

BÜTÇE SÜRECİNDE KARAR VERME

Doç. Dr. Engin ATAÇ*

Bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesi sürecinde çok değişik nitelik ve nicelikte bilgiye gereksinme duyulmaktadır. Bugüne dek yapılan ve önerilen bütçe reformlarının temel amaçlarından birisi, daha değişik ve daha fazla bilgi sağlamak olmuştur. Bütçe sürecinde, temelde program ve kaynaklarla ilgili olmak üzere iki tür bilgi sözkonusudur. Kaynaklarla ilgili olan bilgi, geleneksel nitelikte olup personel ve parasal değerleri kapsamaktadır. Geleneksel devlet muhasebe sistemi, kamu kuruluşları tarafından bütçe kararlarında kullanılan bilgileri sağlamaktadır. Ancak bu tür bilgi, kamu kuruluşlarının kamu harcamaları karşısındaki sorumlulukları ve bu harcamalarla neler satın aldıkları ile sınırlı kalmaktadır.

Karar verme sisteminin, programların sonuçları veya etkilerine ilişkin bilgileri kapsamı durumunda, sadece o kamu kuruluşu ile sınırlı kalması yeterli olmamaktadır. Hükümetin amaç ve hedeflerinin açık bir biçimde belirgin olması yanında, iyi analiz yapabilmek gereği ortaya çıkmaktadır. Program bütçe gibi çağdaş bütçe sistemleri program bilgisi üzerine dikkatleri yoğunlaştırırken, bu konuda eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır. Eleştiriler, temel olarak, karar verme sistemlerinin toplayacağı bilgileri değerlendirmede, insan yeteneğinin kısıtlı olduğunu dikkate almaktadır.

Karar verme kuramında, karar verme sistemleri değişik başlıklar altında toplanabilmekle beraber, genel olarak, sınıflandırmada

(*) Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi.

üçlü bir yaklaşım görülmektedir (1). Bunlar; tam akılcılık (pure rationality), artırımcılık (incrementalism) ve sınırlı akılcılık (limited rationality) olarak sınıflandırılmaktadır. Tam akılcılık yaklaşımına karşı Charles E. Lindblom, Aaron Wildavsky ve diğerleri tarafından artırımcılık yaklaşımı geliştirilmiştir (2). Daha sonra ise, her iki yaklaşım arası uzlaşımı sağlayan sınırlı akılcılık geliştirilmiştir (3).

Bütçe kuramcıları arasında bütçe sürecinde alınan kararların, artırımcı nitelikte olduğu yaygın bir görüştür. Bu nedenle bu çalışmada da karar vermede artırımcılık yaklaşımı çeşitli yönleri ile incelenmektedir.

I. ARTIRIMCILIK

Kişi ve kuruluşlar durumları bozulduğu veya değiştirilmek istenildiği zaman bir karar verme zorunluluğu ile karşı karşıya kalırlar. Olaya bütçe açısından yaklaşıldığında, kamu kuruluşları ödenek sınırlarına düştükleri zaman yeni önerilerinin geçen yılki kadar mı, geçen yılkinden az mı, yoksa fazla mı olması gerekeceği konusunda karar vermek zorunda kalırlar. Kuruluşların bütçe önerileri, yasama organına sunulup onaylanıncaya dek geçen bütçe sürecinde çeşitli ve değişik kararlarla karşı karşıya kalırlar. Charles E. Lindblom bu durumu, iki uç karar verme yaklaşımı ile açıklamaktadır (4).

Tam akılcı yaklaşıma göre karar verme, belirlenmiş bir dizi usul adımları kapsamaktadır. İlk adımda, kuruluşun veya toplumun öncelikleri, özelliklerine göre sıraya dizilmelidir. İkinci adımda, mümkün olan bütün seçenekler tanımlanmalıdır. Her seçeneğin maliyetleri ile beklenen faydaları karşılaştırılarak faydası en yüksek veya maliyeti en düşük olan seçenek tercih edilmelidir. Tam akılcılık yak-

- (1) Robert D. LEE, Jr., and Ronald W. JOHNSON, *Public Budgeting Systems*, University Park Press, Baltimore, 1973, s. 15-19.
- (2) Tam akılcılık konusunda bkz.: Yehezkel DROR, *Public Policymaking Reexamined*, Chandler, New York, 1967, s. 132-141; artırımcılık konusunda bkz.: Charles E. LINDBLOM, «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19, 1959, s. 79-88.
- (3) Sınırlı akılcılık konusunda bkz.: Herbert SIMON, *Administrative Behavior*, 2nd ed., Macmillan, New York, 1961; Amibi ETZIONI, «Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making», *Public Administration Review*, 27, 1967, s. 385-392.
- (4) LINDBLOM, s. 79-88.

laşımı, her seçenek ile ilgili bütün bilgilerin toplanabileceğini varsaymaktadır. Bu durumda karar verme, amaç fonksiyonunu maksimize edebilmek için seçenekler arasında bir seçim yapma işlemidir.

Tam akılcılık yaklaşımının uygulanabilirliği sınırlıdır. Bütçenin işleyişi gözönüne alınınca tam akılcılığın sınırlılığı doğrulanmaktadır. Yukarıda değinilen adımların birisini olsun tam olarak yerine getirebilmek için yeterli koşullar sağlanamamaktadır. Sınırlı bilgi ve sınırlı araştırma davranışlarına dayanarak karar vermenin maliyetinin, bilginin maliyeti kadar yüksek olduğu savunulmaktadır (5). Program bütçe gibi, program bilgisine dayanan bütçe reformlarında, mali kararların alınmasında tam akılcılık gibi uygulanması olanaksız sistemlerin kabul edilmesi eleştirilere neden olmuştur (6).

Tam akılcılığın karşısındaki yaklaşım ise, artırımcılıktır (7). Bu görüşe göre, tarafların çıkarları arasında bir çatışma olup, değişik çıkarların uzlaşması pazarlık yolu ile sağlanmaktadır. Karar alma mekanizmasının, çıkar veya baskı gruplarının, mevcut durumun değiştirilmesini istedikleri veya yeni önerilerde buldukları zaman başladığı kabul edilmektedir. Mevcut durumun seçenekleri, tarafların çıkarları açısından karar alma mekanizmasının önüne getirilmediği takdirde, genellikle, dikkate alınmamaktadır. Seçeneklerin istenen amaca ulaşması için, fazla bir araştırmaya gerek yoktur. Karar mekanizmasının yapısı, tarafların çıkarlarını karar verme süreci içerisinde belirtme olanağını verecek biçimde düzenlenmiştir. Alınacak kararlar politik nitelikli olup pazarlık sonucu ortaya çıktığı için çoğunluğu temsil ederler.

Artırımcılığın bütçeye uygulanması, bütçe kararlarının politik olmasından ileri gelmektedir (8). Tam akılcılık yaklaşımına göre, kaynak dağılımını yapacak olan bütçe kararlarının ekonomik ölçütlere göre olması gerektiği halde, artırımcılıkta politik davranışlar ağırlık taşımaktadır.

-
- (5) Anthony DOWNS, *Inside Bureacracy*, Little, Brown, Boston, 1967, s. 247-252.
 - (6) Aaron WILDAVSKY, «The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting», *Public Administration Review*, 26, 1966, s. 292-310.
 - (7) Lindblom buna birbirini «izleyen sınırlı karşılaştırmalar» veya «parçalanmış artırımcılık» demektedir.
 - (8) Aaron WILDAVSKY, *Politics of Budgetary Process*, 3rd ed., Little, Brown and Company, Boston, 1979, s. 13-16.

Artırmıcılığı daha iyi açıklayabilmek amacıyla tam akılcılıkla artırmıcılık arasındaki farklılıkları şöyle sıralayabiliriz:

i. Artırmıcılıkta optimizasyonu sağlamak için bir girişimde bulunulmamaktadır. Çünkü, kaynaklar üzerindeki sınırlamalar belirlidir ve en iyi seçeneği bulmak için herhangi bir uğraşta bulunulmamaktadır. Ancak, seçenek yeterince tatmin edici bulunmazsa sorunun çözümlü için araştırma sürdürülmektedir.

ii. Seçenek, tatmin olunmayan mevcut durumdan çok az farklıdır. Burada tutuculuk sözkonusu olup, tamamen yeni bir seçenek yerine, eskisinden biraz farklı bir seçenek ortaya çıkmaktadır. Bunda da en büyük etmen geçmişteki deneyimin çok az farklı olan yeni seçeneklerde kullanılmak isteğidir.

iii. İki yaklaşım arasındaki önemli bir farkta, mevcut duruma uygun seçenek belirlenmesi yönteminde ortaya çıkmaktadır. Tam akılcılık yaklaşımında, tüm seçenekler belirlenip aralarında yapılan seçimde, tarafsızlık ölçü olarak kullanılmaktadır. Artırmıcılık yaklaşımında, kollektif kararlar, karardan etkilenecek çoğunluğun istekleri doğrultusunda alınmaktadır. Bu nedenle, artırmıcı kararlar partizan niteliği olmaması gereken politik kararlar olarak değerlendirilmelidir. Pazarlık, oyun, strateji, artırmıcı kararların alındığı yerlerde beklenen olaylardır.

Artırmıcılık tartışmasında iki kavramın açık bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, «mevcut durum» veya «taban», ikincisi ise, farklılık (increment) veya ek düzenlemedir. Diğer bir anlatımla, artırmıcı karar vermeden söz ederken önce belirli bir koşulun, bir durumun varlığı gerekmekte ve alınan karar sonucu bu belirli koşul veya durumda çok az değişiklik meydana gelerek yeni bir koşul veya bir durumun ortaya çıkması gerekmektedir. Farklılık taban başlangıç noktasında meydana gelen değişimdir.

Bütçe sürecinde, karar verme sürecini ve sonuçlarını ölçmek göreceli olarak daha kolaydır. Bütçenin devri yapısı, kararların belirli zamanda alınması ve yıldan yıla olan değişikliklerin karşılaştırılabilmesi, sorunu kolaylaştırıcı nedenler olarak görülmektedir. Programların bütçelerde parasal değer olarak yer alması, iki değişik bütçe dönemini karşılaştırma olanağını sağlamaktadır.

Artırmıcılık tartışmasında iki önemli ayrımı gözönünde bulundurmak gerekmektedir. Artırmıcılık, karar verme sürecini tanımlayıcı

olarak ve karar verme sürecini açıklayıcı olarak kullanılabilir. Açıklayıcı artırımcılık, tanımlayıcı artırımcılığı örtülü olarak kapsamakla birlikte, tanımlayıcı artırımcılık için ayrı değerlendirme yapılamamaktadır. Bu olgunun ortaya konulabilmesi için artırımcılığın iki türünde açıklanmasının yararlı olacağını düşünmekteyiz.

1. Tanımlayıcı Artırımcılık

Son yirmi yıl içerisinde, genel olarak bütçe kararlarının bir çoğunun tanımlayıcı artırımcılık niteliğini taşıdığı kabul edilmektedir (9). Diğer bir anlatımla, genelde, kamu kuruluşlarının ödeneklerinde, geçen yıla göre göreceli olarak yeni yıl bütçe ödeneklerinde az bir artış olmasıdır. Her türlü bütçe sürecinde, kamu kuruluşlarının ilk bütçe önerilerinin bütçe dairesinde görüşülmesi ve yasama organında onaylanması aşamalarında gerçekleşen ödenek değişiklikleri genelde ılımlı olmaktadır.

Yürütme organı ve yasama organı arasındaki tanımlayıcı artırımcılık kısaca aşağıdaki biçimde açıklanabilir:

$$\begin{aligned} \text{ÖNERİ} &\geq \text{ÖDENEK}_{t-1} & (a) \\ \text{ÖDENEK} &\geq \text{ÖDENEK}_{t-1} & (b) \\ \text{ÖDENEK} &\leq \text{ÖNERİ}_t & (c) \end{aligned} \quad (10)$$

Buna göre bir kuruluşun t yılındaki önerileri, bir önceki yıl ödeneklerinden marjinal olarak büyüktür. Herhangi bir yılın, örneğin t yılının ödenekleri bir önceki yıla göre, ödeneklerin büyüklüğüne göre göreceli olarak, küçük bir miktarda artmaktadır. Kuruluşun aynı yıl yapmış olduğu bütçe önerisi ise, o yılki bütçe ödeneğinden azdır.

1960 ortalarında bazı yazarlarca bütçedeki artırımcılığa fazlaca güvenilmesine karşın, bugün, genel olarak tanımlayıcı artırımcılığın yaygınlığı konusundaki görüş kabul edilmektedir.

2. Açıklayıcı Artırımcılık

Bazı yazarlarca bütçe rakamlarında olan marjinal değişiklikler, Lindblom tarafından ortaya konan karar verme süreci ile açıklanma-

(9) Richard E. WAGNER, *The Public Economy*, Markham Publishing Company, Chicago, 1973. s.86; Alan Walter STEISS, *Public Budgeting and Management*, Lexington Books, Lexington, 1972, s.292.

(10) a,b ve c terimlerindeki eşitsizlikler yalnızca marjinal eşitsizliklerdir. Bkz.: John WANAT, «Bases of Budgetary Incrementalism», *American Political Science Review*, 68, September 1974, s. 1221-1228.

ya çalışılmıştır. Lindblom, kaynak kıtlığının ve değişiklik önerilerinin yapılabilmesinde veya onayında çoğunluk oyuna gereksinme duyulmasının bir kısıtlayıcı olduğunu kabul etmektedir. Açıklayıcı artırımcılığın çekici ve makul olmasına karşın, bunu kesin olarak ortaya koyacak sistematik kanıtlar henüz bulunamamıştır.

Davis, Dempster ve Wildavsky tarafından yapılan ortak çalışmalarda, Amerika Birleşik Devletleri Federal Hükümetinde, bütçe sürecine katılanlar bütçe sonuçlarının tanımlayıcı artırımcılığa uygunluğunu açıklamaya çalışmışlardır (11). Örneğin, kuruluş bütçe önerilerine karşı, yasama organındaki işlemlerin aşağıdaki eşitliğe genellikle uyduğunu göstermeye çalışmışlardır.

$$\text{ÖDENEK} = b. (\text{KURULUŞ ÖNERİSİ}) + \text{UFAK DEĞİŞME}$$

Eşitlikte b, birden küçük fakat 0.97 gibi, bire yakın bir sayıdır. Diğer bir anlatımla, yasama organı kuruluşun önerisinin yüzde 97 sini kabul etmektedir. Davis, Dempster ve Wildavsky, adı geçen çalışmalarında, b nin, kuruluşların büyük bir çoğunluğu için birden az ve bire çok yakın olduğunu bulmuşlardır. Bundan çıkarılan sonuç ise, yasama organının kuruluşların gerçek ihtiyaçlarından fazla istemde bulduklarını kabul ederek, ödeneklerden o kadar kesinti yaptığı biçimindedir.

Davis, Dempster ve Wildavsky'nin modellerinde açıklandığı üzere, tartışmaları büyük ölçüde değişmeye dayanmaktadır. Wanat ise, yukarıda adı geçen yazarların bulmuş oldukları yüksek korelasyonun, varsayımlara gerek olmayan daha geniş sınırlamalı tesadüfi değişkenle de açıklanabileceğini savunmaktadır (12). Ancak, bunun bir hata olmayıp Davis, Dempster ve Wildavsky'nin açıklamalarının araştırmalarında yeterince sistematik bir biçimde geliştirilmediği biçimi-

(11) Otto A. DAVIS, M.A.H. DEMPSTER, Aaron WILDAVSKY, «A Theory of the Budgetary Process», American Political Science Review, 60, September 1966, s. 529-547; «On the Process of Budgeting: An Empirical Study of Congressional Appropriations», Papers on Non-Market Decision Making, (Gordon TULLOCK eds.), Charlottesville, University of Virginia, Virginia, 1966, s. 63-132; «On the Process of Budgeting II: An Empirical Study of Congressional Appropriations», Studies in Budgeting, (R.F. BYRNE, A. CHARNES, W.W. COOPER, D.A. DAVIS, Dorothy GILFORD ed.), North Holland Publishers, New York, 1971, s. 292-375.

(12) WANAT, «Bases of Budgetary Incrementalism», s. 1221-1228.

minde yorumlanmaktadır. Bütçede artırımcılık, bu üç yazarca stratejik planlama, oyun kuramı ve kaynak yetersizliği ile açıklanmaya çalışılırken, diğer bazı yazarlar değişik bir yaklaşımla, konuyu, bütçe harcamalarının denetlenememesi olgusu ile açıklamaya çalışmışlardır. Aşağıda bu olgu daha ayrıntılı olarak incelenmektedir.

II. BÜTÇE HARCAMALARININ DENETİM GÜÇLÜĞÜ

Genellikle yasal dayanak olmadan kamu harcaması yapılamayacağına göre harcamaların denetimi millet adına yasama organı tarafından yapılmaktadır. Ancak, yürütme organı tarafından harcamaların onay için yasama organına gönderilmesi her iki organında harcamaları tam anlamıyla denetim altında tutabildikleri anlamını taşımamaktadır. Gerçekte, gerek yasama organı olsun, gerek yürütme organı olsun görevlerini yaparken kendi denetimlerinde olmayan bazı kurallara göre hareket etmek durumunda kalabilmektedirler. Bazı kamu harcamalarının yapılmasında da aynı durum söz konusu olmaktadır.

Kamu harcamalarının denetimini güçleştiren, biçimsel ve zorunlu olmak üzere iki etmeden söz edilebilir (13). Biçimsel bazı etmenler harcamaların denetlenmesini güçleştirmektedir. Çünkü, harcamalar birden çok kanaldan yapılabilmekte ve harcamaları denetlemekle birden çok kuruluşa sorumluluk verilebilmektedir. Zorunlu harcamalarda, kamu harcamalarının denetimini güçleştirmektedir. Çünkü, baskı grupları harcamayı yapmakla sorumlu olan kişiler üzerine, belli miktarda harcamanın belirli programlara yapılması konusunda baskı yapabilmektedirler. Bunları şimdi sırası ile incelemeye çalışacağız.

1. Bütçe Harcamalarının Denetimini Güçleştiren Biçimsel Etmenler

Bütçe harcamalarının denetimini güçleştiren biçimsel etmenlerin temel nedeni, kamu yönetiminin ve mali yasaların bir bütün halinde olmasıdır. Yasa tasarılarının mali nitelikli hükümlerinin yasama organı bütçe komisyonlarınca incelenmesi söz konusu iken, genelde, bu komisyonların denetim altında tuttukları olağan bütçe ödenekleri olmaktadır.

(13) LEE, Jr., JOHNSON, s. 180-181; Sun Kil KIM, «The Politics of a Congressional Budgetary Process: «Backdoor Spending», Western Political Quarterly, 21, 1968, s. 606-623; WILDAVSKY, The Politics of the Budgetary Process, 3rd Edition, s. 256, 281-282.

Bazı tür harcamalar, bütçe komisyonlarının ve dolayısıyla yasama organının bu harcamalar üzerindeki denetimini azaltmakta ve zayıflatmaktadır. Bu tür harcamalar bütçe komisyonlarından geçmekle birlikte, harcamanın özüne ilişkin değişiklikler yapılmamakta ve sunulduğu biçimi koruyarak onaylanmaktadır. Kuramsal olarak gizli harcama (backdoor spending) adı verilen bu harcamalar genel olarak dört başlık altında incelenmektedir (14). Bu çalışmada ilk üçü olan sözleşme yapma yetkisi, sürekli ödenekler, borçlanma veya borç verme yetkisi, bu başlık altında incelenirken, sonuncusu zorunlu harcamalar olarak ayrıca incelenecektir.

Çeşitli yasalarla kuruluşlara mal veya hizmet almak için yıllık veya daha uzun dönemli sözleşme yetkisi verilmektedir. Bu yetki, kamu kuruluşlarını ve hükümeti sözleşme yaparak yükümlülük altına sokmaktadır. Özellikle bir yıldan fazla dönemi kapsayan sözleşmelerde yükümlülük olduğu halde, ödenekler yıllık olarak bütçelerde yer almaktadır. Ayrıca sözleşmeler, genellikle bütçelerde yer alan ödenekleri aştığı için daha sonra bütçe komisyonu ve yasama organı ödenekleri aşan miktarda onaylamak durumunda kalmaktadır.

Bazı harcamaların hiç değilse belirli bir dönem, sürekli olarak yapılması yasama organınca onaylanır. Belirlenen miktardaki ödenek her yıl sürekli olarak veya belirli bir süre bütçede yer alır. Bunlara örnek olarak, emeklilik ödeneklerini, sosyal sigorta ödeneklerini, borç ve faiz ödemelerini verebiliriz. Bütün bu örneklerden görüleceği gibi, bunlar ödenekleri denetleyen ve inceleyen bütçe komisyonunun görevini güçleştirmekte ve büyük ölçüde zayıflatmaktadır.

Bütçe harcamalarının denetimini güçleştiren üçüncü etmen ise, geçen yıllar borçları, borçlanma veya borç verme yetkisidir. Kamu kuruluşlarının hazineden borçlanması ve borçlandığı parayı kullanması, ödeneklerin denetimini güçleştirmektedir. Bu yetki, yasalarla kamu kuruluşlarına verilmesine karşın, bu borç karşılığı yapılan harcamaların bütçe komisyonunca ve yasama organınca denetimi çok güçtür. Kuramsal olarak, bu borçların vergi gelirlerini etkilemeden hazineye geri ödenmesi gerekmektedir. Özellikle, bu yükümlülük pek yerine getirilmemektedir.

Kamu kuruluşları, genel olarak, mali yasa ve kuralların dışına çıkarak kendilerine belirli esneklik sağlamaya çalışırlar. Bütçe yasası

(14) KIM, s. 606-623; LEE, Jr., JOHNSON, s. 180-181.

hükümleri dışına çıkabilmek veya bazı yasalarla, bu tür harcamalarda bulunabilmek, kuruluşlar için bir avantaj olarak kabul edilmektedir.

2. Bütçe Harcamalarının Denetimini Güçleştiren Zorunlu Harcamalar

Zorunlu harcamaların denetimi hem yürütme, hem de yasama organı için güçtür. Zorunlu harcamalar olağan yöntem ve süreç içerisinde bütçe komisyonundan geçmekte, ancak genellikle, komisyonlar bu harcamalarla ilgili olarak herhangi bir davranışta bulunamamaktadırlar. Aynı zamanda kuruluşların da, bu harcamalar için ne kadar öneride bulunacakları konusundaki davranışlarında bir belirsizlik söz konusudur. Bu tür harcamalar, ancak ondan yararlanacaklar ortaya çıktıkça belirlenmektedir. Örneğin, kanserle savaş programının mali yükü, kanserli hastaların başvurusu sonucunda belli olabilecektir. Ayrıca, devletin yaşlılara sağlamış olduğu olanaklarda, o niteliklere sahip yaşlıların başvurusu ile belli olabilecektir. Devletin vatandaşlar arasında güvenilirliğini sürdürmesi ise, bu tür hizmetlerin yerine getirilmesine büyük ölçüde bağlıdır.

Bu tür harcamalar, görüldüğü üzere, yasama ve yürütme organı dışındaki bazı etmenlerce belirlenmektedir. Bu etmenler, belirli noktaya kadar tahmin edilmeye çalışılsa bile, yine de denetlemek çok güçtür.

Bütçelerdeki artışlar, genel olarak, hizmetten doğan artışlar ve zorunlu artışlar olmak üzere iki geniş grupta toplanabilir. Zorunlu artışlarla birlikte, geçen yılki kadar mal ve hizmeti sağlayabilmek, enflasyon nedeni ile bütçe ödeneklerinde artışlara neden olacaktır. Ayrıca, eski hizmet programlarında meydana gelen genişlemelerde bütçelerde artışlara neden olmaktadır.

Sadece zorunlu harcamalarda olan artışlar, daha önce eşitlik olarak gösterilmeye çalışılan bütçe olayındaki artırımcılığı açıklayabilmektedir. Bir önceki yıla göre, zorunlu olarak enflasyon, maaş artışları, sağlık ve sosyal yükümlülüklerin artışı gibi dış etkenler, kuruluşları bütçe ödeneklerini artırmaya yöneltmektedir. Böylece, kuruluşların ödenekleri geçen yılın ödeneklerinden daha fazla olmaktadır. Genellikle, yasama organı, olayın bu yönünü değerlendirerek, halkın devlete karşı güveninin sarsılmasını önlemek amacıyla, bu tür artışları hoşgörü ile karşılamaktadır. Bunun karşısında, genellikle, yeni programlar veya yeni hizmetler üzerinde oldukça duyarlı davranılarak, bunların ödeneklerinin indirilmesi benimsenen bir yön-

temdir. Bu durumda, zorunlu harcamalar sürekli olarak, az da olsa, artmakla birlikte, yeni programlar için aynı şeyi söylemek güçtür. Sonuç olarak, zorunlu artışlar nüfus ve enflasyona bağlı olduğu için ve genellikle bunlar arasında bir yıldan, diğer yıla fazla bir artış olmadığından ve aynı zaman gelirlerdeki yıllık değişimler de çok fazla olmadığı için, daha önce verilen eşitsizlikler arasındaki farklar çok az veya marjinaldir.

III. ARTIRIMCILIĞIN ÖLÇÜSÜ

Bütçe içerisinde yer alan kamu harcamalarının denetlenebilir olanları ve denetlenmesi güç olanları arasındaki fark, tanımlayıcı artırımcılığı açıklamaya çalışan yazarlarca incelenerek bütçelemedeki önemi ortaya konulmuştur. Fakat, bu bütçe karar alma sürecinde pazarlık olgusunun olmadığı anlamını taşımamaktadır. Artırımcılık, bütçenin kişisel takdir yetkisinin olduğu hizmet programları veya denetlenebilir kamu harcamaları önerileri için iyi bir açıklayıcı olabilmektedir. Ayrıca, Wildavsky'nin belirttiği gibi, yoksul ülkelerdeki bütçecilerin de artırımcı yöntemler kullanmak istemelerine karşın, taban olarak bir başlangıç bulamamaları, artırımcılığın evrensel olmadığını göstermektedir (15).

Artırımcılık anlatılmaya çalışılırken bir miktar fazla, biraz fazla, marjinal gibi kavramlar kullanılmasına karşın, bunların ne kadar olacağı konusunda kesin bir anlaşma söz konusu olamamaktadır. Biraz artış veya marjinal artış yazarın anlayışına göre değişebilmektedir. Birisi için az sayılabilecek bir artış, diğeri için aynı ölçüyü taşıyabilmektedir. Bu konuda yapılan çeşitli araştırmalar sonucunda bulunan en geçerli ölçü, kuruluşların bütçe önerileri ile yasama organında kabul edilen ödenekler arasındaki korelasyonun yüksek olmasıdır (16). Bütçe önerileri ile bütçe ödenekleri arasındaki korelasyon yüksek bulunduğu takdirde artırımcılığın normal ve öngörülebilir nitelikte olduğu kabul edilmektedir.

-
- (15) Aaron WILDAVSKY, *Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Process*, Little, Brown and Company, Boston, 1975, s. 225.
- (16) Peter B. NATCHEZ and Irvin C. BUPP, «Policy and Priority in the Budgetary Process», *American Political Science Review*, 67, September 1973, s. 951-963. John WANAT, «Personnel Measures of Budgetary Interaction», *Western Political Quarterly*, 29, June 1976, s. 295-297.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Otto A. DAVIS, M.A.H. DEMPSTER, Aaron WILDAVSKY, «A Theory of the Budgetary Process», American Political Science Review, Review, 60, September 1966.
- «On the Process of Budgeting: An Emprical Study of Congressional Appropriations», Papers on Non-Market Decision Making, (Gordon TULLOCK eds.), Charlottesville, University of Virginia, Virginia, 1966.
- «On the Process of Budgeting II: An Emprical Study of Congressional Appropriations», Studies in Budgeting, (R.F. BYRNE, A. CHARNES, W.W. COOPER, D.A. DAVIS, Dorothy GILFORD ed.), North Holland Publishers, New York, 1971.
- Anthony DOWNS, Inside Bureacracy, Little, Brown, Boston, 1967.
- Yehezkel DROR, Public Policymaking Reexamined Chandler, New York, 1967.
- Amibi ETZIONI, «Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making». Public Administration Review, 27, 1967.
- Sun Kil KIM, «The Politics of a Congrassinonal Budgetary Process: 'Backdoor Spending'», Western Political Quarterly, 21, 1968.
- Robert D. LEE. Jr. and Ronald W. JOHNSON, Public Budgeting Sytems, Universty Park Press, Baltimore, 1973.
- Charles E. LINDBLOM, «The Science of 'Muddling Through'», Public Administration Review, 19, 1959.
- Peter B. NATCHEZ, and Irvin C. BUPP, «Policy and Priority in the Budgetary Process», American Political Science Review, 67, September 1973.
- Herbert SIMON, Administrative Behavior, 2nd ed., Macmillan, New York, 1961.
- Alan Walter STEISS, Public Budgeting and Management, Lexington Books, Lexington, 1972.
- Richard E. WAGNER, The Public Economy, Markham Publishing Company, Chicago, 1973.
- John WANAT, «Bases of Budgetary Incrementalism», American Political Science Review, 68, September 1974.

- «Personnel Measures of Budgetary Interaction», *Western Political Quarterly*, 29, June 1976.
- Aaron WILDAVSKY, *Politics of Budgetary Process*, 3rd ed., Little, Brown and Company, Boston, 1979.
- «The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting», *Public Administration Review*, 26, 1966.
- *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott, Foresman and Company, Boston, 1987.