

## BÜTÇE YÖNTEMLERİ VE KURUMLARININ BÜTÇE SONUÇLARINA ETKİSİ<sup>(\*)</sup>

Çeviren: Kamil GÜNGÖR<sup>(\*\*)</sup>

### ÖZET

*Bu çalışma Alberto Alesina ve Roberto Perotti tarafından Uluslararası Para Fonu (IMF) için hazırlanmıştır. Yazarlar bütçe sürecinin bütçe sonuçları üzerindeki etkileri üzerinde durmuşlardır. İncelemelerinde son otuz yılda kamu borçlarının arttığını görmüşler ve bunları istatistiki bilgilerle desteklemişlerdir. Onlara göre bu artışın esas sebebi transfer harcamalarıdır.*

*Bu yüzden Alberto Alesina ve Roberto Perotti esnek şeffaf, küçültülmüş ve özerk bir bütçeyi önerirler.*

### 1.GİRİŞ

Mevcut teorik çalışmaları ve sanayileşmiş ülkeler ile Latin Amerika ülkelerindeki son verileri inceleyen Alberto Alesina ve Roberto Perotti, “*Bütçe Açıkları ve Bütçe Kurumları*” isimli çalışmalarında, ülkelerin bütçelerini hazırlama, yasal onaylama süreçlerini yönlendirme ve bu bütçeleri uygulama ile ilgili çeşitli usüllerin, mali disiplinin derecesini belirlemeye yardımcı olduğunu belirtmişlerdir. Yazarlar, bu araştırmayı ve mevcut araştırma ve verileri de kaynak olarak kullanmak suretiyle, bütçe sürecinde hiyerarşik prosedür için uygun bir rolün oluşturulmasını, bağımsız bütçe kurumlarının yaratılmasını, kamu bütçelerinin şeffaflığını ve doğruluğunu sağlayacak kural ve uygulamaların geliştirilmesini tavsiye etmektedirler.

Son otuz yılı aşkın bir süredir kamu borçlarının GSMH’ye oranı pek çok sanayileşmiş ülkede belirgin bir şekilde büyümüştür. Hatta bazı ülkelerde bu oran % 100’ü aşmıştır. Borç oranındaki bu hızlı çıkışa paralel olarak, kamu kesimi borcunun büyümesine etki eden faktörlerde de dramatik bir değişiklik olmuştur. Yirmi yıl önce bütçe açıkları ve borçlanmada temel faktör mal ve hizmetlerin alınması iken, bugün bu temel rolü transferler oynamaktadır. Seçmenlerle ilgili geniş popülaritesi nedeniyle kesilmesi güç olan transferler, mali düzenleme sürecini önü alınmaz bir şekilde karmaşık hale getirmiştir.

---

<sup>(\*)</sup>IMF Survey, A Publication of the International Monetary Fund, October 28, 1996.

<sup>(\*\*)</sup> Araş.Gör., A.K Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

## **2.Bütçe İle İlgili Kurumlar**

Bütçe kurumları; bütçenin hazırlanması, onaylanması ve bütçe uygulamalarını yönlendiren bütün kurallar ile düzenlemeleri kapsamaktadır. Zamanla sosyal, siyasi ve tarihi faktörler bütçe kurumlarını şekillendirmiştir. Fakat son on yılda bütçe açıklarının büyümesi ve bunun süreklilik arzemesi, ülkeleri daha etkili bir mali disiplini yerleştirmek için ne yapabileceklerini yeniden gözden geçirmeye sevk etmiştir.

Bazı ülkeler denk bütçe kuralına önem vermişlerdir. Fakat Alesina ve Perotti bu yasal saptamanın mali disiplinin gerçekleştirilmesi için ne gerekli ne de yeterli olduğunu savunmaktadırlar. Buna hem Keynesyen itirazları (anti konjonktürel tedbirleri uygulamaya çalışan politikacılara empoze edilen dar elbise) hem de vergi oranlarını indirme amaçlarını (optimal bir vergi indirme politikasını da içeren bir denk bütçe, bütçe açık ve fazlalarının konjonktürel hareketler üzerinde uygun bir şekilde kullanıma zorlar) delil olarak göstermektedirler. Ayrıca yazarlar, mali disiplin için uygun prosedürlerin özverili esnekliğe ihtiyacı olmadığını ileri sürerler.

Yazarlara göre çözüm, uygun bütçe prosedürlerinin geliştirilmesi ve daha şeffaf bütçelerin oluşturulmasıdır. Çok önemli iki elementi teşhis etmişlerdir: Bütçelerin şekillendirilmesi ve onaylanmasında uygun oylama yöntemleri ile *yaratıcı bütçeleme* için fırsatları azaltmaya yönelik olarak şeffaflığın artırılması

## **3.Oylama Yöntemleri**

Bütçe ile ilgili kurumlarının incelenmesinde temel sorun bütçe sürecinde gücü kimin ve ne zaman kullanacağıdır. Bununla ilgili olarak iki model vardır: Önemli bakanların büyük bir güce sahip oldukları hiyerarşik model ve gücü daha dengeli dağıtan kolektif model. Hiyerarşik bütçe kurumlarının çoğu Başbakan veya Maliye Bakanı ile diğer harcama Bakanlıklarının birebir ve yüzyüze ilişkisini düzenler. Maliye Bakanlığı'nın seçmeni, en azından teoride *ortalama* vergi ödeyicisi iken, doğal (sıradan) seçmenler harcamalardan faydalanmak için gruplar ve (sektörler) halinde harcama bakanlıklarına yönelirler. Alesina ve Perotti teorik bilgiler ve ampirik olarak ortaya koydukları delillerle, Maliye Bakanı'nın nisbeten gücünü artıran herhangi bir düzenlemenin mali disiplini artıracağı sonucuna ulaşmışlardır.

Fransa ve Birleşik Krallık hiyerarşik düzenlemelerin en açık örneğini ortaya koyarlar. Yazarlar, Fransa'daki daha geniş bir kamu sektörünün varlığına ve İngiltere'de geçmiş yirmi yılda nisbeten düşük bir ekonomik büyüme oranına rağmen, bu ülkelerde borç sorunu olmadığını altını çizerek. Buna karşılık, Hazine Bakanlıkları'nın özel bir statüye sahip olmadığı ülkeler, borç oranları

hızlı bir şekilde artan ülkelerle borç oranı GSMH'ye en yüksek olan sanayileşmiş ülkeler (İrlanda, İtalya ve Belçika) arasında yer alırlar.

Hiyerarşik ve kolej modelleri bütçeyi onaylama sürecinde de görülebilir. Alesina ve Perotti'nin belirttiği gibi hem parlamenter ve hem de Amerika tipi demokrasilerde meclis üyeleri *büyük harcamacılar* olarak görülür. Yasama aşamasında teklif edilebilen değişiklikleri sınırlandırmak daha büyük mali sorumluluk demektir. Bütçe önerisinin reddedilmesi ciddi bir durumdur. Bazı sistemlerde böyle bir red kolayca yeni bütçe önerisinin hazırlanmasına izin verir. Diğer bazılarında ise hükümetin düşmesine yol açabilir. Böyle durumlarda bütçenin meclisten geçmesinin önündeki yüksek risk hem yürütme hem de yasama organları üzerine daha fazla sorumluluk duygusu yükler.

Bütçe müzakerelerini belirleyen kurallar da aynı derecede önemlidir. *Açık kurallar* bütçenin düzenlenmesinde Meclise çeşitli imkanlar verirken, *kapalı kurallar* meclisin yürütmenin önerilerini düzeltme yetkisini ciddi bir şekilde sınırlandırır. Kapalı kurallar yürütmeyi güçlendirir. Ampirik deliller; Kolej yönteminin İtalya, Yunanistan ve Danimarka'yı karakterize ettiğini ve en otoriter yöntem olan onay yöntemini ise Fransa'nın elinde tuttuğunu ortaya koyar.

Sonuç olarak hem teorik araştırmalar, hem de ülkelerin deneyimleri; daha hiyerarşik kurumların mali kısıtlamaları teşvik ettiğini, mali düzenlemelerin daha özendirici bir şekilde uygulanması ile büyük ve sürekli açıklardan korunmanın mümkün olduğunu ortaya koymaktadır. Yazarlar bunların bir maliyeti olduğunu ortaya koyarlar. Çünkü hiyerarşik kurumlar geleneksel olarak çoğunluğun çıkarları doğrultusunda bütçelerini oluştururlar.

İyimser bir yaklaşımla her iki uçtan da kaçınılmalıdır. Örneğin açık bir kural, bütçe açık ve harcamalarının miktarını artırmayacak düzenlemeleri içerebilir. Ya da karma kurallar, bütçenin büyüklüğü için kapalı kuralı, bütçenin bileşimini düzenlemek için de açık bir kuralı içerebilir. Böylece kolej modeli tamamen kaynakların tahsisi konularına hasredilirken, yürütme mali düzenlemelerin takibi için güçlendirilebilir.

#### **4.Şeffaflık**

Sanayileşmiş ülke bütçeleri dikkat çekici bir şekilde komplekstir. Fakat her zaman bu böyle olmaz. Alesina ve Perotti'nin gözlemlerine göre bütçelerin kompleks olması beraberinde bazı avantajlar sunar. Şöyle ki; hükümetlere sorumluluklarını gelecek yılın bütçelerine aktarıp gizleme imkanı verir veya bütçe dışı fon kaynaklarını kullanma imkanı sağlar ve oluşturulan bütçe için bir takım fırsatlar sunar. Hükümetler düzenlemelerinde çeşitli *hileli* yollara başvururlar. Bunlar aşağıdaki gibidir:

\*Ekonominin büyüklüğündeki gerçek dışı ( şişirilmiş) beklentiler. Bu yüzden vergi gelirleri olduğundan fazla ve faiz oranları ile giderler gerçek değerinin altında gösterilir. Ondan sonra yıl sonunda beklenmeyen ek açıkların ortaya çıkması *kötü şansa* bağlanır,

\* Bazı yeni politikalarla, özellikle vergilerdeki artışlarla, gelir potansiyelini şişiren aşırı iyimser tahminler,

\*Milli bütçe dışında çeşitli kalemlerin saklanması imkan tanıyan bütçelemelerin oluşumu,

\*Bütçe yansımalarının stratejik kullanımı, özellikle ana hatların tahrif edilmesi. Ana hatları şişirmek suretiyle politikacılar seçmenlerine gerçek bir maliyet olmadan mali yanılma oluşturabilirler. Bu görüntü sürekli ve sınırsız olmayabilir. Fakat seçmenleri hayal kırıklığına uğratabilir ve kamu maliyesinin gerçek durumunun değerlendirilmesini geciktirebilir.

\*Çeşitli yıllar bütçelemesinin stratejik kullanımı. Bütün katı tercihlerde üç yıllık düzenlenen plan belirlenen zaman sonunda meydana gelir. Daha sonraki yıl bütçeleri elbetteki daha fazla ertelenmesi için fırsat sağlar.

Alesina ve Perotti'nin önem verdiği yüksek borçlu iki sanayileşmiş ülke, İtalya ve İrlanda, en az şeffaf bütçeye sahip ülkelerdir. Bu gözlem 1980-1993 yılları boyunca daha düşük bütçe açıklarıyla birlikte daha hiyerarşik ve şeffaf yöntemlerin görüldüğü Latin Amerika'dan diğer bazı ülke tecrübeleriyle de destekleniyordu.

Bütçe kurumları ve yöntemleriyle ilgili önemli miktardaki literatür; sorumluluk, hiyerarşik yöntem ve şeffaflık arasındaki ilişkiyi geniş ölçüde tasdik ederken, Alesina ve Perotti birçok alanda daha fazla çalışmaya ihtiyaç duyulduğuna dikkat çekerler. Bunlar; özel yöntemlerin etkisinin vurgulanmasını, ekonomik ve siyasi değişkenlerin ayarlanmasını, bütçe açıklarının ne zaman ortaya çıktığı ve kurumsal reformların tesirinin ölçülmesi ihtiyacını içerir.

Alesine ve Perotti'nin parlamenter demokrasiler üzerinde yoğunlaşan literatür taramaları yanında, aslında Amerika'nın deneyimi onların bulgularını geniş oranda destekler. Her iki siyasi sistemde de:

\*Bütçe açıkları, hükümetlerin mali düzenlemelerini geciktirdiklerinden kaynaklanıyor gibi görünmektedir. (Parlamenter sistemdeki koalisyon hükümetleri ve parçalı (bölünmüş) hükümet; Amerika'daki gibi yürütmenin ve yasamanın ayrı partilerde olması)

\*Bütçe kurumları beklentiler yönünde sonuçlara etki eder.

*Kamil Güngör*

\*Parçalı (bölünmüş) hükümet örneklerinde daha hiyerarşik kurumlar özellikle zorunlu ve gerekli olarak ortaya çıkar.

\*Alesina ve Perotti, kolej kurumlarının ve parçalı hükümetlerin kendilerini bütçe açıklarının nedeni olarak görmediklerini ve mali dengesizlikler ortaya çıktığında tepkilerini geciktirdiklerini vurgularlar. Böylece belirli bütçe işlemleri ve parçalı hükümetlerle birlikte 1970'lerdeki petrol şoklarının karmaşık etkileşimi; düşük ekonomik gelişmeyi, nüfusun yaşlanmasını, açıkların ortaya çıkmasını ve bu açıkların ülke genelinde dikkate değer çeşitlenmesini etkilemiştir.

Bazı Sanayilemiş Ülkelerde Kamu Kesimi Borçları (Toplam Borcun GSMH'ye Oranı)

| Ülkeler/Yıllar | 1965  | 1975 | 1990  | 1994  |
|----------------|-------|------|-------|-------|
| Avustralya     | -     | -    | 23.5  | 36.1  |
| Avusturya      | 19.4  | 23.9 | 58.3  | 65.7  |
| Belçika        | 67.5  | 61.1 | 128.5 | 135.0 |
| Kanada         | 58.8  | 43.1 | 73.1  | 95.6  |
| Danimarka      | 11.3  | 11.9 | 68.0  | 81.1  |
| Finlandiya     | 17.7  | 8.6  | 16.8  | 62.3  |
| Fransa         | 53.1* | 41.1 | 43.4  | 54.7  |
| Almanya        | 17.3  | 25.1 | 43.4  | 51.5  |
| Yunanistan     | 14.1  | 22.4 | 77.7  | 119.0 |
| İrlanda        | -     | 64.4 | 97.4  | 92.3  |
| İtalya         | 35.4  | 60.4 | 106.4 | 123.9 |
| Japonya        | 0.0   | 22.4 | 66.0  | 75.6  |
| Hollanda       | 52.2  | 41.4 | 78.8  | 79.1  |
| Norveç         | 47.0* | 44.7 | 32.5  | 43.5  |
| Portekiz       | -     | -    | 68.6  | 70.5  |
| İspanya        | -     | -    | 50.3  | 68.2  |
| İsviçre        | 30.5  | 29.5 | 44.3  | 79.5  |
| İngiltere      | 81.8* | 63.7 | 39.3  | 54.5  |
| ABD            | 52.1  | 42.7 | 55.7  | 63.0  |

\*1970

Kaynak: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)

## 5. Tavsiyeler

### *Bütçe Yöntemleri ve Kurumlar*

Farklı bütçe işlemleri, farklı hedefleri amaçlayan farklı ihtiyaçlara cevap verir. Bu ihtiyaç ve amaçlar zamana bağlı olarak değiştiğinden Alesina ve Perotti esnekliği savunurlar. Örneğin; yüksek borçlu bir ülke; düşük bütçe açığını öngören belirli bir takım bütçe işlemlerinden kar sağlayabilir ve düşük bütçe açığı olan ülke hiyerarşi ve sınırlamaya gerek duymaz. Yazarlar sonuçta muhtemel bir çözümü; tahmin edilen bütçe açığı GSMH'nın % 60'ını geçtiği zaman daha hiyerarşik bir işlemi gündeme getirirler Böyle bir limit açığın sınırlandırılmasını destekleyenler için olumlu bir yönlendiricidir. Çünkü daha hiyerarşik bir yapıyı ve işlemleri gündeme sokmak onların bütçe sürecindeki etkilerini azaltır. Böylece idari ve pratik sorun borcun GSMH'ye oranına, ki bu oran patlama noktasıdır (son haddir), bir borç olacaktır.

Yaratıcı bir bütçenin çalışma alanında daha şeffaf ve küçültülmüş bir bütçeyi başarmak için Alesina ve Perotti iyi tanımlanmış birtakım akla yatkın kurallara dayalı, kesin ve şeffaf bir bütçeyi öneren bağımsız bir aracının oluşturulmasını önermişlerdir. Bütçe kurumlarının bağımsızlığı Merkez Bankası'ninkini taklit etmelidir. Bu bütçe aracısının bütünlüğünü ve bağımsızlığını geliştirmek için yazarlar şunları önermektedirler: Uluslararası ve özel örgütlerin tahminlerinin ortalamasına dayalı tahminleri kullanmak, saygın ve işi bilen muhasebe firmalarını çalıştırmak, bütçenin bütünlüğünü garanti altına almak ve yaratıcı bütçeden vazgeçirmek için yalın net ve şeffaf bir tamamlayıcı rehber bulmak.

### **ABSTRACT**

This survey was prepared by Alberto Alesina and Roberto Perotti for International Monetary Fund (IMF). The authors focused on the influences of budget procedures on budget outcomes. In their study, they witnessed the increasing public dept in last thirty years and they supported that fact by statistical data. They considered growing transfer expensives as the main cause of the increase.

Therefore they (Alberto Alesina and Roberto Perotti) recommended flexible, transparent, reduced and autonomous budget.

### **KAYNAKÇA**

IMF Survey, A Puplication of the International Monetary Fund, October 28, 1996.