

İ.Ü. İktisat Fakültesi

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları

Prof. Dr. Bedi N. Feyzioğlu'na Armağan

## EKONOMİK KALKINMANIN PLANLANMASI VE BÜTÇELEME

Prof. Dr. Aytaç EKER

Dokuz Eylül Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü

Öğretim Üyesi

Genelde planlamanın iki tipi vardır. En genel haliyle planlama ve mali planlama. Kalkınma planı olarak da bilinen en genel haliyle planlama, doğal, beşeri ve mali kaynakların başarılı bir şekilde harekete geçirilmesini ve toplumsal amaçların planlanmasını kapsamaktadır. Mali planlama, en genel haliyle planlamaya oranla uygulamada biraz daha dar kapsamlı olup aynı zamanda onun bir aracıdır. Mali planlama, cari ve gelecekteki bütçenin planlanmasından, bütçe gelirlerinin nasıl elde edileceğinden, gerekli kaynakların hangi yöntemlerle sağlanacağından ve bunların ulusal amaçlara uygun olarak nasıl dağıtılacağından ibarettir. Bu bölümde, ulusal planlamada bütçeleme nin rolü kadar, kalkınma planının yapısı ve kurumsal, uygulamaya yönelik ve yargısal yönden bütçeleme ile olan ilişkileri birlikte ele alınmıştır. Bu bölümde anlatılanlar daha çok gelişmekte olan ülke deneyimlerinden oluşmaktadır.

Kalkınma planları, çeşitli şekillerde yüzden fazla ülkede uygulanmaktadır ve görülen odur ki, bu planlar daha çok gelişmekte olan ülkelerin genel özelliklerinden birisidir<sup>(1)</sup>. Konunun önemi ve planlama tekniği bir yana bütün devletlerde planlama o ülkedeki politik felsefeye bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde planlama, öncelikle ulusal ekonominin gelişmesinde kamu kesiminin rolü ile ilgilenmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde ise devlet, özel kesim faaliyetlerinin planlanmasında denetleyici, düzenleyici ve dengeleyici rolü ile önemli bir etki yapar. Kalkınma planı ifadesi ve bununla ilgili stratejiler sanayileşmiş ülkelerde bütçe işlemleri içinde yer alırken, gelişmekte

(\*) Makale, A. Premchand, GOVERNMENT BUDGETING AND EXPENDITURE CONTROLS, Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington D.C. 1983, Chapter 6 "Development Planning and Budgeting" s. 176-203'den alınmıştır.

(1) Orta vadeli veya yıllık kalkınma planlarını uygulayan ülkelerin tam listesi için bakınız. World Bank, (1973).

olan ülkelerde farklı faaliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır. Her durumda devletin planlama ve bütçeleme şekline dair sorunlar ortaya çıkmaktadır. Sorunların artması, sürekli yeni politika arayışları ve uygulama sençenekleri konuyu etraflı olarak ele almayı gerektirmektedir.

## PLANLAMAMANIN İÇERİĞİ

Uzun süren tartışmalara rağmen şiddetini yitirmeyen bir tartışma konusu karşımıza çıkmaktadır. Niçin plan yapılacaktır? Bu tartışmalar birçok kez Eflatun'un ve George Santaya'nın<sup>(2)</sup> çalışmalarında su yüzüne çıkmıştır. Piyasaların anarşik bir hal alması, bunun sonucu olarak istikrarın bozulması ve tam istihdamın sağlanamaması, kıtlık sonucu karaborsanın oluşması ve toplum çıkarının aleyhine gelişmesi ve eşitlik amacına ulaşamaması gibi nedenlerden ötürü ekonomik planlamaya gereksinim duyulmuştur. Buna gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirme çabalarını da ekleyebiliriz. Bu çabaların başarıya ulaşması garanti edilmiş işe ve kalkınma süreklilik arz ediyor ise, mevcut kaynakların gelecekte nasıl değerlendirileceğinin planını yapmak gereklidir. Kalkınmanın amaçlarına hizmet etmesi için veya yaşam standartlarını geliştirmesi açısından mali olanaklar uygun çabaları gerektirir. Bu gereklilik Myrdal'ın düşüncelerine katkıda bulunmaktadır. Myrdal'a göre "Eğer bir devlet kendi yatırım ve girişimleri ile ekonomide sonucu belirleyecek derecede kesin bir rol oynarsa o devlet ekonomik kalkınmanın teşvik ve yönlendirilmesini başlatacaktır" ve bu politikalar "akılcı olarak koordine edilmeli ve bu koordinasyon gelecekteki birkaç yıllık planı ana hatlarıyla ortaya koymalıdır"<sup>(3)</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik planlama düşüncesi istikrarlı kalkınma çabalarının bir sonucudur. Sanayileşmiş ülkelerde ise son zamanlarda ekonomide müdahaleci devlet idaresine yaklaşılmasını önleme çabaları planlama düşüncesine hakimdir. Devlet organları ve bunların işlevleri sanayileşmiş ülkelerde çok yoğun bir hal almıştır<sup>(4)</sup>. Ulusal amaçların birbiriyle tutarlı olmasının bir sorumluluk olduğu kanıtlanmıştır. Ekonomik planlama ekonomik yaşama katılanlara yol göstermesi açısından gerekli olarak kabul edilmektedir. Ekonomik plan yapmaya zorlayan bir diğer etken ise ekonominin hesaba katmak ve çeşitli ölçümlenmeler yapılmalıdır. Fransa'da yapılan

(2) Santoyana "Tipprary" adlı eserinde şöyle yazmaktadır: Her kuşak kendi kabuğunu geçmiştiki gibi dikkatle kırmakta ve aynı hazmı güç çakıl taşlarını araştırmakta, haller hep aynı veya diğerleri gibi anlamsız ve eğer daha önce yaşamış olanların deneyimlerinden herhangi birşey işitirse, kendisinin ilk izlenimlerine göre onların vecizelerini cezalandırır ve cazip gördüğü, üstünden hiç geçilmemiş bir patikadan hızla düşen, kendi yolunda ya ölür ya da geçte olsa akıllanır ve amacını yitirir.

(3) Gunnar Myrdal (1970), s. 175.

(4) 1975'de ulusal planlama için ABD'de bir forum yapılmıştır. Bu konuda bilinenleri incelemek için bakınız. Hubbert H. Humphrey (1975) s. 12.

sekizinci planda yer alan bir cümle şunu ifade etmektedir. "Gelecek ne kadar berrak değil ise, planlama o kadar gereklidir"<sup>(5)</sup>.

Aşağıda tartışılacağı şekliyle planlama konusunda farklı yaklaşım ve uygulamalar olmasına rağmen merkezi planlamanın gerekliliği gelişmekte olan dünyamızda üstü kapalı bir ifade ile kabul edilmiştir. Sanayileşmiş ülkelerde, özellikle ABD'de merkezi planlama çok geniş bir sahayı içine alır. Kimine göre merkezi planlama israfa yol açar ve serbest piyasa mekanizmasından çok kötü sonuçlar doğurur. Bunların gerekçesi olarak da, merkezi planlamanın toplumun bütününün görüşlerini gerektiği gibi yansıtmadığı savı ileri sürülmektedir. Piyasadaki anarşiden devletin müdahaleciliği sorumlu tutulmaktadır<sup>(6)</sup>. Bu ifade ile anlatılmak istenen, merkezi planlamanın devlet baskısını artırarak sosyalizme dönüşebileceği korkusudur. Merkezi planlamaya taraf olanlar ile karşı olanlar arasındaki fark, merkezi planlamanın özünden kaynaklanmaktadır. Bazı ülkeler resmi planlamayı tercih etmişlerdir. Resmi planlamayı benimseyen ülkelerde ise konunun temelinde akademik bir tartışma sözkonusudur. Sadece planın taktim edilmesini benimseyen ülkelerde ise iki tercih arasındaki fark önem arz etmektedir.

Kalkınma sürecinde ekonomik planlama çeşitli tercihleri içerir. Bunlar arasında, kamu ve özel kesimin birbirleriyle olan orantılı ilişkisi, ithal ikamesi ile ihracat artışının birbiriyle olan ilişkisinin önemi, nüfus planlamasına yaklaşımı veya artışının serbest bırakılması, ekonomik istikrar ve büyüme ile bölüşüm konuları sayılabilir. Bu tercihler politik yapının genelliğinden kaynaklanmaktadır. Ekonomik Güç mevcut iken tercihlerin belirlenmesi kolaydır. Bu yaklaşımların bir kombinasyonu her zaman kalkınma stratejisini belirler. Burada ilgilenilen konu kalkınma stratejisi değil planlamanın şekli ve bütçeleme ile olan ilişkisidir. Kalkınma stratejisinin önemi çok iyi anlaşılmalıdır. Çünkü planlama çalışmalarının başarılı veya başarısız olması aynı şekilde stratejiye, teknik veya kurumsal etkenlere de yansiyacaktır.

## PLANLAMANIN GELİŞMESİ

Gelişme sürecinde planlama ikinci dünya savaşı sonrasındaki özgürlük hareketleriyle birlikte gelişme göstermiştir. Aslında planlama çalışmaları 1930'lu yılların başlarında, büyük buhran dönemlerinde de ele alınmaya başlanmıştır. Planlama çalışmalarına hem kolonilerde hem de bağımsız devletlerde rastlıyoruz. Örneğin Hindistan'daki ilk planlama çalışmaları 1933'te yayınlanan 10 yıllık kalkınma planında yer almıştır. Milli Gelirin ikiye kat-

(5) 1981-85 yıllarını kapsayan sekizinci planın bir bölümünden, A. Latham-Koenig, (1980), s. 16.

(6) Thomas A. Murphy, (1975), s. F 12. Planlamanın sorunları ve piyasa mekanizmasına etkileri ile ilgili yeni birçok açıklamalar için bkz, Milton Friedman, (1979), s.289. Önceki örnekte bu yaklaşımlar içinde Frederick Von Hayek, The Road to Serfdom and Ludwig von Mises, Socialism.

lanması bu plan döneminde hedeflenmiştir<sup>(7)</sup>. Meksika ilk planını 1934 yılında (yapmıştır. Filipinler 1935 yılında Milli Ekonomik Konseyini oluşturmuştur. Bu konsey sosyo ekonomik programlarla bağdaştırılacak sektörel programların hazırlanması sorumluluğunu üstlenmiştir<sup>(8)</sup>. İkinci dünya savaşı sırasında bazı kolonilerde başlatılan ve savaş sırasında yıkılan birçok yerin yeniden inşası şeklinde başlayan gelişme hamleleri de belirli planlara dayandırılmıştır. Örneğin 1943 yılında Hindistan'da ülkenin yeni baştan imarı için bir komite oluşturulmuştur. Ancak 1940'lı yılların sonlarında hem kolonilerde hem de bağımsız ülkelerde bu çabalar teşvik edici bir anlam kazanmıştır. Örneğin İngiliz Koloniler Ofisi (BCO) 1949 yılında Karayip Adaları için ilk kalkınma planını hazırlamıştır. Bu plan çerçevesinde amaçlarını gerçekleştirmek için 1940'lı yılların sonu ve 1950'li yılların başında çok geniş kapsamlı yardımlar yapmıştır<sup>(9)</sup>. Latin Amerika ülkeleri savaşın yıkımından kurtulduktan ve kolonilik konusunu hallettikten sonra 1950'li yılların başında planlama çalışmalarına geçmişlerdir. Arjantin 1950'lerin başında kendi bütçesini hazırladı. Kendi planının hazırlanmasına ön ayak olan Meksika, Milli Planlamanın tekrar ortaya çıktığı 1976 yılına kadar planlama çalışmalarını devlet düzeyinde gerçekleştirdi<sup>(10)</sup>. 1950'li yılların başından itibaren milli planlama hükümetten ve uluslararası yardım kuruluşlarından, milli kalkınma planları ile uyum içinde bağış ve borç alabilmesi önerisiyle birçok bağış ve borç sağladı.

Plan konusunda ekonomik yaklaşımlar zaman içerisinde değişim göstermiştir. Başlangıçta Harrod-Domar'ın sabit kalan ve GSMH olarak tasarrufları ve sermaye/hasıla rasyolarını içeren modelinden etkilenmiştir. 1950'lerin ortasında planlama, sanayileşme ile aynı anlama gelir olmuştur. Sonraları Rosentein-Rodan sanayileşmeye başlamak için ekonominin diğer kesimlerine de önem verilmesi gerektiği üzerinde durmuştur. Daha sonraları ise Myrdal'ın "kümülatif nedenler teorisi" ve Rostow'un "kalkış aşaması" felsefesi gelmiştir. Bütün bu düşünceler birbirini etkilemiş ve geliştirmiştir. Ekonomik kalkınma açısından planlama, yerli üretimin çeşitlenmesi, yiyecek gibi zorunlu malların kendi kendine yeterliliği, ödemeler dengesinde bir gelişmenin sağlanması, istihdamın artması, tasarrufların artması, sermaye birikiminin hızlanması gibi geniş kapsamlı sorunların çözümünde zorunlu olarak kabul edilmiştir.

1970'lerin ortasına doğru adalet ve eşitlik ile birlikte gelişmenin amaçları da yerleşti. Son 30 yıl içinde özgürlüğün sembolü olan planlar çok boyutlu bir hal almıştır. Yatırımlardaki artışlar ve GSMH'daki gelişmeyle birlikte

(7) Hindistan'ın büyüme planlarındaki ayrıntılı hesaplamalar için Premchand, (1966b), s. 130-35.

(8) Bkz. United Nations, Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries (1966b).

(9) Bkz. Barbo Niculescu (1958). Batı Hint Adalarının bazılarının finansman durumunun incelenebilmesi için bkz. J.R. Hicks ve U.K.Hicks (1975), ve A.R.Prest (1957).

(10) Sonraki çalışma ve sorunlardaki hesaplamalar için bkz. John J.Bailey (1980).

kalkınmanın başlıca amaçları devamlılık kazanırken, üzerinde en çok durulan nokta gelişmenin daha az nicelikli özellikleri olmuştur. Bütün bunlar planlama için seçilmiş tekniği ve bu nedenle bütçeye başlanmasını da etkilemektedir. Bu nedenle bütçenin hazırlanması ve planlama tekniği en baştan kabul edilir.

## PLANLAMA TEKNİKLERİ VE ARAÇLARI

Esas olarak ekonomik planlama iki tip planlamadan oluşur. Bunlar teşviki planlama ve idari planlamadır. Teşviki planlama genelde yönetimlerde kabul gören ve gerekli yatırıma fırsat veren vergiler ve sübvansiyonlarla harekete geçen fiyat mekanizması üzerinde güven oluşturur. Bu yaklaşım ekonomik yaşamın tüm özelliklerinin düzenlemesi demek olan ödari planlamanın bir anti-tezidir. İdari planlamayı savunanlar devlet rolünün babağan görüşünden ilham almışlardır. Aynı zamanda "Bırakınız yapsınlar" politikalarının toplum refahını yükseltmediği ve devletin daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiğini, fiyat mekanizmasının yanlış olduğu ile uğraşmışlardır. Fiyat mekanizması yaklaşımını savunanlara göre ekonomik kalkınmadaki asıl sorun özel kesimdeki milyonlarca kişinin harekete geçirilmesidir ve bunun başarıya ulaşması idari kararlardan çok teşvik tedbirleriyle daha kolay olmaktadır. Konuya daha pragmatik açıdan bakarsak devletin olumlu teşvik tedbirlerine ihtiyacı olan alanlar varolduğu gibi devlet denetimi nedeniyle verimliliği azalan, gelişmesi ve kapasitesi engellenen alanlar da vardır<sup>(11)</sup>. Bu iki temaya verilen desteğin önemi derecesinde ve planların amaçları sayesinde devletin planlama teknikleri belirlenir.

Ekonomik ve sosyal sistemdeki farklılaşmalara göre iki tip planlama ortaya çıkmıştır. İdari yaklaşımı benimseyenler merkezi planlı ekonomilerdir. İdari ve teşviki sistemin karışımını uygulayan ekonomiler ise karma ekonomiler olarak kabul edilir. (Tablo 1)'de planlama teknikleri ve planlama yaklaşımları şematik olarak görülmektedir.

Merkezi planlı ekonomilerde kamu teşebbüsleri ve kamu kurumları hakimdir ve her bir üretim biriminin faaliyeti ulusal planda belirtilmiştir. Bazı planlar gerçek ve istenen şekliyle maddi dengelerin detaylı hesaplarını da kapsar. Maddi denge yönetiminin asıl amacı, belli bir dönemde kaynak kullanımını ve ödenekleri dengede tutmaktır. bu yöntem sektörel ve ulusal düzeyin her seviyesinde kullanılmaktadır. Her iki düzeyde de kaynakların elde edilmesi ve kullanılması arasında bir denge kurulması zorunludur. Merkezi planlama; kişisel gelirlerin düzenlenmesi, fiyatların merkezi olarak belirlenmesi, her kesimin ayrı ayrı amaçları, yatırımlar ve toplam üretimin yönlendirilmesi için bazı önlemler uygulamasını kapsar. Bu sistem yani ekonominin

(11) Teorik etkilerinin nedenleri ve kontrolünün bilinmesi için özellikle Serbest Ticaret Bölge lerinde, bkz. Emile Depres (1973). Bölüm 9 s. 133-45. Kitabın bir baskısında depresyonun tartışması yapılmaktadır. "Price Distortions and Development Planning", Pakistan, Pakistan Planlama Şubesi, 1956.

detaylı bir şekilde planlanması konusu üzerinde çokça durulması sosyalist devletlerde uygulanmaktadır. Ancak son yıllarda bu ülkelerde aşamalı olarak merkezi planlama terkedilmekte yerine piyasa ekonomisi yerleştirilmektedir. Bu ülkelerdeki bütçe planlardan farklı değildir ve kantitatif hedeflerin mali olarak ifadesinden ibarettir.

Tablo No: 1 Şematik Çatı

Planlama Tipleri	Planların Süresi	Planın Kapsamı	Planlamanın Yargısal Yaklaşımı	Planlamadaki Bütçe Araçları
Merkezi Planlama	Orta Vadeli (3-5)	Kamu yatırımları programlarının bir derlemesi	Yukarıdan Aşağı Planlama	Gelir Bütçesi Aynı Bütçe (Recument)
Karma Ekonomi Planları	Orte ve Uzun Vadeli (5 Yıl ve daha fazla)	Devlet yatırımlarının ayrıntılı ve ekonomi düzenin oluşturulması.	Aşağıdan Yukarı Yukarıdan Aşağı Planlama	Kalkınma Bütçesi Dış Finansman Bütçesi Yatırım Bütçesi Finansman ve Kredi Planları
Karşılıklı Görüşme esasına dayanan müzakere planları	Yıllık veya Orta vadeli	Sektörel planlar	Karma Sistemler	

Karma ekonomilerde planlama iki yaklaşımla ele alınır. Bunlar kamu harcamalarının detaylı olarak belirlendiği bir plan ile özel kesime ve onun faaliyetlerine gayri resmi yön veren bir yaklaşımdır. Bütün hedeflerin ve önceliklerin ayrıntılarının ve hatta sektörel hedefler ile mali kaynakların belirlenmesi devlet tarafından gerçekleştirilir. Ancak devletin kararları özel kesimin karar alma yapısının yerine geçemez. Özel kesimin karar alma yapısı teşviklerden ve selektif mali araçların kullanılmasından etkilenerek çalışır. Detaylı ve doğrudan planlanmış ve çeşitli kaynakları da içeren devlet faaliyetleri ile piyasa mekanizmasının kullanılması özel kesim faaliyetleri üzerinde etkili olur. bu yaklaşımın değişik bir şekli 1960'lı yıllarda Fransa'da uygulanmıştır. Fransız yaklaşımı; tüketimin mali ve moneter mekanizmalar aracılığıyla düzenlenmesi ve özel kesim faaliyetlerinin etkilenme süreci üzerinde durmaktadır. Fransız yaklaşımı başlıca iki önlemi garanti altına almıştır. İlki, bir bütün olarak ekonomideki uygun gelişme oranını yönlendirmektir. İkincisi, sektörel olduğu kadar birbirleriyle karşılıklı etkileşim içinde bulunan bütün gelişme oranlarını frenlemeden önce her bir endüstrinin gerekliliği ve onun ayrılmaz bir parçası olan gelişme oranının incelenmesi ve değerlendirilmesinden ibarettir. İkinci basamak kamu ve özel kesim sanayilerinin birlikte katıldığı toplu bir denemedir. Karşılıklı görüşmeler sonucu

yapılan bu tür planlamanın esas üstünlüğü katılım ve kabulün ufki bir süreci olması ve piyasa mekanizması ile idare arasındaki geleneksel tercihin ardında geniş bir çatı gibi görünmesidir. Planlama, tavsiye, katılım ve gayri resmi onaylama ile mümkün olur. Böylelikle karşılıklı bilgi alış verişi teşvik edilir ve faaliyetlerin koordinasyonu kolaylaştırılır. Ekonomiyi yönlendirmede devletin geniş katılımının bulunması ve bu görevin ortaya çıkardığı büyüyen sorunlar özellikle ticaret birliklerinin karşı koyması ve ücretleri katılaştırması, karşılıklı görüşmeler yapılarak planlamaya varılması yolunda yeni bir gerekçe olmuştur<sup>(12)</sup>. Karşılıklı görüşmeler devletin politikaları üzerine bazı kısıtlamalar koyar. Özellikle bu durum altyapı harcamalarının çeşitli kesimlerin gelişme hızı ile bağdaşır nitelikte olmasını gerektirir. Bazı ayrıntılı durumlarda, bütçe planlamayı kendine mecburen bağimli hale getirmektedir.

Kalkınmakta olan ülkelerdeki planlar karma ekonominin açmazlarını yansıtmaktadır ve bir tür "sipariş listesi" halini almıştır. 1950'li yılların başında planlar tamamlanmayı bekleyen veya tamamlanmış projelerin üzerindeki tartışmalardan oluşuyordu. Bu olgu Asya ve Afrika ülkelerinden ayrı tutulamamış ve geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Amaçların birbirleriyle etkileşimi ve uyumuyla esas öncelikler tutarlı bir yol içinde değillerdir. Geçici kalkınma planları, önceliklerin belirlenmesi ve ekonomik çatı üzerinde uzlaşılması gereğinin altını çizmektedir. Bu arada amaçlanan stratejinin kesin ekonomik analizlerinin yapılabilmesini sağlayan istatistikî verilere olan ihtiyaç kısmen de olsa denge sağlamak içindir. 1960'lı yılların ortalarında ve sonlarına doğru ekonomiyi yönlendirmede devletin rolü en üst düzeye çıkmış ve planlar istikrarın sağlanmasında ulusal hesaplarla birlikte ele alınmıştır. Konvansiyonel planlar optimal çözümleri araştırmıştır. Ancak makro ekonomik çatı yetersizdir. Ekonominin önemli değişkenleri içinde uluslararası ilişkileri yansıtan ve verilerin zaman serilerinin analizleri tarafından hesaplanan parametrelerle birlikte resmi ekonometrik modeller moda haline gelmiştir<sup>(13)</sup>. 1970'li yılların başında makro ekonomik analizler ve ekonometrik modeller, kısmen yetersiz veriler tarafından ve kısmen kabul edilen yöntem tarafından hükümsüz kılınan modellerin yararlılığına rağmen sürekli kabul edilir hale gelmiştir.

Yıllar boyu sektörlerin birbirlerine olan bağlılığı ve birbirleriyle harmonize olmaları ile birlikte sektörel planlamanın önemi de kabul edilen bir konu haline gelmiştir. Sektörel planlama önceden tesis edilmiş çatı ile birlikte amaçların belirlenmesine fırsat verir. Aynı zamanda kaynakları ihtiyaç duyulan alanlara doğru yönlendirir. Ancak uygulamada iki nedenden ötürü sektörel planlama birçok ülkede tam anlamıyla başarıya ulaşamamıştır. Birincisi veriler kısıtlıdır. Ve planlama verileri mevcut olan kesimlerle sınırlandırılmıştır. İkincisi ise, bazı durumlarda plan döneminin sonunda esneklik azalabileceğinden bir başka deyişle plan hedeflerinin revize olmasından korkulmaktadır. Birçok kalkınma planı kamu kesimindeki spesifik proje ve program haline gelen çeşitli kesimlerin stratejilerinin belirlenmesine doğru

(12) Bkz. David Coombes (1974), s.86-94 ve Norman H.Keehn (1978), s. 538-62

(13) Bkz, Economic Commission for Asia and the Far East (1969) s. 31-49.

yönelir. Sektörel planlamanın bütçeleme görevi üzerinde büyük etkisi vardır. Her kesimin mali yönü ve onun öğeleri, bütçeleme döneminde ve planlamanın her aşamasında yer almak zorundadır.

Planlama süreleri zaman içinde değişime uğramıştır. İlk devrelerde planların amaçlanmış ve varolan projelerin geniş kapsamlı olarak ele alındığı ve makro ekonomik çatının bulunmadığı dönemlerde yapılan planlar 5'er yıllık dönemler içindi. 1960'lı yılların başında orta vadeli planların uygulanmasındaki güçlükler tecrübe edildikçe görüldü ki orta vadeli planlar, orta vadeli sorunlara gerekli ilgiyi göstermede yeterli olamamıştır. İhracattaki umulmadık düşüşler veya dış yardım gelirleri orta vadeli planları zorlaştırdılar. Dahası bazı ülkelerde dış kambiyo rezervlerinin zayıflamasına yolaçan orta vadeli plan uygulamaları sonucunda açık bütçe politikalarına sık sık başvurulur. Ciddi dengesizliklere yol açan bir politika ve ekonomideki enflasyonist baskılar göstermiştir ki, planların ve politikaların kısa dönemli (yıllık) planlara en iyi biçimde uygulanması zorunludur<sup>(14)</sup>. Yıllık planların kabullenilmesine katkıda bulunan diğer bir etken ise orta vadeli planların hazırlanmasının uzun sürmesi ve planlar üzerindeki tartışmaların çok yavaş olmasıdır. 1960'ların ortasında Hindistan bu güçlükten dolayı yıllık planlar için büyük bir çaba göstermiştir. Planlama ile arzulan esneklik ve yıllık bütçe ile birlikte eş zamanlamayı başarmak kadar politik istikrarsızlık ve ekonomik belirsizlik de yıllık planların güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Her ülkenin nedenleri farklıdır. Ancak Fransa, Hindistan, S.S.C.B. ve Yugoslavya diğer ülkeler içinde yıllık planlamayı gerçekleştiren ilk ülkelerdir. Birkaç Asya ve Afrika ülkesi de benzer yaklaşım içindedir<sup>(15)</sup>. Bazı ülkelerde orta vadeli planların yerini yıllık planlar almıştır.

Yıllık planların amaçları genel politika hedeflerini daha spesifik düzeyde saptamak ayrıca ekonomik durumdaki değişikliklere uyum sağlamak ve böylece bir genel faaliyet planı teşkil etmektir.

Orta vadeli planların sabit veya mekanik bir tarzda uygulanması düşünülemez. Her yıllık planın ana bir konusu vardır. Ama tamamen bağımsız değildir. Değişime izin veren ve devamlılığı sağlayan bir araçtır. Orta vadeli planlara bağlı olarak bazı kısıtlamaları vardır. Örneğin tamamen üretime bağlı olan tasarruf, orta vadeli planların bir bölümünü oluşturmasına rağmen yıllık planların temel faktörüdür. Yıllık plan hedeflerinin fiziksel ve mali incelemelerinin değerlendirilmesini ve yakın geleceğin tahminlerini içerir. Görevi politikadaki değişiklikleri tam anlamıyla yapmak amacıyla planın amaçlarını tekrar etmektir. Yıllık plan ayrıca kaynak kısıtlamaları ve döviz açığı gibi bazı önemli konuları gösterir. Bu çerçevede amaç devlet politikasındaki bütçesel ve ekonomik düzen ile sektörlerdeki devamlılığı sağlamaktır. Yıllık yapının dahil edilmesi teoride açıktır. Bütçe ile ilgi kurarak

(14) Tunus'un bu dönem esnasındaki durumu için, bkz, Sadak Bahroun (1971), s.60-95.

(15) Asya ülkelerindeki yaklaşımları tekrar ele almak için bkz. Economic Commission for Asia and the Far East (1969), s.3. Teknik girişimlerin başlangıcında gelişmemiş bölgelerdeki taleplerin çok dikkatli bir şekilde düşünülmesi gerekir. (Ibid, s.32).



bütçelerin taşınması gereken bazı yükümlülükleri azaltır. Buna rağmen yıllık planların başarısı amaçlarını yerine getirmesine bağlıdır.

Planlama teknikleri "Yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve karışık" olarak tanımlanır. Gerçekte genellikle yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olarak planın amacına göre belirlenir. Genel milli hedefler yukarıda verilir. Ya da bu hedeflere devlet kademelerindeki politik liderlerin isteklerinin anlamlı bir toplamıdır. Kore, Hindistan ve Tanzanya'nın bazı politik dönemlerinde hedefler üst düzeyde belirlenir ve oy birliği ile kabul edilir. Ekonomik analiz ve projelerle, ekonometrik modellere bağlı olarak direktifler üst düzeydekiler tarafından verilir. Planlardaki proje ve programlar en alt kademelerde oluşturulur ve çeşitli aşamalarda analiz edilip tekrarlanır. Bir merkezi otorite, planı tek başına oluşturamaz. Fakat hedeflerin oluşturulmasının en son döneminde alt kademelerin isteklerine önem verilmez. Bu da hedeflerin tamamen üst kademeler tarafından verildiği inancını doğurur. Hedefler alt kademeliklerin ulaşılmasını zor gördüklerinin arasından seçilir. Bu faktör planlamanın yukarıdan aşağı yapıldığı imajını verir.

Gelişme planlarının ortaya çıkması bütçelemeye yeni araçları da beraberinde getirir. Geleneksel olarak devlet bütçeleri gelir-gider ve bazen de sermaye bütçelerinden oluşur. Gelişme planları ortaya çıkmaya başladıktan sonra bazı ülkeler sermaye bütçesini planın önemli bir parçası olarak gösterdiler. Bazı ülkelerde gelişme bütçeleri planlarla birlikte ortaya çıktı. Benzer olarak yatırımları ve borçları gözardı etmek için yatırım bütçeleri ortaya çıktı. Ödemelerdeki dengeyi ve döviz sağlama için finans bütçeleri ya da döviz bütçeleri ortaya çıktı. Kredi ve mali işlemlerde düzeni sağlamak için birçok gelişmekte olan ülkeler finans ya da kredi planları oluşturdu. Bunlar tabiki gayri resmi idi ve yasal olarak tanımlanan bütçenin bir parçası değildi. Bu bütçe araçlarının çoğalması gelişme planlarının ve bütçenin karmaşıklığını gösteriyor.

## BÜTÇELEME VE PLANLAMA

Kamu sektöründe bütçeleme, esasen yasma organının faaliyetlerinin denetlenmesi ihtiyacına dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bütçe vasıtasıyla kaynakların değişik faaliyetlere dağıtılması ve kontrolü fonksiyonları ticari yaşamdaki ilke ve fonksiyonlardan çok farklıdır. Ticari şirketlerde bütçeleme; yatırım ihtiyaçları, maliyet etkinliği, işletme sermayesinin değerlendirilmesi ve gerekli yatırımlar konusunda tahminler ile ilgilidir. Endüstriyel faaliyetlerdeki gelişmeyle planlama, ticari yaşamda ürün pazarlarının optimal seçimiyle, teknolojik ve pazar hevesliliğiyle ve bu alanların her birinde devamsızlık korkusuyla ilgili hale gelmiştir. Planlama, yöneticilerin sorumluluklarının bir parçası haline geldi. İşletme felsefesi de uzun süre önce geleceğin bir parçası haline gelen POSDCO (Planlama, düzenleme, kadrolama, yönetim, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme) kısaltmasıyla sembolize edilmeye başlandı. Bütçeleme olayı analiz için kanunların uygulandığı, kontrol edildiği, gözlemlendiği, değerlendirildiği yöntem yapısının yanında sonuçla ilgili problemleri ve bilgileri bir araya getiren bir işlem halini almıştır.

En basit şekliyle planlama, milli amaçların tesbitinde gerekli olan düzenli ve rasyonel düşünceyi ve bunlara ulaşmak için gerekli araçları kapsar. Daha geniş şekillerde planlama bir sonuca ulaşmak, mantıklı bir karara varmak ve toplumun tüm kaynaklarının kullanılması için bir araç, bir sanat olarak kabul edilebilir<sup>(16)</sup>. Bu nedenle bütçe ve planlama aynı işlemin birer parçasıdır. Planlama olmaksızın bütçeleme, planlı bir faaliyetin olmasını engeller. Gerçekçi bütçe kısıtlamalarını görmezlikten gelen planın da çok küçük fonksiyonel değerleri vardır. Bütçe ve plan birbine yakın ilişkilidir ve birbirini disipline etmek için önem taşımaktadır.

Ne var ki pratikte planlar ve bütçeler amaçları, içerikleri ve yaklaşımları açısından farklıdır. Plan, ekonominin tümünü ilgilendirirken, bütçe sadece devlet sektörü ile ilgilidir. Bölgesel ekonomi, ekonominin tümünde pek farklı olmadığı merkezi planlamanın uygulandığı ekonomilerde bu iki kurum arasındaki farklılık daha azdır. zaman perspektifi ve aralığı da değişik olabilir. Bütçeler genellikle bir yıl için yapılır. Ancak hiçbir bütçenin etkileri yayılmaz. Bütçenin gelecek üzerinde önemli etkileri söz konusudur. Bütçe ile geçmişte uygulamaların yanlışlıkları ortadan kaldırılır, yepyeni bir başlangıç yapılamaz. Bütçe geleceği açıkça ve net göremeyen miyop bir hastaya benzer. Daha önce de belirtildiği gibi plan yıllık olabilir. Ama bugünkü faaliyetlerin gelecek için gerekliliğinin yanında etkilerini de daha açık bir şekilde görür.

Planlar da, bütçeler de politika analizleri ve kaynakların paylaşımı ile ilgilenerler. Farklılıklar ekonomik ve mali konuların birleşiminde ortaya çıkar. Bütçelemede mali konular üzerinde daha fazla durulurken, planlamada ekonomik konular hakimdir. Bu iki kavram birbirlerinden ayrı olarak düşünülemez, ancak bunların tazmininde uzmanlık önem taşır<sup>(17)</sup>. Planlar ekonominin değişik sektörlerini içerir. Bütçeler bunları fonların devlet daireleri tarafından kullanımını kontrol eden sistemler şeklinde kabul eder. Planlar kavramsal bir ortam sağlarlar ve düşünme işlemini temsil ederler. Bütçeler ise, kanunların yapıldığı, fonların tahsis edildiği, sözleşmelerin yapıldığı, fonların kanun koyucu için kullanıldığı ..aidelerde kullanıma hazır dökümanlardır. Zaman içinde planlar kanun koyucu için kendi sorumluluklarını meydana getirmişlerdir. Planlar kanun koyucu tarafından tartışılır. Ancak para ödeme yeteneği sadece bütçeler aracılığıyla mümkün kılınır. Planın içeriğinde bütçeler hedeflerin saptandığı ve planlanın amaçlara bağımlı hale geldiği varsayımıyla işler. Planlar hükümet hedeflerinin nicel ifadesidir. Ancak mali kaynaklarının saptanması ve programların uygulanmasının sağlanması bütçenin bir parçasıdır. Bu nedenle aslında, tüm bütçeler plan özelliği taşıdığı halde tüm planlar bütçe özelliğine sahip değildir. Her ikisinin de hazırlanışı belirli bir zaman içerisinde olur. Ancak daha kısa bir süre içinde yapılmak zorunda olan bütçeler tümevarımsal bir yaklaşım göstermesine karşın planın

(16) Bu tanımlamaları tekrarlamak için bkz., Yehezkel DROR (1963), s. 44-58 ve Bertram GROSS (1962).

(17) Bkz. Gerhard Colm (1968), ve W. Johnson (1959), s. 145-53.

esnekliği tündengelimli bir yaklaşıma izin verir. Felsefi anlamda bu iki iş birbirini tamamlar.

Fonksiyonel ortak yaşam örgütsel şekillere de yansıtılmalıdır. Ancak planlama düzenli hale geldikçe farklı bir şekil almıştır ve birçok ülkede mali ve bütçe dairelerinden ayrı bir şekilde oluşturulmuştur. Bu yaklaşımı politik düşüncelerden daha pratik düşüncelere kadar birçok düşünce etkiler. Bütçeleme uzun zamandır, devletin bir parçası ve uygulaması olagelmıştır. Ancak bu uygulamalar sadece gerekli olan yeni görüş için uygun görülmektedir. Hindistan'da "günümüzde yeterli bilgi ve istatistiki bilgi ya da ekonomik faaliyetler üzerinde yeterli derecede geniş kontrole malik değiliz" düşüncesi yerleşti ve doğrudan bakanlar kuruluna karşı sorumlu olan ayrı bir kurumun daha uygun olacağı anlaşıldı. Planlama, yönetimin her günkü mesuliyetinden uzak olan hükümet ile en yüksek düzeyde ve sürekli iletişim içindeki bir kurum aracılığıyla gerçekleştirilmelidir. Benzer düşünceler başka yerlerde de geçerlidir<sup>(18)</sup>. Geleneksel olarak ekonominin ve yönetmeliğin sınırlı hedefleri ile ilgilenen bütçe dairelerinin rutin yaklaşımları sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerden haberdar olmayı gerektiren yeni itirazları gerçekleştirmek için modası geçmiş görünmektedir. Değişik hükümet düzeylerinde daha fazla ve sürekli koordinasyona olan ihtiyacı belirten planlama bazı ülkelerde tüm ülke için gerçekleştirilmek zorundaydı. Devletin bir parçası olan bütçe ve mali kurumların istenen koordinasyona izin vermediğini ve dikey entegrasyon izlenimi verdiğine inanılırdı. Bu nedenle planlama kurumları ayrı olarak organize edilir ve ilke olarak eyalet ve yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılaması beklenirdi. Ancak teklif edilen bu organizasyonun tüm kapasiteleri ve içerikleri açık olmadığından bunları sadece tavsiye veren kurumlar olarak düzenlenmelerini ve mali kanunların normal devlet kanunlarına bırakılmasının daha iyi olacağı düşünüldü.

Yıllar geçtikçe birçok ülkede kurumsal, felsefi ve politik değişiklikler ve planlama ile bütçeleme kurumları arasındaki ayrılıklar bütçeyi, planı ve her ikisinin de sonuçlarını etkileyen birçok problem doğurmuştur.

## PLANLAR VE BÜTÇELER ARASINDAKİ AYRILIKLAR

Kalkınma planında yer alan bütçe politika ve program fonksiyonlarına sahiptir. Politika fonksiyonu devlet bütçesinin miktarını ve harcamalarının cinsini belirtir. Program fonksiyonu plandaki program ve projelerin bütçede yer aldığını ve harcamalardan beklenen sonuçların doğduğunu görüntüler. İdeal durumda bu doğrudur. Ancak herhangi bir plana göz atmak ideal durumlarla gerçek durumlar arasındaki büyük farklılıkları görmeye yeter. Analizi yapan kişinin iyimserlik ve isteklilik derecesine bağlı olarak durum, araçların değişen şartlarına uyum sağlayabilme esnekliği olarak ya da değişen şartlarının iyi tahlil edilmemesi nedeniyle araçların uyum sağlamada başarısız

(18) Bkz. Premchand (1966b), s. 124 ve 128.

olmaları olarak tanımlanabilir. Mantıksız gibi görünse de her ikisi de doğrudur. Yıllardır ekonomiler planında değişiklikler gerektiğini zıt akımlarla savunmuşlardır. Planlar ve bütçeler bazı ekonomik gelişmeleri tam olarak tahmin edemediklerini göstermektedirler. Bu sonuçlar önemin sonradan anlaşılması bakımından engellenemez, ama bu durumda daha iyi tahminin yapıp yapılamayacağı tartışmaya açıktır. Başarılı olan ülkeler daha iyi planlama göstermişler aksine durgunluk ya da azalan büyüme oranını gösterenler ise kötü planlama yapmışlardır. Olay olup bittikten sonra başarı ve başarısızlığı açıklamak daha kolaydır. Ancak başarı kendini kopye muamelesiyle karşı karşıya bırakmayacaktır. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi, ülkeler arasındaki kurumsal farklılıklar ya kısıtlama ya da lokomotif görevi üstlenirler. Burada amaç bütçe ve planın planlama, prosedür ve örgütsel faktörler arasındaki farklılıklardan ne ölçüde etkilendiğinin yanında planın arasındaki uzaklaşmayı da incelemektedir.

Plan ve bütçe gelişmelerinin denk olmasında beklenen önemli bir alan da kaynak hareketi ve kaynak dağılımını içeren mali gelişmedir. Gelişmekte olan birçok ülkede bütçe ve plan gelişmeleri gelirleri kamu tasarrufu (ya da plan öncesi gerekli olan vergi oranlarındaki cari gelirler bilançosu) kamu müteşebbislerinin sermaye fazlasının, dış kaynaklar (yut dışından borç almak dahil), ek vergi kazançlarını ve hesap açığı maliyesi kapsamı cinsinden tahmin ederler. Daha önce de belirtildiği gibi gelir planlaması adet olarak ne halkın dikkatini çekmiştir ne de hakkettiği değeri elde etmiştir. Bunun nedeni fizik doğasının ve insan gücünün örgütsel bölünmesindedir. Vergilerin toplanması gelir şubelerinin geleneksel korunma şeklidir ve planlama şubeleri gerekli mali planlamayı yapabilmek için ne güce ne de teknik sertliğe sahiptir. Bu durum iki misli etkiye sahiptir. Birincisi, planlama şubeleri daha teknik işleri gelir şubelerine bırakarak toplamda kaynak tahminlerini yapmakla yetinirlerdi. İkicisi, yeni kaynaklarla ilgilenilen (dış yardım gibi) bazı ülkelerde planlama şubeleri yönetimler üzerinde kontrol elde ettiler. İran İslam Cumhuriyeti gibi bazı ülkelerde de gelir dağılımı gelir ya da bütçe şubesinden planlama şubesine transfer edilmiştir. Gelir planlaması ayrı ayrı yargılamaların planlama şubelerine transferini gerekli kılmız, ancak bu işin gerçekçi kurumlar tarafından yapılması gerektiğini belirtir. Ek gelir, vergiler aracılığıyla en başarılı şekilde elde edilmiştir. Örneğin Hindistan'da ikinci ve üçüncü beş yıllık planlar ve bunları takip eden yıllık planlar süresinde ek vergi tahminleri (hatta daha fazlası) elde edilmiştir. Ancak bazı ülkelerde ise bu doğru değildir. Bütçe planının başarısı için gerekli olan politik ölçülerin tümünü kapsamamıştır<sup>(19)</sup>. Planlamacılar ve bütçe yapanlar arasındaki farklılıklar belirtildiği hâlde rollerden hiç biri bağımsız değildir ve her biri diğeriyle bir parca da olsa ilgilidir. Hindistan'da plan için kaynakların tahmini planlama ve mali şubelerin ortak sorumluluğudur. Planlara ve bütçelere dahil edilen cari gelirlerin blanço tahminleri kamu teşebbüslerinin sermaye fazlası ve

(19) Bkz. United Nations, Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries (1966), s.4.

dış yardımların çok iyi olduğunu kanıtladı. Planlar çoğunlukla gerekli detayı kapsamamakta ve büyüme/harcama oranını gözönüne almaktadır. 1960'ların ortalarında Hindistan, 1970'lerin ortalarında Kenya gelişme planında harcamaların büyüme oranının % 3,5 olduğunu varsaymışlar ama bu çok büyük bir eksik tahmin olduğunu kanıtlamıştır. Kamu teşebbüslerinden elde edilen gelir ondördüncü bölümde ele alınan asıl konuyu temsil eder. Yabancı yardımı, yardım ihtiyacının yansımaya ya da bir amaç olarak yüksek bir değere ulaşır. Bu nedenle planın tüm kaynak temeli gerçek kişidir. Sonuç olarak bütçeler plan ve ekonomi için esas düzeltici haline gelmişlerdir. Ancak planın genişliği, kaynağın bulunması ve zorunluluk nedeniyle sabit olması, planın uygulanmasının enflasyonist mali yapıya başvurmayı gerektirse bile devam ettirilmesini gerektirmektedir. Başka bir önemli yönde, planlama ve bütçeleme üretim faaliyetlerindeki tüketim-dağıtım ve enflasyon üzerindeki kaynak hareketlerine mali işlemler olarak etkileri çok az ya da hiç dikkat edilmeksizin yürütülmektedir.

Kaynak dağılımı da bütçe ve plan arasındaki ayrılıklara neden olur. İlk planları iki özellik etki altına aldı. Planlar belirsizdi ve her zaman milli amaçlarla ilgili yatırım kararlarını göstermiyordu. Bu ilk durum zıtlıkları en aza indirme isteğinden doğmuş olabilir ama esas olarak ihtirasların gerçekleşmesine izin vermeyen zaman takvimlerine bağlıydı. Bu problemlerin bazılarını hafifletmelerine rağmen, otuz senelik tecrübe gösterdi ki planın gereğince birbirine bağlı olmadığı ve bütçeler bu açığı kapatamadığı takdirde plan ve bütçeler arasındaki ayrılıklar sürpriz değildir. Kaldı ki ideal bir ortamda bütçeler kuralları takip eder ve programlar bütçelerin planlar için telafi etme özellikleri yoktur. Planın tutarlı bir yatırım iskeleti ortaya çıkarmamış ve teday derecesi sektörden sektöre değişmiştir<sup>(20)</sup>. Daha da önemlisi iyice incelenmemiş proje ve plana dahil edilmiş. Plandaki kapsamda kurala uygunluk elde edildiyse bunlar bütçeye de dahil edilmeliydi<sup>(21)</sup>. Örneğin 1976/77 Bangladeş'in bütçesindeki harcamaların 1/3'ü incelenmemiş ya da onaylanmamış projeler içindi. Önceden programlama eksikliğini dışında bu sınırlı kaynakların hazır programlara değil de henüz tamamlanmamış programlara dağıtılması anlamına gelmekte idi. Bir dereceye kadar bu durum işleyen şubelerin kendilerini gereğince değerlendirilmemiş programları dahil etmeye zorunlu hisseden mali hedeflere yapılan aşırı baskıya bağlıydı.

Bazı ülkelerde bütçe harcamalarının yıllık miktarlarının belirlenmesi planlarda belirtilen dereceler cinsinden gerçekleştirilir. Ancak bunun enflasyona, ekonomik duruma, uygulamadaki farklılıklara uygulanmadıkça bütçelerin sonuçları planın sonuçlarından farklıdır. Sorunun bir kısmının planın

(20) Birçok Asya Ülkesinde yaşanan olayları bir daha incelemek için bkz., Dennis A. Ron Del li (1978), s.45-74., bkz., Edward Mason (1964).

(21) Japonya'da örneğin, Ekonomik Planlama Kurumu tarafından hazırlanan orta vadeli planlara, bütçe programlarının dahil edilmesi ile harcama faaliyetleri desteklenmektedir. Görünüşte olmakla birlikte önerilen bu strateji sınırlı kalmaktadır. bkz., John Greighton Campbell (1977)

formüle edilmesinde elde edilen aşamaya bağlı olarak hafifletilmesine rağmen planlar, yıllık harcamaların belirlenmesinde bazı problemlerle karşılaşır. Bu yaklaşımın bir sonucu plan harcamalarının yetmemesidir. Örneğin 1970'lerde Sri Lanka'nın bütçesi plan harcamalarında fazla tahminleri telafi etmek için sürekli % 20 eksik harcama öngördü. Bunun yanında başka bir özelliği de, planın tamamlanan projelerde devam eden harcamalarını gözönüne almıyordu. Bu da karar vermede bozukluklara ve artan bütçe açıklarına neden oluyordu. Planın en belirgin eksiklikleri, kısa dönem harcamalarında, intibakları gerçekleştirmek için yardımcı planın bulunmamasıydı ve yanlışlıkla bu bütçelerin görevi halinde geldi. Planlar ve bütçeler arasında usullerde ayrılıklar vardır. Değişik ülkelerde planların değerlendirilmesi ya da bütçenin geliştirilmesi için değişik uygulamalar ve zaman cetvelleri kullanılır. Bazı ülkelerde gelişme bütçeleri planlama şubesi tarafından değerlendirilir, cari bütçe ise mali şubelerce belirlenir. Planlama şubesindeki teknikler ekonomik yönleri, mali şubedekiler ise mali yönü vurgular. Bu iki şube birbirlerinden ayrı çalıştıkları için bazı durumlarda aralarında büyük bir alan olur. Çoğunlukla gelişme bütçesi yüzeysel, cari bütçe ise detaylıdır. Bütçenin yapısı da plandan farklıdır. Bütçe yapımındaki yaklaşımların uyumlu hale getirilmesi 1960'ların ilk yıllarından beri bütçe reformlarının esas amacı olmuştur. Ama problemler bunu engellemektedir. Yıllardır bir şirketlendirme kaynağı yıllık plan ve bütçe arasındaki bir bağ olmuştur. İdealde yıllık plan ekonominin stoğunu almalı ve bütçenin oluşturulmasına rehberlik etme ihtiyacını karşılamalıdır. Uygulamada politika ve değişik zaman cetvelleri nedeniyle yıllık planlar bütçeden sonra hazırlanmaya başlandı. Yani planlar bütçenin oluşturulmasında yol gösterme görevini üstleniyor. Bazı durumlarda da planlama sorumluluğu bütçe şubesine koyar. Birçok ülkede yıllık bütçeleme işlemleri son zamanlarda düzeldi. Özellikle Kore'de yapılan, öncelik hakkı veren ve fonları değişik sektörlerle dağıtan bütçe uygulanmalıdır.

Planlarla bütçeler arasındaki ayrılıklar, planlılar ve bütçe yapanların yaklaşımları arasındaki temel farklılıkları iki şubenin örgütsel yapılarına yansıtılmıştır. Bu çerçevede bütçeleme problemlerine uzmanlaşmış bir bakış açısıyla yaklaşmak ve maliye politikası ve diğer araçlardan yararlanmak gereklidir. Bütçe yapan idarenin muhafazakâr olduğu kabul edilir ve bu nedenle yıllık artışlarla ilgilenecek harcamaları kısma eğilimindedir. Planlamacı ise artan harcamaları destekleyen bir harcamacı olarak düşünülür. Kâr aşamasında planlamacı dağıtım randımanının üzerinde durduğu için daha mantıklı olduğu söylenebilir. Bu yaklaşımın uygulanması düşünülmüştür. Bu portlerin aşırıları yazılmış ve plan ile bütçeler arasındaki farklar bunlara yüklenmiştir<sup>(22)</sup>. Bu bölümün başında belirtildiği gibi bu farklılıkları sadece iki ku-

(22) Caide ve Wildavsky (1974)'de Maliye Bakanlığına; Hesap uzmanları avukatlar ve düşük düzeydeki teknisyenlerin de planlamanın içinde bulunmasını önermişlerdir. Aynı zamanda planlamanın içinde ekonomistler ve diğerleri ki rasyonelliği sağlayan cihazları kullanabilenler bulunması da gerekir. Bu durum, ekonomistler dışındaki personelin planlamada o kadar etkisinin olmadığını gösterir. Bilindiği gibi ekonomistler de devletin reformlarında sorumluluk yüklenmiştir. Bazı olumsuz durumlarda planlama içinde ekonomistler

rum arasındaki olay olarak görmek çok yüzeysel bir düşünce olur. Pratikte karar verme ayrı ayrı organize edilmiş değişik araçlarla ve ünitelerle parçalara ayrılır ve problemler tekniklere ve değişik devlet birimleri arasındaki koordinasyona bağlı kalır. Daha da önemlisi yıllardır bu uzaklaşmalar yöneticilikte yeni değerlerin ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur ve bu problemler daha çok dikkat istemektedir.

---

den daha çok idareciler bulunmaktadır. Bütçe komisyonlarında bu işi daha iyi yaptıkları kabul edilen avukatlara ise daha çok itimat edilmektedir. (Örneğin Federal Almanya Cumhuriyeti'de).