

BÜTÇELEMEDE FARKLI YÖNTEM : KAYNAK TAHSİSİ

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER ()*

Genel anlamı ile «bütçe», belirli bir dönem için harcama ve gelir tahmini yapmak ve bunlar arasında denge kurmak demektir. Bu genel çerçevede tanım, özünde, bir yandan ihtiyaçların belirlenip bir sıraya konması, diğer yandan ise, potansiyel gelir kaynaklarının saptanarak, ihtiyaçların ne miktarının tatmin edilebileceğinin açıklığa kavuşturulmasını ifade etmektedir. Yine bu tanımın bir diğer özelliği ise, tüm bu işlemlerin belirli bir süre boyutu için yapıyor olmasıdır.

Devlet bütçesi de söz konusu olduğunda, tüm bu özellikler geçerli olmaktadır. Diğer bir ifade ile, kamu harcamaları, potansiyel gelir kaynaklarının elverdiği ölçüde, belirli önceliklerle karşılanmaya çalışılmaktadır. Kamu harcamalarında önceliklerin belirlenme usûl ve kriterlerine ilişkin kamusal geçişler yaklaşımı burada tartışma konusu yapılmadan, böylece belirlenen ve sıralanan ihtiyaçların tatmini ile veri potansiyel kaynaklar çerçevesinde en yüksek hazzın sağlanmış olduğu varsayılır. İşte, bütçe ilkelerinden, genellik ve birlik ilkeleri ile, bu temel ilkenin uygulamasının kaçınılmaz koşulu olan belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi kuralı böyle büyük bir amacın sağlanmasına yöneliktir: veri kaynaklarla en yüksek haz noktasına ulaşmak!

Bütçenin yıllık olması ilkesi de, ihtiyaçların belirlenme süresini kısıp, belirli zaman dilimlerine ayırarak, yukarıda belirtilen «bir yıl bütçesi ile en yüksek haz noktasına ulaşmak» amacını daha gerçekçi olarak sağlamaya yöneliktir. Böylece, ihtiyaçlar her yıl yeniden gözden geçirilerek, değerlemeye ve bunun sonucunda sınırlamaya tâbi tutularak, potansiyel gelir kaynaklarının en yüksek tatmin sağlayıcı biçimde kullanılması gerçekleştirilmiş olmaktadır. Bu gayeyi en iyi gerçekleştiren bütçeleme, «sıfır-esaslı» bütçeleme sistemidir. Bu sistemde hiçbir harcama kaleminin, geçmiş yıllar bütçelerinde bulunmuş olmalarından dolayı, yeniden bütçeye girme öncelikleri yoktur. Başka bir açıdan bakıldı-

(*) İzzettin ÖNDER, İ.Ü. İktisat Fakültesi Öğretim Üyesidir.

ğında, hiçbir yeni harcama kaleminin, önceki yıl bütçelerinde bulunmuş olmamaları, onların dikkate alınmalarında bir engel oluşturmaz. Böylece, yeni ve eski tüm ihtiyaç ve harcama kalemleri gözönünde bulundurulur, aralarında sıralama ve tercih yoluna gidilir.

İhtiyaç ve harcama kalemleri ne kadar sık gözden geçirilirse, bunlara ait mutlak ve nisbi ihtiyaç şiddetleri o kadar kesin ve sağlıklı belirlenir. Bunun sonucunda da veri harcama kaynağından o denli yüksek tatmin elde edilmiş olur. Harcamaların yeniden gözden geçirilme süresi uzadıkça, tahsisat alma açısından, bunların diğer harcama kalemlerine olan üstünlüğü artmış olur. Bu arada ihtiyaç skalasının değişebileceği varsayımı altında ortaya çıkabilecek sonuç, refah maksimizasyonu açısından tatminkâr olmayabilir.

Görülüyor ki, belirli fonlara bağlamadan, potansiyel gelir havuzundan beslenmek koşuluna bağlı olarak dahi, belirli harcama kalemlerinin, yeniden gözden geçirilmeden gündemde tutulması işlemi, o harcama kalemlerine rasyonel olmayan bir öncelik tanıma ve bundan dolayı da refah düzeyinde bir gerilemeye neden olma sonucu doğurabilir. Değişen tercihler skalası varsayımı altında, fiili durumu uygulamaya tam olarak yansıtılabilmenin nesnel koşulu, uygulama süresini olabildiğince kıstırmaktır. Bireysel tercihlerin belirlenip, açıklanmasında uygulanan bu yöntemi, bu hali ile nokta-karar stratejisi olarak kamusal tercihlerin açıklanmasında ve bütçe prosedüründe uygulamak, olasılık derecesi bir yana, çok yüksek uygulama maliyetlerine yol açar. Bundan dolayı, kamusal tercihlerde, bireysel tercihlerde olduğu gibi nokta-karar stratejisi uygulaması yerine, daha geniş bir zaman perspektifi kullanılır. Böylece, zaman boyutu biraz uzatılarak, aşırı uygulama maliyetlerinden kaçınılmış, uzatılan zaman boyutu sınırlanarak da uygulanan tercihler skalasının fiili tercihler skalasına olabildiğince uygunluğu sağlanmış ve böylece, veri kaynaklarla refah düzeyinin yükseltilmesi amacı güdülmüş olur.

Bütçelemede, bir yandan tercihlerin çok yüksek frekansta değiştirilmesinden doğabilecek aşırı uygulama maliyetlerini önleyebilecek, diğer yandan da fiilî tercihlerin açıklanmalarına olanak sağlayabilecek bir zaman boyutu içinde saptanan tercihler skalası, hiçbir gelir ile ilintilendirilmeden, uygulamaya konulmaktadır. Böylece, belirli bir süre boyutu içinde, kendi boyutları belirlenmiş olan tercihler tatmin edilmiş olmaktadır. Bir gelir kalemi ile ilintilendirilmiş olan bir ihtiyaç kalemi, kaçınılmaz olarak tahsis edilmiş olan gelir kaleminin boyutları içinde tatmin edilebilir.

Belirli bir süre boyutu içinde saptanmış olan tercihler skalası, bütçe diye anılan bir belge üzerinde gösterilmekle, hem tüm tercihlerin mutlak boyutları ortaya çıkmış, hem de bu tercihlerin görece öncelik sı-

raları belirlenmiş ve böylece kamu gelirlerinin potansiyel durumuna bağlı olarak, en yüksek tatmin elde edilmiş olur. İşte tüm bu amaçların gerçekleşebilmesi için, bütçenin yıllık olması ve birlik-genellik ilkesine uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Birlik-genellik ilkesine uyulmadığı zaman, tüm harcamalar ve/veya tüm gelirler bir arada görülmediğinden dolayı, tercihlerin mutlak değer ve sıralamalarında optimumdan sapmalar görülebilir.

Bu genel çerçeve, uygulamada tam olarak geçerli olmamakta, bütçenin birlik ve genellik ilkelerinden sapmalar görülmektedir. Bir defa, bu sapmanın en klâsik örneğini merkezî idarenin bütçesi dışındaki tüm bütçeler oluşturmaktadır. Merkezî bütçe dışındaki bütçeler, hem tahsisat kullanma hem de tercih sıralamaları açılarından merkezî bütçedeki kalemlerle aynı ortamda müzakere edilmediğinden dolayı, fiilen bazı gelir kalemlerinin bazı harcama kalemlerine tahsis edilmiş olması sonucunu doğurur. Hatta bu bütçeler kendi gelir kaynaklarını kullandığında, kesin olarak bazı kamusal gelirlerin bazı kamu harcamalarına tahsis edilmiş olma sonucunu doğurur.

Düşüncelerimizi merkezî devletin genel bütçesi üzerine yoğunlaştırdığımızda, uzun vadeli plânlamaların öngördüğü projelerin, gelir tahsisi anlamına gelebilecek biçimde finanse edildiğini görürüz. Bir yılı aşan uzun planlar çerçevesinde girişilen projeler, bitinceye dek önceden tercihli bir finansman olanağına kavuşur. Bu uygulama, bir yıllık tercihler skalası saptamaları anlayışına ters düşebilir, ancak uzun-vadeli planlama söz konusu olduğunda tercih skalaları da daha uzun vadede yapılır.

Tercih skalalarının uzun veya kısa dönemli olması, tercihe esas olan hizmetin kurulma ve ekonomiye yarar sağlama sürecine bağlı olarak değişebilir. Örneğin bir baraj inşaatı bir yıldan fazla bir süre aldığından, yapıma başladıktan sonra, bitirilinceye kadar öncelikli finansman şansına sahip olur. Aksi takdirde, ekonomide batık maliyet ortaya çıkarak, refah kaybına yol açar. Buna rağmen bu tür harcamaların dahi, yıl bazı itibariyle gözden geçirilmesi gerekebilir. Böyle bir revizyonda, batık maliyetle diğer potansiyel ihtiyaçlar gözden geçirilir ve bunlar arasında tercih belirlemesi yapmak da refah düzeyini arttırabilir.

Belirli bir süre ile sınırlamadan, bir kısım kamu gelirlerinin bazı harcamalara tahsis edilmesi olgusu, bu düşüncelerin ışığı altında şu özellikleri ortaya koyar.

Gelir tahsisi yapılan harcama kaleminin, toplumsal tercihler açısından, gelir elastikliği birden büyük ise, ancak bu harcama kalemine tahsis edilmiş olan gelirin artış hızının da birden büyük olması koşulu ile kaynak dağılımı sorunu çözüme kavuşmuş, gereği kadar kaynak söz

konusu amaca ayrılmış olur. Teorik düzeyde tam uyum sağlanabilmesi için, harcama kaleminin gelir elastiklik katsayısına bağlı olarak ifade ettiği artış hızının, bu kaleme tahsisi yapılmış gelirin artış hızına eşit olması ve harcama kaleminin başlangıç hacminin optimum olması gerekmektedir. Görülüyor ki, ele alınan harcama kaleminin belirli bir zaman kesiti içinde optimal büyüklükte olabilmesi için, iki önemli koşul gerekli olmaktadır: Bunlardan birincisi, başlangıç düzeyinin optimum olması, ikincisi ise genişleme hızının optimum olmasıdır. Bu harcamaya bir gelir bağlanmış olduğundan dolayı, gelirin başlangıç dönemindeki hacminin, harcamanın gerekli düzeyini karşılayabilecek büyüklükte olması gerekmektedir. Ayrıca, bu gelir kaleminin artış hızı da, harcama kaleminin arzulanan artış hızına eşit olmalıdır.

Bu açıklamadan çıkartılabilecek ilk sonuç şu oluyor: Gelir tahsisi sistemi, önce harcamaların belirlenmesi şeklinde kurallaşan temel bütçeleme ilkelerine ters düşmektedir; harcama belirlenip, ona göre gelir kaynakları aranması yolu yerine, gelirin hacmine göre harcamaları yürütmek kural olmaktadır. Açıktır ki, bu durum çok ciddi bir idari kolaylık sağlamaktadır. Zira harcama kalemi saptanmıştır, fakat miktarı, tahsisi yapılmış olan gelir kaleminin sağlayabileceği gelir miktarına bağlı olarak kendiliğinden belirlenecektir. Böylece, idare bir hizmet ihdas etmiş gibi görünerek, politik sempatiye hak kazanmıştır. Ancak, idare bu hizmetin düzeyini belirlememiş olmakla, hizmetin yönetimi açısından kendisine bir rahatlık sağlamıştır. Zira, teorik olarak, ne kadar gelir sağlanırsa, o kadar hizmet görülecektir. Bu ilke, hizmetin düzeyinin belirlendiği klasik bütçeleme kuralına göre, idareye çok daha geniş yetki ve hareket serbestisi sağlamaktadır.

Bu temel açıklama şunu da ortaya koymaktadır ki, öngörülen harcama kaleminin gelir elastikliği ile tahsis edilen gelir kaleminin artış hızı farklı olduğu durumda, başlangıç düzeyi optimum dahi olsa, harcama miktarının düzeyi optimumdan sapar. Veri gelir düzeyi karşısında, potansiyel talep elastikliği yüksek olan harcamalar, optimum düzeyinin altında, buna karşılık potansiyel talep elastikliği düşük olan harcamalar ise, optimum düzeyinin üzerinde gerçekleşmiş olur.

Kamu kesiminin geliştiği elverişli konjonktürde ortaya çıkabilecek yukarıdaki durum, kamu kesiminin daraldığı konjonktürde tersine dönerek, bütçe daralma hızında daralan bir gelirin tahsis edildiği harcama kalemi, yüksek elastikliğe sahip ise, optimum hacminin üstünde, düşük elastikliğe sahip ise, optimum hacminin altında gerçekleşmiş olur.

Görülüyor ki, gelir tahsisi ilkesine göre yürütülen harcamaların sosyal optimum düzeylerinin korunması çok yönlü koşulların bir arada oluşmasına bağlı bulunmaktadır. Harcama kanalları arasında sosyal seçiş göstergeleri doğrultusunda optimumu sağlamak amacı gütmeyen bir

karar otoritesi, eğer bir harcama kaleminin artmasını istiyorsa, konjonktürün yükselme döneminde çok yüksek gelir sağlayan kaynak tahsisine gitmelidir. Ancak, bu gelir kaynağı yüksek safhaya girdiğinde, bütçenin daralma hızından daha yüksek hızla daralacağından dolayı, harcama kalemine yapılan tahsis aşırı derecede kısılmış, harcama kalemi de buna bağlı olarak daraltılmış olacaktır.

Hiç kuşkusuz bunun tersine de doğrudur; bütçenin yükselme konjonktürü içinde, fazla genişlemesi istenmeyen bir harcama kalemi elastikliği çok zayıf olan bir gelir kalemine bağlanabilir. Ancak, burada da, bütçe konjonktürünün daraldığı durumlarda, tahsisi yapılan gelir gerektiği kadar daralmamış olacağından dolayı, ele alınan harcama kalemi de daralmayıp, sosyal optimum düzeyinin üzerinde kalmış olacaktır.

Tüm bu açıklamalar, hiç kuşkusuz, tahsisi yapılan gelir kalemleri üzerinde hiçbir iradi değişikliğin yapılmadığı, çeşitli konjonktürler altında kaynağın elastiklik derecesine bağlı olarak gelirin azalıp-arttığı varsayımı altında yapılmıştır. Aksine, amaçlanan harcama kalemi üzerinde oynama yapılarak da dolaylı olarak harcama kalemleri değiştirilebilir. Bu olgu, vergi kanunları üzerinde değişiklik yetkisinin Mecliste olduğu koşulu ile, harcamaların miktarı üzerindeki kararın da, nihai aşamada Mecliste olduğu görüntüsünü vermekle beraber, bu durumlarda tüm harcama kalemleri birlikte ele alınmamış olduğundan dolayı, harcama kalemleri arasında optimum dengelerin gözden kaçırılmasına yol açar. Bu metodla harcamalar bir tüm olarak ele alınmamış, belirli bir vergi yasasında oynama yapılarak, bir harcam klemi üzerinde dolyly etki yaratılmış olmaktadır.

Gelir tahsisi uygulaması, yöntemi, «harcama miktarı saptanması ve ona göre harcama kanalı belirlenmesi» şeklinde değiştirdiğinden, politik düzeyde bazı harcamaların saptanmış olmasına karşın, enflasyon olgusunu belirli dozda engellemiş olur. Harcama, ancak bir gelire göre belirlenmiş olduğundan dolayı, harcama fazlasının ve bunun açık finansmanla karşılanması, teorik düzeyde, söz konusu olamaz.

Bu iddia, tüm harcamaların gelir tahsisi yöntemi ile belirlenip idare edildiği varsayımında geçerli olur. Ancak, bu tür gelir tahsisi ile idare edilen harcama kalemleri yanında, genel gelirlerden finanse edilen diğer harcamaların da bulunduğu «genel bütçe» uygulamasının söz konusu olduğu ortamda, açık finansman riski, tüm harcamaların genel bütçe içinde finanse edilmesi durumundan daha yüksek olabilir. Yükselen bütçe konjonktürü içinde, sosyal tercihi yüksek olan bir harcama kalemine gelir tahsis etmek, iki gerekçeye dayandırılabilir: ya, harcama kaleminin elastikliği bütçe artış hızının üstündedir, ve/veya bütçe artış hızının üstünde artan bir gelir kalemi söz konusu harcamaya tahsis edilmek istenmektedir. Zaten bu iki koşul birbirini tamamlamakta-

dır. Bunun anlamı, global olarak bakıldığında, bütçe harcama kalemleri içinden ayrılan bölüm, bütçe içindeki payından daha yüksek bir pay almış olacağından dolayı, bu operasyonda, geriye kalan bölümü itibariyle bütçe açığı artmış olur. Söz konusu açığı kapatabilmek veya eski düzeyine çekebilmek için, geriye kalan harcama kalemlerinde kısıntıya gitmek gerekir. Görülüyor, nihai çözümde ya bütçe içinde kalan harcamaları kısmak ve/veya bütçe açığına gitmek gereklidir.

Bu sonucun ortaya çıkmaması için bir gelir kaleminin tahsis edildiği harcama kaleminin, çeşitli bütçe konjonktürleri dönemindeki dalgalanması, bütçe içinde kalmış olduğu durumundaki hipotetik dalgalanmalarına denk olması gerekir. Açıktır ki, böyle bir durumda gelir tahsisi için teorik ve pratik bir sebep söz konusu olamaz.

Herhangi bir harcama kalemine bir gelir tahsis edilerek, onun gereğinden fazla şişirilmesi politik stratejiye ters düşer. Zira, toplumdun veya toplumun etkin bir kesiminden güçlü bir talep gelmedikçe, bir hizmet ihdası ve/veya mevcut bir hizmetin genişletilmesi, bunun için gerekli kaynak bulma zorluğu nedeni ile söz konusu olamaz. Bu iddianın doğru olduğu varsayımı altında, fon ihdasının bir politik talep sonucu oluşturulduğu sonucuna varılmalıdır. Ancak, burada önemli olan, böyle bir talebin bütçe içi değil, bütçe dışı bir mekanizma ile karşılanmaya çalışılmasının gerekçesidir. Bu gerekçe, Meclisteki olağan bütçe müzakerelerinde, fonla finanse edilen harcama kalemlerini, diğer harcama kalemleri ile yan yana getirmemek çabasında yatmaktadır. Böylece, bazı harcamaların nisbi yerleri ve ağırlıkları bir bütünlük içinde görülmemiş olmaktadır. Böyle bir sonuç ise, hangi gaye ile olursa olsun, milletin yegâne temsilcisi sıfatını taşıyan Meclis önünde savunulamaz.

KAYNAKLAR

- Buchanan, James M. : «The Economics of Earmarked Taxes», *Journal of Political Economy*, October, 1963.
- Feyzioğlu, B. Necmeddin : *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, 6. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981.
- Goetz, C. J. : «Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Process», *American Economic Review*, March, 1968.
- Onar, Siddık Sami : *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İkinci Tabı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.
- Mueller, Dennic C. : *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.