

T E S E V

TÜRKİYE EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER VAKFI

**Siyasi
Sorumluluk,
Yönetmel
Sorumluluk ve
Bütçe Sistemi:
Bir Yeniden Yapılanma
Önerisine Doğru**

**Political Accountability,
Managerial
Accountability
and the Budget System:**

**Towards a Proposal
for Restructuring**

**izak ATİYAS
Şerif SAYIN**



1 9 6 1

**Siyasi Sorumluluk,
Yönetmel Sorumluluk ve
Bütçe Sistemi:
Bir Yeniden Yapılanma
Önerisine Doğru**

Copyright © 1997

Bu eserin tüm telif hakları
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler
Vakfı'na aittir.

TESEV
Manning House, P.K. 2
80815 Bebek - İSTANBUL
Tel : 212. 287 32 13
Fax : 212. 257 76 25
e mail: tesev @ superonline.com

TESEV YAYINLARI 4
ISBN 975-8112-03-1

Grafik Tasarım
BOYUT YAYINCILIK

Basım
BOYUT MATBAACILIK A.Ş.

Sunuş

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), gelişmiş ülkelerde yaygın olarak görülen ve kamu politikalarının oluşmasında önemli katkılar sağlayan bir “düşünce üretim merkezi” ya da Batı’daki yaygın deyimle bir “think-thank”tir.

Kurucular Bidirisi ve Vakıf Senedi’nde TESEV, Türkiye’nin çağdaşlaşmasına katkıda bulunmayı kendisine temel hedef olarak belirlemiştir.

Bu temel hedef doğrultusunda TESEV’in amacı Türkiye’nin ekonomik, toplumsal ve siyasal sorunlarıyla ilgili konularda, sorunlara ve uygulamalara ilişkin görüş, düşünce, veri ve bilgi üretmek; araştırmalar yapmak ve bunlara dayalı çözüm seçenekleri geliştirerek sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır. TESEV, araştırma sonuçlarını, yayınlarını ve çözüm seçeneklerini, tartışılması ve uygulamaya ışık tutması amacıyla kamuoyuna ve ilgili kurum ve kuruluşlara sunar. Eğitim faaliyetlerinde bulunur.

Bağımsız ve yansız bir kuruluş olarak, TESEV, yürüttüğü araştırmaların tarafsız, nesnel, bilimsel yöntemlere ve uluslararası ölçütlere uygun olmasına özen gösterir. Böylece hazırlanmış araştırmalarını ve bu araştırmaların sonuçlarına dayalı çözüm seçeneklerini kamuoyunun serbestçe tartışmasını sağlamak üzere panel, konferans v.b. toplantılar düzenler. Vakıf, bu faaliyetlerini de tarafsız bir biçimde çok sesliliğe ve farklı kesimlerin katılımına olanak sağlayarak yürütür.

Ülkemizin, her biri kendi alanında başarılı ve saygın akademisyen, bürokrat, gazeteci, iş adamı, sanayici, sendikacı ve yöneticileriyle bazı sivil toplum örgütlerinden oluşan 300’e yakın kurucu üyesi, Vakfın çok sesliliğinin ve tarafsızlığının bir göstergesidir.

Türkiye’nin ulusal ve uluslararası sorunlarıyla ilgili araştırmalar, TESEV çalışmalarının en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Bütün TESEV çalışmalarında olduğu gibi araştırmalarımızda da esas olan, tarafsızlık, çağdaş bilimsel yöntem ve standartlara uygunluktur.

TESEV, araştırma ve yayınlarını bilimsel kalitesine de azami özen göstermektedir. Uluslararası bilim insanlarından oluşan bir Bilim Kurulu ile akademisyen üyelerin oluşturduğu Akademik Danışmanlar Kurulu, TESEV’in gurur kaynaklarıdır.

TESEV, araştırmaları, Batı’daki örneklerinde olduğu gibi, yayınlama kararı verilmeden önce bağımsız, anonim ve bilimsel bir hakem kurulunun denetiminden geçer.

Doğal olarak, TESEV raporlarında ve yayınlarında yer alan görüşler araştırmamızın yazarlarına aittir. Daha açık bir deyişle, TESEV’in bir araştırma raporunu yayınlamaya karar vermesi, üyelerinin, Yönetim Kurulu’nun veya yöneticilerinin söz konusu rapordaki görüş ve önerilerin tamamına ya da bir kısmına katıldıkları anlamına gelmez. Hatta bazı TESEV yönetici ve üyeleri bu görüşlerden tümüyle farklı düşüncede olabilirler.

Ancak, herhangi bir konuda yayınladığımız bir araştırma raporu, TESEV’i iki açıdan bağlar. Birincisi, TESEV konunun çok önemli olduğunu ve mutlaka incelenmesi, anlaşılması, tüm yönleriyle ve değişik bakış açılarından tartışılması gerektiği inancındadır. İkincisi ise, TESEV, araştırmamızın ve onu izleyen yayının bilimsel yöntemler ve kalite standartlarına uygun olduğunu düşüncesindedir.

Bu amaç ve ilkeler ışığında yürüttüğümüz araştırmaların ve bunlara dayalı yayınların karar vericilere, yöneticilere ve uygulayıcılara olduğu kadar, konuyla ilgilenen kamuoyuna da yararlı olacağı inancındayız.

TESEV, ülkemizde politika kararlarının araştırmaya, veriye, bilgiye ve bilimsel esaslara dayandırılmasına katkıda bulunabildiği ve tartışmalara yeni ve bilimsel boyutlar katabildiği ölçüde görevini yapmış olacaktır.

Dr. Mehmet KABASAKAL

Genel Direktör

T E S E V

TÜRKİYE EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER VAKFI

YÖNETİM KURULU

Can Paker (Başkan)
Ishak Alaton
Yılmaz Argüden
Oğuz Babüroğlu
Tarhan Erdem
Üstün Ergüder
Mehmet Kabasakal
Hasan Karacal
Deniz M. Kirazcı
Cem Kozlu
Tavit Köletavitoğlu
Ziya Müezzinoğlu
Metem Sayıcı
Arıl Seren
Fikret Toksöz

Merih Celasun
Bülent Gültekin
Metin Heper
Çiğdem Kağıtçıbaşı
Ali Karaosmanoğlu
Ayşe Öncü
Şevket Pamuk
Dani Rodrik
Sabri Sayarı
Murat Sertel
Tosun Terzioğlu
Baran Tuncer

BİLİM KURULU

İçindekiler

ÖZET	vi
SUMMARY	xi
1. Giriş	1
2. Kavramsal Çerçeve	3
2.1. Bütçe Sorununa Yaklaşımlar	3
2.2. Bazı Temel Kavramlar: Kolektif Açmazlar, Yetki Devri ve Kurumlar	4
2.3. Temsili Demokrasilerde Yetki Devri: Siyasal ve Yönetmel Sorumluluk	5
2.4. Yetkin Devlet Ne Demektir? Siyasal Rantlar, Bürokratik Rantlar ve Aşırı Harcama Eğilimi	7
2.5. Yetkin Devletlerde Bütçe Sisteminin Rolü	8
3. Türkiye’de Parti-İçi ve Partilerarası Rekabet ve Siyasal Yükümlülüklerin Yaratılması	13
3.1. Anayasal Çerçeve	13
3.2. Siyasal Rekabetin İki Yönü ve Kolektif Açmazlar	15
3.3. Parti Yapısı ve Liderlik Kurumunun Rolü	16
4. Yükümlülüklerin Hayata Geçmesi: Mevcut Bütçe Sistemi ve Sonuçları	21
4.1. Türkiye’de Bütçenin Faaliyet ve Bilgi Kapsamı	21
Bütçenin Kapsadığı Faaliyetler	21
Bütçenin Bilgi Kapsamı	23
4.2. Bütçe Sisteminde Süreç ve Kurallar Ne Sağlamaktadır?	23
Bütçenin Hazırlanması	24
Bütçenin Kanunlaşması	25
Uygulama	25
Dış Denetim	28
4.3. Bütçe Uygulaması Nasıl Sonuçlar Doğurur?	29
Hükümetin Biçimi ve Güç Dağılımı	30
Sonuçlar	32
4.4. Çizilen Tablo Fazla mı Kötümser? Kamu Yararını Gözetem Politikacılar ile Bürokratların Rolü	33
5. Bütçe Sistemi Nasıl Yeniden Yapılandırılmalı?	37
5.1. Giriş ve Vizyon	37
5.2. Modern Bütçe Sisteminin Çekirdeği: Klasik Bütçe Sistemi	38
5.3. Reform Önerileri	40
5.4. Dar Kapsamlı Reform	41
5.4.1. Finansal Sorumluluğun Sağlanması ve Bütçenin Saydamlığı	41
5.4.2. Makro-Mali Sorumluluk: Makro-Ekonomik İstikrarı Sağlamak Amacıyla Harcamaları Kısıtlamak	49
5.5. Geniş Kapsamlı Reform	53
5.5.1. Performans Sorumluluğu; Kamu Kaynaklarının Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri ile Kullanılması	53
5.6. Ortaya Çıkan Modelde Kamu Kuruluşlarının İşlevleri	57
6. Reformun Siyasal Fizibilitesi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü	61
7. Sonuç	65
Ek 1	67
EK 2	73
Kaynakça	77

Tablolar

Tablo 2.1	Bütçe Sisteminin Hedefleri ve Kurumları	10
Tablo 4.1	Bütçe Dışı Faaliyetler	22
Tablo 4.2	Bütçe Açığı ve Kamu Borçlanma Gereği	22
Tablo 4.3	Mevcut Bütçe Sistemi	24
Tablo 4.4	Bütçe Kanunu'ndaki Ödenekler ile Gerçekleşen Harcamalar Arasındaki Fark (GSMH % oranı olarak)	26
Tablo 4.5	Hükümet Biçimleri ve Bütçe Sürecindeki Aktörler Arasında Güç Dağılımı	30
Tablo 4.6	Hükümet Biçiminin Kritik Asil-Vekil Değişkenleri Üzerindeki Etkisi	31
Tablo 4.7	Kritik Asil-Vekil Değişkenlerinin Rant Dağılımı Üzerinde Etkisi	32
Tablo 5.1	Hazinenin Sunacağı Özet Mali Tablolar	43
Tablo 5.2	Merkezi Hükümet Açılış Bilançosu	44
Tablo 5.3	Genel Hükümet Faaliyet Sonuçları	45
Tablo 5.4	Gerekli Çalışmalar	51
Tablo 5.5	Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci	55
Tablo 5.6	Önerilen Bütçe Sürecinde Kamu Kuruluşlarının Sorumluluk Alanları ve İşlevleri	57
Tablo 6.1	Reformun Gerçekleşmesinde Aşamalar	61
Ek 1		
Tablo 1	Merkezi Hükümet Açılış Bilançosu	67
Tablo 2	Vukuu Muhtemel Yükümlülükler	72
Tablo 3	Taahhüt Tablosu	72

Şekiller

Şekil 2.1	Temsili Demokrasilerde Asil- Vekil İlişkisi	6
Şekil 3.2	T.C Anayasası'na Göre Yasama, Yürütme ve Yüksek Denetim Kuruluşu Arasındaki İlişki	13

Yazarların Notu

Doğan Cansızlar, Emin Dedeođlu, Ferhat Emil, Ercan Erkul, Necdet Kesmez, Hakan Özyıldız, Cüneyt Sel, Fikret Sevinç, Mustafa Tokgöz, Ercan Türkan ve Sacit Yörüker ile yaptığımız tartışmaların konu hakkındaki fikirlerimizin oluşmasında çok önemli katkısı olmuştur.

Emin Dedeođlu, Ferhat Emil ve Hakan Özyıldız ilk taslak hakkında son derece yararlı ve ayrıntılı görüş ve eleştiri bildirmişlerdir. Aynı taslağı değerlendiren iki hakemin görüşlerinden son derece yararlandık. Çalışmanın bir sonraki taslağı hakkında da **Merih Celasun, Ziya Müezzinoğlu, Oğuz Babüroğlu, Atilla Karaosmanoğlu, ErtanYülek, Gökhan Çapođlu, Vecdi Gönül, Necdet Kesmez, Bilsay Kuruç ve Biltekin Özdemir**'den ayrıntılı görüş alınmış, çalışma ayrıca Hazine Uzmanları Derneđi'nin düzenlediğı bir toplantıda katılımcılarla tartışılmıştır. Bu görüş ve tartışmalar çalışmanın son şeklini almasına önemli katkılar sağlamıştır.

Hepsine derin teşekkürlerimizi belirtmeyi borç biliriz. Kuşkusuz çalışmada savunulan görüşler ne adı geçen uzmanları, ne de herhangi bir kuruluşu bağlamaz.

Özet

Bütçe kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini, ve vatandaşlara götürmeyi vaad ettikleri hizmetleri içeren bir mukavele niteliğindedir. Bu mukavelelerin, hükümetin hizmet önceliklerinin ortaya konulduğu, kamu hizmeti sunan her kuruluşunun performansının değerlendirildiği ve sonucunda, kamu kaynaklarının etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yönlendirildiği bir süreç içinde oluşturulması gerekir. Her mukavelede olduğu gibi, bütçe de hükümete sorumluluk yükler, dolayısıyla hükümetin performansının değerlendirilmesinde bir araç rolü üstlenir. Aynı zamanda, bütçe, hükümetlerin elindeki en önemli makroekonomik politika araçlarından biridir.

Gelişmekte olan birçok ülkede de olduğu gibi, Türkiye’de de bütçe bu özelliklere sahip değildir. Bütçe kanununun taahhüt mahiyeti ve inandırıcılığı kalmamıştır. Bütçe programları ile gerçekleştirmeleri arasındaki yüksek farklar bunu göstermektedir. Kamu harcamalarının verimlilik ilkesine göre yapıldığını söylemek güçtür. Kamu hizmetleri de etkinliğini süratle yitirmektedir. Kaldı ki, kamu harcamalarının sadece bir bölümünün bütçe kapsamında olması, bağlayıcı niteliğini hızla kaybetmekte olan bütçenin önemi daha da azaltmakta ve hükümetlere çok geniş ihtiyari yetkiler sağlamaktadır.

Diğer tarafta, bütçenin program yapısının nihai hizmetleri göstermekten uzak olması, performansa yönelik hiçbir bilgi toplanmaması, kamu muhasebesinin defter tutmak vasfı dışında hiçbir işe yaramaması, rapor sisteminin zafiyeti ve denetim mekanizmalarının çaresizliği, kamu sektörünün yönetilebilirliği konusunda ciddi şüphelere neden olmaktadır. Bu durumda bütçenin bilgi kaynağı ve değerlendirme aracı vasfının da olmaması doğaldır. Son olarak, bütçe makroekonomik iktisat politikasının bir aracı olarak da yetersizdir, bir stratejik araç olma özelliğini yitirmiş durumdadır. Aksine, yüksek bütçe açıkları, makroekonomik dengesizliklerin en önemli kaynaklarından biri olagelmıştır.

Bu çalışmanın amacı, mevcut durumu bir kuramsal çerçeve içinde irdelemek, nedenlerini ortaya koymak ve çözüm önerileri getirmektir. Çalışmanın bütününe şu anlayış hakimdir: Mevcut durumda ortaya çıkan sorunlar, bütçe sürecinde rol alan aktörlerin arasındaki etkileşimi düzenleyen kural ve dürtülerden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla çözüm önerileri, bu kural ve dürtülerin değişmesine yöneliktir.

Çalışma ana hatlarıyla şöyle özetlenebilir:

Bütçe sistemi

Bu çalışmanın ana konusu bütçe sistemidir. Bu terim sıkça kullanılacağından, tanım ve kapsamını baştan belirlemekte yarar var. Kamu kaynaklarının dağılımı, doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen kişi ve grupların etkileşimi sonucu oluşur. En basit ifadeyle, bu aktörler vatandaşlar, siyasetçiler ve bürokratlardan ibarettir. Bu aktörlerin her birinin farklı tercihleri vardır. Bütçe sistemi, karar alma ve uygulama sürecinde bu aktörlerin karşılıklı etkileşimini düzenleyen kurumlar (kural ve süreçler) ile aktörlerin ulaşabildiği enformasyondan (buna enformasyon teknolojisi diyeceğiz) oluşur. Kurumların bir bölümü formel kurallardır, anayasa, yasalar, tüzük ve yönetmelikler gibi. Bir bölümü ise enformeldir; yıllar içinde oluşan gelenek ve normlar enformel kurallar arasında sayılabilir.

Belirli bütçe sistemleri içinde, oyuncuların karşılıklı etkileşimi bütçe sonuçlarını doğurur. Bir yanda da bütçe sisteminin kamu kaynak dağılımı dü-

zenleme hedefleri vardır. Bu çalışma, Türkiye'deki mevcut bütçe sisteminin sonuçlarını, bu toplumsal hedefler ile karşılaştırmakta, ve sonuçların hangi alanlarda yetersiz olduğunu tespit etmektedir. Bundan sonra da, hedeflere daha yakın sonuçlar elde etmek için nasıl bir bütçe sisteminin oluşturulması gerektiğini, yani bir bütçe sistemi reformunun ana ilkelerini belirlemede, bu ilkelerin hayata geçmesi için ne tür adımlar atılabileceğini tartışmaktadır.

Kavramsal çerçeve

Bütçe sistemini uygun bir bağlama yerleştirmek, ve örneğin bütçe sisteminin hedeflerinin ne olması gerektiğini tartışabilmek için, önce devlet ve kamu politikasının oluşumu hakkında analitik bir çerçeve kurmak gerekmektedir. Çalışmada kullanılan analitik çerçeve şöyle özetlenebilir:

Temsili demokrasilerde asıl olan vatandaşlardır. Ancak vatandaşlar kolektif çözümlerin gerektiği sorunları kendi başlarına çözemezler, bunları çözmek devletin işidir. Temsili demokrasilerde devlet işleyişi, iki ana asil-vekil ilişkisi (veya yetki devri) içerir. Bunların birincisinde, vatandaşlar, belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Politikacılar bu yetkiyi almak için birbirleriyle rekabet ederler. Üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek ise bürokrasinin işidir. Dolayısı ile ikinci vekalet ilişkisinde politikacılar asil, bürokratlar ise vekil durumundadır.

Asiller ile vekillerin çıkarları farklıdır. Vekillerin, kendilerine yetki veren asillerin tercihlerine ne kadar uygun davrandıkları, mevcut kurumlara ve bunların oluşturduğu sorumluluk ve dürtü mekanizmalarına bağlıdır. Bu mekanizmalarda iki değişken önemlidir: asil ile vekil arasındaki enformasyon dengesizliği (asil vekilin her yaptığını denetleyecek enformasyona sahip değildir, enformasyon pahalıdır) ve asilin yaptırım gücü (vekilin asilin tercihlerine uygun davranmaması halinde asilin vekil üzerinde ne kadar yaptırım uygulayabildiği). Vatandaş ile politikacı arasındaki yetki devri ilişkisine siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındakine ise yönetsel sorumluluk mekanizması diyoruz. Yetkin devletlerde, siyasal ve yönetsel sorumluluk mekanizmaları öyle çalışır ki, üretilen politikalar vatandaş tercihlerine uygun olur, hizmet sunumunda maliyet verimliliği sağlanır, kolektif açmazlar etkin bir biçimde çözülür, ve kullanılan yetkinin hesabı verilir.

İşte bütçe sistemi, bu asil vekil ilişkileri üzerine inşa edilen, ve kamunun kaynak dağılımını düzenleyen kurumlardan oluşur. Bütçe sistemi, devletin yukarıdaki anlamda yetkin çalışmasını (siyasal ve yönetsel mekanizmaların yetkin olmasını) sağlayan araçlardan biridir. Bu kavramsal çerçeve içinde, Bütçe sisteminin şu ana görevleri vardır:

- Makroekonomik istikrar. Bütçe sistemi, devletten talep edilen harcamalar arasındaki kolektif açmazları çözmeli, bunlar arasında öncelikleri saptamalı ve böylece toplam kaynaklar ile harcamalar arasında makul bir denge kurmalıdır;*
- Kaynak dağılımında etkinlik. Bütçe sistemi, devletin, vatandaşlarca en fazla değer verilen kamusal mal ve hizmetleri sunmasını, harcamaların bu alanlara yönelmesini özendirmelidir;
- Hizmet sunumunda verimlilik . Bütçe sistemi, sunulan belirli kalitedeki hizmetin mümkün olan en düşük maliyetle sunulmasını sağlamalıdır;
- Hesap verme . Gerek siyasal gerek yönetsel sorumluluk alanında asillere, vekillerin yaptığını değerlendirebilecek enformasyonu sağlamalıdır.

Türkiye'de bütçe sistemi

Siyasi partilerin önemli bir işlevi, vatandaşların tercihlerini kolektifleştirerek, yani tekil taleplerden kolektif talepler üretebilmektir. Türkiye'de par-

tilerin yapısı ve rekabet biçimi, bu işlevin yeterince yerine getirilmesine meydan vermemektedir. Gerek parti içi gerek partilerarası rekabet süreci, bu rekabetten galip çıkan adaylara geniş yükümlülükler yüklemekte, adaylar bir kez kamu kaynakları üzerinde yetki sahibi olunca, bu kaynakları, kollektif talepleri karşılayacak kamu malları üretmek yerine, yükümlülüklerini yerine getirmek ve siyasi desteğin sürmesini sağlamak üzere kullanmaktadır. Partizan rant dağıtımını kaynakların parti içindeki kilit kişi ve grupların, popülist rant dağıtımını ise seçmen kitlelerinin desteğini sürdürmek için ana unsurlar haline gelmiştir.** Partiler arası rekabet, bu rant dağıtım yarışını kızıştırır. Partilerin iç yapısı ve liderlik sistemi, bu yükümlülükleri partinin ortak çıkarları doğrultusunda sınırlamak veya dengeye oturtmak yerine, dikey ve saydam olmayan bir rant dağıtım sistemini partinin ana zampı haline getirmiştir.

Mevcut bütçe sistemi, siyasi rekabetin getirdiği bu yükümlülükleri, bir öncelik sırasına dizip toplam kaynaklar ile makul bir dengeye oturtmak, ve bu arada kamu malı niteliğindeki mal ve hizmetlerin sunumunu özendirerek yerine, tam tersine, hükümetin bu yükümlülükleri saydam olmayan biçimde yerine getirebilmesi için, uygulamada, ona maksimum ihtiyari yetkileri verecek şekilde oluşmuştur. Bu ihtiyari yetkiler yoluyla, gündelik siyasi önceliklere göre kaynaklar partizan ve popülist amaçlar için dağıtılır. Bütçe kanunları devlet harcamalarının sadece bir bölümünü kapsamaktadır. Dolayısıyla harcamaların bir bölümü meclisin onayı alınmadan yapılmaktadır. Buna ek olarak, bütçe kanununda gösterilen ödenekler de aşılabildiğinden ve ek bütçeler kolayca çıkarılabildiğinden, bütçe kanunlarının hiç bir bağlayıcılığı ve inanılabilirliği kalmamıştır.

Bütçe sistemi, ayrıca, hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini değerlendirecek bilgileri üretmemektedir. Bilgi eksikliği, yönetsel sorumluluk mekanizmalarını, yani hükümetin bürokrasi üzerindeki denetimini de zayıflatmıştır. Dolayısıyla rant dağıtımında bürokrasi, hükümet ve iktidar partilerine hem rakip hem ortak durumundadır. Kaynakların partizan, popülist ve bürokratik rant arasında nasıl dağıldığı, aktörler arasındaki güç dağılımına, o da büyük ölçüde hükümet biçimine ve hükümetin ömrünün ne kadar uzun olacağı konusundaki beklentilere bağlıdır.

Bu sistemin ağır sonuçları vardır. Bütçe sistemi, yukarıda anılan hedeflerden ancak makroekonomik istikrar sağlama hedefine, o da istisnai şartlar altında (yani makroekonomik krizler bir kez meydana gelip, hasarı yarattıktan sonra) ve sürdürülebilir olmayan önlemlerle ulaşabilmektedir. Sistem, etkinlik ve verimliliği hedeflemez, böyle bir hedefi destekleyecek bilgi altyapısını da yaratmaz. Dolayısıyla, yönetsel mekanizmaları yetkinleştirecek bir yapı arzetmez. Ayrıca, gerek değerlendirmeye yönelik bilginin olmaması, gerek bütçe kapsamının son derece dar olması ve bütçe kanunlarının inanılabilirliğini tamamen kaybetmiş olması, bütçenin hesap verme hedefini de çok sığ bir anlamda yerine getirmesine neden olur, siyasi sorumluluğun önemli bir aracı olmaktan çıkarır.

Bir bütçe sistemi reformu önerisi

Bu çalışmada bütçe sistemine ilişkin reform önerilerini şu ana başlıklar altında sınıflandırıyoruz.

(i) Finansal Sorumluluğu (Financial Accountability) sağlamaya yönelik reformlar - devletin kullandığı kaynakların hesabını tam olarak vermesi

(ii) Makro-Mali Sorumluluğu (Fiscal Accountability) sağlamaya yönelik reformlar - aşırı harcama eğiliminin dizginlenmesi makro istikrarın sağlanması

(iii) Performans Sorumluluğunu sağlamaya yönelik reformlar - hizmette verimlilik ve etkinliğin artırılması.

Bu reformlar aşağıdaki gibi ayrıntılandırılmaktadır:

1. Finansal Sorumluluk ve Bütçenin Saydamlığı	
1.1. Devlet Bilançosu ve Tamamlayıcı Diğer Mali Tablolar	Hükümet
1.2. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi; Bütçenin Bütünlüğü	Meclis
1.3. Genel Kabul Görmüş İlkeler Uygun Devlet Muhasebesi	Hükümet
1.4. Harcama Yönetiminde İhtiyariliğin Azaltılması	Hükümet
1.5. Bağımsız Dış Denetim ve Meclisin Bilgilendirilmesi	Meclis
1.6. Anayasa Mahkemesinin Yaptırım Gücünü Arttırmak	Anayasa Mahkemesi
2. Makro-Mali Sorumluluk: Makroekonomik İstikrarı Sağlamak Amacıyla Harcamaların Kısıtlanması	
2.1. Anayasal Harcama Sınırları	Meclis
2.2. Orta vadeli Makro-Mali Program, Sektörel Harcama Tavanları ve Ön Bütçe	Hükümet
2.3. Öncelik Değerlendirmesi	Bakanlık
2.4. Kuvvetli Merkezi Kontrol ve Maliye Bakanı	Hükümet
2.5. Meclisin, Hükümetin Sunduğu Bütçe Açığı Hedefini Artıramaması	Meclis
2.6. Yıl içinde Ödeneklerin Aşılmasını Zorlaştırmak	Meclis
3. Performans Sorumluluğunun Sağlanması	
3.1. Kuruluşların İç İşleyişini Düzenleyen Kurumlar	Kuruluş
3.1.1. Kalite Yönetimi İlkeleri	
3.1.2. Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci	
3.1.3. Faaliyet Yönetimi ve İş programı	
3.2. Kuruluşlarla Bakanlık Arasında Oluşturulan Performans Sözleşmeleri ve Performans Bütçesi	Bakanlık
3.3. Bağımsız Performans Denetimi ve Yüksek Denetim Kuruluşu	Meclis

Bu ana reform kalemlerinin ilk ikisinin toplamına dar kapsamlı reform, sonuncusuna da geniş kapsamlı reform diyoruz.

Dönüşümün siyasi fizibilitesi

Uluslararası deneyim, bütçe sistemi ve kamu yönetimi reformlarının, genellikle önemli siyasi değişikliklerin olduğu dönemlerde, ve ciddi siyasi irade seferber edebilen yönetimler tarafından başlatıldığını gösterir. Türkiye’de siyasetçiler bir yandan mevcut sistemden en fazla yararlanan gruptur. Ancak bir yandan da, özellikle sistemin kriz yaratmadan rant dağıtma kabiliyetinin iyice azaldığı şu günlerde, reform siyasetçilerin kolektif çıkarına giderek daha uyumlu hale gelmektedir. Daha da önemlisi, sistemin (ve devletin) içinde olduğu çöküntü, yeni tipte siyasi girişimcilere olanak tanıyan, ciddi bir reform vaadiyle ortaya çıkacak bir siyasi hareketin başarılı olma ihtimalini arttıran bir ortam yaratmaktadır. Toplumda bir reform vizyonunun oluşması, reform şiarını edinmeyi siyasetçilere daha çekici hale getirebilir. Sivil toplum örgütlerinin görevi, böyle bir vizyonun oluşmasına katkıda bulunmaktadır.

Bu konuda sivil toplum örgütlerinin adresi, siyasi girişimcilerle sınırlı de-

ğildir. Vizyonu sahiplenecek başka merciler de vardır. Bunların başında Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay gelir. Bunlar, reformun ilk çalışmalarının yapılmasında, toplumun gündemine getirilmesinde ve bu amaçla yürütme ve yasamanın seferber edilmesinde önemli rol oynayabilirler.

Bir başka adres de bürokrasi, özellikle başta Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı olmak üzere merkezi kontrol üniteleridir. Bunlar, sorunları doğrudan yaşamakta, gündelik siyasi önceliklerin baskısına doğrudan maruz kalmaktadır. Reformda başarılı olmuş bir çok ülkede, kritik bürokratik kuruluşlarda yapılan arayış ve ön çalışmalar reformun yönlendirilmesi ve başarılı kılınmasında son derece önemli bir rol oynamıştır. Üstelik bazı ilk adımların atılması, Türkiye’de bu kuruluşların görev tanımlarına da uymaktadır.

Notlar

* Makroekonomik istikrar bir kamu malıdır. Ondan herkes faydalanır, ancak hiç kimse istikrarın sağlanması için fedakarlık yapmak istemez.

** Rant kavramını, kamu kaynakları ve yetkilerini kişisel çıkarlar amacıyla kullanılmasıyla elde edilen fayda anlamında kullanıyoruz. O halde devletin yaptığı her transfer rant olmayabilir. Hatta siyasal ve yönetsel sorumluluk mekanizmaları mükemmel olsa, rant sıfır olur.

Summary

The budget law can be thought of as a contract that specifies the government's commitments about how it is going to use resources entrusted to it, and what kind of services it is going to provide to the citizens. This contract should be designed through a process which prioritizes the government's preferences among various possible services, which evaluates the performances of all government agencies that provide services, and which ultimately allocates public resources according to the principles of efficiency and productivity. As with all contracts, the budget imposes responsibilities on the government, and therefore serves as an instrument through which the government can be evaluated. Finally, the budget is one of the most important instruments of macroeconomic policy that is available to governments.

In Turkey, as in many other developing countries, the budget does not have these characteristics. The budget laws no longer possess any commitment value or credibility, as evidenced by large gaps between budget laws and actual expenditures. Efficiency and productivity do not guide the allocation of public resources. Moreover, the budget law covers only a small share of expenditures of public resources. This further erodes its importance as an instrument that is supposed to constrain governments; instead it provides governments with ample discretionary authority.

The program structure of the budget fails to reflect ultimate services. The budget process is devoid of any information related to performance. The accounting system does not go beyond simple bookkeeping. The reporting system and internal controls are weak. Hence, the budget cannot serve as a source of information for evaluation. Finally, the budget has also turned into an extremely poor instrument of macroeconomic policy, neither does it serve as a strategic tool. To the contrary, large budget deficits have become the primary sources of macroeconomic instability.

The purpose of this study is to develop an analytical framework to examine the current budget system, to identify the sources of its shortcomings and to provide recommendations for the improvement of the system. The analysis argues that the current problems result from rules and incentives that regulate the interaction among key actors in the budget process. Hence the recommendations of the study focus on how these rules and incentives should be changed to achieve better outcomes.

The Budget System

The allocation of resources takes place through the interaction of those who have direct authority to allocate them and those who have the ability to influence the former's decisions. These actors consist of citizens, politicians, and the bureaucrats. These agents differ in their preferences. The budget system consists of institutions (rules and procedures) that regulate the interaction of these actors and the information (or information technology) that these actors can access. Part of the rules are formal; e.g. the constitution, laws, decrees, regulations etc. Part of the rules are informal. Customs and norms that evolve over time and affect agents' behavior are examples of informal rules.

Given a budget system, budget outcomes result from the interaction and choices of the actors. These actual outcomes can be compared with the (socially desirable) objectives that an ideal budget system can be expected to achieve. The study compares the actual outcomes of the Turkish budget system with the socially desirable objectives, identifies areas where there are shortcomings. It then discusses how the budget system needs to be

transformed in order to achieve outcomes that are closer to the social objectives. In other words, the study identifies the main components of a reform of the budget system, and outlines steps that need to be taken in order to pursue the reform.

The Analytical Framework

The main components of the analytical framework are the following: The main principals in a representative democracy are citizens. However, citizens by themselves may not be able to resolve problems that require collective action. The resolution of such problems is the duty of the state. The operation of the state in a representative democracy entails two main principal-agent relations, or two main delegations of authority. In the first one the citizens delegate authority to politicians to produce public policy within a given set of rules. Politicians typically compete among each other to acquire this authority. The task of implementing the public policy is given to the bureaucracy. Hence in the second delegation of authority, politicians are the principals and bureaucrats are the agents.

Typically, the interests of the agents diverge from those of the principals. The degree to which the agents use the authority delegated to them, in the interests of the principals depend on the existing institutions and incentives, and accountability mechanisms embedded in them. Two crucial variables determine the nature of these mechanisms: the degree of asymmetry of information between the principal and the agent (the principal cannot monitor everything that the agent does, information is costly) and the enforcement capacity of the institution (the degree to which principals can reward/penalize agents when the latter deviate from serving the principals' interests). We use the term political accountability to denote the agency relation between the citizens and the politicians, and managerial accountability to denote that between politicians and the bureaucrats. In competent states, the political and managerial accountability mechanisms are such that public policies produced by politicians conform to the preferences of the citizens, those policies get implemented by the bureaucracy in a cost efficient way, collective dilemmas are effectively resolved and agents are accountable to their principals.

The budget system consists of institutions that are built on the agency relations mentioned above and which regulate the allocation of public resources. The budget system is one of the main instruments that can be used to make sure that the state operates in a competent way. Its main objectives are the following:

* *macroeconomic stability*. The budget system should resolve collective dilemmas that characterize expenditure demands from the state, prioritize them and hence make sure that there is a reasonable balance between total resources and expenditures.

* *efficiency in resource allocation*. The budget system should encourage that the state provides goods and services which are most valued by the citizens and that resources are allocated to these areas.

* *productivity in the provision of services*. The budget system should guarantee that services of particular qualities are provided at minimum possible cost.

* *accountability*. The budget system should provide principals with adequate information to enable them to evaluate their agents.

The Budget System in Turkey

One of the main functions of political parties is to derive collective demands (or preferences) from individual demands. The structure of political

parties in Turkey, and the mode of competition among them does not allow them to perform these functions adequately. Intra- and inter-party competition generates significant amounts of liabilities to those who become the winners. Once they gain access to authority over public resources, winners use these resources to repay their liabilities and secure the continuation of political support, rather than provide public goods and services that meet collective demands of society. Thus, partisan allocation of rents has become the main factor that maintains the support of important groups and individuals within parties, whereas populist allocation of rents have become the main factor that maintains the support of voter constituencies. Competition between parties exacerbates the tendency to rent distribution. The internal structure of the parties and the structure of leadership discourages efforts to constrain these centripetal tendencies and subordinate them to the collective interests of the party; instead, a vertical and non-transparent system of rent distribution has become the main glue of the party structures.

The budget system, in turn, is not conducive to establish a prioritization among these liabilities so as to prevent excessive expenditures (relative to resources) or to allocate resources to the provision of public goods and services. Instead, the budget system operates so as to arm governments with maximum discretion so that they can meet these liabilities in the least transparent manner possible. Through these discretionary powers, resources are allocated according to short term political priorities and for populist and partisan purposes. Budget laws typically cover only a portion of total government expenditures, so that many expenditures are undertaken without requesting a confirmation of the legislature. In addition, because budgetary appropriations can be easily superceded and because supplementary budgets can be easily passed through the parliament, the budget law itself has no commitment value or credibility.

Furthermore, the budget system does not provide any information with which to evaluate the efficiency and productivity of services. Lack of information has also eroded managerial accountability, that is, governments can exercise little power over the bureaucracy. Hence, the bureaucracy is both a competitor and a partner in the distribution of rents. The division of public resources between partisan, populist and bureaucratic rents is largely determined by the type of governments (e.g. majority versus coalition) and expectations about how long governments will last.

A Budget Reform Proposal

The study classifies reform proposals under the following headings:

- i) Financial accountability: establishing transparency regarding all government expenditures
- ii) Fiscal accountability: constraining the tendency to overspend, establishing and maintaining macroeconomic stability
- iii) Performance accountability: promoting efficiency and productivity in the provision of services.

The details of the reform proposals are as follows:

1. Financial Accountability and Budget Transparency

- 1.1 State balance sheet and complementary tables
- 1.2 Expanding budget coverage
- 1.3 Generally accepted accounting practices
- 1.4 Reducing discretion in expenditure management
- 1.5 Independent external auditing and provision of information to the legislature

- 1.6 Increasing the enforcement powers of the Constitutional Court
- 2. *Fiscal Responsibility: Constraining expenditures to maintain macroeconomic stability*
 - 2.1 Constitutional restrictions on spending?
 - 2.2 Medium term fiscal program, sectoral expenditure limits and the preliminary budget
 - 2.3 Evaluation of priorities
 - 2.4 Strengthening of central control and the ministry of finance
 - 2.5 Limiting parliamentary amendments that increase expenditures
 - 2.6 Preventing expenditures from exceeding appropriations
- 3. *Performance accountability*
 - 3.1 Institutions that regulate internal operations of agencies
 - 3.1.1 Principles of quality management
 - 3.1.2 The transition into performance management
 - 3.1.3 Activity management and work programs
 - 3.2 Performance contracts between ministries and agencies and performance budgets
 - 3.3 Independent performance auditing

Items (1) and (2) above constitute the restricted reform program. Addition of item (3) forms the comprehensive reform program.

The Political Feasibility of Reform

International experience suggests that reform of budgetary and administrative institutions are more likely to succeed when undertaken by governments that can deploy substantial political will. In Turkey, politicians are one of the main beneficiaries of the current system. On the other hand, the ability of the budgetary system to distribute rents without causing major fiscal crises is being eroded, rendering reform compatible with the collective interests of the political class. Perhaps more importantly, the disintegration of the state is creating an environment in which new types of political entrepreneurs may generate political support by a promise of serious reform. Generating a vision of reform in the public opinion may make it more attractive for political entrepreneurs to adopt a slogan of reform. The main task of civic organizations is to promote the establishment of such a common vision.

Political entrepreneurs are not the only clients of civic organizations in that respect. There are other groups and organizations that may own the vision. Primary among those are the Presidency, the State Audit Council and the High Court of Accounts. These can play an important role in initiating preliminary work on the reform program, in bringing the reform program to the social agenda and in mobilizing the executive and the legislature for that purpose.

Another counterpart can be found in the bureaucracy, especially in the central control units (Ministry of Finance, the Treasury and the State Planning Organization). These agencies have direct experience with the problems examined in this study, and they are directly subject to pressures from the politicians for distributing rents. In most countries that have been successful in reform, initial work undertaken in these units have played a crucial role in directing the reform process and making it successful. In addition, some of the initial components of the proposed reform program are compatible with the task definitions of these agencies.

Giriş

Bütçe kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi vaat ettiği hizmetleri içeren bir mukavele niteliğindedir. Bu mukavele, hükümetin hizmet önceliklerinin ortaya konulduğu, kamu hizmeti sunan her kuruluşunun performansının değerlendirildiği ve sonucunda, kamu kaynaklarının etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yönlendirildiği bir süreç içinde oluşturulması gerekir. Her mukavelede olduğu gibi, bütçe de hükümete sorumluluk yükler, dolayısıyla hükümetin performansının değerlendirilmesinde bir araç rolü üstlenir. Aynı zamanda, bütçe, hükümetlerin elindeki en önemli makroekonomik politika araçlarından biridir.

Birçok başka gelişmekte olan ülkede de olduğu gibi, Türkiye’de bütçe bu özelliklere sahip değildir. Bütçe kanununun taahhüt niteliği ve inanırlığı kalmamıştır. Bütçe programları ile gerçekleştirmeleri arasındaki yüksek farklar bunu göstermektedir. Kamu harcamalarının verimlilik ilkesine göre yapıldığını söylemek güçtür. Kamu hizmetleri de etkinliğini süratle yitirmektedir. Kaldı ki, kamu harcamalarının sadece bir bölümünün bütçe kapsamında olması, bağlayıcı niteliğini hızla kaybetmekte olan bütçenin önemi daha da azaltmakta ve hükümetlere çok geniş ihtiyari yetkiler sağlamaktadır.

Diğer tarafta, bütçenin program yapısının nihai hizmetleri göstermekten uzak olması, performansa yönelik hiçbir bilgi toplanmaması, kamu muhasebesinin defter tutmak vasfı dışında hiçbir işe yaramaması, rapor sisteminin zafiyeti ve denetim mekanizmalarının çaresizliği, kamu sektörünün yönetilebilirliği konusunda ciddi şüphelere neden olmaktadır. Bu durumda bütçenin bilgi kaynağı ve değerlendirme aracı vasfının da olmaması doğaldır. Son olarak, bütçe makroekonomik iktisat politikasının bir aracı olarak da yetersizdir bir stratejik araç olma özelliğini yitirmiş durumdadır. Aksine, yüksek bütçe açıkları, makroekonomik dengesizliklerin en önemli kaynaklarından biri olagelmıştır.

Bu çalışmanın amacı, yukarıda aktarılan mevcut durumu bir kuramsal çerçeve içinde irdelemek, nedenlerini ortaya koymak ve çözüm önerileri getirmektir. Çalışmanın bütününe şu anlayış hakimdir: Mevcut durumda ortaya çıkan sorunlar, bütçe sürecinde rol alan aktörlerin arasındaki etkileşimi düzenleyen kural ve dürtülerden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla çözüm önerileri, bu kural ve dürtülerin değişmesine yöneliktir.¹

Çalışmanın şu bölümlerden ibarettir. II. bölümde, ana kavramsal çerçeve sunulacak, bu arada bazı anahtar kavramlar tanıtılacaktır. III. bölümde, Türkiye’de partiler arası ve parti içi rekabetin niteliği tartışılacak, bu rekabet sonucunda siyasetçilerin nasıl partizan ve popülist yükümlülükler altına girdiği anlatılacaktır. Ondaki sonraki IV. bölümde, mevcut bütçe sistemi üzerinde yoğunlaşılacak ve bütçe yoluyla yükümlülüklerin nasıl kamu harcamalarına dönüştüğü anlatılacaktır. Mevcut sistemin eksiklikleri ve sonuçları da bu bölümün konusu. V. bölümde toplumsal refah hedeflerine duhu uygun bir bütçe sisteminin ana ilkeleri ve kurumsal yapısı tartışılarak bir bütçe sistemi reform önerisi geliştirilecektir. VI. bölümde ise reformun nasıl hayata geçirilebileceği konusunda bazı öneriler getirilecektir.

Notlar

1 Bütçe açıkları, bunların neden ve sonuçları son yıllarda oldukça yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Farklı yaklaşımlar için bakınız *Selçuk ve Rantanen* (1996); Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı (1995), Uluğbay (1995); Özatay, Öztürk ve Sak (1996).

Bütçe Kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi vaat ettiği hizmetleri içeren bir mukavele niteliğindedir.

Bütçe, hükümetlerin elindeki en önemli makroekonomik politika araçlarından biridir.

Kavramsal Çerçeve

2.1. Bütçe Sorununa Yaklaşımlar

Bütçe sürecini veya genel olarak maliye politikasını inceleyen araştırmalarda, veya bu konuda yapılan tartışmalarda iki türlü yaklaşım tespit etmek mümkündür. Genellikle iktisatçıların sergilediği birinci yaklaşımda, karar vericilerin (yani iktisat politikasını yürüten mercilerin) iktisat politikasını seçerken belirli kısıtları veri alıp toplumun refahını ençoklaştırmayı hedeflediği varsayılır. Bu varsayım altında, maliye politikalarının ekonominin performansı ve toplumsal refah üzerindeki etkileri araştırılır. Politika seçimlerinde karar vericilerin kişisel çıkarlarının veya inançlarının, ve mevcut siyasi ve hukuksal kurumların da rol oynayabileceği gözardı edilir.

Oysa, maliye politikası gelişmekte olan ülkelerde uygulanan iktisadi reform programlarının en başarısız halkalarından biri olmuştur. Belki daha da önemlisi, maliye politikası ve özellikle bütçeler, toplumun tercihlerine uymak veya bu tercihlere göre topluma hizmet götürmenin bir aracı olarak işlev görmeyen yerine, ya amaçsız ve etkisiz bir faaliyet, ya da çıkar gruplarına rant dağıtmanın bir aracı olarak görülmeye başlamıştır. Ampirik araştırmalar, bir çok ülkede maliye politikalarının toplumsal refahı gözetmekten çok uzak olduğunu ortaya koymuştur.

İkinci yaklaşım, bu gerçeklerden hareketle bizzat maliye (ve genel olarak iktisat) politikasının oluşumunu, bir siyasi etkileşim sürecinin sonucu olarak ele alır ve politika seçimlerini açıklayabilmek için gözlemlenen davranış biçimlerinin arkasında yatan kurumları ve bunların oluşturduğu dürtüleri inceler. Bu çalışmada böyle bir yaklaşım geliştirilecektir. Burada kurumlar kavramı kişilerin davranışlarını ve karşılıklı etkileşimlerine tesir eden ve düzenleyen kurallar bütünü anlamına gelmektedir.¹ Bütçe sorunu özelinde, kurumlar Anayasa'dan, meclisteki bütçe müzakere kurallarına, ve örneğin bürokrasinin siyasetler ile etkileşimine tesir eden davranış normlarına kadar uzanan geniş bir yelpazeyi kapsar. "Dürtü" veya "dürtü mekanizmaları" kavramı ise, kurumlar verili iken, kişilerin belirli davranışları ile bunların sonucunda elde ettikleri fayda veya zararlar arasındaki ilişkiyi özetlemektedir.² Çalışmada aktörlerin (seçmenler, siyasetçiler, bürokrasi, vb.) amaçlarının ne olduğu, bu dürtülerden nasıl etkilendiği, hangi muhtemel stratejilerle karşı karşıya olduğu, bu stratejiler arasındaki seçimlerinin ne olduğu, ve bu seçimlerin sonuçları mümkün olduğu kadar ayrıntılı bir biçimde incelenecektir.³

Kurumlar ve dürtü mekanizmalarını belirlemek, bütçe reformunun ana ilkelerini ve ön şartlarını ortaya çıkarmakta da yararlı olacaktır. Davranışlarda ciddi ve kalıcı bir değişiklik yaratılmak isteniyorsa her şeyden önce davranışları belirleyen kurum ve dürtü mekanizmalarının değişmesi gerekmektedir. Zaten bütçe sistemi reformunun ana hedefi budur.

Davranışları belirleyen kurumların bir bölümü yazılı (veya formal, yani yasalar, yönetmelikler, tüzükler v.b.) olup dışsal yaptırım (örneğin yargı ve güvenlik sistemi yoluyla uygulanan cezalar) gücü gerektirir; bir bölümü de yazılı olmayan (enformel) ve etkinliği dışsal yaptırım kuruluşlarına bağlı olmayan normlar, gelenekler v.b.'nden oluşur. Ahlak kuralları, cemiyet üyelerinin uyduğu davranış kuralları böylesi normlar arasında sayılabilir. Bu yazılı olmayan normlar, davranışları, kimi zaman yasalardan çok daha fazla etkileyebilirler. Dolayısıyla, reformun başarılı olması için, hukuki çerçevede yapılacak değişikliklerin mevcut enformel normları da dikkate alınması gerekir.⁴

O halde bu tartışmanın ışığında yineleyecek olursak, bu çalışmanın ana

Maliye politikası ve özellikle bütçeler , toplumun tercihlerine göre bizim götürmenin bir aracı olarak işlev görmeyen yerine, ya amaçsız ve etkisiz bir faaliyet ya da çıkar gruplarına rant dağıtmanın bir aracı olarak görülmeye başlamıştır.

Davranışlarda ciddi ve kalıcı bir değişiklik yaratılmak isteniyorsa her şeyden önce davranışları belirleyen kurum ve dürtü mekanizmalarının değişmesi gerekmektedir. Zaten bütçe sistemi reformunun ana hedefi budur.

hedefi, bütçe politikalarında mevcut sonuçlara yol açan kurumları ve dürtü mekanizmalarını irdelemek, ve bunların nasıl ve ne yönde değiştirilebileceğine ilişkin öneriler getirmektir.

2.2. Bazı Temel Kavramlar: Kolektif Açmazlar, Yetki Devri ve Kurumlar

Bu kurumları incelerken iki anahtar kavramı oldukça sık kullanacağız. Bunlardan birincisi, “kolektif açmazlar” kavramı. Bu kavram genelde bireysel olarak “rasyonel” olan tercihlerin, toplumsal olarak optimal olmayan sonuçları yarattığı durumları tasvir etmekte kullanılır.⁵ İktisatta “kamu malları” ve “tutuklu açmazı” (prisoners’ dilemma) problemleri bu tür kolektif açmazların karşılaştığı durumlardır. Bilindiği gibi tüketimi kaçınılmaz olarak kolektif olan kamu mallarının tahsisinde bir bedavacılık (free rider) sorunu ortaya çıkar ve kamu mallarının optimalden daha az üretilmesine neden olur.⁶ Burada temel sorun, bireylerin malın üretim maliyetine katkılarının denetlenememesi, ve dolayısıyla her bireyin katkıda bulunmayı başkalarına bırakması, bedavacılık yapmasıdır. Fayda ile maliyetlerin toplumsallaşma derecesinin farklı olduğu (yani birinin daha toplumsal değerinin de daha bireysel düzeyde üstlenildiği) durumlarda bu tür “kolektif davranma” sorunu sıkça ortaya çıkar, sonuçta kamu malı, toplumsal değeri fırsat maliyetinden yüksek olduğu halde üretilmez.

Tutuklu açmazında da benzer bir problem vardır. Diğer tarafların davranışları verili iken, her bir tarafın bireysel olarak optimal olan davranışı, kolektif davranmamak, bir başka ifade ile işbirliği yapmamaktır. Yani tekil olarak tarafların işbirliği yapması için bir dürtü yoktur. Ancak hiçbir taraf işbirliği yapmayınca, ortaya çıkan sonuç, herkesin işbirliği yaptığı duruma göre bireylerin her biri için daha kötüdür, yani işbirliği toplumsal olarak optimal olan (ama herkes bireysel davranınca muhtemel olmayan) sonuçtur. Optimal olan sonuçların meydana gelmesi için ise, ya tarafların birbirine işbirliği yapacakları yönünde güven yaratan, inandırıcı taahhütlerde bulunabilmesi, ya da kolektif çıkarlara uymayan davranışların denetlenebilmesi, önlenmesi gerekir. Kolektif çıkarları koruyan bu tür taahhüt veya yaptırım mekanizmaları (veya kurumları) olmayınca, işbirliğinin gerçekleşmesi zor olur.

Ahlak kurallarından yazılı yasalara kadar toplumsal yaşamda ortaya çıkan bir çok formel ve enformel kurum, kişilere ve toplumsal gruplara kolektif açmazları çözmeye faydalı olan bu tür inandırıcı taahhüt mekanizmaları sunar. Bu mekanizmaların ana özelliği, bireysel (kolektif çıkarlara aykırı).davranmayı teşvik eden dürtüleri azaltması veya yok etmesidir, hatta bazı durumlarda bunu tamamen imkansız kılmasıdır. En makro-analitik düzeyde, devletin kendisi de bu tür kolektif açmazları çözmeye işlevini yerine getiren, (ve dolayısıyla bu arada kamu mallarının üretimini sağlayan) bir kurum olarak incelenebilir.⁷ Bir anlamda toplum, kolektif çıkarları gözetmek üzere devlete yetki vermiş gibidir.

İkinci anahtar kavram, veya tema, tam da bu tür hiyerarşik ilişkileri, yani bir tarafın bazı konularda karar alma veya uygulama yetkisini bir başka tarafa devretmek durumunda olduğu durumları incelemekte kullanılan “asil-vekil” yaklaşımıdır. Bu çalışmada da bütçe süreci bir dizi “asil-vekil” (veya “yetki devri”) ilişkisi olarak ele alınacaktır.⁸ Bu yaklaşımın temelinde, sosyal yaşamın birçok alanında, çeşitli faaliyetlerin, o faaliyetten en doğrudan etkilenen kişilerce (asiller) değil de, onlar adına hareket etmek üzere kendilerine yetki devredilmiş kişilerce (vekiller) yerine getirildiği gerçeği yatar.⁹ En açık örnekleri şirket sahipleri ile profesyonel yöneticiler, veya siyasetçiler ile bürokratlar arasında görülen bu ilişkilerin önemli özelliklerin-

den biri, vekiller ile asillerinin amaçlarının aynı olmaması, hatta birçok durumda çelişmesidir. Örneğin siyasetçi belirli bir hizmet veya transferin belirli bir seçmen kitlesine en etkin bir biçimde sunulmasını isterken, bunu hayata geçirecek olan bürokratin hedefi ise kendi nüfuz alanını genişletmek, veya kendisine verilen görevi yerine getirirken mümkün olduğu kadar az çaba harcamak veya rant sağlamak, ya da eğer bu görev kendi inançları ile çelişiyorsa, buna karşı çıkmak, direnmek veya baltalamak olabilir. Dolayısıyla amaçlar çelişebilmekte, çıkar çatışmasına yol açabilmektedir.

Bazı şartlar altında bu çıkar çatışmasının etkileri en aza indirilebilir. Örneğin, asil, vekilin nitelikleri veya yaptıkları hakkında yeterli bilgiye sahipse, ve vekili izlemenin maliyeti yüksek değilse, bir mukavele yoluyla vekilin görevleri tanımlanabilir, vekilin refahı bu görevleri yeterince yerine getirip getirmediğine bağlanabilir. Eğer mukavelelenin yaptırım gücü yüksek ise (örneğin mukaveleye uymayan taraf yargı sistemi tarafından cezalandırılabiliriyorsa), mukavele olumlu dürtüler içeren bir kurum (bir başka deyişle bir ödüllendirme/cezalandırma aracı) olarak işlev görür, çıkarlar arasında uyum sağlar ve çıkar çatışmasının etkilerini bertaraf edebilir. Asil vekil ilişkisinin etkinliği, mukavele ve başka tür kurumlarla çıkar birliğinin ne kadar sağlanabildiğine bağlıdır. Burada en kritik değişkenler bilgi ve yaptırım kapasitesidir.¹⁰ Eğer asilin bilgisi vekiline göre az ise (arada bir bilgi dengesizliği var ise), veya bu bilgiye erişmenin maliyeti yüksek ise ya da bilgi olsa da, ilişkiyi düzenleyen kurumun yaptırım gücü yetersiz ise, o zaman vekilin kendisine verilen yetkiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak bu ilişkiden rant sağlama olanağı daha fazladır.

O halde bir asil vekil ilişkisinde etkinliğin derecesi ve vekilin yetkisini ne kadar "istismar edebildiği", asil ile vekilin çıkarlarının ne kadar farklı olduğuna ve mevcut kurumların ve bunların içerdiği dürtülerin bu farklılığın sonuçlar üzerindeki etkisini azaltacak bir biçimde kurulup kurulmadığına bağlıdır. Burada da hem enformel hem de formel kurumlar etkili olabilir. Gerçekten toplumsal ve siyasi yaşamdaki kurumların bir çoğu, asillerin vekilleri daha kolay denetleyebilmesini sağlar, "istismarları" zorlaştırır.

Gerek kolektif açmazları gerek yetki devri sorununu çözmeye yönelik kurumlar hem iradi bir biçimde meydana gelebilir, hem de tarihsel rastlantıların ürünü olabilir. Genellikle gerçek hayattaki kurumlar, gerek taraflar arasında, gerek taraflar ile tarihsel olarak verili olan kısıt ve rastlantılar arasında birer uzlaşma niteliğindedir. Dolayısıyla, mevcut kurumların bu sorunları çözebilecek en optimal kurumlar olduğunun garantisi de yoktur.

Daha da önemlisi, bir kurum oluşunca taraflar davranışlarını kurumun getirdiği kısıtlamalara uyarlamaya, o kurumu kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya çalışırlar. Dolayısıyla belli bir sorunu çözmek üzere oluşturulan bir kurum, zaman içinde başında planlanandan çok farklı amaçlara hizmet eder duruma gelebilir. Her türlü asil-vekil ilişkisinde geçerli olan bu sorun, devlet ve kamu politikaları konusunda daha da önem kazanır. Çünkü devlet otoritesi, iktidarı ellerinde tutanlara kamu politikasını ve mevcut kurumları kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirme olanağı tanır.

2.3. Temsili Demokrasilerde Yetki Devri: Siyasi ve Yönetmel Sorumluluk

Bütçe süreci hakkında normatif (toplumsal refah üzerindeki etkisine ilişkin) değerlendirmelerde bulunmak için kaçınılmaz olarak işe devlet (ve genel olarak siyasi kurumlar) üzerine analitik bir çerçeve kurarak başlamak gerekiyor. Bu çalışmada devlet öncelikle toplumun kolektif açmazlarını çözmek üzere toplum tarafından yetkilendirilen bir kurum olarak değerlendirilecektir. Bunun devletin tek veya en önemli yönü olduğunu iddia etmi-

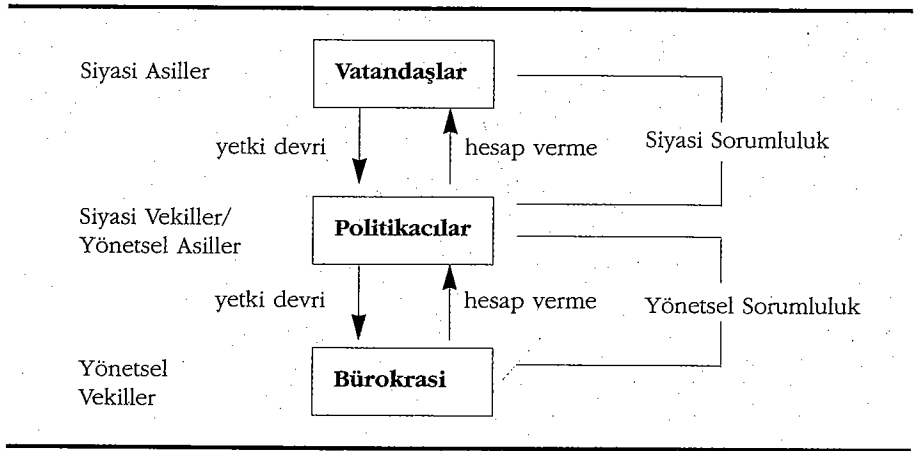
Bir asil-vekil ilişkisinde etkinliğin derecesi asil ile vekilin çıkarlarının ne kadar farklı olduğuna bağlıdır.

Belli bir sorunu çözmek üzere oluşturulan bir kurum , zaman içinde başında planlanandan çok farklı amaçlara hizmet eder duruma gelebilir.

yoruz. Ancak, bütçe sistemi bağlamında kolektif açmazlar üzerinde yoğunlaşmak, analitik olarak yararlı olacaktır.¹¹

Devlet-vatandaş ilişkilerinde, iki ana yetki devrinden söz etmek mümkündür (Şekil 2.1).¹² İlkinde vatandaşlar asil, siyasetçiler ise vekil durumundadır. Vatandaşlar siyasetçilere, belirli kurallar içinde ülkeyi vatandaşlar adına yönetmek üzere yetki verirler. Bu ilişkide siyasetçilerden (ve onların davranışlarını etkileyen siyasi kurumlardan) beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bir biçimde bütünleştirerek (aggregate) vatandaşların beklentilerine uyan kamu politikaları üretmektir.¹³ Buna siyasi sorumluluk diyeceğiz.

Şekil 2.1 Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



Siyasetçilerin ürettiği politikaları hayata geçirmek ise büyük ölçüde kamu idaresinin yani bürokrasinin işidir. Dolayısı ile, politikaların hayata geçirilmesi, bu sefer siyasetçilerin asil, bürokrasinin ise vekil olduğu ikinci bir vekalet ilişkisini içerir. Burada bürokrasiden beklenen, üretilen politikaları en etkin biçimde hayata geçirmesidir. Biz bu ilişkiyi de yönetsel sorumluluk şeklinde adlandıracağız.

Siyasal ve yönetsel sorumluluğun ne kadar sağlandığı, formel ve enformel siyasi ve yönetsel kurumların niteliğine bağlıdır. Formel kurumların en önemlisi, kuşkusuz anayasadır. Anayasa, gerek siyasi gerek yönetsel sorumluluğu sağlamak üzere hem vatandaşlar ile devlet arasındaki, hem de devletin iç yapısındaki asil-vekil ilişkilerinde uyulması gereken temel ilkeleri ortaya koyar. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi gibi farklı yönetim biçimleri, ve farklı seçim sistemleri, siyasi sorumluluk sorununu çözmek üzere bulunan farklı kurumlar olarak görülebilir. Siyasi sorumluluğun sağlanmasında vatandaşların elindeki en önemli yaptırım aracı seçimlerdir. Bu yaptırım aracının etkin olup olmaması, başka değişkenlerin yanısıra, vatandaşların hükümetin icraatını ne kadar değerlendirebildiklerine, bu değerlendirmeyi yapmak için ne kadar bilgiye sahip olduklarına bağlıdır.¹⁴ Bunların yanısıra, parti yapısı, örgütlenme biçimleri, parti liderliğinin nitelikleri vb. de siyasi sorumluluk kurumları arasında sayılabilir.

Siyasetçiler ile bürokrasi arasındaki ilişkileri düzenleyen kurumlar arasında ise idare hukuku ve bunun uygulanma biçimi, devletin personel ve maaş politikası, bürokrasi etiği sayılabilir. Bu ilişkinin niteliği, özellikle siyasetçilerin bürokratların yaptıkları hakkında ne kadar bilgiye sahip olduklarına ve bu bilgiyi nasıl değerlendirdiklerine de bağlıdır. Sistemdeki bilgi akışını belirleyen prosedürlere ve altyapıya enformasyon teknolojisi diyoruz.

Yönetmel sorumluluğu sağlayan kurumlar, hassas bir denge sağlamak zorundadır. Bir yandan siyasilerin bürokrasi üzerindeki denetimini yetkin-

Siyasi sorumluluğun sağlanmasında vatandaşların elindeki en önemli yaptırım aracı seçimlerdir.

leştirir, diğer yandan da bu yetkiyi siyasilerin vatandaşlara olan sorumluluğunu istismar edecek biçimde kullanmasını önlemeye çalışır. Dolayısıyla birçok ülkede hukuk, bürokrasiyi siyasilerin keyfi davranışlarına karşı korur, bürokrasinin aşırı politizasyonunu önlemeye çalışır.¹⁵

Bir çok ülkede hukuk, bürokrasiyi siyasilerin keyfi davranışlarına karşı korur.

2.4. Yetkin Devlet Ne Demektir? Siyasal Rantlar, Bürokratik Rantlar ve Aşırı Harcama Eğilimi

Sunulan kavramsal çerçeve, “devletin hükümet etme kapasitesi” (governance capacity) kavramından ne anladığımızın açıklanmasını, yani devletin performansı hakkında normatif bazı değerlendirmelerde bulunmamızı da mümkün kılıyor. Eğer devletin varlığı özellikle toplumdaki kolektif açmazları çözmek ile ilişkili ise, devletin yönetim kapasitesi de öncelikle açmazları ne kadar ve hangi etkinlik düzeyinde çözebildiği ile tanımlanmaktadır. Biraz farklı bir ifade ile, hükümet etme kapasitesi yüksek olan “yetkin” devletler, toplumdaki kolektif açmazları çözerken, vekalet sorunundan doğan maliyetleri düşük düzeyde tutma becerisini gösterebilen devletlerdir.

Burada kolektif açmazları çok genel bir kavram olarak kullanıyoruz. Yani, toplumsal değeri maliyetinden daha yüksek olan, ama toplumdaki bireyler veya örgütler (firmalar, sivil toplum örgütleri) tarafından (muhtemelen piyasa mekanizmasının eksikliklerinden dolayı) tahsis edilemeyen mal ve hizmetlerin tahsis edilmesi, buna yönelik politikaların yaratılması ve hayata geçirilmesi. Buna standart kamu malları kadar (yollar, güvenlik vb) ve onlardan da önemlisi, kurallar, yasalar ve örneğin yoksulluğu azaltıcı politikalar da girebilir.¹⁶

Dikkat edilirse, yukarıda tanımlandığı şekliyle devletin yönetim kapasitesinin yüksek olması, hem siyasal hem de yönetsel sorumluluk mekanizmalarının yetkin olmasını gerektirir. Yönetsel sorumluluk mekanizmalarının niye yetkin olması gerektiğini açıklamak daha kolay olduğundan, önce oradan başlayalım: Yetkin devletlerde kamu malları en az maliyetle üretilir, bürokrasinin bu süreçte elde ettiği rant (bürokratik rant) minimumda kalır. Hiçbir ülkede bu rant sıfır değildir, ancak uygun kurumların oluşturulması ile bu rant en aza indirilebilir. Ayrıca, yetkin devletlerde sunulan hizmetler tüketicilerin (hizmetlerden yararlanan vatandaşların) gereksinimlerini karşılayacak bir biçimde üretilir. Bu kıstaslar genelde yetkin devletlerin bürokrasisi için kullanılan “profesyonel, etkin, toplumun gereksinimlerine duyarlı” gibi sıfatlarda ifadesini bulur.

Devletin yönetim kapasitesinin yüksek olması, hem siyasal hem de sorumluluk mekanizmalarının yetkin olmasını gerektirir.

Siyasal sorumluluk mekanizmalarına gelince, burada yetkinliği somutlandırmadan önce önemle vurgulamak gerekir ki, temsili demokrasilerdeki ana siyasi sorumluluk mekanizması olan seçimler, tek başlarına kamu kaynaklarının dağılımında ortaya çıkan kolektif açmaz sorununu çözemezler, ve etkinliği sağlayamazlar. Bu nedenle temsili demokrasiler her zaman bir aşırı harcama ve kamu mallarını optimalden az üretme eğilimi taşırlar.¹⁷

Bu eğilimin nedeni şöyle açıklanabilir: seçilen temsilcilerin ana hedefi, üzerinde yetki sahibi oldukları kamu harcamalarını kendi seçmen gruplarına yarayacak şekilde tahsis etmektir. Dolayısıyla, kamu harcamalarının önemli bir bölümünden tekil seçmen grupları (veya yöreleri) faydalanır; yani kamu harcamalarının önemli bir bölümünün faydası tekil veya yereldir. Buna karşılık, bu harcamaların maliyeti (finansman biçimine göre bu maliyet vergi, veya -borçlanma ve - enflasyon/makroekonomik istikrarsızlık biçimini alabilir) tüm topluma yüklenir. Ortaya bir bedavacılık sorunu çıkar, “özel” çıkarlar “toplumsal” çıkarlara ağır basar. Ek kurumsal düzenlemeler olmadığında, özel mal niteliğinde olan harcamalar (siyasi rant) optimale göre fazla, kamu malı niteliğinde olan makroekonomik istikrar ise optimale göre az tahsis edilir.

Aşırı harcama eğilimi sadece Türkiye gibi ülkelerde değil, tüm temsili demokrasilerde mevcut olan bir sorundur.

Bu aşırı harcama eğilimi sadece Türkiye gibi ülkelerde değil, tüm temsili demokrasilerde mevcut olan bir sorundur. Ancak bu eğilim her ülkede aynı derecede soruna yol açmaz. Kimi ülkelerin siyasal ve yönetsel kurumları, bu eğilimi dizginlemeyi başarmıştır. Ülkelerin makroekonomik istikrarı arasındaki farklılaşmanın önemli bir bölümünü, mevcut kurumların bu eğilimi en aza indirmekteki başarıları açıklar. Sorun, yetkin kurumların eksik olduğu Türkiye gibi ülkelerde çok daha vahim boyutlara ulaşmakta, makro dengeler üzerinde yol açtığı tahribat çok daha büyük olmaktadır.

Peki bu eğilimi dizginleyen kurumların özelliği nelerdir? Burada özellikle kolektif açmazlara çözüm bulma becerisinin üç yönü veya özelliği üzerinde durmak istiyoruz.¹⁸ Bunlardan birincisi, devlete dayatılan talepler arasında bir öncelikler sırası yaratabilme, ve toplum içinde çatışan çıkarlar arasında makul (ve muhtemelen “adil” görülen) dengeler sağlayabilme, yani gruplar arası çelişkileri bir ölçüde uzlaştırabilme becerisidir. Bu becerinin ülkenin siyasi olgunluk düzeyine bağlı olduğu sıkça söylenir.¹⁹

İkinci özellik ise iktidarın ihtiyari yetkileri ve bunları dizginleyen kurumlar ile ilgilidir. İktidar, doğası gereği, iktidara gelenlere çok geniş yetkiler sağlar, ve bu yetkileri siyasi rakiplerine karşı kullanma olanağı tanır. Kuşkusuz bu siyasi rekabeti kızıştırır, rekabette yıkıcılığı artırır, iktidarların kamu kaynaklarını kendilerine siyasi destek yaratmak üzere kullanma dürtüsünü keskinleştirir, siyasi rekabetteki kolektif açmazları depreştirir. Bu eğilimi ancak ihtiyari yetkileri gerek formel gerek enformel (siyasi ahlak normları vb) kurumlarla makul düzeylerde kısıtlanmış devletler dizginleyebilir. Böylesi devletler, iktidarın keyfi biçimde kullanılmasını ve bu anlamda siyasi aktörlerin rekabette yıkıcı davranma kapasitelerini sınırlarlar. İşte siyasal sorumluluk mekanizmalarında yetkinliğin ikinci özelliği, ihtiyariliğin kurallarla sınırlanabilmesidir.²⁰

Kolektif açmazlara bulunan çözümlerde etkinliğin üçüncü önemli özelliği de, kamu mallarının üretiminin veya sunumunun, tekil çıkarlara sağlanan rantlar uğruna feda edilmemesidir. Çelişik talepler arasında uzlaşma noktaları bulabilen ve ihtiyariliği sınırlayabilen devletlerin, kamu malı üretimine rant dağıtımına oranla daha fazla önem vermeleri de beklenebilir.

2.5. Yetkin Devletlerde Bütçe Sisteminin Rolü

Bu çalışma açısından yetkin devlet olmanın önemli göstergeleri aşırı harcama eğiliminin önlenmesi, kamu mallarının üretilmesi, siyasal ve bürokratik rantların asgari düzeylerde kalabilmesidir. Bütçe sistemi de, bir devletin yetkinlik derecesini belirleyen önemli unsurlardan biri olarak ele alınabilir. Bütçe sistemi kavramı, devlete emanet edilen kamusal kaynakların dağılımında vatandaşlar, siyasetçiler ve bürokrasinin karşılıklı etkileşimini düzenleyen kurumlar (kural ve süreçler) ile, bunların erişebildiği enformasyonu (enformasyon teknolojisi) kapsamaktadır.

Bu çalışmada bütçe sistemi öncelikle yönetsel ve siyasal sorumluluğu sağlamanın, yetkin devlet olabilmek için gerekli olan özellikleri devlete kazandırmanın bir aracı olarak ele alınacaktır. Yukarıdaki tartışmanın ışığında, eğer etkin bir araç olacaksa, o zaman bütçe sisteminin de dört ana hedefi gözetmesinin gerektiği söylenebilir:

- 1. Makro-ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla harcamaları kısıtlamak*
- 2. Kaynakları öncelikli hizmetlere yönlendirmek*
- 3. Hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliği özendirmek*
- 4. Kullanılan yetkilerin hesabını vermek*

Bütçe sistemi kavramı, devlete emanet edilen kamusal kaynakların dağılımında vatandaşlar, siyasetçiler ve bürokrasinin karşılıklı etkileşimini düzenleyen kurumlar ile, bunların erişebildiği enformasyonu kapsamaktadır.

Bütçe süreçlerini -hazırlama, yasalaşma, uygulama ve denetim- ve bu süreçlerde aktörlerin davranışlarını düzenleyen kurumlar, sistemin bu görevleri yerine getirebilmesini hedefler. Burada genel bir referans oluşturmak üzere, bugün kamu yönetimi reformlarında öncü durumda olan ve bir anlamda "yetkin devlet" kavramına model veya referans oluşturabilecek ülkelerde oluşturulan bazı ana kurumları özetlemek yararlı olacaktır.

İlk iki hedef, bütçe hazırlanması sürecinde yerine getirilir. Bu hedeflere ulaşmada iki araç önemli rol oynar. Bunlardan birincisi olan orta vadeli bir mali plan, sistem üzerindeki kaynak kısıtlarını ve mevcut politikaların sürdürülebilir olup olmadığını düzenli bir şekilde meclis ve hükümet gündemine getirecek, verilecek kararların orta vadeli mali etkilerini ortaya koyacaktır. Bu çerçeve, makro istikrarın sağlanması veya sürdürülmesi için devlet harcamalarının dolayısıyla toplumsal talepler arasında kurulması gereken dengenin ne düzeyde tutulması gerektiğini ortaya çıkaracaktır. Harcamaların sürdürülebilir biçimde bu düzeyde tutulabilmesi için ise, kamu kaynaklarının düşük öncelikli hizmetlerden yüksek öncelikli hizmetlere yönlendirilmesi gerekir. Dolayısıyla, bütçe hazırlama süreci hizmet önceliklerinin sorgulandığı bir süreç olacaktır. Bu, en azından makul bir bütçe tabanı oluşuncaya kadar, sıfır tabanlı bütçeleme tekniğini gerektirir.

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlayabilmek için, kamu hizmeti sunan kuruluşların iç işleyişini düzenleyen kurumlar hedeflenir ve bu kurumlar bütçe uygulama sürecini düzenleyen kurumlar içinde ifade edilir. Bu kurumların çerçevesi genel kabul görmüş kalite yönetimi ilkeleri tarafından çizilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinlik, bir hizmetin o hizmeti kullananların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde sunulması demektir. Verimliliğin sağlanması için ise dikkat kuruluşun hizmet üretim teknolojisine, yani iş süreçlerine odaklandırılır. İş süreçleri, nihai hizmetin, kullanıcının gereksinimlerini karşılar şekilde sunulmasını düzenler. Bu süreçlerin sürekli sorgulanması ve iyileştirilmesi verimliliği beraberinde getirir. Bu bakış açısı kalite yönetimi ilkelerinin esasını oluşturur.

Kuruluşlar, kendi kendilerine bu ilkeleri benimsemezler. Kuruluşun bu ilkelere uyması, kuruluşa yetki devreden asiller tarafından talep edilmeli ve özendirilmelidir. Bunu gerçekleştirmenin yolu, yetki devrinin bir performans sözleşmesine dayandırılmasıdır. Bu sözleşmelerin oluşturulmasını düzenleyen süreç ise bütçe hazırlama sürecidir. Bütçe hazırlama sürecinde, kuruluşların etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun davranmasını özendiren bütçe tekniğine performans bütçelemesi denmektedir.

Bütçe hazırlama süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirler ve bunun gereği yetkilerin, dönemsel olarak, yürütme erkine emanet edilmesini öngörür. O halde ilke olarak bütçe, ihtiyari yetkileri belirleme ve sınırlamanın en önemli araçlarından biridir. Doğal olarak, yetkiyi emanet eden, yetkinin nasıl kullanıldığı hakkında bir hesap almak ister. Bunun için, bir bütçe uygulama sürecinde, kimin, neyin hesabını, ne zaman ve nasıl vereceği düzenlenir, ve bu hesaplar, öncelikle yürütmenin iç denetiminden geçerek, meclise sunulur. Meclis, bu hesapları bağımsız bir dış denetim kuruluşuna denettirir, ve mali denetim yetkisini, bütçe hakkını ve diğer yasal düzenlemeleri kullanarak, denetim sonucu ortaya çıkan zaafaların giderilmesi için gereğini yapar. Bu hesabın nasıl kaydedileceği, nasıl kontrol edileceği, nasıl raporlanacağı ve nasıl denetleneceği hakkında uluslararası genel kabul görmüş birçok ilke ve standart vardır. Yürütme erkinin bu kurumları benimsemesini sağlamak yasama erkinin görevidir.

Bu ilke ve standartları saptamak, bunları sürekli geliştirerek meclise öneriler sunmak, hükümetin sunduğu hesapları meclis adına denetlemek ve

Orta vadeli bir mali plan, sistem üzerindeki kaynak kısıtlarını ve mevcut politikaların sürdürülebilir olup olmadığını düzenli bir şekilde meclis ve hükümet gündemine getirecektir.

Bütçe hazırlama süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirler ve bunun gereği yetkilerin, dönemsel olarak, yürütme erkine emanet edilmesini öngörür.

denetim sonuçlarını meclise aktarmak, yüksek denetim kuruluşunun görevidir. Bu kuruluşun yüksek olması, yürütme ve yasama erkinden bağımsız olmasından, ve denetim alanının tüm devlet kuruluşlarını kapsamamasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 2.1 Bütçe Sisteminin Hedefleri ve Kurumları

Görevler	Ana unsurlar
Harcamaları kısıtlamak	Orta vadeli mali plan
Kaynakların Önceliklere Yönlendirilmesi	Öncelik değerlendirme
Hizmette Etkinlik ve Verimlilik	Genel kabul görmüş kalite yönetimi ilkeleri
Hesap Vermek	Performans bütçeleme
	Genel kabul görmüş mali yönetim standartları
	Bağımsız dış denetim
	Bilanço
	Faaliyet raporları

Vekilin verdiği iki tür hesap vardır, bunların biri mali sorumluluk, diğeri performans sorumluluğu boyutunu kapsar.

Vekilin verdiği iki tür hesap vardır, bunların biri mali sorumluluğu, diğeri performans sorumluluğu boyutunu kapsar. Mali sorumluluğu ortaya çıkaran hesaplar, bilanço ve diğer mali tablolar çerçevesinde düzenlenir. Performansa yönelik bilgiler ise faaliyet raporları ve iş programları ile açıklanır. Bilanço yayımlanmasına kuruluş seviyesinde başlanır. Her mali dönem sonunda hazine, devlet bilançosunu açıklar ve yüksek denetim kuruluşu bu bilançoğu denetler. Yukarıdaki tablo yetkin devletlerde bütçe sisteminin hedefleri ile bu hedefleri yerine getirmekte önemli bir rol oynayan ana kurumları özetlemektedir.

Notlar

- 1 Örneğin bakınız North (1991).
- 2 "Dürtü" kelimesi, İngilizce "incentive" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır.
- 3 Esin kaynağımız özellikle son 10-15 yılda büyüyen ve yerine göre "yeni siyasal iktisat" veya "yeni kurumsal iktisat" adıyla anılan yazındır. Alt ve Shepsle'nin derlemesi (1990) bu yaklaşımın çeşitli konulara uygulandığı yetkin çalışmalar içerir. Shepsle ve Weingast (1994) bu yazının ana hatlarını ABD yasama organları bağlamında tartışan bir başka yararlı kaynaktır.
- 4 Türkiye bağlamında belki buna en çarpıcı örnek, bütçe kanunlarının sıklıkla Anayasa'ya aykırı maddeler ihtiva etmesidir. Yani en temel formel kurumların bile bağlayıcılığı olmayabilir.
- 5 Bu konuda klasik çalışma Olson'dur (1965). Burada "rasyonel" sözcüğü bireyin tercihlerini belirli bir amaca ulaşmak üzere yaptığı anlamına gelmektedir. Geleneksel neoklasik iktisatta bu amaç kişinin sadece kendi çıkarını düşünmesi olarak ele alınmıştır. Bu çalışmada amaçlar (veya hedef fonksiyonlar) daha kapsamlı olabilmekte, örneğin bazı toplumsal veya ahlaki değerleri de kapsayabilmektedir.
- 6 Daha teknik bir anlatımla, bir kamu malını kullanan bir tüketici, bu malı başkalarının da tüketmesine engel olamaz. Ayrıca kendi tüketimi, malın tüketilebilecek toplam miktarını da azaltmaz.
- 7 Bakınız örneğin Mueller (1989). Kolektif açmazların gelişme sorunundaki yer ve önemini tartışan bir makale için bakınız Bates (1990).
- 8 "Asil-vekil" deyimini "principal-agent", yetki devri veya vekalet ise "delegation" veya "agency" kavramlarının Türkçe karşılığı olarak kullanılmaktadır.

- 9 Bu yetki devrinin nedenleri çok çeşitli olabilir. Yukarıda değinildiği gibi yetki devri kolektif açmazların çözümünü kolaylaştırabilir. Yetki devri ihtisaslaşmadan dolayı da ortaya çıkabilir. Yetkiyi devreden yapılabilecek iş konusundaki becerileri sınırlı ise, işi daha yetkin/uzman kişilere devretmek isteyebilir.
- 10 Türkçe'de "bilgi" sözcüğü hem "information" hem de "knowledge" karşılığı kullanıldığından bir karışıklık olabilir. Burada kastedilen "information" kelimesidir.
- 11 Burada öncelikle sözü edilen, bir nesil içindeki kolektif açmazlardır. Ancak devletten beklenen ikinci bir görev de, o an temsil edilmeyen gelecek nesillerin de çıkarını gözetmektir. Devletin bu "nesillerarası" görevi, özellikle borçlanma politikaları vb. bağlamında önem kazanır.
- 12 Benzer yaklaşımlar için bakınız Przeworski (1996) ve Palmer (1995).
- 13 Kuşkusuz demokratik siyaset bundan daha karmaşıktır. Kimi durumlarda siyasetçilerin vatandaşların aşırı kısa dönemli olabilecek tercihlerinin ötesine geçmesi, kendine demokratik sistem içinde tanınan yetkileri "önderlik edecek" bir biçimde kullanması, yani bir biçimde vatandaşlardan "görelî bağımsız" davranabilmesi, ve onların tercihlerini etkilemeye çalışması da arzu edilebilir. Sunulan kavramsal çerçeve bu ihtimali gözönünde bulundurmuyor. Bu çalışmanın ana konusu açısından bunun önemli bir eksiklik olmadığını düşünüyoruz.
- 14 Genelde, bu bilginin sağlanmasında her iktidarın otomatik olarak bazı bilgileri açıklamak zorunda olması kadar (yılılık bütçelerde olduğu gibi), muhalefetin bilgi talep etme hakkının da çok önemli bir rolü vardır.
- 15 Yani bir anlamda, bürokrasi de görevi gereği siyasilerden "görelî bağımsız" davranmak durumundadır.
- 16 Kuşkusuz kıstası kamu malları üzerinde odaklaştırmak bir basitleştirme değildir. Her kişi ve grup devletten başka birşey ister. Kolektif bir kurum olan devlet hakkında normatif yargılarda bulunabilmek için çeşitlilik arzeden bireysel tercihlerden kolektif tercihler üretilebilir; o zaman normatif değerlendirme bu "toplumsal tercih" fonksiyonuna göre yapılabilir. Bazı makul kriterlere uyan böyle bir "toplumsal tercih" fonksiyonunun olmadığı Arrow'un meşhur ispatından beri bilinmektedir. (Arrow, 1963) Dolayısıyla çok genel etkinlik kıstasları bulmak kolay değil. Kamu malı kıstası mükemmel olmasa da oldukça makul bir basitleştirme değildir. Bu "bütünleştirme" sorunu ve demokrasi ile ilişkisi üzerine özet-tartışma için bakınız Hardin (1993).
- 17 Bu konuyu irdeleyen en temel kaynaklar arasında Shepsle ve Weingast (1985) ile Weingast, Shepsle ve Johnsens (1981) sayılabilir. Daha yakın geçmişte, Chari ve Cole (1993) da benzer fikirleri irdelenmişlerdir.
- 18 Burada özellikle iktidarın kurumları üzerinde duruyoruz. Oysa sözü edilen aşırı harcama eğilimine ilişkin kolektif açmazların çözümünde siyasi rekabetin biçimi, siyasi parti ve toplumsal örgütlenmelerin yapıları gibi başka değişkenlerin de çok önemli olduğunu düşünüyoruz. Sorunun bu yönleri, Türkiye'de kolektif açmazların oluşum sürecini incelenirken irdelenecektir.
- 19 "Huntington'a göre, yaşayabilir bir demokrasi, 'toplumsal güçlerin görelî kuvvetini hafifletecek, ılımlılaştıracak ve yeniden yönlendirecek' siyasi kurumlara gerek duyar" (Heper, 1994, s. 17).
- 20 Literatürde buna iktidarın ihtiyarılığını sınırlayan "inandırıcı taahhüt mekanizmaları" denilmektedir (Weingast 1996).

Türkiye’de Parti-İçi ve Partilerarası Rekabet ve Siyasi Yükümlülüklerin Yaratılması

3.1. Anayasal Çerçeve

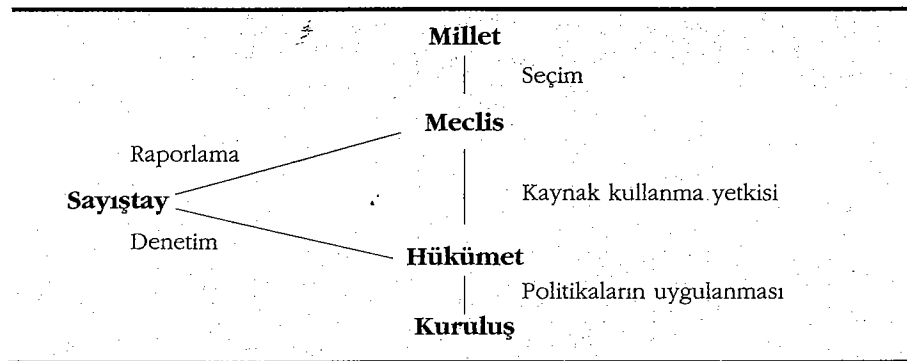
Türkiye’deki bütçe sistemini incelemeye başlamadan önce, bu çalışmada kullandığımız asil vekil ilişkileri (Şekil 2.1) yaklaşımının ışığında, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında belirlenen sorumluluk ilişkilerini irdelemekte yarar vardır. Böylece hem devletin iç işleyişinde öngörülen sorumluluk hiyerarşisini, kimin, kime neyin hesabını vereceğini genel bir çerçeve içinde göstermek, hem de, anayasada bütçe sistemi ile ilgili çeşitli düzenlemeleri gözden geçirmek imkanını bulacağız.

Anayasa, önce milletle devlet arasında¹ sonra da devletin iç işleyişinin getirdiği asil-vekil ilişkilerinde uyulması gereken temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Asil olan millettir. Vekil, asile, kendisine emanet edilen yetkileri nasıl kullandığının hesabını verir. Anayasada, kamu kaynaklarının kullanılmasını düzenleyen çerçeve şöyle özetlenebilir (Şekil 3.1):²

* Milletten devletten beklediği, kamu hizmeti sunması için devlete emanet ettiği kaynakların, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine riayet ederek, kullanılmasıdır. Anayasa, devleti, bu ilkelere uyacak ve bu ilkelere

Anayasa, önce milletle devlet arasında sonra da devletin iç işleyişinin getirdiği asil-vekil ilişkilerinde uyulması gereken temel ilkeleri ortaya koymaktadır.

Şekil 3.1 T.C. Anayasası’na Göre Yasama, Yürütme ve Yüksek Denetim Kuruluşu Arasındaki İlişki



uyduğunu millete temin edecek biçimde şekillendirmiştir.

* Bütçe Kanunu, devletin belirli kamusal hizmetleri sunmak için millettten belirli bir miktarda kamu kaynağını kullanma yetkisi almasıdır.

* Kamu kaynaklarını kullanma yetkisi her sene yenilenir. Millet adına yetkiyi meclis verir, devlet adına bu yetkiyi Bakanlar Kurulu kullanır. Meclisin bütçeyi oylaması bir güvenoyu niteliğindedir; bütçesi kabul edilmeyen hükümet düşer.

* İlkesel olarak bütçe, devletin bir yıl içinde kullanacağı aynı ve nakdi bütün kamu kaynaklarını ve ilerki yıllarda mali yükümlülükler doğuracak bütün taahhütleri içerir.

* Yasama yürütmenin bu yetkiyi nasıl kullandığını denetler. Kesin hesap tasarısı, hükümetin bu yetkiyi nasıl kullandığının hesabını meclise vermesidir. Sayıştay, Bakanlar Kurulunun yetkilerini bütçe kanununda taaahhüt ettiği şekilde kullanıp kullanmadığını değerlendirir ve görüşlerini meclise bir "uygunluk bildirimi" ile sunar.

* Bakanlar Kurulu yetkilerini idare yani devlete bağlı kuruluşlar eliyle kullanır. Kuruluşların kendilerine devredilen yetkileri kullanırken uyması gereken genel esaslar, hukuka uygunluk, kamu hizmetlerinde verim, uyum ve düzendir. Kuruluşların bu ilkelere uygunluğunu denetleme görevi Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kuruluna verilmiştir.³

* Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

* Bu süreçlerde meclise sunulan bütün raporların ve kayıtların millete açık olması yani vekilin asile karşı saydam ve sorumlu hâle gelmesi esastır.

Burada yasama ile yürütme arasındaki ilişki konusunda bir noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Gerek kamu kaynaklarını kullanma yetkisi almak anlamında, gerek "hesap verme" anlamında yürütme yasamaya sorumludur. Buna karşılık, parlamenter sistemde çoğunluk hükümetlerinde hükümeti kuran partiler aynı zamanda mecliste çoğunluğa sahip olduğundan, ve genelde meclisteki parti üyeleri hükümetteki parti önderleri ile çelişkili bir biçimde davranmadığından, "meclisin asilliyi" veya "meclis denetimi" oldukça sınırlıdır ve temelde muhalefetin bilgi alma hakkından ibarettir; çoğunluk hükümetleri istedikleri yasayı çıkarır. Ayrıca 1982 Anayasası, yasama ve yürütmenin "eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını" öngörmüştür.⁴ Bu gerilim, tüm parlamenter sistemlerde geçerlidir.⁵ Burada yasama ile yürütme arasındaki ilişkiyi betimlerken ilişkinin kamu kaynaklarını kullanma yetkisi alma ve hesap verme yönlerine öncelik tanınmıştır.

Sayıştay, bir yüksek denetim kuruluşu olarak, "meclis denetimini" depolitize edip etkinleştirmek rolünü üstlenmiştir. Bu, pratikte, hükümetin denetlenmesi sonunda ortaya çıkan bulguların muhalefet ve kamuoyuna bildirilmesi demektir.

Vekillerin davranışlarını siyasi kurumlar, devletin iç işleyişini düzenleyen kurallar ve bu arada kamusal kaynakların dağılımını düzenleyen bütçe sistemi belirler.

Bu arada Anayasa'da düzenlenmeyen, ancak bütçe sisteminde önemli roller üstlenen merkezi mali kontrol ve yönetim birimleri üzerinde de durmak gerekir. Maliye Bakanlığı ile Başbakanlığa bağlı olan Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığı gerek bütçenin hazırlanmasında gerek onaydan sonra hayata geçirilmesinde bir koordinasyon rolü üstlendikleri gibi, kaynakların dağılımında da etkindirler. Bu kuruluşların somut görevleri üzerinde aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde durulacaktır. Burada sunulan genel çerçeve içinde, bu birimlerin görevi, merkezi hükümetin mali yönetim ve denetimini yapmaktır.⁶

Görüldüğü gibi Anayasa sorumluluk zincirini ve vekillerin uyması gereken genel ilkeleri açıkça ortaya koymaktadır. Ancak, sorumluluk zincirinin anayasada tarif edilmiş olması vekillerin bu sorumluluğa uygun davranacağı veya doğru ve tam olarak hesap vereceği anlamına gelmez. Vekillerin davranışlarını siyasi kurumlar (siyasi parti yapıları, rekabet etme biçimleri, seçim sistemleri vb), devletin iç işleyişini düzenleyen kurum ve kurallar ile kamusal kaynakların dağılımını düzenleyen bütçe sistemi belirler.

3.2. Siyasi Rekabetin İki Yönü ve Kolektif Açmazlar

Siyasetçilerin dürtülerini, davranış biçimlerini ve kamu kaynakları üzerinde etki ve yetki sahibi olduklarında bu kaynakları nasıl dağıttıklarını anlamak için hem partilerarası rekabeti hem de parti içi güç dengesi ve pazarlıkları incelemek gerekir. Türkiye’de bir siyasetçinin milletvekili veya belediye başkanı olması, dinamikleri oldukça farklı iki eleme sisteminden başarı ile geçmesini gerektirir. İlk önce kendi partisi içindeki rekabetten başarı ile çıkıp, aday olması, yani parti içi seçimi kazanması gerekir. Ondan sonra da diğer partilerin adaylarıyla rekabet edip partilerarası (belediye veya milletvekili) seçimleri kazanması gerekir. Parti içi seçimlerde parti teşkilatında yer alan grupların desteğine ihtiyacı vardır. İlk yükümlülükler dizisi delege desteğini sağlama sırasında yapılan pazarlıklarda ve verilen vaadlerde oluşur. Bazı durumlarda, delege oyları üzerinde etkili olan kilit kişilerin - Yıldırım (1994, s. 107) bunlardan delege ağaları şeklinde söz etmektedir - bu pazarlıkta önemli bir aracı rolü oynadığı görülür.⁷ Partilerarası seçimlerde ise desteği alınması gerekenler geniş seçmen kitleleridir. Araçlar bu alanda da önemli bir rol oynarlar; ancak bu alanda adaylar seçmen kitleleri ile daha doğrudan bir biçimde de karşı karşıya gelirler. Bu karşılaşmada çeşitli seçmen gruplarına (constituencies) doğrudan yapılan vaatler, ikinci tip bir yükümlülükler dizisi yaratır.

Parti içi ve partilerarası rekabetin bir başka önemli yönü de bunun mali külfetidir. Oldukça yüksek olan⁸ bu maliyetin finansmanı için alınan borçlar ve özel kişilerden alınan katkılar da ek yükümlülüklerin doğmasına neden olmaktadır. Bu katkıların miktarı da bilinmemektedir ve denetlenmemektedir. Denetim ve bilgi olmadığından katkılara sınır getirilmemekte, bu da bu yolla yaratılan yükümlülüklerin yüksek olması sonucunu doğurmaktadır.

Kuşkusuz seçim ortamlarında geleceğe yönelik harcama vaatlerle birlikte o sıradaki kamu harcamalarının da arttığı gözlemlenir. Örneğin, seçimlerden önce memur maaşlarına zam yapılır, tarım ürünleri taban fiyatları artırılır, veya KİT ürünlerine yapılması gereken zamlar yavaşlatılır. İktidarda bulunanların siyasi destek sağlamak ve oy oranını arttırmak üzere belirli seçmen gruplarına yönelik olarak yaptıkları bu harcamalar bir anlamda geleceğe yönelik değil de çari yükümlülükler şeklinde değerlendirilebilir.⁹

Siyasi destek sağlamaya yönelik menfaat vaadlerinin gerek siyasetçiler gerek bu menfaatlerden yarar sağlayanlar açısından ne tür kolektif açmazlar içerdiğini aydınlatmakta yarar vardır. Siyasetçiler, mümkün olduğu kadar az yükümlülük altına girmeyi tercih ederler, çünkü karşılamak zorunda oldukları yükümlülükler ne kadar az olursa, kamu kaynakları üzerinde yetki sahibi olmaktan kaynaklanacak olan rant olanaklarını o kadar çok kendi tüketimleri doğrultusunda kullanabilecekler, o kadar da az paylaşmak zorunda kalabileceklerdir. Ayrıca, makroekonomik istikrarsızlığın yarattığı maliyetlerden de kaçınabileceklerdir. Fakat siyasetçiler arasındaki rekabet bunu zorlaştırır. Başka bir siyasetçiden daha yüksek vaatler alan seçmenler, ona destek vermeyi tercih edebilirler. Bu rekabet, siyasetçilerin daha müşterek hareket edebildikleri ortamlara göre daha fazla vaat vermelerine neden olur.

Seçmen grupları veya toplumsal gruplar açısından bakıldığında da benzer bir kolektif açmaz görülür. Diğer gruplar veya yöreler siyasetçilerden transfer talebinde bulundukça, herhangi bir tekil grup veya yörenin böylece talepte bulunmaması bireysel açıdan optimal değildir. Her bir tekil grup veya yöre zaten diğer taleplerden oluşan makroekonomik istikrarsızlığa katlanmak zorunda kalacaktır ve dolayısıyla kendi talebini azaltmak için bir dürtüsü yoktur. Ayrıca, başka grup veya yörelerin talebini azaltması halinde de kendisinin fedakarlık etmesine bir neden kalmaz.

Siyasetçiler, mümkün olduğu kadar az yükümlülük altına girmeyi tercih ederler.

3.3. Parti Yapısı ve Liderlik Kurumunun Rolü

Bu kolektif açmazlara çözüm bulunabilir mi? Çözüm bulunabilmesi için ya yörelerin ve grupların kolektif bir biçimde taleplerini kısıtlayabilmesi, ya da siyasetçilerin bu taleplere olan esnekliğinin azalması gerekir. Birincisi genelde zaten zordur, çünkü grupların kolektif stratejilerden sapmalarını önleyecek yaptırım gücü veya karşılıklı güven bulunmaz. Çıkar gruplarının iyi örgütlenmiş ve bu örgütlerin üyeleri üzerinde yeterli denetim ve disiplin kurmuş olduğu durumlarda, örgütler arasında yapılan “toplumsal anlaşmalar” kimi zamanlar istikrar programları sırasında başarılı olmuştur, ama bunlar istisnai durumlardır. Çıkar gruplarının korporatist örgütlenmelere sahip olduğu kimi ülkelerde daha sürekli bir diyalog sağlanabilmiş, bu da transfer taleplerinin aşırı olmasını önleyebilmiştir. Son zamanlarda Türkiye’de “Ekonomik Sosyal Konsey” tartışmaları yeniden gündeme geldiği halde, kural ilgili tüm kesimleri kapsayan biçimde oluşturulamamış ve henüz süreklilik kazanamamıştır. Ayrıca, farklı grupların örgütleri arasında ciddi bir işbirliği yapma kapasitesi sergilenmemiştir.¹⁰

O halde çözüm için yeniden siyasal sisteme, siyasal kurumlara ve devletin bu bölüşümcü taleplere cevap verme biçimine bakmak gerekir. Burada da birkaç değişken önemlidir. Partilerin yapıları ve parti önderlerinin konumu; partiler, yürütme ve yasama organı arasındaki ilişkiler; ve bütçe sistemi. Partilerin yapıları konusunda da şunlar söylenebilir. Burada konumuz açısından öncelikle önemli olan, yine yükümlülüklerin yaratılma sürecidir. Siyasi rekabet sürecinde yapılan pazarlıkların saydam olmaması ve denetimsiz kalması adayların bu katkıları yapanlara bağımlılığını arttırmaktadır. Öte yandan, katkıların gizli kalması, adaylar arası rekabeti de kızdırmakta, süreç içinde daha fazla yükümlülük yaratılmasına neden olmaktadır.¹¹ Rekabetin bu özellikleri, parti yapılarının da derin bir biçimde kolektif açmazlardan muzdarip olduğunu göstermektedir.

Genel olarak örgütlerde, özel olarak siyasal partilerde kolektif açmazları inceleyenler, bu açmazların bir çözümünün de liderlik kurumunda yattığını söylemektedirler.¹² Gerçekten de konuları icabı önderlerin çıkarı, sadece tekil parti adaylarının değil, aynı zamanda bir bütün olarak partinin başarılı olmasını gerektirir. Bu yüzden önderler, önderliğin verdiği yetkileri kullanarak, seçici dürtüler (selective incentives) yoluyla önderlik ettikleri bireylerin davranışlarını etkileyip, kolektif açmazlara kaynaklık eden bedavacılığın zararlarını azaltabilirler. Türkiye’de partilerin “oligarşik liderliğe” sahip olduğu söylendiğine göre, liderlerin kurduğu parti disiplininin bu dağılımı azalttığı ileri sürülemez mi?¹³

Türkiye özelinde bizim bu soruya cevabımız olumsuzdur. Gerçekten Türkiye’de parti liderlerinin sınırsız yetkileri var gibi gözükmektedir. Ancak bazı konularda yetkinin neredeyse sınırsız olması, parti liderlerinin her konuda sınırsız karar verme yetkisine sahip olduğunu göstermez. Liderlik de bir yetki devri ilişkisidir. Bu yetkilerin sınırı ve biçimi zımni de olsa bir pazarlıklar sisteminin sonucu oluşan bir mukavele niteliğindedir. Türkiye’de bu mukavele, parti liderlerinin liderlik konumlarını sağlamlaştırırken, aynı zamanda siyasal yükümlülüklerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı talebi de arttırmaktadır. Mukavele, liderlere parti politikası, kendi liderliklerini koruma¹⁴ ve partililerin parti içinde yükselmesi¹⁵ konusunda büyük yetkiler verirken, lidere de partinin kilit noktalarındaki partilileri,¹⁶ özellikle milletvekillerini “memnun etme” yükümlülüğü getirmiştir. Partilerin dikey himaye (patronaj) ilişkilerine dayanması, bir taraftan liderliklerin anılan konularda yetkilerini sınırsızlaştırırken, bir taraftan da bu yükümlülüğü parti örgütlenmesinin ve liderliğin en önemli dayanağı ve “zamkı” haline getirmiştir.¹⁷ Bu mukavelelerin yaptırım gücünü yaratan etmenler arasında, milletvekillerinin uygun durumlarda başka partilere geçme tehdidi, yani “terk opsiyon”ları

Genel olarak örgütlerde, özel olarak siyasal partilerde kolektif açmazları inceleyenler, bu açmazların bir çözümünün de liderlik kurumunda yattığını söylemektedirler.

Liderlik de bir yetki devri ilişkisidir. Bu yetkilerin sınırı ve biçimi zımni de olsa pazarlıklar sisteminin sonucu oluşan bir mukavele niteliğindedir.

vardır. Nitekim memnun edilmeyen partililerin kimi zaman bu opsiyonları kullandığı gözlenmiştir. Memnun edilmesi gereken, yani liderin liderliğini sürdürebilmesi için desteğine ihtiyaç duyduğu partililer ise bakanlığa kadar yükseltilebilir.

Liderlerin parti üzerinde disiplin kurmasını zorlaştıran bir başka etmen de yine bilgi eksikliği ile ilgilidir. Yerel parti önde gelenleri, yörelerinin siyasi durumları konusunda parti liderlerinden daha bilgilidir. Parti araştırma kapasitelerinin son derece kısıtlı olduğu, kamuoyu yoklamalarının da henüz yeterli güveni telkin etmediği Türkiye’de, yerel önderlerin enformasyon avantajı oldukça yüksektir. Rekabet sırasında yapılan pazarlıkların saydam olmaması bu avantajı artırır ve onların pazarlık gücünü yükseltir.

Önemli bir başka etmenden daha söz etmek gerekir: İdeolojinin toparlayıcı rolünün zayıflaması. Türkiye’de son yıllarda geleneksel parti ideolojilerin zayıflamasına koşut olarak, parti davranışlarına ve parti içi pazarlıklara tamamen maddi çıkar ilişkilerinin mantığı hakim olmuştur. Dolayısıyla ideolojilerin bireylerin davranışlarını kolektif hedeflere yöneltici etkisi büyük ölçüde azalmıştır.¹⁸

Süreç içinde yaratılan yükümlülüklerin kabaca iki çeşit olduğu söylenebilir. Birincisi partizan yükümlülüklerdir. Adayların gerek parti içi gerek partilerarası rekabette kendilerine destek olan ve kendileriyle kişisel alışveriş içinde olan kişilerle (örneğin delegeler, aracılar) yarattığı borçlar genellikle bu niteliktedir. Yaratılan ikinci tip yükümlülüğe de popülist yükümlülükler denebilir. Bunlar, özellikle adaylar ile kişisel bağı olmayan seçmen kitlelerine karşı yaratılan yükümlülüklerdir. Bu tür yükümlülükler bütçede farklı biçimlerde ifadelerini bulur. Örneğin herhangi bir delegenin yakınına kamu kesiminde iş bulunursa, bütçenin personel harcamaları bölümünü etkiler. Buna karşılık, örneğin çay üretiminin yoğunlaştığı bir bölgenin halkına verilen yüksek taban fiyatı vaadi, gerçekleştiğinde ya bütçenin KİT transferleri kaleminde gözükebilir, ya da büyük bir ihtimalle bütçede hiç gözükmez, onun yerine Ziraat Bankası’nın Hazine’den alacağı haline gelir. Gerek popülist, gerek partizan yükümlülükler, bütçe sisteminin öngörülen hedeflerine ulaşamamasına yol açan etkenler arasında başta gelir. Yükümlülüklerin bütçe sistemi yoluyla nasıl hayata geçtiğini bir sonraki bölümde ayrıntıyla ele alınacaktır.

Bu bölümde son olarak şunu vurgulamak gerekmektedir. Türkiye’de oluşan siyasi rekabet sisteminin basit “dışsal” değişkenlerden, örneğin sadece Siyasal Partiler Kanunu’ndan (SPK) kaynaklandığını düşünmek zordur. Yapı uzun yıllar içinde oluşmuş, kendine has bir mantık, gelenek ve kurallar oluşturmuştur.¹⁹ Dolayısıyla, örneğin SPK’nu değiştirmenin davranışları önemli ölçüde etkileyeceğini ummamak gerekir. Siyasi kurumlar geçmişte de yasacı (ve yasakçı) yaklaşımlarla değiştirilmeye çalışılmış ve başarılı olunamamıştır. Siyasi kurumlar dayanıklıdır. İncelediğimiz kadarıyla aşırı yükümlülük yaratma olgusunun basit bir yasal çözümü yoktur. Sorun siyasidir ve kurumların değişmesi muhtemelen yine siyasi dinamiklerin, örneğin himayeciliğe veya kısa dönemli tekil maddi çıkarılara dayanmayan bir siyaset yapma biçiminin gelişmesi sonucu olacaktır.

Özetle, siyasi rekabet ve seçim süreci bu rekabetten başarı ile çıkan siyaset adamlarına ve siyasi liderlere aşırı yükümlülükler getirir. Dolayısıyla (en azından mevcut veya seferber edilebilen kamu gelirlerine göre) aşırı yüksek, dağınık ve systemsiz harcama eğiliminin önemli kaynaklarından biri burada yatmaktadır. Türkiye’de parti yapıları ve liderlik özellikleri, seçmen tercihlerini kolektif tercihlere dönüştürme, dolayısıyla bu yükümlülükleri kolektif çıkarlar uğruna dengeleme işlevini yerine getirmezler.

Parti araştırma kapasitelerinin son derece kısıtlı olduğu , kamuoyu yoklamalarının da henüz yeterli güveni telkin etmediği Türkiye’de yerel önde gelenlerin enformasyon avantajı oldukça yüksektir.

Türkiye’de son yıllarda parti ideolojilerinin zayıflamasına koşut olarak, parti davranışlarına ve parti içi pazarlıklara tamamen maddi çıkar ilişkileri hakim olmuştur.

Gerek popülist, gerek partizan yükümlülükler, bütçe sisteminin öngörülen hedeflerine ulaşamamasına yol açan etkenler arasında başta gelir.

Siyasi rekabet ve seçim süreci bu rekabetten başarı ile çıkan siyaset adamlarına ve siyasi liderlere aşırı yükümlülükler getirir.

Notlar

- 1 "Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır" (m.6).
- 2 Bu çerçeve Anayasanın, 87, 104, 108, 112, 120, 160-165 maddelerinden hareketle ortaya konulmuştur.
- 3 Kuruluş deyimini ile hem bakanlıklara bağlı genel müdürlükler hem de kamu tüzel kişilikleri (KIT'ler, katma bütçeli daireler, v.s.) kastedilmektedir.
- 4 Bu konuda bakınız Özbudun (1993), Bölüm 7, özellikle s. 154 vd.
- 5 Birçok ülkede bu durumu hafifletmeye yönelik uygulamalar vardır. Örneğin İngiltere'de bütçe komisyon başkanı muhalefetten seçilir.
- 6 Bütçe reformunda başarılı olmuş ülkelerde, merkezi mali yönetim kurumları, buna ek olarak, harcamacı kuruluşların performanslarını değerlendirmek, ve örneğin, bir sonraki bütçede kaynak dağılımını bu performansa göre ayarlamak görevini hayata geçirirler. Bakınız OECD 1996a.
- 7 Yine Yıldırım'da (1994) aktarılan mülakatlara göre, bu aracılık işlevinin zaman içinde zayıfladığı, delegelerin pazarlıklarını giderek aracı kullanmadan yaptıkları söylenmektedir (s. 109).
- 8 Yıldırım (1994, s. 110) 1991'de 1.5 milyar liradan söz ediyor. Kalaycıoğlu'na göre de ortalama maliyet 500 milyon- 2,5 milyar lira (70 bin - 275 bin dolar) arasında değişiyor. Dülger (1995), seçimlerin finansmanının yarattığı sorunlar konusunda bir siyasetçi perspektifi sunuyor.
- 9 Bildiğimiz kadarıyla, bu vaatlerin veya harcamaların seçmen davranışlarını etkileyip etkilemediği konusunda ampirik çalışma yoktur.
- 10 Bunun nedenlerini anlamak için Türkiye'de çıkar gruplarının örgütlenme biçimi ve devlet ile ilişkilerini incelemek gerekir. Bu konuda çok yararlı bir derleme için Heper'e (1991) bakılabilir. Son aylarda işçi ve işveren örgütleri arasında gelişmeye başlayan diyalog, belki de bu durumun değişmeye başladığını göstermektedir.
- 11 Anayasa mahkemesi siyasi partilerin denetimini yapmakla yükümlü olduğu halde, bu saydamlığı sağlayamamaktadır.
- 12 Bakınız, örneğin, Cox and McCubbins (1993).
- 13 Oligarşik liderlik kavramı için bakınız Turan (1995). Turan, Türkiye'deki geleneksel merkezîyetçi devlet yapısının çok partili hayata geçişte de parti örgütlenme biçimini etkilediğini, partilerin örgütlenme sistemlerinin temelini devletin örgütlenme biçiminden aldığını anlatır.
- 14 Genelde parti tüzükleri parti içi rekabette liderlere kendi konumlarını tehlikeye düşürebilecek oluşumları dağıtma yetkisi vermektedir.
- 15 Hatta parti içinde yükselme konusunda bile liderler belirli teamüllere uymak, veya güç dengelerini hesaba katmak zorunda olabilir. Geçtiğimiz dönemde gerek ANAP gerek DYP bağlamında bu iddiaya destek olabilecek haberler basında yer aldı. Parti içinde yükselmede teknik beceri veya kamu politikası üretme yeteneği yerine ilişkilerin önemli olduğu literatürde sıkça vurgulanır.
- 16 Burada "kilit" kavramı öncelikle "liderin liderliğini devam ettirmesi için gerekli olan" anlamına gelmektedir.
- 17 Siyasi partilerde himaye ilişkileri için bakınız Güneş Ayata (1994), Sayarı (1977), Sunar (1990). Turan (1995) himayecilik ile parti liderlik yapısı arasındaki ilişkiyi ayrıntısıyla anlatmaktadır. Parti içi rekabet ve aday oluşumu sürecinde Turan (1995) merkez ve liderin ağırlığını vurgularken, Yıldırım (1994) rekabetin mali külîfetini önemli bir değişken olarak belirtmektedir. Muhtemelen eleme sistemi bu iki değişkeni de içermekte, merkeze sadık olmama hali adaylar için merkezce veto edilme anlamına gelmektedir.

- 18 Türkiye’de parti disiplininin zayıflaması ve bunun sonuçları konusunda bakınız Kalaycıoğlu (1993). Bu çalışmaya göre, mevcut eğilimler, parlamento içindeki partilerin birer “devlet bütçesinden kazanç sağlama” aracı olma rollerini güçlendirecek niteliktedir (s. 20).
- 19 Bir başka deyişle, bu konuda enformel kurumların formel kurumlardan daha önemli olduğunu sanıyoruz. Kuşkusuz ayrıntılı bir çalışma yapmadan bu konuda kesin sonuçlara varmak zor. Ancak, bir örnek vermek gerekirse, parti liderliğinin oligarşik yapısının nedenlerini incelerken, Turan’ın (1995) yasalardan çok siyasi sistemin özelliklerini vurgulamış olması, kanımızı güçlendirmektedir. Benzer şekilde, Özbudun da (1995) partilerde aday gösterme yöntemleri konusunda yasal değişikliklerin örgütlenme biçimlerinde köklü değişikliklere yol açmayacağını savunmuştur. 1960 öncesi dönemi inceleyen Kabasakal da (1991), parti örgütlenmesinin, kimi zaman varolan tersi niyetlere ve aşağıdan yukarıya örgütlenme çabalarına rağmen, “hiyerarşik otoriteye dayanan bir düzen içinde” (s. 238) işlediğini savunur; yani mevcut enformel kurumlar, aktörlerin niyetlerine rağmen değiştirilememiştir.

Yükümlülüklerin Hayata Geçmesi: Mevcut Bütçe Sistemi ve Sonuçları

Siyasi rekabet sürecinde doğan yükümlülüklerin gerçekleşmesini bütçe sistemi düzenler. İyi bir bütçe sistemi, makro-ekonomik istikrarı sağlama, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği özendirme, ve hesap verme hedeflerini içeren, bunun mekanizmalarını kuran ve bu hedeflere ulaşan bir bütçe sistemidir. Türkiye’de bütçenin kapsamı oldukça dar olup, kamu tarafından dağıtılan kaynakların sadece bir bölümünü kaydetmektedir. Ayrıca, mevcut kapsam içinde dahi bütçenin anılan hedeflere ulaşmada yetersiz kaldığı görülmektedir.

4.1. Türkiye’de Bütçenin Faaliyet ve Bilgi Kapsamı

İlkesel olarak bütçe, bir mali yıl içinde kullanılan veya kullanılması taahhüt edilen bütün kamu kaynaklarını kapsamalıdır. Herhangi bir faaliyeti yerine getirmek kaynak gerektirdiğinden, bu ilke, “bütçe bütün kamusal faaliyetleri kapsamalıdır”, şeklinde de ifade edilebilir. Ancak, bir çok ülkede tarihsel nedenlerden dolayı, bazı kamusal faaliyetler bütçenin kapsamı dışına çıkmıştır. Dolayısıyla, değerlendirmeye başlamanın doğal yolu önce hangi kamusal faaliyetlerin bütçe kurallarına tabi olduğunu saptamaktır. Değerlendirmenin ikinci aşaması, bütçe sürecinde faaliyetler hakkında gerekli bilgilerin ne kadarına erişildiğini belirlemektir.

Bütçenin Kapsadığı Faaliyetler

Türkiye’de bütçe kamusal faaliyetlerin dar bir bölümünü kapsamaktadır. Bütçenin dışında kalan kamu harcamaları dolaylı ve dolaysız olarak ikiye ayrılabilir (Tablo 4.1). Bazı dolaysız harcamalar bütçenin gerektirdiği formal kuralların tamamen dışında yerine getirilmektedir. Bazı dolaysız faaliyetler ise aradadır, bütçenin kaynak dağıtım sürecini düzenleyen kurallara tabi olup, uygulama sürecini düzenleyen kurallardan muafır (fonlar, transfer tertibinden yararlanan kamu kuruluşları). Bütçenin kapsadığı kuruluşlarda dahi bir çok faaliyet bütçeden farklı prosedürlerle yapılmaktadır (döner sermaye, vakıf, dernek). Hatta, bir çok faaliyet yasama denetiminin de dışındadır.

Dolaylı harcamalara gelince, bunların bir bölümü dönemsel olmayan yasal dayanağa sahiptir. Örneğin, birer harcama olarak değerlendirilmesi gereken ve devletin teşvik politikalarıyla yarattığı vergi indirimleri ve muafiyetleri de bunlar arasındadır, bunların miktarı da bilinmemekte ve bütçelenmemektedir.

Merkez bankası, kamu bankaları ve diğer KİT’lerin yarı-mali (quasi-fiscal) faaliyetleri ve bunların maliyetleri de bilinmemektedir.¹ Üstelik bu faaliyetler genelde, gelir dağılımı açısından desteklenmesi hedeflenen toplumsal kesimlerin yanısıra, bu faaliyetler etrafında örgütlenmiş gruplara aktarılan rantı da finanse etmektedir. Benzer şekilde, yasal dayanağı bulunan hazine garantilerinin de, dönemsel olarak belirlenen üst sınırları yoktur ve bütçelendirilmemektedir.

Sadece ilk üç tip dolaysız harcamanın (fonlar, döner sermaye ve bağımsız kamu kuruluşları) genel bütçe harcamalarına oranı %25 civarındadır.

İyi bir bütçe sistemi, makro-ekonomik istikrarı sağlamayı, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği hedefler.

İlkesel olarak bütçe, bir mali yıl içinde kullanılan veya kullanılması taahhüt edilen bütün kamu kaynaklarını kapsamalıdır.

Türkiye’de bütçe, kamusal faaliyetlerin dar bir bölümünü kapsamaktadır.

Tablo 4.1 Bütçe Dışı Faaliyetler

Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar

1. Fonlar
 - 1.1 Kısmi Bütçelenen Fonlar
 - 1.2 Bütçe Dışı Fonlar
 - 1.3 Maliye Bakanlığının izleme dışı bıraktığı Fonlar: Özel Hesaplar
2. Döner Sermayeler
3. Bağımsız Kamu Kuruluşları (transfer tertibinden yararlanan)
4. Vakıf ve Dernekler

Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar

5. Devlet Mal ve Taşınmazları
6. Yarı - Mali (quasi-fiscal) işlemlerden doğan bütçe dışı ikraz:
 - 6.1 KİT'lerden (Kamu Bankaları dahil) doğan Görev Zararları
 - 6.2 Merkez Bankasına kur farklarına karşılık verilen Tahviller
 - 6.3 Tahkimlerden kaynaklanan Tahviller
7. Ertelenen Ödemeler
8. Hazine Garantileri
9. Taahhüdler
10. Vergi Harcamaları (vergi teşvikleri ve muafiyetleri)

3100 civarında döner sermaye vardır, bazı döner sermaye harcamaları bakanlık bütçelerinden fazladır. Vakıf ve derneklerin ve dolaylı harcamaların mali boyutları tam olarak bilinmemektedir. Bu konuda bir ölçü oluşturulabilmesi için yaratılan bütün geleceğe yönelik borçların (ertelenen ödemeler, aşınma payı, sosyal sigorta) ve bütün kamu varlıklarının gösterildiği bir devlet bilançosu hazırlanması gerekir. Böyle bir ölçü-bilanço- olmadığına göre bütçe açığı ile kamu kesimi borçlanma gereksinimi (KKGB) arasındaki fark bütçe dışı faaliyetlerin boyutunun bir göstergesi olarak kullanılabilir (Tablo 4.2).

Tablo 4.2 Bütçe Açığı ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSMH % payı olarak)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bütçe Açığı	3.0	5.3	4.3	6.7	3.9	4.2
KKGB	7.4	10.2	10.6	12.2	8.1	6.5

Kaynak: DPT 1996 Yıllık programı

Ancak bu gösterge de örneğin yarı-mali faaliyetleri kapsamadığı için yarı-nıltıcıdır ve eksiktir. Daha kapsamlı bir gösterge de bütçeye gelir kaydedilmeyen veya nakit girişi sağlamayan devlet kağıdı satışlarının boyutudur (Tablo 4.1, sıra 6). Bunların ana amacı devletin bütçeye kaydedilmeden oluşan yükümlülüklerini tahvile döndürmektir. "Bütçe dışı ikraz" adı verilen bu satışlar çeşitli biçimler alır: Bir kısmı KİT'lere "görev zararlarını" kapatmak üzere yapılan ikrazdır.² Bütçe dışı ikraz yetkisi bütçe kanunu ile alınır. İkincisi, ayrı kanunla yapılan "tahkim"lerdir. Özellikle kamu bankalarına uygulanan bu işlem ile, kamu kuruluşlarının birbirine olan borçları netleştirilir, net alacaklı durumda olan kuruluşa devlet kağıdı verilir. 1992'ya kadar 14 tane yapıldığı tahmin edilmektedir. Tahkimler genelde kanunla yapılır. Bazı küçük çaplı tahkimlerin yetkisi de bütçe kanunlarında alınmıştır. Kamu kuruluşlarının 1992-96 arasında ise yeniden 800 trilyon liralık borç oluşturduğu söylenmektedir.

1996 sonu itibari ile bu tür “nakit dışı” satılan kağıtlar toplam iç borç stokunun yüzde 27’sine ulaşmıştır.³ Görüldüğü gibi kümülatif bütçe açıkları, devletin gerçek borçlanma düzeyinin ancak küçük bir bölümünü oluşturur. Yükümlülük yaratan bir çok faaliyet bütçeye kaydedilmez.

Bütçenin faaliyet kapsamının dar olmasının anlamı çok basittir: Yürütmeye, millete hesabını vermediği geniş bir ihtiyari harcama yetkisi verilmekte, bu yetki, rant dağıtımının önemli bir bölümün bütçe dışından yapmakta kullanılmaktadır. Bu, siyasal ve yönetsel sorumluluk mekanizmalarını sınırlayan çok önemli bir etkidir.

Bütçenin Bilgi Kapsamı

Bütçe, kapsadığı faaliyetler hakkında şu bilgileri içermemektedir:

- 1) Kamu faaliyetlerinin toplumsal refah üzerindeki etkisi⁴
- 2) Kamu faaliyetlerinin ölçülebilir çıktıları
- 3) Faaliyetlerde kullanılan aynı kaynaklar

Bu bilgilerin kapsanmaması şu anlama gelir:

- 1) Faaliyetlerin etkisinin bilinmemesi, “etkinliğin” hedeflenmediğini göstermektedir.
- 2) Faaliyet sonuçlarının ölçülebilir çıktılarla ifade edilmemesi, hizmette verimliliğin hedeflenmediğini göstermektedir.
- 3) Aynı kaynakların maliyetinin bilinmemesi, bu kaynakların yönetilmediğini gösterir.

Dolayısıyla, mevcut sistem bütçenin kapsadığı faaliyetlerde bile performans yönetimine yönelik hiç bir işlevi yerine getirmemektedir. Bu durum, politikaları hayata geçiren kamu kuruluşlarının yöneticilerine göre büyük bir enformasyon avantajı sağlamaktadır. Bu ise, kuruluşlara ve onların yöneticilerine geniş rant olanakları sağlamakta, yönetsel sorumluluğu büyük ölçüde zedelemektedir.

Türkiye’de bütçe sürecinde sadece nakti bilgiler kullanılır. Bu bilgilerle de bütçe sadece kısa vadeli makroekonomik istikrar tedbirleri almaya yarayabilir. Bütçenin kapsamının dar olması bu işlevin de yerine getirilmesini kısıtlar.

Sistemin kapsadığı bilgileri bütçe sürecinin karar noktalarına taşıyan etkin bir raporlamanın olmaması, bu bilgilerin dahi kullanımını sınırlamaktadır. Mali yönetimin içerdiği işlevler bir çok farklı kuruluş tarafından yerine getirildiğinden ve bu kuruluşlar sadece kendi işlevlerini destekleyen bölük pörçük bilgi sistemlerine sahip olduğundan, ne işlevler ne de bilgi sistemleri birbirleri ile bütünleştirilememektedir. Raporlamanın etkin olmaması, denetimi de etkinlikten uzaklaştırmaktadır.

4.2 Bütçe Sisteminde Süreç ve Kurallar Ne Sağlamaktadır?

Türkiye’de bütçe süreci ve kuralları, temelde gizlilik, keyfilik içinde yürütülür ve kişisel güç sağlar. Bir başka deyişle, bütçeler, aşırı harcama eğilimini dizginlemek bir yana, hükümetin partizan ve popülist çıkarlarını yerine getirebilmesi için ihtiyari yetkiler elde etmesine olanak tanır. Dolayısıyla, bir yandan bütçenin kapsamının dar olması, hükümetlere bütçe dışı kaynaklar üzerinde geniş ihtiyari yetkiler bırakırken, bütçe süreçleri de bütçe kapsamındaki kaynaklar üzerinde benzeri ihtiyari olanaklar tanımaktadır.⁵

Bütçe sisteminde yer alan aktörler ve bunların süreçlerdeki işlevleri Tablo 4.3’te gösterilmiştir. Bütçe sistemini dört aşamalı bir süreç olarak in-

Bütçenin faaliyet kapsamının dar olması yürütmeye, millete hesabını vermediği geniş bir ihtiyari harcama yetkisi vermektedir.

Mevcut sistem bütçenin kapsadığı faaliyetlerde bile performans yönetimine yönelik hiç bir işlevi yerine getirmemektedir.

Sistemin kapsadığı bilgileri bütçe sürecinin karar noktalarına taşıyan etkin bir raporlamanın olmaması, bu bilgilerin dahi kullanımını kısıtlamaktadır.

Türkiye’de bütçe süreci ve kuralları temelde gizlilik, keyfilik ve kişisel güç sağlar.

Bütçe sistemini dört aşamalı bir süreç olarak incelemek mümkündür: Bütçenin hazırlanması, kanunlaşması, uygulanması ve denetim.

Bütçe hazırlama safhasında, kamunun hizmet önceliklerini sorgulayarak kalıcı tedbirler almaya yarayan hiçbir bilgi, kontrol ve işlev yoktur.

celemek mümkündür. Bütçenin hazırlanması, kanunlaşması, uygulanması ve denetim. Bu süreçlerin en çarpıcı yönü, hazırlanan ve kanunlaşan bütçenin nerdeyse hiçbir bağlayıcılığı olmaması, sonuçların büyük ölçüde uygulama tarafından belirlenmesi, uygulamanın da tamamen ihtiyari bir biçimde yapılmasıdır. Denetimin rolü bunu önlemek olduğu halde, etkinliğini yitirmiştir.

Bütçenin Hazırlanması

Bütçe tasarısının hazırlanması, temelde bütçeden mümkün olduğu kadar çok pay almaya çalışan ve parti içindeki çeşitli partili ve seçmen gruplarını temsil eden bakanlar ve harcamacı kuruluşlar ile partinin kolektif çıkarlarını daha fazla gözetmek zorunda olan Başbakan/Maliye Bakanı arasında bir oyun olarak düşünülebilir.⁶ Bu oyunun sonucu, karar alma sürecinin niteliklerine göre değişir (bakınız, von Hagen ve Harden (1995)). Maliye Bakanlığının pazarlık gücünün yüksek olduğu, (örneğin toplam ödenek tavanının pazarlıklardan önce belirlendiği) durumlarda bütçe disiplini daha fazladır, öngörülen toplam harcamalar daha az olur. Harcamacı kuruluşların pazarlık gücünün yüksek olduğu (örneğin, bakanlıkların önerilerinin değiştirilmeden kabul edildiği) durumlarda ise bütçe disiplini gevşektir. Ödeneklerin karşılıklı pazarlıkla belirlendiği sistem, bu iki uç sistemin arasında yer alır. Türkiye'deki bütçe hazırlama sürecinde önce pazarlıklar yapılır, ondan sonra hükümet üst ödenek sınırlarını belirler. Dolayısıyla sistem, en çok pazarlık sistemine benzer.

Burada pazarlıklar bir kere yapıldıktan sonra üst sınırlar genellikle genel geçer kesintiler ("across the board cuts") yoluyla belirlenir. Yani bütçe hazırlama safhasında, kamunun hizmet önceliklerini sorgulayarak kalıcı tedbirler almaya yarayan hiçbir bilgi, kontrol ve işlev yoktur. Dolayısıyla bütçe hazırlama süreci kolektif tercihleri oluşturma, devlete yönelik taleplere öncelik tanıma işlevini yerine getirmez.

Tablo 4.3 Mevcut Bütçe Sistemi

Aktörler

- Harcamacı Kuruluşlar
- Merkezi Kontrol (Maliye, Hazine, DPT, Personel İdaresi, Başbakanlık) Hükümet
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu
- TBMM Genel Kurul
- Sayıştay

Bütçe Süreçleri

1. Hükümetin Bütçe Hazırlaması
2. Bütçenin Kanunlaşması
3. Bütçenin Uygulanması
4. Denetim

İşlevler

1. Hükümetin Bütçe Hazırlaması
 - Başbakanlığın Bütçe Çağrısı yapması
 - Maliye Bakanlığının Bütçe Kılavuzu yayınlaması
 - Harcamacı Kuruluşların Bütçe Teklifi hazırlaması
 - Merkezi Kontrolün Bütçe Tekliflerini değerlendirmesi
 - Harcamacı Kuruluşlar ve Merkezi Kontrol arasında Pazarlık ve Anlaşma
 - Hükümetin Üst Sınırları belirlemesi ve Bütçelerin kısılması
 - Hükümetin Bütçe Teklifi
2. Bütçenin Kanunlaşması
 - Komisyon İncelemesi

Komisyonun Yeni Harcamalar Eklemesi
Bütçelerin Kısılması
Bütçe Kanun Tasarısı
Genel Kurul Görüşmeleri
Oylama

3. Bütçenin Uygulanması

Merkezi Kontrolün Ödenek Serbest Bırakması
Mali Yükümlülüğün Taahhuk etmesi
Nakit Tayinlaması - Ödeme -

4. Denetim

Maliye Bakanlığının Kesin Hesap Kanun Tasarısını Hazırlaması
Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimi Sunması
Meclisin Kesin Hesabı Kabul etmesi

Kaynak: Cansızlar ve Erken (1993); Kıvanç (1990)

Bütçenin Kanunlaşması

Bütçenin hazırlanmasından sonraki aşama bütçe tasarısının kanunlaşmasıdır. Burada yasamanın rolü nedir? Denebilir ki, yasamanın görevi yürütmenin bütçe kanunu ile elde etmek istediği yetki talebini değerlendirip, gerektiği hallerde kısıtlamaktır. Ancak, parlamenter sistemlerde hükümeti oluşturan partiler genellikle aynı zamanda hem plan ve bütçe komisyonunda çoğunluğa sahip olduğundan, komisyonda alınan kararlar genelde hükümetin beklentilerine ters düşmez. Zaten genelde komisyona seçilme, parti içi yükümlülük dağıtma ve ödüllendirme mekanizmasının bir parçası haline gelmiştir. Yani, siyasi yükümlülükleri ödeme mantığı komisyona da yansımıştır. Dolayısıyla komisyon, genelde, üyelerine kamu kaynaklarının dağılımını kendi tercihlerine göre az da olsa yönlendirme olanağı tanıma işlevi görür. Komisyonun önemli görevi, bütçenin muhtevasına ilişkin, kamuoyunu aydınlatan, ciddi bir müzakere platformu sunmasıdır. Ancak, genel olarak komisyon böyle bir işlev yerine getirmez. Türkiye’de yasamanın elinde, anlamlı bir tartışmanın yapılabilmesi gerekli bilgi ve bu arada hükümetin bu yetkileri geçmişte nasıl kullandığını değerlendiren raporlar da yoktur. Bu şekilde yasamanın denetim yetkisi de etkinliğini yitirmiştir.

Bir başka önemli kıstas da genel kurul görüşmeleri sırasında izlenen kurallardır. Bu kuralların, son yıllarda sanayileşmiş ülkeler üzerine yapılan çalışmalarda, mali disiplini arttırdığı görülen kurallara benzer olduğunu kaydedebiliriz (von Hagen (1992), von Hagen ve Harden (1994), de Haan ve Sturm (1994)). Şöyle ki: a) yasama organının harcamaları artırıcı değişiklik önermelerinde bulunmadığı durumlarda, mali disiplinin arttığı görülmüştür. Türkiye’de Genel Kurul’da kaynakları azaltıcı veya harcamaları artırıcı önermeler verilemez; b) Aynı şekilde, oylamanın kalemler arasında pazarlık ve değiş-tokuşlara izin vermeyecek şekilde yapılması, mali disiplini arttırmaktadır. Türkiye’de genel kurul oylama süreci bu tür pazarlıklara pek meydan vermez. Kuşkusuz bütçe hazırlama sürecinin bir bağlayıcılığı olmadığından, bu kuralların bütçe sonuçları açısından pek anlamı yoktur.

Uygulama

Hazırlama ve kanunlaşma süreçlerinin bütçe sonuçları üzerindeki etkisi sınırlıdır. Esas tayin edici olan uygulamadır. Uygulama süreci de harcamaları gündelik önceliklere göre artırabilmek için çok önemli dürtüler içermektedir. Bu dürtülerin birçok kaynağı vardır:

* Bütçe kanunu ile, hükümete uygulama sürecinde geniş ihtiyari yetkiler verilmektedir.

Yasamanın görevi, yürütmenin bütçe kanunu ile elde etmek istediği yetki talebini değerlendirip, gerektiği hallerde kısıtlamaktır.

Türkiye’de yasamanın elinde, anlamlı bir tartışmanın yapılabilmesi için gerekli bilgi yoktur. Bu şekilde yasamanın denetim yetkisi de etkinliğini yitirmiştir.

Hazırlama ve kanunlaşma süreçlerinin bütçe sonuçları üzerindeki etkisi sınırlıdır. Esas tayin edici olan uygulamadır.

* Bu yetkiler ve yüksek enflasyon, ödenek serbest bırakma ve ödeme yapma işlevlerini politize hale getirmektedir.

* Ayrıca, parlamenter sistemlerde yıl içinde ek bütçe çıkarılması kolaydır.

* Yıllık deflasyonun (resmi enflasyon beklentisi) gerçekleşen enflasyon oranından sürekli düşük olması, ek bütçeye meşru nedenmiş gibi gösterilebilmektedir.

* Yasama hükümetin ihtiyari yetkilerini nasıl kullandığını denetleyememektedir.

* "Tamamlayıcı ödenekler" adet haline gelmiştir.

İhtiyari yetkilerin çok, bu yetkileri sınırlayan kuralların zayıf olması bütçe uygulamasını bürokrasi, milletvekilleri, bakanlar, maliye bakanı ve başbakan arasında sürekli bir pazarlık unsuru haline getirmektedir. Dolayısıyla, uygulama sürecinde yerine getirilmesi gereken teknik işlevler politize olurlar. Böylece, genel tasarruflarla sağlanan kaynaklar gündelik siyasal önceliklere göre harcanmaktadır.

Uygulamada ihtiyariliğin, hükümetlerin iki ana strateji arasında belirli bir seçim yaptığını gösterdiği söylenebilir. Hükümet ya bütçe hazırlama sürecinde bir pazarlık yapacak ve buna uyacak, ya da bütçe kanunu ile geniş yetkiler alarak pazarlığı bütçe uygulama sürecine taşıyacaktır. Türkiye'de hükümetlerin genellikle ikinci stratejiyi seçtikleri ortaya çıkmaktadır. Bunun bir nedeni, bütçenin hazırlanma sürecinde, bağlayıcı bir pazarlık yapılabilmesi için gereken verilerin sistemde olmamasıdır. Fakat daha önemli neden, hükümetin ihtiyari yetkileri elinde tutarak, mali yıl içinde doğacak siyasal belirsizliklere en esnek biçimde karşılık vermek istemesidir. Hele Türkiye gibi siyasi zeminin kaygan, siyasal sadakatlerin zayıf olduğu ortamlarda, siyasal destek sağlamak için kime ne zaman rant aktarmak gerektiğini önceden kestirmek zordur. Bütçe kanunu ile elde edilebilecek yetkiler konusunda Anayasal kurallar bile kısıtlayıcı olmamaktadır.

Böylece, hükümet bütçenin uygulanma sürecinde geniş ihtiyari yetkiler elde ederek, kamu kaynaklarını gündelik önceliklere göre belirlenen popülist ve partizan harcamalara yönlendirebilmektedir. Bu yetkiler öylesine geniştir ki, bazı harcama kalemlerine (örneğin maaşlar ve faizler) bütçede ödenek olmaksızın harcama yapılabilmektedir. Ayrıca, çoğunluk hükümetlerinde ek bütçe çıkarmak zaten kolay olduğundan, bütçe kanunu ile verilen ödeneğin bitmiş olması, herhangi bir harcamanın yapılmasını engellememektedir. Sonuç olarak, gerçekleşen bütçe harcamaları genellikle ödeneklerden çok daha yüksek olur. Tablo 4.4'te görüldüğü üzere aradaki fark bütçe açığının rekor düzeye ulaştığı 1993 yılında hem toplam harcamalarda, hem de bütçe açığında da Gayri Safi Milli Hasıla'nın yüzde 4'ünü bul-

Hükümet bütçenin uygulanma sürecinde geniş ihtiyari yetkiler elde edip kamu kaynaklarını gündelik önceliklere göre belirlenen popülist ve partizan harcamalara yönlendirebilmektedir.

Tablo 4.4 Bütçe Kanunu'ndaki Ödenekler ile Gerçekleşen Harcamalar Arasındaki Fark (GSMH % oranı olarak)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GELİRLER	-0.65	1.28	0.69	2.00	-0.15	0.35	3.19	3.59
HARCAMALAR	0.44	2.61	1.05	4.04	1.26	4.42	2.12	5.16
Personel	0.35	2.44	1.64	2.11	1.01	1.24	0.22	1.01
İç Borç Faizi	-0.02	0.25	0.15	0.50	0.00	1.99	1.48	2.37
BÜTÇE AÇIĞI	-1.09	-1.33	-0.36	-2.04	-1.41	-4.07	1.07	-1.57

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

muştur. Bu fark, genelde hem ek bütçeler, hem de yasal dayanağı olmayan “tamamlayıcı ödenekler” yoluyla kapatılmaktadır. (Bakınız çerçeve yazısı: Harcamalar Ödenegi Nasıl Aşar?). Kuşkusuz bu uygulamaların en önemli sonucu, bütçe kanunundaki ödeneklerin inandırıcılığının kalmamasıdır.⁷

Bütçe kanununda belirlenen ödeneklere riayet etmeme yetkisinin yanında, maliyeye ödenek aktarma ve serbest bırakma, hazineye de ödeme yapma konusunda geniş ihtiyari yetkiler verilmektedir. Böylece, bütçe uygulamasının bütün teknik süreçleri politize olmaktadır. Şöyle ki, enflasyonun ve reel faizlerin yüksekliği nedeniyle herhangi bir ödeneğin serbest bırakılma zamanı, o ödeneğin değerini ciddi bir şekilde etkilemektedir. Maliyenin ödenek serbest bırakmak yetkisini elinde tutması, enflasyonist bir ortamda hem ödenek taleplerinin sene başına yığılmasını engellemek hem de nakit yönetimini kolaylaştırmak için gerekliymiş gibi görülebilir. Aynı neden hazinenin ödeme aşamasında nakit tayınlaması yapması için de kullanılmaktadır. Ancak, bu yetkilerin kullanımı bir kurala bağlı olmayıp tamamen bu kuruluşların ihtiyarına bırakıldığından, bu kuralsızlık diğer oyuncuların davranış kararlarına ciddi belirsizlikler eklemektedir. Diğer aktörlerin bu belirsizliğe karşı tepkileri, bir taraftan harcamacı kuruluşların yüksek bütçe talep etmelerine, diğer taraftan kamu ihalelerinde fiyatların artmasına neden olmaktadır. Siyasiler ise, maliye ve hazineye baskı yaparak kendi taraftarlarının (client) ödenek ve ödemelerini öne aldırma çabasındadır.

Harcamalar Ödenegi Nasıl Aşar?

TC Anayasası çok açık bir biçimde Meclis'ten yetki alınmadan harcama yapılmasını yasaklar: “Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararı ile aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname ile Bütçe'de değişiklik yapma yetkisi verilemez” (md. 163). Burada “ödenek”, bütçe kanunu ile hükümete verilen harcama yetkisi anlamına gelir. Ödenekte belirlenen miktarı aşmanın tek yolu, yeni bir kanunla (örneğin ek bütçe kanunu) yeni bir yetki almaktır.

Oysa pratikte Anayasa'nın bu ilkesi açıkça ve hemen her yıl ihlal edilmektedir. Bunun yolu, ilk önce harcamanın yapılıp sonra Meclis'ten emrivaki bir biçimde ödenek alınmasıdır. Bu da iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunu mali yılın içinde yapmanın biçimi, mali yılın sonuna doğru bir ek bütçe kanunu ile zaten bir süredir yapılmakta olan ödenek üstü harcamaları yıl içinde meşrulaştırmaktır. İkinci yol ise, önce ödenek üstü harcama yapıp sonra Kesin Hesap Kanunu tasarısı sırasında yapılmış olan ödenek üstü harcamalar için “tamamlayıcı” ödenek istenmesidir.

Bazı konularda ödenek üstü harcama yapma yetkisi dönemsel olmayan bir kanundan (1050 no.lu Devlet Muhasebat Kanunu) kaynaklanır. Bu kanunda, örneğin doğum ve ölüm yardımları, sürekli görev yolluğu, mahkeme harçları gibi bazı harcama kalemleri için tamamlayıcı ödenek yapılabileceği belirtilmiştir. Sayıştay'ın Meclis'e sunduğu Uygunluk Bildirimi'nde bu harcamalara “yasal giderler” denmektedir.

Öte yandan, bazı ödenek üstü harcamaların ise hiçbir yasal dayanağı yoktur. Bunların başında personel ve faiz harcamaları için kullanılan tamamlayıcı ödenekler gelmektedir. Ödenegin bitmesi devletin maaş ödemesini önlememektedir. Burada daha da ilginç olan, hükümetlerin değişmesi durumunda bile, mevcut hükümetin bir önceki hükümete bu meşruiyet zeminini sağlamasıdır. Yani başka konularda kıyasıya hatta yıkıcı derecede rekabet eden partiler, bu konuda birbirlerine karşı son derece uyumlu davranmaktadır. Bir başka deyişle, bu konuda yürütme ve yasama arasında formel kuralların ruhuna da sözüne de aykırı olan bir enformel norm oluşmuştur. 1994 Bütçesine ilişkin Sayıştay'ın verdiği Uygunluk Bildirimi'nde bu harcamalar için tamamlayıcı ödenek verilmemesi tavsiye edilmiştir. 1995 Uygunluk Bildirimi'nde ise bu tavsiye kaldırılmıştır.

Bütçe açığının yüksek olduğu 1993 yılında ek bütçe, Bütçe kanunundaki toplam ödeneklerin (397 trilyon lira) yaklaşık yüzde 21'i (85 trilyon), tamamlayıcı ödenekler ise yüzde 3'ü (12 trilyon) kadardı. “Yasal giderler” dışındaki tamamlayıcı ödenekler ise toplam ödeneklerin yüzde ikisi (7,4 trilyon) kadardı.

Bütün bu ihtiyari yetkilerin kullanımında ana sorumlu Başbakan'dır. Başbakanın bu çerçevede işlevi, partizan ve popülist çıkarlar arasındaki hassas dengeyi belirlemektir. Maliye ve hazinenin görevi ise, Başbakanın bu işlevi yerine getirmesine yardımcı olmaktır. Mevcut durum bunu başarı ile sağlamaktadır.

Ancak, Başbakan uygulamadaki yetkilerini kullanırken karşısına bir başka sorun çıkar: harcamacı kuruluşları idare eden bürokrasi. Bu sorunun nedeni yürütmenin içindeki vekalet problemidir. Kamusal hizmetlerini sunan, kaynakları kullanan ve gerçek maliyetleri bilen siyasiler değil bürokrasidir ve bürokrasi de bu bilgiden bir rant elde etmek çabasıdadır. Doğal olarak, kamu görevlileri kendi ihtiyari yetkileri altındaki kaynakları arttırmaya, bu kaynakları kendi tercihlerine uygun biçimde (örneğin nüfuzlarını arttırmak veya sunmakla görevli oldukları hizmetler karşılığında menfaat sağlamak gibi) kullanmaya çalışacaktır. Burada siyasilerle çıkar çatışması ortaya çıkar.

Yönetmelik sorumluluğu sağlayan araçların bütçe sürecinde kullanılmasının bir nedeni de bürokrasinin bu enformasyon avantajını azaltmaktır. Bunun klasik yöntemi, sistem içindeki kontroller ve denetimdir. Ancak, denetim yönetim sürecinde yaratılan bilgileri kullandığından ve mevcut sistemde yönetim süreci maliyetler, kaynak kullanımı ve hizmet sunumu hakkında yeterli bilgi üretmediğinden, denetimin etkinliği azalmıştır. Ayrıca, bu enformasyonun sistemde yaratılmıyor olması, sistemin yönetim kontrollerinin zayıflığının kanıtıdır. Bu durum, bürokrasi içinde de bir vekalet problemi ortaya çıkarmaktadır. Bir kamusal hizmeti yönetmekten sorumlu olan genel müdür, hizmeti sunanların "taşra" faaliyetlerini izleyecek ve değerlendirecek enformasyona sahip değildir. Yürütme içinde vekalet probleminin yapısal olarak çok ciddi boyutlarda olması, mevcut sistemin yönetsel sorumluluğu sağlamasını imkansız hale getirmektedir.

Dolayısıyla, populist ve partizan harcamaların aktarımı sırasında iktidar ve parti örgütü ile bürokrasi arasında bir çıkar çatışması ortaya çıkar. Benzer çıkar çatışmaları, kamu hizmetlerinden kimin yararlanacağı konusunda da (partililerin yakınları mı yoksa bürokrat yakınları mı) görülebilir. Ancak, mevcut sistem, her iki çıkar gurubuna da işbirliği yapıp kamu kaynaklarını paylaşabilme olanağını ve dürtülerini yaratmakta çok başarılıdır. Enformasyon teknolojisi veri iken bu paylaşımın kimin ne elde edeceğini, siyasal amirlerin memurlar üzerindeki yaptırım gücü, yani siyasal amirlerin ne kadar amir olarak kalacağı belirler. Siyasetçinin gücü iktidar süresine bağlıdır. Kamu kaynakları ve hizmetleri bu çerçevede içinde, popülist, partizan ve bürokratik çıkarlar arasında pay edilir.

Dış Denetim

Anayasal ve bağımsız bir yüksek denetim kuruluşu olan Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir (Anayasa madde 160). Yasal düzenlemeler, Sayıştay'a yürütmenin etkinliğini, verimliliğini, ve tutumluluğunu değerlendirme (performans denetimi) yetkileri de vermektedir. Sayıştay, hem mali hem de performans denetimlerinin sonuçlarını, bu konulardaki görüş ve önerileri Meclis'e bildirmekle görevlidir. Hatta, yürütmenin sonradan uygunsuzluklara yol açabilecek mali işlemlerini işlem sırasında denetleme yetkisine de sahiptir. Mevcut yasalar her ne kadar Sayıştay'a bu görevlerinin gereği yetkileri vermiş olsa da, Sayıştay'ın Anayasa gereği meclise sunduğu genel Uygunluk Bildirimi hariç bir raporlaması pek yoktur.

Sayıştay'ın denetim kapsamı bütçe kapsamı gibi çok dardır.

Sayıştay'a yargısal yetkiler verilmiş olması, denetimi yargının ihtiyaçlarını gidermeye yöneltmiş ve bu, Meclis'in ihtiyaçlarına yönelik denetimin önünü tıkamıştır. Böylece, Sayıştay sadece saymanları yargılayan, Meclis'e ve kamuoyuna bilgi vermeyen, içine kapalı bir kuruluş haline gelmiştir. Ayrıca, Sayıştay Başkanı ve üyeleri Meclis tarafından atandıkları için, de facto hükümetin taraftarları arasından seçilmektedir. Bu, Sayıştayı hükümetle ters düşmekten kaçınan, etkinliği, yaptırımını ve caydırıcılığı zayıf olan bir kuruluş haline getirmektedir.

Ayrıca, Sayıştay'ın denetim kapsamı bütçe kapsamı gibi çok dardır. Toplam kamu harcamalarının yüzde kırkı Sayıştay denetiminde, yüzde kırkı Başbakanlığa bağlı yüksek denetim kurulunda ve yüzde yirmisinde ise dış denetim yoktur.

4.3. Bütçe Uygulaması Nasıl Sonuçlar Doğurur?

Şimdiye kadar bütçe sistemlerinde yer alan aktörlerin ana amaçları ve karşı karşıya oldukları kısıtlamalar, ile bütçe sürecinin ana kuralları ortaya konuldu. Şimdi, bu kurallar içinde aktörler arasındaki etkileşimi ve bu etkileşimden doğan sonuçları inceleyeceğiz.⁸

Siyasal sorumluluk alanı: Siyasetçilerin ana amacı iktidarda kalmaktır. Bunun için siyasal yükümlülüklerini yerine getirmeleri gerekir. Burada hükümetin tüm icraatlarının sorumlusu olarak Başbakan/parti liderinin özel bir konumu vardır. Bir taraftan, partizan harcamalarla parti içi birlikteliği sağlaması gerekir. Partizan harcamalar partinin zampıdır. Diğer taraftan, popülist harcamalarla partinin diğer partilere karşı rekabet gücünü koruması gerekir. Bunu en iyi biçimde yapabilmesi için kamu kaynakları üzerinde denetim sahibi olmalı, bürokratik rantın payını mümkün olan en aza indirmelidir.

Yönetmelik sorumluluk alanı: Kamu kaynaklarının fiili denetimi kamu idaresindedir. Kamu idaresi işlev açısından ikiye ayrılır; merkezi kontrol üniteleri (Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine) ve harcama üniteleri (kuruluşlar). Kontrol üniteleri doğrudan Başbakan'a ve bakanlara sorumludur, onların belirlediği politikaların kamu idaresince yerine getirilmesini sağlamaya çalışır. Genellikle, bütçe sürecinin anlatılan özelliklerinden dolayı, harcama ünitelerinin kontrol ünitelerine göre kamu hizmetlerinin kime sunulduğu, miktarı, kalitesi ve burada kullanılan girdilerin maliyeti hakkında daha fazla bilgisi vardır. Harcama üniteleri bu özel bilgidir rant elde etmeye çalışır.

Özel bilgi sahibi olan harcama ünitesi, kullanacağı kaynaklar için bütçe talep eder. Kontrol üniteleri bu talebi harcama ünitesinin verimlilik ve etkinliğini inceleyerek denetleme imkanı sınırlı olduğundan harcama ünitesinin belli bir rant elde etmesine izin verir. Harcama ünitelerinin ne kadar rant elde edebildiğini (bürokratik rant), veya mevcut toplam kaynaklardan Başbakan'a ne kadar kaynak kaldığını, merkezin harcama ünitesinin elindeki bilgiye ne kadar ulaşabildiği ve ne kadar yaptırım gücü olduğu belirler. Bilgi ve yaptırımın maliyeti yüksek ise, yönetmelik sorumluluk mekanizmaları etkisizleşir, harcama üniteleri kamu idaresi üzerinde "derebeylik" kurar.⁹

Bu kurum ve dürtü mekanizmalarının ilk sonuçlarını şöylece özetleyebiliriz: Bir kere, sistemin işlem maliyeti yüksektir.¹⁰ Harcamalar kaynakları aşar. Bu ilk önce borçlanma ve enflasyon biçiminde karşılanır. Makroekonomik istikrarsızlık işlem maliyetini daha da artırır, finansman gittikçe daha pahalı hale gelir. Kaynaklar azaldıkça ilk kurban kamu malları olur. Dolayısıyla devlet asli görevlerini yerine getirememeye başlar, hükümet etme kapasitesi azalır. Kamu yatırımları azalır, gelecek nesillere bindirilecek borç

Sayıştay'a yargısal yetkiler verilmiş olması, Sayıştay'ı sadece saymanları yargılayan , meclise ve kamuoyuna bilgi vermeyen, içine kapalı bir kuruluş haline getirmiştir.

yükü artar. Harcamalar, büyük ölçüde, popülist rantlar, partizan rantlar ve bürokratik rantlardan ibaret hale gelir.

Bir süre durum idare edilir, çünkü kaynaklar bu üç rant biçimini karşılamaya yeter. Ancak işlem maliyetleri arttıkça, kaynaklar buna da yetmemeye başlar. Çelişkiler ve rant kapma mücadelesi keskinleşir. Başbakan açısından, ortada çok ciddi bir ikilem vardır. Başbakan, hem popülist hem de partizan rantları karşılamada gittikçe zorlanır, dengeler gittikçe hassaslaşır. Parti disiplini azalır, bölünmüşlük artar, parti içi rant paylaşımı kızıdır. Partiyi terk etme tehdidi daha sık kullanılmaya başlanır. Gazeteler milletvekili borsaları haberleri ile dolar, seçmenin yalnızca parti sadakati değil, aynı zamanda siyasi sisteme duydukları sadakat azalır. Rant kapmaya çalışmak ile siyasi ahlak ilkelerine bağlı olmak arasındaki denge, ilki lehine bozulur.

Bu durumda, kaynakların üç rant biçimi arasında nasıl dağılacakını kestirebilmek için , mevcut kurumlar ve bütçe sistemi verili iken, hem hükümet biçimini, hem de hükümet biçiminin sistem içindeki güç dengesi dağılımını, ve asil-vekil ilişkilerini nasıl etkilediğini incelemek gerekir.

Hükümetin Biçimi ve Güç Dağılımı

Parlamentar sistemde, dört farklı hükümet biçimi vardır:

- a. Azınlık Koalisyon
- b. Azınlık Tekparti
- c. Çoğunluk Koalisyon
- d. Çoğunluk Tekparti

Hükümetin biçimi bir taraftan hükümetin ömrü üzerindeki beklentileri, diğer taraftan kamu idaresini oluşturan farklı birimlerin aktörlerin birbirlerine karşı göreceli gücünü etkiler. Çeşitli hükümet biçimlerinin, aktörlere dağıttığı roller sonucunda ortaya çıkan göreceli güç dengesi aşağıda verilmektedir.

Tablo 4.5 Hükümet Biçimleri ve Bütçe Sürecindeki Aktörler Arasında Güç Dağılımı

	<i>Azınlık Koalisyon</i>	<i>Azınlık Tekparti</i>	<i>Çoğunluk Koalisyon</i>	<i>Çoğunluk Tekparti</i>
Parlamento	Güçlü	Güçlü	Orta	Zayıf
Başbakan	Orta	Orta	Güçlü	Güçlü
Bakan	Zayıf	Orta	Orta	Güçlü
Kontrol Ünitesi	Zayıf	Zayıf	Güçlü	Güçlü
Harca Ünitesi	Güçlü	Güçlü	Orta	Zayıf

Hükümet biçiminin güç dağılımı üzerindeki etkisi bir kez ortaya çıkınca, bunun temel asil-vekil ilişkileri üzerindeki etkisini de kestirmek artık kolaydır. Daha önceki , tartışmalar ışığında bu ilişkileri dört değişken biçiminde özetlersek:

1. Hükümetin rantı bürokrasi yerine partizan ve popülist harcamalara yöneltme (kamu idaresinde yönetsel sorumluluğu sağlama, gerçek bilgiye ulaşma)
2. Başbakanın, Bakanlar Kurulu üzerindeki gücü (başbakan-bakanlar ilişkisi)
3. Yasamanın yürütmeyi denetleme kapasitesi (yasama-yürütme ilişkisi)
4. Başbakanın seçmenle yüzyüze gelme sıklığı (seçmen-politikacı ilişkisi)

Hükümet biçiminin bu değişkenler üzerindeki etkisi şöyledir (özet için bakınız Tablo 4.6)

Hükümetin rant yöneltme yeteneği. Bu yeteneğin, kontrol ünitelerinin harcamacı üniteler üzerindeki denetim gücüne, bunun da harcama ünitelerinin elindeki bilgiye ulaşma maliyetine bağlı olduğu belirtilmişti. Bu maliyet yüksek olduğu zaman hükümete kalan kaynaklar azalır. Enformasyon teknolojisi veri iken, hükümetin ömrü uzadıkça gerek öğrenme, gerek kilit noktalara hükümete yakın bürokratların atanması ile bu maliyet azalır. Genelde tek-parti çoğunluk hükümetinin ömrünün daha uzun olacağı beklenildiğinden, bu hükümet biçiminin rant yöneltme yeteneği, diğer uçtaki azınlık-koalisyon hükümetine göre çok yüksektir.

Başbakanın bakanlar üzerindeki etkisi. Bakanlar, parti içi çıkar gruplarının temsilcileri addedildiğinde, Başbakanın bakanlar üzerindeki etkisi, bakanlar kurulunun kolektif hedefleri gerçekleştirmesine yardımcı olur, bütçe pazarlıklarında aşırı harcama eğilimini kısar. Türkiye’de bu kolektifleştirme etkisinin zaten az olduğunu saptamıştık. Kuşkusuz, diğer faktörler veri iken, bu etki tek parti çoğunluk hükümetinde diğer hükümet biçimlerine göre daha yüksektir; azınlık koalisyon hükümetlerinde en düşüktür.

Yasamanın yürütmeyi denetleme kapasitesi. Burada sorun, yasanın bilgi üretme ve saydamlık taleplerinin ne kadar karşılandığı ve hükümet partisinin veya partilerinin yasama faaliyeti üzerinde ne kadar etkili olduğudur. Bu da hükümet biçimine bağlıdır. Tek parti çoğunluk hükümetinde yasanın denetim etkisi çok sınırlıdır. Mevcut sistemde, saydamlık talepleri de cevapsız kalır. Öbür uça, azınlık koalisyon hükümetlerinde ise yasanın denetim yeteneği en yüksektir.

Başbakanın seçmenle yüzyüze gelme sıklığı. Burada iki nokta vurgulanabilir. Birincisi, tek parti çoğunluk hükümetinin, azınlık koalisyon hükümetine göre, beklenmedik bir erken seçimle karşılaşma olasılığı daha düşüktür. İkincisi, gerek erken seçim kararı almak, gerek seçimlerin yaklaşması durumunda, seçim kanununu kendi avantajına değiştirmek gibi stratejik oyunları gerçekleştirmek konusunda da tek parti çoğunluk hükümetleri, koalisyon ve azınlık hükümetlerine göre avantajlı durumdadır.

Tablo 4.6 Hükümet Biçiminin Kritik Asıl Vekil Değişkenleri Üzerindeki Etkisi

	<i>Yasamanın Yürütme üzerindeki kontrolü</i>	<i>Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerindeki kontrolü</i>	<i>Hükümetin Rant Yaratma Kapasitesi</i>	<i>Erken Seçim Olasılığı (Seçmenin Denetimi)</i>
Çoğunluk Tek Parti	Düşük	Yüksek	Yüksek	Düşük
Çoğunluk Koalisyon	Orta	Orta	Orta	Orta
Azınlık Tek Parti	Yüksek	Orta	Orta/Düşük	Yüksek
Azınlık Koalisyon	Yüksek	Düşük	Düşük	Yüksek

Şimdi kritik değişkenlerin rant dağıtımını üzerindeki etkisini inceleyebiliriz (Tablo 4.7). Yasamanın yürütme üzerindeki kontrolü arttıkça, hükümetin popülist ve partizan rant yaratma imkanı da kısıtlanır, çünkü ek ödenek alması zorlaşır. Türkiye koşullarında, yönetsel sorumluluk mekanizmaları güçsüz olduğundan yasanın gerek partizan gerek bürokratik rantları önlemesi çok güç olacaktır. Başbakan bakanlara karşı kolektif çıkarları koruyabildiği zaman, partizan rantları azaltma ve bunları popülist harcamalara dönüştürme yeteneğine sahip olur.

Yasamanın yürütme üzerindeki kontrolü arttıkça, hükümetin popülist ve partizan rant yaratma imkanı da kısıtlanır.

Hükümetin rant yönetme kapasitesi, temelde bürokratik rantları azaltıp popülist ve partizan rantları arttırmasını sağlar. Seçim olasılığı ortaya çıkınca, popülist rantların artması, partizan rantların ise ya daha az artması veya hiç artmaması beklenir.

Tablo 4.7 Kritik Asil-Vekil Değişkenlerinin Rant Dağıtımını Üzerinde Etkisi

	Popülist Rant	Partizan Rant	Bürokratik Rant
Yasamanın Yürütme Üzerindeki Kontrolü	-	-	0
Başbakanın Bakanlar Üzerindeki Kontrolü	+	-	0
Hükümetin Rant Yaratma Kapasitesi	+	+	-
Erken Seçim Olasılığı	+	+0	0

Sonuçlar

Kuşkusuz Tablo 4.6 ve 4.7'deki değişkenler, hükümetin türüne bağlı olarak çok farklı kombinasyonlar oluşturabilirler. Ayrıca, oldukça karmaşık sayılabilecek çapraz etkiler vardır. Örneğin, yasamanın yürütmeye göre güçlü olduğu durumlar, zayıf yürütmeye tekabül eder ki, bu durumlarda hükümetin rant yaratma kapasitesinin yüksek olması beklenmez. Dolayısı ile eldeki nedensellikler ile oldukça farklı senaryolar üretilebilir. Burada sistem hakkında aydınlatıcı ve Türkiye açısından anlamlı olduğuna inandığımız iki uç senaryo üzerinde duracağız.

Bunlardan birincisi ("iyimser" olanı), Türkiye'de sorunların başlıca çözümü olduğu söylenen tek parti çoğunluk hükümetidir. Her nasılsa böyle bir hükümetin oluştuğunu varsayalım. Hükümet, harcamacı kuruluşlar üzerindeki denetimi arttırıp bürokratik rantları azaltabilir. Öte yandan, bilginin dışa sunulma teknolojisi değişmediğinden, Meclis denetimi etkisizleştirilir, Başbakan kamu kaynaklarını popülist ve partizan rantlar halinde dağıtır, parti içindeki konumunu sağlamlaştırır. Bu, makro istikrarsızlık eğilimini düzeltmez, hatta güçlendirebilir. Ancak, mikro kaynak dağılımı ve hizmet verimliliğinin artması açısından bir iyileşme beklemek için yada hizmet verimliliğinin artması için bir neden yoktur. Yükümlülük yaratma biçiminde bir değişiklik olmadığından kolektif açmazları çözmede devlet hala yetkin değildir.

Bu, arzu edilir bir durum değildir, yani köklü kurumsal değişikliklere gidilmeden "güçlü" hükümetlerin yaratacağı çözümlerin, kamu mali kaynaklarının kullanımında, bütçe sisteminin ana hedefleri açısından ciddi bir değişiklik yaratmasını beklememek gerekir.¹¹

Öbür uçta, azınlık-koalisyon hükümeti vardır. Yönetmelik sorumluluk tamamen yok olmuştur. Hükümetin ve hükümet partilerinin rant yaratabilmesinin tek olanağı, harcamacı kuruluşların çarkına dahil olmaktır; bürokratik rantlar had safhadadır. Başbakan, bakanların önemli bir bölümüne hakim değildir. Yasama, yürütmenin popülist rant dağıtımını önleyebilir, hatta diğer denetim mekanizmalarını arttırmak isteyebilir, ama yönetmelik sorumluluk olmadığından bu denetimi yapacak bilgiye erişemez. Kolektif açmazlar had safhadadır, devlet hükümet etme kapasitesini tamamen kaybetmiştir. Tek parti çoğunluk senaryosunun, hiç olmazsa, bu senaryodan daha iyi olduğu söylenebilir. Ancak, Türkiye şartları içinde önümüzdeki dönemde "güçsüz" hükümetlerin oluşması daha muhtemeldir.

Sistemin diğer sonuçlarını ise şöyle özetleyebiliriz. Bu sonuçlar, farklı ölçülerde de olsa, her iki uç senaryo için geçerlidir:

Köklü kamusal değişikliklere gidilmeden kamu mali kaynaklarının kullanımında, bütçe sisteminin ana hedefleri açısından ciddi bir değişiklik beklememek gerekir.

- * Bütçenin, ihtiyari yetkileri dağıtma dışında pek bir anlamı yoktur.
- * Gerçekleşen harcamalar bütçe kanunlarında belirlenen miktarları sürekli aşmaktadır, dolayısıyla bütçe kanunu bağlayıcılığını ve inanırlılığını yitirmiştir.
- * Bütçe mali analiz yapmaya yönelik, anlaşılabilir ve saydam bir belge değildir.
- * Bütçe Kanunu Maliye Bakanı'na çok geniş ihtiyari yetkiler vermektedir ve Başbakanın Maliye Bakanı üzerindeki etkisi her zaman çok yüksek olmuştur.
- * Bütçe Kanunu genellikle anayasaya aykırı yetkiler ihtiva etmekte, bu durum son derece normal bulunmakta ve kimse sorumlu tutulmamaktadır.
- * Merkezi mali yönetim çeşitli kuruluşlar arasında dağılmıştır, bu kuruluşların işlevleri arasında senkronizasyon çok düşüktür.
- * Bu kuruluşların arasındaki koordinasyon siyasiler tarafından sağlandığı için bu kuruluşların teknik olması gereken işlevleri politize olmuştur.
- * Mali yönetim hiçbir uluslararası standartta tabi değildir.
- * Maliyet muhasebesi yoktur ve mali raporlama zayıftır.
- * Yürütme içi mali kontroller ve denetim etkin değildir. Dolayısı ile bütçe yönetsel sorumluluğu yetkinleştirme rolü oynamaz
- * Plan ve Bütçe Komisyonu değerlendirmesi asli işlevinden uzaklaşmıştır. Üyeler, kendi bölgelerine yapılan harcamaları arttırıp seçmenini memnun etme çabasındadır.
- * Sistem, ağırlıkla, kamu malları yerine tekil çıkarları hedefleyen rantlar üretir.
- * Yasama denetimi etkin değildir.
- * Devlet, anayasa çerçevesinde millete verdiği taahhütlere uymamaktadır.
- * Devlet, millet adına kullandığı yetkilerin hesabını vermemektedir. Dolayısıyla siyasi sorumluluğun yetkinleşmesi için gerekli bilgi de seçmene akmamaktadır.
- * Kamu kaynaklarından bazı çıkar gruplarına menfaatler sağlandığı, ve bu konuda Başbakanın geniş ihtiyari yetkileri olduğu saptaması, artık kamuoyunda genel kabul görmektedir.
- * Milletlin vekillerine güveni azalmaktadır.
- * Milletlin rejime güveni azalmaktadır.

4.4. Çizilen Tablo Fazla mı Kötümser? Kamu Yararını Gözeten Politikacılar ve Bürokratların Rolü

Buraya kadar yapılan analizin tümünde, gerek politikacıların, gerek bürokratların temelde bencil çıkarlarını kollamaya yönelik bir biçimde davranışlarını varsaydık. Bu davranış biçimi verili iken, mevcut siyasi ve yönetsel sorumluluk mekanizmalarının kamu kaynaklarını toplumsal hedeflere uygun bir biçimde dağıtıp dağıtmadığını sorguladık ve genelde olumsuz cevaplar bulduk.

Kuşkusuz politikacılar arasında da bürokratlar arasında da rant peşinde koşmayan pekçok kişi vardır. Örneğin parti içinde çıkar ilişkilerinin parti dinamiklerine egemen olmasından rahatsız olan, veya bu tür ilişkilere rağbet etmeyen politikacılar mevcuttur. Benzer biçimde, ana amacı rant kapmak olmayan, veya politikacıların rant dağıtma çabalarına kendi kişisel çı-

**Yapı, kamu yararını
gözeten politikacıların
siyasi sistem içinde başarılı
olmalarını önlemektedir.**

karları yüzünden değil de ortalama vatandaşın çıkarlarını korumak adına engel olmaya çalışan bürokratlar da az değildir. Ancak bizim kanımız odur ki, böylesi aktörlerin varlığı, bütçe sistemi hakkındaki analizi ve elde edilen sonuçları fazla değiştirmemektedir.

Bu kanımızı güçlendiren etkenler de mevcut sistemin içinde açıkça görülebilir. Oluşan yapı, kamu yararını gözeten politikacıların siyasi sistem içinde başarılı olmalarını önlemektedir; saygınlar başarılı olsalar da sonuçları değiştirecek güce şimdilik sahip görünmemektedir. Bu durum ilelebet böyle sürecektir, ama şimdiye kadarki yapı ve oluşan normlar, kişisel çabaları etkisiz kılmış görünmektedir.

Aynı şey kamu yararını gözeten bürokratlar için de geçerlidir. Hatta bu tür bürokratların daha temel bir açmaz içinde olduğu söylenebilir. Ana eğilimleri etkileme güçleri azaldıkça, bu tür bürokratların önünde birbirinden olumsuz üç alternatif kalmaktadır: İtiraz edip var olan güçlerini de yitirmek, işlerini iyi yapmayı belki de gelecek maliye krizini hızlandırmak veya mevcut durumu en düşük maliyetle sürdürmeye çalışmak. Şu anda sistem daha büyük bir çöküntü içinde değilse bu muhtemelen, özellikle merkezi kontrol ünitelerindeki bürokratların belli bir uyum içinde ve beceri ile çalışmalarından kaynaklanmaktadır. Her halukarda, kanımızca bu tür bürokratların sistem içindeki ağırlığı sürekli ve kaçınılmaz bir erime içindedir.

İleride tartışacağımız gibi, mevcut dağınıklık ve kriz ortamı, farklı ve reformcu bir siyaset anlayışının başarılı olması için elverişli bir ortam da yaratmaktadır. Böyle bir siyasi eğilimin iktidara gelmesi halinde ise mevcut bütçe sistemi içinde kalıcı ve sürdürülebilir düzeltmeler yapması pek mümkün görünmemektedir. Kalıcı ve sürdürülebilir düzeltmeleri gerçekleştirmenin tek yolu, oyunun kurallarında ciddi reformlar yapmaktan geçmektedir.

Notlar

- 1 Bunlar arasında en önemli kalemlerden biri, tarıma verilen sübvansiyonlardır. Bu destekler tarım kesimine ürünleri pahalı alıp sonra da piyasa fiyatına satan özel amaçlı KİT'ler yoluyla aktarılır. Bu destekler bütçe kapsamı dışındadır. KİT'ler yaptıkları desteğin karşılığını "görev zararı" olarak Ziraat Bankası'ndan alırlar. Ziraat Bankası'nda bunu Hazine'nin yükümlülüğü olarak işler.
- 2 Örneğin, tarım kesimine verilen sübvansiyonlar gibi KİT'ler ve kamu bankaları aracılığı ile yapılan, dolayısıyla bütçeye kaydedilmeyen harcamalar yüzünden bu kuruluşlar Hazine'den alacaklı duruma gelirler. Bu alacakların normal tasfiye biçimi, bütçeden ödenek ayrılması, Hazine'nin de bu ödeneğe karşılık nakit olan borcunu kapamasıdır. Ancak, ödenekler zaman içinde biriken bu alacakları karşılamaya yetmediğinden, Hazine borcuna karşılık alacaklıya tahvil verir.
- 3 Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.
- 4 Literatürde buna "policy outcome" denilmektedir.
- 5 Altını çizmek gerekir ki, devletin aşırı ihtiyari yetkileri, sadece bütçe sisteminde değil; başka kamu politikası alanlarında da çok ciddi bir sorun olarak orataya çıkmaktadır. Üstelik bu sorun son 15 yılda daha da ağırlaşmış görünmektedir. Aşırı ihtiyari yetkilerin devletin yönetebilme kapasitesini zayıflattığı konusunda bakınız Atiyas (1996a, 1996b).
- 6 Başbakanın rolü üzerinde ileride daha ayrıntılı bir biçimde durulacaktır. Daha önce değinildiği gibi, Türkiye'deki parti ve liderlik yapısı, liderlerin kolektif çıkarlarını gözetme kapasitesini oldukça kısıtlamıştır. Yine de, Başbakan ve Maliye Bakanı'nın diğer bakanlıklara göre onların alanlarına yönelik aşırı harcamaları daha frenleyici bir rolde olduğu söylenebilir.

- 7 Kuşkusuz bu uygulamalar gelişmiş ülkelerdeki normlara uymamaktadır. Örneğin ABD'de Başkan ve Temsilciler Meclisi 1996 bütçesi üzerinde anlaşamayınca, devlet daireleri muhtelif kereler kapanmak zorunda kalmıştır.
- 8 Oyun teorisi terimleri ile, şimdiye kadar oyunun kuralları, aktörlerin olası stratejileri ve kazanç (payoff) fonksiyonları ortaya kondu. Şimdi sıra oyunun dengelerini bulmaya geldi.
- 9 Bu mekanizmanın nasıl çalıştığı konusunda ayrıntılı bir çalışma Şerif Sayın'ın doktora tezinde bulunmaktadır. Bu bölümde gösterilen sonuçlar bu çalışmada yapılan analizlerden hareket etmektedir.
- 10 İşlem maliyeti deyimi ile herhangi bir işlemin gerçekleşmesi için katlanılması gereken, ve eksik piyasa, enformasyon veya yaptırım gücü eksikliği, kolektif açmazların yol açtığı verim kaybı gibi nedenlerden kaynaklanan masrafları veya gelir kayıpları kastedilmektedir.
- 11 Kuşkusuz burada sözü edilen hükümetin mevcut dürtülerle hareket ettiği ve reformcu olmadığı varsayılmaktadır.

Bütçe Sistemi Nasıl Yeniden Yapılandırılmalı?

5.1. Giriş ve Vizyon

Çalışmanın kavramsal çerçevesini ortaya koyan birinci bölümde devletin görevi toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bütünleştirerek vatandaşların beklentilerine uyan kamusal mal ve hizmetleri sunmak olarak tanımlanmıştır. Bu görevin yerine getirilmesinde ortaya çıkan bir dizi kolektif açmaz ve vekalet sorununu çözmeye yönelik kurumlar, siyasal ve yönetsel sorumluluk mekanizmaları şeklinde özetlendi. Burada ana sorunlar, kolektif açmazlardan doğan aşırı harcama eğilimi, ve asil ile vekil arasında enformasyon asimetrisi ile yaptırım eksikliği idi. Bu sorunları çözmek için bir yandan devletçe ihtiyari yetkilerin sınırlanmasının, bir yandan da sistemde yeterli enformasyon akışının sağlanmasının gerektiğini belirtildi.

Bütçe sistemi, siyasal ve yönetsel sorumluluğu sağlamada önemli bir araç olarak ele alındı. Bütçe sistemi, devlete emanet edilen kamusal kaynakların kullanımında rol alan aktörlerin etkileşimini düzenleyen kurumlar ve enformasyon teknolojilerinden ibaret olarak tanımlandı. Bütçe bağlamında devletin işleyişini düzenleyen bu kurumların görevi, devletin kullandığı kaynakların hesabını vermesini sağlamak, makro istikrarı bozan aşırı harcama eğilimini önlemek ve kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği özendirme, böylece siyasi (partizan ve populist) ve bürokratik rantı en aza indirmek olarak belirlendi. Yetkin devletlerde bu hedeflere ulaşmayı sağlayan ana bütçe kurumlarının özellikleri özetlendi.

Ayrıca, Türkiye’de mevcut bütçe sistemi kurumları incelendi, ve bu kurumların anılan hedeflere ulaşmada yetersiz kaldığı saptandı. Bütçe kapsamının son derece dar olması ve uygulamada ödeneklerin hemen her zaman aşılması nedeniyle bütçenin devletin ihtiyari yetkilerini sınırlamada etkin bir araç olmadığı, ne hesap verme ne de kolektif açmazları çözüp aşırı harcama eğilimini dizginleme görevlerini yerine getirmediği belirlendi. Ayrıca, bütçe sisteminin performansa yönelik hiçbir bilgi içermemesi, hizmette etkinlik ve verimliliği özendirmeye yönelik bir işlevi olmadığını da gösteriyordu. Sonuçta, kamu kaynaklarının çeşitli vekiller tarafından rant olarak paylaşıldığı ve bu paylaşımı hangi faktörlerin nasıl etkilediği gösterildi.

Çalışmanın bu bölümünde, bir bütçe sistemi reformu önerisi geliştirmek amacıyla, anılan hedeflere ulaşmak için devletin işleyişinde hangi kurumların gerekli olduğunu ve bu kurumların bütçe sisteminde nasıl yer alabileceği tartışılacaktır.

Burada önemli bir noktayı vurgulamak gereklidir: Önerilen tipte bir reform, son tahlilde, ciddi bir siyasi irade gerektirir. Öneriler, bütçe sistemini iyileştirmeye kararlı bir siyasi iktidarın, hangi tür kurumları oluşturması halinde kalıcı, yani kendisinden sonraki iktidarlar döneminde de aktörleri bağlayabilecek bir reform gerçekleştirebileceği sorusuna cevap teşkil etmektedir. Ciddi bir siyasi irade olmadan, bu nitelikte bir reform gerçekleşemez. Bu tespitin, kurtarıcı bekleyen bir toplumsal hareketsizlik ima etmediğini, reformun kendisinin dürtülerle ne kadar uyumlu olduğunu, reformun siyasi fizibilitesini ele aldığımız bölümde tartışacağız.

Yukarıda belirtildiği gibi, kamusal kaynakların kullanımında vatandaşın devletten beklediği, devletin kullandığı kaynakların hesabını vermesi, makro istikrarı bozacak şekilde aşırı kaynak kullanmaması ve kaynak kullanırken etkinlik ve verimlilik ilkelerine riayet etmesidir. Gerçekten de bütçe sis-

Reform, son tahlilde ciddi bir siyasi irade gerektirir.

temleri bu beklentileri yerine getirmek üzere çeşitli evrimler geçirmiştir. Bu evrimin ilk aşaması olarak kabul edilebilecek olan klasik bütçe sistemi, hükümetin meclisten yetki almadan kamu kaynağı kullanmasını engellemek, kaynağı kimin ve hangi amaçla kullanacağını belirlemek ve kullanılan kaynakların yasalarla belirlenen amaçlara uygun kullanılmasını sağlamak, devlette ihtiyarlığı bu anlamda sınırlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Klasik bütçe önceleri sadece nakdi kaynakları takip etmek üzere kurulmuş, sonra devletin bütün varlık ve yükümlülüklerini kapsayacak ve tam bir finansal sorumluluk sağlayacak şekilde gelişmiştir. Ancak bu sistem, devletin aşırı harcama yapmasını engelleyen kurumları içermediği için, bütçe, makro ekonomik istikrarı sağlayan bir araç işlevini görmemiştir. Bu gereksinim karşısında bütçe sistemi bir evrim daha yaşamış ve sistemin içine bütçenin bu işlevi yerine getirmesini sağlayan kurumlar eklenmiştir. Son evrim ise, modern kamu yönetiminin sorumluluk anlayışının finansal sorumlulukla birlikte performans sorumluluğunu da içerecek şekilde gelişmesi ile oluşmuştur. Modern kamu yönetiminde bütçe sisteminin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için ne tip kurumlar içermesi gerektiği sorgulanmakta ve bütçe sistemi kamu hizmeti üreten kuruluşların iç işleyişlerini düzenleyen kurumları da kapsamaktadır. İşte bütçe sistemlerinin ulaştığı olduğu bu son aşama, reform önerilerimiz için temel vizyonu oluşturmaktadır.

Aşağıda, bu vizyona ulaşmak için hayata geçirilmesi gereken reformlar dizisi sunulmaktadır. Önce, Türkiye devletinin, cumhuriyetin ilk yıllarında benimsediği klasik bütçe sistemini referans olarak bu sistemin ilkelerini anlatılmış ve devletin yetmiş üç sene sonra bu ilkeleri yerine getirmek için yapması gerekenleri özetlenmiştir. Daha sonra, bütçe sisteminin makro istikrarı sağlayacak bir araç haline gelebilmesi için oluşturulması gereken kurumları tartışılmıştır. Reform önerisinin bu iki unsuruna dar kapsamlı reform diyoruz. Son olarak, bir bütçe sisteminin kamu kuruluşlarının etkin ve verimli bir hizmet sunabilmesi için bir yönetim aracı olarak nasıl inşa edilebileceğini tartışmaya açılmıştır. Buna da geniş kapsamlı reform diyoruz.¹

Tabii, Türkiye'de bütçe sistemi reformunun bir yetmiş üç sene daha sürmesi gerekmez. Bu dönüşümü amaç edinmiş bir hükümet ve meclis diğer ülkelerin deneyimlerinden yararlanıp, güncel teknolojileri de transfer ederek beş yıl içinde devletin bünyesine finansal ve performans sorumluluğunu sağlayan bir çok kurumu yerleştirebilir ve reformu artık geri dönülmez bir noktaya getirebilir.

5.2 Modern Bütçe Sisteminin Çekirdeği: Klasik Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sistemlerinin ana ilkeleri şunlardır:²

- (i) Bütünlük: Bütçenin bütün hükümet işlemlerini kapsaması
- (ii) Dönemsellik: Bütçenin her sene yeniden yapılması
- (iii) Doğruluk: Hükümetin bütçe teklifinde yer alan tahminlerin doğru olması ve bu tahminlerin hükümetle meclis arasında bir taahhüt oluşturması.
- (iv) Açıklık: Bütçenin, hükümetin niyetlerini milletin ve meclisin anlayacağı bir şekilde ortaya koyması.
- (v) Saydamlık: Bütçenin kamuya açık bir belge olması.
- (vi) Uygunluk: Bütçenin Hükümetin mali işlemlerini yerine getirebilmesi için gerekli düzenlemeleri içermesi.

Klasik bütçe sistemi, yasama erkinin yürütme erkini denetleme yetkisini etkin kılmak için ortaya çıkmıştır. Klasik bütçe sistemini oluşturan kurumlar,

***Dönüşümü amaç edinmiş
bir hükümet ve meclis,
devletin bünyesine
finansal ve performans
sorumluluğunu sağlayan
birçok kurumu
yerleştirebilir.***

- hükümetin meclisten yetki almadan kamu kaynağı kullanmasını engeller,
- hükümete emanet edilecek kaynakların kim tarafından ve hangi amaçla kullanılacağını açıkça belirler, ve
- hükümetin kamu kaynaklarını yasalarla belirlenen şekilde kullanmasını sağlar.

Klasik bütçe sistemini oluşturan kurumlar meclis, hükümet ve yüksek denetim kuruluşunun aralarındaki mali ilişkileri düzenler. Meclis, bütçe kanunu ile hükümete kamu kaynaklarını kullanma yetkisi devreder, muhasebe ve mali raporlama kanunu ile hükümetin bu yetkiyi kullanırken uyması gereken kuralları düzenler ve kesin hesap kanunu ile hükümetin kullandığı yetkilerin hesabını meclise vermesini düzenler. Hükümet adına, bakanlıkların ve onlara bağlı kuruluşların mali işlemlerini düzenlemek Maliyenin işlevidir. Yüksek denetim kuruluşu, hükümetin mali işlem ve düzenlemelerinin yasalara uygun olup olmadığını denetler ve denetim sonuçlarını ve önerilerini meclise bildirir. Meclis adına denetim yapmakla birlikte, yüksek denetim kuruluşu yasama ve yürütmeden bağımsız bir kuruluştur, ve Fransa, Belçika, İtalya gibi bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmıştır.

Klasik bütçe sisteminde, bütçe hazırlama süreci, kuruluşların bütçelerini maliyenin belirlediği formatta hazırlayarak bu bakanlığına sunması ile başlar, maliye bu bütçelerin belirlenen formata uyup uymadığını inceler, ve bunları toplayarak hükümetin bütçe teklifini hazırlar. Bu bütçe hazırlanma tarzına "aşağıdan yukarıya bütçeleme" denir. Buradaki kontrollerin amacı, bütçenin bütün hükümet işlemlerini kapsamaması ve kamu kuruluşlarının kimin, hangi kamu kaynağını, ne miktarda ve ne için kullanacağını belgelemesidir.

Klasik bütçe sistemini içinde en gelişmiş kurumlar, sistemin ana kontrolleri, bütçe uygulama sürecindedir. Bu kontrollerin amacı kamu kaynaklarının yasalara uygun biçimde kullanılmasını sağlamaktır (compliance).Bunu sağlamanın ana araçları mali yönetim, özellikle muhasebe, mali raporlama, yönetim kontrolleri ve iç denetimdir. Yıllar içinde, bu araçların etkin olmasını sağlayan genel kabul görmüş birçok uluslararası ilke ve standart oluşmuştur.

Klasik bütçe sisteminin içerdiği son süreç, bütçe harcamaları gerçekleştikten sonra, devlet hesaplarının yüksek denetim kuruluşu tarafından denetlenmesi ve denetim sonuçlarının meclise raporlanmasıdır. Bu konuda da uluslararası genel kabul görmüş standartlar vardır (bkz. INTOSAI).

Klasik bütçe sistemi, sadece nakdi kaynakların kullanılmasını düzenlemektedir. Mali yönetim araçları da buna yönelik olarak sadece nakiti takip etmek üzere kurulmuştur. Bu sistem, devletin nakit dışı varlıklarının kullanımını düzenleyen ve hükümetin devleti geleceğe yönelik mali yükümlülüklerine sokmasını engelleyen kurumları içermemektedir. Dolayısıyla, klasik bütçe sistemi, hükümetle meclis arasında ancak kısmi bir finansal sorumluluk sağlayabilir.

Ancak, zaman içinde klasik bütçe sistemi gelişmiş ve devletin bütün varlık ve yükümlülüklerinin birlikte yönetildiği, bunların dönemsel olarak devlet bilançosu ve diğer mali tablolarla açıklandığı ve hükümetin bundan sorumlu tutulduğu bir çerçevenin ihtiyaçlarına cevap verir hale gelmiştir. Devlet muhasebesi de aynı doğrultuda gelişmiş, bir tahakkuk ve varlık muhasebesi olarak devlet bilançosunun oluşturulmasını sağlayacak biçime gelmiştir. Ayrıca, mali yönetim sistemleri, devletin varlık ve yükümlüklerini yönetecek şekilde gelişmiştir. Yüksek denetim kuruluşu da, bütçenin yanısıra, devletin bilançosunu ve diğer mali tablolarını denetler ve denetleme sonuç-

Klasik bütçe sistemi, sadece nakdi kaynakların kullanılmasını düzenlemektedir.

Zaman içinde klasik bütçe sistemi gelişmiş ve devletin bütün varlık ve yükümlülüklerinin birlikte yönetildiği bir hale gelmiştir.

Türkiye Devletinin bütçe sistemi ve bu sistemin uygulanmasının ana aracı olan Devlet Muhasebe Kanunu, Cumhuriyetin ilk yıllarında (1929) klasik bütçe sistemine uygun bir şekilde inşa edilmiştir.

Gelişmiş hali ile bile klasik bütçe sistemi modern bir kamu yönetimi sisteminin ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli değildir.

larını meclise raporlar hale gelmiştir. Böylece, kesin hesap kanunu artık hükümetin devletin net varlıkları üzerindeki etkisini de dönemsel olarak gösterir. Buna gelişmiş klasik bütçe sistemi diyoruz.

Türkiye Devletinin bütçe sistemi ve bu sistemin uygulanmasının ana aracı olan Devlet Muhasebesi Kanunu, cumhuriyetin ilk yıllarında (1929) klasik bütçe sistemine uygun bir şekilde inşa edilmiştir. Ancak, Türkiye, mali yönetimde yukarıda değinilen standartlaşma sürecini takip etmemiş, gelişmiş klasik bütçe sisteminin gerektirdiği kurumları oluşturmamıştır. Tersine, siyasetin yozlaşması ile birlikte bütçe sistemi erozyona uğramış, ve esası, yani klasik sistemin ana ilkelerini yerine getirmeyen bir usuller manzumesi olarak, devletin iç işleyişini düzenleyen kurumlar sahnesinde yerini almıştır. Sistem bugün, kamu kaynaklarının popülist, partizan ve bürokratik çıkarlar arasında nasıl paylaşılacağını düzenlemektir.

Gelişmiş hali ile bile klasik bütçe sistemi modern bir kamu yönetimi sisteminin ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli değildir, ancak gereklidir. Moderni klasikten farklı kılan, modern kamu yönetiminin siyasal ve yönetsel sorumluluk anlayışının klasik anlayıştan daha kapsamlı olmasıdır. Modern kamu yönetimi, klasik anlayışın içerdiği finansal sorumluluk boyutuna, makro-mali sorumluluk boyutunu, ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sorgulandığı performans sorumluluğu boyutunu eklemiştir. Sorumluluk anlayışının içeriğinin genişlemesi ile birlikte, bütçe sistemi ve devlet muhasebesi de bu yeni boyutlardan doğan karar ve enformasyon gereksinimlerini karşılayacak şekilde gelişmiştir.

5.3. Reform önerileri

Anlaşılacağı gibi, klasik bütçe sisteminin ilkeleri, modern kamu yönetiminin çekirdeğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, ilk önce mevcut sistemin klasik bütçe sisteminin ilkelerini yerine getirebilmesi için gerekli adımları ve araçları içeren dar kapsamlı bir reform tartışılacak, sonra modern kamu yönetiminin gerektirdiği çok boyutlu bir sorumluluğun sağlanması için geniş kapsamlı bir bütçe sistemi reformunun çerçevesi çizilecektir.

Sorumluluk kavramının geçirdiği evrimi göz önünde bulundurarak reform önerilerini şu başlıklar altında sınıflandırıyoruz:

- (i) Finansal Sorumluluğu (Financial Accountability) sağlamaya yönelik reformlar,
- (ii) Makro-Mali Sorumluluğu (Fiscal Accountability) sağlamaya yönelik reformlar,
- (iii) Performans Sorumluluğunu sağlamaya yönelik reformlar.

Aşağıdaki tablolar, bu başlıklar altında tartışılacak önerileri sıralamaktadır:

Dar Kapsamlı Reform

1. Finansal Sorumluluk ve Bütçenin Saydamlığı

1.1. Devlet Bilançosu ve Tamamlayıcı Diğer Mali Tablolar	Hükümet
1.2. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi; Bütçenin Bütünlüğü	Meclis
1.3. Genel Kabul Görmüş İlkeler Uygun Devlet Muhasebesi	Hükümet
1.4. Harcama Yönetiminde İhtiyarlığın Azaltılması	Hükümet
1.5. Bağımsız Dış Denetim ve Meclisin Bilgilendirilmesi	Meclis
1.6. Anayasa Mahkemesinin Yaptırım Gücü	Anayasa Mahkemesi

*2. Makro-Mali Sorumluluk: Makroekonomik İstikrarı Sağlamak
Amacıyla Harcamaların Kısıtlanması*

2.1. Anayasal Harcama Sınırları	Meclis
2.2. Orta vadeli Makro-Mali Program, Sektörel Harcama Tavanları ve Ön Bütçe	Hükümet
2.3. Öncelik Değerlendirmesi	Bakanlık
2.4. Kuvvetli Merkezi Kontrol ve Maliye Bakanı	Hükümet
2.5. Meclisin, Hükümetin Sunduğu Bütçe Açığı Hedefini Artıramaması	Meclis
2.6. Yıl içinde Ödeneklerin Aşılmasını Zorlaştırmak	Meclis

Geniş Kapsamlı Reform

3. Performans Sorumluluğu

3.1. Kuruluşların İç İşleyişini Düzenleyen Kurumlar	Kuruluş
3.1.1. Kalite Yönetimi İlkeleri	
3.1.2. Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci	
3.1.3. Faaliyet Yönetimi ve İş programı	
3.2. Kuruluşlarla Bakanlık Arasında Oluşturulan Performans Sözleşmeleri ve Performans Bütçesi	Bakanlık
3.3. Bağımsız Performans Denetimi ve Yüksek Denetim Kuruluşu	Meclis

5.4. Dar Kapsamlı Reform

5.4.1. Finansal Sorumluluğun Sağlanması ve Bütçenin Saydamlığı

Türkiye’de gelişmiş klasik bütçe sisteminin uygulanabilmesi için reform önerilerimizi beş başlık altında sunuyoruz:

5.4.1.a. Devlet Bilançosu ve Tamamlayıcı Diğer Tabloların Yayınlanması

Yukarıda bahsettiğimiz asil vekil ilişkileri çerçevesinde, mali hesap verme sorumluluğunun hem yönetsel hem de siyasi alanda sağlanması için herşeyden önce asiller ile vekiller arasındaki enformasyon dengesizliğinin giderilmesi gerekmektedir. Bu nasıl başarılabilir? Bir başka ifade ile, asiller vekillerden nasıl bir hesap isteyecektir, asillerin vekilleri değerlendirmek için hangi mali enformasyona ihtiyaçları vardır ve bu enformasyon asillere nasıl sunulacaktır?

Bu sorulara yanıt verebilmek için asillerin enformasyon gereksinimlerini belirlemek gerekir. Bu, mali raporlamanın mimarisini oluşturacaktır. Vatandaşın, -ana asil olarak- devletin mali durumu hakkında ne tip enformasyona gereksinimi olduğu, 1983 senesinde ABD ve Kanada Sayıştaylarının birlikte yaptıkları bir çalışmada belirlenmiş ve bu çalışmanın ekinde bu enformasyonun hangi mali tablolar ile ifade edileceği her iki ülke için ayrı ayrı ortaya konulmuştur. Bunun üzerine her iki ülke yönetimi de bir devlet bilançosu yaratma gayretine girişmiş, bu bilanço-yu tamamlayacak diğer mali tabloların biçimini ve içeriğini belirlemiş, ve 1990’lardan itibaren devlet bilançosunu kamuoyunun bilgisine sunmaya başlamıştır. Eşzamanlı olarak, Yeni Zelanda hükümeti de kendi mali raporlama çerçevesini kurmuş ve 1993 senesinde, uluslararası muhasebe ilkelerine uygun ilk devlet bilançosunu yayınlamaya başlamıştır.

Bu deneyimler, vatandaşın kamu kaynaklarını kullanma yetkisini emanet ettiği devletten, nasıl bir hesap isteyeceğini ortaya çıkarmaktadır. Milletin devlete emanet ettiği varlıklar nelerdir, devlet milleti hangi mali yükümlülüklerin içine sokmuştur, bilanço dengesi nedir, bu denge yıldan yıla nasıl değişmektedir? Türkiyede, yeni kurulan hükümetlerin genellikle ilk açıklaması geçmiş hükümetten bir enkaz devraldığını söylemektir. Bu enkazın

Devlet bilançosu, devletin millete hesap verme çerçevesini düzenleyen ve saydamlılığını sağlayan ana kurumlardan biridir.

Türkiye bir an önce bir devlet bilançosu hazırlamaya başlamalıdır.

Devlet bilançosu, Meclisin denetim mekanizmalarını etkinleştirecektir.

boyutları nedir, yeni hükümetin politikaları yıldan yıla bu enkazı nasıl etkilemektedir, sonuç nedir? Devlet bilançosu bu soruların yanıtlarını sistemli bir şekilde kamuoyunun gündemine getirecek, ve siyasi sorumluluğun sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Üstelik, kamuoyuna açık bir bilanço sunulması, vatandaşın devlete olan güvenini de artıracaktır.

Devlet bilançosu, devletin millete hesap verme çerçevesini düzenleyen ve saydamlılığını sağlayan ana kurumlardan biridir. Dolayısıyla, ilk temel önerimiz, Türkiye devletinin bir an önce bir devlet bilançosu hazırlamaya başlamasıdır.

Devlet bilançosu önermenin, Türkiye'deki özgül duruma ilişkin bir nedeni daha vardır. Şöyle ki, devletin kullandığı ihtiyari yetkilerin ve bu yola dağıtılan rantların toplumsal refah üzerindeki (olumsuz) etkisi, zaman içinde oluşmuş bulunan ve miktarı tam olarak bilinmeyen yükümlülüklerden kaynaklanmaktadır. Devlet bilançosu, bu yükümlülüklerin gerçek miktarının ortaya çıkmasını, ondan sonra da etkin bir biçimde takip edilmesini sağlayacaktır.

Hükümetin bir devlet bilançosu ve bunu tamamlayan mali tabloları yayınlaması, millet tarafından hükümeti denetlemekle görevlendirilen Meclisin mali enformasyon gereksinimini de büyük ölçüde karşılayacaktır. Devlet bilançosu, hükümetin Meclise sunacağı mali raporlama çerçevesini düzenleyerek, Sayıştay denetiminin mali tablolar etrafında yapılandırılmasına olanak tanıyacak ve Meclisin denetim mekanizmalarını etkinleştirecektir. Dolayısıyla TBMM'nin etkinliğini arttıracak bu öneriyi benimseyip sahiplenmesi beklenebilir. Mecliste bu önerinin tartışılacağı ve yasal çerçevenin hazırlanacağı ana platform ise Plan ve Bütçe Komisyonudur. Bu öneriyi siyasi gündeme getirme konusunda sivil toplum örgütlerine ve medyaya önemli görevler düşmektedir.

Devlet bilançosunun oluşturulmasına başlamak için yeni bir yasal düzenlemeyi beklemeye de ihtiyaç yoktur. Mevcut yasal düzenleme, Sayıştay'a denetimindeki kuruluşlardan mali bilgileri isteği formatda talep etme yetkisini vermektedir. Dolayısıyla, Sayıştay istediği taktirde hükümet bilanço ve tamamlayıcı diğer mali tabloları hazırlamak durumunda olacaktır.

Diğer taraftan, Maliye Bakanlığı, Hazine ve DPT başta olmak üzere merkezi mali yönetim kuruluşlarının önünde bu çalışmalara başlamaları için de hiç bir yasal engel yoktur. Üstelik bilanço hazırlanması sayesinde ortaya çıkacak mali raporlama mimarisi, bu kuruluşların mali yönetimi daha etkin bir şekilde yerine getirebilmesini sağlayacaktır. Bu kuruluşlar Dünya Bankası ve IMF katkılarıyla sürdürdükleri kamu mali yönetimi iyileştirme projesi çerçevesinde mali raporlamanın genel mimarisini sorgulama çalışmalarına zaten başlamışlardır. Ancak, kuruluşlar arasında ortak bir vizyon ve anlayış geliştirilmediği için proje ilerlememektedir. Bir devlet bilançosu hazırlamak, hem kuruluşlara ortak bir vizyon yaratacak, hem her kuruluşun kendi hedefini açıkça belirlemesine yarayacak hem de mali yönetimi düzenleyecek genel çerçeveyi ortaya koyacaktır. Kamu mali yönetimini iyileştirme projesi, bir devlet bilançosu hazırlamak üzere yeniden programlandığı takdirde, Türkiye devleti 21nci yüzyıla bir devlet bilançosu yayınlayarak başlayabilir.

Genel Hükümet Bilançosu

Devlet Bilançosu oluşturmak zor ve zaman alan bir uğraştır, ancak imkansız değildir. Temel olarak Türkiye'de devlet bilançosu beşe bölünebilir:

1. Genel Hükümet Bilançosu
2. Konsolide KİT Bilançosu

Devlet bilançosu oluşturmak zor ve zaman alan bir uğraştır.

3. Konsolide Belediye Bilançosu
4. Konsolide Sosyal Güvenlik Kuruluşları Bilançosu
5. Merkez Bankası Bilançosu

Bu kuruluşlar arasında sadece Merkez Bankası bilançosunu sürekli yayınlamakta ve bu bilanço kamuoyu tarafından yakından incelenmektedir. Dolayısıyla, Merkez Bankası en saydam kuruluş haline gelmiştir. KIT'ler de kamuoyuna açık bilançolar yayınlamaktadırlar, dolayısıyla konsolide bir KIT bilançosu oluşturulması oldukça kolaydır. Belediye ve Sosyal Güvenlik kuruluşlarının bilançolarının oluşturulması için ek çalışmalar yapılması gerekir, ancak bu çalışmanın odak alanı Genel Hükümet Bütçesi olduğundan, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşları burada incelenmiştir.

Genel Hükümet bilançosu şu şekilde gösterilebilir:

1. Genel Hükümet Bilançosu
- 1.1 Merkezi hükümet (genel ve katma bütçeli kuruluşlar) bilançosu
- 1.2 Konsolide fon bilançosu,
- 1.3 Konsolide döner sermayeli kuruluşlar bilançosu

Fon ve döner sermayeli kuruluşlar bütçe kapsamının dışında olduklarından, merkezi hükümetin de dışında gösterilmektedir. Bunların konsolide bilançolarını yayınlamak nisbeten kolaydır, çünkü bunlar genellikle tek düzen muhasebe sistemine tabidirler ve mali durumları birşekilde Maliye Bakanlığı tarafından izlenir. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı bu kuruluşların yıl sonu bilançolarını toparlayarak konsolide edebilir.

Öncelikle tasarlanması gereken merkezi hükümet bilançosudur. Temel görevleri gereği, bunu Hazine hazırlayabilir.³ Bu bilançonun aktifinde devlet hazinesine emanet edilen varlıklar, pasifinde ise devlet hazinesinin mali yükümlülükleri gösterilecektir. Bu bilanço tamamlayacak diğer mali tablolar, hazinenin diğer kuruluşların borçları için verdiği garantileri vukuu muhtemel yükümlülükler tablosunda, merkezi hükümetin halen yükümlülük haline gelmemiş mali taahhüdlerini taahhüdler tablosunda ve merkezi hükümetin cari, yatırım ve finansman faaliyetlerinin nakit akışını ilgili tablosunda gösterecektir. Faaliyet sonuçları tablosu ise bütçe ile ilgili özet bilgileri sunacaktır.

Bilançonun mali yükümlülükler ile ilgili kısmının hazırlanması için gereken bütün bilgiler Hazine mevcuttur. Sorun varlıklar kısmında, özellikle duran taşınmazların ve malların değerlendirilmesi sırasında çıkacaktır. Çünkü, bunların doğru dürüst bir kaydı yoktur. Ancak, bu sorun bilanço yayınlanmasına engel değildir. Bilançonun başlangıç tarihine kadar elde edilmiş taşınmazlar bilançoda gösterilmez ve sadece bu tarihten sonra edinilen taşınmazlar bilançoda gösterilir. Merkezi hükümetin varlıklarıyla yükümlülüklerinin eşit olması da gerekmez. Aradaki fark merkezi hükümetin yıllık gelir gider dengesi (faaliyet sonuçları) ile değişebilir.

Faaliyet sonuçları tablosu ve vukuu muhtemel yükümlülükler tablosu için gerekli bilgiler de halihazırda mevcuttur. Taahhüdler tablosu için gerekli bilgiler ise mevcut değildir, ancak bu bilginin derlenmesi için gerekli kayıt sistemi DPT'de vardır. Nakit akışı tablosunun oluşturulabilmesi için gerekli sınıflandırma Maliye Bakanlığında sürdürülen bütçe kodlaması çalışmaları ile hazır hale getirilmiştir.

Bu mali tabloların hazırlanmasında karşılaşılabilecek sorunlar mali yönetimin zayıf olduğu alanları sistematik bir şekilde ortaya çıkaracak, ve merkezi mali yönetim kuruluşlarının dikkatini bu alanlara çekecektir. Böylece,

**Tablo 5.1 Hazinenin
Sunacağı
Özet Mali
Tablolar**

1. Bilanço
1.1 Varlıklar
1.2 Mali Yükümlülükler
2. Faaliyet Sonuçları
3. Vukuu Muhtemel Yükümlülükler
4. Taahhütler
5. Nakit Akışı

**Mali tabloların
hazırlanmasında
karşılaşılabilecek sorunlar,
mali yönetimin zayıf olduğu
alanları ortaya çıkaracak,
ve merkezi mali yönetim
kuruluşlarının dikkatini bu
alanlara çekecektir.**

Bilanço, hükümetin bütçe dışında kalan faaliyetlerinin mali sonuçlarını da gösterecek ve devletin saydamlaştırılması yönünde önemli bir araç haline gelecektir.

Bütçe kapsamı, devletin tüm harcamalarının bütün boyutlarını kapsamadığı takdirde, ihtiyarilik ortadan kaldırılamaz.

mali yönetimdeki sorunların idrak edilmesini kolaylaştıracaktır. Ayrıca bu tablolar, yeniden tasarlanması gereken merkezi hükümet içi mali raporlamanın çatısını oluşturacaktır. Mali raporlama, merkezi hükümet içi hesap verme sorumluluğu mekanizmalarını etkinleştirecek ana araçlardan biridir. Merkezi hükümet içindeki asillerin enformasyon gereksinimleri belirlenerek, mali raporlama mimarisi yukarıdan aşağıya doğru tasarlanabilir. Aynı zamanda, bu mimari mali yönetimi destekleyecek enformasyon sistemlerinin iskeletini oluşturacaktır.

Merkezi hükümet bilançosu ve tamamlayıcı mali tablolar, hükümetin bütçe dışında yaptığı dolaylı harcamaların boyutlarını da sistematik bir şekilde gün ışığına çıkaracaktır. Diğer taraftan, merkezi hükümet bilançosuna ilaveten konsolide döner sermaye ve konsolide fon bilançolarının da yayınlanarak, bir genel hükümet bilançosu oluşturulması, hükümetin bütçe dışında kalan direkt harcamalarının boyutlarını gösterecektir. Böylece bilanço, hükümetin bütçe dışında kalan faaliyetlerinin mali sonuçlarını da gösterecek ve devletin saydamlaştırılması yönünde önemli bir araç haline gelecektir.

Devlet ticari bir kuruluş olmadığına göre merkezi hükümetin bilançosu ve yayınlacağı diğer mali tablolar nevi şahsına münhasır (unique) olacaktır. Önemli olan, bu bilançonun genel kabul görmüş muhasebe ilkeleriyle uyumlu bir şekilde oluşturulması ve raporlanmasıdır.

Aşağıdaki tablo, merkezi hükümet açılış bilançosunun neler içerebileceğini göstermektedir. Bilançonun hazırlanmasına yönelik bazı uyarılar, öneriler ve tamamlayıcı diğer mali tablolara tartışılması için ekte yer verilmiştir.

Tablo 5.2 Merkezi Hükümet Açılış Bilançosu

Varlıklar

Dönen Varlıklar

- Nakit ve Banka Hesapları
- Menkul Kıymetler
- Kısa vadeli Alacaklar ve Avanslar
- Maddi Varlıklar

Duran Varlıklar

- Uzun Vadeli Alacaklar
- Finansal Duran Varlıklar
- Maddi Duran Varlıklar

Mali Yükümlülükler

- Kısa Vadeli Borçlar
 - TL cinsinden Borçlar
 - Ertelenen Ödemeler
 - Nakden Satılan Tahviller
 - Nakit Dışı Verilen Tahviller
- Döviz cinsinden Borçlar
 - Ertelenen Ödemeler
 - Kalkınmaya Destek Veren Uluslararası Kuruluşlar (Dünya Bankası, IMF vb)
 - Diğer Devletler
 - Uluslararası Bankalar
 - Diğer
- Uzun Vadeli Borçlar
 - TL Cinsinden Borçlar
 - Döviz Olarak Borçlar

Bilanço Dengesi

Cari Yıl

Geçmiş Yıllar

5.4.1.b. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Sorun: Bütçe kapsamının dar olması Hükümete ve Kamu Kuruluşlarına, Meclis ve millete hesabını vermedikleri geniş ihtiyari yetkiler vermektedir.

Öneri: Yapılması gereken merkezi hükümet ve ona bağlı kuruluşların, tüm faaliyetlerinin gerektirdiği kaynakların bütçe kapsamına alınmasıdır. Siyasal iktidarların ihtiyarılığı artırmak üzere faaliyetleri bütçe dışına çıkarma dürtüsü çok güçlü olduğundan, bunu bir Anayasa maddesi ile düzenlemek gerekir.

“Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık devlet bütçesi ile yapılır. Devlet Bütçesi, devletin tüm faaliyetlerinin bütün mali boyutlarını kapsar” şeklinde bir hüküm Anayasa'ya eklenebilir.

Bütçe kapsamı, devletin tüm harcamalarının bütün boyutlarını kapsadığı taktirde, ihtiyarılık ortadan kaldırılamaz. Kanımızca bütçe reformunun en önemli ikinci maddesi, ve reformcu bir hükümetin ve meclisin inanılabilirliğini sağlamanın ilk adımı budur.

Dolaysız Harcamalar

Sorun: Harcamacı kuruluşlar mevcut bütçe uygulama sürecinin gereksiz sıklığından kaçarak faaliyetlerini bütçe dışına taşımaktadırlar. Bunun için çeşitli yasal mekanizmalar, kuruluş türleri, oluşturulmuştur.

Çözüm: Mevcut kuruluş türlerinden hiçbirini kaldırılmadan, bu kuruluşların faaliyetlerinin hepsi bütçe kapsamı içine alınabilir. Önemli olan, her bir kuruluş türü için bütçe uygulaması sürecindeki kontrollerin farklı ancak etkin bir şekilde tanımlanıp, uygulanmasıdır. Hükümet adına bunu düzenlemek Maliye Bakanlığının görevidir. Meclise bu düzenlemeler hakkında görüş sunmak ise Sayıştayın görevi içindedir.

Burada üzerinde durulması gereken başlıca dolaysız harcamalar fonlar, döner sermayeler, bağımsız kamu kuruluşları ile dernek ve vakıfların harcamalarıdır. (Bakınız Tablo 4.1). Bunlar hakkındaki öneriler ayrıntılı bir biçimde Ek 2'de tartışılmaktadır.

Öneri: Devlet bütçesi içinde yer alması gereken tüm kamu kuruluşlarını kapsayan bir “faaliyet sonuçları” tablosunun yıllık olarak hazırlanması ve Kesin Hesap Kanunu tasarısı ile birlikte Meclise sunulması, en azından bütün genel hükümet faaliyetlerinin mali boyutlarını birarada görülmesini sağlayacaktır.

Tablo 5.3'de böyle bir genel hükümet faaliyetleri tablosu sunulmaktadır.

Öneri: Gelirler hakkındaki bilgi Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğünde mevcuttur. Bu Bakanlığın Dünya Bankası ve IMF ile birlikte sürdürdüğü kamu mali yönetimini geliştirme projesi çerçevesinde bu bilgilerin uluslararası standartlara uygun bir şekilde sınıflandırılması için gerekli ön çalışmalar yapılmıştır. Bu sınıflandırmanın devletin bütçe gelirleri dışında kalan gelirlere de uygulanması, faaliyet sonuçlarının gelirler kısmının düzenli bir şekilde oluşturulabilmesi için genel çerçeveyi çizecektir.

Tablo 5.3 Genel Hükümet Faaliyet Sonuçları

Gelirler	
<i>Vergi Gelirleri</i>	
<i>Faaliyet Gelirleri</i>	
	Vergi dışı Normal Gelirler
	Özel Gelirler ve Fonlar
	Katma Bütçeli Kuruluş Gelirleri
	Fon Gelirleri
	Döner Sermaye Gelirleri
	Kamu Tüzel Kişilerinin Gelirleri (KIT dışında)
<i>Özelleştirme Gelirleri</i>	
<i>Bağışlar</i>	
Toplam Gelirler	
Harcamalar	
<i>Kuruluş Türü</i>	
	Genel Bütçe
	Katma Bütçe
	Fonlar ve Özel Hesaplar
	Döner Sermaye
	Kamu Tüzel Kişileri (KIT dışında)
<i>Hizmet Alanı</i>	
	Savunma
	Ulaşım
	Eğitim
	Sağlık
	Diğer
<i>Harcama Türü</i>	
	Cari
	Yatırım
Toplam Harcamalar	
Faaliyet Sonucu	

Öneri: Giderler hakkındaki bilgiler de Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğünde mevcuttur. Bu bakanlığın Dünya Bankası ve IMF ile birlikte sürdürdüğü kamu mali yönetimini geliştirme projesi çerçevesinde bu bilgilerin uluslararası standartlara uygun bir şekilde sınıflandırılması için gerekli ön çalışmalar yapılmıştır. Bu sınıflandırmanın devletin konsolide bütçe harcamaları dışında kalan genel hükümet harcamalarına da uygulanması, faaliyet sonuçlarının harcamalar kısmının düzenli bir şekilde oluşturulabilmesi için genel çerçeveyi çizecektir.

Dolaylı Harcamalar

Bütçede kapsanmayan dolaylı harcamalar Tablo 4.1'de gösterilmişti. Bunlar hakkındaki ayrıntılı öneriler Ek 1'de, bilançodaki Mali Yükümlülükler kaleminin tartışıldığı bölümde sunulmaktadır.

5.4.1.c. Genel Kabul Görmüş İlkelerle Uygun Devlet Muhasebesi

Bir devlet bilançosunun hazırlanabilmesi, bu bilançoya temel olacak kayıt düzeninin, yani devlet muhasebesinin, uluslararası ilkelerle uyumlu bir şekilde yeniden kurulmasını gerektirecektir. Dolayısıyla denetlenen bir bilançonun yayınlanması, devlet muhasebesinin uluslararası ilkelerle uyumlaştırılması için etkin bir düzenleyici çerçeve oluşturacaktır.

Türkiye'de devlet muhasebesi sadece bütçe uygulaması sürecine dahil nakit işlemleri takip eder. Dolayısıyla, bilanço yayınlanmasına müsait bir hesap düzeni değildir. Özellikle, bütçe dışı dolaylı harcamaların kayıt sistemi oldukça zayıftır.

Öneri: Varlıkların, mali yükümlülüklerin, taahhütlerin ve hazine garantilerinin muhasebesi öncelikle ele alınmalıdır.

Kamu mali yönetimi projesi çerçevesinde Maliye Bakanlığının Muhasebat Genel Müdürlüğünde sürdürülen devlet muhasebesinin güncelleştirilmesi çalışmaları üç senedir sürmesine rağmen, Maliye Bakanlığı, uluslararası genel kabul görmüş devlet muhasebesi ilkelerinin varlığından bilgi sahibi değildir.

Öneri: Bu çalışmalar, devlet muhasebesinin uluslararası genel kabul görmüş devlet muhasebesi ilke ve standartlarına uygun hale getirilmesi amacıyla yönlendirilmelidir. Bu alanda IFAC'den (International Federation of Accountants Public Accounts Committee) teknik yardım alınabilir.

Aynı proje çerçevesinde, devletin mali işlemlerinin uluslararası genel kabul görmüş standartlara (GFS - Government Finance Statistics) göre sınıflanması çalışmalarına da başlanmış ve genel çerçeve tamamlanmıştır.

Öneri: Bu sınıflamanın merkezi hükümetin bütün mali işlemlerini kapsaması için gerekli çalışmalar üç ay içinde bitirilebilir. Böylece hem devlet bilançosu ve tamamlayıcı mali tablolar hem de devlet bütçesi GFS ile uyumlu hale gelecek, ilerde burada bulunan bilgilerin diğer ülkelerle kıyaslanabilmesine olanak tanıyacaktır.

5.4.1.d. Harcama Yönetiminde İhtiyariliğin Azaltılması

Bütçe uygulama sürecinde Maliye Bakanlığının ana kontrol aracı ödeneklerin serbest bırakılması, Hazinesinin ana kontrol aracı ise ödemelerin tayinlanmasıdır. Bu kontrollerin ortak işlevi, devletin, nakit yönetimini kısa vadeli borçlanma gereğini en aza indirecek şekilde yapabildiğini sağlamak olmalıdır. Halbuki mevcut uygulamada bir taraftan kontrollerin birbiri ile çekişen iki kuruluş tarafından yapılıyor olması diğer taraftan koalisyon hü-

Denetlenen bir bilançonun yayınlanması, devlet muhasebesinin uluslararası ilkelerle uyumlulaştırılması için etkin bir düzenleyici çerçeve oluşturacaktır.

Bütçe uygulama sürecinde Maliye Bakanlığının ana kontrol aracı ödeneklerin serbest bırakılması, Hazinesinin ana kontrol aracı ise ödemelerin tayinlanmasıdır.

kümetlerinde her kuruluşun ayrı bir partiye bağlı olması, teknik olması gereken her iki kontrolü de politize etmekte ve bu işlevi yerine getirmekten alıkoymaktadır. Kontroller, bir “al gülüm ver gülüm” ilişkisi sonucunda etkinlikten uzaklaşmaktadırlar.

Öneri:Bu kontrollerin politizasyondan arındırılması, bu kontroller arasında önceden belirlenmiş kurala dayalı bir bütünleşme ile sağlanır. Mali raporlama, iç kontroller ve denetim konusundaki kurallar uluslararası genel kabul görmüş ilke ve standartlara uyumlaştırılır. Ödenek serbest bırakma, aktarma ve nakit tayinlanması alanlarında da ana kuralın amacı bellidir; devletin, nakit yönetimini kısa vadeli borçlanma gereğini en aza indirecek şekilde yapabilmesi. Yıl içi gelir akışı hakkında da sağlıklı bir tahmin vardır. Burada gerekli mekanizma, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bürokratlarının mali yılın ilk haftasında biraraya gelerek birlikte bir harcama planı yapmaları ve uygulamada bu plana uymalarıdır.

Bu planın bir protokole bağlanması, hem her iki kuruluşta bürokratların politik müdahaleye karşı koyabilmesini kolaylaştıracaktır, hem de Türkiye’de üzerinde çok durulan “merkezi mali yönetimin DPT, Maliye, Hazine arasında parçalanmışlığı” sorununu bu kuruluşları birleştirmeye gerek kalmadan büyük ölçüde çözecektir. Ayrıca, tahakkuk muhasebesine geçilmesi, taahhüdler hakkında ek bilgi sağlayarak nakit yönetiminin etkinleştirilmesine yardımcı olacaktır.

5.4.1.e. Bağımsız Dış Denetim ve Meclisin Bilgilendirilmesi

Sayıştay’ın yargısal işlevleri olması Meclisi bilgilendirecek raporlar sunmasını aksatmamalıdır. Son yasa değişiklikleri ile Sayıştay’ın raporlarını sunacağı adres Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu olarak belirlenmiştir. Sayıştay denetimi ve raporlaması Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgilenme ihtiyaçlarını gidermek üzere yeniden yapılandırılabilir.

Başlangıç noktası, Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgilenme ihtiyaçlarını tanımlamak ve bu ihtiyacın hangi bölümünün Sayıştay tarafından denetim raporlarıyla giderileceğini belirlemektir. Bir devlet bilançosu yayınlanacak olması, zaten Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgilenme ihtiyaçlarını giderecek mali raporlamanın mimarisini ortaya koyacaktır. Devlet bilançosunun denetim çerçevesi belirlenirken Sayıştay’ın hangi alanlarda ve ne zaman meclise rapor sunacağı ayrıntılı olarak tanımlanabilir. Bu sorumluluğun genel olarak çerçevesini 832 sayılı Sayıştay kanunu ve 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ortaya koymaktadır, ancak özellikle görev çerçevesinin gözden geçirilmesi gerekebilir.

Ayrıca mevcut yetkileri, Sayıştay’a, kuruluşlardan kendisine sunacağı mali raporları istediği formatta talep etme yetkisini de vermektedir. Böylece, hiç bir ek yasal düzenleme gerekmeden, Sayıştay’ın kendi denetim alanında bulunan kuruluşlardan mali raporlarını bilanço ve onu tamamlayıcı ek mali tablolar olarak sunmasını istemesiyle, genel hükümet bilançosu oluşturulabilir ve Meclis’e sunulabilir. O zaman Sayıştay da asli görevi olan, yürütmenin sunduğu mali raporlar hakkında denetim görüşünü Meclis’e sunmaya başlayabilir.

Burada yapılması gereken Sayıştay’ın mevcut durumundan Meclise sürekli raporlama yapacak bir kuruluş haline dönüşmesi için atılması gereken adımların bir stratejik plan olarak ortaya konulması ve Sayıştay’ın bu plandaki hedeflere taahhüt etmesi için Plan ve Bütçe Komisyonu ve Sayıştay arasında ortak bir anlayışa varılmasıdır. Sayıştay bu stratejik planların hazırlanması konusunda önemli adımlar atmaktadır; ihtiyaç, Sayıştay içinde ve Sayıştay’la Plan ve Bütçe Komisyonu arasında ortak bir anlayışın oluşturulmasıdır.

5.4.1.f. Anayasa Mahkemesi'nin Yaptırım Gücü

Anayasa'da halen bütçeyi düzenleyen birçok hüküm vardır. Bu çalışmada da bazı anayasal öneriler getirilmektedir. Dolayısıyla, Bütçe Sistemi açısından Anayasa Mahkemesi'nin yaptırım gücü önem kazanmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarının etkin olması bu kararların ne zaman alındığına bağlıdır. Eğer, Anayasa Mahkemesi bütçe kanununu Anayasa'ya aykırı bulduğunu, harcamalar yapıldıktan sonra açıklarsa, yapılmış olan harcamaları tazmin mekanizması olmadığından kararlarının yaptırım olmayacaktır. Bu sorun, Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanunu ile ilgili başvurulara öncelik vermesi ile aşılabılır.

5.4.1.g. Reformun İlk Adımlarında Dikkat Edilmesi

Gereken Noktalar

Açıktır ki, yukarıda önerilen reformların hayata geçmesinin ilk şartı, hükümet tarafından sahiplenilmesidir. Ancak böyle bir sahiplenme ihtimali oldukça düşüktür. Devletin saydamlaşması vatandaş tarafından sistemli bir şekilde talep edilmeden, kendi kendine gerçekleşmez. Hiç bir hükümet durup dururken ihtiyari yetkilerinden vazgeçmez. Vatandaşın bu alandaki beklentilerinin somutlaştırılması ve kamuoyuna devletin hesap verme sorumluluğu olan bir kurum olduğu bilincinin yayılmasında, devlet dışı kamusal girişimlere yani sivil toplum kuruluşlarına görev düşer.

Siyasilerin bu reformları sahiplenmemeleri Hazine, Maliye DPT ve Sayıştay gibi merkezi mali yönetim ve denetim kuruluşları arasında ortak bir vizyon oluşturulmasına engel teşkil etmeyebilir. Bir reformun gerekli olduğu bilinci, bu kuruluşlarda şimdiden mevcuttur. Ancak bu bilinç sadece bir ilk adımdır. Vizyonun bundan öteye gitmesi, ana reform hedeflerinin somut bir biçimde tanımlanması, bu hedeflere ulaşabilmek için kuruluşların ne tür adımlar atabileceği konusunda bir ortak anlayışın geliştirilmesi, bu ana unsurlar hakkında sözkonusu kuruluşların ortak bir tavır ve söylem edinmeleri, hem çok gerekli adımlardır, hem de ileride reformun siyasi düzeyde sahiplenilmesini kolaylaştıracaktır.

Burada bir soruna dikkat çekmek gerekir: Mevcut sistemde bu kuruluşların ilişkileri kolayca yetki savaşılarına yol açar niteliktedir, böylece kuruluşların birbirlerine güvenleri azalmıştır. Dolayısıyla, bu kuruluşlar arasında işbirliğini tercih edilir hale getirmek gerekmektedir. Bunun yolu ise, bu kuruluşlar arasındaki mevcut yetki dağılımını veri alıp, her kuruluşun kendi yetki alanında nasıl daha etkin olacağına yönelik çalışmalar yapmaktır. Tabii, bu çalışmaların ortak bir vizyonu gerçekleştirmeye yönelik olması ve bütünsel bir çerçevede içinde oluşturulmaları esastır.

Bir devlet bilançosunun hazırlanmasına karar vermek, mali işlemlerin nasıl düzenleyeceğine ilişkin genel ilkelerin ortaya konulmasını sağlayacak ve merkezi ünitelerin bu ilkeler çerçevesinde ortak bir vizyon belirlemesinde yardımcı olacaktır. Bu arada bu kuruluşlar kendi yetki alanlarındaki standartları, ortak ilkeler doğrultusunda, kendileri belirleyeceğinden, yetki paylaşımı konusunda sorun çıkmayacak ve mevcut yetkilerin daha saydam ve sorumlu bir şekilde kullanılabilmesi sağlanabilecektir.

Hükümetin Dünya Bankası ve IMF ile birlikte uyguladığı Kamu Mali Yönetimi Projesi bir devlet bilançosu hazırlamak doğrultusunda yeniden programlanabilir. Böylece mali raporlamanın genel mimarisi ortaya konulacak, devlet muhasebesi uluslararası ilkelere uygun bir şekilde ve bilanço oluşturmak amacıyla yeniden kurulacak, devlet varlıklarının ve yükümlülüklerinin yönetimi gündeme gelebilecektir. Bu projede yer alan kuruluşlar kendi yetki alanlarındaki mali bilgileri genel ilkeler çerçevesinde bilanço esas olacak şekilde raporlayabilmek için kendi projelerini bağımsız bir şekilde yürütebilirler. Burada birleştirici anlayış uluslararası ilkelere ve standartlara olmalıdır.

5.4.2. Makro-mali Sorumluluk: Makro-ekonomik İstikrarı

Sağlamak Amacıyla Harcamaları Kısıtlamak

Türkiye’de sürdürülebilir bir makro istikrarın sağlanması için devletin harcamaları kısıtlayabilmesi gerekir. Burada, hükümetin devletin kaynak kullanımını yapısal bir şekilde kısıtlayabilmesi için bütçe hazırlama sürecinin nasıl düzenlenmesi gerektiği tartışılmaktadır.

5.4.2.a. Anayasal Harcama ve Borçlanma Sınırları

Son yıllarda siyasetin kamu mali disiplini üzerindeki yıkıcı etkisi had safhaya varmaya başlayınca, bunu önlemede en etkin yollardan birinin mali disiplini anayasal veya yasal bazı düzenlemelerle sağlamak olabileceği şeklinde bir fikir de yaygınlaştı. Önerilen, bazı makroekonomik değişkenlere (örneğin bütçe açığının mutlak miktarı /denk bütçe, bütçe açığı/GSMH oranı, borçlanma/GSMH oranı, toplam borçlanma miktarı vs) bir tavan tespit edip, bu tavana uymanın gerekliliğini bir anayasa maddesi haline getirmek veya buna yönelik bir yasa çıkarmak. Bunlara “rakamsal anayasal kısıtlar” denebilir. Parlamenter sistemlerde bir hükümetin getireceği yasayı başka bir (çoğunluk) hükümet kolaylıkla değiştirebileceği ve dolayısıyla yasal düzenlemeler etkin olamayabileceği için, burada anayasal kısıtlamalar üzerinde duracağız.

Önce bütçe sistemi reformunu rakamsal anayasal kısıt ile sınırlı gören anlayışın eleştirisini yapalım: Bütçe sistemi reformunun diğer unsurları olmadan, rakamsal anayasal kısıtlar fiili bağlayıcılık getirmez, popülist ve partizan harcamalar için başka kulp bulunur; harcamalar bütçe dışına taşınır, veya muhasebe oyunları ile gizlenir. Gerçi bütçe üzerinde çok çeşitli kısıtlamaların var olduğu ABD eyaletleri üzerinde yapılan ampirik çalışmalar, bu kısıtların bazı durumlarda etkili olduğunu ortaya koymuştur (Alt ve Lowry, 1994, Poterba 1994). Ancak, aynı çalışmalar, Türkiye’ye göre bilgi akımının çok daha yetkin olduğu bu ülkede bile politikacıların, kısıtları “yaratıcı” yöntemlerle aşabildiğini göstermiştir. Çalışmalar ayrıca, hükümetin bölünmüş olduğu, yani yasama ve yürütmeye ayrı partilerin egemen bulunduğu durumlarda, bu tür kısıtların tümüyle etkisiz veya çok daha az etkili olduğunu da ortaya çıkarmıştır. Bunun nedeni, bölünmüş hükümetlerde sınırları aşmadan kimin sorumlu olacağını tespitinin çok zor olmasıdır. Bu bulgulardan hareket ederek, parlamenter sistemde de koalisyon hükümetleri dönemlerinde böylesi kısıtların fazla etkin olmaması beklenebilir. Türkiye bağlamında, siyasal dürtüler böylesi güçlü, siyasal normlar böylesi gevşek, bütçe sisteminin kapsamı böyle dar ve devlet muhasebe sistemi parçalanmış iken, bir anayasal değişikliğin bağlayıcı olacağını öngörmek gerçekçi değildir.⁴

Anayasal kısıt önerisinin en zayıf yanı, bu önerinin kabul edilmesinin mevcut siyasal dürtülerle uyumlu olmamasıdır. Anayasal kısıt önerisinin çekiç olması için, soruna basit gibi görünen bir çözüm getirmesidir. Oysa herhangi bir siyasal hareket veya koalisyonun, anayasal değişiklik yapacak çoğunluğa erişmesi son derece zordur. Böylesi çoğunluğa erişen, yani böyle güçlü bir siyasal irade gösterme kapasitesi olan (reformcu) bir hareketin ise, bu tür bir anayasal değişiklik yapıp orada durması anlamsız olur; eğer o kadar siyasal gücü var ise, daha kapsamlı bir bütçe sistemi reformunu harekete geçirmemesi için bir neden yoktur.⁵ Bu anlamda, rakamsal anayasal kısıtlar, daha kapsamlı bir bütçe sistemi reformunun bir parçası olarak ele alınabilir. Bu bağlamda, hangi tür kısıtların ne tür artı ve eksikleri bulunduğu daha ayrıntılı tartışılabilir.⁶ Öte yandan, ciddi bir bütçe sistemi reformu rakamsal anayasal kısıtlara gerekliliği de önemli ölçüde azaltacaktır.

Türkiye’de sürdürülebilir bir makro istikrarın sağlanması için devletin harcamaları kısıtlayabilmesi gerekir.

Bütçe sistemi reformunun diğer unsurları olmadan rakamsal anayasal kısıtlar, fiili bağlayıcılık getirmez.

5.4.2.b. Orta Vadeli Mali Program, Sektörel Harcama Tavanları ve Ön Bütçe

Makroekonomik istikrarın sağlanabilmesi için, kamu harcamalarının kısıtlanması şarttır. Bütçe hazırlanmasını düzenleyen kurumların ana amacı bu kontrolü sağlamaktır. Önce orta-vadeli (örneğin üç yıllık) bir mali program oluşturulur. Bir tarafta, orta vadeli gelir projeksiyonları, borçlanma sınırları, ve devletin zorunlu harcamaları, diğer tarafta mevcut politikaların orta vadeli maliyet projeksiyonları ortaya konulur. Bunu yapmanın amacı mevcut politikaların orta vadede makro dengeler üzerindeki etkilerini bütün karar vericilere, yani hükümet ve merkezi kontrol birimlerine (maliye/hazine) sistemli ve açık bir şekilde göstermektir.

Orta vadeli mali program ve ön bütçenin rolü, harcamaların kısıtlanmasını sağlamaktır. Program, toplam sektörel harcama tavanlarını belirlemede kullanılır. Siyasi nitelikteki bu tavanları Bakanlar Kurulu belirler, sonrada bunları sektör (güvenlik, eğitim, sağlık, savunma, v.s) bazına indirir. Bu kararı veri alan her bakanın görevi, kendi sorumluluğu altındaki sektöre bu limitleri uygulamaktır. Her bakan sorumlu olduğu portföydeki programlar arasında (sektör içi) öncelikleri belirler ve harcama tavanını program seviyesine indirir. Buna, yukarıdan aşağıya bütçeleme denir ve program harcama tavanları her sene bir ön bütçe çerçevesinde ifade edilir.

Türkiye'de kamu harcamalı ana harcama kalemlerinin maliyetlerini kıstmak, yatırımları durdurmak, mal ve personel alımlarını durdurmak, kamu çalışanlarının ücretlerini dondurmak, ödemeleri geciktirmekle kısılagelmiştir. Bunlar, kısa vadeli ara-çözümler olup, sürdürülebilir değildir. Üstelik bu tedbirler, etkinlik ve üretkenliği cezalandırarak kamu yönetimini zayıflatır. Oysa, yukarıdan aşağıya bütçeleme, öncelik değerlendirmesi ile birleşince çok daha etkin ve sürdürülebilir bir araçtır. Toplam harcama sınırlarının Bakanlar Kurulu düzeyinde önceden belirlenmesi, Kurul'un politika alternatifleri arasında seçim yapma ve kaynakları daha öncelikli gördükleri mal ve hizmetlere yönlendirme eğilimini güçlendirecektir. Bu da, aşırı harcama eğilimini Bakanlar Kurulu düzeyinde dizginleyip, harcama sınırları yoluyla bunun alt kademelere iletilmesini sağlayacaktır.

5.4.2.c. Öncelik Değerlendirmesi

Makro-ekonomik istikrarı sağlamak için kamu harcamalarının yapısal olarak kısıtlanmasından, kamunun sunduğu bazı hizmetleri sunmaktan vazgeçmesi anlaşılır. Halbuki burada amaçlanan devletin sektörlerden tamamen vazgeçmesi değil, her sektör içinde düşük öncelikli hizmetlerden vazgeçmesini sağlamaktır. Sektörden bakan sorumlu olduğuna göre, bakanlıkların karar verme süreçleri önceliklerin sorgulandığı bir süreci de içermeli ve bu süreç kaynak dağıtım süreci ile bütünleştirilmelidir.

Daralmış bir portföy tavanı ile karşılaşan her bakan, kendi portföyünde bulunan hizmetler arasında öncelikleri belirlemekle işe başlar. Burada amaçlanan, bakanlığın düşük öncelikli hizmetleri portföyünden çıkartarak harcamalarını kısmasını sağlamaktır. Bunun yapılabilmesi için bakanlığın sunduğu hizmetlerin bir değerlendirilmeye tabi tutulması gerekir. Öncelik değerlendirme, hizmetin neden kamusal olduğunu ve hala gerekip gerekmediğini sorgulamaktır. Değerlendirme portföydeki bütün hizmetleri kapsamlı ve orta vadede, mesela üç senede bir her hizmet için tekfârlanmalıdır. Bu sorgulama aşağıdaki sorulara açık ve anlaşılabilir yanıtlar üretmelidir:

** Bu hizmet neden kamusaldır, kimler yararlanmaktadır ve sosyal refaha etkisi nedir?*

** Bu kamusal hizmeti üretenlerin kamu kuruluşu olması gerekli midir?*

Öncelik değerlendirme, hizmetin neden kamusal olduğunu ve hala gerekip gerekmediğini sorgulamaktır.

* Kamu üretiminde kalmasına karar verilen hizmetler hangi seviyede üretilmelidir?

* Bu kamusal hizmeti üretenlerin performansı nasıl ölçülür ve değerlendirilir?

Bu sorgulamayı yapmak, hizmetlerin daha etkin nasıl sunulabileceği konusunda yöntemler ve araçlar tesbit etmek, önerilerinin genel müdürlükler tarafından uygulanmasına yardımcı olmak, sonuçta ortaya çıkan programlar arası dengenin bakanlık portföy performansına etkisini belirlemek, buna göre bir portföy yönetim stratejisi saptamak ve bunları siyasi sorumluya sunmak bakanlık merkezi birimlerinin görevidir. Tarafsızlığın sağlanabilmesi için değerlendirmeyi yapan birimin, uygulamadan bağımsız olması gerekir. Bu işlevler için gereken veri, raporlama ve karar destek sistemlerinin ilişkilendirilmesi bakanlık bilgi sistemlerinin kurulması ile sağlanır.⁷

Bakan, bu değerlendirmeyi göz önünde bulundurarak, önceliklerle ilgili nihai kararları verir. Bu kararlar doğrultusunda en düşük öncelikli hizmetlerden vazgeçilecek, ve kaynaklar düşük öncelikli hizmetlerden yüksek önceliklilere kaydırılarak hem etkinlik sağlanacak, hem de portföy harcama tavanına uyum gösterilecektir.⁸ Bu kararlarla birlikte program tavanları belirlenir, bakanlık bütçesi hazırlanır ve Maliye Bakanlığına sunulur.

Orta vadeli mali program, ön bütçe ve öncelik değerlendirmesi yapılabilmesi için gereken çalışmalar Tablo 5.4'de gösterilmiştir. Önerilen ve anlatılan süreçler devletin iç işleyişine yerleştirilmedikçe sürdürülebilir bir makroekonomik istikrar sağlanamaz. Siyasi istek ve irade sağlandığı takdirde, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın çabalarıyla bu süreçlerin devletin bünyesine beş senede yerleştirilebileceğini öngörüyoruz. Aşağıda değineceğimiz öneriler, ancak bu altyapı sağlanırsa geçerli olabilir.

5.4.2.d. Kuvvetli Merkezi Kontrol ve Maliye Bakanı

Burada Maliyenin görevi diğer bakanlıkların kendilerine verilen harcama tavanına uyup uymadığını incelemek ve bu kısıtlara yapısal bir uyum gösterilebilmesi için, bakanlıkları öncelik değerlendirilmeleri yapmaya teşvik etmek ve yönlendirmektir.

5.4.2.e. Meclisin, Hükümetin Sunduğu Bütçe Açığı Hedefini Arttıramaması

Burada sorun aşırı harcama eğilimini, bütçenin yasalaşma sürecinde dizginleyebilmektir.⁹ Bunu yapmanın ilk adımı, Bütçe ve Plan Komisyonunda toplam harcamaları arttırıcı veya kaynakları azaltıcı değişiklik önergesi verilmesini önlemek, ve önce toplam vergi, harcama ve bütçe açığının oylanmasını sağlamaktır. Böylece komisyonda daha çok harcama kompozisyonunun yani önceliklerin tartışılması sağlanır.

Tablo 5.4 Gerekli Çalışmalar

Orta Vadeli Mali Program

Kullanılan Çalışmalar

- Makro-Ekonomik Varsayımlar ve Projeksiyonlar
- Orta Vadeli Gelir Beklentileri (gelir)
- Orta Vadeli Zorunlu Harcamalar (transferler) ve Faiz Ödemeleri (bütçe, hazine)
- Orta Vadeli İhtiyari Harcamalar (bütçe)
- Orta Vadeli Yatırım Programı (planlama)
- Borçlanma Senaryoları (hazine)
- Devlet Bilançosu (Kaynaklar - Sorumluluklar) Projeksiyonları (hazine)

Ortaya Konan Çalışmalar

- Orta Vadeli Harcama Tavanları (kabine)
- Yıllık Genel Harcama Tavanı (kabine)

Ön Bütçe

Kullanılan Çalışmalar

- Orta Vadeli Harcama Tavanları
- Yıllık Genel Harcama Tavanı ve
- "Değerlendirme" Raporları

Ortaya Konan Çalışmalar

- Portföy Tavanı
- Program Tavanı
- Ön Bütçe

Öncelik Değerlendirmesi

Kullanılan Çalışmalar

- Faaliyet Raporları
- Program Değerlendirme Raporları
- Uluslararası Standartlar
- Kalkınma Planı
- Etkinlik Anketleri

Ortaya Konan Çalışmalar

- Öncelik Değerlendirmesi
- Sektör Politikası

Genel Kurul tartışmalarına ilişkin iki yol izlenebilir. Ya mevcut durumdaki kural, yani "harcamaları arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerge verilemez" kuralı korunabilir, ya da bu kural "hükümetin toplam harcama gelir ve bütçe açığı önerilerini değiştirecek önerge verilemez" şeklinde katılaştırılabilir. Hangi yol seçilirse seçilsin, önce hükümetin toplam harcama, kaynak ve bütçe açığı önerisi oylanır. Hükümetin önerisi reddedilirse hükümet düşer. O durumda meclisin, yeni hükümet kurulana kadar, geçen yıla göre harcamaların genelde (en az) reel yüzde 5 azaldığı bir bütçeyi otomatik olarak kabul etmesi öngörülebilir.¹⁰ Hükümetin önerisi kabul edilirse o zaman bütçenin alt kalemleri üzerine tartışmaya geçilir. Genel toplamlar içeren Bütçe Rakamları bir kez kabul edildikten sonra, harcamaları arttırıcı veya kaynakları azaltıcı önergeler verilemez. Dolayısıyla, Genel Kuruldaki tartışma ve önergeler de harcamaların bileşimi üzerinde yoğunlaşır. Önerilen sürecin mevcut duruma göre en önemli farkı, komisyonda bütçenin genişlemesini önlemektir.

5.4.2.f. Yıl İçinde Ödeneklerin Aşılmasını Zorlaştırmak

Ödenekleri aşmak zorlaştırılmalıdır.

Mevcut sistemde en önemli sorunun, uygulamadaki ihtiyarilikten, daha somut olarak kanunlaşan ödeneklerin uygulama sırasında kolayca aşılmasından kaynaklandığını söylemiştik. Dolayısıyla, önerilen sistemde ödenekleri aşmak zorlaştırılmalıdır. Bunun iki yolu vardır. Birincisi tamamlayıcı ödenek uygulamasını yasal olarak imkansız hale getirmektir. Mevcut uygulamanın yasal temelleri olmadığı ve Anayasa'ya aykırı olduğu halde, bir norm haline gelmiştir. Bunu ortadan kaldırmanın yolu, ya bu uygulamayı anayasal olarak açık bir biçimde imkansız hale getirmektir, ya da yüksek denetim kuruluşuna Anayasa Mahkemesi'ni uyarma görevi vermektir.

İkinci önlem ise mali yıl içinde ek bütçe kanunu çıkarmayı zorlaştırmak, ek bütçe uygulamasını gerçekten acil durumlarda başvurulabilecek durumlar ile sınırlamaktır. Bunun en kolay yolu da, ek bütçe kanununun kabulü için normal çoğunluk yerine anayasal çoğunluk (yani Genel Kurul'daki oyların üçte ikisi) gerektiği şeklinde bir anayasa maddesi getirmektir.

5.5. Geniş Kapsamlı Reform

5.5.1. Performans Sorumluluğu; Kamu Kaynaklarının

Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri İle Kullanılması

Önerilen dar kapsamlı reform ile mevcut duruma göre önemli düzelme-ler olur. Ancak yine de modern kamu yönetiminin gereklerinden uzakta ka-lınır. Modern kamu yönetimi anlayışı, devlet yönetimine, daha önce bahse-dilen finansal sorumluluk ve makro-mali sorumluluk ilkeleriyle beraber performans sorumluluğu ilkesini de katmaktadır. Performans sorumluluğu, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak kurumları devletin bünyesine yerleştirmekle sağlanır. Bunun sağlanması için dikkat, kamu hiz-meti sunan kuruluşların iç işleyişini düzenleyen kurumlara odaklandırılır.

Devletin etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile yönetilmesi gerektiği, gündeme yeni gelmiş bir konu değildir. Birçok ülkede, anayasa ve yasalar devletin bu ilkelerle yönetilmesini temenni etmişlerdir. Ancak sorun, bu temennilerin hayata geçirilebilmesinde ortaya çıkar. Performans sorumluluğu, kamu ku-ruluşlarını yöneten bürokrasinin işine gelmez, çünkü bürokrasinin elde et-tiği rantlar azalacaktır. Diğer taraftan, etkinlik ve verimliliğin sağlanabilme-si için kamu kuruluşlarını yöneten bürokrasinin işbirliğine ihtiyaç vardır. Çünkü, bu kuruluşların iç işleyişini düzenlemek yöneticinin görevidir. Do-layısıyla, ortada ciddi bir vekalet sorunu bulunmaktadır.

Sorunun çözülebilmesi ve kuruluşun etkinlik ve verimliliğini sağlayacak düzenlemeleri yapması için, yöneticinin özendirilmesi, desteklenmesi ve sorumlu tutulması gerekir. Bunu sağlamanın yolu, hükümet ve merkezi kontrol ünitelerinin kaynak dağıtımındaki yetkilerini bu yönde kullanması-dır. Buna, performans bütçelemesi denmektedir. Performans bütçesi ile yö-neticiyi teşvik etmek, performans yönetimine geçmenin ilk adımıdır. Bu-nunla birlikte, kuruluşun etkinlik ve verimliliğini sağlayacak düzenlemele-rin genel çerçevesi belirlenmelidir.

Özel sektör kuruluşlarının bu doğrultudaki arayışları sonucunda artık bu çerçeve hakkında da ortaya genel kabul görmüş ilke ve standartlar çıkmış-tır. Bunların en geniş kapsamlısı kalite yönetimi ilkeleridir ve artık modern kamu yönetiminin temel taşlarından birini oluşturmaktadır.

Kalite Yönetimi, performans sorumluluğunu hedef edinmiş ve bu alan-da geniş deneyim kazanmış OECD ülkelerinin ortak anlayışdır ve artık, Türkiye'ye yakın milli gelir seviyesine sahip ülkelerde de yerleşmektedir. Şi-li, Kolombiya, Boliviya, Portekiz, Çekoslovakya, Polonya, Endonezya ve Ma-lezya gibi ülkeler bu alanda önemli aşamalar kaydetmişlerdir.

Aşağıda, önce modern bir yönetim anlayışı olan kalite yönetimi ilkeleri çerçevesinde, kuruluşların iç işleyişini düzenleyen kurumlar anlatılmaktadır. Sonra bu ilkelerin uygulanabilmesi için kuruluş, bakanlık, hükümet ve mec-lis arasındaki ilişkileri düzenleyecek çerçeve incelenip, bu düzenlemeler bütçe sistemi ile ilişkilendirilmektedir.

5.5.1.a. Kuruluşların İç İşleyişini Düzenleyen Kurumlar

Amaçlanan, kuruluşları performanslarını yönetecek şekilde yapılandır-maktır.¹¹ Performansı çok genel bir şekilde hizmette etkinlik ve üretimde ve-rimlilik olarak tanımlıyoruz. Kamu hizmetlerinde etkinlik, bir hizmetin o hizmetten yararlanmayı hak eden vatandaşların, yani müşterinin, ihtiyaçla-rını giderecek şekilde sunulması demektir. Dolayısıyla, önce müşterinin profili, beklentileri ve gereksinimleri belirlenir ve kuruluşun etkinlik göster-geleri müşteri gereksinimleri ile ilişkilendirilir. Sonra, kuruluşun iş süreçleri etkin hizmet sunmak üzere tasarlanır. Burada iş sürecinden kastedilen kay-nakların hizmete dönüştürüldüğü süreçtir, yani kuruluşun üretim sürecidir.

Verimlilik bu süreçlerin sürekli iyileştirilmesi ile sağlanır. Bu bakış açısı, kalite yönetimi ilkelerinin esasıdır.

Kalite Yönetimi İlkeleri

Kalite yönetimi ilkeleri hizmetin, kaynakların ve iş süreçlerinin bir bütünlük içinde yönetilmesini amaçlar. Genel kabul görmüş kalite yönetimi ilkelerinin esası şudur;

- i. Müşteri profili, beklentileri ve gereksinimlerinin belirlenmesi*
- ii. Hizmet sunumunu düzenleyen iş süreçlerinin bu gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanması*
- iii. Kuruluşun iş süreçlerini sürekli iyileştirirerek, verimliliğinin artırılması*
- iv. İnsan kaynaklarının bu yönde geliştirilmesi ve özendirilmesi*

İş süreçleri, kuruluşun hizmeti üretme teknolojisidir, dolayısıyla sistemli ve planlı bir faaliyettir. Bir iş süreci, birbirini tamamlayan faaliyetlerden oluşur. Her faaliyetin çıktısı mümkünse ölçülmeli, yoksa belirli göstergelerle ifade edilmelidir. Böylece, faaliyet bazında etkinlik ölçütleri belirlenir. Diğer taraftan verimliliği ölçebilmek için maliyet muhasebesi de faaliyet tabanında kurulur. Bunlar, kuruluşun performansını faaliyet bazında yönetebilmesi için gerekli altyapıyı sağlar. Tabii, bu altyapıyı kuran da, kullanacak olan da insandır. Dolayısıyla, insan yönetimi kalite yönetimi ilkelerinin vazgeçilmez bir unsurudur.

Tabii, bu ilkelerin bir kuruluş tarafından benimsenebilmesi için her şeyden önce kuruluşu bir iş süreçleri dizisi olarak gören sistem anlayışlı bir yönetim ve etkin bilgi kullanan bir karar verme mekanizması gerekir.

Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci

Kuruluşun genel müdürünün sistem anlayışına sahip bir yönetici olduğunu varsayalım. O zaman, genel müdürün sorunu, kuruluşun mevcut yapısını süreç anlayışlı bir bünyeye nasıl dönüştüreceğidir. Bir dönüşüm sürecinin başlangıcında anahtar kavramlar, önderlik, vizyon, misyon, hedefler ve stratejik planlamadır. Genel müdür önce kuruluş hakkındaki vizyonunu ve tepe yönetici olarak misyonunu açıkça ortaya koyar. Bu, genel müdürün kuruluşu dönüştürmekte önderlik edeceğinin taahhütüdür.

Böyle bir dönüşüme karşı kuruluş içinde özellikle belirsizlikten doğan tepkiler olacaktır. Mevcut durumun değişmesi her zaman bir belirsizlik içerir. Kuruluşun dönüşümdeki hedeflerinin ayrıntılı olarak ortaya çıkarılması ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılacak yöntem ve araçların belirlenmesi, genel müdürün ikna becerisi ve yaptırım gücü ile birleşince tepkiler azalır.

Bundan sonra sıra kuruluşda buzların kırılmasına gelir. Zaman içinde yavaş yavaş yerleşmiş olan kurallar, kuruluşun iş yapma biçimlerinde belli alışkanlıklara yol açmış ve usulleri esası yerine getirmekten uzaklaştırmış olabilir. Hatta esasın ne olduğu unutulmuş ve usulun esas olduğu zannedilmeye başlanmış da olabilir. Bu, kuruluşu hareketsizleştirir, dondurur ve esası yerine getirmekten alıkoyar. Kuruluşun çalışanlarını kuruluşun amaçlarına yabancılaştırır. Kuruluşta buzları kırmak planlı bir süreçtir ve bu süreci planlamak genel müdürün görevidir. Bunun nasıl yapılacağı konusunda çeşitli anlayış ve yöntemler, yönetim bilimi içinde gelişmiş olan "değişim yönetimi" dalında ortaya konmaktadır.

Burada iki faktör önemlidir; insan ve teknoloji. Enformasyon ve iletişim teknolojileri alanında yaşanmakta olan devrim, organizasyon yapılarını da

Kalite yönetimi ilkeleri hizmetin, kaynakların ve iş süreçlerinin bir bütünlük içinde yönetilmesini amaçlar.

İnsan yönetimi kalite yönetimi ilkelerinin vazgeçilmez bir unsurudur.

Bir dönüşüm sürecinin başlangıç aşamalarında anahtar kavramlar, önderlik, vizyon, misyon, hedefler ve stratejik planlamadır.

etkilemiş ve önceden hayal dahi edilemeyen bir çok kontrolün sisteme yerleştirilmesini mümkün kılmıştır. Beşeri kaynakları sabit bir kuruluşun bu teknolojik devrimi anlaması, geliştirilen araçları kuruluş bünyesine yerleştirebilmesi beklenemez. Burada da yapılacak bellidir; kuruluşun gelişen ve geliştiren çalışanlara ihtiyacı vardır. Bu ise eğitim ile olur. Kuruluş, çalışanını idare edilmesi gereken bir yükümlülük olarak değil de, yararlanılması gereken bir kaynak olarak gördüğünde, çalışanı motive etmek o kadar da zor değildir. Önderlik, katılımcılık, öğrenen takımlar, çalışan tatmini gibi bir çok kavram, kalite yönetimi ilkeleri ve kılavuzları içinde yer almaktadır. Kuruluşun dönüşüm sürecinde gereken bilgi, beceri ve yetenekler belirlenerek, kuruluşun beşeri kaynakları bu gereksinimleri karşılamak üzere yönlendirilir.

Yeniden yapılandırmanın da bir sorumluluk zinciri vardır. Kuruluşları bu anlayış içersinde yapılandırmak bakanlık merkezinin görevidir. Bu görev, bakanlığın kendisine bağlı kuruluşları yönlendirmesini, desteklemesini, özendirilmesini, değerlendirmesini, denetlemesini ve izlemesini gerektirir. Herhangi bir kuruluşun, performansını faaliyet bazında yönetilebildiği bir yönetim sistemine dönüşmesi, yani kurumsal dönüşüm için, o kuruluşun atması gereken adımlar ve yapması gereken işler Tablo 5.5'de gösterilmektedir.

Performans yönetimine dönüşüm, kamu yönetimi reformlarının başarıya ulaşması için gerekli yönetsel altyapıyı kurar. Bu dönüşüm sürecinin başlıklarını gösterdiğimiz tablo, bu konuda referans aldığımız ülkelerde, merkezi kontrol birimlerinin yayınladığı çeşitli kılavuzlardan derlenmiştir.¹² Bu ülkelerde ilk faaliyet bazında performans yönetimine geçen kamu kuruluşları, merkezi kontrol birimleri olmuştur. Böylece, merkezi birimler kuruluşlara hem örnek teşkil etmiş, hem de yönlendirme ve değerlendirme yapabilecek deneyimi kazanmışlardır.¹³

Tablo 5.5 Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci

1. Stratejik Planlama

Kuruluşun misyonunun ortaya çıkarılması

Biz kimiz, ne iş yapıyoruz, kim için yapıyoruz, neden yapıyoruz?

Misyonu yerine getirmek için gerekli ve yeterli hedeflerin tanımlanması

2. Göstergelerin Belirlenmesi

Kavramların Ortaya Konması

İlgililer, ilgililerin gereksinimleri,

müşteri, müşteri gereksinimleri,

ürünler ve hizmetler,

iş süreçleri ve faaliyetler (üretim teknolojisi), ölçüler,

girdiler, girdileri sağlayanlar, girdileri sağlayanların gereksinimleri

Bu kavramların hizmet programı için tanımlanması

Müşteri gereksinimlerinin performans göstergesi olarak ifade edilmesi

Faaliyetlerin sınıflandırılması ve organizasyonu

Faaliyet bazında performans göstergelerinin belirlenmesi

Bu göstergelerin müşteri gereksinimlerinden doğan performans göstergeleri ile ilişkilendirilmesi

3. Veri Ölçüm Sistemlerinin Geliştirilmesi

Erişilebilir verilerin belirlenmesi

Veri toplanması

Veri analizi

4. Performans Ölçülerinin Yönetim Süreciyle Bütünleştirilmesi

Bütünleşik enformasyon sistemleri kurulması

5. Yönetim Süreçlerinin Geliştirilmesi

İş süreçlerinin yeniden tasarlanması

Sürekli süreç geliştirme yöntemleri

Benzer süreçlerin birbirleriyle kıyaslanması - Benchmarking

6. Değerlendirme

Faaliyet Raporu ve İş Programı

Kuruluşların performansının her sene kuruluşun sorumlu olduğu bakan tarafından değerlendirilebilmesi için, kuruluş geçmiş sene içindeki faaliyetlerinin sonuçlarını bir faaliyet raporuyla, gelecek sene için planladığı faaliyetleri ise bir iş programı çerçevesinde açıklar. Bu aynı zamanda kuruluşun bütçe gerekçesidir.

Bir kuruluşun hizmet sorumluluğu bir hizmet programı çerçevesinde ifade edilir. Bir hizmet programı, öncelikle, sunulan ürünün (kamu hizmetinin) ve bu üründen yararlananların (tüketicinin) profilini içerir. Sonra, yapılacak işin detaylı bir tanımını, hizmetin miktar ve kalite göstergelerini, hedefleri ve bu hedeflerin nasıl yerine getirileceğini gösteren bir iş programını ortaya koyar. İş programı bir iş takvimini, kilometre taşlarını, durum ve ilerleme raporlarını ve bunlara dayanan harcama planlarını içerir. Bu niteliklerde bir iş programının hazırlanabilmesi için, iş süreçlerinin planlanmış, ve bu süreçlerin içerdiği işlev ve faaliyetlerin belirlenmiş olması gerekmektedir.

Bu raporlama performans bütçesinin uygulanabilmesi için şarttır.

5.5.1.b. Kuruluşlarla Bakanlık Arasında Oluşturulan

Performans Sözleşmeleri ve Performans Bütçelemesi

Faaliyet bazında yeniden yapılandırma ile birlikte, performans bütçesine geçilir. Performans bütçesi hazırlanmasının ilk ayağı, kuruluşla bakanlık arasında bir performans sözleşmesi oluşturulmasıdır. Kuruluş, bakanlığın belirlediği program harcama tavanını göz önünde bulundurarak bir iş programı ve bütçe teklifi hazırlar. Bakanlık, denetim ve değerlendirme raporlarını da dikkate alarak bu teklifi inceler, görüşlerini oluşturur ve kuruluşla bir performans sözleşmesi yapar. Sözleşme, bütçenin ve iş programının uygulanma sürecinde, yönetim yetkisini, standartlara uyması koşuluyla kuruluşu devreder ve kuruluşu hizmetin sonuçlarından sorumlu tutar. Bu, kuruluşun kendi üretim teknolojilerini saptama ve yönetmelikleri belirleme yetkisini de içerir.

Uygulama esnasında bakanlık merkezinin bilgi sistemi, kuruluşun iş programı sistemine erişerek, fiziksel ve mali gelişmeleri izleyeceğinden ve özet raporlar hazırlayacağından,¹⁴ yönetim yetkisinin bakanlık merkezinden kuruluşlara devri yönetim kontrollerinin zayıflayacağı anlamına gelmez. Hatta tam tersine, yönetim kontrollerinin belirlenmesi, yönetimden sorumlu birimin yetkisine bırakılırsa, yönetici bu kontrolleri verimliliği sağlamanın bir aracı olarak kullanabilir. Bu şekilde, yetki ve sorumluluk biraraya getirilir. Diğer taraftan bakanlık merkezi de ana işlevine dönerek, bu kontrollerin yerindeliğini denetler. Yüksek denetim organı ise sistemin kontrol standartlarını belirler. Böylece, bütün kontroller etkinlik kazanır.¹⁵

Ayrıca, kuruluş verimlilik sağlayarak hizmet maliyetlerini düşürdüğü zaman hiç bir şekilde ödüllendirilmiyorsa, bu kuruluşun verimliliğini arttırması için pek bir nedeni olmaz. Bir performans sözleşmesi yapmanın anlamı ise verimliliği özendirmezdür. Yukarıda da belirtildiği gibi, verimlilik sağlamak için yönetim teknolojisinin yönetici tarafından belirlenmesi gerekir. Her yeni teknolojiye geçiş statüskoya göre bir risk içerir. Performans sözleşmesi yöneticinin bu riski almasını özendirmezdür, yoksa değişim olmaz. Dolayısıyla, kuruluşun verimlilik sağlayarak yapacağı tasarrufların bir bölümü, o kuruluşun bütçesinde bırakılır (efficiency dividend).¹⁶ Bu, verimliliği özendiren bir sözleşme (high powered contract) yapısıdır.

Bakanlık sorumluluğu altındaki bütün kuruluşlarla bu tip performans sözleşmeleri oluşturarak, portföy performans hedeflerini belirler. Bu hedefler

Performans sözleşmesi yapmanın anlamı verimliliğe özendirmezdür.

verimlilikle beraber etkinlik hedeflerini de içermektedir. Merkezi kontrol birimlerinin görevi, bu hedeflerin gerçekçiliğini ve kabinenin tercihleri ile uyumluluğunu değerlendirmek, bakanlığın bundan önce taahhüt ettiği hedeflere ulaşmasındaki performansını belirlemek ve bunların sonucunda bakanlıkla bir portföy sözleşmesi oluşturarak, bunu bir bütçe ile ifade etmektir.¹⁷ Böylece, hükümetin bütçe teklifi ortaya çıkacaktır.

5.5.1.c. Yüksek Denetim Kuruluşu ve Bağımsız Performans Denetimi

Kamu yönetiminde dikkatlerin performans sorumluluğuna yoğunlaşması, meclisin de bu konuda sürekli bilgilendirilmesini gerektirmiştir. Bu görev yüksek denetim kuruluşuna verilmiştir. Yüksek denetim kuruluşu, yürütmenin mali denetimin yanında, performans denetimi de yaparak, bu denetimlerin sonuçlarını meclise raporlar. Bazı ülkelerde yüksek denetim kuruluşları, program ve portföy değerlendirmeleri yapmaya da başlamışlardır (A.B.D., Avustralya).

5.6 Ortaya Çıkan Modelde Kamu Kuruluşlarının İşlevleri

Raporun önerdiği reformlar sonucunda kamu kuruluşlarının yüklendikleri işlevler Tablo 5.6'da gösterilmiştir. Burada, kurumsal hiyerarşi ile işlev hiyerarşisi birbirini takip etmektedir. Yüksek denetim kuruluşu (Türkiye'de Sayıştay), sistemin standartlarını tesbit etmekle ve yürütmenin bu standartlara uymasını sağlamakla görevlidir. Yürütme içinde, her seviyedeki yönetim bir üst seviye tarafından denetlenip değerlendirilmekte, Bakanlar Kurulu tarafından yapılan planlama ve siyasal tercihler ise yukarıdan aşağıya standartları, hedefleri ve kısıtları belirlemektedir. Bu hiyerarşik düzende, siyasal tercihler oluşurken yönetim değerlendirilmekte, ve aynı zamanda uygulama sürecinde yönetime serbestlik verilmektedir. Performans ve maliyet bilgileri sisteme işlem seviyesinde kaydedilmekte, faaliyet seviyesinde ölçülmekte ve diğer seviyelerde değerlendirilebilecek şekilde raporlanmaktadır. Önerilen sistem bütünlüktür; yani üst seviye, alt seviyedeki enformasyona her an ulaşabilir. Bu, teyit edilebilir taahhütler karşılığında, vekillere yönetim serbestisi verilmesini mümkün kılmaktadır.

Yönetimin, kalite yönetimi ilkeleri bazında örülmesi, devletin iç işleyişinde ciddi bir yeniden yapılanmayı öngörür. Bu reformlar, kuruluşları faaliyet bazında performans kriterleri ve maliyet saptayabilir duruma getirerek, performansın bu seviyede yönetilebilmesini sağlamaktadır. Bu yönetsel altyapının ü-

Tablo 5.6 Önerilen Bütçe Sürecinde Kamu Kuruluşlarının Sorumluluk Alanları ve İşlevleri

Sorumluluk Alanı	Sorumlu	İşlev
Tüm Kamu Sektörü	Yüksek Denetim Kuruluşu	Mali Yönetim Standartları
		Performans (Kalite) Yönetimi İlkeleri
		Enformasyon Standartları
Alt Sektör	Maliye/Hazine	Sistem Güvenliği Standartları
		İlke ve Standartlara Uygunluk Denetimi
		Bilanço ve diğer Mali Tabloların Denetimi
	Bakanlar Kurulu	Sistem Denetimi ve Değerlendirmesi
		Sektör Değerlendirmesi
		Orta Vadeli Mali Program
Kuruluş	Bakan	Devlet Bilançosu
		Sektör Önceliklerinin Belirlenmesi
		Sektör Harcama Tavanlarının Saptanması
	Bakanlık Merkez	Sektör Politikasının Belirlenmesi
		Program Tavanlarının Saptanması
		Portföy Yönetimi
Kuruluş	Genel Müdür	Kurumsal Yönlendirme-Kalite Yönetimi İlkeleri
		Program Değerlendirmesi
		Kuruluşları Özendirme ve Destekleme
	Genel Müdür	Performans Sözleşmeleri
		İzleme ve Denetim
		Program Yönetimi
Genel Müdür	Genel Müdür	Kalite Yönetimi İlkelerinin Uygulanması
		Mali Yönetim Standartlarının Uygulanması
		Faaliyet Raporu ve Kuruluş Bilançosu

zerine çeşitli seviyelerde değerlendirme süreçleri inşa edilerek, yönetimden planlamaya ve politika üretimine geri besleme sağlanmaktadır. Enformasyon teknolojisindeki gelişmeler bu anlayışın uygulanabilmesini artık mümkün kılmaktadır. Önce, bütün karar süreçlerinde gereken enformasyon tanımlanmakta, sonra bu enformasyon kuruluşun işlemleri esnasında sisteme kaydedilmekte ve bir raporlama mekanizması ile aşağıdan yukarıya taşınmaktadır. Bu teknoloji, bir taraftan hesap verme mekanizmasını, diğer taraftan da yönetim kontrollerini etkinleştirmekte ve hesabı verilemeyecek işlemlerin yapılmasını engellemektedir.

Yeniden yapılanabilmenin temel koşulu, yönetim biçiminin bir kader değil bir üretim teknolojisi olarak görülüp, sistemli bir şekilde tasarlanabilmesi için gerekli standart, yöntem ve araçların yukarıdan aşağıya kamu sektörünün bünyesine yerleştirilmesidir. Bunu yapmanın yolu ise, ilk önce merkezi kontrol birimlerinin, yani yüksek denetim kuruluşu ve maliye/hazine'nin kendi işlevlerini faaliyet bazında yönetmeyi öğrenerek, hem diğer bakanlık ve kuruluşlara örnek teşkil edebilmesi hem de kaynak dağıtımındaki yetkilerini kullanarak kamu sektörünü bu anlayışa yönlendirecek tecrübeyi kazanmasıdır.

Önerilen bütçe teknikleri yirmi yıldır bilinmektedir ve birçok OECD ülkesinde uygulanmıştır. Ancak bu teknik, ağırlıklı performans yönetimine dayandığı ve kamu kuruluşları bu anlayışla yönetilmediği için ilk on yılda başarılı olamamıştır. Bu başarısızlıktan çıkarılan ders, kamu yönetimi yeniden yapılandırılmadan, sadece bütçe tekniklerinde yapılan değişikliklerin etkinlik ve verimliliği sağlayamayacağıdır. Buna karşılık, son on yılda bu teknik yeniden popüler olmuştur ve İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya, ABD, İsveç gibi ülkelerde kamu yönetimi reformlarını tamamlayıcı bir rol oynamıştır. Tekniğin yeniden popüler hale gelmesinin iki nedeni vardır. Bir, son on yılda yönetim anlayışı konusunda teknolojik bir devrim olmuştur. Bu devrim esnasında ortaya çıkan araçlar üretkenliğe yönelik yapılanmayı mümkün kılmış, ve bu araçları kullanan ülkeler, kamu yönetimi reformlarında başarı sağlamıştır. Yani teknoloji uygulanmaktadır ve uygulamayı destekleyen bir çok standart oluşmuştur. İki, bu bütçe tekniği kamu kuruluşlarının yeni yönetim teknolojilerini, örneğin kalite yönetimi ilkelerini ve uygulamasını özendirilmektedir.

Notlar

- 1 Bütçe reformu önerilerine örnek çalışmalar için bakınız Alesina ve Perotti (1996a,b), Laking (1996), Milesi-Feretti (1996), ve World Bank (1996).
- 2 Bu ilkelerin daha detaylı tartışıldığı bir kaynak olarak Premchand (1983) J. W. Sundelson'u (*Budgetary Methods in National and State Governments*, Albany, NewYork 1938) göstermektedir.
- 3 Bakınız Eğilmez (1996), özellikle s. 16.
- 4 Alesina ve Perotti (1996a) rakamsal anayasal kısıtların siyasileri bütçenin saydamlığını azaltmaya özendirceğini savunmaktadır.
- 5 Böyle bir reform önerisi de bazı anayasal düzenlemeleri hedefler. Ancak bu düzenlemeler, bütçe büyüklükleri ile değil, kapsam, saydamlık ve süreçler ile ilgilidir.
- 6 Önerilebilecek kısıtlar çok çeşitli olabilir. Örneğin ABD'de bazı eyaletlerde hükümet borçlanmak için referandum yoluyla vatandaşlardan yetki almak zorundadır.

- 7 Örneğin İngiltere'de "ministerial information systems", Avustralya'da "portfolio management systems".
- 8 Bunu bürokrasi kendi başına yapamaz çünkü bir genel müdürlüğün diğer bir genel müdürlüğe sözü geçmez; bu kararları vermek siyasi irade gerektirir.
- 9 Türkiye'de bütçenin yasalaşma sürecindeki kuralların bu anlamda çok gevşek olmadığına daha önce değinmiştik.
- 10 Bu öneriyi Alesina ve Perotti'den (1996b) aldık.
- 11 Bu noktayı vurgulamakta yarar görüyoruz: Amaçlanan, performans yönetimini yeni bir bürokrasi yaratarak değil, mevcut kuruluşların iş süreçlerini yeniden tasarlayarak gerçekleştirmektir.
- 12 Kullanılan raporlar şunlardır: *Financial Management Service*, Department of Treasury of US (1993); *Performance Measurement Guide*, Program Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada (1991); *Measuring and Monitoring Program Performance and Service to the Public*, Management Systems Division, HM Treasury of UK (1988), *Output and Performance in Central Government*, *Technical Guide*.
- 13 Örneğin Yeni Zelanda hazinesi, hazinenin hükümete verdiği öğütlerin bile performans raporlarını sunmaktadır. Diğer bir çarpıcı örnek, ABD hazinesinin birçok alt biriminin faaliyetlerini yıllık raporlarla göstermesidir. Ayrıca, ABD Savunma Bakanlığı yıllardır performans yönetimi konusunda en ileri yöntemleri kullanarak hem diğer kamu kuruluşlarına hem de özel sektör kuruluşlarına örnek teşkil etmektedir.
Performans yönetimine dönüşümde, özellikle çıktuları daha belirgin olan ve kolay ölçülebilen kuruluşlarda pilot çalışmalar da çok yararlı olacaktır. Böylesi pilot çalışmalar dönüşüm sürecinde karşılaşılabilecek güçlükler ve bunların nasıl çözülebileceği konusunda önemli ipuçları verecektir.
- 14 Premchand (1995) muhasebe, kontroller, ve raporlamayı ilişkilendirmekte ve bunları düzenleyen mali yönetim bilgi sistemlerinin mimarisini göstermektedir.
- 15 Bu konuda uluslararası ilke, standart, yöntem ve deneyimlerin sonuçları, OECD (1996b) tarafından yayınlanan raporlarda görülebilir.
- 16 İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi.
- 17 Hatta, ABD'de Office of Management and Budget, Avustralya'da Department of Finance, Yeni Zelanda'da Treasury, bütçe sürecindeki kontrol ve pazarlık yetkilerini kullanarak, kurumları dönüşüme teşvik etmekte ve zorlamaktadırlar.

Reformun Siyasi Fizibilitesi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü

Önerilen reformun siyasal fizibilitesi ile bunu arttırmak için neler yapılabileceğini de tartışmak gerekiyor. Burada ilk vurgulanması gereken, önerilen reformların artık standartlaşmaya başladığıdır. Ana hatları önerilen sistem bir çok ülkede uygulanan kamu yönetimi reformlarından alınan dersler sonucunda şekillenmiş olup, Türkiye’de de uygulanabilir. Orta vadeli harcama planlaması, faaliyet bazında performans yönetimi, sıfır tabanlı performans bütçesi, bilgisayar destekli denetim teknikleri, bütünleşik enformasyon sistemleri, raporlama gereksinimleri, sistem değerlendirmesi, yönetsel sorumluluk, saydamlık, artık yeni kamu yönetimi jargonunun genel kabul görmüş kavramlarıdır. Bu kavramlar OECD, Dünya Bankası ve IMF tarafından da sıklıkla kullanılmaktadır. Bu kavramlar sadece gelişmiş dünyanın kamu yönetimlerini değil, aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerin de kamu yönetimi anlayışını hızla değiştirmektedir. Portekiz, Kolombiya, Kazakistan, Arjantin, Malezya’da yeni kamu yönetimi anlayışına dayanan reformlar gerçekleştirilmektedir. Türkiye’de ise bu kavramlar ya hiç gündemde değildir ya da kullanılan kavramların içi boştur.

Kamu kuruluşlarının, sunmakla görevli olduğu hizmetleri ve kendisine emanet edilen kaynakları, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun bir biçimde yönetebilme kapasitesinin inşası sanıldığı kadar zor değildir. Yönetimsel sorumluluğu artıran sistemler OECD’ye üye birçok ülkede oluşturulmuştur.¹ Birçok OECD ülkesinde kamu kuruluşları, sunmakla görevli oldukları hizmetlerin miktarını, kalitesini, maliyetini, ve kamu görevlilerinin verimliliğini ölçmekte, ve merkezi kontroller bu ölçümleri denetlemekte ve değerlendirmektedir. Yönetimsel sorumluluğun saydam bir şekilde oluşabilmesi için de, bu çaba sonunda kamu kuruluşları parlamentoya kamuya açık denetlenmiş bilançolar ve faaliyet raporları sunmaktadır.

Ayrıca, enformasyon teknolojisindeki devrim kurumsal tasarım yöntemlerini ve anlayışını bilgi çağı ile bütünleştirmiştir (örneğin Scheer 1994). Bilgi sistemleri sayesinde kuruluşlar artık faaliyet bazında performans yönetimi yapabilecek şekilde tasarlanabilmektedir. Bu olanak, hem kamu hem de özel sektör kuruluşlarının yapısını hızla değiştirmekte, önerdiğimiz sistemi kolaylıkla uygulanabilir kılmaktadır. O halde, yapılması gereken ilk şey, önerilen reformun artık standart hale geldiğinin, uygulanmasının imkansız olmadığını farkına varılması, kamuoyunun bu konuda uyarılması, reformun ana etmenlerinin ne olduğu konusunda ortak bir vizyon oluşturulmasıdır. Sonraki adım ise bu vizyonun sahiplenilmesidir (Tablo 6.1). Peki bu nasıl gerçekleşebilir? Sivil toplum örgütleri bu süreci hızlandırabilir mi? Siyasal iradenin bu süreçteki rolü nedir?

Toplumsal reformların gerçekleşmesinin önündeki en önemli engel, mevcut sistemden yarar sağlayanlardır.

Tablo 6.1 Reformun Gerçekleşmesinde Aşamalar

Vizyon ⇒ Misyon ⇒ Plan ⇒ Sahiplenme ⇒ Uygulama ⇒ Değerlendirme

Toplumsal reformların gerçekleşmesinin önündeki en önemli engel, mevcut sistemden yarar sağlayanlar, daha doğrusu, önerilen sistemde durumlarının statükoya göre bozulacağına inananlardır.² Aslında reform top-

Yakın tarihteki bütün ciddi bütçe ve kamu yönetimi reformları, güçlü siyasi hareketlerin iktidara gelmesinden sonra gerçekleşmiştir.

lam refahı arttıracığından, reformdan zararlı çıkacakların zararının telafi edilebilmesi, dolayısı ile onların da en azından nötr bir tavır içine çekilebilmesi mümkün gibi gözükse de, böyle bir strateji genelde inandırıcı değildir. Reform genelde mevcut sistemden yarar sağlayanların gücünü de azalttığından, reformcuların bir kez reform yapılıncaya telafi vaatlerini tutmak için bir dürtüleri kalmaz. Hele çıkar çatışması içinde olan grup sayısı yüksek olunca, böylesi bir koordinasyon iyice imkansız hale gelir. Dolayısıyla reform, toplumsal refahı arttıracığı kesin de olsa, tekil kişi ve gruplar açısından oldukça belirsiz bir süreç olarak görülebilir. Reformun önündeki en önemli engelin bu gibi belirsizlik, koordinasyon ve bölüşüm sorunlarından kaynaklandığı söylenebilir. Kuşkusuz buna bir de reformun ne anlama geldiğinin bilinmemesi, hatta mevcut sistemdeki sorunların çözülemez olduğuna inanılması da eklenebilir.

Ancak, zamanın tilsimi reformun yanındadır. Bir taraftan rantları paylaşanlar arasında sürtüşme artmakta, diğer taraftan mali kısıtlar toplam rant olanağını üzerinde daha da bağlayıcı olmaktadır. Dolayısıyla, mevcut rant dağıtım sisteminin sürdürülebilirliği güçleştiği için bu sistemden yarar sağlayan kesimin de gücü azalmaktadır. Yine de, reform için zamanın tilsimi tek başına yeterli değildir. Zaman, bir fırsat yaratmaktadır. Bu fırsatı değerlendirmek için strateji ve gayret gerekir. Fırsat değerlendirilmez ise, zamanın tilsimi reform yerine mutlak çöküntü de doğurabilir.

Siyasetin rolüne gelince, yakın tarihteki bütün ciddi bütçe ve kamu yönetimi reformları, güçlü siyasi hareketlerin iktidara gelmesinden sonra gerçekleşmiştir. Üstelik bu siyasi hareketlerin "renkleri" çok farklıdır. İngiltere'de Thatcher sağcı bir hareketin önderi olarak ciddi reform denemelerine girişirken, Yeni Zelanda ve Avustralya'da en önemli adımlar, sosyal demokrat işçi partileri tarafından atılmıştır. Reformun siyasi niteliği, birçok uzmanı "siyasal irade"yi (political will) reformun olmazsa olmaz ön şartı olarak görmeye itmiştir. Bu verilerden hareketle, Türkiye'de reformun siyasi önkoşulları hakkında neler söylenebilir? Bir başka ifade ile, siyasi iradeyi beklemekten başka bir çare yok mudur? Bizim görüşümüz, siyasi iradenin doğması için gerek sivil toplum örgütlerine gerekse devletin çeşitli katmanlarına önemli görevler düştüğü şeklindedir.

Siyasetçilerin ve partilerin bütçe sistemi reformuna yaklaşımlarını kestirmek için önce salt maddi çıkarlar açısından bir değerlendirme yapalım. Siyasal partilerin mevcut durumdan faydalandıkları açıktır. Parti mensupları, rant dağılımından pay almaktadır. Ayrıca, daha önce değinildiği gibi, rant dağıtımı, partileri bir arada tutan ana "zamlık" haline gelmiştir. Ancak, gerek siyasi partilerin tümü, ve özellikle partilerin önderlikleri açısından bakıldığında, reformu çekici kılan etmenler de vardır. En önemlisi, sözkonusu zamlık (partizan rant dağıtımı) artık çok pahalı hale gelmiştir. Popülist rantlar açısından da durum böyledir. Partilerde lider konumunda olanlar, partilerarası rekabeti daha az rant dağıtarak yürütebilecekleri bir sistemi tercih edeceklerdir. Dolayısıyla, her ne kadar ex-post hiç bir iktidar ihtiyari rant dağıtım yetkilerini kısmak istemese de, ex-ante kolektif çıkar, bu ihtiyari yetkilerin azaltılması yönünde olabilir. Herhangi bir tarihsel kesitte, bu etkilerin hangisinin daha güçlü olduğunu kestirmek zordur. Ancak, sistemin sürdürülebilirlik yeteneğini kaybettiği günümüzde reformun kolektif faydalarının maliyetinden daha fazla olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Kuşkusuz, kolektif açmaz mantığından dolayı, reformun kolektif faydaları yüksek olsa da, herhangi bir siyasi akımın reformun öncülüğünü yapmak için yeterince dürtüsü yoktur. Siyasal rekabet oyunu rant dağıtımı ile oynandıkça, herhangi bir partinin reforma yönelmesi, siyasi rekabeti kaybedeceği anlamına gelebilir. Ancak, aynı zamanda sistem öyle bir çöküntü içindedir ki, ciddi bir reform yapma vaadi yavaş yavaş siyasi olarak da "sa-

tar" bir duruma gelmekte, yani ortam, bizzat siyasal oyunu oynama biçimini değiştirmeyi hedefleyen bir siyasi akımın seçmen tarafından ödüllendirilebileceği bir şekil almaktadır.³ Yapılması gereken, reform şiarını sahiplenmeyi, siyasilere daha da çekici bir hale getirmeye çalışmaktır. Açıkçası, sivil toplum örgütleri, hep birlikte ve mümkün olduğunca tek bir sesle reform talep etmeli, siyasileri reformcu olmanın oy getireceğine ikna etmelidir.

Bunu gerçekleştirmenin çok çeşitli yolları vardır. Bir kere, özellikle toplumun en iyi örgütlenmiş kesimleri olarak iş dünyası ve sendikaların, daha yetkin bir devlet talep etmenin ortak çıkarları olduğu konusunda birbirlerini ikna etmeleri gerekmektedir. Ne işveren kesimi ne de işçi sendikaları, bu konuda sloganlardan öteye giden ciddi talep ve öneriler getirmemiş, hele ortak bir söylem hiç getirememişlerdir. Bunu gerçekleştirmeleri kolay da değildir çünkü, iş dünyası da işçi sendikaları da mevcut düzenden paylarını almaktadır. Dolayısıyla, bu paydan vazgeçmeleri ancak bu konuda karşılıklı güvenin gelişmesi ile olabilir. Bu iki grubun ortak bir görüş oluşturmaları, bunu ortak forumlarda dile getirmeleri, siyaset adamlarına önemli sinyaller verebilir.⁴

Sivil toplumun taleplerinin ciddiye alınması için, örgütlerinin üyelerinin ve yöneticilerinin de tutarlı, ciddi ve duyarlı bir görüntü vermesi gerekir. Devletin kendine çeki düzen vermesi talebi, bu kuruluşların kendi geleneklerini kırıp ortak talepler oluşturma yeteneğini geliştirmesine yardımcı olabilir. Bunun için ciddi işbirliklerine ihtiyaç vardır. Birçok sivil toplum örgütü benzer konularda uğraştığı halde, ortaya genel ve somut olmayan ifadeler dışında net bir ses çıkmamaktadır. Örgütlerin belirli konular temelinde ortaklaşa sahiplenilecek somut çözümler yaratmaya yönelik çalışma grupları oluşturmaları, etkinlik için bir ilk adım olabilir.

Reform konusunda sivil toplum örgütlerinin tek adresi siyasetçiler ve hükümetler değildir. Bir başka önemli adım, bu ortak vizyonu oluşturma sürecine başka grupları katmaktır. Vizyonun ve çözüm önerilerinin bu farklı gruplarca sahiplenilmeye başlanması, reformun siyasal fizibilitasını de arttıracaktır. Bu grupların başında bürokrasi içindeki doğal müttefikler, özellikle başta Hazine, DPT, Maliye Bakanlığı, Sayıştay olmak üzere merkezi kontrol üniteleri gelir. Burada faaliyetler, (başka ülkelerdeki deneyimlerin de tartışıldığı) ortak seminer ve konferanslar kadar, konunun çeşitli alt başlıkları üzerine etkileşim içinde yürütülecek çalışmaları da içerebilir. Unutulmamalıdır ki merkezi kontrol birimlerindeki bürokratlar, hem sorunları yakından tanımakta, hem de bu çalışmada anlatılan günlük siyasi baskılara en dolaysız biçimde muhatap olmaktadır. Reformda başarılı olmuş olan ülkelerde (özellikle Avustralya) reformcu siyasi hareket, bir iç sorgulamayı daha önce başlatmış olan bürokratik kadroların o zamana kadar yapmış oldukları hazırlıklar sayesinde mesafe katetmişlerdir. Türkiye'de bütçe reformu konusunda duyarlı olan bir diğer grup, meclis içinde ve özellikle Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki bazı milletvekillere aittir.

Anayasa'da gösterilen bir başka adres ise, Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, ve Sayıştaydır. Bu organlar, yürütme erkinin yönetsel sorumluluğu sağlayan bir kurumsal yapıya dönüşmesi için gerekli tedbirleri almakla sorumludur. Daha somut olarak: Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir (m. 104). Devlet Denetleme Kurulu idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur (m. 108). Devlet Denetleme Kurulu'na araştırma, inceleme ve denetleme yaptırmak Cumhurbaşkanının sayılı görevleri arasındadır. (m. 104b). Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevlidir (m. 160). Örneğin, Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme

***Sivil toplum örgütleri,
reform talep etmeli,
siyasileri reformcu
olmanın oy getireceğine
adeta ikna etmelidir.***

Kurulu'ndan idarenin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi amacına yönelik bir araştırma yapmasını, ve uygun bulduğu alanlarda uygulama planı önerileri ortaya koymasını isteyebilir.⁵ Sayıştay, bu planları destekleyen ilkeleri ve yürütmenin uygulamada uyması gereken standartları tesbit edebilir. İki rapor, birlikte, Meclis Başkanlığına verilerek kamuya sunulabilir. Böyle bir insiyatifin, hem reformun kamuoyu gündemine girmesinde ve tartışılmasında, hem de siyasetçilerce benimsenme sürecinde çok olumlu bir etkisi olacağı açıktır.

Notlar

- 1 Bkz. *Governance in Transition*, OECD, 1995
- 2 Bu konuda son yıllarda çok araştırma yapıldı. Örnek olarak Frischtak ve Atiyas'a (1996) bakılabilir.
- 3 Henüz çok yüzeysel bir biçimde de olsa, "devleti yeniden yapılandırma" vaatlerinin şimdiden parti seçim propagandalarına girmiş olması bu açıdan ilginçtir.
- 4 Yakın geçmişte işçi ve işveren temsilcilerinin ülke sorunlarını görüşmek üzere bir dizi toplantı yapmalarının medyada oldukça olumlu yankı uyandırdığı hatırlardadır.
- 5 Kamuoyuna yansımamakla birlikte Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulundan böyle bir çalışma istediği bilinmektedir.

Sonuç

Geçtiğimiz on-onbeş yılda birçok ülke özellikle iktisat politikası alanında bazı temel reformları hayata geçirmiştir. Doğrudan devlet kontrolleri ve korumacılık azalmış, özel sektörlerin uluslararası rekabete dayanıklı bir biçimde gelişmesi özendirilmiştir. Fakat devletin kendisi, bu değişikliklere ayak uydurmakta zorluk çekmiştir. Bırakın hızla değişen teknolojilerin damgasını vurduğu bir çağın gerektirdiği alanlarda siyasa üretmeyi, bir çok ülkede devlet en asli kamusal görevlerini bile yerine getiremez hale gelmiş, bunun yerine özel çıkarlara hizmet eder olmuştur. Gerçekten, birçok ülkede değişime direnen bir devlet aygıtının direnciyle tıkanıp kalmıştır.

Halbuki yine son yıllarda teknolojik gelişmeler, hem özel hem de kamu sektöründeki geleneksel yönetim biçimlerini geçersiz hale getirmiştir. Bu gelişmelerden dolayı, devlet reformu birçok ülkede kamuoyunun ana gündem maddesi haline gelmiştir. Devletin görevleri ne olmalıdır? Bu görevleri etkin bir biçimde yerine getirmek ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için devlet nasıl örgütlenmelidir? Yani sorun, bir devlet tasarımı ve devlet reformu sorunu olarak ortaya konabilir.

Bu çalışmanın konusu olan bütçe sistemi reformu, devletin yeniden yapılanmasının ana unsurlarından biridir. Bu anlamda bütçe reformu, mali, idari ve siyasal reformun keşişme noktasındadır. Çalışmada, bütçe sistemi, siyasal ve yönetsel sorumluluğu sağlamanın temel araçlarından biri olarak ele alınmıştır. Mevcut bütçe sistemi eleştirel bir bakış ile değerlendirilmiş, sorumluluk mekanizmalarının yetkinleşmesine yönelik yeni bir bütçe sistemi önerisi geliştirilmiştir. Önerilen geniş kapsamlı reformlar, devletin iç işleyişinde ve örgütlenme biçiminde de bir yeniden yapılandırma gerektirmektedir.

Buradaki tartışmanın bir devlet reformu tartışmasına uzanması için, diğer bazı alanlardaki reform önerileriyle birlikte ele alınması gerekir. Bunlar arasında, devletin beşeri sermaye yönetimi, enformasyon teknolojilerini kullanma becerisi, tarım politikaları, KİTlerin, özel ve doğal tekellerin regülasyonu, altyapı yatırımlarına özel sektörün katılımı, sosyal ve diğer alanlarda devletin kamu politikası üretme yeteneği önemli konular olarak sıralanabilir.

Ayrıca, burada önerilen her reform alanında çok daha ayrıntılı çalışmalara ihtiyaç vardır. Örneğin Sayıştay'ın rolü, borç yönetimi, mali sorumluluk yasası, etkin bir bütçe yasasının genel özellikleri, bütçe kapsamı, performansla yönelik bütçe tekniklerinde uluslararası deneyim sonuçları bu tür ayrıntılı çalışma konuları arasında sayılabilir.

Reform alanların hiçbirinde mevcut duruma kendiliğinden gelinmemiştir, siyasal isteksizlik ile bilgi eksikliğinin sonucudur. Sorunların çözümü, teknik bilgi, siyasal irade, niyet ve kararlılık ile zamanın tilsiminin iyi kullanmasını gerektirir. Bunun ilk adımı ise, ilgili tüm tarafların bilginin bu kadar kolay transfer edilebileceği bir çağda, birbirleriyle iletişim kurması, ortak çözümler arayışına girmesidir.

Bütçe sistemi reformu, devletin yeniden yapılanmasının ana unsurlarından biridir.

Bütçe reformu, mali, idari ve siyasal reformun keşişme noktasındadır.

Ek 1

Bu ekte bilanço ve diğer mali tabloların yayınlanması ile dolaylı harcamaların bütçelenmesi konusunda öneriler getirilmektedir. Bir merkezi hükümet açılış bilançosu önerisi aşağıdaki tabloda belirtilmektedir. Tabloyu takip eden metinde de tekil kalemler tartışılmaktadır.

Tablo 1 Merkezi Hükümet Açılış Bilançosu

Varlıklar

Dönen Varlıklar

Nakit ve Banka Hesapları	(1)
Menkul Kıymetler	(3.1)
Kısa vadeli Alacaklar ve Avanslar	(1)
İşletmeciler Kuruluşları	
Belediyeler ve Kuruluşları	
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	
Fonlar	
Özel Sektör	
Diğer	
Maddi Varlıklar	(2)
Satışa Sunulan Taşınmazlar	(2.1)
Satışa Sunulan Mal Stoku	(2.3)

Duran Varlıklar

Uzun Vadeli Alacaklar	(1)
İşletmeciler Kuruluşları	
Belediyeler ve Kuruluşları	
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	
Fonlar	
Özel Sektör	
Diğer	
Finansal Duran Varlıklar	(3.2)
Bağlı Menkul Kıymetler	
Bağlı İştirakler	
Bağlı Ortaklıklar	
Maddi Duran Varlıklar	
Taşınmazlar	(2.2)
Mallar	(2.3)
Yatırımlar	(2.4)

Mali Yükümlülükler

Kısa Vadeli Borçlar

TL Cinsinden Borçlar	
Kağıda Bağlanmayan Borçlar (Ertelenen Ödemeler)	
Merkez Bankası	
Diğer Kamu Kuruluşları	
İşletmeciler Kuruluşları	
Kamu Bankaları	
Belediyeler ve Kuruluşları	
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	
Fonlar	
Özel Sektör	
Diğer	
Nakden Satılan Tahviller	
Bankalar	
Diğer	
Nakit Dışı Verilen Tahviller	
Merkez Bankası	
Diğer Kamu Kuruluşları	
Özel Sektör	
Diğer	

Döviz Cinsinden Borçlar
Ertelenen Ödemeler
Kalkınmaya Destek Veren Uluslararası Kuruluşlar
Diğer Devletler
Uluslararası Bankalar
Diğer
Uzun Vadeli Borçlar
TL Cinsinden Borçlar
Döviz Olarak Borçlar
Bilanço Dengesi
Cari Yıl
Geçmiş Yıllar

VARLIKLAR

Bilançoda yanında (1) notu ile gösterilen kayıtlar için gereken bilgiler halen Hazine'de mevcuttur. Sorun devlet mal ve taşınmazlarının değerlendirilmesinde ortaya çıkacaktır. Gerçekten de devlet mal ve taşınmazları, kayıt, yönetim ve denetim sisteminin en zayıf halkalarından biridir. Aşağıda bu alanda çeşitli öneriler getirilmektedir:

Satışa Sunulan Taşınmazlar (2.1)

Öneri: Bunların ne olduğu çeşitli kaynak paketleri içinde gösterilmektedir. Bu konuda düzenli ve ayrıntılı kayıtlar ise, "Kayıtlı Hazine/KIT taşınmazlarının ve sosyal tesislerin değerlendirilmesi ve kayıt dışı tüm Hazine arazilerinin belirlenmesi ve tescili" amacıyla Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğünde başlatılan proje çerçevesinde oluşturulabilir. Hazinesinin bir bilanço yayınlamak olması, Milli Emlak Genel Müdürlüğünün bu projesinde kullanılacak değerlendirme kriterlerinin bilanço oluşturmaya yarayacak uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmesine yardımcı olacaktır.

Öneri: Sayıştay Kanunu'nun 87 nci maddesi, Sayıştay'ın taşınmaz hesaplarını denetlemesini ve sonuçları periyodik raporlarla Meclise sunmasına ilişkindir. Dolayısıyla Sayıştay, satışa sunulan taşınmazların değerlendirme işlevinin yürütme tarafından doğru yapılıp yapılmadığı hakkında Meclise bir rapor sunabilecek konumdadır.

Duran Taşınmazlar (2.2)

Öneri: Duran taşınmazların bilançoda gösterilmesinin en kısa yolu, bilanço başlangıç tarihine kadar elde edilmiş varlıkların bilançoda bir değer olarak ifade edilmemesi ve sadece başlangıç tarihinden itibaren elde edilen varlıkların bilançoda gösterilmesi olabilir. Satış değeri olabilecek taşınmaz türleri ileride değerlendirildikleri zaman bilançoda gösterilmeye başlanabilirler.

Öneri: Önce bütün sosyal tesisler, sonra binalar ve arsalar ve en sonra araziler değerlendirilmelidir. Ormanlar, Karayolları ve Milli Parklar gibi taşınmazların değerlendirilmesine ilk aşamada gerek yoktur. Bu arada, kamu kuruluşlarına yapılan tüm taşınmaz tahsislerinin değeri, her kuruluşun bilanço dosyasında gösterilmelidir. Hatta kuruluş kodu işlevsel sınıflandırma ile ilişkilendirildiğinde, devlet taşınmazlarının hangi sektörlere tahsis edildiği ortaya çıkar. Bu, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğünde başlatılan proje çerçevesinde oluşturulabilir.

Öneri: Sayıştay Kanunu'nun 87 nci maddesi, Sayıştay'ın taşınmaz hesaplarını denetlemesini ve sonuçları periyodik raporlarla Meclise sunmasını öngörmektedir.- Sayıştay bu fonksiyonu yerine getirmeye başlayabilir. Sayıştay, ayrıca devlet taşınmazlarının nasıl muhasebelendirileceği ve bütçeleneceği üzerine bir çalışma hazırlayabilir.

Devlet Malları (2.3)

Mal hesaplarının nasıl tutulacağını 1050 sayılı kanunla düzenlemektedir. Ancak, kuruluşlar bu düzenlemeye uymamakta ve bunun gereğini yapmamaktadırlar. Dolayısıyla, bu kaynakların kullanımı hakkında yeterli bilgi üretilmemektedir. Bunlar muhasebelendirilmemekte ve denetlenememektedir. Bu kaynakların kullanımı, tamamen kuruluşların ihtiyarına terk edilmiş olup sonuçta ortaya savurganlık, ihmal ve kötüye kullanma çıkmaktadır.

Öneri: Meclisin hükümetten bir devlet bilançosu istemesi, devlet mallarının sağlıklı bir şekilde kayıt edilmesini, değerlendirilmesini ve raporlanmasını gerektirecektir. Dolayısıyla, devlet muhasebesinin malları nasıl muhasebelendirdiği (değerlendirme ve amortisman) gözden geçirilmelidir. Gerekli standartlar yönetmeliklerle saptanabilir.

Öneri: Bu faaliyete öncelikle yatırımcı katma bütçeli kuruluşlardan başlanmalıdır. Mal değerlerinin belirlenmesine depolardan başlanmalı sonra makine parkları ve araçlar değerlendirilmelidir. Bu kuruluşlar hizmetlerini gittikçe artan bir biçimde çeşitli sözleşmelerle özel sektörden satın almaktadır, dolayısıyla kuruluşun hizmet üretmek için kendi mal stoğunu kullanımı oldukça azalmıştır. Bu malların atıl durumda olanları satılabilir.

Öneri: Duran malların amortisman maliyetlerinin ilgili program/kuruluş bütçesinde gösterilmesine başlanabilir.

Öneri: Sayıştay Kanunu'nun 87 nci maddesine göre, Sayıştay devlet mallarının nasıl muhasebelendirileceği ve bütçeleneceği üzerine bir çalışma hazırlayabilir.

Yatırımlar (2.4)

Öneri: Halen yatırım programında bulunan projelere yapılmış harcamaların, cari değerleri burada gösterilir. Bu harcamalar için kullanılmış ödenekler, o yılın bütçelerinde gösterilmiştir. Bunlar, gerçekleşmiş enflasyon oranları endeks olarak kullanılarak carileştirilebilir. DPT'de ilgili veriler vardır. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, bazı yatırım projelerine yıllardır ödenek ayrılmaması ve bunların yatırım programından fiilen düşmüş olmasıdır. Bu yatırımların artık varlıklar içinde gösterilmesine gerek yoktur. Devletin yatırımları dolayısıyla içinde bulunduğu yıllara ait mali taahhütler bilançoya ek olarak sunulacak taahhütler tablosunda gösterilebilir.

Finansal Varlıklar (3.1 - 3.2)

Öneri: Özelleştirilecek kamu kuruluşların değerleri Özelleştirme İdaresinde mevcuttur, bunlar menkul kıymetlerde (3.1) gösterilebilir. 3.2 de gerekli olan bilgiler Hazine Müsteşarlığının yürüttüğü bir projeden elde edilebilir. Bu projedeki değerlendirmede ortaya çıkan sonuçlar bilançoya kaydedilerek doğru raporlamaya ulaşılabilir.

MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

Bu bilgiler Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğünde mevcuttur. Hazine Müsteşarlığı'nın Dünya Bankası ve IMF ile birlikte sürdürdüğü kamu mali yönetimini geliştirme projesi çerçevesinde bu bilgilerin uluslararası standartlara uygun bir şekilde sınıflandırılması için gerekli ön çalışmalar yapılmıştır. Bu sınıflandırmanın devletin hazine dışındaki kuruluşların mali yükümlülüklerine de uygulanması, genel hükümet bilançosunun mali yükümlülükler kısmının düzenli bir şekilde oluşturulabilmesi için genel çerçeveyi çizecektir.

Ertelenen Ödemeler (4.1)

Merkezi hükümetin yıl içinde neden olduğu ancak ödeme yapmayı ertelediği ve bir ödeme aracına bağlamadığı borçlar, alacaklıya göre sınıflandırılarak bilançoda gösterilebilir. Bu borçlar her yeni hükümet tarafından

tahkim kanunlarıyla sıfırlanmaktadır. Bu uygulama, kamu kuruluşlarını mali disipline uymamaya özendirilmektedir. Merkezi mali kontrol, genel ve katma bütçeli kuruluşların diğer kamu kuruluşlarına yapmaları gereken ödemelerin ertelenmesini engelleyecek şekilde yeniden kurulabilir.

Yarı Mali İşlemlerden Doğan Nakit Dışı Borçlanma

Nakit dışı borçlanma ana olarak üç nedenden doğmaktadır:

- a. KİT'lerin görev zararını kapatmak için verilen kağıtlar
- b. Tahkimlerden dolayı verilen kağıtlar
- c. TCMB'ye kur farklarına karşılık verilen kağıtlar.

a. KİT'lerin görev zararını kapatmak için verilen kağıtlar

Bütçe üzerinde kısıtlar ve kontrol arttıkça, transfer harcamalarının dolaylı bir şekilde KİT'ler eliyle yapılması da artar. Devletin kamu bankaları eliyle geri ödeme riski yüksek gruplara hem de düşük faizli borç vermesi, bazı KİT'ler eliyle yapılan destekleme alımları, işletmeciler KİT'lerin fiyat artırımını geciktirerek zarar uğratılmaları, v.s gibi dolaylı transferler denetlenebilirlikten uzak, saydam olmayan ve işlem maliyeti çok yüksek uygulamalardır. Bunlar, siyasi iktidarların en ihtiyari şekilde rant dağıttıkları harcama türü olduklarından, hükümetlerin bundan kısa vadede vaz geçeceğini beklemek yanıltıcı olur. Üstelik bu rantların mali yükü sonraki yıllarda ortaya çıkacağından, bu mekanizma gelecek iktidarın hareket alanını kısıtlamak için kullanılabilir.

Her ne kadar, Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi ekinde sunduğu Hazine raporu bu bilgilerin bir bölümünü içerse de, bu bilgiler sistemli bir şekilde standart mali tablolar olarak sunulmadığından analiz yapmaya elverişli değildir.

Öneri: Kısa vadede yapılması gereken transferlerin boyutlarını bilançoda göstererek saydamlaştırmak ve ek mali tablolarla bu transferlerin hangi sektörlerde yapıldığını (GFS sınıflandırması) göstermek gerekir. Bu başlangıç transferlerin boyutlarının sistemli bir şekilde ortaya konmasını sağlayacaktır.

Öneri: Görev zararı yaratma yetkisi, bütçe kanunu çerçevesinde verilen ödeneklerle yıllık limitlere bağlanmıştır. Ancak bu ödenekler hem sürekli aşılmakta hem de görev zararları, yılı içinde ödenmeyerek mali yükümlülükler ileriki yıllara aktarılmaktadır. Bunun için getirilmesi gereken kural, görev zararının tahmini bedelinin o yılın bütçesinden kuruluşa avans olarak verilmesi ve görev zararı kesinleştikten sonra ortaya çıkan farkın en geç bir sonraki sene bütçesinden karşılanmasıdır. Görev zararları tahvil olarak değil, nakit olarak verilmeli ve o yılın bütçesinde transfer harcamaları olarak gösterilmelidir.

Öneri: Devlet bankalarından verilen kredilerden doğan görev zararları, düşük faiz maliyeti, kredi programının idari maliyeti ve geri dönmeyen krediler gibi sınıflara ayrılarak ortaya çıkarılmalı ve bunları muhasebeleştirme ve bütçeleme yöntemleri üzerine ayrı bir çalışma yapılmalıdır.

Öneri: Bütçe dışı ikraz yetkisi yasal olarak engellenmelidir.

b. Tahkimlerden dolayı verilen kağıtlar

Tahkim, kamu kuruluşlarının birbirine olan borçlarının netleştirilmesi ve net alacaklı durumda olan kuruluşa alacağı karşılığında hazinenin devlet kağıdı vermesidir. Tahkim kanunla yapılır. 1996 ya kadar 14 tahkim yapılmıştır. Ayrıca, bazı küçük çaplı tahkimler de her yıl bütçe kanunundan alınan yetkilerle yapılmaktadır. Kamu kuruluşlarının 1992-1996 arasında yenden 800 trilyonluk borç oluşturduğu söylenmektedir.

Bu durum, kamu kuruluşlarının birbirlerine borç yaratmasına ve bütçe

disiplinine uymamasına yol açmaktadır.

Öneri: Kamu kuruluşlarının birbirine olan borcu yıllık bilançoların ertelenen ödemeler kısmında gösterilebilir.

Öneri: Tahkimler kanunla yapılabildiğinden Anayasa ile sınırlandırılabilirler. Dolayısıyla, tahkim yapılamayacağına dair bir anayasal düzenleme gerekebilir.

c. MB'ye kur farklarına karşılık verilen kağıtlar

Öneri: Kurların serbestçe belirlendiği bir ortamda Hazinesinin Merkez Bankasına neden hala kur farklarına karşılık devlet kağıdı verdiği, yeniden sorgulanması gereken bir konudur. Ayrıca, eğer bu uygulamaya devam edilecekse, bu kağıtların bütçe dışı olmasının hiç bir nedeni yoktur.

Vukuu Muhtemel Mali Yükümlülükler

Bütçe üzerinde kısıtlar ve kontrol arttıkça, kamu kuruluşlarının alternatif kaynak arayışı ve dışardan borçlanması yoğunlaşır. Hazine garantileri, Hazinesinin diğer kamu kuruluşlarının aldığı dış borçlara ödeme garantisi vermesidir. Kuruluşların aldıkları borçları geri ödememeleri yaygın bir uygulamadır. Garanti edilen borçlar, genelde kuruluş tarafından geri ödenmemekte ve Hazineye ek yükler yaratmaktadır. Hatta, garanti edilmeyen borçların bile hazine tarafından yüklenildiği olmaktadır.

Her ne kadar, Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi ekinde sunduğu Hazine raporu bu bilgilerin bir bölümünü içerse de, bunlar sistemli bir şekilde standart mali tablolar olarak sunulmadığından analiz yapmaya elverişli değildir. Tablo 3'te bu konuda bir öneri getirilmektedir.

Öneri: Meclisin hükümetlerden bir devlet bilançosu ekinde Vukuu Muhtemel Borçlar Tablosu istemesi, hazine garantilerinin boyutlarını sistemli bir şekilde ortaya koyacaktır. Bu tablo için gerekli bilgiler Hazedede bulunmaktadır. Ayrıca, hazine garantilerine bütçe kanunu çerçevesinde bir üst sınır getirilebilir ve bunların maliyetinin bütçelenmesi için de ek bir çalışma yapılabilir.

Tablo 2 Vukuu Muhtemel Yükümlülükler

Vukuu Muhtemel Mali Yükümlülükler

Hazine Garantileri
İşletmeciler Kuruluşları
Belediyeler ve Kuruluşları
Fonlar
Sosyal Güvenlik Kuruluşları
Özel Sektör
Diğer
Mevduatlara verilen Hazine Garantileri
Şirket Kurtarma Faaliyetleri
Yasalardan doğan Transfer Yükümlülükleri

Taahhütler

Yıllara sari mali yükümlülüklerin yaratılmasının en önemli araçlarından biri taahhütlerdir. Taahhütler hem cari harcamalardan hem de yatırım harcamalarından doğar, ancak miktar olarak önemli olanı yatırımlardır. Yatırım programında halen altı bin proje olduğu söylenmektedir. Bu projelerin birçoğunun ihalesi yapılmış, işe başlanmış ancak sonraki yıllarda yeterli ödenek ayrılmadığı için iş programından sapılmış ve projeler durma noktasına gelmiştir. Hükümetler, bu altıbin projeyi bir öncelik sırasına koyup, projelerin bir bölümünü eleyerek kıt kaynakları öncelikli projelere yönlendir-

mek yerine, yatırımlara yeni projeler eklemişlerdir. Bu projelerin toplam boyutu ve ihalelerle taahhüt edilen miktar bilinmemektedir.

Öneri: Meclisin hükümetten bir devlet bilançosu ekinde Taahhütler Tablosu istemesi, devletin içinde bulunduğu taahhüdü sistemli bir şekilde ortaya koyacaktır.

Öneri: Hükümetin ve Meclisin mevcut proje stokundan eşit miktarda kesinti yapmadan yeni taahhütlere girememesi, bütçe sürecinin bir kuralı olarak benimsenebilir.

Öneri: Taahhütlerin cari değeri, keşif bedeli gerçekleşmiş enflasyon oranları ile endekslenerek saptanabilir. DPT'de konuya ilişkin veriler vardır. Burada dikkat edilmesi gereken, uzun yıllar ödenek ayrılmamış ve yatırım programından düşmüş projelerin artık taahhütler içinde gösterilmesine gerek olmadığıdır.

Öneri: Taahhütlerin sektörel dağılımı, GFS işlevsel sınıflandırmasına göre hazırlanan bir yatırım programı tablosu ile gösterilebilir.

Tablo 3 Taahhüt Tablosu

Taahhüt Tablosu

Yatırımlardan Doğan Taahhütler
Cari İşlemlerden Doğan Taahhütler
<i>İşlevsel Sınıflandırmaya Göre Taahhütlerin Dağılımı</i>
Savunma
Ulaşım
Eğitim
Sağlık
<i>Süreye Göre Taahhütlerin Dağılımı</i>
Bir Yıldan Az
Bir- İki Yıl
İki - Beş Yıl
Beş Yılın Üstü

VERGİ HARCAMALARI

Vergi teşvik ve muafiyetleri, bunlardan yararlanan kuruluşlara yapılan bir transfer harcaması olarak addedilebilir. Boyutları bilinmemektedir.

Öneri: Birçok ülkede vergi harcamalarını gösterir bir tablo bütçe teklifi ile birlikte parlamentoya sunulmaktadır. Meclis, hükümetten bu konuda bir araştırma yapmasını, vergi harcamalarının boyutlarını belirlemesini ve raporlamasını isteyebilir. Gerekli bilgiler, Gelirler Genel Müdürlüğünün veri sistemlerinde mevcuttur.

Öneri: Vergi harcamaları bir taraftan bütçenin gelirleri içinde vergi geliri olarak, diğer taraftan harcamalar için de transfer olarak gösterilerek bütçelenebilir.

Öneri: Varlıkların düşüş karşılığı olarak getirilen vergi teşviklerinin hesaplanmasında sorun çıkacaktır. Vergi beyannamelerin bunu gösterecek şekilde düzenlenmesi gerekecektir.

Ek 2

Bu ekte dolaysız harcamaların bütçelenmesi konusunda öneriler getirilmektedir.

1. Fonlar

Fonlar, Anayasa da istisnai durumlar için bulunan bir düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Fonlar kanunla kurulurlar ve tek düzen muhasebe düzeyine tabidirler. Fon harcamaları devlet gelirlerinden kanunla ayrılan paylarla finanse edilir. Ayrıca fonlar özel gelir yaratabilmekte ve borçlanabilmektedirler. Fonların büyük bir bölümü Başbakanlığa bağlıdır ve Meclise hesabı verilmeyen geniş ihtiyari yetkiler ve mali olanaklar yaratmaktadır.

Anayasa'nın bütçenin hazırlanmasını ve uygulanmasını düzenleyen 161'nci maddesinin, ilk paragrafında "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır." denilerek, bütçe kapsamı düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak, aynı maddenin üçüncü paragrafında "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." diyerek, ihtiyariliğin kapısını açmıştır. Böylece, Meclisin bütçeyle ilgili yetkilerini düzenli olarak kullanamadığı, devlet gelirlerinden pay alan ve bütçe uygulamasında geniş ihtiyari yetkilerle donatılan, bütçe dışı fon uygulaması yaratılmıştır.

Öneri: Fonların oluşumuna yol açan paragraf Anayasa'dan çıkarılmalıdır.

Öneri: Maliye Bakanlığı bütün fonların konsolide bilanço ve faaliyet sonuçlarını Kesin Hesap Kanunu Tasarısı ile birlikte Meclise sunmalı, Hazine bu raporları devlet bilançosuna devretmelidir.

Mevcut durumda, bazı fonlar Meclis adına Sayıştay tarafından, bazı fonlar ise Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Yüksek Denetleme Kurulu, yürütme erkine karşı sorumlu bir kurum olduğundan bağımsız bir denetim kuruluşu addedilemez. Dolayısıyla, bu alanda yasama denetimi işlevsel değildir.

Öneri: Bütün fonların da Sayıştay denetiminde olmaması için geçerli bir neden görülmemektedir. Diğer tarafta Yüksek Denetleme Kurulu da yürütme içi bir denetim kuruluşu olarak bütün fonları denetleyebilmelidir. Yüksek Denetleme Kurulu fonların konsolide bilançosu ve faaliyet sonuçlarını gösteren raporu oluşturup, denetim görüşü ile birlikte Sayıştay'a ulaştırabilir. Sayıştay, gerek kendi denetim sonuçlarını, gerek yürütme tarafından sunulan raporu birlikte değerlendirerek görüşünü Meclise sunabilir.

Öneri: 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 87'nci maddesinde, fonların yıllık hesaplarının doğruluğu, denkliği, tutarlılığı ve bu kuruluşların faaliyetlerinin kuruluş amaçlarıyla uygunluğu konusunda Meclise yıllık raporlar sunması öngörülmüştür. Uzunca zamandır işletilmeyen bu raporlama mekanizması bir an önce uygulamaya geçirilmelidir.

1.1. Kısmi Bütçelenen Fonlar

Maliye Bakanlığı bir takım fonları (58 adet), önce o fonlara ayrılan gelirleri bütçeye gelir kaydederek ve sonra bu fonlara ödenek vererek bütçelemektedir. Ödenek serbest bırakıldıktan sonra, kaynak o fonun özel hesabına aktarılmakta ve bütçe uygulamasını düzenleyen kurallardan bağımsız olarak kullanılmaktadır.

Öneri: Maliye Bakanlığının kısmi bütçelemesine tabi olan fonların her biri bir program haline getirilerek ilgili bakanlığa bağlanabilir.

1.2. Bütçe Dışı Fonlar

Bir kısım fonlar (19 adet) "stratejik" nedenlerden dolayı tamamen bütçenin dışındadır.

Öneri: Bütçenin tamamen dışında bulunan fonların neden "stratejik" olduğu Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yeniden değerlendirilip incelenmeli ve artık stratejik öneme sahip olmayan fonlar bütçede program haline getirilerek ilgili bakanlığa bağlanmalıdır.

1.3. Özel Hesaplar

Bu konu yeterince incelenememiştir. Ancak anlaşıldığı kadarı ile özel hesaplar hiç bütçelenmeyen fonlara benzemektedirler. Dolayısıyla, bu fonlar için yapılan önerilere özel hesaplar için de geçerli olabilir.

2. Döner Sermayeli Kuruluşlar

Döner sermaye uygulaması, kamu hizmeti üretilirken ortaya çıkan ticari nitelikteki yan ürünlerin piyasa kuralları içinde değerlendirilebilmesi amacıyla ortaya konulmuştur. Haklı gerekçelere dayandığı iddia edilebilir. Ancak halen 3200 civarında döner sermaye bulunmaktadır. Bunların hepsinin kuruluş gerekçelerini yerine getirip getirmediğini görmek için sürekli değerlendirme yapılması gereklidir.

Öneri: 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 87'nci maddesinde döner sermayeli kuruluşların yıllık hesaplarının doğruluğu, denkliği, tutarlılığı ve faaliyetlerinin kuruluş amaçlarıyla uygunluğu konusunda Meclise yıllık raporlar sunması öngörülmüştür. Uzunca zamandır işletilmeyen bu raporlama mekanizması bir an önce uygulamaya geçirilmelidir.

Öneri: Döner sermayeli kuruluşlar tek düzen muhasebeye tabidir ve dolayısıyla bilanço yayınlarlar. Maliye Bakanlığı döner sermayeli kuruluşların bilançolarını konsolide ederek, Kesin Hesap kanunu tasarısı ile birlikte Meclise sunabilir. Hazine bu raporları devlet bilançosuna katabilir.

Harcamacı kuruluşlar, karşılığında bir bedel alabileceği kamu hizmetlerini döner sermayeler eliyle yerine getirmeye başlamış, böylece, döner sermayeler sadece yan ürünleri pazarlayan değil, aynı zamanda ana kamu hizmetlerini yerine getiren bir kuruluş biçimine dönüşmüştür. Kamu hizmetlerinin maliyetinin bir bölümünün bu hizmetten direkt yararlanan kişilerden alınması (usercharging) uygulamada olan bir anlayıştır ve katma bütçeli kuruluş türü bunu sağlamak üzere oluşturulmuştur. Ancak, katma bütçeli kuruluşlar bile döner sermayeler kurmuştur. Bunun nedeni, katma bütçeli kuruluşların kendi gelirleri ile karşılayacakları harcamalarda yoğun ama etkinliği tartışılabilir bir merkezi kontrole tabi olmaları ve ancak döner sermaye eliyle bu kontrolden uzaklaşabilmeleridir. Bunun sonucunda faaliyetler son derece sıkı bir merkezi kontrol dışına çıkıp, son derece gevşek bir mali kontrol içinde yerine getirilmektedir.

Öneri: Kamu hizmetlerinin bedelinin bir bölümünün bu hizmetten yararlandıranlardan alınması, yaygınlaştırılması gereken bir uygulamadır. Bu bedelin tekrar o hizmetin üretimine dönmesi, önemli bir yönetsel özendirme aracıdır. Burada merkezi kontrol mekanizması, yaratılan kaynağın saydam ve etkin bir şekilde kullanılması için gerekli düzenleyici çerçeveyi kuracak ve bu kaynağın kullanımını o hizmetin yöneticisine emanet edecek şekilde yeniden yapılanmalıdır.

Öneri: Döner sermayeli kuruluşlar tek düzen muhasebeye tabidir ve dolayısıyla bilanço yayınlarlar. Bu doğru bir düzenlemedir. Ancak, bu kuruluşların mali kontrol, iç ve dış denetimi zayıftır, güçlendirilmesi gerekir.

3. Maliye Bakanlığının Transfer Tertibinden Yararlanan Bağımsız Kamu Kuruluşları

Bu kuruluşlar harcama miktarı açısından ivedi bir sorun olarak ortaya çıkmamaktadır. Ancak, birçok kuruluşun bütçe kapsamı dışında olmasının mali gerekçeleri oldukça zayıftır. Kendi gelirleriyle işlevlerini sürdürmesi amaçlanan bu kuruluşlar, mali açıdan genel bütçeden yapılan transferlerle ayakta kalabilmektedir.

Öneri: Bağımsız kamu kuruluşlarının neden bağımsız olması gerektiği Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yeniden değerlendirilip incelenmeli ve inceleme sonucunda bağımsız olmasına gerek görülmeyen kuruluşlar bütçede program haline getirilerek ilgili bakanlığa bağlanmalıdırlar.

Öneri: Maliye Bakanlığı bütün bu kuruluşların konsolide bilanço ve faaliyet sonuçlarını Kesin Hesap Kanunu Tasarısı ile birlikte Meclise sunmalı, Hazine bu raporları devlet bilançosuna dercetmelidir.

4. Dernek ve Vakıflar

Birçok kamu kuruluşu kendisine emanet edilen devlet taşınmazlarını dernek ve vakıflara kullandırmakta, gelir sağlayıcı birçok faaliyeti bu dernek ve vakıfları kullanarak yerine getirmektedir. Sunulan kamu hizmeti karşılığında kullanıcıdan alınan bedeller genelde vakıf ve derneklere bağış olarak kayıt edilmektedir. Bu durum tahsil edilen paraların hizmeti sunmakla yükümlü kamu görevlilerinin çıkarları doğrultusunda kullanılmasına yol açmaktadır.

Öneri: Kamu hizmeti karşılığında tahsil edilen bedellerin hizmeti sunan kuruluşun/birimin bütçesine kaydedilmesi, esastır. Dernek ve vakıfların kamu hizmeti için alınan bu paralardan sebeplenmesine son verilmelidir.

Öneri: Harcamacı kuruluşların kendilerine tahsis edilen devlet taşınmazlarını bazı vakıf ve derneklere kullandırmaları makul bir şeydir. Ancak, bu uygulamanın mali bedeli harcamacı kuruluşun bütçesinde o vakıf veya derneğe yapılan bir transfer olarak gözükmelidir.

Kaynakça

Alesina, Alberto ve Roberto Perotti (1996a), "Fiscal Discipline and the Budget Process", *American Economic Review Papers and Proceedings*, May, pp. 401-407.

Alesina, Alberto ve Roberto Perotti (1996b), "Budget Deficits and Budget Institutions", International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, WP/96/52.

Alt, James E. ve Robert C. Lowry (1994), "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence From the States," *American Political Science Review*, vol. 88, pp. 811-830.

Alt, James E. ve Kenneth A. Shepsle (ed., 1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, New York ve Melbourne: Cambridge University Press.

Arrow, Kenneth J. (1963), *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley.

Atiyas, İzak (1996a), "Ekonomiyi Düzlüğe Çıkarmayan Siyaset", *Görüş*, no. 25

Atiyas, İzak (1996b), "Uneven Governance and Fiscal Failure: The Adjustment Experience in Turkey," Leila Frischtak ve İzak Atiyas (Eds.) *Governance, Leadership and Communication: Building Constituencies for Economic Reform*, Washington: Private Sector Development Department, The World Bank.

Bates, Robert H. (1990), "Macropolitical Economy in the Field of Development", Alt ve Shepsle (Eds.) *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, New York ve Melbourne: Cambridge University Press.

Cansızlar, Doğan ve Tülay Erken (1993), *Budgeting in Turkey*, Ministry of Finance and Customs, General Directorate of Budget and Fiscal Control, Ankara.

Cox, Gary W. and McCubbins, Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, Los Angeles and Oxford: University of California Press.

Davies, A. Hashim ve E. Talero (1993), "Information System Strategies for Public Financial Management" *World Bank Discussion* paper No 193.

Department of Finance, Australia (1994), *Portfolio Evaluation Plan: 1995 to 1997*, Melbourne.

Department of Finance, Australia (1995), *Training Course Booklet: Forward Estimates*, Melbourne.

De Haan, Jakob; Sturm, Jan-Egbert; (1994), "Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community", *Public Choice*, Vol. 80, Nos. 1-2, July 1994, pp 157-172.

Dülger, Mehmet (1995), "Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı", *Siyasi Partiler ve Demokrasi*, Türkiye Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV) Yayın No. 8.

Eğilmez, Mahfi (1996), *Hazine*, Ankara, Finans Dünyası Yayınları.

Executive Office of the President (1995), *Analytical Perspectives*, Budget of United States Government, 1996.

Financial Management Service, Department of Treasury of US (1993), *Performance Measurement Guide*, London.

Frischtak, Leila ve İzak Atiyas (Eds. 1996), *Governance, Leadership and Communication: Building Constituencies for Economic Reform*, Washington: Private Sector Development Department, The World Bank.

General Accounting Office & Auditor General of Canada, (1984), Federal Government Reporting Study.

Government of New Zealand, (1994), *Fiscal Responsibility Act*, Oakland.

Government of New Zealand, (1994), *Financial Statements of the Government*, Ministry of Finance, Oakland.

Güneş-Ayata, Ayse (1994), "Roots and Trends of Clientelism in Turkey," Luis Roniger ve Ayşe Güneş-Ayata (Eds.) *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Hardin, Russel (1993), "Public Choice versus Democracy", in David Copp, Jean Hampton, and John E. Roemer (Eds.) *The Idea of Democracy*, New York: Cambridge University Press.

Heper, Metin (1994), "Transition to Democracy in Turkey: Toward a New Pattern", Metin Heper ve Ahmet Evin (Eds.) *Politics in the Third Turkish Republic*, Boulder, San Francisco ve Oxford: Westview Press.

Heper, Metin (Ed. 1991), *Strong State and Economic Interest Groups: The Post-1980 Turkish Experience*, Berlin and New York: Walter de Gruyter.

International Monetary Fund (1995), *Guidelines for Fiscal Adjustment*, Fiscal Affairs Department, Washington, DC.

INTOSAI (1986), Generally Accepted Audit Standards.

Kabasakal, Mehmet Dr. (1991), *Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi: 1908-1960*, İstanbul: Tekin Yayınevi.

Kalaycıoğlu, Ersin (1993), "The Turkish Grand National Assembly: A Brief Inquiry into Politics of representation in Turkey", Manchester Üniversitesi "Change in Modern Turkey: Politics, Economy and Society" konferansı için hazırlanan tebliğ.

Kıvanç, Turan B. (1990), "Turkish Government Accounting and Financial management System," A. Premchand (Ed.) *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Washington, D.C.: International Monetary Fund içinde.

Laking, Rob (1996), "Good Practice in Public sector Management: Issues for the World Bank", World Bank.

Management Systems Division, HM Treasury of UK (1988), *Output and Performance in Central Government*, Technical Guide.

Milesi-Feretti, Gian Maria (1996), "Fiscal Rules and the Budget Process", *International Monetary Fund*, Research Department, WP/96/60.

Mueller, Dennis C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge, New York ve Melbourne: Cambridge University Press.

North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, New York ve Melbourne, Cambridge University Press.

OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, PUMA, Paris.

OECD (1995), *Budgeting in a Performance Environment: The Control and Management of Government Expenditure*, PUMA, Paris.

OECD (1996a), "Performance Auditing in the Public Sector", PUMA, Occasional Papers, Paris.

OECD (1996b), *Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices*, SIGMA, Paris.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, New York ve Melbourne: Cambridge University Press.

Önder, İzzettin, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı (1995), *Kamu Açıkları ve Kamu Borçları*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.

Özatat, Fatih, Emin Öztürk ve Güven Sak (1996), *1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, Ajans Medya Reklamcılık.

Özbudun, Ergun (1995), "Siyasi Partiler ve Demokrasi", *Siyasi Partiler ve Demokrasi*, Türkiye Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV) Yayın No. 8.

Özbudun, Ergun (1993), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.

Palmer, Matthew S. R. (1995), "Towards an Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility," *The Journal of Law Economics and Organization*, Vol. 11, s. 164-188.

Poterba, James M., (1994), "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 4, August 1994, pp 799-821.

Program Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada (1991), *Measuring and Monitoring Program Performance and Service to the Public*.

Przeworski, Adam (1996), "On the Design of the State: A Principal Agent Perspective", "State Reform in Latin America and the Caribbean" seminerinde sunulan tebliğ. New York University.

Premchand, A. (1993), *Public Expenditure Management*, IMF 1993.

Premchand, A. (1995), *Effective Government Accounting*, IMF 1995.

Program Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada (1991), *Measuring and Monitoring Program Performance and Service to the Public*.

Sayari, Sabri (1977), "Political Patronage in Turkey," in E. Gellner and J. Waterbury (Eds.) *Patrons and Clients*, London: Duckworth Press.

Sayın, Şerif, (1993), Fiscal Consequences of Information Rents in the Public Sector, PhD Thesis, Boston College Doktora Tezi.

Selçuk, Faruk ve Anjaritta Rantanen (1996), *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması; Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, Ajans Medya Yayıncılık.

- Scheer, W. (1994), *Business Process Engineering*, Berlin Springer Verlag, 1994
- Scheer, A.W. (1992), *Architecture of Integrated Information Systems: Foundations of Enterprise Modelling*, Berlin Springer Verlag.
- Schick, Allen (1996), "Changing Legal and Institutional Frameworks for Budgeting: The Implications for the Role of the Central Budget Office", *Senior Budget Officials Meeting*, OECD toplantısına sunulan tebliğ.
- Shepsle, Kenneth A. ve Barry R. Weingast (1985), "Legislative Politics and Budget Outcomes," Gregory B. Mills ve John L. Palmer (Eds.) *Federal Budget Policy in the 1980s*, Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Strom, Kaare (1994), "The Prethus Debacle: Intraparty Politics and Bargaining Failure in Norway," *American Political Science Review*, 88:112-27.
- Sunar, İ. (1990), "Populism and Patronage: The Demokrat Party and Its Legacy in Turkey", *Il Politico*, Anno LV, n.4., pp. 745-757.
- Turan, İlder (1995), "The Oligarchic Leadership of Turkish Political Parties: Origins, Evolution, Institutionalization and Consequences," *Koç University Working Paper Series*, Working Paper No: 1995/19.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Halkım Yayınevi.
- Ulugbay, Hikmet (1995), *Bütçe Harcamalarının Eleştirel Analizi*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.
- Von Hagen, Jürgen (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities," European Commission, Directorate for Economic and Fiscal Affairs, Economic papers, No. 96.
- von Hagen, Jürgen ve Ian J. Harden (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", *The European Economy*.
- Von Hagen, Jürgen, (1991), "A note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", *Journal of Public Economics*, Vol. 44, No. 1, 1991, pp 199-210.
- Von Hagen, Jürgen ve Ian Harden (1995), "Budget Processes and Commitment to fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39:771-779.
- Weingast, Barry R. (1993), "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1), 286-311.
- Weingast Barry R., Kenneth A. Shepsle ve Christopher Johnsen (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics," *Journal of Political Economy*, vol. 89.
- World Bank (1996), *The Public Expenditure Management Handbook*, Poverty and Social Policy Department, 1996.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington, DC.
- Yıldırım, Erdoğan (1994), *Türkiye'de Siyaset Süreci ve Profesyonel Siyasette Benliğin Kurulması: SHP Örneği*, Ankara, Ark Yayınevi.