

KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİĞİN ÖLÇÜLMESİ

A. T. PEACOOK - J. WISEMAN

Çeviren :
Ass. Fethi HEPER

Devlet harcamalarında etkinliğin ölçülmesi için kullanılacak yeterli ölçüler bulunamadığından dolayı yazımızın başında kullandığımız başlık yanıltıcı olabilir. Bu yazımızda bu tür ölçülerinin bulunmadığını göstereceğiz. Etkinlik çok yönlü bir kavramdır ve bu kavram ile ilgili düşünceler birer değer yargısından öteye geçemez. Bununla beraber etkinlik kavramının önemsiz olduğunu ve etkinliğin sağlanmasında uygulanan bazı politikaların faydasız olduğunu söylemek de istemiyoruz. Bu tür spesifik ölçüler her zaman etkinliği her yönüyle içeren vakalar ile ilişkilendirilmelidir.

Bu yazımızda devlet harcamalarında etkinlik nosyonunu anlamak için yeterli bir görünüm vermeye çalışıp, İngiltere ve diğer ülkelerde kullanılan etkinlik kontrolü hakkında görüşlerimizi açıklayacağız. Bu nedenle hem politik bir kavram olarak etkinliği hemde iktisatçıların etkinlik ile ilgili düşüncelerini ve aynı zaman da her iki düşünce dizisinin harcamalarla ilgili karar sürecinin (bütçe süreci) çeşitli basamaklarında yapılan etkinlik kontrollerini içeren süreçsel etkinlik kavramı ile ilişkisini belirleyen hususları dikkate alacağız. Bu hususlarla ilgili teorik ve pratik bazı sorunların çözülmesi gereklidir ve bu sorunlar da ayrı ayrı ele alınarak çözümlenemez. Bununla beraber sorunlarda karmaşıklığın peşinen kabul edilmesi kontrol sürecinde yeterli bilgiler için gerekli ilk adım olarak kabul edilir.

İstatistiki veriler gelişmiş ülkelerde kamu otoritelerinin yaptıkları harcamaların önemli bir faktör olarak ortaya çıktığını göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde gelecek dönemlerde yapılacak devlet harcamaları ile ilgili planlardan elde edilen bilgilere göre iki trendin devamlı olacağı mümkün görülmektedir.

(a) Devlet harcamalarının GSMH'ya oranı, GSMH'sı nisbeten yüksek olan ülkelerde istikrar gösterirken, GSMH'sı nisbeten düşük olan ülkelerde, dağılımı etkileyerek, artış gösterecektir. Amerika ve Kanada gibi ülkelerde genellikle özel sektörün veya eyalet ve mahalli idarelerin yürüttüğü refah programlarında devletin daha fazla görev alması olasılığı bu nedeni izah etmektedir.

(b) Devlet harcamaları ile ilgili karar alma sürecinde merkeziyetçiliğe doğru bir gidiş görülecektir. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi hizmetlerde minimum standartların geliştirilmesi ve sunulan hizmetlerde birliğin sağlanmasıdır. İkincisi ise bir alanda yapılan mali faaliyetlerin diğer alanlarda da etkili olduğu «yayıma» (spillover) sorununun önem kazanmasıdır. Bu sorunu çözenin bir yolu «dışsal tasarrufları içsel tasarruflar» (internalizing the externalities) haline getirmektir. Bu «toplanma süreci» devletin idari bir görevi olarak değil, aynı zamanda devletin alt kademelerinin devletten aldıkları mali yardımlara aşırı derecede bağlı olmaları dolayısıyla da ortaya çıkabilir. (Burada «merkez» kavramı merkezi devletin, mahalli idarelerin veya eyaletlerin mahalli idarelere veya komünlere finansman sağlaması anlamında kullanılır.)

Sorunumuz, önemli olmakla beraber harcamaların artış terkinde miktar veya zaman açısından meydana gelen değişiklikleri, açıklamak değildir. Harcamalarda gerçek ve beklenen artışlar, «harcanan meblağların iyi işler için harcanıldığını» göstermek yönünden önemlidir. Bizim hedefimiz ise bu işin nasıl yapılacağını belirlemektir.

I. DEVLETİN ÖZEL SORUNLARI.

Eğer devlet işletmelerde maliyet tasarrufuna yol açan teknikleri kabul ederse, etkin bir işletmenin sağladığı tüm faydalardan istifade edilir ve bu da dolayısıyla «fiyatlarda düşme» olarak yansır -yani belirli bir devlet üretim seviyesi için daha düşük vergileme olarak karşımıza çıkar. Bu düşüncenin sakıncalı yönleri yok değildir: Marks ve Spenser'in devlet alımlarında etkinliği arttırmak için gösterdikleri çabaların potansiyel bir değeri vardır. Lâkin bu yaklaşımdan sınırlı bir fayda elde edilir çünkü, devlet ile işletmeler ara-

sındaki münasebet ileriye götürüldükçe yanıtıcı sonuçlar doğurabilir. Devlet harcamalarında etkinlik açısından sorunun özelliklerini açıklamada, farklı durumların izahı kullanışlı bir yöntemdir.

Bu münasebet, belirli bir hacimde üretimde bulunabilmek için işletmelerin kaynak maliyetlerini minimum hadde indirmek için gösterdikleri çabadan doğmaktadır. İşletmenin gayesi açık olarak kârını maksimize etmektir ve işletme out put'un değeri ile input maliyetleri arasındaki marjı arttırmada ne kadar başarılı olursa bu işletmenin o kadar etkin olduğu söylenebilir.

Bu tarifte iki genel kusur mevcuttur. Birincisi bu tarifte işletme açısından etkinliği toplum açısından iktisadi etkinliği ifade ettiği varsayımdan hareket edilmiştir. İkincisi ise bu tarif şirket halindeki teşebbüslerin mevcudiyetinden dolayı meydana gelebilecek menfaat çelişkilerini nazarı itibara almaz. Her iki konu da kendi içinde oldukça geniş konulardır. Bununla beraber yapılacak kısa bir açıklama devlet sorunlarına ilişkin bilgilerimizi genişletecektir.

(1) Rekabet Piyasaları ve Devletin Etkinliği

İşletmelerin tasarruf çabaları ve kâr maksimizasyonundan dolayı genel iktisadi refaha yapacakları katkılar bu işletmelerin faaliyet gösterdikleri çevreye bağlı olacaktır. İşletmelerin etkin bir şekilde çalışmalarından dolayı üreticilerden ziyade tüketicilerin bir yarar sağlaması toplumun yararındır. Bu etkinlik, üreticiler rekabet koşullarında çalışabilecek şekilde maliyetleri dikkate alırlarsa ve sattıkları mallar ile kullandıkları girdilerin piyasa fiyatlarını suni olarak yükseltecek bir durumda değillerse, meydana gelebilir. Böyle bir çevrenin kurulmasında ve idame ettirilmesinde karşılaşılan güçlükler herkesçe bilinmektedir. Monopollerin kontrol edilmesi ve kısıtlayıcı uygulamalar devletin önemli görevleri arasındadır ve tüketici refahının bir garantisi olan rekabet ihtiyacı ile ters düşen teknolojik etkinliğin boyutları hakkında herhangi bir anlaşma mevcut değildir.

İşletmelerden ziyade devletin hizmetleri sunması ve girdileri olması açısından bu güçlükler daha büyük bir önem kazanır. Genellikle bu tür hizmetler ve girdiler fiyatlandırılmaz ve rekabet piyasaları kanalıyla dağıtılamaz. Hatta bu hizmetler fiyatlama sürecinde devlet müdahalesini gerektirecek özellikte olsalar bile durum değişmeyecektir.

Bir örnek verecek olursak, uçak üreticilerinin patronu durumunda bulunan İngiliz Hükümeti monopson veya en azından hakim alıcı görünümündedir. Bu durumda devlet çıkarları hüküm sürdüğü bu sektör de rekabet

piyasaının işleme olasılığını tartışmak gerçek dışı olur. Aynı düşünce diğer birçok devlet alımları için de geçerli olur. Bununla beraber devlet sık sık hiç bir kimsenin talepte bulunmadığı veya en azından devlet faaliyetleri olmadığı takdirde kişilerin almaya razı olduğu mal ve hizmetleri satın alır. Uçak araştırmaları bunun bir örneğini teşkil eder; bu tür bir araştırmamanın değeri devletin bu araştırmaya atfettiği değer ile ölçülür. Bu hizmeti satın alma arzusunda bulunacak kimse yoktur. (Özel üreticilerin «teknolojik gelişmelerden» dolayı fayda sağladıkları halde bile.) Devletin bu tür alımları için gerçekçi bir rekabet piyasası fiyatı olamaz.

Devlet çıktılarının dağılımında da aynı sorunlarla karşılaşırız. Çeşitli nedenlerden dolayı devlet belirli hizmetleri sınırlandırmak amacıyla fiyat mekanizmasını kullanmak istemez, daha ziyade bu hizmetlerin sunulmasında rekabeti teşvik eder. Burada kârlılık etkinliği belirlemede bir yöntem olarak kullanılamaz. Fiyatlar kanalıyla bir sınırlama uygulanmamasının bir nedeni hizmetlerden elde edilen «gayri safi» ve «safi» faydaların farklı olması ve bu hizmetin sunulmasından doğan bütün fayda ve maliyetlerin kolayca bireylere ulaşamamasıdır. Tabii ki bu sadece kamu sektörüyle ilgili bir sorun değildir, klâsik örneklerde toplumsal maliyetler yer alır, yani su kirlenmesi veya duman sorunu gibi ve bunlar özel veya kamusal faaliyetler nedeniyle ortaya çıkabilir. Bununla beraber dış fayda ve maliyetler devletin sunduğu hizmetlerde ve piyasa alımlarının haricindeki durumlarda genellikle tartışma konusu olur.

Bu sorunla birlikte devlet hizmetlerinin bölünemez olduğu sorunu da ortaya çıkar. Örneğin, savunma programlarından toplum bir bütün olarak istifade sağlar. Bu hizmetin bir tek sunulma seviyesi mevcuttur ve sunulan hizmetin değerini (faydasını) tesbit etmek ve bunu toplumdaki bireylere dağıtmak için üzerinde fikir birliğine varılmış bir yöntem mevcut değildir. Aynı zamanda bu tür hizmetlerin temin edilmesine gönüllü olarak katkıda bulunmayanların bile bu tür hizmetlerden istifadeleri önlenemez. «Hariç tutulma» prensibinin uygulanamayacağı bu tür hizmetlerin sunulmasında piyasa fiyatları etkinliği tanzim etmek için kullanılamaz. Hizmetlerin miktarı ve maliyetlerin bireyler arasında dağılımı, böylece siyasal bir pazarlık sorunu haline gelir (1).

(1) Buchanon ve diğer yazarların belirttiği gibi, bölünmezlik ilkesi, sunulacak mal ve hizmetlerde gönüllü bir anlaşmaya varılamayacağını ima etmez. Fakat savunma gibi hizmetlerde, böyle bir çözüme ulaşmanın idari maliyetleri oldukça önleyici bir rolü vardır.

Şu ana kadar sorunla ilgili birçok karmaşık durumlara yer vermedik Fakat bazı devlet çıktılarının (bu ana kadar olan tartışmada ifade edilenler) miktarını veya değerini tesbit edemezsek, geleneksel işletme ölçülerini, devlet hizmetlerinin etkinliğini tesbit veya kontrol etmede temel vasıflar olmadan kullanamayız. Alternatif durumlarında elde edilmesi imkânsızdır. Milli gelir hesaplarıyla ilgili olanlar, devletin milli hasılaya olan katkısının diğer mal ve hizmetlerle birlikte kaydedildiğini bilirler. Lâkin bu katkının sivil hizmetlilerin maaş ve ücretlerinin toplamı olarak takdir edilmesi yani çıktıkların maliyetlere göre ölçülmesi bu kişiler için şaşırtıcı bir sonuç olabilir. Burada maaşlar sabit kabul edildiği takdirde, bütün sivil hizmetliler sayısında mutlak oranda bir artışın, devletin ölçülen çıktıları nisbi olarak arttıracığı varsayılmıştır. Aynı zamanda maliyetleri -azaltan bir yenilik (komputerlerin kullanılması gibi) devlet çıktılarının değerini azaltacaktır. Bu ölçülerin faydası açık değildir ve bunlar ekonomide kabul edilen etkinlik kavramlarıyla birlikte uygulanamaz.

Bu kesimdeki tartışmamızı tamamlarken, özel sektörle kurulan münasebetin başka bir açıdan da hatalı olduğunu belirtmek istiyoruz. **Belirli gayeler için kullanılan kaynakların etkenliğinden ayrı olarak, devlet, kaynakların genel olarak kullanımıyla ilgili daha geniş (makro-ekonomik) hususlarla da ilgilenir -yani tam istihdamın ve iktisadi büyümenin uyarılmasındaki etkinlik gibi.** Yalnız bu hedeflerin yürütülmesindeki etkinliğin her zaman belirli hizmetlerin sunulmasındaki etkinliğe katkıda bulunacağı düşünülemez.

(2) Çıkarlarda Tutarsızlık : Siyasal Maksimizasyon

«işletme etkinliği» tarifinden ortaya çıkan ikinci güçlük şirketlerin mevcudiyeti ile ilgilidir. Bu, hedeflerde önemli bir çelişki oluşluğu yaratır. Sınırlı mükellefiyetler nedeniyle mülkiyet ve kontrol kavramlarının ayrılması işletme maliyet ve kârlarının hesaplanmasındaki basit etkinlik tarifini yetersiz hale getirir. Yöneticilerin ve hissedarların çıkarları farklılık gösterir, ve bu farklılık etkin davranış ile ilgili görüşlerinde ayrılık yaratır. Her yerde olduğu gibi rekabet kârlılık kavramından yersiz uzaklaşmaları kontrol edici bir hassaya sahiptir, ama işletmede etkinlik sadece basit bir fikir olmaktan uzaktır.

Mukayeselere lüzumundan fazla yer vermeyi arzu etmemekle beraber, başka hedeflerin de mevcut olmasının, devlet hizmetlerinin sunulmasındaki etkinlikle ilişkisi olduğu kolayca müşahade edilebilir. Devletin kararları mutlaka siyasal kararlar olmalıdır. (Çünkü devletlerin siyasal tüzel kişilikleri vardır.) Durum böyle olunca birbirinden bağımsız etkinlik kriterleri yarat-

malarına rağmen, ekonomik ve siyasal hedefleri birbirinden ayırmaya çalışmak faydalı olmayacaktır. Daha ziyade iktisadi mülâhazaların siyasal hedefler ve süreçlere dayandırılması ve her ikisiyle de ilgili olarak etkinlik kavramının açıklığa kavuşturulması gereklidir. Bu husus muhtemel diğer hedeflerin belirlenmesiyle daha kolay izah edilebilir.

İlkin, ödeme arzusunda olmayanları belirli kamu hizmetlerinin faydasından mahrum bırakmak mümkün olsaydı (yani bir bedel koymak suretiyle) bile devlet bu şekilde davranmayı tercih etmeyebilirdi, çünkü devlet bireylerin tercih modellerinin tatminkâr olmadığına inanır veya devlet bazı hizmetlerin maliyetin altında sunulmasını gelir dağılımını değiştirecek kullanışlı bir araç olarak kabul eder. İngiltere’de ve diğer ülkelerde sağlık ve eğitim alanlarında bu tür tartışmalar güdülecek politikaların tesbitinde önemli rol oynamıştır. Daha geniş düşünecek olursak, elde edilen faydalarla her bir devlet hizmeti için bireyler tarafından ödenen miktarlar arasındaki bu bağıllık, ayırmada uygulanan politikanın en önemli unsuru olabilir, çünkü bireyler arasında gelirin piyasa güçleri kanalıyla dağıtılması tatminkâr olmaktan uzaktır. Bu kavram harcamalarda «işletme etkinliği» yaklaşımından uzaktır. Bu nedenle, devletten net faydaların en düşük payını alanlar (genellikle zenginler) devlet programlarının dikkatli bir şekilde kontrol edilmesine nazaran daha önemli bir devlet etkinlik ölçüsü olduğunu düşünebilirler.

Böylece daha geniş bir hedefe yönelmiş oluruz. Geleneksel etkinlik ölçüleri devlet tarafından kullanılsa bile devletin güdeceği politikaların sadece maliyetlerle ilgili olacağı söylenemez. Hükümet malları satarak para kazanan bir işletme değildir. Prof. Downs’ın dediği gibi hükümet oy karşılığında politika satar. Hükümetler iktidarda kalmayı arzuladıkça yürütecekleri politikalar oy desteğini muhafaza etmek veya bu desteği sağlamak amacına yöneltilir. Bu hususun sadece maliyet açısından ele alındığını göstermek için örnekler göstermiş bulunuyoruz. Devletin verdiği imtiyazlar genişledikçe maliyet düşüncesi azalacaktır. Böyle bir oy desteğinin kolaylıkla bir rüşvet mekanizması olamayacağını da sevinerek belirtmek isteriz. Ahlâki mülâhazalardan ayrı olarak, bir çok kamu hizmetinin bölünemez olması, birçok vatandaşın kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydaların katlandıkları vergi yükünden daha değerli olduğu hususunda kolayca ikna edilemedikleri anlamına gelir. Vatandaşlar kendilerini savunma hizmetlerinin veya kamu idaresinin tüketicileri olarak düşünmezler. Bununla beraber temel amaç değişmez. Teknik anlamda bir politika etkin olabilir ama, politik anlamda etkin olmayabilir (veya etkin olmayacağına inanılabilir) ve bu politikanın yürütülmesi iktidardaki partinin oylarında kayıplara yol açabilir.

Siyasal süreç devamlıdır ve seçmenlerin, devletin, parlamentonun ve bürokrasinin amaç ve çıkarlarıyla uzlaşan hizmetler sunulur. Bu süreç içinde etkinlik kavramını dikkate almaya gerek yoktur. Bu nedenle bundan sonraki kesimlerde etkinlik ile ilgili açıklamalar bütçe sürecini takip edecek ve ilkin harcama planlarının formüle edilmesini, sonra formüle edilen bu planlarla ilgili bilgilerin sunulmasını ve son olarak da tasdik edilen planların gerçekleştirilmesini inceleyeceğiz.

II. HARCAMA PLANLARININ FORMÜLE EDİLMESİ.

(1) Geniş Kapsamlı Kontrol.

Bir bütün olarak veya detaylı bir şekilde yapılacak devlet harcama planlarının formüle edilmesine yol gösterecek yeterli bir teorik modelin geliştirilmesi çok zor bir işlem değildir. Örneğin, yakın zamanda geliştirilen à l'hollandaise iktisat politikası teorisi kullanılabilir ve sosyal refah değişmelerini iktisadi büyüme oranı gibi önemli iktisadi unsurlarla birlikte belirleyen bir «hedef fonksiyonu» tesbit edilebilir. Politikayı tesbit edenlerin veri olarak kabul ettikleri iktisadi ve kurumsal sınırlamaların tesiri altında bu fonksiyon maksimize edilebilir. Prensipten olarak, bundan önceki bölümlerde tartışılan etkinlik sorunları, modele çeşitli hedeflerin dahil edilmesiyle ve bunlara uygun ağırlıklar verilmesiyle incelenebilir.

Bu düşünce şekli bütçe sürecinde insicam ve anlayış sağlar. Bununla beraber hedef fonksiyonunu işleyen kurallara uygulamaya çalıştığımızda veya böyle bir süreç sonunda ortaya çıkan bütçenin özelliklerini ve boyutlarını itiraz etmeden kabul etmesi için yasama organındaki kişileri ikna etmeye çalıştığımızda halledilmesi zor sorunlar ortaya çıkar. Farklı siyasi partiler ve parlamentodaki her bir üye farklı hedef fonksiyonu ve ağırlıkları destekleyecektir - bu kişilerin tartışmalarını sınırlamaya ikna edilebileceği veya hedef fonksiyonu tartışmasına anlam kazandıracak şekilde görüşlerini formüle edecekleri varsayılmıştır. Bu kişilerin teknik anlayışları yeterli olmayabilir ve bunun yeterli olduğu kabul edilse bile bunlar iktisatçıların ekonomik modeldeki parametrelere doğru değer verme yeteneğinden şüpheye düşerler ve iktisatçıların teknik işlemlerinden ayrı olarak karar organına kendilerince uygun yeni değerler önerirler. Yine bu kişiler bu modellerin esasını teşkil eden varsayımlar hakkında soruşturma yaparlar - sunulacak hizmetlerin, hedef fonksiyonu tarafından başka bir şekilde tesbit edilmedikçe, etkin bir şekilde sunulabileceği varsayımı gibi.

Bu nedenle uygulama «ideal» teoriden önemli ölçüde sapmalar gösterir. İlk geniş kapsamlı harcamaların kontrolü tek tek proje veya programların planlanmasından ayrılmış olur. Genel olarak hükümetler yasama organını, kendi kendine işlerliği olan bazı basit kuralları kabul etmesi veya planlarda değişiklik yapılması için daireleri ikaz edebilecek işlerliği olan bazı prensipleri kabul etmesi için ikna etmeye çalışırlar.

Geçmiş dönemlerde bu tür genel kuralların kabul görmesinde uygulanan yöntem «dikkatli bir aile yönetimi» veya «sağlam işletme uygulamaları» kurallarına müracaat etmektir. Örneğin vergileme miktarında siyasal açıdan kabul edilebilen bir sınırlama olduğu ve ülkenin sermaye stokunda artış yaratmadığı takdirde borçlanmanın doğru olacağı fikri kabul edilirse bilhassa cari hesaplarda olmak üzere harcamalarda çok ani artışları yasaklayan bütçe kurallarını elde etmek güç olmayacaktır. Bu mali «sağlamlık» kavramları gelişmiş ülkelerde ve bilhassa kıta Avrupa'sında önem kazanmışlar ve bu önemlerini de devam ettirmektedirler. Bu kavramlar hükümetler ve idareleri kurallara uyma yönünde maharetlerini göstermeye teşvik etmiştir. Fakat bu kurallar hakkında şüpheler artmaktadır, çünkü (daha evvel gördüğümüz gibi) «sağlam finansman» kuralları devlet hedefleri ile sınırlı bir ilişkiye sahiptir ve bu kurallar devletin ekonomideki yerini geliştiren teknik (ekonomik) kavramlarla çelişkiye düşmektedirler.

Hükümetler uygulamada harcama planlarını gelir tahdidi altında yürütmeyi kabul ettikleri halde, denk bütçe veya cari ve yatırım hesaplarına harcamaların uygun bir şekilde bölünmesiyle «sağlam finansman arasında çok az bir ilişki kurulur. Toplam bütçenin boyutlarını tesbit etmede «etkinlik» bütçenin bütün ekonominin davranışları üzerinde yaratacağı tahmini vurguyla (büyüme ve iktisadi istikrar için) değerlendirilir. Harcamalarda bu makro ekonomik görüşün kabul edilmesi, ekonomide büyüme oranı ile kamu harcamalarında büyüme oranı arasındaki ilişkiyi en önemli unsur olarak gören harcama planlamasında yeni bir davranış olarak kendini gösterir. Bu yeni «sağlamlık» kavramının kabul edilmesine dair emarelere sadece İngiltere'de bütçe konuşmalarında değil ama, devletin kaynaklara olan talebinde artış oranının ekonominin bir bütün olarak tahmini büyüme haddinden daha yüksek olmasına özen gösteren birinci milli planda da bulmak mümkündür.

Birinci milli planda yer alan kurallar, daha önceki harcama normlarından şekil itibarıyla farklıdır ama, yarattığı sonucun daha etkili olduğu pek söylenemez. Burada, tasarlanan ekonomideki büyüme oranı esas olarak

alınır ve bu tahmini büyüme oranı ile ilgili (ama daha yüksek) kamu harcamalarında büyüme oranına bir sınır konulur.

Bu yeni «harcamalarda sağlamlık» kavramı ile ilgili daha pratik bir örnek de Hollanda'da kullanılan ve iktisatçı eski Maliye Bakanı Prof. Zijlstra'nın desteklediği «yapısal bütçe marjı» kavramıdır.

Bu marj, devletin harcamaları arttırması veya vergileri azaltması veya her ikisini de birlikte kullanması için devletin elinde bulundurduğu fonların miktarıdır ve bu marj devlet harcamalarının nakdi milli gelir ile aynı oranda artmasına müsaade edildiği ve vergilerinde nakdi milli gelirdeki artış oranının bir fonksiyonu olduğu varsayımından hareket edilerek hesaplanır. Hollanda vakasında, vergilerde oran artışının (t), nakdi milli gelirdeki oran artışından daha büyük olduğu varsayılır, çünkü, sabit vergi oranlarıyla bile, vergi cetvellerindeki müterakkiyet vergilerin milli gelirden daha hızlı artış gösterdiğini doğrular.

Böylece;

$$t = (e - 1) y \text{ olur.}$$

burada

$$t = \text{vergilerde oran artışını}$$

$$y = \text{nakdi milli gelirde oran artışını}$$

ve

e = nakdi milli gelire oranla vergilerin elâstikiyetini ifade eder ve hezraman $e > 1$ olduğu varsayılır.

Bu halde «marj» şöyle hesaplanır:

$$M_1 = yG_0 + tT_0$$

burada

$$M_1 = 1. \text{ senedeki marjı}$$

$$G_0 = 0. \text{ yıldaki devlet harcamalarını}$$

$$T_0 = 0. \text{ yıldaki vergileri ifade eder.}$$

bu nedenle

$$M_2 = y (1 + y) G_0 + t (1 + y) T_0 = (1 + y) M_1$$

$$M_n = (1 + y)^{n-1} M_1 \text{ olur.}$$

Eğer

$y = 0.03$, $e = 1.1$ (böylece $t = 0.003$), $G_0 = 100$ ise

o zaman

$M_1 = 4.02$

$M_2 = 4.33$ (yaklaşık olarak)

$M_n = (1.03)^{n-1} \cdot 4.02$ olur.

Bu yapısal bütçe marjı, iktisadi politika ve aynı zamanda siyasal - süreç içinde etkinliği kapsar.

Bütçenin, yapısal (büyüme) politikanın yürütülmesi için kullanılması ile anti konjonktürel hedeflere (kısa devre fiyat ve istihdamda istikrar) katkıları arasında gizli bir çelişki mevcuttur. Geniş anlamda, Hollanda hükümeti 1964 yılına kadar bu marjı, devlet harcamalarındaki artışın milli gelirdeki artıştan daha hızlı olarak artmayacağını belirlemek için kullanmış ve bu hedefe ulaşmada başarıya erişmiştir. Bununla beraber «yapısal» hedefler, bazen «konjonktürel» hedeflerle çelişkiye düşmüştür. Hollanda'da vergi sisteminin müterakki olması nedeniyle, sabit vergi hadlerinde vergi hasılatı milli gelirden daha hızlı bir artış temayülü göstermiştir. Bu halde devlet vergi oranlarını aşağı doğru ayarlama sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Bu ise mali politika açısından çok önemli olan vergi bünyesinin yapısal esnekliğini zayıflatılabilir veya yeterli fon olması nedeniyle devlet harcamalarında artışların yapılması zorlanabilir. İstikrarı sağlamak için bütçe politikasından ziyade para politikasının kullanılması (daha çabuk işlerliği olduğu için) daha elverişlidir. Lâkin temeldeki çelişki devam etmekte ve bu 1965 yılından bu yana otomatik bir etkenlik aracı olarak sürecin değerini bozmaktadır. 1964 yılından bu yana bir senede ücret maliyetlerinde % 15'lik bir artış ve müteakip 3 yılda ortalama % 10'luk bir artış nedeniyle sistemin değeri azalmıştır. Bunun devlet harcamaları üzerinde direkt etkisi mevcuttur. Devlet maaşları özel sektördeki maaşlara bağlı kalmıştır. Bütçesel etkinliğin hiç bir kuralı istikrar politikasının diğer unsurlarını bu şekilde bozacak kadar bağımsız işleyemez. Sosyalistler, koalisyonda liberallerin yerine geçince prensip olarak marj kavramını kabul ettiler ve bununla beraber devletin gayri safi milli hasıladaki payını arttırmayı tasarlayan politikaları açık olarak yürüttüler.

Lâkin bu tür güçlükler, etkinlik sorununu dikkate alan her bir bütçe sürecinde mevcuttur. Bunların haricinde bütçe üzerinde etkin bir kontrol açısından Hollanda yaklaşımı, İngiliz bütçe yaklaşımından daha akla yatkın-

dır. İngiliz sistemi, ekonomide gerçek ve tahmini büyüme oranları arasında fark olduğu takdirde daha büyük bir güçlkle karşılaşır: Pan döneminde karşılaşılan güçlük gibi. Bu gibi durumlarda vaadedilen harcamalardaki artış oranını azaltmak siyasal açıdan ve teknik açıdan zorluk arzeder ve bunun sonucu olarak yapılacak deflasyonist bir ayarlama (1965 yılında ödemeler dengesi krizinde olduğu gibi), özel sektör kaynakları üzerindeki kamusal hakları geniş ölçüde azaltacak şekilde yapılmalıdır. Böylece otomatik bir büyüme ve istikrar etkinliği sağlanmamakla beraber, yapısal bütçe marjının geçmişteki uygulamalara bağlı planlanmış büyüme oranı ile birlikte kullanılması İngiltere’de yürütülen politikaya nazaran, harcamalar üzerinde daha realist bir kontrol sağlayacaktır.

Aynı zamanda yapısal bütçe marjı hesaplaması ve harcama programlarında etkinlik ile tesbit edilen kamu sektörünün boyutlarında bir uyum sağlanması gerekecektir. Tek tek programların etkin olduğunu kabul veya reddetmek için bazı yöntemler kullanılmış ise, bu takdirde kamu harcamalarının gerçek tutarı, «kabul edilebilir» projelerin harcama miktarı ile belirlenir. Bu gibi hallerde, GSMH’daki büyümeye nazaran kamu sektörünün hangi oranda büyüyeceğiyle ilgili diğer yöntemlere ne gerek vardır? Bu sorun üzerine daha sonraları eğileceğiz.

Siyasal - süreç sorununu ele aldığımızda, karşılaşılabilecek temel güçlük yasama ve yürütme organlarını yapısal bütçe marjının şumulü ve değerli bir kontrol tekniği olduğuna inandırabilmektir. Bu tür meselelerde bilinçliliği ile ün salan Hollanda’da dahi başarısızlıkla karşılaşmıştır. Bugünkü şartlarda İngiltere’de bu yöntemin başarılı olup olmayacağı şüphelidir. Bu yöntemde idarecilerden olağanüstü bir kontrol ve mesuliyet duygusu beklenir. Lâkin idareciler her bir olayda bu tür bir disiplin ihtiyacı ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Belki de daha da önemlisi, yapısal bütçe marjının kullanılması, Maliye Bakanlığının harcama sorunlarında bazı değişiklikler yapmasını gerektirecektir. Bu ise bütçenin topyekûn kontrolünde etkinlik açısından iyi bir yaklaşım olabilir. Lâkin kendi yağları ile kavrulan diğer idarecilerin bu yöntemi kabul edip etmeyecekleri tartışılabilir.

(2) Müstakil Harcama Planları

Ayrı ayrı bakanlıkların sağladıkları verilere dayanarak, tek tek hizmetler için yapılan harcama planlarının, hizmetle ilgili standartlar tesbit edildikten sonra, sadecede bir masraf süreci olduğunu anlamak gayet basittir. Sağlık hizmetleri ile ilgili harcama projeksiyonları, yaş grupları arasında millî sağlık hizmetlerinden faydalanma oranı ile ilgili tahminler önerir; bu nedenle

bunlar nüfus projeksiyonları esas alınmak suretiyle hazırlanmalıdırlar. Bununla beraber hizmetle ilgili standartlar üzerinde aşağı yukarı bir anlaşma sağlanmış olsa bile (ilk olarak bunların ele alınacağı varsayılsa bile) rasyonel bir süreç içerisinde diğer faktörlerinde dikkate alınması gerekir. İlkin, faktör fiyatlarının sabit kalacağı varsayılırsa, hizmetten faydalanma sırasında hizmetin ünite başına düşen maliyetlerinin ne kadar farklılık göstereceği münakaşa edilebilir bir noktadır. Bu hususta bir karar verebilmek için detaylı araştırmalar yapılması gerekir. İkinci olarak nisbi faktör fiyatlarının sabit kalacağını varsaymak için bir neden mevcut değildir. Uzun dönemde potansiyel ve mevcut doktorlar için milli sağlık hizmetlerinde çalışmaktan daha cazip olan alternatif istihdam imkânları varsa, devletin piyasada profesyonel hizmetler için kuvvetli pazarlık olanağı bile maaşlarda nisbi artışları önleyemeyecektir. Ülkede «doktor ve hastabakıcı darlığı» ile karşı karşıyayız demek, devletin piyasada cari olan fiyatları ödemek istemediğini veya ödemeye muktedir olmadığını ve böylece mevcut standartları muhafaza etmek için hizmet maliyetlerinde veya alternatif olarak faktör fiyatlarında nisbi artışlara yol açmadan, faktör terkiibini (milli sağlık hizmetlerinin sunuluş tekniğini) değiştirmenin başka bir şekilde ifade edilmesi anlamına gelir.

Burada belirtilmek istenen nokta, bütçe sınırlamaları içinde, devlet hizmetlerinin tek tek fırsat maliyetlerini ölçmenin imkânsız olduğudur. Sağlık veya eğitim hizmetlerinde standartları muhafaza etmenin veya standartları geliştirmenin maliyetleri mutlaka vazgeçilen alternatifler açısından (kaynakların diğer toplumsal gayelerle kullanılmasında ortaya çıkacak kayıplar) ölçülmelidir ve bu sürecin tesbitinde bilgiçlik göstermek, sadece hizmete ilişkin dahili (teknik) kriterleri kullanan projeksiyonları, yapılan tercihin acılarını dindirmede başarılı kılamaz. Sorun çok basittir ama, yeniden tekrarlanmasını gerektirecek kadar önemlidir. Belirli hizmetlerin gerektirdiği ihtiyaçlarla ilgili teknik projeksiyonlar halen mevcut olan ve gelecekte karşılaşılabilecek zımnî durumları aydınlığa kavuşturmada bir değer arzedebilir, ama politika kararları yönünden bunların faydaları, gelişen şartlara ve imkânsızlıklara hizmetin adapte olmasına hiç bir (veya yeterli imkân) fırsat vermediği gerçeği ile, sınırlandırılmıştır. Böylece hizmetlerin teknik ihtiyaçlarına dayanılarak hesaplanan, insan gücü ve diğer kaynaklardan eksikliklerin, ekonominin karşılamaya muktedir olamayacağı büyük miktarlara ulaşması beklenbilir.

Son senelerde bu sorunlarla ilgilenen ve kıt kaynak sorunu nedeniyle karar sürecinde tercihlerin gereğini öneren yöntem bilindiği gibi fayda maliyet analizidir. Bu analiz Amerika'da her türlü program için uygulanmakta-

dır. Bu sistemin getirdiği yenilikler, en iyi bir şekilde işletmelerde mevcut olan sermaye bütçeleriyle yapılacak bir kıyaslamayla gösterilebilir. Bir yatırım projesiyle ilgilenen bir teşebbüs, bu yatırımının kârlı olup olmayacağını bilmek isteyecektir. Bu yatırımın maliyetleri ve yatırımdan dolayı elde edilecek net hasıla bu yatırımın finansmanında kullanılacak fonların alternatif işlerde kullanımı ile mukayese edilecektir. İskonto edilmiş nakit akımında, gelecekte hasıl olacak gelirlerin, gelecekteki vergi mükellefiyetleri çıktıktan sonra, şimdiki değerleri bulunacak ve fonların alternatif kullanımları iyice araştırılacaktır. Devletin kullandığı fayda - maliyet analizlerinde aynı yöntem kullanılır, fakat, açıkça anlaşıldığı gibi, işletmelerle ilgili bu ilişki pek fazla ileri götürülemez.

Burada verilecek bir örnek faydalı olacaktır. Devletin bir nehir mensabından bir yol geçirerek bir baraj yapmayı düşündüğünü ve bu baraj içinde iki muhtemel yer olduğunu kabul edelim. Alternatiflerin sermaye maliyetine ilâve olarak, yolların düzeltilme maliyetleri de aynıdır. Burada doğabilecek muhtemel faydalar yolun kısılması ve yolun şehirlerin yanından geçmesiyle motorlu taşıt sahiplerinin ve ticari araç işletenlerin direkt seyahat masraflarının ve izdihamdan doğan maliyetlerinin azalmasıdır. Yine bu faydaların zaman akımının ve miktarının her iki durumda da aynı olduğunu varsayalım. Sadece bir tek farkın mevcut olduğunu varsayacağız. Birinci barajın akıntıyı değiştirip etraftaki yabancı kuş miktarını azalttığını ve ikinci barajın ise yabancı kuş miktarını azaltmayıp kamusal bir plajı tahrip ettiğini kabul edeceğiz.

Burada kıymet takdirinin işletmelerdekine nazaran daha karmaşık olduğu açıktır. Faydaları tesbit ederken seyahat ve izdiham maliyetlerinde meydana gelen azalmaların değerini hesaplamanın ve tahmin etmenin güçlüğüne bir de gayri maddi zararlar sorununu ilâve etmemiz gerekecektir: Bir yandan kuş sığınaklarının adedinde azalma, diğerinde ise plajın bozulması gibi zararlar. Yolun şeklinde meydana gelecek değişmelerden dolayı toplumsal maliyetlerde meydana gelecek azalmalara parasal bir değer vermek mümkündür, lâkin seyahat zamanında meydana gelen tasarrufların ve karşıdan karşıya geçişte trafiğin yarattığı faydaları değerlendirmek önemli derecede halli zor güç sorunlar yaratır. Güzellik kavramının nisbi bir değerlemesini yaparken ortaya çıkan sorun kişisel değerlemelerdir. Yıkanmayı sevmeyen bir kuş meraklısının değerlemesi, ördekleri sevmeyen ve yüzmeye meraklı olan bir kişinin değerlemesinden farklı olacaktır. Burada önemli olan husus, herhangi bir güzellik değerlemesi yapılırken bu değerlemenin, ferdi tercihlerdeki ağırlıklar konusunda keyfi varsayımlara dayandığıdır. Bu

konuda tabii kaynaklar ve Arazi Bakanlığının veya şehir ve kırsal planlamacılarının ortaya çıkarabileceği teknik bir cevabın olacağına inanmamak gerekir. Hatta nihai analizi devlet yetkililerinin değerlemesine bırakıp bu kişilerin farklı görüşlere özen göstereceklerini düşünsek bile, bu tür bir inanç sahibi olmamalıyız.

Bir an için bu değerlendirme sorunun halledildiğini ve faydaların zaman içindeki akımına ve her bir proje ile ilgili maliyetlere belirli rakamlar bulduğumuzu varsayalım. Şimdi elimizde mukayese edilebilecek şekilde iki dizi rakamın olması gerekecektir, yani bu akımların hali hazır değerini bulmak için rakamlar gerekecektir. Gelecekte hasıl olacak faydaların şimdi hasıl olan faydalardan daha az değerli olduğu hususunda geniş bir mutabakat vardır. Fakat iskonto hangi faiz oranında yapılacaktır? Kısa dönemde gelirlerin peşinde olan bir işletme yüksek bir iskonto oranını kabul edebilir, fakat mesele devlet yönünden ele alınınca devlet hasılatı toplum yönünden düşünür ve herhangi bir projenin gelecek nesillere sağlayacağı refah düzeyini de hesaba katar. Bu ise, devletin işletmelere nazaran daha düşük bir iskonto oranı kullanacağı anlamına gelir. Yine tekrarlamak gerekirse, iskonto oranının seçilmesi, hangi grubun tercihlerine daha fazla ağırlık verileceği konusunun seçilmesine bağlı olacaktır. Güzellik değerlemesi hakkında farklılıklar olabildiği gibi şimdiki ve gelecekteki tüketimin nisbi değeri hakkında farklı yargılarda mevcut olabilir. Senelik iskontoyla ilgili sosyal orana teknik (iktisadi) tartışmada yer vermek analitik yönden uygun olur, fakat böyle bir davranış önemli bir sorunun hasır altı edilmesi demektir. Karar veren organın tercihlerini bu şekilde kabul etmek umulan yargıların geciktirilmesine yol açar. Fakat bu tercihlerin ilmi bir değeri olacağı anlamını çıkarmak yanlıştır.

Buraya kadar, örneğimizde kullandığımız her iki baraj projesinde kullanılacak kaynakların ekonomideki özel sektör için bir kayıp olacağı sorununu direkt olarak dikkate almadık. Sosyal iskonto oranı üzerinde bir anlaşmaya varıldığı takdirde bu bir güçlük arz etmeyecektir, çünkü bu şekilde şimdiki faydaların değeri maliyetlerin üstünde olan bütün projeler ikmal edilecek ve kamu harcamalarının boyutları ve yapıları tesbit edilmiş olacaktır. Fakat daha önce belirttiğimiz gibi böyle bir anlaşmaya varılması beklenmez. Alternatif bir yöntem bulmak kolay değildir. Özel yatırımlarla olan münasebetten hareket edilerek en sık teklif edilen husus, kamusal projelerden umulan hasıla oranı, alternatif özel projelerdeki kadar yüksek olursa bu projeler yapılabilir ve bu hasıla oranının tesbiti için en uygun ölçü devletin borçlanma oranıdır. Fakat bu yöntem de çeşitli nedenlerden dolayı kesin değil-

dir. Devletin bu oranlara müdahale edebilme olanağından doğacak güçlüklerden ayrı olarak, fonların toplanmasında bu tür bir aracın en uygun yol olarak seçilmesi de açık değildir. Devletin kabul edebileceği çeşitli yollar mevcuttur. Fonların sermaye piyasasından elde edilmesi yerine devlet vergileri arttırabilir, diğer programlarda kısıntılar yapabilir veya en basit bir şekilde kredileri genişletebilir. Cari borçlanma oranlarında, ödünç alarak, bir baraj yatırımını finanse etmek birçok finansman yöntemi arasında sadece bir tek yolu temsil ettiği için, cari borçlanma oranına dayanılarak bir yatırımın gerçekten değerli olup olmadığı hususunda bir karar vermek doğru değildir. (Örneğin, eğer barajın, elde edilen hasılat kadar özel tüketimi azaltan vergilerle finanse edildiğini düşünürsek, burada gelir getiren aktifler yer değiştirmedeği için bu barajın hiç bir hasılat sağlamayacağını varsayacak mıyız?).

Bu güçlüklerin ışığında, Prest ve Turvey, fayda maliyet çalışmaları ile ilgili politika tasarlama sorununu, yumurtayı çalkalamadan omlet pişirmeye benzetmişlerdir. Bu sonucu biz de kabul ediyoruz. Aynı zamanda, bu tür fayda-maliyet çalışmaları, akıllıca ve ihtiyatla kullanılsalar bile, harcama planlarında bir etkinlik aracı olarak önemli bir rol oynamayacaklarını da kabul ediyoruz. Bu çalışmaların faydalarını ve mahzurlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

Fayda-maliyet çalışmalarının en büyük pozitif katkısı, bunların kamu projeleriyle ilgili harcama kararlarına dikkatleri çekmeleridir. Esas olarak bu yaklaşım yukarıda açıklanan teknik projeksiyonlara nazaran daha enteresan ve daha değerlidir. Bu konuda otorite olan bir şahıs, insan gücü ile ilgili tahmin teknikleri daha bilinçli bir hale geldikçe, farklı tekniklerin birbirine yaklaşacağını ve politika açısından tamamlayıcı nitelik taşıyacaklarını tartışmıştır.

Aynı zamanda fayda-maliyet tekniğinin şimdiki ve gelecekteki değeri, birlikte kullanıldığı gelişmelere ve bu tekniğin tehlikelerinin kabulüne bağlıdır. Buraya kadar olan tartışmamızda gayri maddi değerlerin, zaman tercihlerinin ve özel yatırımlardan meydana gelen kayıpların fırsat-maliyeti ile ilgili önemli sorunların değerlendirilmesine dikkatleri çekmiş bulunuyoruz. Bunlara Birinci bölümde bahsettiğimiz temel bir kategoriye daha ilâve edebiliriz. Bu, bir projenin topluma yarattığı, fakat bireylere isnad ettirilemeyen (bireylerce direkt olarak değerlendirilemeyen) fayda ve maliyetlerin belirlenmesidir.

Eğer bütün bu değerlemeler politikacılar tarafından yapılırsa, bu teknik bu kişilerin değer yargılarının rasyonelize edilmesi tehlikesiyle karşılaşır. Bu husus soruna siyasal etkinlik açısından bakıldığı zaman daha büyük bir önem kazanır. Değerlerin isnad edilmesi, bu değerlerin bulunmasındaki (siyasal) süreçten ayrı tutulamaz. Eğer bir bakan üzerinde durduğumuz kategorileri değerlemede yalnız bırakılırsa, fayda-maliyet tekniği bu kişinin ön yargılarını formalize etmeden öteye geçemez. Diyelimki Londra ile Glaskow arasındaki demiryolunu elektrikli trenlerin işleyebileceği bir duruma getirmek için karar vermede bir iki küçük noktanın var olduğunu kabul edelim ve iyi değerlendirilmiş bir fayda-maliyet çalışması bu kararın doğru olduğunu ispat edecektir. Bu teknik, topyekûn etkinlik yönünden yapısal bütçe marjı ile insicâm içinde olmadığından tehlike çok büyüktür.

Bu genelleştirmede karşılaşılan temel zorluk, çeşitli kamu sektörü faaliyetlerin yarattığı gayri maddi faydaların yapısal olarak farklılık göstermeleridir. Bir örnek verecek olursak, bundan evvel bahsettiğimiz güzelliklerle, ilgili değerlemeleri belirli bir eğitim faaliyetinin sunulmasından elde edilen faydaları ve ödemeler bilânçosunu geliştirmek için tasarlanan bir program nedeniyle dahilde kazanılacak bir pounda nazaran dış ülke de kazanılacak bir poundun değerini nasıl birleştireceğiz?

Bir grup olarak ele alındığında bu tür tartışmalar, fayda maliyet çalışmalarının en büyük faydasının proje planlamasındaki kararlara uygun bir çözüm sağlaması değil, belirli kararlarda detaylı bilgilerin sağlanması ve geniş ölçüde birbirine benzer projeler arasında verilecek kararlarda birliğin sağlanmasında kontrol aracı olmasıdır. Durum böyle olunca projeler sadece hesaplanıp belirli rakamlar verilmeyecek, fakat fayda-maliyetlerle ve değerlemenin nasıl yapıldığı ile ilgili bazı tarifler de verilecektir. Bu, aynı zamanda bu tekniğin gerçekleşen değerlemesiyle ilgili olarak kullanılmasında da faydalı olacaktır.

III. HARCAMA İLE İLGİLİ BİLGİLERİN SUNULMASI.

Buraya kadar olan kısımlarda, harcama planlarının yapılmasındaki etkinlik sorunları ile uğraştık. Bu husus iktisadi bir sorun olarak kabul edilebilir, ama bu tür değerlemlere ve diğer sorunlara siyasal düşüncelerin de katıldığını tartışabiliriz. Bütçe sürecinin ikinci basamağı genel olarak siyasaldır. Bu etap harcama planlarının parlamentolarda tasdiki ile ilgilidir. Şimdiki sorumuz şöyle: Parlamentolara, önlerine getirilen teklifleri tartışmak için ne gibi bir fırsat tanınmalıdır? Ve bununla ilgili olarak, harcama teklifleri ne şekilde sunulmalıdır?

Birinci soru oldukça geniştir ve biz burada bazı hususlara değineceğiz. Gayet iyi bilindiği gibi bizim parlamentolarımızdaki bütçe süreci diğer ülkelerden oldukça farklıdır. Çoğunluk kuralı ile birlikte parlamentoya karşı direkt mesuliyetleri olan bir hükümet, kamu yetkililerine veya kabine üyelerine harcama planlarının inceden inceye tetkik edilmesi için hiç bir fırsat tanımaz. Müstakil MP için siyasal gelişmenin yolu Tahminleri Eleştirme Komitesinde, veya Kamusal Muhasebe Komitesinde veya Millileştirilmiş Endüstriler Komitesinde göreceği görevler değildir. Bu olayda, bu kişi Amerika'daki karşıtına nazaran çok farklı bir durumdadır. Bu tür bir hizmet karşılığında prestij yönünden ilâve bir yardım sağlanmayacağı gibi ilâve bir ödemede de bulunulmaz. Müstakil MP'nin harcama tekliflerini araştırmasını mümkün kılacak araştırmaların ve diğer hizmetlerin geliştirilmesinde gösterilen baskılar ılımlı olup arada sırada meydana gelir, ve genellikle muhaliflerin dürtüsüyle ortaya çıkar. Küçük bir Anayasal değişme, hükümetten ayrı olarak, parlamentoya yatırım projelerinin değerlendirilmesinde Hazinenin % 8 iskonto haddini kullanmasını talep etme hakkını verecektir.

Böylece harcama verilerinin sunulması siyasal bir gereğin fonksiyonudur. Bu verilerin ilgili kanunlara uyumlu olarak verilmesinde kendini gösterir. İngiltere'de mali beyan'la bu ihtiyaç giderilir. Fakat bununla beraber, teknik (iktisadi) etkinlik ile siyasal sorumluluğun birleştirilerek teknik hedeflerle ilgili bilgiler bu şekilde niçin sunulmadığı sorulabilir? Bu çok basit husus, uygulamada kolay kolay yürütülemez. Nedenlerini şimdi kısaca özetleyeceğiz. İlgililerce hedefler ve hatta teknik münasebetler üzerinde tam bir anaşmaya varılamamasından ayrı olarak, parlamentonun harcama planlarını tasdik eden bir bütün olması ve bu tür bir onay işi için gerekli bilgilere ihtiyaç duyması gibi diğer önemli bir sorun mevcuttur. Bu tür bilgiler, kamu harcama planlarının, diyelim ki gelecek 5 sene içersinde, ekonomik istikrar ve büyümeye muhtemel katkılarını gösterecek bilgilerden çok ayrı olabilir.

Bir kere kamusal bir açıklamayı kabul ettikten sonra, yani istikrar ve büyümeyi temin etmek gayesiyle bütçenin kullanılması, harcama planları ile bu hedefler arasında bir ilişki kurulması zorunludur. İngiltere'de, yakın zamanlardaki mali beyanlarda ve arz tahminlerinde milli gelirden sonra alternatif bir sınıflandırma olarak bu durum hazine reformlarında kabul edilmiştir. (Bu ise İngiliz mali politikasındaki yeni bir aristokrasinin mevcut olduğuna dair bir delildir.)

İngiltere'deki uygulamada, diğer gelişmiş ülkelerdeki uygulamalardan farklı üç husus mevcuttur. Birincisi bütçe ve bütçenin iktisadi planlamadaki

yeri ile ilgili tartışmaları kapsayan yarı popüler özellikteki dökümanların desteklenmesidir. İngiltere’de, Hollanda Bütçe Muhtırası, Amerikan ve Fransız Bütçe Özetleri veya İsveç’teki gibi bütçe konuşmalarını, bütçe gelirleri ve harcamalar ve harcamaların miktarı ve yapısı hakkında resmi politikaları ihtiva eden formla ilgili dökümanların bulunmayışı neredeyse bir skandal olarak görülebilecektir. Bu ise bir vergi mükellefinin beklediği bir hak olarak görülür.

İkincisi ise daha ihtilafli bir husustur. Diğer bazı ülkelerde, kısa devre için resmi tahminler yayınlanır ve/veya devlet harcamalarının yerinin açıkça belirlendiği ekonominin projeksiyonları çizilir. Eğer yapısal bütçe marjı yaklaşımı temel politika meselelerine tartışmayı yöneltmede faydalı ise, bu takdirde harcama planları ile toplam harcamalar arasında bir ilişki kurmak mümkündür. Bizim gibi iktisadi yönden yabancı ülkelerle ilişkisi olan bir devlette yetkili kişilerin gelecekteki iktisadi olaylar hakkında açık görüşlü olamayacaklarını düşünmemize rağmen, devlet faaliyetlerini açıkça belirleme uygulamasını yeniden başlatmamız gerekecektir. Burada etkinlik kavramının teknik ve politik münasebetler ve ihtiyaçlar hakkında hassas bir denge teşkil edeceği şükranla karşılanır.

Üçüncüsü ise, anayasal özellikteki meselelerde daha büyük sorunlar yaratır. Diğer ülkelerde olduğu gibi İngiliz harcama ve vergi tekliflerinin yaşama organınca tasdiki lâzım gelir, fakat bu İngiltere’de kesin bir şekil almamıştır. Başka ülkelerde, örneğin, Almanya’da ve İtalya’da, bütçe formu yazılı anayasalarda bir tarif meselesidir. Almanya’da taslakların hazırlanmasında, ekonomik istikrar ve anayasal tedbirlerin sağlanması için hazırlanan bütçe politikasının yapısını tarif etmede büyük sorunlar ortaya çıkmıştır. Tam istişham kavramını anayasal dökümanlarda tarife çalışmak, güçlük aramak demektir ve Alman’ların yaptığı gibi, bizde ülkemizde yürütme organındaki-lerin bütçe meselelerinde ve harcama tekliflerinde yeterli bilgiyi sağlama-larıyla ilgili kesin mesuliyetleri tarif etmenin zamanı olup olmadığını dikkate alabiliriz.

IV. HARCAMA PLANLARININ YÜRÜTÜLMESİ

Planlar, parlamento tarafından formüle edilip, tasdik edildikten sonra, yürürlüğe konmaları gerekir. Şimdi aklımıza gelen soru şudur: Bu planların etkin bir şekilde yürütüldüğünden nasıl emin olabiliriz?

Geleneksel açıdan, etkinlik parlamentonun düşüncelerinin tatbik edilmesiyle eş anlamda ele alınır. Bu noktaya erişmek için tasarlanan mekanizma, katı ve etkin bir muhasebe ve murakebe sisteminin kurulmasıdır.

Sonuç olarak, bizde yabancı literatürdeki kamu maliyesinin aynı hedeflere ulaşmak için tasarladığı bütçe kurallarına daha az önem verilir. Bu ülkede, devre sonu mali kontrol, Kamu Muhasebe Komitesi kanalıyla, Kompröller ve Genel Murakıplarca tavsiye edilerek kanun koyuculara verilen «israf konularını inceleme fırsatı ile birleştirilmiştir. Bu sistem hakkında genel şikâyetler, Komitenin yolladığı gözlem ve tenkitlerin yapıcı herhangi bir şeye müsaade etmeyecek kadar geç gelmesidir. Diğer taraftan, bu konu hakkında yaptığı güzel bir çalışmada Mr. Normanton'un tartıştığı gibi: «Murakıplar istihdam edilen bekçi köpekleri değildir; bu kişiler gerek varlıkları dolayısıyla ve gerekse dikkatleri yönünden saygı kazanmalıdırlar.» Kısaca, kamusal muhasebe sisteminde devamlılık olmak kaydıyla, murakabe önleyici bir kontrol aracı olabilir.

Bununla beraber, paranın yetkilendirilmiş yollarla harcanmasını temin etmek ne kadar önemli ise de, etkinliği bu şekilde ele almak iktisatçının görevi içine girmez. Murakebe uygulamalarının geliştirilmiş maliyet kontrolü ve yönetim teknikleri gibi bazı yan faydalar sağlayacağı bir gerçektir. Diğer taratan, daha önceki tartışmalarımızda üzerinde önemle durulan, etkinlik kavramı, kaynak kullanımında etkinlikle alâkadar olan iktisatçılar için belirli bir anlam taşır. Muhasebe yönünden etkinliğin, kaynak kullanımında etkinlik kavramıyla aynı anlama gelmesi için çok az bir neden mevcuttur.

Daha önce tartışıldığı gibi, bir devlet hizmetinin nisbi etkinliğini bulmada, mamulün satılmadığı hallerde output ve input ölçülerini seçmenin mümkün olduğu varsayılır. Bu durumla karşı karşıya gelinince, maliyet analizlerine dayanmak genel bir uygulama haline gelmiştir. Örneğin, belirli bir mahalli bölgede yapılan bir araştırmada bir ortaokulun boyutları büyük oldukça, ki boyutlar öğrenci sayısı ile ölçülür, öğrenci başına düşecek maliyetlerin daha düşük olacağını varsayalım. Maliyetleri tarif etmede ve ölçmede karşılaşılan güçlükleri bir tarafa bırakacak olursak, zamanla küçük okulların yerine büyük okullar yapmak suretiyle kaynak israfının azatılacağı sonuca varırız. Fakat bu tartışma da zımnî olarak «out-put» ünitesi olarak öğrenciler düşünülmüştür. Bu ise tam bir tartışma konusudur. Küçük okulların lehinde olanlar, öğrenci başına düşen maliyetler yüksek oldukça, imtihan sonuçları ile ölçülebildiğini kabul ettiğimiz, eğitimin daha iyi olacağını ve daha içli dışlı bir atmosfer yaratılabileceğini savunabilirler. Birinci tartışmanın bazı kabul edilebilir performans ölçüleriyle kontrol edilmesi mümkündür; bu kolaylıkla ampirik olarak tahkik edilebilir. İçli dışlı olma halinin kontrolü ise başka bir meseledir. Her iki tartışmada, eğitimin hedefleri hakkındaki değer yargılarına dayanır. Daha büyük okulları destekleyenler bu görüşleri kabul

etmek zorunda değildirlir ve bunlar bu fikirlere karşı, imtihanlarda başarı kabiliyetinin aileden gelen bir yetenek olduğu kadar çevrenin de ürünü olduğu fikrini savunabilirler. (İktisatçılarca, tabiatın sunduğu inputlara maliyet biçilemez.)

Bu nederle, muhasebe açısından ortaya çıkan teknik uygulamalar anlamsız hale gelir, çünkü politika hedefleri belirlenmemiş, aşağı yukarı hedefler üzerinde anlaşılmıştır. Devletler genellikle, sağlam eğitim politikası veya tatminkâr standart sağlık hizmetlerinin sunulması gibi hedeflerle ilgili muğlak ifadelere sınırlar ama, gerçekte gerekli olan şey ölçümlerle ilgili bir görünüm sağlayacak şekilde bu ifadelerin en yakın kriterler halinde belirlenmesidir. Hatta ölçme işlemi güç olsa bile ve hatta imkânsız olsa bile, kesin ama tamamen yanlış bir cevaba dayanmak yerine yapılan işleri açıkça belirtmek daha iyi olacaktır.

Bu fikirler, kısım II (2)'de harcama planlarında teknik kriterlerin kullanılması hakkında ileri sürülen görüşlerin bir tekrarı olmaktadır. Bu şaşkırtıcı olmamalıdır. Belirli hedeflere ulaşmak için yapılan planlarda ve başarının araştırılmasında buna benzer teknikler ve sorunların ortaya çıkması beklenmelidir. Bir planlama tekniği olan fayda-maliyet analizindeki gelişmelerle birlikte yürütme ve araştırma yöntemlerinde benzer gelişmeler görülmüştür.

İngiltere ile ilgili, resmi dökümanlardan elde edilen bilgilerin ışığında, biz devlet hizmetlerinde etkinlik (verimlilik) konusundaki bilgilerimizi genişletmek amacıyla «program» veya «performans» bütçeyi yeni yeni dikkate alıyoruz demektir. Bu nisbeten yeni teknik, belirli bir devlet programındaki hedefleri miktar olarak belirlemek ve tayin etmek suretiyle özel sektörde verimliliğin ölçülmesine çalışır ve bundan sonra bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan maliyetleri inceler. Miss Woodhall ve Dr. Blaug tarafından bu metotla İngiltere'de yüksek eğitimin verimliliğini ölçmek için enteresan bir girişimde bulunulmuştur. Bu kişiler dört farklı output indeksini benimsemişlerdir. Mezunların sayısı (saf indeks) öğrenimin döneminin uzunluğu ile tartılan mezun sayısı, (eğitim indeksi), sanat dalından mezunlara verilen ağırlıklara göre mezun sayısı (kültürel indeks) ve potansiyel kazançlara göre ağırlık verilen mezun sayısı (iktisadi indeks). Sonra bu kişiler bu indekslerin hareketini, maliyetlerini zaman içindeki seyri ile mukayese etmişler ve output tarifleri veri olarak kabul edilerek, açık bazı sonuçlara ulaşmışlardır; çünkü 1938 ve 1962 yılları arasında maliyet artışları indeksi her bir output indeksinden daha hızlı artış göstermiştir. Tabii ki, yüksek eğitimdeki verimliliğin düşmesinden rahatsız olan üniversite yetkilileri bütün verimlilik çalışmalarında temel güçlüklerden biri olan, kalite değişimleri nasıl tanzim edile-

cektir sorununa bel bağlamışlardır. Verien örnekte 1962 yılında alınan bir derecenin 1938 yılında alınan bir dereceye göre, bilgilerde ilerleme ve öğretim yöntemlerinde meydana gelen gelişmelerden dolayı, daha yüksek bir değer taşıyacağı tartışılabilir. Bu halde bile, bu yaklaşım sadece maliyet uygulamalarını içeren yaklaşımdan çok daha fazla tatminkârdır.

İktisatçıların kamu sektöründeki üretim fonksiyonlarını tayin etmede gösterdikleri çabalar, halen yürütülmekte olan programların kıymetlerini takdir etmede faydalı yolları ortaya çıkarır, fakat murakebe sürecinde olduğu gibi devre sonu analizlerinin kanıtlanması yeni program tasarılarında erişilen «başarıya» bağlıdır. Program bütçe performansların kontrolünde basit maliyet yöntemlerinin yeterli olmadığını ima ettiği halde, program bütçelerin, harcama planlarının formüle edilmesi ve yürütülmesi sürecinin bir kısmı olarak uygulanmaları gerekir. Nasıl uygulanırsa uygulansın, program bütçeler politika sorunlarıyla birlikte önemli başka sorunların da ortaya çıkmasına sebep olur. Şimdi bu sorunları kısaca inceleyelim.

İlkin, girdilerle çıktılar arasında bir ilişkinin kurulmasında, istatistiki güçlüklerle karşılaşılır. Çünkü verilerin tasnifi, geleneksel idari tasnifleri değiştirir. Bunun en güzel örneğini Mr. Williams, İskân Dairesinin belirli fonksiyonlarını izole etmek ve sonra da bunları tek tek ilgili girdilerle birleştirmek için yaptığı bir çalışmada göstermiştir. Bundan başka, belirli girdilerin belirli çıktılara veya fonksiyonlara tahsis imkânı bulunmadığı hallerde önemli sorunlar ortaya çıkar, çünkü bu girdiler «genel hizmet» unsurlarıdır. Bununla beraber, daha mantıklı bir çatı düşünülmüş olsaydı, idarenin kendi içinde meydana gelecek yapısal mukavemeti görmek zor olmayacaktı. Bu mukavemet tamamen yersiz değildir. Politik ve süreçsel açıdan etkinliğin teknik açıdan etkinlik ile ters düştüğü hususunda tartışma gerekmez. Örneğin dairelerin siyasal görevi, performans bütçeler için gerekli olan fonksiyonel ilişkiler içinde düşünülemez.

Kamu harcamalarında etkinlik kavramının ne derece karmaşık bir kavram olduğunu gösterme yönünden, bu nokta geliştirilmesi gereken önemli bir husustur. Kontrol mekanizmasının daraltılması ve koordinasyon, program bütçenin teknik açıdan etkin bir şekilde kullanımını kolaylaştırmalıdır ve bu tekniğin kullanılmasının da kararların merkezileştirilmesi ile mümkün olacağı açıktır. Fayda maliyet analizleri de (performans bütçelerin uzantıları) aynı özellikleri gösterir. Daha önceki örneğimizdeki baraj tasarısının değeri hakkında verilecek bir kararın merkezi bir organ tarafından tek bir hedef fonksiyonuna dayanılarak alınması, mahalli halkın görüşlerini tam olarak yansıtamayan alt-yetki organlarına danışılarak alınmasından (İngiltere'de böyle

bir tasarı ile yirmiye yakın organ ilgilenmektedir) daha kolay olacaktır. Bu gibi hallerde «işletme etkinliği» kıyaslaması çok tehlikeli olur. Kararların ademi merkezileştirilmesi kendi içinde bir amaç olarak kabul edilebilir, etkin bir siyasal karar için gerekli olan bir input. Böyle bir ademi merkezizetçilik başka yollardan etkinlik yaratabilir. Belirlenen hallerde, kamusal malların sunulmasındaki rekabet süreci ve piyasa yeriyle ilgili disipline ademi merkezizetçiliğin en yakın bir ikame teşkil ettiği tartışılabilir.

Bir kere daha, yazımızı uzlaşarak bitiriyoruz. Perormans bütçe faydalı bir tekniktir ve bu tekniğin İngiltere’de kullanımı arttırılmalıdır. Lâkin performans bütçenin kamu harcamalarındaki etkinliğe katkısı sınırlayıcı bir katkı olmaktadır ve çok geniş bir çevreyle ilişki kurulmak suretiyle ele alınmalıdır.

V. SONUÇ

Okuyucular, bu makalenin başında basit olarak devlet harcamalarında etkinlik fikri ile başlamalarına rağmen, sonlara doğru mevzuyu karıştırmalarından dolayı hoşgörülebilirler. Lâkin tartışmamızın, devlet harcamalarında etkinlik görüşünün faydaları kadar mahzurları da olduğuna dair inandırıcı fikirler ortaya koyduğunu ümit ederiz.

Kamu harcamalarında etkinlik kavramı, işletmelerdeki etkinlik kavramından farklı bir anlam taşır. Kamu harcamalarında etkinlik, politik karar süreci ve politik, iktisadi ve süreçsel düşüncelerle ilgilidir ve bunları mantıki açıdan birbirinden ayırmak mümkünse de, uygulamada her zaman bunları ayırmak mümkün olmamaktadır. Bir örnek verecek olursak, daha önce fayda-maliyet çalışmalarının veya performans bütçenin faydalarını ve bu çalışmalarda belirli fayda ve maliyetlere verilen değerlerin, kararların verildiği siyasal ve idari çevreden bağımsız olamayacaklarını tartışmıştık.

Bununla beraber etkinlik kontrolünün imkânsız olduğunu ve böyle bir kontrolün yapılmaması gerektiğini de söylemek istemiyoruz. İngiltere’de kamu harcamalarının kontrol sürecinin düzeltilebilmesi için çeşitli yollar tavsiye etmiş bulunuyoruz. Topyekün plan kontrol seviyesinde bazıları toplam harcamalarla büyüme arasında bir ilişki kurarlar. Hollanda yapısal bütçe marjını kabul etmek, özel sektörde istikrar amacıyla düzenlemeleri zorlayan ve kamu harcamalarında büyüme oranını düşürmeyi kolaylaştıran, mevcut durumu düzelten bir unsur olabilir. Harcama planlarının daha detaylı bir seviyesinde fayda-maliyet analizlerinin geliştirilmesi hedef alınır. Bellirgin olarak, kamu projelerinin mukayeseli değerlerini ortaya çıkaran verilerin genişletilmesine gerek varken, bu tekniğin bakanların mevcut ön yargılarını destekleyecek bir araç haline gelmesi önlenmelidir.

Harcamalar hakkında bilgilerin sunulmasına gelince; Financial Statement ve Arz tahminlerinde gelişmelerin alternatif tasnifleri ihtiva etmesi devam etmeli ve hatta genişletilmelidir. Bununla beraber diğer gelişmiş ülkelerdeki gibi temel bütçe bilgilerinin bir özet halinde ve anlamlı olarak sunulması gerekmektedir. Aynı zamanda ekonominin büyümesinde kamu sektörünün yerinin de belirlenmesine de gerek vardır.

Son olarak performans bütçenin bilinçli bir şekilde geliştirilmesi için fırsat mevcuttur. (fayda-maliyet tahminlerinde fayda-maliyet kontrolüne doğru bir hareket.)

Bununla beraber bu yöntemden çok fazla bir şey beklemek de doğru değildir. Her bir ıslahatın yapıldığı düşünülse bile etkinlik kontrolleri kısmî, tamam olmayan ve potansiyel olarak yanlış fikir verecektir. Bu hiç bir kimse nin suçu değildir ve bu suç sorunun yapısında mevcuttur. Yapısal bütçe marjının kullanılmasıyla, fayda-maliyet analizleri ile elde edilen detaylı harcama planlarıyla teknik olarak bağdaşmayacak toplam bir harcama rakamının elde edileceği umulur. Parlamento, tesrii, süreçsel ve siyasal kontrol gereksinmelerini tatmin edecek bir şekilde bilgilerin sunulmasını ümit edemez, ve sadece tasnifleri uygun iktisadi modellere uydurur. Örneğin, büyüme planlaması gibi. Daireler, ademi merkezîyetçilik ve dairelerin sorumluluğu gibi siyasal hedeflere karşı isyan etmeden, performans bütçenin talep ettiği şartlar içersinde yapısal olarak yeniden organize edilemezler. Böylece etkinlik sürecinin devamlı olarak geniş bir çevreyle münasebeti olması gerekir. Aynı zamanda kaçınılmaz bilgi eksiklikleri, veri olarak kabul edilirse, elde edilebilecek en fazla bilgi elde edilmelidir. Böylece mantıki kararlar genel olarak takdir edilmiş olunur. Bu sadece resmî bütçe bilgilerinin geliştirilmesi için değil, aynı zamanda fayda-maliyet analizlerinin sunuluş şekli için de geçerlidir. Yani fayda-maliyet analizleri sadece tahminleri değil, aynı zamanda detaylı izahları da sunmalıdır.

Bunlardan hiçbiri kamu harcamalarında tam bir etkinlik kontrolü sağlayamaz. Lâkin elde edilen yarar, dikkatlerin önemli meseleler üzerine çekilmesinde bu unsurların sağladıkları yardımlardır.