

KAMU BÜTÇESİNDE YAPI-ARAÇ UYUŞMAZLIĞI: KURAMSAL ANALİZ

Yrd. Doç. Dr. Ferhat AKBEY*

ÖZ

Bütçe teorisi, yirminci yüzyıla geleneksel bütçe dahil, tam altı bütçe sistemi sığdırmıştır. Ortalamada yaklaşık her onyediyılda bir yeni bütçe sistemi anlamına gelen bu durumun esas itibarıyla üç nedeni vardır: Birincisi, “bütçe hakkı” kavramının bu yüzyılda, ekonomik konjonktürdeki değişimlere duyarsız biçimde ve maliye politikası hakkı aleyhine, katı yorumlanmasıdır. İkincisi, bu yanlış yorumda ve liberal söylem kaynaklı klasik bütçe ilkelerinde ısrar edilmesi sonucu, kamu bütçesinde görülen yapı, araç ve amaç uyumsuzluklarıdır. Bu uyumsuzluklar “tek bütçe sistemi baskısında” cisimleşmiş ve bu yüzden ekonomik öncelikler değiştikçe, bütçe sistemleri de değişmiştir. Üçüncüsü ise, bahsedilen uyumsuzlukların yapısal biçimde ele alınmaması ve bu yüzden bütçe sistemlerinin ekonomik konjonktürü takip etmekte geç kalması anlamında ortaya çıkan “sistemik gecikme”dir. Sürecin nihai merhalesi olan Performans Esaslı Bütçeleme de bu uyumsuzlukları yapısal olarak kavrayamadığı için, kuramsal açıdan ve uygulamada sorunlara sebep olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Bütçe Sistemleri, Bütçede Sistemik Gecikme, Performans Esaslı Bütçeleme*
JEL Sınıflandırması: *H60, H61*

STRUCTURE-TOOL DISCREPANCIES IN PUBLIC BUDGET: THEORETICAL ANALYSIS

ABSTRACT

Throughout twentieth century, the budgetary theory has exhausted six budgeting systems including the Classical one. This means one budgeting system per about seventeen years in average, and there were three main causes of these rapid changes: First, the concept of “power of purse” has been evaluated rigidly against the “power of fiscal policy”, in contrast to transformations in economic conjuncture. Second, as a result of insistence on this rigid evaluation, and on classical liberal budgetary principles, there have arisen discrepancies between budgetary structures, means and goals. These discrepancies have been reflected by “one budget constraint”, and thus, budgeting systems have been changed along with economic priorities. Third, due to these discrepancies that hadn't been handled structurally, “systemic lags” have emerged in terms of tardiness of budgeting systems in following economic conjuncture.

Keywords: *Budgeting Systems, Budgetary Systemic Lags, Performance Based Budgeting*
JEL Classification Codes: *H60, H61*

* Erciyes Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, ferhatakbey@erciyes.edu.tr

1. GİRİŞ

İktisadi hayattaki dönüşümler kaçınılmaz biçimde, bir maliye politikası aracı olarak devlet bütçesini ve bütçe sistemlerini etkilemektedir. Devletler, günün ekonomik koşullarına uygun ve mali yapılarını en iyi yansıtacak bütçe sistemlerini uygulamaya çalışmakta, bu da bütçe sistemlerinin evrimini ortaya koymaktadır. Burada temel sorun bütçe sistemlerinde sıklıkla değişikliğe gidilmesidir. Elbette zamanın ekonomik şartlarına bağlı olarak, bu değişiklikler normal karşılanabilecektir. Ancak bize göre mesele yalnızca konjonktüre uyum değildir. Konunun özünde daha yapısal sorunlar bulunmaktadır. Bunların önemli bir bölümü de bütçe teorisindeki temel ezberlerden, yapının doğru biçimde ele alınmamasından ve teorideki temel uyumsuzluk ve çelişkilerin yeterince analiz edilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Sorunların kaynağında bütçe hakkının katı biçimde yorumlanması ve bu katı yorumun da etkileriyle, bütçe sistemlerinde ve uygulamalarında görülen yapı, araç ve amaç uyumsuzlukları vardır. Parlatmentonun bütçe hakkını savunmak elbette her teorisyenin doğal refleksidir. Fakat mutlak monarşi karşısındaki mücadeleler sonucu elde edilen bu hakkın, seçilmiş iktidarların maliye politikası oluşturma ve uygulama hak ve yetkisini olumsuz etkileyecek vurgulara sahip olmaması gerekmektedir. Aksi taktirde, “temsili demokrasi krizi” şeklinde tanımlanan, yüzyılın siyasal krizi daha da derinleşecek, hükümetlerin etkin olarak iktisat ve maliye politikası uygulaması daha da zorlaşacaktır. Bütçe yapı ve süreçlerindeki temel uyumsuzluklar, bütçe sistemlerinin deviniminde etkili olmaktadır. Bütçe ilkeleri arasında görülen uyumsuzluklar; bütçe sistemlerindeki değişimin iktisadi koşullardaki dönüşümleri yakalayamamasından kaynaklanan sistemik gecikme; değişen koşullar karşısında, bütçe yapı ve süreçlerinde görülen esneklik-istikrar ikilemi; ve birbirinden farklı türden mal ve hizmet sunan tüm kamu kurumları için tek bütçe sistemi uygulama baskısı da, bütçe lemede sürekli olarak sistem değişikliğine gidilmesinin yapısal sebepleri arasındadır.

Bu çerçevede çalışmanın ilk kısmında bütçe hakkının katı yorumlanması ele alınmıştır. Sonrasında, bütçe sistem ve yapılarında görülen yapı, araç ve amaç uyumsuzlukları ortaya konmuştur. Bu bağlamda, kamu bütçesinde sistemik gecikme, esneklik istikrar ikilemi, bütçe ilkeleri arasında uyumsuzluklar, çok yıllık bütçeleme ve muhtemel risklere değinilmiştir. Üçüncü kısımda ise, bu yapısal problemler ışığında, Türkiye’de Performans esaslı Bütçe uygulamasında yaşanan sorunlar ortaya konmuştur.

2. BÜTÇE HAKKININ KATI YORUMLANMASI

Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı denmektedir (Sayar, 1970: 18). Tarifte yer aldığı gibi bütçe hakkı üç aşamada gerçekleşmektedir: Vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkı (Yılmazcan, 1998: 163). Bilindiği üzere, bütçe hakkı, seçilmişlerin monarkın keyfi harcamalarını ve vergi salma yetkisini sınırlandırmak için verilen mücadeleler sonucunda gelişmiş (Bağlı, 2012: 54;

Cox, 2013: 2; Çağan, 2008: 183; Yılmaz ve Biçer, 2010: 202; Kesik, 2008: 290). Bu hakkın evrimi, ortaçağda İngiltere Kralı John'un, baronlarla, onların onayını almadan vergi alınamayacağına ilişkin, üzerinde mutabakata vardıkları bir anlaşma mahiyetinde olan Magna Carta'ya götürülmektedir (Fölscher, 2006: 5). “Bütçe hakkı” Türkiye’de ise kavram olarak, ilk defa 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile kamu mali yönetim hukukunda açıkça ifade edilmiştir (Bağlı, 2012: 41). TBMM'nin “bütçe hakkı” alanındaki yetkileri, 5018 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde “Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.” yönündeki düzenleme ile güçlü bir şekilde vurgulanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 206).

Keynesyen dönemde, devletin ekonomideki payının giderek artması sonucu, doğal olarak yürütme erkinin maliye politikası yetkisi (veya hakkı) öne çıktığından, parlamentonun bütçe hakkı konusunda, belirli oranda aşınma olduğu görülmektedir. Bazı teorisyenlere göre ise, birçok ülkede yasama, bütçeleme ile ilgili yetkilerini gönüllü olarak yürütmeye devretmiştir, çünkü parlamenterler, daha az vergileme ve daha fazla harcama yönündeki kendi siyasal eğilimlerini yürütmeye dayatamayacaktır (Schick, 2002: 16). Bununla birlikte, bu dönemde, sonraki neo-liberal döneme de sirayet edecek biçimde, yasama organına ait bütçe hakkının büyük oranda zayıfladığı, yürütmenin maliye politikası pahasına, bu hakkın kullanımında gerileme yaşandığı, dolayısıyla parlamentonun bu hakkının yeniden tesis edilmesi gerektiği tartışmaları oldukça yoğun biçimde gerçekleşmiştir.

Esasen, bu tartışmaların arka planındaki yaklaşımın temelinde, teorisyenlerin kamu ekonomisi algısına sinmiş bulunan “genişlemeci” yahut “eklemeci” (incrementalist) mantık bulunmaktadır. Buna göre kamu ekonomisi, ve buna paralel olarak devlet bütçesi sürekli genişleme eğilimindedir. Dolayısıyla uygulanan maliye politikası ne olursa olsun, eğer reform yapılmaz ise –ki bazı teorisyenlere göre o da ancak bütçe formatını değiştirir karar alma süreçlerini değil- bütçe büyümeye devam edecektir (Burada son cümle çıkarıldı).

Bu tartışmalar çerçevesinde, , 2000’li yıllara gelindiğinde, bütçe hakkı kavramı yeni bir forma bürünmüş ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi (PEB; “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi”-SPEB olarak uygulanan sistem) bağlamında “yasama bütçesi” (legislative budgeting) biçimini almıştır. Burada yasama ile yürütme arasında bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkide yasamanın rolü denetim ve kontrolden ziyade; (maliye) politika(sı), hesap verebilirlik ve performans bağlamında tanımlanmaktadır (Schick, 2002: 17). Buna rağmen, örneğin birçok OECD ülkesinde, yürütmenin bütçe teklifi, parlamentoda ancak %3’ün altındaki oranlarda değişmektedir. Bu da göstermektedir ki, performans esaslı bütçe girişimleri ile bütçe yapısı değişmekte, ancak bütçe performansı anlamında, bütçenin (ekonomi üzerindeki) işlevleri aynı kalmaktadır (Sterck ve Bouckaert, 2006: 12, 14). Ayrıca burada bir tür çelişki de bahsetmek gerekmektedir. Bilindiği gibi harcama kalemlerine dayalı Geleneksel Bütçe Sistemine (GBS) getirilen en önemli eleştirilerden biri, büyük kurumların hedefleri üzerinde uygulanan aşırı merkezileşmiş parlamenter ve idari kontroldür. Hatta bazı akademik çalışmalarda, o haliyle, geleneksel bütçenin

modasının geçtiği bile ifade edilmektedir (Lewis, 1988: 7). Bu sorunu aşmak üzere, Program Bütçe Sistemi (PBS) ve Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) geliştirilmiştir. Oysa günümüzde, bu sorun yok farz edilerek, bütçe üzerindeki yasama kontrolü PEB bağlamında daha da güçlendirilmek istenmektedir. Muhtemelen bir süre uygulandıktan sonra, “hükümetin elinin kolunun bağlandığı, hareket edemez, iktisat/maliye politikası uygulayamaz hale geldiği” gibi gerekçelerle, bütçe hakkı yeniden yorumlanmaya başlanacak ve sistemde tadilata gidilecektir.

Şurası açıktır ki 1940-1980 döneminin etkisiyle, bütçe hakkı olgusu, günümüzde, büyük oranda katı biçimde yorumlanmaktadır. Temsili demokrasilerde bir monarkın varlığından söz edilemeyeceği halde, harcama ve vergi salma yetkisinin parlamenter denetimle sınırlandırılması anlaşılır bir durumdur. Ancak, parlamento tarafından belirlenen sınırlar dahilinde, bütçe kompozisyonu içinde, değişiklik yapma yetisinin tanınması da, genelde iktisat, özelde ise maliye politikası uygulama hakkının (politika hakkının) bir gereği olmalıdır. Seçilmiş temsilcilerin sınırlandırma ve denetim yetkileri olduğu kadar, siyasal duruşu ve ilkelerinin ve ayrıca parti programının sonucu olarak, seçilmiş hükümetlerin de politika uygulama hakkı vardır. Bu açıdan hükümete, bütçe uygulamaları açısından gerekli esneklik sağlanmalıdır. Oysa devlet bütçesi, bütçe dengesi çerçevesinde, zamanla hükümetin maliye politikasını ve böylece bir bütün olarak ekonomi yönetimini kontrol etmenin bir aracı haline gelmiştir (Caiden, 1982: 518). Esasen Türkiye gibi ülkelerde yasama organının bütçe hakkının güçlü bir biçimde vurgulanmasına pek gerek de yoktur. Çünkü bu gibi, çok partili parlamenter sistemlerde, iktidar partisinin pazarlık/müzakere yapmak zorunda olduğu bağımsız parlamenter aktörlerin sayısı fazla olduğundan, parlamentonun yürütme karşısında, bütçe konusundaki konumu zaten güçlüdür (Posner ve Park, 2007: 4).

Parlamentonun bütçe sürecinde aşırı etkin rol alması konusunda, en önemli endişe, ekonomi ve piyasalar üzerindeki etkisi nedeniyle, bütçe sürecinin gizli tutulması ile ilgilidir. Bu konuda başka bir itiraz da, parlamentonun bütçe sürecine daha fazla müdahil olması halinde, bütçeye ilişkin çok sayıda değişiklik teklifinin sunulabileceği ve neticede bütçe sürecinin olumsuz yönde etkilenebileceğidir. Öte yandan parlamentoların, seçmenlerin gözetilmesi ve siyasi çıkarların öne çıkması gibi nedenlerle bütçe açıklarının artmasına neden olabileceği de ileri sürülebilmektedir (Kesik, 2008: 288, 290).

Ayrıca, yasama organının, bütçe süreçlerine aşırı dahli sonucu, hükümetler, başarısızlıklarına bahane olarak, bütçe politikalarını, parlamentonun mali planlara müdahaleleri yüzünden uygulayamadıklarını çok daha rahat ifade edebilecektir. Kaldı ki, bütçe süreçlerinde çok aktif rol oynayan bir parlamento, çeşitli açılardan sistem için risk teşkil edebilir: Birinci olarak, parlamenterler, çıkar gruplarının yoğun lobi faaliyetlerine açık hale gelebilir [-ki birçok gelişmiş ülkede, çıkar gruplarının ve lobi faaliyetlerinin sayısındaki artışın, bütçe hakkının bağımsız kullanımı ile ilgili olarak, parlamentoların bağımsızlığını azalttığı ifade edilmektedir (Gaeta ve Ercolano, 2012: 64)]. İkinci olarak, nihayetinde yıllık olarak görüşülüp oylanan bütçe tasarısına parlamentodan gelen son dakika müdahaleleri, bu bütçenin bir parçası olduğu, orta vadeli harcama tahminlerinin kaybı ile

sonuçlanabilecektir. Üçüncüsü, parlamenterlerin oluşturacağı bir yasama bütçesi süreci, kamu mali yönetim vizyonu ile uyumlu olmayabilir. Örneğin, artan hesap verilebilirliğin karşılığı olarak, yöneticilere daha fazla takdir yetkisi tanıyan bir vizyonla parlamentonun öne çıkma çabası uyumsuzluğa neden olabilir. Son olarak, parlamentonun bütçe süreçlerini etkileme gayreti, yürütmenin makroekonomik ve mali duruşu ile uyumsuzluk oluşturabilir (Fölscher, 2006: 11-12). Çünkü, parlamenter demokratik sistemde genel olarak politika belirleme yetkisi yürütme organına aittir. Bu nedenle bütçeyi hazırlama yetkisi, yürütme organına ait olmalıdır, çünkü hükümet, programını bütçe aracılığı ile uygular (Çağan, 2008: 184). Dolayısıyla, bütçe süreçlerinde aşırı parlamento etkisi, hükümetlerin mali duruşunu ve politikalarını olumsuz etkileyebilecektir. Bunun literatürdeki karşılığı ise “mali disiplinsizliktir”. Bu çerçevede diyebiliriz ki, geniş bir yasama kontrolüyle birlikte işleyen bir bütçe süreci, demokratik hesap verebilirliği geliştirecektir, ancak böyle bir süreç, potansiyel olarak mali disiplini ve hükümetin verimliliğini etkileme riskini de bünyesinde barındırmaktadır (Posner ve Park, 2007: 21).

Diğer yandan, bütçe hakkının, yasamanın yürütme karşısında sahip olduğu bir “izin verme” ve “denetleme” hakkı olduğu şeklindeki yaklaşımdan ötürü, bütçe uygulamaları zamanla katılaşmış ve hükümetlerin bütçenin bölümleri arasında aktarma yapması, yasama organının iznine (kanun yoluyla aktarım) tabi tutulmuştur. 1980 sonrası bütçe sistemlerinde yaşanan dönüşümler de, bu yapının daha da güçlendirilerek devam ettirileceğine yönelik bir çabanın varlığını ortaya koymaktadır. Elbette ki bu durum, çok hızlı değişen ekonomik koşullara çabucak ayak uydurabilme hususunda, hükümetlerin karar alma süreçlerini etkilemekte ve kamu ekonomisinin cevap verme hızının düşmesine sebebiyet vermektedir. Bu açıdan, bütçe hakkının ortaya çıkışındaki mantığa ve ruha sadık kalınarak, bu hakkın çağın gereklerine uygun olarak yeniden yorumlanması gerekmektedir. Yoksa, uygulanan bütçe sistemi ve politikası ne olursa olsun, ekonomik gelişmelere, ülke ekonomisinin temel dinamiklerinin verdiği yanıtlarda bir “gecikme” yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

3. KAMU BÜTÇESİNDE YAPI, ARAÇ ve AMAÇ UYUŞMAZLIĞI

Aaron Wildavsky geleneksel bütçe sistemini değerlendirdiği bir çalışmada, bütçenin işlevleri arasındaki uyumsuzlukları şöyle ifade etmiştir: “Bütçelemenin aynı anda, (planlama için) devamlılığa, (politika değerlendirme için) değişime, (ekonomik alandaki değişimlere uyum için) esnekliğe, ve (harcamaların sınırlandırılması için) katılığa katkıda bulunacağı varsayılır. Bu farklı ve bir dereceye kadar birbiriyle uyumsuz amaçlar, bütçeleme ile ilgili, varlığını daima sürdürecektir bir tatminsizliğin olacağına işaret etmektedir. Hiçbir süreç, açık bir biçimde; devamlılık ve değişimi, katılık ve esnekliği eş zamanlı sunamaz. Bu yüzden, bu amaçlardan birine odaklanmış bir bütçenin, öteki amaçlara odaklanmış kuramcılarını tatmin etmeyeceği ortadadır” (Wildavsky, 1978: 501).

Wildavsky'nin ortaya koyduğu çelişkili durumun kaynağında, bize göre, iktisadi/mali yapı ile bu yapıyı sürdürmek yahut geliştirmek için ortaya konan amaçlar ve kullanılan araçlar arasındaki

uyuşmazlıklar vardır. Yine bu yapının kendi iç çelişkileri ile amaçları arasındaki uyumsuzluklar da bu bağlamda değerlendirilmelidir. Bu uyumsuzluklar, yukarıda bahsedilen bütçe hakkının yanlış yorumlanması ile birlikte, bütçe teorisinde, çözülmesi oldukça güç ikilemler ortaya çıkarmakta, bunların çözümüne yönelik çabalarsa, bütçe sistem ve yapılarında sürekli değişikliğe gidilmesine sebebiyet vermektedir. Bu yüzden kuramda sürekli olarak tadilata gidilmiş ve 1930’lardan bu yana daha bir asır geçmemişken, PEB’e geçilene kadar (geleneksel bütçe dahil; Milli Ekonomik Bütçe Yaklaşımı, Yatırım Bütçesi uygulamaları ve PEB hariç) altı adet bütçe sistemi gelip geçmiştir. Hatta tek Keynesyen dönemde (1940-1980) dört adet bütçe sistemi denenmiştir.

Bilindiği gibi, bütçe sistemlerindeki gelişmelerin ve değişimlerin kaynak ülkesi Amerika Birleşik Devletleri’dir (ABD). Burns ve Lee Jr. 2004 yılı çalışmalarında, ABD’deki bu sistem değişikliklerini –biraz da alaycı bir söylemlerle- şu şekilde ifade etmişlerdir: “Sıfır Esaslı Bütçelemeden, Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası’na gelene kadarki 30 yıllık süreçte (1970-2000), devlet bütçe sistemleri kavramı, bütçe reformu olgusu ile eşanlamlı olmuştur” (Burns ve Lee Jr., 2004: 1). Görünen odur ki, iktisadi/mali yapı, bütçesel araçlar ve amaçlar arasındaki uyumsuzluklar bütünlüklü olarak ortaya konup tartışılmadan, bu arayışlar devam edecek, ancak sürekli biçimde eksiklikler ortaya konacak ve bu konular tartışılmaya devam edecektir.

3.1. Konjonktürel Uyumsuzluk ve Sistemik Gecikme

Bütçe sistemleri ekonomik yapıyı ve işleyişi geriden takip etmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu bütçesinde bir “sistemik gecikme” ortaya çıkmaktadır. Bizim burada sistemik gecikme olarak değerlendirdiğimiz olgunun, Havens’in (1983: 108) “bütçe sürecinin talepleri ile, süreci değerlendirenlerin sunabildiği veriler arasında yaşanan zamansal boşluk” biçiminde tanımladığı durumdan kaynaklanabileceği kanaatindeyiz. Havens’e göre bu boşluğun nedeni, bütçe sürecinin, uygulamacıları, (hızlı ekonomik dönüşümler karşısında) anlık tedbir ve cevaplara zorlamasıdır.

Sistemik gecikmelerin temelinde, ekonomik gerçeklik ile ekonomi yönetimine hakim olan üst-anlatının zamansal olarak örtüşmemesi de ifade edilebilir. Şöyle ki; örneğin yoğun devletçi uygulamaların yer aldığı Keynesyen dönemde bile vurgulanan ve bütçe sistemlerinin uydurulmaya çalışıldığı bütçe ilkeleri, “liberal ekonomik yaklaşıma” dairdir. Bu bağlamda, ilk gecikme Keynesyen dönemde olmuştur. Schick (1966: 253) bu durumu şöyle açıklamaktadır: “Ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak maliye politikasının kullanılması bağlamında ve bütçe sürecinin mali hedeflere ulaşmak üzere kullanılmasında, birkaç adım atıldığı görülmektedir. Ancak, yeni ekonominin ortaya çıkışı ile zaferi arasında bir tam nesil geçmiş ve öncelikli olarak yerleşik bütçe dengesine vurgu yapan ideolojinin etkisiyle, bir gecikme yaşanmıştır”. Bu gecikmenin etkileri sonraki dönemlerde de devam etmiş ve örneğin 1950-1975 arası genişlemeci dönemde, kısıtlı kaynakların ve hızlı enflasyonun görüldüğü İngiltere’de, geleneksel bütçe uygulamaları ve alışkanlıkları, bütçe politikasında esnekliğe gidilmesini önlemiştir.

Bu konuda başka bir örnek verecek olursak, ABD, PPBS'ye ancak 1965'te geçebilmiştir. Buna karşılık, 1968 yılında Bütçe Ofisi'nin gerçekleştirdiği bir araştırmada ele alınan 16 adet federal kurumun büyük çoğunluğunun, planlama, programlama ve bütçeleme fonksiyonlarını yerine getirirken, bunu, önceki sistemden pek farklı şekilde gerçekleştirmedikleri ortaya konmuştur. Benzer şekilde, Danıştay, Dış İşleri Bakanlığı gibi bütçeleri daha çok personel ödemelerinden oluşan bazı devlet kurumlarının en üst yöneticileri ile yapılan görüşmelerde, bu kurumların PPBS ile ilgili en çok, uyguladıkları politikaları parasal anlamda maliyet ve harcama biçiminde ifade etmekte zorlandıkları ortaya çıkmıştır (Botner, 1970: 423-426). Esasen burada yapılan şey, yeni koşullar karşısında eski araçların kullanılmasıdır (Robinson ve Ysander, 1982: 23). Benzer şekilde, "stratejik plan" kavramı, PEB'den önce, 1960'larda PPBS çerçevesinde tartışılmış (bkz. Schick, 1966: 244), ancak bu Keynesyen aracın tam manasıyla uygulamaya geçmesi, ancak 1990 sonrası neo-liberal dönüşüm sürecinin bütçesel dışavurumu olan PEB'in uygulamaya konmasıyla ve gecikmeli olarak sağlanabilmiştir. Sistemik gecikmeden kastımız, esasen budur.

Hatta kimine göre, genişlemeci yaklaşımın zihinsel arka planına kaynaklık ettiği şekliyle, bütçe süreç ve yapıları lineer değil lineer olmayan karakterdedir. Bunun sebebi ise, bütçenin temel büyüklüklerini belirleyen tüm etkenlerin dahili olmaması, bunların çoğunun, günün ekonomik koşullarınca ve diğer faktörlerce belirlenecek biçimde "dışsal" olmasıdır. Dolayısıyla her koşulda ve zamanda geçerli olacak bir bütçe teorisi ve sisteminden bahsetmek olanaksızdır. Bu yüzden de, her zaman her ekonomiye uyan bütçe teorileri geliştirme çabası beyhudedir (bkz. Kiel ve Elliot, 1992). Bize göre bu oldukça radikal bir iddiadır. Ekonomik süreçlerin doğru okunması ve tahminlerin gerçekçi araçlarla yapılması durumunda, bütçe teorisindeki gelişmelerin, bütçe uygulamalarına çok önemli katkılar sunabileceği kanaatindeyiz.

Bu çerçevede şunu da belirtmekte fayda vardır: Ortaya konan temel ilkeler ve bütçe sistemi ne olursa olsun, devletin ekonomideki ağırlığını belirleyen temel etken bunlar değil, iktisadi eğilimler ve dönüşümlerdir. Unutulmamalıdır ki, devlet harcamalarını programlara bağlayarak verimliliği arttırmayı hedefleyen program bütçe sistemine (PBS) geçişteki temel motivasyon da (PEB'de olduğu gibi) devlet harcamalarını sınırlandırarak, kamu sektörünün ağırlığını azaltmak olmuştur (Rubin, 1990: 179-180). Buna göre, devlet bütçesi artık, devletin kalkınmayı gerçekleştirmek üzere ekonomiye koyduğu ağırlığı ve buna paralel oluşturulan kalkınma planlarını işlevselleştiren bir araç değil; makro-istikrarı sağlamak üzere oluşturulan orta vadeli planlara dayalı "ihtiyatlı" maliye politikasının, hükümetin niyet ve hedeflerini özel sektöre ve üçüncü sektörlere belirten bir enstrümandır (Premchand, 2001: 1032-1033). Oysa tarihsel sürece baktığımızda, bu stratejinin pek de işe yaramadığı, PBS uygulanan dönemlerde devletin ağırlığının arttığı görülmektedir. PEB'e geçildikten sonra da, yine amaç, araç ve yapı uyumsuzluğu devreye girmiş; değişen bütçe sistemi çerçevesinde vurgulanan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin bir gereği olarak, daha çok bilgi, belge ve veri

içeren bütçeler o kadar karmaşık bir hale gelmiştir ki, bunları anlamak imkansızlaşmış ve bu sistemde de maksat yine hasıl olmamıştır (Joyce, 2008: 954).

PEB'e geçildikten sonra, kamu kurumlarının zorlandıkları en önemli konulardan biri, stratejik planlarda tanımlanan hedeflerin ve reform ile getirilen değişikliklerin bütçelerde, “stratejik” bağlamda parasal olarak ifade edilmesi (yani bütçeleştirilmesi) olmuştur. Kimilerine göre böyle bir çaba zaten “irrasyonel” olduğu için, rasyonel olması gereken bütçe tahminleri ile uyuşmaması doğaldır. Ayrıca böyle bir çaba, [sosyal hedeflerin parasal olarak ifade edilmeye çalışılması bağlamında] bütçelemenin toplumsal karakterini göz ardı ederek, “ekonokratik” (ekonomi merkezli) veçhesini öne çıkaran bir tür zorlamadır (Karkatsoulis, 2010: 453-454). Özellikle tam kamusal hizmet sunan kurumlar, daha çok sosyal hedeflere yöneliktirler. Bunların faaliyetlerinin, stratejik planlara ve performans programlarına bağlanmaya çalışılması, bu ekonokratik (ekonomi merkezli) yaklaşımın en zorlama sonuçlarını vermektedir.

Elbette ki kuramda, yeni bütçe sistemi geliştirme çabalarının ve farklı bütçe sistemlerine geçmenin herhangi bir zararı olmadığı iddia edilebilir. Ancak çok farklı mal ve hizmet türleri sunan kamu kesiminin farklı birimlerinin aynı bütçe sistemini uygulamaya zorlanması (bu tek bütçe baskısı konusuna aşağıda değinilecektir), ister istemez, bütçe ilkelerinden bazılarının ihlalini ve ayrıca bütçe birimlerinde çalışan personelin emek ve zamanının israf edilmesini de beraberinde getirecektir. Bütçe sistem ve yapıları, bir kısır döngü içerisinde farklı bütçe ilkeleri arasındaki uyuşmazlıklar ve ayrıca, esneklik-istikrar çelişkisinden kaynaklı arayışlar ve eleştiriler arasında kalmaya devam edecektir.

3.2. Esneklik-İstikrar (veya Yasal Kontrol) İkilemi

Bütçe sistem ve uygulamaları tarih boyunca iki paradoksla karşı karşıya kalmışlardır: Birincisi, uygulamada bütçenin değişken iktisadi koşullar karşısındaki esnekliği ile istikrar (yıllık olması) arasında görülen; ikincisi ise, bütçe ilkeleri arasındaki uyuşmazlıklardan kaynaklanan ikilemdir (bu ikincisi bir sonraki başlıkta ele alınacaktır). Esneklik-istikrar ikilemi, bütçenin kapsadığı sürenin (bir yıldan kısa süreli, yıllık, çok yıllık) ne olması gerektiği konusundaki tartışmaların kaynağı olagelmiştir. Bütçe bir defa yıllık olarak geçtikten sonra, iktisadi süreç içinde tedbir alınarak esnetilmesi edilmesi gereken durumlar, bırakalım hafta veya ayları, günler içinde ortaya çıkmaktadır. Eğer alınması gereken bir karar, bütçeleme sürecinde kaçırılmışsa, bu karar için hazırlanacak olan tedbirler, gelecek yıla kadar geçersiz olacaktır (Havens, 1983: 105).

ABD federal bütçesinin yıllık olması problemini tartıştığı çalışmasında Caiden (1982: 516-517), bu durumu şöyle ifade etmiştir: “Federal bütçe aynı anda iki atı birden sürmek zorunda kalmaktadır. Bir yıllık bütçe periyodu bazı amaçlar için çok kısa iken, diğer amaçlar için ise çok uzundur. Bir yılı esas alan bir karar süreci, bütçenin ağırlığını oluşturan uzun erimli harcamalara yeterli önemi vermemektedir. Diğer yandan, bir yıllık çerçeve, kamu harcama yapılarında ani değişiklikler gerektiren dönemlik ekonomik eğilimlere ve beklenmeyen olaylara karşı federal

müdahaleye müsaade etmeyecek düzeyde katıdır. Burada gerekli olan şey, iktisat politikasını yönlendirmek ve finansal planlama yapmak üzere, daha esnek bir araçtır”. İşte biz, tek bütçe sistemi kullanarak bu araca hiçbir zaman ulaşamayacağımızı iddia ediyoruz. Çünkü, tek sistem, uzun veya kısa yalnızca bir dönemi kapsayacaktır. Oysa Caiden’in belirttiği gibi yeni bir araca (hatta belki de aynı anda farklı bütçe sistem ve türlerinin uygulanmasına) ihtiyaç vardır.

Esneklik-istikrar konusunda bir diğer uyumsuzluk da yasama denetimi ile esneklik arasındadır. Harcamacı kurumlar sürekli olarak, bütçeden ödenek verilen programları uygulamak için daha fazla esnekliğe ihtiyaçları olduğunu vurgularlar. Diğer yandan yasama organı da devlet bütçesi üzerinde anlamlı düzeyde bir kontrol uygulamadığında, en hayati anayasal gücünü kullanmadığı bir durumla karşı karşıya kalır (Pitsvada, 1983: 100). II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, bu konudaki temel eğilim, esnek olmayan katı bütçeler, ve bütçenin siyasal kontrolü anlamında, yasama denetiminde gerileme biçimindedir (Robinson ve Ysander, 1982: 21). Bütçeleme konusundaki son eğilimler ise, yukarıda bahsedildiği gibi, bütçe hakkı çerçevesinde, yasama denetimini güçlendirmek yönünde olmaktadır.

Diğer yandan, bu denetim yetkisinin dengesi iyi kurulamadığında, değişken iktisadi koşullar karşısında maliye politikası ve bütçe esnekliğinde gerileme yaşanabilecektir. Burada sorun yasama organına, yürütme organının sunduğu bütçe kanun tasarısı üzerinde ne düzeyde değişiklik yapacağı, buna karşılık yürütmenin de, onaylanmış bütçeyi mali yıl içerisinde ne ölçüde değiştirerek uygulayabileceğinin belirlenmesidir. Esasen bu konuda üzerinde uzlaşmış uluslararası standartlar da yoktur (OECD, 2004: 135). Bize göre burada denge, hükümetin maliye politikası hakkı gözetilerek, ancak parlamentonun da bütçe hakkı ve denetim yetkisine zarar vermeden, optimum bir ilişki ve fren-denge sisteminin kurulmasıdır. Oysa küreselleşme dalgasının da etkisiyle kamusal karar alma politikalarına yönelik başat eğilim haline gelen “minimal devlet” yaklaşımının ulaştığı bu aşamada, bahsedilen sistemin kurulması oldukça zordur. OECD bile 2004 yılı çalışmasında (s. 135), önce parlamentonun yasama yetkisinin, hükümetin iktisadi karar alma yetkileri ile uyumlu olması gerektiğini belirtmiş, ama hemen sonraki paragrafta bu yetkinin, hükümet tarafından yalnızca, bütçede yer alan, lâkin belirli kalemlere tahsis edilmemiş küçük miktarlar üzerinden kullanılması gerektiğini ifade etmiştir. OECD’ye göre bu, hükümetin bütçe uygulamalarında, yeterli oranda esnekliğe müsaade edecektir. Bize göre ise, bu oldukça ekstrem bir denge tanımlama çabası olmuştur. Bir ülkenin seçilmiş ve (eğer zorunluluk varsa) güven oyu almış hükümetinin, hızla değişen iktisadi dinamikler karşısında uygulayacağı iktisat ve maliye politikalarını, bütçede tahsis edilmemiş bu çok küçük miktarlarla sınırlandırmanın adı bize göre hükümetin “karar alması” değildir. Bu olsa olsa, dışsal ekonomik dinamiklere bağımlı ve elinde bu dinamiklerle savaşmak üzere pek bir mali aracı olmayan, zayıf ve istikrarsız bir parlamenter ve yönetsel yapıya ve işleyişe tekabül edecektir.

3.3. Bütçe İlkelerinde Uyumsuzluk

Havens'in (1983) bir önceki başlıkta ele aldığı paradokslardan ikincisi, bütçe ilkeleri arasındaki uyumsuzlıklardan kaynaklanan ikilemdir. Örneğin genellik ve birlik ilkeleri ile açıklık, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine birlikte uyulması oldukça güçtür. Çünkü genellik ve birlik ilkeleri gereği, kamu bütçeleri hacim olarak büyümekte, bu da kaçınılmaz olarak, meslek ve akademi dışı bireylerce anlaşılması güç kodlama sistemlerine geçilmesine neden olmaktadır. Bu durum, bütçelerin açık ve anlaşılır olmasını (ayrıca mali hesapların saydam ve hesap verebilir olmasını) oldukça güçleştirmektedir. Benzer şekilde, samimiyet ilkesi ile bütçenin yıllık olması ilkesi de birlikte ulaşılmaması zor ilkelere aittir. Ekonomideki hızlı gelişmeler karşısında, kamu bütçeleri için bir yıllık süre uzun kalabilmekte, bu da bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasında önemli sapmalara yol açabilmektedir. Dolayısıyla samimiyet ilkesine uyum da zorlaşmaktadır.

Burada, birlik ilkesinin yapısal açıdan mümkün olup olmadığına değinmekte fayda vardır. Her ne kadar bütçenin birlik ilkesi çeşitli avantajlar sunsa da, sosyoekonomik hayatın getirdiği bazı zorunluluklardan ötürü, birçok ülke, çoklu bütçe süreçlerini (katma bütçe, KİT bütçeleri, yerel yönetim bütçeleri vs.) tercih ederek, bu ilkeye tam uyum göstermekten uzaklaşmıştır (Bobeş, 2013: 7). Bu da göstermektedir ki, genelde geleneksel bütçe atmosferinden kaynaklanan ağır liberal üst anlatının bazı unsurları, özelde ise bütçe ilkelerinin bir kısmı, günümüzün siyasal ve ayrıca iktisadi/mali yapısı ile uyumsuzluk sergilemektedir. Buna rağmen, bu ilkelere (Keynesyen dönemde bile) yapılan vurguyu ise ancak akademik ve bürokratik alışkanlıklarla açıklayabiliyoruz. Oysa çoğunluğu yüz yıl öncesinin koşullarında konmuş olan bütçe ilkelerinin en azından bir kısmının, günümüz iktisadi gerçekliği ile pek de örtüşmediği artık kabul edilmeli, ve bütçe sistemlerindeki dönüşümlerde ve reform süreçlerinde, bu gerçeklik göz önünde bulundurulmalıdır.

3.4. Çok Yıllı Bütçeleme ve Riskler

Bütçelemede yapı-araç uyumsuzluğunun bir diğer dışavurumu da çok yıllık bütçeleme ile ilgilidir. Çok yıllık bütçelemenin şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim bağlamında olumlu etkilerinin olduğu elbette yadsınmaz. Diğer yandan, çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, bazı sakıncaları da bünyesinde barındırmaktadır. İlk olarak, çok yıllık bütçelemenin gelir ve gider tahminleri, cari yıldan sonraki dönemleri de kapsamaları nedeniyle bağlayıcı olduklarından, maliye politikalarında katılığa yol açabileceklerdir. İkinci olarak, aşırı iyimser çok yıllık projeksiyonlar, başka türlü kabul ettirilmesi mümkün olmayan gelecek kamu harcama programlarının meşrulaştırılmasında kullanılabilir. Üçüncü olarak, ortaya konan hedeflere ve yaklaşıma bağlı olarak, gelecek yıllar projeksiyonları ile şişirilmiş çok yıllık bütçe yaklaşımı, karmaşık ve idari olarak maliyetli olabilecektir ki bu da, idari çabayı ve ekonomik kaynakları, makul yıllık bütçeler yapmaktan alıkoyacaktır (Boex, Maartinez-Vazquez ve McNab, 2000: 92).

Ekonomik ve kurumsal hızlı değişimler dikkate alındığında, özellikle geçiş ekonomileri ve gelişmekte olan ülkeler açısından, çok yıllık bir bütçe planı, birçok ülke için “çok katı”dır (Boex vd., 2000: 106). Çünkü çok yıllık bütçeleme, planlamayı iyileştirir, fakat bunu hesap verebilirlikten taviz verme ve fiyat dalgalanmalarına maruz kalma pahasına gerçekleştirir (Wildavsky, 1978: 508). Bu yüzden, birçok durumda görüldüğü gibi, çok yıllık bir finansal planın bütçe sürecinde devreye sokulması, ulaşılabilir ve arzu edilir bir durum değildir.

Buradan hareketle, çok yıllık bütçelemenin, hükümetin maliye politikasının bir aracı olması konusuna gelince: Bize göre bu, ancak uzun vadeli maliye politikasının bir aracı olabilecektir. Lakin, maliye politikası sadece uzun vadede devreye konan bir plan değildir. Ekonominin kısa vadeli ve orta vadeli salınımlarına müdahale etmek için de, para politikasının yanı sıra, eldeki en önemli araçtır. Buna karşılık, literatürde, ne kadar az tadilat gerçekleşirse, çok yıllık bütçeleme sürecinin o kadar başarılı olduğuna, çünkü hükümetin doğru bütçe tahminleri ortaya koyduğuna yönelik bir algı söz konusudur. Bu aynı zamanda, hükümetin kısa ve orta vadede ne kadar az maliye politikasına başvurursa o kadar başarılı sayılacağı anlamına gelmektedir. Oysa bu politikaları uygulama ihtiyacını belirleyen hükümet değil, ekonominin genel gidişatıdır. Dolayısıyla, burada, maliye politikasının kullanımı bağlamında da, iktisadi yapı ile, hükümetin amaç ve hedeflerini yansıtan bütçe süreci arasında bir uyumsuzluk olduğu ve olacağı aşikardır.

4. TÜRKİYE’DE SPEB’İN KAPSAYICILIĞI ve SORUNLAR

Bütçe reform süreçlerinde geçen on yıllar, bütçelemenin odak noktalarını geliştirmek için iki tür değişiklik getirmiştir: (1) harcamaların fonksiyonel sınıflandırılması ve (2) bütçe sürecinde girdi veya faaliyetlerden ziyade, çıktılarına dikkat edilmesi (Mikesell ve Mullins, 2011: 7). Sonuç PEB uygulaması biçimindedir. Her ne kadar ABD kaynaklı olsa da, PEB, daha çok 1980 sonrası bazı OECD ülkelerinin, özellikle de Avustralya ve Yeni Zelanda’nın öncülük ettiği “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı çerçevesinde gelişmiştir (Congqin, 2007: 71). Yine de PEB’in bu ülkelerde uygulanması 1990’ların ortalarını bulmuştur. Görüldüğü gibi sistemik gecikme burada da devrededir.

Türkiye’de ise, “sistemik gecikme”, neredeyse temel durum haline gelmiştir. İktisadi ve mali yapıdaki tüm değişimlere rağmen, 1973 yılına kadar PBS’nin bazı unsurlarıyla geliştirilmiş bir tür geleneksel bütçe sistemi uygulanmıştır. 1973 yılında ise, Program Bütçe Sistemi adı altında PPBS’ye geçilmiştir (Coşkun, 2000: 146). Görüldüğü gibi, Türkiye’de, en yoğun Keynesyen uygulamaların olduğu dönemde, liberal söylemin şekillendirdiği geleneksel bütçe sistemi uygulanmış; Keynesyen dönemin ruhuna uygun PPBS’ye ise, bu dönemin artık yavaş yavaş aşılmaya başladığı bir zamanda geçilebilmiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çerçevesinde, 2004 mali yılından itibaren, kamu kurumlarında tahakkuk esaslı muhasebeye, 2006 mali yılından itibaren de, Analitik Bütçe Sınıflandırmasını (ABS) esas alacak

biçimde, SPEB uygulamasına geçilmiştir. Tahmin edileceği gibi, süreç yine geriden takip edilmiş, bütçe sistemi, iktisadi dönüşüm ve değişime ancak gecikerek uyum sağlayabilmiştir.

4.1. Bütçe İlkeleri ile Uyumsuzluk

Bütçenin birlik ilkesi ile başlanacak olursa, şunu belirtmek gerekir ki, önemli oranda toparlanma getirmekle birlikte, 5018 sayılı Kanun ile bu ilkeye tam olarak ulaşamamıştır. Genel yönetim kapsamında bulunmalarına rağmen, 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun’la (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) yapılan değişiklikle, TRT, TOKİ, TMSF, SPOR-TOTO teşkilatı, Milli Piyango İdaresi gibi birçok kamu kuruluşu, 5018 sayılı Kanun kapsamından çıkarılmıştır. Oysa bu Kanunun tasarısının genel gerekçesinde ‘bütçe türlerinin uluslar arası standartlara uygun olarak, genel bütçe veya özel bütçe haline getirilmekte’ olduğu belirtilmiştir” (Söyler, 2006: 191-192).

SPEB, ayrıca, sıklıkla vurguladığı mali şeffaflığı da sağlamaktan yapısal olarak uzaktır. Bir bütçe sisteminin mali şeffaflığı sağlaması için üç unsurun gerçekleşmesi gerekir: Birincisi, bütçe verileri sistematik ve düzenli olarak yayınlanmalıdır. İkincisi, bütçe sürecinde yasama organının oldukça etkin bir rol üstlenmesi sağlanmalıdır. Son olarak, sivil toplumun da bütçe sürecinde etkin rol alması gerekir (Van Dooren, De Caluwe ve Lonti, 2012: 497; Blöndal, 2003: 20). Türkiye’ye bakıldığında, bu üç unsurdan yalnızca ilkinin belirli oranda sağlanabildiği görülmektedir. Yasamanın etkisi, bütçe büyüklüklerine yansımamıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 210-211) ve basit olarak görüşüp oylamanın ötesine geçememiştir. Katılımcı bütçe tartışmaları çerçevesinde önemli rol biçilen sivil toplumun bütçe sürecine katkısı ise yok denecek kadar azdır.

Son olarak, uygulanan ABS’nin, bütçenin yeknesaklık ilkesinde de aykırılık teşkil ettiğini belirtmek gerekmektedir. Yeknesaklık ilkesi bütçede, bütçenin ana ilkelerinin uygulanmasına olanak verecek şekilde, açıklık ve düzenin sağlanmasını hedefler. Bunun, bütçedeki bölüm ve kısım adedinin mümkün olduğunca azaltılarak ve benzer gelir ve giderleri gruplandırarak yapılmasını tavsiye eder (Özgen, 1999: 250). Oysa ABS, bünyesinde barındırdığı dört farklı sınıflandırma şeklini farklı düzeylerde bir arada sunan karmaşık yapısıyla, bu ilkeyi ihlal etmektedir.

4.2. Yapısal Sorunlar

Uygulanan sistem içinde, “Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Türk Tarih Kurumu gibi kurumların kalkınma planları ve/veya stratejik planlarla ne işi olabilir?” sorusu büyük oranda yanıtız kalmaktadır. Kaldı ki bu kurumlarla ilgili hangi performans kriterlerinin konabileceği de yanıtlaması kolay bir soru değildir. Esasen bu, sadece Türkiye’de yaşanan bir problem de değildir. ABD’de de benzer sorunlar yaşanmıştır. Örneğin 2001 yılında, yasama ve yürütme safhalarında eyaletlerin bütçe süreçlerinde görevli çalışanlar üzerinde gerçekleştirilen bir alan araştırması sonucunda, çalışanların stratejik plan ve performans programları konularında yaşadığı

sorunların dikkate değer bir düzeyde olduğu görülmüştür (Melkers ve Willoughby, 2001: 62). Bağlantılı olarak, zaten uygulama da göstermiştir ki, bütçe süreçlerinde gösterilen performans ölçümleri, çıktılar yerine, çok büyük oranda sonuçlar, faaliyetler ve görevler biçiminde ortaya konmaktadır (Mikesell ve Mullins, 2011: 12). Bunun nedeni ölçüm sorunudur. Performans ölçümünün en kolay olduğu kurumlar, çıktıları doğrudan “ürün” olanlardır (KİT’ler, yatırımcı bakanlıklar vs.). Oysa çıktıları ürün değil de “süreç” olan kurumlarda (yatırımcı olmayan bakanlıklar vs.) performans ölçümü zor, “rejim” olanlarda (Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi vs.) ise çok zordur (Van Dooren vd., 2012: 493). En zor olanı ise, bu kurumların hepsinden performans esaslı tek bir bütçe sistemini etkin bir biçimde uygulamalarının beklenmesidir.

Tam kamusal hizmet sunan bir kurumun stratejik plan vs. yapmasına aslında hiç gerek olmadığı halde, kurumlar bunu yapmaya zorlanmakta, bu da zorlama ve kopyala-uyarla-yapıştır bütçe metinlerine neden olmaktadır. Dünya uygulamaları göstermiştir ki, PEB’de bütçe süreci sonunda ölçülen her ne ise, harcamacı kurumların performans hedefleri haline gelmekte ve bu da kurumların yaptığı diğer işleri adeta dışlamaktadır (Mikesell ve Mullins, 2011: 12). Maalesef, Türkiye’de de durum pek farklı değildir. Zaman ve emeğin bu şekilde kurumsal yapı ve hedeflere uygun olmayacak biçimde örgütlenmesi, diğer yandan verimsizlik anlamına da gelmektedir.

Her ne kadar 5018 sayılı Kanun’da program/proje bazlı bir yapının kullanılacak olmasından bahsedilse de, SPEB bünyesinde program sınıflandırmasına yer verilmemiştir (Çatak ve Çilingir, 2010: 14). Bu durum, bize göre, özellikle yıllara yayılan yatırım programları uygulayan “yatırımcı bakanlıklar” (ulaştırma, bayındırlık, enerji vs.) açısından oldukça önemli bir sorundur. Örneğin, çok yıllık bütçe uygulanmasına rağmen, belki de on yıllar alacak bir demiryolu hattı projesinin detaylarını, (harcama kalemlerine dayalı) ekonomik sınıflandırmaya mahkum etmek, ve bu şekilde bütçelemek, iktisadi rasyonalite ile pek de bağdaşmamaktadır. ABS ile artık, proje bazlı uzun yatırımların bütçelenmesi oldukça meşakkatli bir uğraşı haline gelmiştir.

Bir diğer yapısal sorun da yasal kontrol meselesidir. TBMM Bütçe Komisyonu’nun klasik yani 2006 öncesi uygulamaları ile, 5018 sayılı Kanunda öngörülen şekilde, etkin ve verimli bir parlamento denetimini yapmasının zor olduğu görülmektedir. Bütçe Komisyonu ve TBMM’nin, bütçe uygulamalarını izleme ve denetleme fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, daha önce olduğunun aksine, sadece rapor sonuçlarının okunup kısa bir görüşmeden sonra oylanması ile yetinilmemesi, raporlar ve belgelerin uzman elemanlarca incelendikten sonra komisyonlarca değerlendirilmesi ve bu amaçla TBMM’nin idari yönden güçlendirilmesi gerektiği ortadadır (Öner, 2008: 281). Bu da demektir ki, zaten mevcut yapısıyla bile TBMM, SPEB bağlamında denetim gerçekleştirmekte zorlanmaktadır.

4.3. Uygulama Güçlükleri ve Sonuçlar

Türkiye’de SPEB’in temel bütçeleme araçları; stratejik planlar, performans programları, bütçeler ve faaliyet raporlarıdır. Ayrıca tamamlayıcı araç olarak analitik bütçe sınıflandırması yer almaktadır (Çatak ve Çilingir, 2010: 8). Ancak bütçe ile performans programı arasında sayısal ve kodlara dayalı bir zincir bulunmadığı görülmektedir. Bu durum performans programı ile bütçe arasında sıkı ve bire bir ilişki kurulmasını ve performans programlarında belirlenmiş hedeflerin sayısal gerçekleştirmelerinin takibini dolaylı hale getirmiştir (Dumanoğlu, 2011: 61). Bu hemen belirtmek gerekirse, SPEB ile birlikte getirilen, analitik bütçe kod sisteminin uygulanmasında karşılaşılan temel riskin, bütçe sistemi ile bütçe kodlamasının birbirine karıştırılması olduğu görülmektedir. Fonksiyonel kodlama sonucu elde edilen bilgi, politika ve plan süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan hizmet programlarıyla karıştırılabilmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 220). Bu ve benzeri zorluklar hükümetleri bütçe dışı alan oluşturma çabalarına da sevk edebilmektedir. Çıkarılan çeşitli kanunlarda “bütçe ile ilişkilendirilmeksizin” ifadesinin kullanılması, bütçe dışı alanların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (Narter, 2012: 46). Bu tür uygulamalar ayrıca; genellik, birlik, açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine de aykırılık teşkil eden bir durum ortaya çıkarmaktadır.

Bahsettiğimiz yapı-araç uyumsuzluklarının doğal sonucu olarak, SPEB çerçevesinde, özellikle kanuni sürede yayımlanan mali planlarda (2006– 2007–2008 planları) sapmaların çok fazla olduğu görülmüştür. Bir diğer mesele de orta vadeli mali planların, yasal zorunluluk olarak 15 Haziran’a kadar yayımlanması ile ilgili olan konudur. Bu konuda ilginç olan 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan mali planların kanuni süre olan 15 Haziran’ kadar yayımlandıkları, 2009, 2010 ve 2011 yıllarına ait olan mali planların ise bu süreyi çok fazla aşarak yayımlandıklarıdır (Çetinkaya, Eroğlu ve Taş, 2011: 141, 142). Aynı durum 2012, 2013 ve 2014 planları için de geçerlidir (hatta 2014-2016 Orta Vadeli Mali Planı 9 Ekim 2013 tarihinde yayımlanmıştır). Bu bağlamda, Orta vadeli program ile orta vadeli mali planların, performans bütçe sisteminin işleyişinde zayıf kaldığı görülmüştür (Çetinkaya, 2013: 309).

Ayrıca, kamu kurumlarının stratejik plan ve performans programı konusunda yaptıkları çalışmaların değerlendirilmesi sonucunda; stratejik planların hacimlerinin çok fazla olduğu ve içindekiler kısımlarının kılavuza uyumsuzluk gösterdiği, kılavuzlarda belirtilen içindekiler sayfasındaki başlıklardan farklı başlıklara da yer verildiği görülmüştür (Çetinkaya, 2013: 304-305). Esasen bu, bizim için sürpriz bir sonuç değildir. Tek kılavuzla, birbirinden farklı yapıda olan ve farklı türden mal ve hizmet sunan kurumların aynı bütçe sistemi içinde, aynı standart metni hazırlamalarını beklemek, bizce aşırı iyimserlik olacaktır.

Çatak ve Çilingir’in (2010), Genel Bütçeye dahil kurumların Strateji Geliştirme Dairelerinde çalışan uzmanlar üzerinde gerçekleştirdikleri ve SPEB’in etkin bir biçimde uygulanıp uygulanmadığına yönelik olarak ankete ve ayrıca mülakatlara dayalı olarak ortaya koydukları

çalışmalarında ulaştıkları sonuçlar da oldukça farklı ve bir o kadar da aydınlatıcıdır. Özet olarak şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Stratejik planlama, performans programlama ve bütçelemeye dair ikincil mevzuat (yönetmelik, rehber, kılavuz vs.), uygulayıcılar tarafından yeterince anlaşılammıştır.
- Stratejik planların ve performans programlarının hazırlanma zorluklarından ötürü, kurumların ancak yarısı stratejik planlarını vaktinde tamamlayarak DPT'ye (Kalkınma Bakanlığına) gönderebilmiştir.
- Stratejik planlama, performans programlama ve bütçeleme arasındaki ilişki, henüz oturmamıştır (bir sonraki başlıkta açıkladığımız “tek bütçe baskısından” dolayı, bize göre, bu maddede bahsedilen ilişki hiçbir zaman tam olarak oturmayacaktır).
- ABS'nin program bütçe sınıflandırmasını içermemesi, bütçeleme aşamasında güçlüklerle karşılaşılmasına neden olmaktadır. Ayrıca ABS'de maliyetlerin ne şekilde sınıflandırılacağı net değildir.
- Harcamacı birimler, bütçe tekliflerini, stratejik plan ve performans programlarını da göz önüne alarak değil, çoğunlukla tecrübeye dayalı olarak sunmaktadırlar.
- Maliye Bakanlığı (MB), Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) ve TBMM'deki bütçe pazarlıklarında, stratejik plan ve performans programlarının çok az etkisi olmaktadır.
- MB ile DPT (Kalkınma Bakanlığı) arasındaki koordinasyon eksikliği, performans bütçe sisteminin etkin bir şekilde uygulanmasına ket vurmaktadır.
- Gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse TBMM Genel Kurulundaki bütçe görüşmelerinde, kurumların önemli bir bölümünün performans programları hiçbir şekilde değerlendirmeye alınmamıştır.

Bize göre en önemli sorunlardan biri de, mevcut haliyle ABS'ye bakılarak, kamu kesiminin gerek kurumlar bazında gerekse toplamda ne kadar yatırım gerçekleştirdiğinin açık biçimde görülememesidir. Aynı şekilde cari ve transfer harcamaları toplamı da görülemediğinden, yatırımların payına dair bir fikir edinmek oldukça güçtür.

Yeni bütçe sistemine de sirayet etmiş olan yapı-araç uyumsuzluğu bu sonuçlarda kendisini açıkça belli etmektedir. Örneğin, stratejik planlama, performans programlama ve bütçelemeye dair ikincil mevzuatın uygulayıcılar tarafından yeterince anlaşılammaması, bu uygulayıcıların anlama güçlüğü çeken kişiler olmasından değil, sundukları hizmet türü ve kurumsal işleyiş biçimleri ile kendilerinden beklenen plan, program ve bütçeleme prosedürleri arasındaki uyumsuzluktur. Bu uyumsuzluk, doğal olarak, stratejik plan ve performans programlarının vaktinde hazırlanmasını da önlemektedir. Kurumsal hizmet sunum ve işleyiş yapıları stratejik planlama ve performans programlamaya pek uygun olmayan kurumlar, tabiidir ki bütçe tekliflerini bu uygulamalara göre değil, eskiden olduğu

gibi, tecrübelerine göre oluşturacaklardır. Maliye Bakanlığı (MB), Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) ve TBMM'deki bütçe pazarlıklarında, stratejik plan ve performans programlarının etkilerinin çok düşük seviyede kalmasının neden de bu yapı-araç uyumsuzluğudur. Aksi takdirde, yılların devlet ve maliye geleneklerine sahip bu kurumların, yasal yükümlülüklerini neden yerine getir(e)medikleri sorusu yanıtız kalmaktadır. Çünkü bu yükümlülüklerini yerine getirmelerinin önünde yasal, idari veya teknolojik açıdan hiçbir engel söz konusu değildir.

4.4. Tek Bütçe Baskısı

Özel sektörde, farklı türden mal ve hizmetler üreten firmaların tek bütçe sistemi uygulamaktan dolayı karşılaştıkları soruna “çok ürünlü bütçe baskısı” (multi-product budget constraint) adı verilmektedir (bkz. Shi ve Zhang, 2010). Kamu sektöründe de, her kurum farklı türden mal ve hizmet (tam kamusal, yarı kamusal ve özel) sunduğu halde, bunların bir araya getirilip, hepsi için aynı bütçe ve muhasebe sisteminin uygulanması bir tür kapsama ve kompozisyon sorunu (fallacy of composition) ile karşılaşılmaya neden olmaktadır.

Tek bir sistemin, kimi kurumlar için uygun olamayacağına yönelik oldukça ciddi gözlemler yapılabilmektedir. Örneğin her ikisi de strateji plan ve performans programı uygulamak zorunda olan Kültür ve Turizm Bakanlığı (KTB) ile Ulaştırma Bakanlığı'nı (UB), stratejik planları itibarıyla ele aldığımızda, “stratejik amaç” ve “stratejik hedef” adı verilen unsurların bu iki bakanlığın bütçeleme süreçlerinde ne kadar işlevsel olacağı ile ilgili oldukça nesnel farklılıklar ortaya çıkmaktadır. KTB'de, sunduğu hizmetlerin tam kamusal özelliğinin ve düşük yatırım harcaması hacminin doğal sonucu olarak, stratejik amaçlar da hedefler de aynı ölçüde genel ve yüzeyseldir. Mesela 2010-2014 Stratejik Planında, stratejik amaçların tamamı “ülkeminin önemli bir kültür, sanat ve turizm merkezi haline gelmesini sağlamak” gibi genel ifadelerden oluştuğu gibi, bunları somutlaştırması beklenen stratejik hedefler (bahsedilen amaca ait stratejik hedef ile devam edecek olursak) “kültür ve sanat değerlerimizi etkin bir şekilde tanıtmak, yaygınlaştırmak ve kültürler arası iletişimi geliştirmek” biçiminde, en az stratejik amaç kadar genel ifadelerden oluşmaktadır. Buna karşılık, yapı itibarıyla yarı kamusal hizmetler de sunan ve yıllara yayılan büyük çaplı yatırımlara girişme özelliği olan UB'de, stratejik hedefler oldukça nettir. Örneğin 2009-2013 planında 1 numaralı stratejik amaç olarak “ulaştırma sistemini; teknik ve ekonomik etkinlikte hizmet verecek, daha dengeli bir yapıya kavuşturmak” genel ifadesi altında yer alan stratejik hedeflerde “iç ve dış hatlarda yolcu trafiğini 2013 yılı sonunda yıllık 130 milyona yükseltmek” yahut “plan döneminde PTT Bank ve lojistik alanında işlem hacmini % 25, posta alanında ise % 10 artırmak” benzeri somut veriler ortaya konabilmektedir. Görüldüğü gibi sonuçlar oldukça farklıdır. Oysa Türkiye'de SPEB sistemi, her iki kurumdan da benzer stratejik planlama performansını ve bütçeleme kalitesini beklemektedir. Bize göre bu, pek ulaşılabilir ve kolay sürdürülebilir bir yapı değildir.

Burada meseleyi ödenek-performans ilişkisi açısından yeniden yorumlamak da faydalı olacaktır. Her ne kadar doğru planlama, yönetim, bütçeleme ve harcama; kurumların performansına etkide bulursa da; özel gelirlerinin bütçeleri içerisindeki payları da dikkate alındığında, Türkiye koşullarında bu tür tam kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmet sunan kurumların performansının, önemli ölçüde Merkezi Yönetim Bütçesinde kendilerine ayrılan ödeneklere bağımlı olduğu da bir gerçektir. Diğer bir ifadeyle SPEB, büyük ölçüde kendi sunduğu ödenek imkanlarına bağımlı olan performansı, bu etkisini yok sayarak, kurumların işleyişinden beklemektedir. Oysa o işleyiş doğrudan ödeneğe bağımlıdır. “Ne kadar ödenek o kadar performans, ne kadar performans o kadar ödenek” biçiminde özetleyebileceğimiz bu kısır döngü SPEB’in temel açmazı olarak önümüzde durmaktadır.

Buna karşılık, özel mal ve hizmetler sunan KİT ve benzeri kamu kurumlarında ise, “görev zararının” mevzubahis olduğu durumlar istisna olmak üzere, kurum performansı büyük oranda, kendi işleyiş ve karar alma süreçlerine bağlıdır. Dolayısıyla bütçe sisteminin bu kurumlardan performans beklentisi daha güçlü meşru temellere sahip olacaktır. Bu yüzden, SPEB, esas itibariyle özel mal ve hizmet üreten KİT ve benzeri kurumların yapısına daha uygundur. Örneğimizdeki UB’nin performansı da büyük oranda Genel Bütçeden (ve doğal olarak Merkezi Yönetim Bütçesinden) tahsis edilen ödeneklere bağımlı olduğundan, performans ölçümü ve değerlendirmesinin sonuçları bu tür kurumlar için önemli oranda dışsal olacaktır. Oysa maksat Genel Bütçenin değil, bu kurumun performansını ölçmektir. Bu açıdan bize göre UB ve benzeri yarı kamusal hizmet sunan kurumlar için uygun olan bütçe sistemi SPEB değil, PPBS’dir. Çünkü bu tür kurumlar, uzun vadeli yatırımlar gerçekleştiren yapılardır. Böyle kurumları, kendileri için büyük oranda dışsal olan performans baskılarıyla karşı karşıya bırakmak, pek makul bir çözüm gibi görünmemektedir. Bu açıdan belki de, farklı türden hizmet sunan kurumlar için farklı bütçe sistemlerinin önerilmesi de gündeme getirilebilecektir.

Aslında, aynı anda farklı bütçe sistemlerinin uygulanması literatüre çok yabancı bir durum değildir. Daha 1935 yılındaki bir makalesinde Sundelson, farklı bütçe sistem ve türlerinin bir arada uygulanacağını, çünkü birlik ilkesinden bazı sapmaların mali sonuçlar kadar önemli olmadığını, bu açıdan genel kurala bir istisna getirmenin, maliyenin siyasal kontrolünü etkilemeyeceğini ifade etmiştir (Sundelson, 1935: 247). Bunun örneklerine de rastlamak mümkündür. Örneğin ABD’de 1977-1987 dönemini kapsayan süreçte, eyaletlerin tamamı değil, 37 tanesi program bütçe sistemini, 20 adedi ise sıfır tabanlı bütçe sistemini uygulamıştır. Yine, program bütçe uygulayan eyaletlerin bir kısmı da performans raporlamasına gitmiştir (Rubin, 1990: 182).

Benzer şekilde Caiden (1982:522) ABD federal bütçe süreci açısından, “Farklılaştırılmış Bütçe Süreci” (Differentiated Budget Process) önermiştir. Buna göre, [f]ederal bütçe, farklı zaman aralıklarına, yönetimlere ve siyasal oluşumlara sahip ve gelir ve harcamalar üzerinde etkileri olan, oldukça farklı faaliyet türlerinden oluşmaktadır. Bu açıdan, bütçenin gerçekten ayrı bölüm veya paketler biçiminde ele alınması ve oylanması sürpriz olmamalıdır. ... Böylelikle, bütçedeki farklı unsurlar, farklı zaman aralıklarına sahip olacak, ve farklı karar alma kategorileri için ayrı bütçelerin

uygulanmasıyla, yönetsel kapasite de artmış olacaktır. Burada lazım olan farklı bütçeler ve çapraz analizlerdir.

5. SONUÇ

Uzun yirminci yüzyıl bütçe teorisinde önemli çalışmalar gerçekleştirilmiş ve birbiri ardına yeni bütçe sistemleri uygulamaya geçmiştir. Hatta (başlı başına bir sistem sunmadıklarından, yatırım, işletme, milli ekonomi bütçeleri ile -tam anlamıyla 21. yüzyılda uygulamaya geçtiği için- PEB hariç) bu yüzyılda ortalama her onyediyıla bir bütçe sistemi gelecek şekilde, geleneksel bütçe dahil, altı adet bütçe sistemi uygulanmıştır. Bu sistemlerin her biri, iktisadi konjonktürün gereklerine göre oluşturulmuş, liberal, Keynesyen yahut neoliberal devlet anlayışına paralel olarak yapılandırılmıştır. Ancak, tüm bu paradigma değişimlerine rağmen, bütçe teorisini ayakta tutan en önemli iki dayanak, bütçe olgusunun ilk kaynağına, liberal öğretiyeye sıkı sıkıya bağlı kalmıştır: Bütçe hakkı vurgusu ve bütçe ilkeleri. Bu bağlılık maalesef kamu bütçesinde önemli yapısal sorunlara ve uyuşmazlıklara yol açmıştır.

Bütçe hakkı, mutlak monarşinin keyfi vergileme, harcama ve borçlanma uygulamalarına karşı verilen mücadeleler sonucu, demokratik bir zafer olarak gündeme gelmiştir. Oysa konu halkın iradesiyle seçilmiş hükümetin iktisadi-mali tasarrufları olduğunda, mesele farklı bir boyut kazanmaktadır. Dolayısıyla parlamentonun bütçe hakkının sınırı, seçilmiş hükümetin maliye politikası hakkı-yetkisidir. Bu açıdan, ekonominin temel dinamiğinin maliye politikası olduğu Keynesyen dönemde, bu sınır korunmuştur. 1970'lerin sonlarından itibaren neoliberal döneme girildikten sonra ise, “minimal/jandarma devlet” yaklaşımı, devlet-piyasa ilişkilerine hakim olmaya başlayınca, bütçe hakkı, hükümetin maliye politikası hak ve yetkisinin sınırlandırılması anlamına gelecek biçimde yeniden vurgulanmaya başlamıştır. Performans Esaslı Bütçelemenin (PEB) “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” şeklindeki vurgularında ve çok yıllık bütçeleme yaklaşımında cisimleşen bu eğilim, kuramsal açıdan, yasama tipi bütçelemeye kadar götürülmektedir. Oysa hızla değişen iktisadi koşullar karşısında bu durum, kamu bütçesinde atalet anlamına gelmekte, ve bütçeleri esneklik-istikrar ikilemine düşürmektedir.

Bütçe ilkelerinin (modern bütçe ilkeleri dahil) liberal öğretiyeye sıkı sıkıya bağlılığı ve bütçe hakkının katı yorumu, kamu bütçesinde önemli yapı-araç-amaç uyuşmazlıkları ile sonuçlanmıştır. Bunlardan ilki bütçede yaşanan “sistemik gecikme”dir. 1940'lardan itibaren Keynesyen devletçi politikalar uygulandığı halde, bütçe kuramına hakim olan aşırı liberal vurgu nedeniyle, bu politikalara uygun Program Bütçe Sistemine (PBS) ancak 1960'larda geçilebilmiştir. Aynı gecikme tüm bütçe sistemlerinde devam etmiş ve 1970'lerin sonlarında başlayan neoliberal süreç de, kendi anlayışına uygun olduğu iddia edilen bütçe sistemine (PEB) yaklaşık yirmi yıl gecikmeli olarak ancak 1990'ların ortalarında kavuşabilmiştir. Türkiye’de ise 1973’e kadar Geleneksel Bütçe Sistemi (GBS) uygulanmış,

o dönemki devletçi politikalara uygun PPBS'ye (resmi adıyla PBS) ancak o yıl geçebilmiştir. PEB'in tam manasıyla uygulanması ise, yine Batıdan daha geç, 2006'da gerçekleştirilebilmiştir.

İktisadi konjonktür, bazen bütçe sistem ve yapısının esnekliğine, bazen de istikrarına ihtiyaç duyarken, bütçe sistemleri, genelde bu iki unsurun birinden hareketle ve gecikmeli olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla kuramcıların karşısına, esnekliğe ihtiyaç duyulan zamanlarda atalet, istikrara ihtiyaç duyulan zamanlarda ise kamu kaynaklarının kontrolsüz kullanımı şeklinde bir ikilem çıkmaktadır. Çok yıllık bütçe uygulamaları da bu ikilemi çözememiştir.

Buradaki ikilemin bir diğer nedeni de “tek bütçe baskısıdır”. Hiçbir bütçe ilkesi dikte etmediği halde, bütçe sistemleri nedense tüm kamu kurumlarında aynı bütçe sistemini uygulayacak şekilde yapılandırılmaya çalışılmıştır. Gerçi zaman içinde işletme bütçesi, yatırım bütçesi, KİT bütçesi gibi alternatifler geliştirilmiştir, ancak bunların varlığı, geliştirilen bütçe sistemlerinin tüm kamu sektörünü kapsama iddiasını ortadan kaldırmamıştır. Bu tür uygulamalar genellik ve birlik ilkelerine birer istisna olarak değerlendirilmişlerdir. Esasen KİT'ler hariç, bunların çoğu da zamanın mer'i bütçe sistemine göre yapılandırılmıştır. Burada asıl sorun, merkezi yönetimde, bazı kurumlar tam kamusal diğerleri ise yarı kamusal veya özel mal ve hizmet üretirken, yani farklı sürelerle ve usullere dair harcama ve yatırım ihtiyaçları varken; bunların tamamına, aynı süreyle sınırlı ve aynı yapıda bütçelerin, aynı sınıflandırma sistemleriyle birlikte sunulmasıdır. Bu durum, doğal olarak, tam kamusal hizmet sunan kurumlarda gereksiz planlama-programlama mesaisine, yarı kamusal hizmet sunan kurumlarda ise tek mali yıl ile sınırlı kalma sorununa yol açmıştır.

Türkiye'de PEB uygulaması, her ne kadar sınıflandırma ve kodlama sistemiyle bir toparlanma getirmiş olsa da, yukarıda bahsedilen yapısal sorunlardan kaynaklanan konuların çözüldüğü pek söylenemez. Özellikle tam kamusal hizmet sunan kurumların, stratejik plan ve performans programı hazırlama ve bu çerçevede maliyetlendirme-bütçeleme süreçlerinde sorunlar yaşanmaktadır (ayrıca bu metinlerin TBMM'deki bütçe görüşmelerinde pek dikkate alınmadığı da değerlendirilmiştir). Mevcut bütçe sistem ve gelenekleriyle bunun aşılması da pek mümkün görünmemektedir. Burada belki de, farklı kurumlar için farklı bütçe sistemlerinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Bağlı, M. S. (2012) “Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı”, *Yasama Dergisi*, Sayı:20, 39-77.
- Blöndal, J. R. (2003) “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, *OECD Journal on Budgeting*, 2(4): 7-25.
- Bobes, F. (2013) “The Applicability of the Principles That Govern the Budgetary Activity”, *Studies in Business and Economics*, 8(1): 5-10.

- Boex, J. L. F., Maartinez-Vazquez, J. ve McNab, R. M. (2000) “Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies”, *Public Budgeting & Finance*, 20(2): 91-112.
- Botner, S. B. (1970) “Four Years of PPBS: An Appraisal”, *Public Administration Review*, 30(4): 423-431.
- Burns R. C. ve Lee Jr., R. D. (2004) “The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experience of Three Decades”, *Public Budgeting & Finance*, 24(3): 1-19.
- Caiden, N. (1982) “The Myth of the Annual Budget”, *Public Administration Review*, 42(6): 516-523.
- Congqin, Z. (2007) “Comparison of Performance Budget and Traditional Budget”, *Canadian Social Science*, 3(5): 71-75.
- Coşkun, G. (2000) “Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi”, 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi Yayıncılık.
- Cox, G. W. (2013) “The Power of the Purse and The Budgetary Reversion”, http://irworkshop.sites.yale.edu/sites/default/files/Cox_2013_The%20Power%20of%20the%20Purse%20and%20the%20Budgetary%20Reversion.pdf (21.01.2014).
- Çağan, N. (2008) “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, Bütçe Sürecinde Parlametonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, Afyonkarahisar.
- Çatak, S. ve Çilingir, C. (2010) “Performance Budgeting in Turkey”, *OECD Journal on Budgeting*, 3: 7-45.
- Çetinkaya, Ö. (2013) “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçelemenin Uygulamasına Eleştirel Bakış” Figen ALTUĞ vd. (Ed.) *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Çetinkaya, Ö., Eroğlu, E. ve Taş, K. (2011) “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 22: 119-164.
- Dumanoğlu, S. (2011) “Belediyelerde Performans Programı-Bütçe İlişkisi Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*, 33: 45-64.
- Fölscher, A. (2006) “A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse”, *OECD Journal on Budgeting*, 6(2): 1-20.
- Gaeta, G. L. ve Ercolano, S. (2012) “(Re)assessing the Power of Purse: A New Methodology for the Analysis of the Institutional Capacity for Legislative Control Over the Budget”, *Journal of Dynamics of Socio-Economic Systems*, 3(1): 54-75.

- Havens, H. S. (1983) “Integrating evaluation and Budgeting”, *Public Budgeting & Finance*, 3(2): 102-113.
- Joyce, P. G. (2008) “Does More (or Even Better) Information Lead to Better Budgeting? A New Perspective”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(4): 945–975.
- Karkatsoulis, P. (2010) “The Crisis Effect on Performance Based Budgeting”, *Public Administration Quarterly*, 34(4): 449-478.
- Kesik, A. (2008) “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu*, Afyonkarahisar.
- Kiel, L. D. ve ELLIOTT, E. (1992) “Budgets as Dynamic Systems: Change, Variation, Time, and Budgetary Heuristics”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(2): 139-156.
- Lewis, V. L. (1988) “Reflections on Budget Systems”, *Public Budgeting & Finance*, 8(1): 4-19.
- Melkers, J. E. ve WILLOUGHBY, K. G. (2001) “Budgeters' Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches”, *Public Administration Review*, 61(1): 54-64.
- Mikesell, J. L. ve MULLINS, D. R. (2011) “Reforms for Improved Efficiency in Public Budgeting and Finance: Improvements, Disappointments, and Work-in-Progress”, *Public Budgeting & Finance*, 31(4): 1-30.
- Narter, R. (2012), “Anayasal Açından Bütçe Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1-2): 35-52.
- Oecd (2004) “Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(3): 125-154.
- Öner, E. (2008) “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu*, Afyonkarahisar.
- Özgen, F. B. (1999) “Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar”, *Cumhuriyetimizin 75. Yılına Armağan (Sosyal, Siyasal ve Ekonomik Gelişmeler Üzerine Düşünceler)*, Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No 8.
- Pitvada, B. T. (1983) “Flexibility in Federal Budget Execution”, *Public Budgeting & Finance*, 3(2): 83-101.

- Posner, P. ve PARK, C-K. (2007) “Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations”, *OECD Journal on Budgeting*, 7(3): 1-26.
- Premchand, A. (2001) “Public Budgeting and Economic Development: Evolution and Practice of an Idea”, *International Journal of Public Administration*, 24(10): 1023-1039.
- Robinson, A. ve Ysander, B-C. (1982) “Re-establishing Budgetary Flexibility”, *Public Budgeting & Finance*, 2(3): 21-34.
- Rubin, I. S. (1990) “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, 50(2): 179-189.
- Sayar, N. S. (1970) “Kamu Maliyesi Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı”, II. Cilt, İstanbul: Sermet Matbaası.
- Schick, A. (1966) “A Road to PPB: The Stages of Budget Reform”, *Public Administration Review*, 26(4): 243-258.
- Schick, A. (2002) “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 15-42.
- Shi, J. ve Zhang, G. (2010) “Multi-product Budget-Constrained Acquisition and Pricing with Uncertain Demand and Supplier Quantity Discounts”, *International Journal of Production Economics*, 128: 322-331.
- Söyler, İ. (2006) “Kamu Mali Yönetiminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi (Eleştirel ve Normatif Bir Yaklaşım)”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(1): 187-208.
- Sterck, M. ve BOUCKAERT, G. (2006) “The Impact of Performance Budgeting on the Role of Parliament: A Four-Country Study”, http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Sterck_Bouckaert.pdf (06.01.2014).
- Sundelson, J. W. (1935) “Budgetary Principles”, *Political Science Quarterly*, 50(2): 236-263.
- Van Dooren, W.; De Caluwe, C. ve Lonti, Z. (2012) “How to Measure Public Administration Performance: A Conceptual Model with Applications for Budgeting, Human Resources Management, and Open Government”, *Public Performance & Management Review*, 35(3): 489–508.
- Wildavsky, A. (1978) “A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts?”, *Public Administration Review*, 38(6): 501-509.
- Yılmaz, H. ve BİÇER, M. (2010) “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 158: 201-225.

Yılmazcan, D. (1998) “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, XIII. Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen, İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi
Yayın No: 12.