

Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe

*R. Hakan ÖZYILDIZ**

Ekonomide istikrarlı büyümenin devamlılığını sağlamak ve sağlıklı, uzun dönemde başarılı makro ekonomik politikalar uygulama gereği hükümetlerin, özellikle kaynakları kıt olan gelişme yolundaki ülkelerin hükümetlerinin en önemli sorunudur. Maliye politikalarının istikrarlı büyüme-ye etkisinin büyük olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Anılan politikaların, örneğin para politikalarından bir farkı, ikincisinin uygulanmasından sorumlu kamu otoritelerinin bağımsızlığı geniş kabul görürken, ilkinin mutlaka yürütme organları tarafından uygulanması fikrinin genel kabul görmesidir. Ancak, yürütme, yani hükümetler, bu uygulamalarında ne kadar bağımsız olmalıdır? Seçmene verdikleri sözlerle uyguladıkları mali politikalar ve özellikle yaptıkları harcamalar ne kadar uyumludur? Kısacası, mali disiplini sağlamak amacına yönelik olarak, kamu harcama politikaları nasıl denetlenmelidir?

Bu soruların cevapları batı demokrasilerinde oldukça uzun bir süreden beri tartışılmakta ve çeşitli politika araçları ile soruna çözüm aranmaktadır. Kamu mali yönetiminde son yıllarda yeni yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Bunlar genel olarak kamu oyunu her atılan adım konusunda geniş bilgilendirmeye yönelik uygulamalardır. Bu uygulamaların amacı merkezi hükümetler ve yerel

* Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü.

yönetimlerde görev yapan tüm kamu yöneticilerinin icraatları konusunda kamu oyuna hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini sağlamaktır.

1789 Fransız İhtilalinde yayımlanan İnsan Hakları Bildirgesi bireylerin kamu yöneticilerinden hesap isteme hakkına sahip oldukları ve vatandaşların ya doğrudan veya temsilcileri aracılığıyla, kamuya ödedikleri paraların nerelerde ve hangi amaçlarla kullanıldığının denetlemesi hakkını vurgulamaktadır. Diğer bir deyimle devlete vergi veren ve böylelikle vatandaşlık görevini yerine getirenler, aynı zamanda bu kaynakların nasıl kullanıldığını da öğrenme hakkına sahip olmaktadır. Bu anlayışın bir sonucu olarak 'equal tax, equal right' (eşit vergi, eşit hak) yaklaşımını örnek verebiliriz. Vergisini ödeyen her bireyin kamu hizmetlerinden eşit şartlarda yararlanmaya hakkı olduğu görüşü, batı demokrasilerinde yüz yıllardır kabul görmüş bir yaklaşımdır. Böylelikle, bireyler haklarını aramak ve yönetenlerden hesap isteme hakkına sahip olmaktadır.

Bu çalışmada¹ ilk olarak, kısaca yönetenlerin hesap verme sorumluluğu (accountability) kavramı açıklanmaya çalışılacak, ikinci bölümde hesap vermenin çağdaş yöntemlerinden biri olan performansa dayalı bütçe tekniği hakkında kısa bilgiler verilecektir. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde, sırasıyla, Birleşik Krallık uygulamaları özetlendikten sonra, performansa dayalı bütçe tekniğinin Türkiye'de uygulanabilme olanağı kısaca tartışılacaktır.

Kamu Oyuna Hesap Verme Anlamında Sorumluluk (accountability)

Kamu yöneticilerinin genel olarak kamu adına yaptıkları işlemlerin, özellikle de emirlerine tahsis edilen kaynakları nasıl kullandıklarının denetlenmesi sorunu, Anglo-Sakson demokrasilerinde 'accountability' yaklaşımı ile ele alınmaktadır. Türkçe'ye, en dar anlamıyla, hesap verme sorumluluğu² olarak çevrilebilecek olan 'accountability' kavramı negatif içerikle ele alındığında kontrol ve cezalandırmayı; pozitif içerikle ise kamu oyunu hedefler ve kullanılan kaynaklar konusunda detaylı bilgilendirmeyi tanımlamaktadır.

Uygulaması, çeşitli evreler geçirmiştir. Başlangıçtaki uygulamalar bakanların parlamentoya hesap vermeleri, oldukça detaylı yasal düzenlemelerin uygulamaya konulması, kamu hesaplarının denetlenmesi ve bireylerin istedikleri anda bilgilendirilmeleri şeklinde olmuştur. Geleneksel 'hesap verme' kavramında olumsuzluklardan sakınmak, buna ulaşmak için teftiş fonksiyonlarını art-

¹ Çalışmada OECD nin www.oec.org/puma adresli sitesindeki kaynaklardan geniş olarak yararlanılmıştır. Ayrıca, Sn. Ferhat Emil değerli yorumlarını esirgememiştir.

² Ülkemiz günlük politik yaşamında kamu oyuna hesap verme sorumluluğu genellikle 'hesap verme' olarak kısaltıldığından, bu çalışmada da aynı tanım kullanılacaktır.

tırmak, teftişi de gerekli görüldüğü zaman yapmak, yani olayın oluşumundan sonra devreye girmek ve eskinin devamını sağlamak esastır.

20. yüzyılın son dönemine kadar görülen ‘hesap verme’ uygulamaları, merkezci, bürokratik, kumanda ve kontrole dayalı, içsel olarak birbirine bağımlı, kapalı ve yavaş, risk almayı sevmeyen devlet örgütlenmeleri tarafından hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu türden yapılardaki yönetim kültürü, devlet yönetiminin, katılımcı ve yaratıcı olmaktan ve ekonominin esas hedefi olan ‘kıt kaynakların etkin kullanımı’ ilkesinden uzaklaşmasına neden olmuştur.

Diğer bir bakış açısıyla, klasik ‘hesap verme’ genel olarak girdileri esas alan bir sistemdir. İncelemeler ve denetlemeler tamamen kamuya tahsis edilen kaynakların yasalara ve mevzuata uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını araştırmak amacıyla yapılmaktadır. Eğer kaynak kullanımı yasalara uygun ise sorun olmamakta, tahsis edilen tutar yetersiz ise, Türkiye’deki ek bütçe örneklerinde görüldüğü gibi, yeni yasal düzenlemeler gündeme gelmektedir. Bu nedenle geleneksel kamu örgütlenmelerinde sorunları ve çözüm yollarını bilmekten çok, mevzuat bilmek önemli olmuş ve dolayısıyla çözüm önerilerinin tamamen politik otoriteden gelmesi beklenmiştir.

Fransız devlet sistemi ve onu örnek alan ülkeler başta olmak üzere, çeşitli ülkelerdeki uygulamaların sonuçları bu sistemlerin yetersizliğini göstermiştir. Sorunlar arasında; gittikçe artan karmaşık uygulamalar, farklı kurumlar tarafından aynı amaca yönelik uygulamaların bütünleştirilememesi, gerek vatandaşlar gerek bürokrasi açısından şeffaf olmayan uygulamaların artması, stratejik uygulamalardan çok günlük uygulamalara önem verilmesi sayılabilir.

Son yıllarda küreselleşmenin ve kamu örgütlenmelerinde ademi merkezîyetçi eğilimlerin gittikçe artması sonucunda merkezi, bürokratik örgütlenmeleri esas alan yapıların sorunları daha da artmıştır. Ülkeler arasındaki **ekonomik** sınırların kalkmasına yönelik gelişmeler, o ülkede yaşayanların ve vatandaşların devletten bekledikleri hizmetlerin nitelik ve niceliğini değiştirmiş ve sonuç olarak tüketici beklentileri artmıştır. Diğer bir deyimle, vergisini ödeyen bireyler yaptıkları masraf karşılığında elde ettiklerini irdelemeye başlamışlardır. Kamu oyu karar alıcılardan ve uygulayıcılardan kendi beklentilerine cevap verecek sonuçlar doğuracak politikalar beklemeye başlamıştır. Bu gelişmede bilginin - uydu TV, internet, telefon ve faks olanaklarının artması sonucunda - çok çabuk ulaşılabilir hale gelmesinin de önemli etkisi olmuştur.

Bu tür yeni gelişmeler klasik devlet yapısının tartışılmasına yol açmış ve 21. yüzyıla girerken kamu örgütlenmelerinin; küreselleşmeye uyumlu ve ademi merkezîyetçi, teftişçi değil lider merkezi otoritenin olduğu, bürokratik değil katılımcı, rekabete açık, hızlı karar veren, kamu oyuna hesap veren

yapılanmalara yönelmesine yol açmıştır. Sonuç olarak, ‘hesap verme’ kavramında pozitif yaklaşımların uygulanması yaygınlaştırmıştır. Yeni yaklaşım ‘performansa dayalı hesap verme’ olarak tanımlanmaktadır. Performans bazlı sistemlerde doğru karar alma desteklenmekte, teftişin yerini yönlendirme almakta, denetim devamlılık kazanmakta, proaktif uygulamalarla hatalar azaltılmaya çalışılmakta ve değişen şartlar karşısında uyuma yönelik uygulamalara ağırlık verilmektedir.

‘Hesap verme’ sisteminin şikayete dayalı yapıdan performansa dayalı yapıya yönelmesinde;

- bireylere hizmeti hedef alan daha basit yönetim,
- daha verimli yönetim,
- daha şeffaf yönetim,

uygulamalarına ulaşma arzusu esas olmuştur.

Daha basit yönetim anlayışı için idari ve bürokratik formalitelerin azaltılması can alıcı önem taşımaktadır. Bu hedefe ulaşmada işlemlerin basitleştirilmesi ve modernizasyonu gerekmektedir. Modernizasyon, özellikle mali yönetimin modernizasyonu daha verimli kamu yönetimine ulaşmada da etkin rol oynamaktadır. Diğer bir önlem de sorumlulukların alt birimlere doğru dağıtımının tamamlanmasıdır. Kamu hizmetlerinin daha şeffaf olabilmesi için anlaşılabilir ve kalıcı yasa ve mevzuatların ivedilikle uygulanmaya konması, bu standartlara uymayanların da öncelikle değiştirilmesi gerekmektedir. Eğer kanunu bilmemeyi mazeret olarak kabul etmiyor isek, herkesin anlayabileceği, çok sık değiştirilmeyen kanunları yürürlüğe koymak zorunlu olacaktır.

Performansa Dayalı Bütçe Uygulamaları

İlk uygulamaları daha çok verimli ve yüksek kaliteli kamu hizmetlerini ve dolayısıyla genel olarak üretkenliği arttırmayı amaçlayan performans bütçe uygulamalarının en önemli özelliği; bütçelerde girdilerden çok nihai hedeflere konsantre olmalarıdır. Örneğin, eğitimde sınıflardaki öğrenci sayısını azaltarak kaliteyi yükseltmek, daha çok öğretmen istihdam etmekten daha önemlidir. Diğer bir yorumla, hedef öğretmen sayısını arttırmak değil, sınıflarda verilen eğitimin üretken ve verimli olmasını sağlamaktır. Aynı yaklaşım, sağlıkta hastanelerde bekleme süresini kısaltmaya, adalet kurumlarında da hızlı karar vermeye yönelik hedefleri içeren uygulamalarda da görülmektedir. Ancak, mali disiplinin sağlanamaması konusunda yoğun eleştiriler alan bu yaklaşımlar, O-

ECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda son yıllarda uygulanan performansa dayalı bütçe tekniklerinde; mali disiplini öne çıkarmasının yanı sıra, hem üretkenlik ve verimliliği arttırmayı hem de kamu oyuna karşı olan sorumlulukları daha iyi yerine getirilebilmesine yönelik uygulamaların yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Performans bütçe uygulamalarının ilk örnekleri II. Dünya Savaşından sonra ABD’de görülmüştür.1949 yılında kurulan Hoover Komisyonu, bütçe sürecinde girdilere verilen önem yerine hükümetin aktivitelerine, fonksiyonlarına, maliyetlere ve ulaşılan hedeflere ağırlık veren bir yaklaşımı kabul etmiştir. 1965 yılında Plan Program Bütçe Sistemi (The Planning-Programing-Budgeting-System) uygulamasına geçilmiş, öncekinden farklı olarak daha uzun dönemli politika hedeflerine dayalı performans kriterleri uygulayıcı kuruluşlara verilmiştir.1973 yılında uygulamasına başlanan ‘Hedeflere Göre Yönetim’ (Management by Objectives) ile harcamacı kuruluşların yöneticilerine belirlenen hedeflere ulaşmada daha geniş sorumluluklar verilmiştir. Böylelikle yöneticilerin Başkana ve Kongreye karşı sorumlu olmaları esası getirilmiştir. Kuruluşların ulaşmayı amaçladıkları hedefleri belirleme sürecindeki etki ve yetkileri, 1977 yılında uygulanmasına başlanan Sıfır Tabanlı Bütçe (Zero-Based Budgeting) uygulaması ile olmuştur. Tüm bu uygulamaların yetersiz olduğuna karar veren ABD yönetimi 1993 yılından bu yana pilot uygulamalarını sürdürdüğü performans ve çıktıları öne çıkaran bütçe uygulamasının ilk sonuçlarını 1997 yılında elde etmiş ve 2000 yılında genel uygulamanın sonuçlarını yayımlamayı hedeflemiştir.

İrlanda, Yeni Zelanda, Avustralya, İskandinav Ülkeleri, Fransa ve Birleşik Krallık gibi ülkeler performans bütçe uygulamalarını son yirmi yılda yoğunlaştırmışlardır. Örneğin Birleşik Krallık’ta kamu kurum ve kuruluşlarının üç yıllık performans hedefleri kamu oyuna 1999 yılı başında duyurulmuştur.

Performansa dayalı bütçe tekniğinin diğerlerinden temel ayrılığı, mali disiplini sağlamayı hedeflemesidir. Diğer bir deyimle; kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği arttırmak önemini korurken, bunun yanısıra kamu harcamalarında mali disiplinin sağlanması da amaçlanmaktadır. Mali disiplini sağlamada üç ila beş yıllık stratejik planlar en önemli araçtır.

Stratejik planlar, klasik bütçe tekniklerinden farklı olarak orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Bu sayede gerek yasama ve yürütme gerekse idare orta vadeli hedeflerden haberdar olmakta ve harcamaların denetlenmesi bir ölçüde kolaylaşmaktadır. Diğer taraftan, idare, çalışmalarında daha uzun dönemli perspektifleri esas alabilmekte ve kendisinden beklenenleri daha kolay yerine getirebilme şansına kavuşabilmektedir. Anılan planlar genellikle iki seçim arası dönemi kapsamaktadır. Hükümetler göreve geldikleri ilk yılda hazır-

lıklarını yaparak, görev sürelerinin sonuna kadar olan dönemi kapsayan stratejik planları, seçim manifestolarını esas alarak hazırlamaktadırlar.

Kamu harcama politikaları genel olarak uzun dönemli uygulamalar oldukları için bir yıl gibi kısa sürede arzulan hedeflere ulaşılması mümkün değildir. Örneğin sınıflardaki öğrenci sayısını azaltmak için gerekli alt yapının bir yılda tamamlanması beklenemez. Bu nedenledir ki, performans bütçe uygulamasında uzun dönemler esas alınmaktadır. Ancak bu yaklaşım yıllık bütçelerin önemini azaltmamaktadır. Yukarıda anılan stratejik plana dayalı yıllık bütçeler, genel hedeflere ulaşmada ara aşamaları içermektedir.

Performans bütçelerin ikinci temel özelliği; hedeflerin, karar vericiler ve uygulayıcılarca ortaklaşa belirlenmesi ilkesidir. Yönlendirici ve karar alma sürecini aşağıdaki birimlere taşıyan yönetim anlayışının sonucu olan bu uygulamayla günlük işleri yapanların düşünceleri de hedeflerin belirlenmesinde etkin olmaktadır. Burada politikacı ile bürokrat arasındaki klasik politik-bürokratik rant mücadelesine dikkat çekmekte fayda vardır. Ülkeden ülkeye ve demokrasi geleneklerinin farklılıklarına bağlı olarak, bu rant mücadelesi bir noktada uyuşmaktadır. Bürokrasi, başarısızlıkların nedeni olarak politikacıları ve onların yanlış uygulama talimatlarını gösterirken, politikacılar da tam tersine sorumluluğun daha çok bürokraside olduğunu iddia etmektedirler. Ancak beraber belirlenen performans hedefleri bu tartışmanın azalmasına ve hatta çoğu zaman giderilmesine yol açabilecektir.

Ancak uygulamalar göstermiştir ki performans hedeflerinin belirlenmesi sanıldığı kadar kolay olmamaktadır. Zorlukların başında politikacılar ile uygulayıcılar arasındaki bakış farklılıkları gelmektedir. Burada hemen 'seçilmişler-atanmışlar' tartışması akla gelebilir. Ancak yukarıda da değindiğim gibi hedefleri beraber belirlemek performans bütçenin önemli mihenk taşlarındandır. Doğal olarak politikacıların hem teknik bilgisinin bürokrat kadar olması beklenemez, hem de günlük işlerle detayda uğraşan politikacının ileriye yönelik politikalar üretme kabiliyeti azalabilir. Bu nedenle ortaklaşa karar alma süreci ayrı bir önem taşımaktadır. Diğer bir deyimle atanmışlar, seçilmişlerin beklentisini ayrıntılarıyla anlamakta ve günlük işlerde daha fazla yetki ve sorumluluk almaktadırlar.

Performans hedeflerinin kolay anlaşılır ve ölçülebilir olması tercih edilmektedir. Örneğin merkez bankalarına enflasyon hedefleri verilirken, iç borçlanmadan sorumlu kuruluşlar için verim eğrisi performans göstergesi olarak kabul edilebilmektedir. Hedefler belirlenirken ülkenin ekonomik gerçeklerinin öne çıkması, tartışılması gereksiz bir gerçektir. Türkiye'de verim eğrisinin Hazineye hedef verilebilmesi için borçlanma gereğinin azaltılması gerekmektedir. Ancak, ekonomik ilişkileri nedeniyle İngiltere Hazinesinin uygulamada Alman verim eğrisini benchmark olarak alması yanlış sayılmaz.

Hedeflerin belirlenmesinde en çok sorunla karşılaşan kuruluşlar, ürettikleri hizmetlerin ölçülebilir özellikleri çok az olan dış işleri bakanlıkları ve benzeri kuruluşlardır. ABD ve Fransa’da görülen uygulamalarda büyükelçilere ve başkonsoloslara ekonomik ve ticari faaliyetler ile pasaport hizmetlerinde sayısal hedefler verilerek siyasi hedeflerin değerlendirilmesi parlamentolara bırakılmıştır. Bununla beraber, buradan siyasi hedeflerin önemsiz olduğu anlamı çıkmamalıdır. Sonuçları tartışmalı hedeflerin değerlendirilmesi yürütmeden çok yasama organının denetimine bırakılarak muhalefetin, diğer bir deyimle daha geniş bir kamu oyunun tartışmaya taraf olması amaçlanmaktadır.

Performans hedefleri belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerine uygulama sürecinde oldukça geniş yetkiler verilmektedir. Ademi merkezî devlet örgütlenmesinin gereği olarak yöneticilerin hedeflere ulaşmak için esnek ortamlarda çalışabilmeleri etkinlik ve verimlilik açısından önemlidir. Tasarruf genelgeleri nedeniyle bilgisayar alamayan rektör ile ihracat hedefleri belirlenen ve yurt dışındaki fuarlara katılım için Başbakanlıkta izin alma zorunluluğu olan bir KİT yöneticisinin performans hedeflerini tutturmasının beklenebileceği aşıkardır.

Stratejik planlara dayanan mali disiplini sağlamaya yönelik performans hedeflerini esas alan bu yeni bütçe tekniğinin, kamu oyuna hesap verme sorumluluğuna yönelik bir adım olduğu hatırlanırsa, ‘Sonuçların değerlendirmesini kim yapacak?’ sorusu akla gelmektedir. Bu sorunun cevabı, ‘hesap verme’ sürecinin son aşamasıdır. Kamu kaynaklarının belirli bölümlerinin kendilerine tahsis edilmesini sağlayan yöneticiler becerilerinin değerlendirilmesi ile karşı karşı yadırlar. Burada üç aşamalı bir süreç vardır. Birincisi, bürokratların yürütmeye karşı olan sorumluluklarının irdelendiği aşamadır. Bu aşamanın önemi kamu oyu ve yasama organına karşı esas sorumlu olan yürütmenin, kendi denetimini yapmasından kaynaklanmaktadır. Genellikle maliye bakanlarının başkanlığında kurulan bakanlıklar arası bir komite, hem performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında hem de sonuçların değerlendirilmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Bu komitelerin bir diğer görevi de uygulama sürecinde kuruluş yöneticilerinin karşılaştıkları sorunlarda onlara yönlendirici yardımlar yapmaktır. Diğer bir deyimle cezalandırma yerine liderlikle yönlendirme burada gündeme gelmektedir.

İkinci aşama yasama organına yürütmenin hesap vermesidir. Parlamentolardaki ilgili komisyonlarda daha önce açıklanan hedeflere ne kadar ulaşıldığı, hedefler tutturulamadı ise nedenleri en geniş şekilde tartışılmaktadır. Komisyonlar genel olarak bakanları muhatap almakla beraber, eğer başında buldukları kuruluşlar özerk veya bağımsız ise veya bu tür özellikleri olmamakla beraber bütçedeki büyük tutarlı ödeneklerin sorumlusu olan yöneticiler de direk muhatap alınabilmektedir. Bu sayede parlamento atananları, gerektiği zaman seçilmişlere

karşı desteklemekte veya bunun tersi, başarısız bürokratin görevden uzaklaştırılmasını isteyebilmektedir.³

Son aşama kamu oyuna hesap vermedir. Bu hesabın seçimden seçime zaten verildiği iddia edilebilir. Ancak bu dar anlamli hesap vermedir. Çünkü seçimlerde genellikle geçmişin hesabı verilmekte, seçmen, partileri geçmişte yaptıklarına veya yapamadıklarına göre değerlendirmektedir. Burada can alıcı nokta yapılamayanlar için harcanan kaynaklardır. Özellikle az gelişmiş ülkelerdeki kaynak darlığı sorunları göz önüne alınırsa, harcamanın yapılması ile seçim arasında geçen sürede hesap verme açısından yapılabilecekler çok sınırlıdır. Bu nedenle her bütçe dönemi sonunda performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı mutlaka irdelenmelidir. Doğal olarak hedeflere ulaşamayan hükümetlerden hemen istifa etmelerini beklemek yanlıştır. Ancak, unutulmamalıdır ki kamu oyunun her dönem sonunda hesap sorması, hükümetlerin popülist harcamaları kismasına neden olacaktır. Burada parlamentodaki muhalefet partilerine de büyük görevler düşmektedir. Görevini tam olarak yapamayan muhalefetin başarısızlığını da seçmenin göz önüne alıp seçim günü karar alırken değerlendirmesi beklenmektedir.

Kamu oyu değerlendirmeyi nasıl yapacaktır? Bunun ilk şartı doğru ve geniş bilgi kaynaklarına en kısa sürede ulaşımın sağlanmasıdır. Şeffaf devlet bilgiyi vatandaşın saklamayan devlettir. Son yıllardaki teknolojik gelişmeler bilginin önemini daha da arttırmıştır. Doğru bilgiye en çabuk kim ulaşır, kim daha çabuk değerlendirirse başarı şansı onun olmaktadır. Burada sokaktaki vatandaşın değerlendirme kabiliyeti gündeme gelebilir. Sorunun çözümü için ilk yapılması gereken şey performans hedeflerinin mümkün olduğunca anlaşılabilir olmasını sağlamaktır. Bunun bir yöntemi ölçülebilir hedefleri esas almaktır. Ancak verim eğrisi örneğinde de olduğu gibi, bazen sayılabilir hedeflerin anlaşılması zor olabilir. Burada profesyonel örgütlenmeler devreye girmektedir. Kamu oyu adına hareket eden basın ve medya dahil tüm sivil toplum kuruluşları, performans hedeflerinin belirlenme aşamasından itibaren gerekli çalışmaları yapmalı ve kamu oyunu bilgilendirme yönünde çalışmalıdırlar.

İngiltere Örneği

³ Ayrıca, ulusal güvenlik nedeniyle, performans hedefleri kamu oyunda tartışılması sakıncalı olabilecek bazı kurumların uygulamaları, anılan parlamento komisyonlarının gizli oturumlarında tartışılmaktadır. Buna örnek olarak İngiltere'yi verirsek; tüm kuruluşların performans hedeflerini bir kitapçıkla kamu oyuna duyuran hükümet, istihbarat servislerinin hedeflerini sadece parlamentodaki ilgili komisyona bildirmekte ve sonuçlar da gizli bir oturumda ele alınarak değerlendirilmektedir

Yeni İşçi Partisi Hükümeti performansa dayalı bütçe uygulamasını, 1998 yılı sonunda, 1999-2001 arasındaki dönemi kapsayacak şekilde başlatmıştır. Kamu kurumlarının tümünde 500 ün üzerinde hedef belirlenmiş ve kitapçıkla kamu oyunun bilgisine sunulmuştur.

Başkanlığını Hazine Bakanı'nın yaptığı bakanlıklar arası bir komite hedeflerin belirlenmesi ve uygulamaların izlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Kamu oyuna açıklanan genel hedeflerin alt birimler bazında belirlenmesi ilgili kurumların yöneticileri ile ortaklaşa yapılmıştır. Diğer bir deyimle, okulların, hastanelerin, yerel yönetimlerin, polis birimlerinin ve mahkemelerin hedefleri tek tek belirlenmiştir. Belirlenen hedeflere ulaşma sürecinde, yönlendirici bir denetim anlayışı uygulanmakta ve kurumlara uygun 'benchmark' lar verilerek hedeflere ulaşmaları konusunda yardımcı olunmaktadır. Belirlenen hedeflere ulaşamayan okul ve hastane yöneticilerinin görevden alınmaları da söz konusu olabilmektedir.

Muhalefet partileri ve basın bir bölümü cezalandırma kapsamının dar tutulduğunu, ana politikaları belirleyenlerin hemen cezalandırılmaları düşünülmez iken, alt birim sorumlularının yaptırımlara maruz kalmasının yanlış olduğunu iddia etmişlerdir.

Yeni bütçe uygulaması ile, kurumlara üç yıl süresince tahsis edilecek kaynaklar, yukarıda bahsi geçen yayın aracılığıyla kamu oyuna duyurulmuştur. Geçmiş uygulamalardan farklı olarak, Hazine yıl sonunda kuruluşların yaptıkları tasarruflara el koymamakta ve başarılarının bir ödülü olarak gelecek yıl, hedeflere yönelik faaliyetlerde kullanılmak kaydıyla kurum yönetiminin istediği şekilde harcamasına izin vermektedir. Yeni uygulamalar ile Hazine ve ilgili kurumlar arasındaki geleneksel bürokratik çatışmaların azalacağı tahmin edilmekte ve böylece kaynakların dağıtımından sorumlu birimlerin, katı teftişçi yaklaşımlarının yerini yön gösterici tartışmaların alması hedeflenmektedir.

İngiltere örneğini Hazine'nin performans hedeflerinden bir kaçıyla tamamlayabiliriz:

- Bank of England (İngiltere Merkez Bankası) ın % 2.5 olarak belirlenen yıllık enflasyon hedefine ulaşmasına uygun politikalar belirlemek,
- Alman ve İngiliz uzun vadeli iç borçlanma senetlerinin verim eğrileri arasındaki farklılıkları azaltmak,
- Net Kamu Borçlanmasının GSYİH'nin % 40'nın altında kalmasını sağlamak.

Performansa Dayalı Bütçe Türkiye'de

Uygulanabilir mi?

Bu sorunun en basit cevabı ‘evet’dir. Performansa dayalı bütçe tekniğinin kamu örgütlenmesindeki yeni yaklaşımların bir ürünü olduğu hatırlanırsa, ülkemizde öncelikle, kamu örgütlenmesinin yeni bir bakış açısıyla ele alınması kaçınılmaz olacaktır. Sevinilecek bir gelişme, devletin hantallığı ve acil reform ihtiyacı, harcamalarda mali disiplinden uzak uygulamaların düzeltilmesi ihtiyacı toplumda genel kabul görmektedir. Yegane eksiklik politik istektir.

Ülkemiz kamu örgütlenmesindeki Osmanlı İmparatorluğu’ndan beri süregelen karar almada merkezi ve teftişçi yapı ve bu yapının doğal sonucu olan yasal düzenlemeler radikal bir yaklaşımla yeniden ele alınmadan sadece performansa dayalı bütçe tekniğini uygulamak eklektik olacaktır. Örneğin TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu’nun yapısının ve görevlerinin yeniden tanımlanması gerekecektir. Ayrıca, başta Sayıştay olmak üzere denetim anlayışı yeniden ele alınmalıdır. Yeni yapılanmada performans hedeflerini irdeleyen görüşmelere öncelik verilmesi gerekecek ve yılda en az iki kez, ilgilerden gelişmeler konusunda bilgi alınması yararlı olacaktır. Bunun yanı sıra, memur tanımı yeniden yapılmalı, kamu çalışanına iş garantisi yerine iş güvencesi verilmeli, memurun muhakemat kanununda değişiklikler yapılmalı, personel kanununda yapılması öngörülen değişikliklere başarının ödüllendirilmesine , başarısızlığın ise cezalandırılmasına yönelik hükümler konulmalıdır.

Bunların yanı sıra, maliye politikaları konularında kamu oyunun tarafsız olarak bilgilendirilmesi amacıyla araştırma enstitüleri, vakıflar vb. üniversitelerden ve konunun diğer uzmanlarından destek alan bilimsel kuruluşların kurulmasına hız kazandırılabilir. Bu tür araştırma ve değerlendirme kuruluşlarının temel hedefi kamu oyuna mali politikalar, performans hedefleri ve sonuçları konularında bilgi vermek olmalıdır.

Kısa dönemde mali disiplini sağlamaya yönelik olarak bütçe hazırlığı konusunda ilk değiştirilmesi gereken konu, bütçe büyüklükleri belirlenirken ilk önce gelirler, daha sonra ekonomik koşullara uygun borçlanılabilecek miktarın tespit edilmesi ve en son olarak harcamalar belirlenmesi olmalıdır. Diğer bir deyimle, hükümetler yorganlarına göre ayaklarını uzatmalıdırlar. Türkiye’de bunun tam tersi bir uygulamanın söz konusu olduğu hatırlanırsa, reforma giden yolun ilk adımının buradan atılmasının önemi anlaşılabilir.

Bununla beraber, başta ekonomik birimler olmak üzere bazı kuruluşlarda son yıllarda izlenen kamu oyunu daha geniş bilgilendirme uygulamaları, ‘hesap verme’ ye yönelik ilk olumlu adımlar olarak değerlendirebiliriz. Dikkati çeken bir gelişme, daha çok bürokratların inisiyatiflerinin etkin olduğu bu uygulamaların muhalefetteki partiler tarafından desteklenmesi ve daha da

geliştirilmesinin istenmesi beklenirken, daha çok basın olaya sahip çıkmış, ilgili sektör örgütlenmeleri de gerekli desteği vermişlerdir. Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan İç Borç Danışma Kurulu bunun tipik bir örneğidir.

Performansa dayalı bütçe uygulaması, her şey bittikten sonra müdahale eden, teftişçi kamu yönetimi anlayışından, uygulayıcılara yön veren, liderlik vasıfları gelişmiş ve kamu oyuna her aşamada hesap verme sorumluluğunu temel ilke edinmiş bir yönetim anlayışına geçişi kolaylaştıracaktır. Bu önemli hedefe ulaşmak için harcanması gereken çaba da büyük olacaktır. Ancak, uygulamada yol kat etmiş ülkelerin deneyimleri göz önüne alınırsa, bir kaç yıllık hazırlık süreçlerinin ve pilot uygulamaların gereği ortaya çıkacaktır. Bu nedenle, uzun süreli bir uygulamaya, ivedilikle alınacak bir siyasi karardan sonra, zaman kaybedilmeden, başlanmasında tartışılmaz faydalar vardır.