Harcamacı kuruluşların harcama taleplerini koordine etmenin önemli yollarından birisi, onlar arasında koordinasyonu sağlayabilecek bir kurumu güçlendirmek ve ona bu konuda yetki vermektir. Hükümet içinde harcamacı kuruluşlar ya da bakanlıklar arasında koordinasyonu kurabilecek en uygun birim ise Maliye Bakanlığıdır. Mali girişimci olarak da adlandırılan birim, kuruluş eksensiz harcama menfaatleri ile sınırlanmadığından ve bizzat, bütçenin hazırlanmasından sorumlu olduğundan, bütçeyi bütünlük şeklinde görebilecek kurumdur. Kuruluşları izleme yeteneği olan ve kendisi ile mali disiplinin temini açısından işbirliğine karşı isteksiz olan taraflara karşı yaptırım uygulayabilecek ya da onları teşvik etmek için ödüller kullanabilecek, yetkileri artırılmış bir Maliye Bakanlığının, ortak havuz probleminde hatalı davranması ihtimali daha düşüktür⁴⁹. Uygulamadaki çalışmalar da bunu desteklemektedir. Buna göre bütçe hazırlığında gerçekleştirilen bütçesel müzakerelerde güçlü bir maliye bakanının olduğu ülkelerde, bütçe açıklarının daha düşük olduğu belirlenmiştir⁵⁰.

Maliye Bakanlığının güçlü olması ise farklı şekillerde olabilmektedir. Örneğin Alman modelinde; maliye bakanı, bütçe ile ilgili tüm bakanlar kurulu kararlarını veto edebilme gücü ile donatılmıştır. Bu veto, sadece başbakanın dâhil olduğu kabine çoğunluğu ile aşılabilmektedir⁵¹. Diğer birçok gelişmiş ülkede Maliye Bakanlığının (ya da denk birimin) güçlü bir örgüt yapısına sahip olduğu görülmekte; ayrıca bakanlık, orta vadeli harcama sisteminden, makro ödenek tavanlarının belirlenmesinden ve performans ölçülerinin onaylanması gibi kritik görevlerden sorumlu tutulmaktadır⁵².

6.2. Toplam harcamaların bütçe teklifleri alınmadan sınırlandırılması

Harcamacı kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayıcı bir diğer kurumsal düzenle-

⁴⁷ Bu durum *bütçe sürecinin parçalanması* olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda detaylı bir çalışma için bkz. Perrotti-Kontopoulos, 2002: 191-222.

⁴⁸ Hagen, *Budgeting Institutions for...*, a.g.e., s. 10. Bu açıklamaları oyun teorisi de desteklemektedir. Aktörler arasındaki işbirliği başarısızlığından kaynaklanan sorunun çözümü, baskın strateji kavramına dayanmaktadır. Oyun teorisi bağlamında ayrıntılı bilgi için bkz. Dixit-Barry, 2004.

⁴⁹ Mark Hallerberg & Jürgen von Hagen, "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union", NBER Working Paper Series No 6341, Cambridge, December 1997, s. 9.

⁵⁰ Lars P. Feld, "Budgetary Procedures and Public Finance or: Quis custodiet ipsos custodes?", *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol 6, 2002, s. 5 ve Hallerberg – Hagen, a.g.e., s. 10 ve 22.

⁵¹ Hagen, *Budgeting Institutions for...*, a.g.e., s. 13.

⁵² A. Premchand, "Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand, and the United Kingdom", *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, s. 110.

me ise bütçe hazırlığı sürecinin değiştirilmesi ile ilgilidir. Geleneksel bütçe hazırlama sürecinde; öncelikle bütçe teklifleri kuruluşlardan alınmakta daha sonra Maliye Bakanlığı ile pazarlıklar neticesinde toplam harcama büyüklüğü ortaya çıkmaktadır. Mali disiplini zedeleyebilen bu uygulama yerine kurumsal düzenleme; toplam harcama büyüklüğünün, bütçe hazırlama sürecinin başında yani harcamacı kuruluşlardan teklifler alınmadan önce, *kaynak elde edilebilirliği* gözetilerek belirlenmesini ve katı bir şekilde uygulanmasını öngörmektedir⁵³. Aynı zamanda Maliye Bakanlığını da güçlendiren bu uygulama, birçok ülkede orta vadeli bütçe sisteminin önemli bir ögesi olmaktadır.

6.3. Orta vadeli bütçe tahminleri yapılması

Geleneksel olarak devlet bütçesi bir yıllık gelir ve gider tahminlerini içermektedir. Söz konusu zaman aralığının en önemli sakıncalarından biri aşırı harcamaya ya da kontrol dışılığına yol açabilmesidir. Yıllık bütçe çerçevesinde kısa döneme odaklanarak alınan kararlar, kıt görüşlülük nedeniyle gelecek yıllara büyük yükler getirebilir. Benzer şekilde genellikle yıllık ödenek yasalarının dışında alınan kararlarla yönlendirilen sosyal güvenlik harcamaları, borçlanmanın getirdiği geri ödeme ve faizler gibi birden fazla yıla önemli etkileri olan zorunlu harcamaların (entitlement) gelecek yıl bütçelerine getireceği maliyetler görülememekte ve bu tür harcamaların bir kontrol dışılığına yol açması kolay olabilmektedir⁵⁴. Bütçe sürecindeki aktörleri, mali disiplin açısından olumsuzluğa teşvik eden yıllık bütçe ufkunun genişletilmesi, günümüzde yaygın olarak kullanılan kurumsal düzenlemeler arasında yer almaktadır. Çok yıllık bütçeleme olarak adlandırılan bu düzenlemeye göre, yıllık olarak hazırlanan bütçeye, birkaç yılın bütçe tahminleri eklenmektedir. Parlamentoda yine yıllık olarak yasalaşan bütçeye eklenen ilave yıl bütçeleri, harcamalar ile gelirlerin orta vadede ulaşacağı seyir hakkında bilgi vermektedir. Böylece çok yıllık bütçe uygulaması, hükümetin mali disipline yönelik siyasal taahhüdünü yansıtan bir plânlama belgesi olmaktadır⁵⁵.

6.4. Gerçekçi ve sürdürülebilir mali hedefler oluşturulması

Makro mali disiplinin sağlanması için öngörülen kurumsal düzenlemelerden birisi de; hükümetin, bütçeleme sürecinin başında kolektif olarak müzakere edilerek kabul edilen *mali hedeflere* uyacağına ilişkin taahhütlerde bulunmasıdır. Mali hedefler genellikle; bütçe açığı, borçlanma ya da harcama düzeyi gibi mali değişkenlerde belirli bir orana ya da rakama ulaşma şeklinde belirlenmektedir. Söz konusu hedefler, harcamacı kuruluşları ortak bir paydada buluşturmakta böylelikle tüm tarafları ilâve bir harcama yapmanın yaratacağı vergi yükünün tümünü dikkate almaya zorlamaktadır⁵⁶. Bütçe teklifleri alınmadan önce oluşturulan mali hedefler, hükümetin kendisi tarafından konulabileceği gibi, Avrupa Birliği ya da IMF gibi dış otoritelerce de konulabilmektedir⁵⁷.

6.5. Bütçenin kapsamlı hale getirilmesi

Makro mali disiplinin sağlanmasında bir diğer önemli kurumsal düzenleme de bütçenin kapsamlı olmasıdır. Kapsamlılık, iyi bir bütçeleme ve mali yönetimin temel ilkelerinden bi-

⁵³ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 12-13.

⁵⁴ Joseph White, "Budgeting for Entitlements", *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 678-698, s. 679-680.

⁵⁵ OECD, *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries Berlin, Germany, 5-6 September 2002, PUMA/SBO(2002)9, 2002, s. 4.

⁵⁶ Hallerberg – Hagen, a.g.e., s. 11. Bu yaklaşımın, aynı zamanda Maliye Bakanlığının bütçe uygulaması sırasındaki yeterli izleme ve kontrol gücüne sahip olmasını gerektirdiği de vurgulanmaktadır. Hallerberg – Hagen, a.g.e., s. 10.

⁵⁷ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 6.

risidir ve bütçenin, hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmasını gerektirmektedir⁵⁸. Bütçenin kapsamadığı gelir ve giderlerin bulunması, birçok kez, farklı alternatiflerin ele alınmasını zorlaştırmakta ve mali disiplini bozmaktadır. Kapsamlı bütçeler, bütün harcama tekliflerinin aynı zaman dilimi içerisinde aynı mali hedefler doğrultusunda ele alınmasını kolaylaştırır ve mali disiplinin gözetilmesine yardımcı olur. Bu nedenle bütçe reformları, kurumsal yapıyı güçlendirmek ve bütçenin ekonomiye etkilerini daha iyi görebilmek açısından bütçeyi daha kapsamlı hale getirmeye gayret etmektedir⁵⁹.

7. Kaynak Tahsisinde Etkinliği Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Bütçeleme sürecinde kaynak tahsisi etkinliğinin sağlanması; uygulanacak politikaların, etkin bir öncelik sırasına koyulmasına yönelik saiklerin tesis edilmesini ve sektörler arasında ve içinde bilgi kalitesini artıran kurumsal düzenlemeleri gerektirmektedir⁶⁰:

7.1. Hükümetin politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi

Tercihlerin açıklanması sorununun asgariye indirilerek kaynak tahsisinde etkinliğin güçlendirilmesi için gereken en önemli kurumsal düzenlemelerden biri, hükümetin genel stratejik öncelikleri etkin olarak belirleyebilecek kapasitede olması, böylelikle harcamacı kuruluşların alacakları kararlara önderlik etmesidir. Bu açıdan; hükümet programları, ulusal kalkınma plânı ya da çeşitli strateji raporları, politikaların belirlenmesi ve kamu harcamalarının öncelik sırasına konmasında önemli girdilerdir⁶¹. Özellikle son yıllarda Kanada, Finlandiya, Fransa, Macaristan, İtalya, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerin, önceliklerin belirlenmesi sürecine toplum katkısını artırmak üzere hükümet önceliklerini gösteren raporlar aracılığı ile bir tartışma ortamı oluşturmaya çalıştıkları görülmektedir⁶². Son yıllarda bu eğilim üzerinde daha çok durulmakta ve “bütçesel katılım” başlığı altında ele alınmaktadır.

7.2. Kaynak tahsisinde çok yıllık bütçe tahminlerinin dikkate alınması

Mali disiplin açısından daha önce önemli olduğunu belirttiğimiz çok yıllık bütçe tahminleri, hükümetlerin kaynak tahsisi kararları için de oldukça yararlı bir kurumsal düzenlemedir. Bu uygulamaya gereği her yıl, çok yıllık tahminler *kaynak elde edilebilirliği* çerçevesinde gözden geçirilmekte böylelikle bütçe hazırlığı sürecinde geçmiş yılda ya da daha öncesinde yapılmasına başlanan harcamaların gelecekteki durumu rahatlıkla görülebilmektedir. Eğer bütçeye ayrılabilir kaynaklar, söz konusu harcamalardan fazla ise yeni harcama girişimleri yapılabilir. Aksi durumda ise mevcut harcama düzeyinden tasarruf yapılması gerekecektir. Böylelikle bütçe hazırlığı sırasında alınacak harcama kararlarının yıllık bütçeye aşırı bir yük getirmesi önlenir. Bu nedenle hükümetin uyguladığı politikaların orta vadede maliyetlerini gösteren çok yıllık bütçe tahminleri oldukça yararlıdır. Kısaca çok yıllık tahminler, mevcut hizmet maliyetlerini ve elde edilebilir kaynak tahminlerini, birden fazla yıl için karşılaştırmalı göstermekte böylece hükümet tarafından yürürlüğe konacak politika değişikliklerinin ya da yeni politikaların, maliyetleri nasıl etkileyebileceği hakkında karar vericilere önemli bilgiler sunabilmektedir⁶³.

⁵⁸ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 1

⁵⁹ David Shand, “OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları”, Çev. Hakkı Odabaş, *Maliye Dergisi*, Sayı 130, Ocak-Nisan 1999, s. 93.

⁶⁰ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 8.

⁶¹ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 16 ve The National Economic and Social Council, *Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure*, Dublin, December 2002, s. 91.

⁶² Isabelle Joumard vd., *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department, Paris, 2004, s. 21

⁶³ World Bank, *Public Expenditure Management...*, a.g.e., s. 22; Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 16.

7.3. Kuruluş düzeyinde katı harcama tavanları ve esneklik

Hatırlanacağı gibi Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşlar arasındaki bilgi dengesizliği, kaynak tahsisinde etkinliği zedeleyen önemli sorunlardan biridir. Bu sorun, aynen toplam harcamalarda olduğu gibi harcamacı kuruluşlar için de bütçe teklifleri alınmadan önce harcama tavanları belirlenmesi ile aşılmaya çalışılmaktadır. Katı bir şekilde uygulanan⁶⁴ bu tavanların amacı; harcamacı kuruluşları, harcama tavanları içinde kalmakla görevlendirerek kaynakların kendi içinde yeniden tahsis edilmesini teşvik etmektir. Diğer bir deyişle amaç, belirli bir harcama yapma sınırını aşamayacağını bilen kuruluşun, kaynakların nasıl en iyi şekilde tahsis edilebileceği ile ilgili sahip olduğu bilgileri kullanmasını sağlamaktır.

Katı harcama sınırlamalarının uygulanması, gerekli ancak yeterli olmayan bir düzenlemedir. Çünkü geleneksel sistemde yeniden tahsis edilen kaynakların aşağı yukarı tamamı, merkezî bütçe uzmanlarının isteği ile yapılmaktadır. Bu tür bir işleyiş ise harcamacı kuruluşları etkin bir kaynak tahsisinden ziyade pazarlık yapmaya itmektedir. Bu nedenle katı harcama tavanlarının, kuruluşlara tanınan *kaynak tahsisi esnekliği* ile de desteklenmesi gerekmektedir. Buna göre hükümet, yine bütçe içinde hangi sektör ya da kuruluşlara ne kadar ödenek ayrılacağını belirlemekle birlikte sektör / kuruluş içi kaynak tahsisi sorumluluğunu ilgili kuruluşun kendisine bırakmaktadır. Böylece kaynakların yeniden tahsis edilme sorumluluğu, merkezî uzman ya da kontrolörlerden, bakanlara ve yöneticilere devredilmektedir⁶⁵.

7.4. Objektif kuralların kullanılması

Kaynak tahsisinde kuruluşlara esneklik verilmesi, kaynak tahsisinde objektif kuralların uygulanmasını gerektirmektedir. Proje ve programların nispi önceliğini ve önemini değerlendirmek için kullanılan fayda-maliyet analizi ve etki alanı (incidence) analizi, bu kuralların örneklerindedir. Fayda-maliyet analizi özellikle net sosyal yararın ortaya çıkarılmasında önemli rol oynarken, etki alanı analizi; kazanan ve kaybeden tarafların saydam olarak görülmesini kolaylaştırır. Bu tür kurallar hem bütçesel çatışmaları çözmeye yardımcı olmakta hem de hükümetin partizanlıkla suçlanmasının önüne geçmektedir⁶⁶.

7.5. Bütçenin kapsamlı olması

Bütçenin kapsamlılığı, *kaynak tahsisinde etkinliği* de etkileyen önemli bir kurumsal düzenlemedir. Bütçe dışı fonların varlığı ve / veya belirli harcama kategorilerinin (örneğin kamu girişimlerine yardımların) bütçe dışında bırakılması; karar vericilerin, harcamaları tahsis edebilme yeteneklerini zayıflatır. Örneğin Kolombiya gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde, bu tür harcamaların önemli boyutlarda olması, önceliklendirme sürecinden geniş bir harcama tutarının ayrılması anlamına gelmektedir⁶⁷.

8. Kaynak Kullanımında Etkinliği Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Kaynak kullanımında ya da hizmet sunumunda etkinliğe yönelik kurumsal düzenlemeler, harcamacı kuruluşların bilgi avantajının değerlendirilmesine yöneliktir. Hizmetin nasıl etkin bir şekilde sunulabileceği hakkında daha bilgili olan kuruluşu kaynak kullanımı ko-

⁶⁴ Sıkı bütçe tavanı/kısıtı, yalnızca istisnaî durumlarda aşılabılır. Yumuşak bütçe kısıtı ise gerek Maliye Bakanlığının sıklıkla gereksiz ek ödenekleri onaylaması ya da onay gerektirmeyen yollarla kolayca çiğnenmektedir. Yumuşak bütçe kısıtları; ihtiyaç karşılığı olmayan gereksiz tekliflerin ve aşırı harcamanın olması için güçlü saikler vermektedir. Pearson, a.g.e., s. 3.

⁶⁵ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 15-17.

⁶⁶ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 10.

⁶⁷ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 9-10.

nusunda *nispi otonomi* verilmesi önemli bir düzenlemedir. Kuruluşa tahsis edilen gelir-giderlerde bir yılı aşkın bir şekilde *öngörülebilirliğin* sağlanması bir diğer düzenleme olarak belirtilebilir. Ayrıca kuruluşlara özgürlük ve öngörülebilirliğin yanında; yöneticilerin ortaya koyduğu performanstan dolayı sorumlu olmaları talep edilmekte, diğer bir deyişle harcama kontrolü girdilerden çıktılara doğru kaydırılmaktadır⁶⁸.

8.1. Kuruluşlara nispi otonomi verilmesi

Personel, ulaşım, tedarik gibi girdilerin her biri için yapılabilecek azami harcamayı dayatılı olarak belirten ve sıkı bir şekilde kontrol eden geleneksel bütçe, yönetsel özgürlüğü sınırlayarak hizmet sunumunda etkisizliklere yol açmaktadır. Örgütsel performansını zedeleyen bu uygulama yerine “yöneticilerin yönetmesine izin verme” ilkesi ön plâna çıkmıştır. Birçok sıkı girdi kontrolünün kaldırılmasını / gevşetilmesini öngören bu ilke, yöneticilere faaliyetlerinde özgür hareket edebilmeleri imkânını tanımaktadır⁶⁹.

Girdi kontrollerini azaltarak kuruluşu kaynak kullanımında özgürlük getiren uygulamaların başında *bütçe ödeneklerinin konsolide edilmesi* gelmektedir. Özellikle bütün cari harcamaların tek bir kalemde toplanması ile gerçekleştirilen uygulama, bütçe kategorileri arasındaki transferleri kolaylaştırıcıdır⁷⁰. Günümüzde birçok ülke, bütçe kalemlerinin sayısını azaltma yoluna gitmektedir. Örneğin İtalya, bütçe kalemlerinin sayısını 6000’den 800’e, Kore 113’ten 46’ya indirerek kuruluşlara kaynak kullanımında daha fazla hareket serbestisi sağlamıştır⁷¹.

Kaynak kullanımında yönetsel özgürlük tanıyan bir diğer uygulama ise kuruluşlara *gelecek yıla ödenek taşıma yetkisinin* verilmesidir. Bu mekanizma, harcamacı kuruluşların yıl sonunda kullanılmayan ödeneklerin iptal olmaması için tüm ödeneklerini kullanma eğilimine girmelerine⁷² engel olmak için tasarlanmıştır. Buna göre harcamacı kuruluşlar, yıl içinde kullanmadıkları ödenekleri belirli bir tutarı aşmamak kaydıyla gelecek yıla taşıyabilirler⁷³. Bu tip durumlarda, gelecek yıla taşınan ödenekler, gelecek yılın ödenekleri belirlenirken hesaba katılmayarak kuruluşu esneklik sağlar. Bazı ülkelerde yıl içinde fazla harcama yapmak gerektiğinde gelecek yıl bütçesinden borçlanarak kullanma imkânı sağlayan bir mekanizmaya da yer verilmektedir. Örneğin Avustralya’da harcamacı kuruluşlar, % 6’ya kadar *gelecek yılın bütçesinden harcama yapabilme yetkisine* sahip bulunmaktadır⁷⁴.

Harcamacı kuruluşlara, kullanıcı fiyatlandırmalarından doğan bütün veya bazı gelirleri ellerinde tutmalarına izin veren *net ödenek* uygulaması da yönetsel otonomiye artırıcıdır. Harcamaların ek gelirler doğrultusunda artmasını sağlayan bu uygulama, kuruluşun gelir elde etmesini de teşvik edicidir⁷⁵.

8.2. Kaynak akışlarında öngörülebilirliğin sağlanması

Geleneksel bütçeler, harcamacı kuruluşların sadece bir yıl süresince elde edeceği öde-

⁶⁸ Schick, *A Contemporary Approach*..., a.g.e., s. 19.

⁶⁹ Schick, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 17.

⁷⁰ OECD, *Budget Reform in OECD*..., a.g.e., s. 8.

⁷¹ Tülay Arın, “Parlamerter Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, İstanbul, 22 Kasım 1999, s. 26.

⁷² Geleneksel yıllık bütçenin klasik bir etkisi olan bu durum “Aralık ayı telaşı” olarak bilinmektedir. Daniel Tarschys, “Time Horizons in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 2, No 2, 2002, s. 88.

⁷³ OECD, *Modern Budgeting*, Paris, 1997, s. 22.

⁷⁴ Shand, a.g.m., s. 96.

⁷⁵ A.y.

nek düzeyine ilişkin bilgiler içerir. Aynı zamanda bu ödeneklerin çeşitli harcama kesintileriyle azaltılması, belirsizliği artırır. Kısaca, kuruluşların kullanabileceği kaynak düzeyinde öngörülebilirliğin bulunmaması, hizmet sunma açısından önemli bir engeldir. Yeni bütçe reformlarında bu aksaklığı önlemek için getirilen başlıca kurumsal düzenleme; bütçenin zaman dilimini tek yılın ötesine genişletmektir⁷⁶. Güvenilir bir şekilde uygulanan çok yıllık bütçe tahminleri, kuruluşların orta vadede hükümetten alacağı fonları göstererek öngörülebilirlik düzeyini artırmakta ve hizmet sunumunda etkinliğe katkıda bulunmaktadır.

8.3. Yöneticinin performansından sorumlu olması

Yöneticiye tanınan hareket özgürlüğü ve kaynak akışında öngörülebilirlik, hizmetlerin kendiliğinden etkin bir şekilde sunulması için yeterli değildir. Gerçekten, bahsedilen düzenlemelere rağmen harcamacı kuruluşların en düşük maliyetle hizmet sunmalarının bir garantisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, yönetsel otonomi ile güçlendirilen yöneticilerin, kullandıkları kaynaklarla ortaya koydukları performanslarından sorumlu tutulması bir diğer önemli kurumsal düzenleme olarak önerilmektedir⁷⁷.

Sonuç esaslı yönetim anlayışı adıyla da bilinen söz konusu kurumsal düzenlemenin önemli öğelerinden biri *performans sözleşmeleridir*. Bu tür sözleşmeler bir yöneticinin (ya da harcamacı kuruluşun), belirli kaynaklarla belirli çıktı düzeyini üretmek ya da belirli sonuçları sağlamak üzere taahhütte bulunduğu belgelerdir. Kuruluş ile merkezî bir organ (bütçe ofisi gibi) ya da kuruluş ile yöneticileri arasında geçen müzakereler sonucunda imzalanan sözleşmeler; genellikle üç ya da daha fazla yılı kapsamaktadır. Sözleşme süresi boyunca performans, belirlenen hedeflere ulaşma açısından izlenmekte; sözleşme dönemi sonunda tam bir gözden geçirme yapılarak yeni dönem müzakerelerine başlanmaktadır⁷⁸. Bu alanda özellikle Yeni Zelanda ileri uygulama örneklerine sahip bulunmaktadır. Söz konusu ülkede kuruluşların yöneticileri, kendilerinden beklenen temel sonuçları açıklayan uzun dönemli (beş yıla kadar) sözleşmelerle çalışmaktadır. Bu sözleşmeler, standart kurallar dikte alınmaksızın yöneticilerin istihdam koşullarını ve alacakları ücretleri müzakere edebilmelerini de sağlamaktadır. Benzer düzenlemeler, İngiltere gibi diğer gelişmiş ülkelerde de uygulama alanına sahiptir⁷⁹.

Yöneticileri yüksek performans elde etmeye yönelten bir diğer uygulama ise *performans esaslı bütçeleme* tekniğidir. Kaynakların yönetilmesi ve tahsisi sürecinin, kuruluşların genel amaçları ile ilişkili olarak düşünülmesini sağlayan bu teknik, “sonuçlarla kaynakları bağlayan” bütçe sistemi olarak da adlandırılmaktadır⁸⁰. Performans esaslı bütçeleme tekniğinin standart bir şekli bulunmamaktadır. Çoğunlukla hükümetler; sonuçlar ya da çıktılarla ilgili verileri belgelerde göstermeyi, performans bütçe olarak kabul etmektedir. Günümüzde çok az ülke bu sistemi, kaynaklardaki bir artış ile sonuçlardaki bir artışı ilişkilendiren tarzda kullanmaktadır⁸¹.

Performans ölçüleri ile ödeneklerin ilişkilendirilmesi de kamu kurumlarının, performans hedeflerine ulaşmalarını teşvik etmeyi sağlayan bir araçtır. Belirli hizmetler için doğrudan bir ödül ya da yaptırım sistemi olarak işleyen bu uygulamada, genellikle kamu hiz-

⁷⁶ Schick, *A Contemporary Approach...*, a.g.e., s. 18-20.

⁷⁷ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 13-14.

⁷⁸ OECD, *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris, 1995, s. 54.

⁷⁹ OECD, *Does Budgeting Have...*, a.g.e., s. 25.

⁸⁰ Philip G. Joyce, “Performance-Based Budgeting”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, s. 598-599.

⁸¹ OECD, *Managing Public Expenditures*, a.g.e., s. 21-22.

meti veren kuruluşların hizmet sunma kapasiteleriyle ölçülen performansları ile orantılı olarak onlara ödeme yapılması kabul edilmektedir. Söz konusu performans esaslı finansmana; sağlık ve eğitim sektörleri tipik örnek teşkil etmektedir. OECD ülkelerinin %75'inde bir kısım çıktı hedefleri ile bütçe ödenekleri ilişkisi bulunmaktadır⁸².

8.4. Kuruluş düzeyinde stratejik plânlama anlayışının benimsenmesi

Kuruluşlar ya da sektörler arasında kaynakların etkin tahsis edilmesine ilişkin kurumsal düzenlemelerden daha önce söz edilmişti. Kuruluşa genel bütçeden artarılan kaynakların kuruluş tarafından en öncelikli yerlerde kullanılması ise kaynak kullanımında etkinlik ile ilgilidir ve kuruluş düzeyinde plânlama yapılmasını gerektirir. Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşım kamu kurumlarının ve yöneticilerinin öncelikler açısından açık olmaması; bütçelerin, öncelikler önceden ifade edilmeksizin hazırlanmasıdır. Bu alandaki yeni yaklaşım ise, örgütsel amaç ve öncelikler konusunda yönetici, kurum çalışanı ve hizmetten yararlananların mutabakatı ile şekillendirilen “stratejik plânlara” yapılarak ödeneklerin bu plânlara dayandırılmasıdır. Stratejik plânlara, kuruluş önceliklerini, amaç ve hedefleri belirlemenin yanında kamu kesiminden hangi sonuçların beklendiğini açıklayıcı fonksiyonu da bulunmaktadır. Gerçekten bu tür plânlara sadece kuruluş içi bir belge olmayıp hesap verme sorumluluğunun gereği olarak parlamentoya ve kamuoyuna da ilân edilmektedir. Böylece ilgili kişi ve kuruluşlar, amaç ve öncelikler konusunda bilgilendirilebilmektedir. Stratejik plânlamanın bir diğer faydası da, kuruluşların orta vadede sunacakları hizmetleri, belli amaçlarla gerçekleştirmiş olmalarıdır. Bu şekilde, ilgili kuruluşun bütçe aracılığıyla yapacağı harcamalar da sağlam temellere oturtulmakta; ilgili kuruluş, Maliye Bakanlığı ile bütçe hazırlığında gerçekleştirdiği müzakerelerde kendini savunabilme imkânına kavuşmaktadır⁸³. Özetle stratejik plân yapma yükümlülüğü, kuruluşların bütçelerini daha etkin kullanmaları yönünde teşvikler sağlayabilmektedir.

9. Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlığı Güçlendiren Düzenlemeler

Yukarıda bahsedilen kurumsal düzenlemelerin etkin ve bağlayıcı olması için saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi gerekmektedir. Saydam olmayan ve performansın hesabının yeterince verilmediği bir ortamda, bütçe fonksiyonlarının etkili işlemesi mümkün değildir; çünkü böyle bir ortamda, aktörlerin istenmeyen davranışlarda bulunma ihtimalleri artmaktadır. Örneğin saydamlığın olmayışı; hükümetin, “yaratıcı muhasebe uygulamalarına”, yani harcama maddesinin gerçek tutarını gizleyici muhasebe işlemlerine yönelik saikler üretmekte, aynı zamanda mali büyüklüklerin etkin bir şekilde kontrol edilmesini güçleştirmektedir⁸⁴. Bu bağlamda, hesap verme sorumluluğu ile saydamlığın çeşitli mekanizmalarla güçlendirilmesi; kurumsal düzenlemeleri ihmal etmeleri halinde aktörlere bazı maliyetler yüklenmesini sağlar, dolayısıyla taahhütlerinin güvenilirliğini artırır⁸⁵.

Hesap verme sorumluluğunu güçlendiren mekanizmaların başında, taahhüt edilen harcama ya da bütçe açığı düzeyine ulaşıp ulaşılmadığının gerekçeli olarak ortaya konması gelmektedir. Bu tür bir hesabı vereceğini bilen hükümetin ya da kuruluşun, taahhüt edileni aşan bir harcamada bulunması riski azalmaktadır. Ayrıca aşırı harcama yapılması halin-

⁸² Joumard v.dğr., a.g.e., s. 30.

⁸³ Özhan Çetinkaya & Tolga Demirbaş, “Kamu Kaynaklarının Etkili Kullanılmasına Yönelik Temel Araçlar, Eleştiriler ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *İktisat Dergisi*, Sayı 492-493, Ocak-Şubat 2008, s. 54-55.

⁸⁴ Ulpiano Ayala & Roberto Perotti, “The Colombian Budget Process”, Working Papers Series. Documentos de Trabajo. No. 14, April 2000, s. 4-5. (<ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/documentos/WP14.pdf>)

⁸⁵ Campos – Pradhan, a.g.e., s. 5.

de devreye girecek bazı yaptırımlar, makro mali disiplinin zedelenmemesi için önemlidir⁸⁶. Uygulama sonrasında programların sistematik olarak değerlendirmelere (evaluations) tabi tutulması, kaynak tahsisinde etkinlik açısından bir hesap verme mekanizması olarak nitelenebilir⁸⁷. Yine bütçe sürecinde parlamentonun rolünün güçlendirilmesi, özellikle yürütme tarafından önerilen harcama önceliklerinin tartışılabilmesi açısından önemlidir. Günümüzde, çeşitli kuruluşların bütçe ile ilgili görüşlerini parlamentoya bir rapor aracılığı ile aktaran İrlanda bütçe komitesi, parlamentonun sahip olduğu bilgi düzeyini artırarak onun rolünü güçlendirmeye çalışmaktadır⁸⁸. Kuruluşların etkin kaynak kullanmaları bakımından ise görev ve sorumluluklarının ve ürettikleri çıktılarının açık olması; hesap verme ilişkilerini netleştiren güçlendirici bir mekanizma olarak görülmektedir. Kuşkusuz performans denetimlerinin etkin olarak yapılması da hizmet sunumunda etkinliği artırıcıdır⁸⁹.

Saydamlığın güçlendirilmesi; bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde açıklanmasını, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan doğası gereği zaten karmaşık bir yapıya sahip olan bütçe sürecinden halkın, parlamentonun ve bizzat yürütme organının kendisinin elde ettiği kaliteli ve doyurucu bilgi düzeyinin artırılmasına ihtiyaç vardır. Bu tür bir sistem, mali bilgileri etkin bir şekilde kayıt altına alan tahakkuk esaslı bir *muhasebe sistemini*; performans bilgilerini ölçerek kaydeden etkin bir *performans ölçüm sistemini*; gerek mali gerekse performansla ilgili verileri, belirli dönemlerde açıklayan etkin bir *raporlama sistemini*⁹⁰ gerekli kılmaktadır. Ayrıca tüm bu bilgilerin güvenilirliğini göze tecek etkin bir *dış (yüksek) denetim sisteminin* olması da saydamlık açısından bir sigorta işlevi görmektedir⁹¹.

Sonuç

Bu makalede bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerin davranışlarını yönlendiren ve kâğıt üzerinde görülmeyen; bilgi asimetritleri, tercih uyumsuzlukları ve maliyet yüksekliği sebebiyle birey tercihlerinin tam ve doğru bir şekilde bütçe sürecine yansıtılamaması gibi sınırlamaların (kurumsal iktisat diliyle yazılı olmayan kuralların) bütçe fonksiyonlarına ve bütçe reformlarına nasıl etkide bulunduğu ele alınmıştır. Makalede görüldüğü gibi artık bütçe reformlarında normatif reçetelerden uzaklaşılarak ülke bütçe süreçlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi ve yazılı olmayan sınırlamaların da dikkate alınması gerekmektedir. Kısaca reformlar standart değil tanıs olmalıdır. Makalede genel çerçevesi verilen ancak tüm ülkeler için genel geçerliliği olduğu gibi bir iddiayı kesinlikle taşımayan kurumsal düzenlemeler, bizi oldukça önemli bir konuya da götürmektedir: Kamu mali yönetim sistemini yukarıda bahsedilen kurumsal düzenlemelerin birçoğu ile yeniden yapılandıran ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok ülke; gerçekten bütçe süreçlerindeki yazılı olmayan sınırlamalara göre mi reform yapmıştır? Yoksa söz konusu kurumsal düzenlemeler normatif bir reçete halinde mi uygulanmaktadır? Bu soru, araştırmacıların gelecekte üzerinde çalışabilecekleri önemli bir konudur ve aydınlatılmayı beklemektedir.

⁸⁶ A.e., s. 7.

⁸⁷ A.e., s. 12.

⁸⁸ Arın, a.g.e., s. 25.

⁸⁹ Campos-Pradhan, a.g.e., s. 14.

⁹⁰ Kuşkusuz, kamu kuruluşlarının kamuoyunu aydınlatmaları gereği ile bireylerin bilgi edinme haklarının, yasal zemine kavuşturulması, bu raporlama sisteminin önemli bir alt-yapısını oluşturmaktadır.

⁹¹ İzak Atiyas & Şerif Sayın, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", Ed. İzak Atiyas – Şerif, Sayın, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 8-10.

Kaynakça

ANDEWEG, Rudy B., “Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers”, *European Journal of Political Research*, Vol 37, 2000, ss. 377-395.

ARIN, Tülay, “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, İstanbul, 22 Kasım 1999, ss. 1-32.

ASIAN DEVELOPMENT BANK, *What is Public Expenditure Management (PEM)?*, The Governance Brief, Issue 1, 2001.

ATİYAS, İzak & SAYIN, Şerif, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Ed. İzak Atiyas – Şerif, Sayın, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, ss. 7-15.

AYALA, Ulpiano & PEROTTI, Roberto, “The Colombian Budget Process”, Working Papers Series. Documentos de Trabajo. No. 14, April 2000. (<ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/documentos/WP14.pdf>)

BARNETT, Richard R., “Preference Revelation and Public Goods”, *Current Issues in Public Sector Economics*, Edited by Peter Jackson, MacMillan, 1993, ss. 94-131.

BRUIN, Gert de, *Decision-Making on Public Goods*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1991.

CAIDEN, Naomi, “Public Budgeting Amidst Uncertainty and Instability”, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1981, ss. 6-19.

CAIDEN, Naomi, “The Boundaries of Public Budgeting: Issues for Education in Tumultuous Times”, *Public Administration Review*, July/August 1985, ss. 495-502.

CAMPOS, J. Edgardo & PRADHAN, Sanjay, *Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand*, Asian Development Bank Publications, Philippines, 1999. (http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions/).

ÇETİNKAYA, Özhan & DEMİRBAŞ, Tolga, “Kamu Kaynaklarının Etkili Kullanılmasına Yönelik Temel Araçlar, Eleştiriler ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *İktisat Dergisi*, Sayı 492-493, Ocak-Şubat 2008, s. 52-61.

DEMİRBAŞ, Tolga, *Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2006.

DIXIT, Avinash & BARRY Nalebuff. *Thinking Strategically: A Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, Second Edition, WW Norton & Co Inc, New York, 2004.

FELD, Lars P., “Budgetary Procedures and Public Finance or: Quis custodiet ipsos custodes?”, *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol 6, 2002, ss. 4-17.

FOZZARD, Adrian, “The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting”, Overseas Development Institute, Center for Aid and Public Expenditure, Working Paper 147, UK, July 2001.

HAGEN, Jürgen von, *Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Germany, February 1998.

HALLERBERG, Mark & HAGEN, Jürgen von, “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union”, NBER Working Paper Series No 6341, Cambridge, December 1997.

HUBER, John D., “Delegation to civil servants in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, 37, 2000, ss. 397-413.

JOUMARD, Isabelle, KONGSRUD, Per Mathis – NAM, Young-Sook & PRICE, Robert, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department, Paris, 2004.

JOYCE, Philip G., “Performance-Based Budgeting”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 597-619.

LANE, Jan-Erik, “Relevance of the Principal-Agent Framework to Public Policy and Implementation”, Lee Kuan Yew School of Public Policy, Working Papers, SPP 31-03, 2003. (<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp29.pdf>).

LINDSTÄDT, René, “The Institutional Foundations of Delegation: Legislative Monitoring Regimes in Weak and Strong Party Systems”, 2005 Meeting of the Midwest Political Science Association, April 13, 2005.

LUPIA, Arthur & McCUBBINS, Mathew D., “Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making”, *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 3, August 1994, ss. 361-384.

LUPIA, Arthur, “Delegation of Power: Agency Theory”, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5, Edited by Neil J. Smelser – Paul B. Baltes, Oxford, UK, 2001, ss. 3375-3377.

MOLANDER, Per, “Budgeting Procedures and Democratic Ideals”, *Journal of Public Policy*, Vol 21, Issue 1, 2001, ss. 23-52.

NORTH, Douglass C., “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 1, Winter 1991, ss. 97-112.

NORTON, Andy & ELSON, Diane, *What's behind the budget?*, Overseas Development Institute, June 2002.

OECD, *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries Berlin, Germany, 5-6 September 2002, PUMA/SBO(2002)9, 2002.

OECD, *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris, 1995.

OECD, *Does Budgeting Have A Future?*, Public Management Service Public Management Committee, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, PUMA/SBO(2001)4, Paris, 21-22 May 2001.

OECD, *Modern Budgeting*, Paris, 1997.

OSTROM, Elinor, *Governing The Commons*, Cambridge University Press, 1991.

PEARSON, Mark, “Recent changes in public expenditure management in UK. Do they have any relevance for SWAp, PRSP and MTEF processes in low income countries?”, International Health and Social Development Issues Note, 2001.

PEROTTI, Roberto & KONTOPOULOS, Yianos, “Fragmented fiscal policy”, *Journal of Public Economics*, Vol 86, 2002, ss. 191-222.

PREMCHAND A., “Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand, and the United Kingdom”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 82-115.

RUBIN, Irene S., “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, March/April 1990, ss. 179-189.

SCHICK, Allen, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, No:3, 2003, ss. 7-34.

SCHICK, Allen, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Second Printing, April 1999.

SCHICK, Allen, *Managing Public Expenditures*, November 2001.

SHAND, David, “OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları”, Çev. Hakkı Odabaş, *Maliye Dergisi*, Sayı 130, Ocak-Nisan 1999, ss. 86-102.

STRØM, Kaare, “Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability”, ESRC Research Seminar on Modelling Political Accountability: The Principal-Agent Model, School of Management, University of East Anglia, December 6, 2002.

TARSCHYS, Daniel, “Time Horizons in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 2, No 2, 2002, ss. 77-103.

THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure*, Dublin, December 2002.

UNITED KINGDOM GOVERNMENT, Department for International Development, *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, April 2001.

WHITE, Joseph, “Budgeting for Entitlements”, *Handbook of Government Budgeting*, Edited by Roy T. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999, ss. 678-698.

WILDAVSKY, Aaron, “A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts”, *Public Administration Review*, November/December 1978, ss. 501-509.

WORLD BANK, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, June 1998.