

## **BÜTÇE ETİĞİ (Kavramsal Bir Yaklaşım)**

**Yrd. Doç. Dr. Tülin CANBAY**

*Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, MANİSA*

### **Özet**

*Geride bıraktığımız 20. yy.da dünya gündemine ve literatürüne giren önemli kavramlardan birisi de “etik”dir. Aslında, “etik” kavramının kökeni eski Yunanlılar'a kadar uzansa da, etik yaklaşım temel alınarak yapılan farklı interdisipliner incelemeler 20. yy.da daha belirgin ortaya çıkmaktadır. İnsanoğlu yaşadığı ortamdaki sorunlara, toplumdaki çözülme,yozlaşma ve haksız uygulamalara bağlı olarak etik yaklaşımlar üretmiş ve üretmektedir. Sonuçta; bilimsel etik, çevre etiği, tıp etiği, işletme etiği, iktisat etiği v.b. bir çok alanda etik yaklaşıma dayalı inceleme ve çalışmaları görmek mümkündür. Bu makalede “bütçe etik”i kavramına açıklık getirilmeye çalışılacaktır*

### **I.Giriş**

Vatandaşların devletten temel beklentisi kamusal gereksinimlerin karşılanmasıdır. Devletin bu gereksinimleri karşılamada kullandığı temel araç bütçedir. Kamu bütçeleri, devletin bir mali yıl içinde yapacağı harcama ve gelir tahminlerini gösteren bir belge olmanın ötesinde, tahsis ( kamusal malların temini), istikrar (fiyat istikrarı vb.) ve bölüşüm ( gelir transferleri, destekleme fiyatları, sosyal güvenlik ve faiz ödemeleri vb.) gibi temel fonksiyonları da gerçekleştirme aracıdır. Dolayısıyla bütçenin uygulanması; iktisadi, mali, toplumsal, hukuksal ve hatta kültürel boyutu olan bir çok sonucun ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Ancak, bütçe yoluyla aktarılacak kaynaklarda önceliklerin belirlenmesi, kaynak tahsislerinin yönü, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması gibi sorunlar pek çok soruyu da beraberinde getirmektedir: Bütçenin hazırlanmasından, sonuçlarının topluma açıklanmasına kadar geçen süreçte ahlâki normlara ne kadar uyulmaktadır?. Bütçe yoluyla bir kısım gruplar rantlar sağlıyor mu? Bütçe ne ölçüde gerçekçi hazırlanıyor? Kamusal gelirler kamusal faaliyetlere hangi kriterler dahilinde dağıtılıyor? Siyasi irade bütçe yoluyla elde ettiği gücü ülkenin objektif çıkarları ve öncelikleri doğrultusunda kullanıyor mu? Bu ve benzeri bir soruların cevabı “bütçe etik”i kavramına açıklık getirilmesini gerektirmektedir. Ancak bütçe etiğine geçmeden önce etik kavramının açıklanması yararlı olacaktır.

## II. Etik, Ahlâk ve Değerler

Çalışmamızda sıkça kullanacağımız etik, ahlâk ve değerler birbirleriyle örtüşen ve genellikle de karıştırılan kavramlardır. Yunanca “ethos” sözcüğünden gelen “etik” terimi ahlâk felsefesi, ahlâk bilimi, töre bilimi olarak da ifade edilmektedir. Sözlükte yer alan tanımıyla ahlâk bilimi; yarar, iyi, kötü gibi sorunları inceleyen, törelere dayalı bir davranış yasası geliştiren, neyin hayata anlam kazandırdığı, hangi davranışın iyi veya kötü olduğu gibi sorunları kendine konu edinen bir bilimdir (Türkçe Sözlük;1988,s.30). Kısacası etik, ahlâki görev ve yükümlülüklerin, doğru ya da yanlışın iyi ya da kötünün ne olduğu konusunda bireylerin yaşamına rehberlik etmektedir( Bartels; 1963,s.116).

Bir felsefe disiplini olarak “etik”in işlevi yeni bir ahlâk geliştirmek, normlar koymak ya da bu normlara uyulmasını sağlamak değildir. Etik olması gerekeni açıklar ve bu bağlamda ahlâki ilişkiler üzerine doğrulanabilir -yanlışlanabilir bilgiler ortaya koyar ya da koyması beklenir. Kısacası etik, ahlâk üzerinde düşünebilme etkinliğidir.

Etik ve ahlâk sözcükleri günlük dilde birbiri yerine kullanılmakta ve hatta anlamdaş olarak kabul edilebilmektedir. Aslında, etimolojik açıdan bu iki sözcük arasında bir anlam farkı yoktur. Yunanca “ethos” sözcüğünden türemiş etik terimi ile Latince “mores”ten türemiş moral (ahlâk) terimi gelenek, görenek, alışkanlık anlamında kullanılmaktadır. Ancak, ahlâkın olgusal ve tarihsel olarak yaşanan bir süreç, bir şey olmasına karşılık, etik bu olguya yönelen felsefe disiplinin adıdır. Bu nedenle, günlük dilde alışkanlıkla bir “ahlâksal problem”den söz edildiğinde, aslında, bunu “etik”e ait bir problem, bir “etik problemi” olarak anlamak gerekir (Delius; 1997, s.336). Dolayısıyla etik kavramı, ahlâk kavramını da içine alan daha geniş bir alana sahiptir.

Etik ve ahlâk kavramları gibi, ahlâk ve değerler de bir çok yönden birbiriyle örtüşen iki kavramdır. Her ne kadar ikisinin konusu ortak olsa da ( insan, toplum, davranışlar, birtakım süreçler v.b), sonuçta özdeş kavramlar değildir. Ahlâk, insanlararası ilişkilerde nasıl davranılması (ya da davranılmaması) gerektiğini gösteren kendiliğinden oluşmuş (spontan) ve hazır bir şekilde değer yargıları sistemidir (Aktan;1999, s.4). Kısacası ahlâk, kişisel ilişkileri yönlendirir ya da ne tür değerlere yönelinmesi gerektiğini gösterir, değer ise kendisine yöneldiğimiz özelliktir. Etik değerler, kişinin etik ilişkilerinde edindiği, değer korumaya yönelik eylemleri aracılığıyla kazandığı belirli özellikler ve yine bu etik ilişkilerinde belirli bir içeriği - nesnel karşılığı - olan değerlilik yaşantıları olarak tanımlanmaktadır (Kuçuradi; 1988, s.173-174). Doğruluk, dürüstlük, karşılıklı güven, kurumsal bağlılık, sorumluluk duygusu gibi pek çok değer sayılabilir. Değer setleri dinamiktir ve sürekli olarak değişir. Sonuçta bir kültürde etik açıdan onaylanan bir davranış, diğer bir ülkede etik dışı olarak tanımlanabilir. Kültürel değerlerin bir boyutu olarak etik değerlerin kişisel ve toplumsal düzeydeki bu farklılığı sonucunda etik çatışma yaşanabilmektedir (Lee;1996, s.511). Zaman

içinde toplumdan topluma farklı olarak gerçekleşen bu değişim, bireysel ve sosyal gelişmenin de dinamiğidir.

### III. Niçin Bütçe Etiği

Kamu kesimindeki ekonomik ve politik yozlaşmaların artması, ve bunun bir uzantısı olan yolsuzlukların yaygınlaşması ve hatta kurumsallaşması, bizi kamu kesiminde etik arayışına götüren başlıca neden olmuştur. Etik değerlerdeki aşınma ve yolsuzluk olgusu sadece kamu kesiminin değil özel kesimin de önemli sorunlarından birisidir. Yüzyılımızın habis hastalığı olan yolsuzluk ve rüşvet olgusuna karşı dünya ülkeleri özel kesimden kamu kesimine kadar uzanan geniş bir alanda mücadelede etmekte ve temiz bir toplum oluşturma yönünde çalışmaktadırlar. Özel kesimde yapılan çalışmalar işletme etiği ve iş ahlakının oluşturulması yönünde yoğunlaşmaktadır. Hatta, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve önlenmesi amacıyla oluşturulan Uluslararası Saydamlık Örgütü için Gallup International tarafından 14 yükselen pazar ülkede yürütülen “Rüşvet Veren Ülkeler Endeksi (BPI)”, bir çok ileri gelen ihracatçı ülkenin şirketlerinin iş alabilmek için rüşvete başvuruyor şeklinde algılandıklarını göstermektedir (Kurtuluş; 1999, s.3) . Dolayısıyla, özel kesim ve kamu kesimindeki yolsuzluk birbirini besleyen bir süreç şeklinde işlemektedir.

Ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelere paralel olarak giderek genişleyen devlet fonksiyonlarının, toplum çıkarlarına değil de, kişisel çıkarlara paralel olarak kullanımı ve genişletilmesi, ülkelerin ağır ekonomik krizlere girmesine yol açabilecek kadar önemli boyutlara ulaşmıştır. Ekonominin sahip olduğu kaynaklardan önemli bir bölümü, kamu bütçeleri aracılığıyla, devlet tarafından harcanmaktadır. Kamu sektörüne aktarılan trilyonlarca lira tutarındaki milli gelir payının ancak isabetli bir şekilde harcanması ile ülkedeki kamu hizmetlerinin en iyi şekilde görülmesi sağlanabilecektir. Fakat, kaynakların israfçı bir tutumla harcanması halinde kamu hizmetleri aksayacağı gibi, devlet fonksiyonlarını ifa edemeyecek, iktisadi ve sosyal gelişme de sekteye uğrayacaktır. Bu açıdan, bütçenin ve bütçe sisteminin rasyonel esaslara bağlanması kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesinin temel şartıdır.

Toplum hayatı içinde yer alan her kurum gibi, bütçenin de fonksiyonları bulunmaktadır. Bütçenin fonksiyonları, bütçeye yüklenmiş olan görevler anlamına gelmektedir. Ekonomik ve toplumsal hayattaki gelişmelere ve devlet anlayışındaki ve ekonomik-mali düşüncelerdeki değişmelere göre bu fonksiyonlar hemen hemen bütün ülkelerde gelişme göstermiştir (Tüğen; 1999, s.18). Bütçe sürecinde görev alan karar verici ve uygulayıcılar tarafından bu fonksiyonların gerçekleştirilmesi, aynı zamanda onların bazı güçlere de sahip olmasını sağlamaktadır. Bu güçleri şöylece sıralayabiliriz:

1- *Mali Güç*: Bütçeleme yoluyla devlet dahilindeki kamu kurum ve kuruluşları kendilerine tahsis edilen ödenekler yoluyla kamu hizmetlerinin etkin ve

verimli olarak sunulmasından sorumludurlar. Kamu hizmetlerinin sunumunda belli bir plan dahilinde, önceliklere göre mümkün olan en az kaynak (ödenek) tahsisi ile en yüksek faydanın elde edilmesi temel hedeftir. Amerikan eski başkanlarından Calvin Coolidge'nin dediği gibi “hiçbir şey devletin parasını harcamaktan daha kolay değildir” (Aktan, 1999, s.153). Dolayısıyla elde edilen bu mali gücün israflara yer verilmeksizin ve toplumun bilgisi dahilinde kullanılması gerekmektedir.

2- *Ekonomik Güç*: Bütçe ülke ekonomisi üzerinde , kamu ve özel kesim dahil olmak üzere geniş bir etki alanına sahiptir. Konjonktürel hareketlerle mücadele edilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesi, iktisadi istikrarın sağlanması ve sürekliliği gibi ekonomik ve mali politikaya ilişkin hedeflerin gerçekleştirilmesinde kamu bütçelerinin etkisi ve gücü inkar edilemez.

3- *Siyasi Güç*: Hükümet edenler kendi siyasi programlarını kamu bütçeleri ile hayata geçirirler ve halka gelecek dönemle ilgili olarak bir takım vaatlerde bulunurlar. “Bütçe Hakkı”<sup>\*</sup> nın doğal bir sonucu gereği bu vaatlerin ve öngörülerin yasama organının onayından geçmesi gerekir. Aksi takdirde, hükümetin istifa etmesi beklenir. Dolayısıyla hükümetlerin ayakta kalabilmeleri, tekrar seçilmeyi garantileyebilmelerinin en önemli aracı bütçedir. Bu nedenle hükümeti oluşturan siyasi parti ya da partiler sürekli kendi seçim bölgelerine daha fazla kaynak tahsis etmenin peşindedirler. Diğer taraftan, seçmenler genelde oy kullandırlarken, ödedikleri vergilerin karşılığında kendilerine en yüksek kamusal tatmini sağlayacak partileri tercih edeceklerdir.

4- *Hukuki Güç*: Bütçeler ülkede geçerli olan hukuk düzeni içinde hazırlanır, uygulanır ve uygulama sonuçları denetlenir. Bütçe Kanunu ile kuruluşlar genelde bir takvim yılı ile sınırlı bir sürede ve her yıl tekrar eden bir süreç içerisinde harcama yapma ve gelir toplama yetkisini elde ederler. Bütçenin hukuki gücü bir kanun olma özelliğine sahip olmasından kaynaklanır. Çünkü, bütçe kanununda yer almayan herhangi bir gelirin o yıl içerisinde toplanması ya da harcamanın yapılması mümkün değildir. Diğer taraftan, başka kanunlardan farklı olarak Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanunu veto etme yetkisi yoktur, aynen onaylamak zorundadır.

5- *Sosyal ve Kültürel Güç*: Bütçe sadece kamu kesimini değil, özel sektörde yer alan kurumları ve bireyleri de etkileme gücüne sahiptir. Bütçe yoluyla

---

\* Bütçe hakkı kavramı parlamentoların kamu gelirleri ile giderleri üzerinde bunlara yetki tanınması ile ortaya çıkmış ve bu hakları kavrayan bir şekilde yerleşip gelişmiştir. Bütçe hakkı genel olarak milletin kendisini yöneten hükümetine kamusal gelirlerin toplanması ve bunların kamusal hizmetler için harcanması konusunda vermiş olduğu izindir.

ortaya çıkan harcama bileşimleri toplumda yaşayan insanların yaşam standartları, kültürel değerleri üzerinde etkili olur. Örneğin; sosyal amaçlı transferler yoluyla düşük gelirli sosyal kesimlerin gelirlerinin artırılması ya da bu vatandaşların kamu hizmetlerinden parasız ya da maliyetinin altındaki fiyatlarla faydalanmaları mümkün olabilecektir. Özellikle bütçeden eğitime ve sağlığa ayrılan paylar, direkt toplumun sosyo-kültürel yapısına da yansıtacaktır.

*6- Fizik Çevre Üzerindeki Güç:* Bütçe yoluyla kıt kaynakların yönetimi, tahsisi kamu ve özel sektör kuruluşlarının normatif ve süreçsel niteliklerini etkileme gücüne sahiptir. İşletmelerin kuruluş yerinin belirlenmesinden çevreye verebilecekleri zararların önlenmesine dek uzanan geniş bir alanda bütçe yoluyla getirilebilecek sınırlamalar (vergileme gibi) fizik çevre üzerinde etkili olmaktadır. Bütçe yoluyla sağlanan birtakım teşvikler (yatırım indirimi, gümrük muafiyeti, vergi erteleme gibi) özendirici ya da engelleyici niteliği ile ülke içindeki bölgesel ve ekonomik gelişme farklılıklarının artmasına ya da azalmasına yol açabilmektedir.

Niçin bütçe etiği sorusunun cevabı, bu güçlerin nasıl kullanıldığında yatmaktadır. Bütçe sürecinde bu güçlere sahip olan karar verici ve uygulayıcıların yanı sıra, parlamenterler bütçeden halkın beklediği etik performans ve sosyal sorumluluğa sahip olmadığında, güç ekonomik ve politik yozlaşmayı da beraberinde getirecek, hizmetlerde etkinlik sağlanamayacağı gibi vatandaşların kamu hizmetlerinden en optimal şekilde yararlanma imkanı da azalacaktır. Sonuçta vatandaşın bütçeye ve onu uygulayan yönetime güveni kalmayacağı gibi, bütçenin kendisinden beklenen fonksiyonlarını gerçekleştirilmesi de mümkün olamayacaktır.

Toplumda yaşayan insanların devletten temel isteği kamusal ihtiyaçların karşılanmasıdır. Bu nedenle, kamusal gelirlerin toplanması ve bunların kamusal hizmetler için harcanması konusunda sahip oldukları yetkiyi kendilerini yöneten hükümetlerine devretmişlerdir. Hükümetlerin devraldıkları bu hakkı ve yetkiyi en iyi biçimde uygulamaya geçirmeleri gerekir. Bu bağlamda, kamu bütçesi aracılığıyla bütçenin her aşamasında sorumlu olan organların sahip oldukları güçleri kamu yararını optimize edecek şekilde kullanılmasının sağlanabilmesi için, kamu bütçelerinin bütçesel bir ahlak anlayışı içinde hazırlanmaları gerekir. (Canbay; 1998, s.49). Bu açıdan, bahsedilen güçlerin anayasal - yasal - kurumsal düzenlemelerle sınırlandırılması ve etkin bir kamusal denetim mekanizması oluşturulması şarttır. Ancak, bu düzenlemeler yapılırken bütçesel bir “etik”in nasıl gerçekleştirilebileceği sorunsalı hareket noktası olarak dikkate alınmalıdır.

#### **IV. “Bütçe Etik”inin Alanı**

İnsanların kendi yaşamlarında ya da kamusal yaşamda kararlar alırken ya da eylemde bulunurken, karşılaştığı sorunlar karşısında sorduğu sorular genelde etik sorunlarla ilgili sorulardır. Dolayısıyla, insan (ve toplum) yaşamını, gelişimini v.b. etkileyen her durum, eylem ve koşul “etik”in ilgi alanı içerisindedir. Bütçe

kapsamında neyin doğru, neyin yanlış olduğunun sorgulandığı alanda “bütçe etik”inin ilgi alanı, bütçe sürecinde ortaya çıkan yolsuzluklar, çıkar çatışmaları, sosyal ve kamusal sorumluluğun ne ölçüde gerçekleştirilebildiği ya da niçin gerçekleştirilemediği gibi konulardır.

Yukarıda tanımladığımız bu alan kapsamında “bütçe etik”i; etik kural ve davranış normlarının bütçenin her aşamasına egemen olan işleyiş mekanizmalarına entegre olmasıdır. Tanımı biraz daha açacak olursak “bütçe etik”i; bir ülkede bütçelerin hazırlık aşamasından, uygulama, denetim ve sonuçlarının topluma sunulmasına kadar olan her aşamada kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmeleri için sahip olmaları gereken ahlaki normlar ve değerlerdir (Canbay; 1998, s.38). “Bütçe etik”inin gerçekleştirilmesinde, toplumun ahlaki beklentilerinin ve taleplerinin yöneldiği adres öncelikle devlet olmak üzere, bütçenin hazırlanmasından, uygulanmasından ve denetiminden sorumlu olan tüm karar birimleri ve organlardır.

Bütçenin temel hedefi, mal ve hizmet üretiminin planlanması yoluyla toplumsal ihtiyaçların karşılanmasıdır. Yani hedef, kamusal mal ve hizmet üretimidir. Bu üretimin gerçekleştirilmesinde, hükümetler kamu bütçeleri yoluyla bir sorumluluk üstlenmektedirler ve bu sorumluluk toplumun belirli bir kesimine karşı olmayıp, tümüne yöneliktir. Aynı şekilde, bu süreçte yer alan ve bütçeyle bağlantısı bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bu kurumlarda görev alan kişilerin de sorumluluğu söz konusudur. Dolayısıyla, “bütçe etik”i ile “sosyal etik” bu noktada çakışmakta ve her ikisi de aynı amaca yönelmektedir; “toplumsal çıkarların korunabilmesi için uyulması gereken etik normların araştırılması ve verili koşullarda daha insancıl bir toplumun oluşturulmasına yönelik imkanların belirlenmesi” (Schulze; 1997, s.37). Bu nedenle, “bütçe etik”ini konu alan bir çalışmanın “sosyal etik”ten soyutlanması mümkün değildir.

Etik dinamik bir kavramdır. Dolayısıyla “bütçe etik”i siyasal, ekonomik ve toplumsal yapı ve bu yapının etkileyeceği toplumsal ve kurumsal ilişkiler bazında gelişecektir. “Bütçe etik”inin temel işlevi, devlet ve kamu kurumlarının bütçe yoluyla elde ettikleri güç ve imkanları rasyonel şekilde kullanmalarını sağlayacak ve toplumda yaşayan insanların da bütçe yoluyla kamusal mal ve hizmetlerden en optimal düzeyde yararlanmalarına imkan verecek davranışlara yol göstermektir.

## **V. Etik Yaklaşımlar ve Bütçe Etiği**

Ahlak felsefesi kendi içerisinde; normatif ve pozitif ahlak, objektif ve-subjektif ahlak, mutluluk ahlakı ve ödev ve sorumluluk ahlakı, dinsel ve laik ahlak gibi sınıflara ayrılmaktadır (Aktan;1999, s.4-5-6). Ancak, biz çalışmamızda, bu tür etik sınıflandırmalara girmeksizin etiğin kaynağı olarak temel alınan üç görüşe dayalı olarak bütçe etiğini kavramsal açıdan ortaya koymaya çalışacağız. Bunlar: 1- Tanrısal - İlahi Kaynak, 2- Toplum ve 3- Bireydir (Alkan, 1993, s.88-95). Bu üç temel kaynağı bütçe etiğine dayanak olup olamayacağı yönünden

değerlendireceğiz.

Tanrısal - İlahi kaynağı bütçe etiği için bir dayanak olarak almamız bilimsel yöntemlerle uyuşmamaktadır. İlahi belirli ahlaksal ilkeler vardır ve bu ilkeler öbür dünyadaki ödül-ceza ikilemi ile kuvvet kazanmaktadır. Örneğin Tevrat'ta rüşvet yasaktır ve büyük günahdır... Osmanlıda da Tanzimat döneminde, görevli göreve başlarken rüşvet almayacağına dair Kur'an'a el basıp ant içmiştir ( Selçuk; 1997, s.6). Ancak, bütçe gibi rasyonalizasyonun temel olduğu bir alanda , kişisel duygu ve inançlara dayalı dinsel bir baskı oluşturmak yoluyla bütçe etiğini gerçekleştirmek akla uygun değildir. Diğer taraftan, bütçeye hakim olacak norm ve ideallerin ilahi ahlaksal ilkeler doğrultusunda oluşturulması, bunların tartışmasız kabul edilme zorunluluğunu da beraberinde getirecektir. Bu nedenle tanrısal -ilahi kaynağı bütçe etiği için bir kavramsal yaklaşım aracı olarak kullanamayacağımız açıktır.

Toplumu çıkış noktası olarak alan etik görüşe göre, bir toplumdaki etik yapıyı o toplumda var olan ilişkiler, siyasal ve ekonomik örgütlenme biçimi v.b. unsurlar etkiler. Diyalog etiği ya da sosyal etik olarak da adlandırılan bu toplum merkezli anlayış, toplumsal sorumlulukların ve toplum karşısındaki ahlaki yükümlülüklerin tanımlanmasına yönelir (Schulze; 1997, s.51).Hatta bazı yazarlar etik bozulmanın, kişilerin değerlerinden çok toplumsal değerlerdeki etik bozulmadan kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, kişisel değerler toplumsal değerlerin bir parçasıdır. Bu nedenle, eğer toplumsal değerler kişinin bireysel çıkarlarını maksimize etmeyi teşvik ediyorsa, yani bencilliği onaylıyorsa, sonuçta bireyler de aynı değerleri kabul edecektir (Kılıçbay; 1994, s.4). Ancak toplumsal, mali, ekonomik ve siyasal yapı zamana, mekana ve toplumdan topluma değişiklik gösteren dinamik bir yapıya sahiptir. Bu nedenle topluma dayalı etik yaklaşımın evrensel ve sürekli bir niteliğe sahip olması oldukça zordur. Ancak, “en yüksek iyi”yi elde etme evrensel bir etik olgusunun zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Evrensel etik, bireyin sosyal, ekonomik ve ekolojik çevresiyle uyum içinde yaşamasının gereklerini düzenler. Zaten etiğin temel işlevi, ortak yaşam kuracak uyumlu davranışlara yol göstermektir. ( Akkoyunlu; 1998, s.127.)

Etik ideal insana özgü davranışı inceler. İdeal insanın oluşumunda ise; kişilik yapısı, ruhsal durumu, kültürel alışkanlıkları, yetişme tarzı, hayat görüşü, yaşam tarzı gibi unsurlar etkili olurlar ve bireysel etiğin de çerçevesini belirlerler. Bireyi baz alan etik anlayışa aynı zamanda pragmatik yaklaşım ya da monolog etiği de denilmektedir. Ancak, unutulmamalıdır ki, toplumsal kaynaklı etikte olduğu gibi birey kaynaklı etik de değişken bir niteliğe sahiptir. Çünkü, bireysel anlayış ve ahlaki yapı bireyden bireye değişiklik gösterir ve bu tür etik yaklaşımın da evrensel bir nitelik taşıması mümkün değildir.

“Bütçe etik”ine kavramsal olarak temel alabileceğimiz iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar; toplumsal etik ve bireysel etiktir. Bu noktada karşımıza bazı sorunlar çıkmaktadır. “Bütçe etik”inin kavramsal çerçevesini belirlerken

toplumsal, mali, iktisadi ve siyasi çıkarlara mı, yoksa etik olana mı öncelik vereceğiz ya da bireysel anlamda bir “etik”in gerçekleştirilmesi “bütçe etik”ini sağlamada yeterli midir? Aslında, bu soruların cevabı hepsinin bir arada gerçekleştirilmesi olacaktır. Yukarıdaki yaklaşımları temel alarak “bütçe etik”inin kavramsal çerçevesini bu iki yaklaşım doğrultusunda irdelemeye çalışacağız.

### *1- Toplumsal Kaynak ve “Bütçe Etik”i*

Bütçenin temel amacı, işlevi ve hedefi kamusal mal ve hizmet üretimi yoluyla toplumsal taleplere cevap vermektir. Ancak, bunu gerçekleştirirken bütçe iktisadi ve siyasi dinamiklerin dayatmasıyla karşı karşıyadır. Bu dayatmalar kimi zaman bütçe ile toplumun istekleri ya da çıkarlarının ters düşmesine, bir takım ahlaki olmayan uygulamalara yol açabilir. Bu durumda acaba etik olana mı öncelik verilmelidir, yoksa siyasi ve iktisadi önceliklere mi? Örneğin, bütçeyi hazırlayan organlar ülke ile ilgili verileri çok iyi tahmin ve tahlil edebilme becerisine sahip olmalıdırlar. Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerine ait rakamların genel ekonomik duruma uygun ve gerçekleşmesi ihtimali yüksek veriler olması bütçede samimiyet ilkesinin gereğidir. Ancak, bir takım kaygılarla ( hükümetlerin, muhalefetin ve kamuoyunun eleştirisinden çekinmeleri ya da kredi notu veren çeşitli uluslararası kuruluşların yardım ve kredilerinden yararlanma kaygısı gibi ) bu rakamların gerçek durumu yansıtmayacak bir hale getirilerek bütçenin oluşturulması ne ölçüde ahlakidir?

Bütçe sürecindeki tüm uygulamaların etik gereklere uygun olmasını beklemek de mümkün değildir. Bu durumda bütçeye ilişkin etik kuralların , toplumsal refahı ve çıkarı optimize edici, destekleyici bir niteliğe sahip olması gerekir. Bu da etik olanla, toplumsal çıkarların uyumlaştırılması demektir. Kamu bütçesi ve politik organlar arasındaki bağlar incelendiğinde; toplumda mevcut çeşitli baskı gruplarının kamu kesimini ve bütçesel kararları etkilemeye çalıştıkları, her baskı grubunun kendi tercih ve çıkarlarını esas aldığı görülür. Bu anlamda değişik mal ve hizmetlerin nispi değerleri üzerinde bir “sosyal fikirbirliği” sağlanması, kaynakların toplumsal anlamda etkin kullanılmasını da sağlar( Falay; 1995, s.25) Bunun için ise, bütçelerin hazırlanmasından denetime kadar olan süreç içerisinde anayasal- yasal ve kurumsal düzenlemeler yoluyla bütçe ve etiğin entegrasyonu sağlanmalıdır.

Örneğin ülkemizde bütçenin finansmanında yıllarca vergi alma borç al politikası uygulanmıştır. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri ise hükümetlerin borçlanma yetkisinin yasal bir düzenlemeyle sınırlandırılmamış olmasıdır. Hükümetler bu yasal boşluktan yararlanarak, ihtiyaçlarının ötesinde rahatça, hiçbir hesap ve açıklama yükümlülüğü altına girmeksizin borçlanabilmişlerdir. Bu durum toplumun tepkisini her ne kadar çekmişse de yasal boşluk nedeniyle uygulama sürmüştür. Sonuçta bütçe hukuksal bir belgedir. Ancak, bu belgenin de asgari hukuksal bir etiği içermesi gerekir. Bunun için



toplumsal çıkarlarla etik gereklerin entegrasyonunu sağlayacak yasal (hatta anayasal) düzenlemeler yoluyla bütçe etiğini gerçekleştirmek mümkün olabilecektir. Bu yöndeki yasal düzenlemenin bir örneği Maastricht Antlaşmasının mali kurallarında yer almaktadır. Buna göre, genel bütçenin açığı açığı gayri safi yurt içi hasılanın %3'ünü, genel devlet borcu gayri safi yurtiçi hasılanın % 60'ını geçemez. Diğer taraftan, toplumsal taleplerin en iyi şekilde gerçekleştirilebilmesinin yolu, diyaloga dayalı sürekli bir uzlaşma zemininin sağlanabilmesidir. Bu bağlamda, bütçelerin Mecliste görüşülmesi sırasında, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinin de bu görüşmelere katılmalarına ve söz sahibi olmalarına imkan verecek bir uygulamaya gidilmesi yararlı olacaktır.

## *2- Bireysel Kaynak ve Bütçe Etiği*

Bütçe etiğini gerçekleştirmede en önemli faktör insandır. Çünkü ahlak bütçeye, bu süreçte yer alan karar verici ve uygulayıcıların şahsında girer. İnsanın sahip olduğu moral ve ahlaki değerlerin niteliği bütçe etiğinin anahtarıdır. Bütçe etiği kapsamında öne çıkan temel değer seti ise kamu yararidir. Dolayısıyla, bütçe sürecindeki karar verici ve uygulayıcıların alacakları kararlarda adalet, eşitlik, etkenlik gibi kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik değerleri ne ölçüde ön planda tuttukları önemlidir. İnsanın sahip olduğu moral ve ahlaki değerlerinin niteliği günümüz toplumlarında oldukça farklılaşmış bulunmaktadır. Dürüstlük, fazilet, erdem, hakkaniyet, eşitlikçilik, adalet gibi değerler yerini ekonomik ve politik yozlaşmanın beraberinde getirdiği bireysel çıkar kaygılarına bırakmış görünmektedir. Rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık, siyasal kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, patronaj, rant kollama, kamu sırlarını sızdırma, vurgunculuk, siyasal dalavere gibi davranış ve eylemler siyasal yozlaşmalara örnek olarak gösterilebilir (Aktan; 1992, s.25)

İnsanın yapısı ve kişiliğinin toplumsal alanda belirleyici bir nitelik taşıdığı kuşku götürmez bir gerçektir. Ancak, bütçe etiğini gerçekleştirmenin yegane yolu moral ve ahlaki değerleri yüksek insanların varlığı değildir. Aynı zamanda bu süreçte yer alan insanların mesleki açıdan bireysel ve toplumsal doyumları da önemlidir. İşini sevmeyen ya da konsantre olamayan insanların mesleki görev ve sorumluluklarını tam anlamıyla yerine getirmeleri zordur. Hem üst hem de alt düzey kamu çalışanları, her ne kadar kontrol altında olsalar dahi, yolsuzluk olayına taraf olup olamamak açısından kişisel tercihleri ile başbaşıdırlar. Ancak, ahlaki değerleri, eğitimleri, gelir durumları, işlerinden haz alıp almamaları, görevlerinde ilerleme ve yükselme koşulları yolsuzlukla yakından ilgilidir (Işık; 1999, s.2). Düşük ücretle çalışan, iş değiştirme imkanları kısıtlı olan, hayat şartları ağır bir ekonomik ortam içinde bulunan kişilerin bireysel çıkarlarını toplumsal çıkarların üstünde tutma ya da yolsuzluğa yönelme ihtimali kuvvetlidir. Bu açıdan, bütçe sürecinde ortaya çıkan insan davranışlarının etik açıdan analizi ve bütçe etiğini

gerçekleştirmeye yönelik yolsuzlukları, bireysel çıkar kaygılarını önleyici, bireyin korunmasına ve kamu güvenliğinin artırılmasına yönelik etik kodların geliştirilmesi gerekir.

### **Sonuç**

“Bütçe etik”i henüz yeni bir kavram olduğu için üzerinde daha çok çalışılması gereken bir konudur. Özellikle bütçe sürecine hakim olacak ( olması gereken) etik norm ve değerler, makalenin sınırlarını fazla genişleteceği için, bu çalışmada, sadece bütçe etiğinin genel çerçevesi çizilerek kavramsal bazda ele alınmaya çalışılmıştır.

“Bütçe etik”inin kavramsal çerçevesini iki temel kaynağa dayandırmış bulunmaktayız. Bunlar toplum ve bireydir. Bütçe sürecinde kamusal mal ve hizmet talepleri karşılanırken, toplumsal faydanın, başka bir ifadeyle kamu yararının gerçekleştirilmesi temel hedeftir. Ancak bu hedefe ulaşırken, bütçesel bir etiği gerçekleştirmede etik değerlere mi yoksa iktisadi, mali, siyasi v.d. çıkarlara mı öncelik verileceği önemli bir sorunsaldır. Ancak, tüm bütçe uygulamalarının da etik gereklere uygun olmasını beklemek mümkün değildir. Bu noktada etik olanla, iktisadi, mali, siyasi olan çıkarların uyumlaştırılması, birbirini desteklemesi, kısacası etik ile bütçenin entegrasyonunun sağlanması uygun olacaktır. Diğer taraftan, bütçe ile toplum arasında diyaloga dayalı bir uzlaşma zemininin oluşturulması gerekir. Özellikle bütçenin mecliste görüşülmesi aşamasında sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşlarının temsilcilerinin bu görüşmelere katılımı ve fikir beyanı hakkına sahip olmaları ile kamusal faydanın en etkin şekilde gerçekleştirilebilmesi imkanı doğacaktır

Etik söz konusu olduğunda toplum ve insandan soyutlanması düşünülemez. Bütçe sürecinde de etik performansın ve sorumluluğun sağlanmasında en önemli görev insan faktörüne düşmektedir. Bütçeyi hazırlayan, uygulayan ve denetiminde görev alanların dürüst, samimi, bilgili ve görev sorumluluğuna sahip insanlar olması bütçe etiğini gerçekleştirmeyi kolaylaştıracaktır. Ancak, insan faktörünün yanı sıra yapılması gereken bir takım hukuki düzenlemelerin de göz ardı edilmemesi gerekir. Bütçenin kendisinden beklenen fonksiyonlarını gerçekleştirmesini güçleştiren, bütçe ilkelerini ihlal eden, denetim etkinliğini azaltan, bütçe sürecini yıpratın ve hantallaştıran uygulamaların hukuki dayanakları da ortadan kaldırılmalıdır. Bütçe yoluyla önemli güçlere sahip olan hükümetler, milletvekilleri ve bürokratların bu güçlerinin toplumsal faydayı azaltmasına imkan vermeyecek ölçüde sınırlandırılması gerekmektedir. Bunun için ise, bütçenin uygulanmasından sonuçlarının topluma açıklanmasına kadar olan süreç içerisinde, “bütçesel etik”i gerçekleştirmeye yönelik anayasal - yasal - kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Kamuda hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi, performans yönetimi ve denetimin bütçe sürecinde işlerlik kazandırılması, kamu mali hesaplarında şeffaflık ve saydamlığın sağlanması “bütçe

etik”inin gerçekleştirilmesinin temel koşullarıdır.

Sonuç olarak, bütçe gelir ve gider rakamlarının yer aldığı bir belge olmanın ötesinde bir ahlak belgesidir. Bütçeyi hazırlayan ve onaylayan insanların millete karşı olan samimiyet ve dürüstlüklerinin bir ifadesidir. Ancak, bütçenin sadece hazırlanması ve onaylanması aşamasında değil, uygulanması, denetlenmesi ve sonuçlarının topluma sunulmasına kadar olan her aşamada bütçenin bir ahlak belgesi olma gereği devam etmektedir. Kamusal faydanın gerçekleştirilebilmesi, bütçenin asgari bir etik çerçevesinde uygulanmasına bağlıdır. Bütçesel bir etiğe sahip olmayan ya da etik değer kaybına uğrayan bütçelerle devletin, bütçeden beklenen ekonomik, mali ve sosyal görevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmesi mümkün değildir.

### KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can; **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, AFA Yayıncılık, İstanbul 1992.
- Aktan, Coşkun Can; **Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru (4), Toplam Ahlak Yönetimi**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999.
- Aktan, Coşkun Can; “ Müsrif Devlet ve Bütçedeki Savurganlıklar ” , **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı :26, Mart-Nisan 1999.
- Akkoyunlu, Ertan; “Çevre Etiği”, **TODAİE Yay.**, Sayı 31, Cilt 31, 1998.
- Alkan, Türker; **Siyasi Ahlak ve Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınevi, Ankara 19993
- Barterls, Robert; **Ethics in Businnes**, Ohio State Univ. Ohio, 1963.
- Canbay, Tülin; " Bütçe Etiği ve Türk Kamu Bütçelerinin Etik Değeri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 4, Aralık 1998.
- Delius, Herald; **Günümüzde Felsefe Disiplinleri**, (Çev. Doğan Özlem), İnkılâp Yayınları, Ankara 1997.
- Falay, Nihat; “ Kamu Kesimi ve Özel Kesim Bütçe İlişkileri ve Benzerlikleri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, II. Cilt, TODAİE Yayın No: 262, Ankara, Aralık 1995.
- Işık, Hüseyin; “Yolsuzluk Olgusunun Kamu Çalışanları ve Bireyler Açısından İncelenmesi”, **Maliye Yazıları Dergisi**, S:67.
- Kılıçbay Ali; “ El Kirliyse Yıkandır, Ya Toplum Kirliyse”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:30, Ankara, Eylül- Ekim 1994.
- Kuçuradi, İonna; **Etik**, Meteksan Ltd., Ankara, 1988.
- Kurtuluş, Erciş; “ 1999 Uluslar arası Yolsuzluk Algılama Endeksleri ve Türkiye'nin Durumu”, **Maliye Yazıları Dergisi**, 1999.
- Lee, Young Ha; “ Managers Work Values in Different Cultures: The Korea Electric Power Corporation”, **The Handbook of Human Ressource Management**, ED. Brion Towezs, USA Blacwell Pub. İnc 1996, s.511
- Schulze, Nergis; “ İşletme Etiği Konusuna Kavramsal Bir Yaklaşım” , **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 4, Aralık 1997.
- Selçuk, Sami; “ Yolsuzluklar”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:44, Ankara, Ocak – Şubat 1997.
- Tüğen, Kamil; **Devlet Bütçesi**, (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı), İzmir, 1999.
- Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük 1**, Ankara 1988.