

**FRANSA MİLLET MECLİSİ  
ÇALIŞMA GRUBU RAPORU**

**Kamu Harcamalarında Etkinlik  
ve  
Parlamente Denetim**

**Cilt I**

*Çeviri*

*Ş. Alparslan Yasa*

*Özlem Okur Kasap  
(Ek Bölüm)*

**Kasım 2000**

**Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 13**  
**Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim**  
**(Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu)**

**Çevirenler**  
**ř.Alpaslan Yasa & Özlem Okur Kasap (Ek Bölüm)**

**Eserin Özgün Adı**  
**Rapport du Groupe de Travail sur L'efficacité de la Dépense Publique et le Contrôle**  
**Parlementaire**

**Eserin Basım Yeri ve Yılı**  
**Paris, Ocak 1999**

**Raporu Hazırlayan Çalışma Grubu**  
**M.Laurent Fabius, Fransa Millet Meclisi Başkanı (Başkan); M. Augustin Bonrepaux,**  
**Maliye Komisyonu Başkanı (Başkan Yardımcısı); M.Didier Migaud, Maliye Komisyonu**  
**Genel Raportörü (Raportör); MM.Philippe Auberger, Dominique Baert, Jacques**  
**Brunhes, Giles Carrez, Yves Cochet, Christian Cuvillez, Laurent Dominati, Roger**  
**Franzoni, Gérard Fuchs, François Goulard, Jean-Jacques Jégou, Pierre Mehaignerie,**  
**Michel Suchod**

*Sayıştay mensupları için bastırılmıştır.*

**Redaksiyon**  
**Sacit Yörüker**

**Son Okuma**  
**Baran Özeren**

**Dizgi ve Mizanpaj**  
**Gürkan Alpsoy**

**Baskı ve Cilt**  
**Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü**

**Birinci Basım**  
**Kasım 2000**

**TC SAYIşTAY BAşKANLIğI**  
**06100 ULUS ANKARA**  
**Tıf: 310 23 00**  
**Fx: 310 65 45**  
**www.sayıştay.gov.tr**

## SUNUŞ

Hemen hemen bütün Dünya'da yeni bir yönetim felsefesi ışığında kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması arayışları sürmektedir. Bilindiği gibi, yeni yönetim felsefesi; merkezi hiyerarşik yapıların desantralizasyonunu; verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesi temelinde sonuçlara odaklanılmasını; kamu yönetiminde sağduyulu bir yaklaşım benimsenmesini ve esnek davranılmasını; risk almaktan kaçınmak yerine, riskleri yönetmeyi ve kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesini esas almaktadır.

Yeni Zelanda, İngiltere, Kanada ve Avustralya başta olmak üzere pek çok ülke bu yeni yönetim felsefesi çerçevesinde kamu yönetimlerinin yeniden düzenlenmesi anlamında önemli ve kalıcı adımlar atmışlardır. Bu adımlar vesilesiyle yaşanan deneyimlerin ülkemiz açısından da ufuk açıcı olduğu kuşkusuzdur.

Öte yandan, Fransa Millet Meclisi Başkanı başkanlığında Mecliste temsil edilen partilerin temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu "***Kamu harcamalarında etkinlik ve parlamenter denetim***" konusunu incelemiş ve çalışmasını 1999 yılının Ocak ayında tamamlamıştır. Elinizdeki bu kitap anılan çalışma grubunca hazırlanan raporu içermektedir.

Öyle sanıyorum ki, Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubunun bu raporu kamu mali yönetimimizin bilinen zaafalarını aşmada; bütçenin bütün aşamalarındaki parlamenter denetimi etkin kılmamanın yollarını bulmada; yüksek denetimin bağımsızlığını ve tarafsızlığını zedelemeksizin Sayıştay-Parlamento ilişkilerini geliştirecek mekanizmaları oluşturmada önemli bir başvuru kaynağı olacaktır.

Bu vesileyle, raporu yetkin bir şekilde dilimize kazandıran Prof.Dr. Ekrem Aksoy yönetimindeki çeviri ekibinden Ş.Alparslan Yasa ile Özlem Okur Kasap'a şükranlarımı sunar; kitabın redaksiyon, dizgi ve baskısında emeği geçen mensuplarımıza teşekkür ederim.

Prof. Dr. M. Kâmil MUTLUER

Başkan

# İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA</u>
BAŞKANIN ÖNSÖZÜ	1
GİRİŞ	9
BİRİNCİ BÖLÜM: GÜNÜMÜZDE BÜTÇE PROBLEMATİĞİ	13
I.- KAMU HARCAMALARININ ZAPTURAPT ALTINA ALINMASI: BİR DOĞMA MI, YOKSA BİR ZORUNLULUK MU?	13
A.- FRANSA'DA KAMU HARCAMALARININ UZUN DÖNEMDEKİ SEYRİ VE EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	14
1.- 1949-1992 dönemindeki gelişmeler	14
a) Kamu harcamaları: Son zamanlardaki bir yavaşlamaya rağmen genel olarak hızlı bir büyüme	14
b) Bütçe açığı krizle yeniden ortaya çıktı	17
2.- Sonraki gelişmeler	18
a) Kamu hesaplarında henüz yetersiz bir iyileşme	18
b) Zorunlu kesenekler: Kapsamı iyi değerlendirilmesi gereken bir kavram	21
c) Kamu harcamaları ve büyüme: Reddedilemez birliktelik	25
B.- KAMU HARCAMALARININ MİLLETLERARASI PLANDA KARŞILAŞTIRILMASI	26
1.- Avrupa Birliği'nde kamu maliyesi	26
2.- Dünyada kamu maliyesi	29
C.- HEDEFTEN ŞAŞMADAN KAMU BORÇLANMASINI KISMAK	30
1.- Kamu borçlanmasına bağlı riskler	31
2.- Kamu borçlanmasının sınırlanması, harcamaların zapturapt altına alınması ile vergi sisteminin reformu arasında hassas bir doz ayarından geçmektedir	32
II.- KAMU MALİYESİNİ SAĞLIKLI KILMA ÇABASI, BÜYÜMENİN DESTEKLENMESİ İLE BİRLİKTE YÜRÜMELİDİR	35
A.- BÜYÜMEYİ HIZLANDIRAN HARCAMALARA AĞIRLIK VERİLMELİDİR	35

B.- İKTİSADÎ FAALİYETİ DESTEKLEYEBİLMEK İÇİN AVRUPA BİRLİĞİ BÜNYESİNDEKİ BÜTÇE POLİTİKALARI KOORDİNE EDİLMELİDİR	38
C.- HARCAMALAR BİRKAÇ YILLIK DÖNEMLER HALİNDE PROGRAMLANMALI VE SONUÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ GENELLEŞTİRİLMELİDİR	40
1.- Harcamalarla ilgili olarak birkaç yıllık bir vizyona sahip olmanın avantajlar	40
2.- Değerlendirme, bütçe kararına yardımcı bir araç haline gelmelidir	42
İKİNCİ BÖLÜM: HALEN, PARLAMENTONUN, KAMU HARCAMALARINDA VERİMLİLİĞİN ARTIRILMASINA FAZLA BİR KATKISI OLMAMAKTADIR	45
I.- HER NE KADAR BÜTÇE PROSEDÜRÜMÜZ BİR ŞEFFAFLIK EKSİKLİĞİNE MARUZ İSE DE, PARLAMENTONUN ÜSTÜNLÜK HAKKI, ONA, TEORİK OLARAK, KAMU HARCAMALARINA ETKİDE BULUNMA İMKÂNI VERMEKTEDİR	46
A.- BÜTÇE PROSEDÜRÜMÜZÜN ŞEFFAFLIĞI YETERSİZDİR	46
1.- Sürüp giden bir anlaşılabilirlik eksikliği	51
a) Önemli boşluklar	51
b) Son zamanlarda kaydedilen bazı gelişmeler	54
2.- Zaman zaman itiraz götürür bir güvenilirlik	57
a) Hükûmet lehine belli bir bilirkişi tekeli	58
b) Bütçe kanun tasarısının gözden geçirilmesindeki zorluk	58
3.- Zaman zaman şüphe götürür bir samimiyet	59
a) Sunuş hileleri	60
b) Anayasa Mahkemesinin son günlerdeki bir denetimi	67
B.- PARLAMENTONUN ÜSTÜNLÜK HAKKI, ONA, TEORİK OLARAK, KAMU HARCAMALARINA ETKİDE BULUNMA İMKÂNI VERMEKTEDİR	69
1.- Gerçekliği ve kapsamı tartışılabilir yetkiler	70
a) Sınırı, her zaman tam değeriyle ölçülmeyen yetkiler	70
b) Bozucu etkiler	76

2.- Parlamentonun verdiği yetkiler, çok defa, bütçenin uygulanması sırasında, kaçamak yollarla aşılmaktadır	80
a) Bütçe ödeneklerinin idaresi, Hükümetin takdirine terk edilmiştir	83
b) Bütçe ayarlanmasıyla ilgili uygulama, Parlamentonun yetki üstünlüğünü pek az dikkate almaktadır	89
II.- FAKAT, PARLAMENTO, ŞU ÂNA KADAR, NE KAMU HARCAMALARININ DENETİMİ HUSUSUNDA KARARLI BİR TAVIR TAKINDI, NE DE KAMU HARCAMALARININ PERFORMANSLARINI DEĞERLENDİRMEK İÇİN GEREKLİ ARAÇLARA SAHİP OLDU	97
A.- PARLAMENTO, TEORİK OLARAK, KAMU HARCAMALARINI DENETLEYEBİLECEK DURUMDADIR	98
1.- Kapsamlı yetkiler	98
a) Önemli görevler	98
b) Bilgi bolluğu	101
c) Sayıştayın yardımı	106
2.- Eksik kullanılan yetkiler	110
a) Vahim bir bilanço	110
b) Karmaşık bir açıklama	113
B.- BUNA KARŞILIK, PARLAMENTO, KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİĞİ ÖLÇEBİLECEK DURUMDA DEĞİLDİR	118
1.- Araçlardaki eksiklik	118
a) Oldukça yetersiz etki notları	119
b) Malî alanda nadiren yapılan simülasyonlar	120
c) Hâlâ aşırı derecede gizli tutulan denetim raporları	121
d) Etkinliği az bir Kamu Politikalarını Değerlendirme Ofisi	122
2.- Kamu harcamalarında değerlendirmeye duyulan kesin ihtiyaç	125
a) Endişe verici gecikmeler	125
b) Zorunlu bir değişiklik	129
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: PARLAMENTO TARAFINDAN KAMU HARCAMALARINI DENETLEME VE DEĞERLENDİRME VAZİFESİNİN TAM OLARAK İFASI, BİZZAT DEVLETİN İŞLEYİŞİYLE İLGİLİ DAHA DERİN REFORMLARI ZORUNLU KILMAKTADIR	132

I.- PARLAMENTONUN ROLÜNE YENİ BİR YÖN VERMEK İÇİN HEMEN YAPILABİLECEK REFORMLAR	132
A.- DENETLEMEDEN DEĞERLENDİRMEYE: YABANCI PARLAMENTOLARIN ÇOĞU TARAFINDAN YERİNE GETİRİLEN ÖNCELİKLİ GÖREVLER	132
1.- Denetim ile değerlendirmenin ayırt edilmesi gerekir	133
2.- Dış ülkelerden örnekler	134
B.- BÜTÇE PROSEDÜRÜNÜN HER SAFHASINDA MİLLET MECLİSİNİN DENETİMİ GÜÇLENDİRİLMELİDİR	137
1.- Kamu maliyesinin birkaç yıllık dönemler halinde programlanması konusunda çok yönlü bir tartışma	138
2.- Bütçe kanunlarının uygulanmasında gerçek bir denetim	140
3.- Ödenek kullanımının bütün bir yıl boyunca denetimi	141
4.- Sayıştayla bağları sıkılaştırma gereği	143
C.- MECLİS KAMU HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİNİ YAPMAYA BAŞLAMALI VE SİSTEMLEŞTİRMELİDİR	144
1.- Meclisteki değerlendirme örnekleri	145
2.- “Onaylanmış hizmetler”le ilgili ödenekleri değerlendirmeye tabi tutma zorunluluğu	147
3.- Harekete geçmek için gerekli araçlar	150
D.- DAHA BÜYÜK BİR DEMOKRATİK TARTIŞMA İSTEĞİ	152
1.- Şeffaflık artırılmalıdır	152
2.- Demokrasi pekiştirilmelidir	153
3.- Malî yetkinin kullanılmasında yeni bir yıllık çalışma takvimi benimsenmelidir	154
II.- DEVLETİN İŞLEYİŞİNİN İVEDİLİKLE YENİLENMESİNE DUYULAN İHTİYAÇ	156
A.- “ELE GEÇMEZ BİR REFORM” MU?	156
1.- 1994’te yapılan tam bir durum tespiti	156
a) Merkeziyetçilikten uzaklaştırma tamamlanmalıdır	157
b) Kamuoyuna açık tartışmalar artırılmalı ve zorluklara karşı önlem alınmalıdır	159

c) Ölçülü bir şekilde kanun yapılmalıdır	160
2.- Sürekli oluşum halinde bir reform	160
3.- Reformun merkezinde Devletin malvarlığı politikası bulunmaktadır	163
a) Eldeki malî ve muhasebeye ilişkin bilgilerin ne kadar yetersiz olduğunun farkına varılmalıdır	163
b) Muhasebede modernizasyona ve yönetimde yenileşmeye doğru	166
<b>B.- KAMU HARCAMALARINDA ARTAN BİR ETKİNLİĞE YARAYACAK ŞEKİLDE YENİLENMİŞ BİR BÜTÇE PROSEDÜRÜ</b>	169
1.- Bütçe prosedürümüzün şeffaflık kusuruna çare bulunmalıdır	170
a) Kamu maliyesinin anlaşılabilirliği artırılmalıdır	170
b) Kamu hesapları samimiyet ilkesine daha uygun hale getirilmelidir	177
2.- Kamu harcamalarının performansı iyileştirilmelidir	180
a) Parlamento, kamu harcamalarının etkinliğiyle ilgili tartışmaların merkezine yerleştirmek gerekir	180
b) Kamu harcamalarının daha esnek bir yönetimine geçmek gerekir	183
3.- Bütçe uygulamasının, Parlamentonun yetkilendirmesine daha saygılı olması sağlanmalıdır	185
a) Parlamento, bütçenin uygulanması hakkında bilgilendirilmelidir	185
b) Bütçe ayarlaması tedbirlerinin uygulamaya konuluş çerçevesi çizilmelidir	185
<b>YAPILAN TEKLİFLERİN ÖZETİ</b>	188
<b>SİYASÎ PARTİ GRUPLARININ AÇIKLAMALARI</b>	197
<b>ÇALIŞMA GRUBU TARAFINDAN DİNLENEN KİŞİLERİN LİSTESİ</b>	211
<b>EK BÖLÜM: İNGİLİZ VE FRANSIZ DEĞERLENDİRME SİSTEMLERİNİ KARŞILAŞTIRMAYA YARAYAN UNSURLARI</b>	213



## **BAŞKANIN ÖNSÖZÜ**

Geçen Ekim ayında, bence gelecek yılların büyük çalışma alanlarından biri olacak bir alanı, yani kamu harcamalarının etkinliği alanını ele almak üzere, bütün siyasî parti gruplarına mensup milletvekillerinden müteşekkil bir Çalışma Grubu kurmayı istedim. Kendilerine, çalışmalardaki devamlılıklarından ve değerli düşüncelerinden dolayı hararetle teşekkür ederim. Ayrıca, çalışmalarımız boyunca dinlediğimiz şahsiyetlere de yürekten teşekkürü bir borç bilirim. Onlar, uyarıcı ve bazen de rahatsız edici analizlerini bizimle paylaşmayı bildiler. Öyle sanıyorum ki, Çalışma Grubumuz, balını, onların analiz ve tekliflerinden dermesini bilmiştir.

Basit bir tespitten yola çıkmak gerekir: Otuz yıldan beri kamu harcamaları mütemadiyen artmıştır. Şöyle ki: Sabit fiyatlarla, Devlet harcamaları iki katına, mahallî harcamalar beş katına ve sosyal güvenlik harcamaları da sekiz katına çıkmıştır. Oysa, kamu parasının en iyi şekilde harcandığı hiç de kesin değildir; hatta durum tam tersinedir! Ve bu durum, Parlamento, Sayıştay ve Teftiş Kurulları tarafından yapılabilecek denetlemelere rağmen ortaya çıkmıştır. Sırf bir örnek vermek bakımından, Millî Hastalık Sigortası Sandığı Direktörünün, geçenlerde, sağlık harcamalarında, hizmetin kalitesine hiç zarar vermeden, 100 milyar Frank tasarruf sağlamanın mümkün olduğuna dair sözleri hatırlatılabilir.

Gayet tabii, zorunlu kesenekler de (“prélèvements obligatoires”; kaynağında kesilen vergiler) harcamalardaki bu yükselişi izlemiştir. Zorunlu kesenekler, GSYİH'nin %46'sı gibi rekor bir seviyeye ulaşmıştır ve bu seviye Avrupa Birliği ortalamasının dört puan üstündedir. Serbest dolaşım ve Öro (“euro”, Avrupa parası) bundan böyle devletleri rekabete sokmakta ve onları, sermaye ve şirketlerin kendi mahallerinden kopması (“délocalisation”), dolayısıyla sonunda yoksullaşma riskiyle karşı karşıya bırakmaktadır.

Böylece kamu harcamalarında bir patlama hali yaşanırken, Parlamente'nun bütçe yetkileri yerinde saymıştır. Her ne kadar, Parlamento, 1996 yılında Anayasadaki bazı değişikliklerle, ödenekleri Devlet bütçesinkileri aşmış olan Sosyal Sigorta bütçesi üzerinde kontrol hakkı elde etmişse de, durum fazla değişmemiştir.

Çalışma Grubumuz, dört ay boyunca, kamu kaynaklarının kıtlığı olgusunu da dikkate alarak, esas gibi görünen şu soruya cevap vermek için değişik yollar aradı: “Daha az vergi almak için nasıl daha iyi harcama yapılabilir?” Bu, devletler tarafından kendilerine sunulan hizmetleri her geçen gün biraz daha fazla bir kalite-fiyat değerlendirmesine tabi tutan şirketleri düşündürüp duran bir sorudur. Bu soru,

bir o kadar, “paralarının karşılığını alamadıkları”, yani kamu hizmetlerinden ödedikleri vergilerle mütenasip şekilde yararlanamadıkları hissine kapılan vatandaşları da ilgilendirmektedir.

Biz, elbette, Hükûmet temsilcilerini de dinledik. Hükûmet, meselenin öneminin bilincindedir ve Hükûmet, Dominique Strauss-Kahn ile Christian Sautter’nin ağzından, bizzat, bizim kaygılarımız yönünde bazı teklifler ileri sürmüştür. Gayet açık ki, mevcut durumun ıslahı için Hükûmete de görev düşmektedir.

\* \* \*

**Çalışma Grubunun ulaştığı ilk sonuçlardan biri şudur: Daha iyi harcamanın sağlanması için, Meclislerin, hem harcamaları ve kaynakları, hem de bunların etkinliğini (“efficacité”) gerçekten denetlemesi gerekir. Bunun sonucu olarak, değerlendirme ve denetim, Parlamentonun bütçe faaliyetinin merkezine yerleşmektedir.** Sanmam ki, bu husus bizzat İdarî Teşkilâtta gelsin; zira o, hem yargıç, hem de taraf olamaz. Parlamento ise, İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinin XIII ve XIV. maddelerine riayeti sağlamak için gerekli meşruiyete sahiptir: «*Bütün vatandaşlar, bizzat veya temsilcileri aracılığıyla, kamu harcamalarının lüzumunu tespit etme hakkına sahiptirler... Toplum, her Devlet memurundan, göreviyle ilgili hesap sorma hakkını haizdir.*»<sup>(\*)</sup>

- Bu anlayış çerçevesinde, teklif ettiğimiz tedbir dizilerinden ilki münhasıran Parlamenta bağlıdır. Bu tedbirler, Millet Meclisiyle ilgili olarak, gelecek haftalardan itibaren uygulamaya konabilir ve konmalıdır da. Bunlar, geniş ölçüde, İngiliz tecrübesinden esinlenmektedir. Gerçekten de, orada, *National Audit Office* ile Avam Kamarası arasındaki sıkı işbirliği, Avam Kamarasının, kamu fonlarının kullanımı üzerinde, tekrar gerçek bir denetim gücüne kavuşmasına imkân vermiştir. Sayıştay Birinci Başkanının Anayasanın 47. maddesini tam olarak uygulama iradesi, bu yönde ilerlemeye devam etmeyi teşvik edici bir unsurdur.

Öyleyse, Bütçe Komisyonu Üyelerinden meydana gelecek ve konulara göre diğer komisyonların müşavir raportörlerinin (“rapporteurs pour avis”) iştirakiyle genişleyecek bir Değerlendirme ve Denetleme Heyeti teşkil edilecek, bu Heyet,

---

<sup>(\*)</sup> 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Beynamesi’nin ilgili XIII, XIV ve XV. maddelerinin tam metni şu şekildedir: «Madde XIII.- Hem kamu gücünün ihtiyaçları, hem de kamu harcamaları için hep beraber katkıda bulunmak gerekir. Bu katkının (verginin), ayırım yapmaksızın bütün vatandaşlar arasında, onların güçlerine göre paylaşılması gerekir. Madde XIV.- Bütün vatandaşlar, bizzat veya temsilcileri aracılığıyla, kamu harcamalarının lüzumunu tespit etme, ona kendi hür iradeleriyle rıza gösterme, onun kullanılmasını takip etme ve onun oranını, matrahını, tahsilini ve süresini belirleme hakkına sahiptirler. Madde XV.- Toplum, her kamu görevlisinden, göreviyle ilgili hesap sorma hakkını haizdir.» (Çevirmenin notu.)

ilk sömestre boyunca, her hafta, dinleyeceği kişileri kabul edecek ve işi, siyasi ve idari sorumlulari ödeneklerinin yönetimi hususunda dinlemenin yanı sıra, dört-beş kamu politikası alanında da derinlemesine araştırmalar (“investigations”) yapmak olacaktır.

Dinleme oturumları (“auditions”), Sayıştayla sıkı ilişki halinde, *belge üzerinde ve yerinde denetim* heyetleri tarafından hazırlanacaktır. Araştırmalar da partizanca olmayan bir anlayışla yürütülecektir. Denetlenecek olan, Hkmetten çok daha fazla İdarı Teşkilattır. Bu erevede, Heyet Başkanlığı, Bütçe Komisyonu Başkanı ile Muhalefetin bir temsilcisi tarafından birlikte yürütülecek ve Heyetin alışmaları, -geleneksel olarak İktidara mensup olan- Genel Raportör tarafından yönlendirilip koordine edilecektir. Bunun gibi, belge üzerinde ve yerinde denetlemeler, bundan böyle, İktidara mensup bir zel Raportör ile Muhalefete mensup bir Müşavir Raportör tarafından (veya tersi şekilde) ortaklaşa yerine getirilecektir. Heyetin dinleme oturumları ise kamuoyuna açık olacak ve Meclis Televizyonu tarafından naklen yayımlanacaktır.

Ayrıca, *her ay düzenlenecek bir Hkmete soru seansının*, belli bir kamu politikasına tahsis edilmesini ve bu seans zarfında, ilgili Bakanın, bir saat boyunca, hedefli sorulara (“questions cibles”) muhatap olmasını dilemekteyiz.

Bütçe Komisyonu tabirinin *Bütçe, Ekonomi, Değerlendirme ve Denetleme Komisyonu* şeklinde değiştirilmesi, yönetmelik planında, görev alanının genişlemesini ifade edecektir. Onun *bilirkişilik* (“expertise”) kapasitesi de güçlendirilmiş olacak, böylece Hkmetle gerçek bir diyaloga girebilecektir. Dahası, kendi simülasyonlarını yapmasına imkân verecek (bilgişişlemsel) bir *bütçesel ve malı veriler bankasıyla* mücehhez hale gelecektir.

Bunun ötesinde, bütün komisyonların da, açıklığa kavuşmuş bir bütçe izninin n şartı olan değerlendirme ve denetim çalışmasına sıkı bir şekilde ortak edilmesi gerekmektedir.

- Bütçe müzakeresinin düzenlenmesiyle ilgili ikinci tedbir dizisi, onu daha iyi bir seviyeye getirecek tedbirlerin alınmasını ve **kamu harcamalarına izin verme ile vergiye rıza gösterme kavramlarına yeniden anlam kazandırmayı** hedef almaktadır.

Biz, bütçe müzakerelerinin, bundan böyle, ilki ilkbaharda ve ikincisi sonbaharda olmak üzere *iki belirgin döneme* (“temps forts”) göre yapılandırılmasını teklif ediyoruz.

*Bütçe yöneltme müzakereleri*, kendi hipotezleri üzerinde çalışmak zorunda olan Bütçe Komisyonu tarafından, önemli iktisadî ve malî doğrultuların müzakeresini ön plana çıkaracak şekilde, kaynağa doğru hazırlanmalıdır. Müzakereler, hem önceki bütçe uygulaması, hem gelecek bütçe için Hükûmet tarafından tasarlanan doğrultular ve hem de muntazaman güncelleştirilmesi gereken üç yıllık projeksiyonlar üzerinde cereyan etmelidir. Gerçekten, Hükûmet tarafından bundan böyle her yıl Bruxelles'in incelemesine sunulan malî projeksiyonların önceden Parlamento tarafından müzakere edilmemesi ve (neden olmasın?) onaylanmaması, anormal olurdu.

*Bütçe müzakeresi*, ödeneklerin tahsisi ile onların iyi bir şekilde kullanılması arasında sıkı bir bağ arayışında olmalıdır. Parlamento tarafından ilk sömestre boyunca yapılan denetleme ve değerlendirme çalışması, ancak, bir önceki yıl bütçesinin hesaplarını kapayan *kesin hesap kanunu* bütçe kanunundan önce oylanırsa ve bütçe kanunu da Parlamento tarafından yapılan gözlemlerden gerekli bütün dersleri çıkarmış olursa, gerçek anlamını bulur. Aynı şekilde, *bütçe kanununun* incelenmesi işinin, önemli bütçe tercihlerini daha iyi ortaya çıkaracak ve komisyonların çalışmalarını daha iyi dikkate alacak şekilde yeniden düzenlenmesini talep ediyoruz. Şu veya bu bütçenin incelenmesi işi, görüşü sorulan komisyonlar bünyesinde ve Bakanlar ile basın huzurunda cereyan edebilir; ayrıca, çalışmalar da Resmî Gazete'de yayımlanır. Oylamalı kamuya oturumda müzakereye (“d bat en s ance publique, avec votes”) gelince, bunun, milletvekillerine, komisyonda zaten yapılmış olan müzakereleri tekrar etmeksizin, her kamu politikasının genel doğrultuları üzerinde açıklıkla görüş bildirme imkânı verecek bir ciddiyetle düzenlenmesi gerekir Bu anlamdaki gelişmeler sonuçları değerlendirilmek suretiyle, s ratle tamamlanabilir

\* \* \*

**Çalışma Grubumuz ikinci bir sonuca daha ulaşmıştır. Şöyle ki: Parlamento tarafından yürüt len değerlendirme ve denetleme misyonlarının güçlendirilmesi, Devletin işleyişinde -uzun zamandır engellere takılıp duran- daha derin dönüşümler için gerekli itici güç olabilir ve olmalıdır.**

Bize göre, öncelik, çok kere diğ r idarelerde (“collectivit s”) zaten uygulanmakta olan kuralların Devlete aktarılması (“transposition”) suretiyle, *şeffaflığın* ve *kamu hesaplarının anlamlılığının* iyileştirilmesine verilmelidir. Dolayısıyla, içimizden pek çoğ , kamu harcamalarında etkinliğin artırılması ve açıkların azaltılması endişesiyle, bundan böyle, *işletme* (“fonctionnement”: işleyiş, genel, carî) harcamaları ile *yatırım*

harcamalarının birbirinden ayrılmasını dilemektedir. Bunların ayrılması tartışma götürür olsa bile, devlet bütçesinin, en azından, Almanya’da federal bütçe için ve Fransa’da mahallî bütçeler için kural olduğu gibi, *işletme gelir ve giderleri arasında kesin bir denge halini* gözetmesi gerekir.

Parlamentonun bilgilendirilmesi, bir *mal varlığı muhasebesi* ile *konsolide hesapların* ortaya konması ve aynı zamanda Devletin başlıca bütçe kalemlerinin orta vadeli *projeksiyonlarının* hazırlanması suretiyle daha iyi bir seviyeye getirilebilir. Bütçe kanunu tasarıları ile ek hesapların *doğruluğunu* incelemek ise, Sayıştaya düşen bir görevdir. Bundan böyle, her malî reform tasarısının beraberinde bir *simülasyonun* yer almasını istiyoruz ve ben, Meclis Başkanı sıfatıyla bu hususu özel bir dikkatle takip edeceğim.

Kamu harcamalarında etkinlik endişesi, Parlamentodaki tartışmaların bütün aşamalarında kendini daha fazla hissettirmelidir. Her kanun tasarısının beraberinde, hedefler ile bunlara ulaşmak için ortaya konacak araçlar arasında tam bir uygunluk (“adéquation”) olduğunu ortaya koyan *bir etki incelemesi* (“une étude d’impact”) bulunmalıdır. *Bütçe ödenekleri*, son safhada, *program program* sunulup oylanmalı ve beraberlerinde, kesin ve rakamlı *sonuç göstergeleri* (“indicateurs de résultats”) yer almalıdır. Aynı mantıkla, parlamenterler, *ödeneklerin ayrıntılı bir dökümünü* çıkarabilmelidirler (“procéder à des redéploiements de crédits”). Gerçekten, % 5 oranındaki yeni tedbirlere yüklenip ödeneklerin % 95’ini tek oylamada ve tartışmadan kabul etmenin ne anlamı vardır?

Parlamentonun yetkilendirmesi<sup>(\*)</sup> (“autorisation parlementaire”), sadece daha iyi aydınlatılmakla kalmamalı, aynı zamanda ona daha çok riayet edilmelidir. Parlamento tarafından kabul edilip Resmî Gazete’de yayımlanan bütçenin daha mürekkebi kurumadan, bazen, sonraki hükümetlerin onu saptırabilmeleri, bizce hiç de kabul edilebilir birşey değildir. Şu halde, bütçe komisyonlarının, *bütçenin ayarlanması* işlemleri (“opérations de régulation budgétaire”) hakkında *önceden bilgilenmeleri* gerekir ve bizim düşüncemize göre, belli bir eşikten sonra, *düzeltilici bir bütçe kanunu* (“une loi de finances rectificative”) teklifinin verilmesi gerekmektedir.

Ve nihayet, kamu harcamalarında etkinlik, sonradan denetim (“contrôle a posteriori”) daha iyi sağlandıktan sonra, kamu idarecilerine, bizzat bunların

---

(\*) “Autorisation” terimi Türkçede daha çok “mezuniyet, mezuniyet verme” şeklinde karşılanmıştır. (Meselâ bkz. Uçar Demirkan: *Kamusal Malî Denetim -Türkiye’deki Uygulaması ve Eleştirisi-*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No 172-1977, Ankara, Damga Matb., 1977, s. 78.) “Yetkilendirme” şeklinde bir karşılık bize daha uygun görünmektedir. (Çevirmenin notu.)

sorumluluğu adına, ödeneklerin kullanılmasında daha fazla esneklik tanınmasını gerektirmektedir. Bu maksatla, her Bakanlıkta, özellikle kamu dairelerinin stratejik planını (“plan stratégique des services”) hazırlayıp takip edecek bir Genel İdare Sekreteri atanması fikri, bizce de akla yatkındır.

\* \* \*

Burada yalnızca bir kısmını zikrettiğim bütün bu reformların, büyük bir değişim, bir nevi kontrollü devrim teşkil ettiğinin bilincindeyiz. Bunlar bize gerekli görünmektedir. Derhal gerçekleştirilmesi gereken ve Millet Meclisine bağlı olan reformlar, önümüzdeki bütçe kanunundan itibaren uygulamaya konacaktır. Orta vadede yapılması istenen reformlar -ki bunlardan bazıları 2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamenin<sup>(\*)</sup> değiştirilmesini gerektirmektedir- Bütçe Komisyonunun bir misyonu (özel görevli bir heyeti) tarafından hazırlanacaktır. Bunların, Hükûmetle istişare ettikten sonra ve Senatoyla da bağlantı kurularak uygulamaya konması iyi olur. Böylelikle, bu reformlar, mevcut Meclis yılı normal süresi içinde bitmeden önce, Parlamentoda kabul edildikçe peyderpey uygulamaya konabilir.

\* \* \*

Öyleyse söz konusu olan nedir? Söz konusu olan: Bir harcama mantığına bir sonuç mantığını ikame etmektir; kamu makamlarının, her zaman daha fazla isteme geleneklerine son verip icraatlarının etkinliğine durmadan daha çok dikkat etmeleridir: verilerin orta veya uzun vadeli projeksiyonlarını gerçekleştirip kısa vade ve bir yıllık süre yüzünden felç olmamaktır; muhalefetin, Parlamento bünyesindeki esas görevini yerine getirebilmesidir; Parlamentonun, (bütçeyle ilgili veya sosyal mahiyetteki) kamu harcamalarını gerçek anlamda denetleyerek ve anlaşılmaz -çok kere zaten anlaşılmaz olmak için düzenlenmiş- rakamlı verileri değil, konuların özünü tartışarak, dahası, tercihlerini yapmak ve onlara uyulmasını gözetmek için, kamu alanı (“sphère publique”) hakkında, bölük börtük değil, bütünü kuşatıcı bir bakış açısına (“une vision complète”) sahip olarak rolünün tam hakkını vermesidir;

---

<sup>(\*)</sup> “Organik kanunlar (lois organiques)”, devletin merkezî teşkilâtıyla ilgili kanunlar olup Anayasayı tamamlayıcı mahiyettedirler. Anayasa, bu konuda, en genel hükümleri içermekte, bu kurumların ayrıntılı düzenlenmesini ise kanunlara bırakmaktadır. Fransız Anayasasının 61. maddesi hükmünce, her organik kanun, daha yayımlanmadan önce, Anayasaya uygunluğu onaylanmak üzere, Anayasa Mahkemesinin incelemesine sunulmak zorundadır. (Kaynaklar: M. Fontaine, R. Cavalerie et J. A. Hassenforder: *Dictionnaire de droit*, Ed. Foucher, Paris, 1996, p. 246; Jean-Pierre Gridel: *Introduction au droit et au droit français*, Ed. Dalloz, Paris, 2. éd., 1994, p. 226-227; *Dictionnaire de la constitution*, ouvrage collectif, Ed. Cujas, Paris, 1976; Pierre Pactet: *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Ed. Masson, Paris, 10. éd., 1991, p. 514-515.) Burada söz konusu olan kararname (“ordonnance”), Fransa’da bütçe prosedürünü düzenleyen en önemli hukukî metin olan “Bütçe kanunlarına dair organik kanun hükmündeki 2 Ocak 1959 tarihli kararname”dir ve kısaca “2 Ocak 1959 tarihli organik kararname” şeklinde anılmaktadır. (*Çevirmenin notu.*)

kısaca, kamu harcamalarının etkinliğini iyileştirmek ve bir taraftan gözünü yükseklerle dikip, bir taraftan da pragmatik bir tavırla (“avec ambition et pragmatisme”), ayrıca modern toplumun verilerine de intibak ettirerek, parlamenter meşruiyetin kaynağına dönmektir. Pek kapsamlı bir program mı diyorsunuz? Öyleyse kaybedecek hiç vakit yok!





## GİRİŞ

Hatırlatmaya lüzum var mı? Parlamentolar, tarihî olarak, müsrif yürütme makamlarına karşı vergi mükelleflerinin temsilcileri olarak doğmuş ve daha sonra kendilerini kabul ettirmişlerdir.

Bununla beraber, vergiye rıza ve bunun gerekli sonucu (“corollaire”) olarak harcama izni, kamu alanının yayılmasıyla mahiyet değiştirmiştir.

Kamu harcamaları, onları zapturapt altına alma endişesi Demokrasinin mayası olduğu zamanlarda, esas itibarıyla, hükümdarın yaşama biçimini, gözdelelerinin kaptislerini ve silâhlı adamlarının aylıklarını finanse etmekle sınırlıydı.

Bugün, kamu harcamaları, bütün bir millete akmaktadır. Şöyle ki: Kamu maliyesi yapısal bir eylem aracı, millî birlik ve bütünlük için vazgeçilmez bir bölüşüm vasıtası ve konjonktürel bir ayar aracı haline geldiğinden, hükümdarî cephesi (“les fonctions régaliennes”), iktisadî müdahaleler ve sosyal transferler yanında fazla bir ağırlık teşkil etmemektedir. Bunun sonucu olarak, toplumun tamamına biraz şizofrenik bir tavır hakimdir. Yani bir taraftan vergilere kızılırken, diğer taraftan da çok kere “Kadir-i Mutlak Devlet”in (“Etat-Providence”) gelişmesi dileğinde bulunmaktadır.

Sırf sübvansiyon elde etmek hâlâ seçmenin gözünde milletvekilinin bir etkinlik ölçüsü olduğundan, parlamenterler de kendilerini her zaman bu gelişimden kurtaramamaktadırlar.

Yine de, sınırların açılması, mübadelelerin gelişmesi, üretim faktörlerindeki artan seyyaliyet ve Fransa’da GayrıSafî Yurt İçi Hasıla (GSYİH)’nın yarısından fazlasını teşkil eden kamu harcamalarının miktarı, bugün, bir nevi “kültür devrimi”ne yol açmalıdır.

Gerçekten, her ne kadar, “zorunlu keseneklerin ağırlığı” demek âdet haline gelen şey, kaynağında vergi kesen idareler (“collectivités prélevantes”) tarafından ileri sürülen karşı fikirler dikkate alınmadan değerlendirilemezse de, bu vergilerin miktarı ve kamu makamlarının iktisadî çevrenin kalitesiyle ölçülen etkinliği, şu küreselleşme ve yerelleşmeden uzaklaşma devrinde, iktisadî faillerin (“agents économiques”: firmalar, hanehalkları, Devlet, v.s.) tercihlerinin çok kere belirleyici ölçütleri haline gelmiştir.

Böylece, bütçe açığının azaltılması ve zorunlu keseneklerin kısılması, bugün geniş ölçüde paylaşılan hedeflerdir.

Bütçe açığının azaltılması, hem toplumsal ve iktisadî bir zorunluluktur, hem de, bunun ötesinde, sağduyunun gereğidir. Gerçekten de, bütçe açığı, bir yandan, belli ölçüde, geleceği ipotek altına sokulmasına ve öte yandan, şu anda da, iktisadî faaliyet gelirlerinden, faiz olarak kullanılmak üzere vergi kesilmesine, yani -yatırımcılar, müteşebbisler, ücretliler gibi- zenginlikleri yaratanların zararına olarak fiilen rant lehine bir durumun ortaya çıkmasına sebep olan borç doğurucu bir olgudur.

Zorunlu kesenekleri azaltma lüzumuna gelince, bu açıdan, vergiler ile masrafların -oybirliğiyle artık aşırı olduğuna hükmedilen- yükü dikkate alınmaktadır.

Bu iki gerekliliğe cevap vermek için şu yol kaçınılmazdır: Harcamalara etki yapmak.

Harcamalara etki yapmak basit tasarruf tedbirlerine indirgenemez ve Çalışma Grubumuzu, sistemli bir şekilde kamu harcamalarında kesinti isteyen bir “balta komitesi” gibi görmek de doğru olmaz.

Muhakkak ki, kendimize, *son safhada* (“in fine”), daha az harcamak gibi bir hedef koymak gerekse de, bu hedefe ulaşmak için, daha iyi harcamaya çalışmak gerekir ve toplumun beklentilerine de ancak bu yolla cevap verilebilir.

Bu, Parlamento için yeni bir meydan okuma olabilir ve Başkan Laurent Fabius, bizi, tam sırasında, bizzat yönettiği bir çalışma grubu bünyesinde fikir üretmeye çağırdı. Böylece siyasî parti gruplarının temsilcileri onun ve Bütçe Komisyonu Başkanının etrafında bir araya geldiler. Bu grupta, Bütçe Komisyonu Genel Raportörü de çalışmaların sonuçlarını raporlamakla görevliydi.

Bir kısım şahsiyetler, kendi tecrübe ve düşüncelerini bize iletme inceliğini gösterdiler. Onların müdahalelerinin tutanakları, işbu raporun II. cildinde yer almaktadır. Çok değerli katkılarından dolayı burada kendilerine teşekkür ediyoruz.

Bizim çalışmalarımız, bilhassa Devletin maliyesi yönünde yani Parlamentonun -ileride bahsedeceğimiz bir takım aksaklıklara rağmen- en geniş şekilde bilgi ve ehliyet sahibi olduğu bir alanda ağırlık kazandı. Sosyal ve mahallî bütçeler de bu fikir üretme alanının içinde yer almaktadır.

Oybirliğiyle ortaya çıkan tespit şudur: Metinler ve uygulamalar, bilhassa malî konularda, -karar mercii olarak ele alındığında- Parlamentonun rolünü bariz bir şekilde sınırlamıştır.

Bu gelişme, millî temsil kurumu tarafından, denetleyici rolüne tekrar sahip çıkmayı daha da zorunlu kılmaktadır. Parlamento, denetleyici rolünü daha büyük bir hassasiyetle yerine getirmeli ve kamu harcamaları söz konusu olduğuna göre, bunu, bir değerlendirme çalışmasıyla tamamlamalıdır.

“Vatandaşlarımız paralarının karşılığını alıyorlar mı?” İki bakımdan titiz bir çalışma çerçevesinde sistemli bir şekilde cevap vermeye çaba gösterilmesi uygun olacak soru işte budur.

İlkin, böyle bir çalışma, her parlamenterin, zaman ve zihnî meşguliyet yönünden müsait olmasını ve gözüpek davranmasını gerektirecektir. Gerçekten, Parlamantonun hiç de az olmayan denetleme yetkileri, büyük ölçüde düşünce halinde kalmaktadır. Denetleme gelişigüzel yapılacak bir iş değildir; onun için hazırlık gerekir ve yürütülmesi, şahıs planında büyük bir yatırım gerektirmektedir. Bu sebeptendir ki, denetim işlerini azaltmak için, bütçe konusunda görüşlerine başvurulmuş komisyonların müdahale imkânlarının arttırılması teklif edilmiştir.

Sonra, bu çalışma, bütün meyvalarını verebilmesi için, her parlamenterin, partizanca refleksleri aşarak onu kendi üzerine almasını da gerektirecektir. Çoğunluğa mensup milletvekillerinin anlaması -ve hükümetler ile basının da kabul etmesi- gerekir ki bir politikanın etkin olmadığı delillerle tespiti ve bir savurganlığı ilânı, bizim kurumsal sistemimizde, hükümet ile sinesinden çıktığı çoğunluğu bir arada tutması gereken dayanışmanın tekrar tartışmaya açılması demek değildir. Bunun içindir ki, denetleme ve değerlendirme konusunda, muhalefete mensup milletvekillerinin haklarının kuvvetlendirilmesi teklif edilmiştir.

Çoğunluk milletvekilleri tabu, yasak ve bastırmaları (“tabous et inhibitions”) kaldırmayı başarabilirlerse, buna bağlı olarak, muhalefet milletvekillerinin de, bu uygulamada, kınanması ve düzeltilmesi gereken yanlışların pek çok kere ne sadece Hükümetin sorumluluğunu, ne de sadece şu andaki Hükümetin sorumluluğunu tartışmaya açmadığını dikkate almaya gayret etmeleri gerekecektir.

Öte yandan, (ki bu, hem iktidar, hem muhalefet için geçerlidir) bir kamu faaliyetinin etkinliği hakkında hüküm vermek, bir politikanın haklılığından bahsetmekten farklı mahiyette bir faaliyettir.

Denetleme görevinin bu yeni ifa şekli, hemen önümüzdeki haftalarda, Bütçe Komisyonu bünyesinde tecrübe edilecektir. Bu iş hepimizi çaba göstermeye çağırılmaktadır.

Umulur ki, bu denetleme ve değerlendirme çalışması, daha derinlemesine başka reformlar başlatmak için bir kaldıraç vazifesi görür. Bu reformlar için, Çalışma

Grubumuz, bu aşamada, sadece birkaç düşünce doğrultusuna işaret etmekle yetinmiştir.

Söz konusu olan, kamu harcamalarının etkinliğini ve Devletin verimliliğini arttırmaktır. Öyle ki, karşı fikrin değerini de dikkate alarak, toplumun, idarî makamlar tarafından kesilen ve bu dönemde büyük ölçüde hafifletilmeleri gereken vergilere rızası yeniden kazanılsın.

Bu amaçlar ile araçlar arasında daha iyi bir karşılıklı uyum arayışı, kamu maliyesi (“finances publiques”) kavramının etimolojisiyle yeniden bağ kurulmasına da imkân verebilecektir. Öyle ya, “finances” (maliye) kelimesi, eski Fransızcada iyi bir sona, sonuca götürmek (“mener à fin, mener à bien”) anlamına gelen “finer” kelimesinden gelmiyor mu?

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GÜNÜMÜZDE BÜTÇE PROBLEMATIĞI

Kamu harcamalarının zapturapt altına alınması, haklı olarak, siyasî söylemin başlıca unsurlarından biri haline gelmiştir. Yine de, kamu harcamalarında verimsizlik bir kader değildir. Şu var ki, harcamaların etkinliğinin sürekli olarak ölçülmesi gerekir. Bu çalışma kararlı bir şekilde yürütülmeli ve bu arada Devletin iktisadî faaliyeti desteklemek ve toplumun beklentilerine cevap vermekle mükellef olduğu fikri de kabul edilmelidir.

#### I.- KAMU HARCAMALARININ ZAPTURAPT ALTINA ALINMASI: BİR DOĞMA MI YOKSA BİR ZORUNLULUK MU?

Eski klasik bütçe dengesi kuralını reddedip özel sektörün harcamaları ile kamu harcamaları arasında devamlı bir telâfi mekanizmasının bulunmasını ögütleyen J. M. Keynes'in eserinin etkisiyle, 50 ilâ 70 yılları, bütçe araçlarını kullanarak konjonktürün (gerçek veya hayalî) bir “ince ayar”ının yapılması politikasının altın çağını teşkil etti. Bu, “*deficit spending*” (açığa dayanan harcama) denen politika idi.

İki petrol şokunu takiben ortaya çıkan iktisadî zorluklar, miktar teorisinin (“*théorie monétaire*”) izinde, Liberalizmden esinlenen (ve toplam para hacminin -“*masse monétaire*”- kontrolüyle ayarlama yapmaya dayanan) yeni ayarlama biçimlerinin ortaya atılmasına yol açtı.

Böylece, 80’li yıllarda, bütçe aracını dışlayan iktisadî politikaların uygulandığına tanık olduk. Bir tek ABD bu akımın dışında kaldı. Zira Amerika’da, vergilerde büyük indirimler yapmak ve yoğun (“*intense*”) bir askerî program Devlet tarafından finanse edilmek suretiyle ekonomiye canlılık kazandırılmıştır.

Bugün, aksi yönde bir hareketin ilk belirtilerinin ortaya çıkıp çıkmadığı sorulabilir. Gerçekten, liberal iktisatçıları da içine alan geniş bir iktisadî araştırma akımı, bazı kamu harcamalarının büyüme üzerinde uyarıcı etki yapabildiğini tekrar keşfetmektedir. Örnek olarak, hem devletin ekonomideki rolü, hem de kamu maliyesinin yeni meşruiyeti ile yeniden ilgilenen içten etkiyle büyüme (“*croissance endogène*”) alanındaki çalışmalar anılabilir.

Her ne olursa olsun, Fransa'da millî servetin büyük bir bölümünde kamu gücünün eli buldukça, milletin rekabet gücü ("compétitivité") idarî teşkilâtın etkinliğine bağlı olacaktır ve bu etkinliği arttırmak için gereken her şeyi yapmak hayati öneme sahiptir.

Bu ilk unsurlar, ÖRO'ya katılan devletler açısından bütçe açığı problemini daha iyi ortaya koyabilmek için, kamu harcamalarının, hacim ve yapı itibariyle, Fransa'da ve karşılaştırılabilir başka ülkelerde son otuz yıl boyunca takip ettiği seyri yeniden belirlemeyi gerekli kılmaktadır.

## **A.- FRANSA'DA KAMU HARCAMALARININ UZUN DÖNEMDEKİ SEYRİ VE EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Çok kere arada korelasyon kurmak güç olsa da, kamu harcamalarının uzun dönemdeki veya son sıralardaki seyri göstermektedir ki, onları ne yüceltmek, ne de -verimli olmadıkları gerekçesiyle- peşinen mahkûm etmek gerekir.

### **1.- 1949-1992 dönemindeki gelişmeler**

Ekonomik ve Sosyal Konsey, 1994 yılında Bay Jacques Méraud tarafından sunulan bir raporda<sup>1</sup>, 1949-1992 döneminde kamu harcamalarında artış, büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkileri incelemektedir. Gerek bu inceleme, gerekse Bay Jacques Méraud'nun 22 Ekim 1998 günü Çalışma Grubundaki açıklamaları, bizi ihtiyatlı olmaya davet etmektedir. Gerçekten, ihtiyatsızca öne sürülüp dikkatler üzerine çekilmek istenen brüt rakamlar, mantıksızca sonuçlara götürebilir.

İnceleme, milletlerarası karşılaştırmaları kolaylaştırmak için, kamu idarelerinin tamamının (yani Devletin, mahallî idarelerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının) harcamalarını içine almaktadır. 1992 yılında, Fransa'da, bu harcamaların bütünü, GSYİH'nın % 53,5'ini teşkil etmekteydi.

#### **a) Kamu harcamaları: Son zamanlardaki bir yavaşlamaya rağmen, genel olarak hızlı bir büyüme**

İncelenen dönemde, (sabit fiyatlarla) kamu harcamaları hacmi ortalama büyüme oranında düzenli bir azalma tespit edilmektedir. Şöyle ki: Bu büyüme oranı, yıllık olarak, 1949-1962 dönemi için % 6,6, 1974-1983 dönemi için % 3,7 ve 1983-1992 dönemi için % 3 olarak gerçekleşmiştir.

---

<sup>1</sup> Fransa'da Kamu Harcamaları: Otuz Yıl Boyunca Gelişmeler ve Milletlerarası Mukayese, *Conseil économique et social*, 8 Kasım 1994.

Ne var ki, 1949 ilâ 1992 yıllarındaki baskın olgu, carî fiyatlarla kamu harcamalarındaki artışın GSYİH'daki artıştan daha hızlı olmasıdır. **Böylece, kamu idarelerinin tamamının harcamalarının GSYİH'daki yüzdesi, 1949 ilâ 1992 yıllarında, % 31'den % 53,5'e yükselmiştir.** Bu da yılda 0,5 puan artış demektir.

Bununla birlikte, Rapor yazarının da belirttiği gibi, kamu idarelerinin harcamalarının GSYİH'daki oranında gözlenen dalgalanmalar ve artış, bu idarelerin harcamalarının toplam miktarındaki dalgalanmalardan daha fazla olmuştur. Çünkü açıktır ki, söz konusu oran, GSYİH'daki dalgalanmalardan da ayrıca etkilenmiştir. Nitekim, GSYİH'daki büyüme, gözlenen dönemde yavaşlama eğilimi içinde seyretmiş ve bunun sonucu olarak, kamu idareleri harcamalarının GSYİH'daki payında bir artış ortaya çıkmıştır.

Kamu harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesinin GSYİH'daki dalgalanmalara karşı duyarlılığı, kamu idarelerinin, imkân ölçüsünde, özel sektör talebindeki dalgalanmaları telâfi etmeye çalışmaları sebebiyle daha da artmıştır. İlk petrol şokunu takiben, kamu harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesinde 4,3 puanlık artışın görüldüğü 1975 yılında bu durum özellikle belirgindir. Aksine, GSYİH hissedilebilir ölçüde bir gelişme kaydettiği zaman, harcamaların yüzdesinde görülen yükseliş yavaşlamıştır. Böylece 1962 ilâ 1974'te yıllık +0,3 puan olan artış hızı, 1986 ilâ 1989'da yıllık -0,7 puana kadar gerilemiştir.

Şu hususu da açıkça belirtmek gerekir ki, merkezî kamu idarelerinin harcamaları, GSYİH'dan biraz daha düşük bir hızla artmıştır. Buna mukabil, sosyal güvenlik idareleri ile mahallî idarelerin harcamalarındaki artış daha hızlı olmuştur.

1949 ile 1992 yılları arasında, Devletin kesin harcamaları, *değer olarak*, (yani enflasyon düzeltilmesi yapılmadan) 91 kat ve GSYİH da 82 kat artmıştır. **Böylece Devletin harcamaları, 1949'da GSYİH'nın %18,5'inden 1992'de %20,4'üne çıkmıştır.**

Bahsi geçen inceleme, genel bütçenin carî harcamaları (işletme harcamaları) -ki yılda ortalama %4'lük bir artış göstermektedir- ile sermaye harcamalarının (yatırım harcamalarının) -ki bunlar da yılda %2,6'lık bir artış göstermektedir- seyrini ortaya koymaya önem vermiştir. Sermaye harcamalarının GSYİH'daki yüzdesi, carî harcamalarının çok

altındadır ve ilgili dönemde düşüş eğilimi göstermektedir. Nitekim, 1949 ile 1992 yılları arasında, carî harcamaların yüzdesi GSYİH'nın %12,6'sından %17,6'sına yükseldiği halde, sermaye harcamalarının yüzdesi %5,9'dan %2,8'e inmiştir.

Carî harcamalar içinde, borçlanma faizleri, bilhassa 1974 yılından itibaren, en fazla artış gösteren bütçe kalemidir. Bu kalemden 1974 ile 1992 arasındaki artış, yılda %13,3'tür. Bu kalem, 1992 yılında, Devletin toplam kesin harcamalarının %13'ünü meydana getirmekteydi. Bu fazlalaşmanın sebebi, 80'li yıllarda bütçe açıklarının büyümesi ve aynı on yıllık dönemde faiz hadlerinin de yükselmesidir.

Borç faizlerinden başka, Devletin en çok artış kaydeden iki harcama kalemi, Avrupa Toplulukları ile mahallî idarelere tahsis edilen vergilerdir. Fakat gelirlerden kesintiler şeklinde muhasebeleştirilmeleri, bunları genel bütçe harcamalarının dışına çıkarmaktadır.

Büyüme, enflasyon, Devletin ve kamu idarelerinin tamamının harcamaları ile ilgili olarak dikkate alınan dönemlerin her birinin karakteristikleri, Ekonomik ve Sosyal Konsey Raporu'ndan alınan aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

(Yıllık %)

Dönem	GSYİH'da artış	Fiyatlarda artış	Devletin carî harcamaları	Devletin sermaye harcamaları	Kamu idarelerinin tamamının harcamaları
1950-1959	%4,5	%7,3	%8	%1,8	-
1960-1973	%5,6	%4,9	%3	%5,2	%4,8
1974-1983	%2,3	%11,0	%4	%1,2	%3,8
1984-1992	%2,3	%4,0	%1,2	%2	%2,9

*Kaynak: Conseil économique et social, 1994*

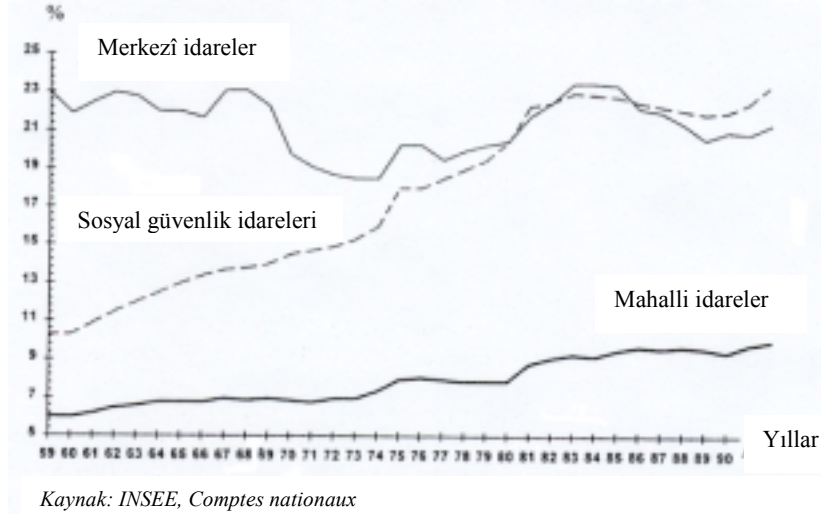
Yine çeşitli kamu idarelerinin harcamalarının GSYİH'ya oranlarının seyirini mukayeseli olarak ortaya koymak da ilginç olacaktır.

Aşağıdaki grafik, merkezî idarelerin GSYİH'nın yüzdesi cinsinden ifade edilen harcamalarının oldukça çalkantılı bir seyir izlediklerini göstermektedir. Bu seyirde, 1967 yılı hariç 60'lı yıllar, 1976-1980 dönemi, 1984 ve 1985 yılları ve nihayet 1990-1992 dönemi, istikrar ve yarı-istikrar dönemleri olarak dikkati çekmektedir. 1969 ilâ 1974 ve 1986 ilâ 1989



yıllarında düşüş hemen hemen sürekli olmuştur. 1967, 1975 ve 1981-1982-1983 yılları ise, artışın hızlı olduğu yıllardır. Bütünü itibariyle merkezî idarelerin harcamalar oranı, GSYİH'nın %18'i ile %24'ü arasında gidip gelmiştir.

### **GSYİH'NIN YÜZDESİ CİNSİNDEN KAMU İDARELERİNİN HARCAMALARI**



#### **b) Bütçe açığı krizle yeniden ortaya çıktı**

Devlet bütçesinde açık, 1975 yılından itibaren, Fransız devlet hesaplarının sürekli bir ögesi haline geldi. Aksine, ilk petrol şokundan önceki on yıl boyunca, Devlet bütçesi, üç yıl (1966, 1967, 1968) hariç, fazla vermişti. Şu hususu da belirtelim ki, ekonominin genel büyüme seviyesi, 1970'li on yılın ilk yarısında, ortalama %5,9 olmuş ve 1975'te, 1974'e göre, %-0,2 oranında bir düşüş kaydetmiştir.

1975 yılında olduğu gibi daha sonra 1981 yılında da Devlet bütçesinin devrî krizlere karşı bir müdahale perspektifinde (“dans une perspective d'actions contracycliques”) kullanılması, bir taraftan yurtdışı baskıya, diğer taraftan, yurt içindeki canlanmaya karşılık, Fransa'nın bellibaşlı partnerlerinde iktisadî faaliyetin ciddi şekilde yavaşlaması şeklinde ortaya çıkan ve ekonominin dış dünyaya giderek daha fazla açılmasıyla daha da keskinleşen çelişkiye takılmıştır. Bu ekonomiyi canlandırma planlarının ekonominin global büyüme oranı üzerindeki sınırlı etkisini tespit etmeden

önce, bu gerçeğin hatırlanması gerekir. Bu yüzdendir ki, bu planlar dış ticaret açığı ile kamu açıklarının derinleşmesi sonucunu doğurmuştur.

1983-1990 dönemine damgasını basan olgu, Devlet maliyesini toparlamak için sarfedilen gayrettir. Bu çerçevede başlıca hedefler, Fransız Frangına Alman Markına göre istikrar kazandırmak ve düşük enflasyonlu bir büyüme sağlamak idi. Bu toparlanma, 1985’de başlayan ekonomik canlanmayla kolaylaşmış ve 1986’daki petrol “karşı-şokuyla” hızlanmıştır.

## **2.- Sonraki gelişmeler**

Her ne kadar 1985 ile 1992 yılları arasında bütçe açığı tedricen azaltılmışsa da, 1991’den itibaren, kamu hesaplarında, zorunlu keseneklerdeki artışa rağmen, büyük bir bozulmaya tanık olunmuştur. Yine de, son dönemde, bu hareketin hafiflemeye başlamasını sağlamak mümkün olabilmıştır.

### **a) Kamu hesaplarında henüz yetersiz bir iyileşme**

Burada, Hükümet tarafından 1996 Mayıs’ında bütçe müzakerelerine yönelik olarak sunulan ve hem millî ekonominin, hem de kamu maliyesinin takip ettikleri seyri ortaya koymak üzere kaleme alınan rapor ile INSEE (Fransız İstatistik Enstitüsü) tarafından 1997 yılı Millî Muhasebe Hesaplarıyla ilgili olarak hazırlanan rapora dayanıyoruz.

Fransa’da 1990-1994 döneminin önemli olgusu, kamu açıklarındaki artıştır. Böylece kamu açıkları, GSYİH’nın %4,2’sini teşkil edecek bir seviyeye ulaşmıştır. Kamu idarelerinin finansman ihtiyacı, 1990 yılında GSYİH’nın %1,6’sı oranında iken, aynı oran, 1993 yılındaki gerileme (“récession”) döneminde %5,7’ye çıkmış ve 1994 yılında da %5,8 olarak gerçekleşmiştir. Bu bozulmanın kaynağı, hem belirgin bir konjoktürel yavaşlama, hem de bütçe politikasının nisbeten genişlemeci bir yönelti içinde olmasıdır.

Olay, bütçe kanunlarındaki bütçe işlemleri bakiyesini temsil eden fiilî açıkların üzerinde durmanın ötesinde, yapısal bakiye<sup>2</sup> ile birincil bakiyeyi<sup>3</sup> dikkate alınca daha iyi anlaşılacaktır.

---

<sup>2</sup> Yapısal bakiye, şayet üretim potansiyel ritmine uygun şekilde büyüseydi o zaman ortaya çıkacak olan bakiyedir. Konjoktürel bakiye, fiilî üretim ile potansiyel üretim arasındaki ayrışmayı (“divergence”) yansıtmaktadır. Bu ayrışma, iktisadî konjoktüre bağlanabilir.

<sup>3</sup> Birincil bakiye, net faiz ödemeleri, fiilî açıkların borcundan çıkarılarak bulunur.

OECD'ye göre, Fransa'da kamu idarelerinin fiilî bütçe bakiyesinin yapısal bileşimi aşağıdaki şekilde seyretmiştir:

### KAMU İDARELERİNİN YAPISAL BÜTÇE BAKİYELERİNİN SEYRİ

Potansiyel GSYİH'nın yüzdesi cinsinden fazla (+) veya açık (-)

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Tahminler	
																	1998	1999
-0,7	-1,6	-1,4	-0,9	-0,8	-0,6	0,3	0,5	1,0	0,8	0,5	-1,1	-2,6	-2,3	-1,4	-0,4	0,4	0,2	0,5

*Kaynak: Perspectives économiques de l'OCDE, Haziran 1998*

Fiilî birincil bakiye ise, şu şekilde bir seyir göstermiştir:

### KAMU İDARELERİNİN BİRİNCİL BÜTÇE BAKİYELERİNİN SEYRİ

Nominal GSYİH'nın yüzdesi cinsinden fazla (+) veya açık (-)

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Tahminler	
																	1998	1999
-0,7	-1,6	-1,4	-0,9	-0,8	-0,6	0,3	0,5	1,0	0,8	0,5	-1,1	-2,6	-2,3	-1,4	-0,4	0,4	0,2	0,5

*Kaynak: Perspectives économiques de l'OCDE, Haziran 1998*

Fiilî birincil bakiye, Fransa'da, 1991 yılından beri ilk kez 1997 yılında fazla vermiştir.

OECD'ye göre, kamu idarelerinin fiilî ve yapısal bütçe açıklarındaki azalışlar, 1997 yılında, bütün Avrupa Birliği ülkelerinde genel ve geniş çaplı bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Bütçe politikalarındaki sıkılık 1998 yılında da devam edecek, ancak bu ayarlamalar, geleceğin perspektiflerini, muhtemelen, 1997'de olduğundan daha az etkileyecektir.

1995'de başlayan kamu açıklarını azaltma süreci, 1997'de de devam etmiştir (Bkz. aşağıdaki tablo). Kamu idarelerinin finansman ihtiyacı, (Avrupa Millî Muhasebe Sistemine göre) 80,4 milyar Frank azalarak GSYİH'nın %3'üne gerilemiş, bu arada kamu borçları sürekli olarak GSYİH'nın %60 çizgisinin altında kalmıştır.

Bununla beraber, göreve başladığı zaman Başbakanın isteği üzerine hazırlanıp 1997 Temmuzunda yayınlanan kamu maliyesi denetim raporunun ("audit des finances publiques"), yeni tedbirler alınmazsa ve konjonktür de değişmezse, 1997'de kamu idarelerinin açığının GSYİH'nın %3,5 ile %3,7'si arasında gerçekleşeceğini tahmin etmiş olduğu hatırlanacaktır.

**KAMU İDARELERİNİN FİNANSMAN GÜCÜ (+) VEYA İHTİYACI (-)\***

	1993	1994	1995	1996	1997
Milyar Frank cinsinden	-401,5	-423,6	-372,2	-323,4	-243,0
GSYİH'nın %'si cinsinden:					
Kamu İdareleri	-5,7	-5,8	-4,9	-4,1	-3,0
Devlet	-4,6	-4,8	-4,1	-3,7	-3,3
Muhtelif Merkezî İdare Kuruluşları	0,3	0,1	0,1	0,1	0,7
Mahallî Kamu İdareleri	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,2
Sosyal Sigorta İdareleri	-1,2	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6

(\*) Bu tablonun rakamları, Maastricht Anlaşmasında tek noktada birleşme ("convergence") ölçütlerinin uygulanması konusunda öngörülen hükümlere uygun olarak, Avrupa Millî Muhasebe Sistemi 1979 versiyonuna göre tespit edilmiştir.

**Kaynak:** *Comptes de la Nation, 1997*

**Kamu idarelerinin açığı, 1997 yılında düşüş kaydetmiştir.** Bu arada, muhtelif merkezî idare kuruluşları bakiyesi, 45,8 milyar Frank fazla vermiştir. Bu fazlanın büyük bir bölümünün sebebi, France Telecom tarafından ödenen 37,5 milyar Franklık abrayı ("soulte": üste verilen şey) işletmekle görevli birimin bu kuruluşlara dahil edilmiş olmasıdır.

Fransız millî hesaplarındaki anlamıyla kamu idarelerinin finansman ihtiyacı azalarak, 1996'da 365,6 milyar Franktan 1997'de 281,2 milyara düşmüştür. Maastricht ölçütlerine uygun anlamıyla kamu açığı oranı ("ratio de déficit public"), 1996'da GSYİH'nın %4,1'i iken, izleyen yılda %3 olarak gerçekleşmiştir. Bu iyileşme, merkezî kamu idareleri (özellikle Devlet) ile mahallî idareler hesaplarının düzeltilmesi sayesinde ortaya çıkmıştır. Kamu idarelerinin işleyiş harcamaları da ancak hafifçe artmış, ödenen ücretler %2,4 oranında zamlanmıştır. Bu durum ise, maaş endeksinin yükseltilmesi ile bilhassa terfi etkilerinin (kaydırma-ihtiyarlık-teknisite) sonucudur.

Devletin finansman ihtiyacı, 1996 ile 1997 arasında 30 milyar Frank azalmış ve Devlet harcamaları, aynı sürede, sadece %2 artmıştır. Kamu idarelerinin tamamının vergi gelirlerinde ise (önce %4,6'lık, sonra da %7,2'lik bir oranla) bariz bir artış kaydedilmiştir. Firma kârları üzerinden vergi gelirleri de, 50 milyon Franktan fazla cirosu olan firmalardan bu verginin istisnaî olarak %15 zamlı tahsil edilmesi sebebiyle artış

göstermiştir. “CSG” dışında gelir ve malvarlığı (servet) vergisi %0,6 azalmıştır. Gelir vergisi tarifesindeki indirim (“allégement”), yıl içinde, “sosyal borcun ödenmesine katkı” [“la contribution pour le remboursement de la dette sociale: CRDS” denen özel bir vergi] ile az-çok telâfi edilmiştir. Öte yandan, sosyal sigorta primlerindeki (“cotisations sociales”) düşüş ile telâfi edilen “CSG”, oranının yükseltilmesi ve matrahının genişletilmesi sebebiyle, hızla (%60 nisbetinde) artmıştır. Mahallî kamu idareleri, 17,6 milyar Franklık bir finansman kapasitesi ortaya koymuşlardır. Vergi gelirlerindeki hızlanmaya, faiz hadlerindeki düşüşü takiben toplam faiz yekûnunda ortaya çıkan belirgin bir düşüş eşlik etmiştir.

Ve nihayet, sosyal sigortanın finansman ihtiyacı, 65,9 milyar Frank olarak tespit edilmiştir. Sonuç olarak, zorunlu keseneklerin oranı, Devletin kendi üzerine aldığı sosyal giderlerdeki indirimler çıkarıldıktan sonra, GSYİH’nın %45,3’ü olarak karşımıza çıkmaktadır.

***b) Zorunlu kesenekler: Kapsamı iyi değerlendirilmesi gereken bir kavram***

**Biraz da zorunlu tasarrufların takip ettiği seyir üzerinde duralım.**

GSYİH içindeki ağırlığı, 1970’de %35,1’den 1996’da %45,7’ye yükselmiştir. Bu son tarihte, 3.593 milyar Franklık bir yekûn tutmaktaydılar ve 1995 yılına göre %5,3’lük bir artış kaydetmişti. 1997’de ise zorunlu keseneklerin yekûnu GSYİH’nın %46,1’ini meydana getirmekte olup aynı oran 1998’de %45,9 ve 1999’da da %45,7 olarak gerçekleşmiştir.

Öte yandan, Devlet tarafından tahsil edilen keseneklerin zorunlu keseneklerin bütünü içindeki payının son yirmi beş yılda ciddi şekilde azaldığı dikkati çekmektedir. Böylece bu pay, 1970’de yarıdan fazla iken, 1996’da üçte bire düşmüştür. 1981-1982 yıllarında başlatılan merkezîyetçilikten uzaklaşma hareketi, bu olayı, bir dereceye kadar açıklamaktadır.

Aşağıdaki üç tablo, bu keseneklerin hem Fransa’daki, hem de yabancı ülkelerdeki seyrini sentetik (birleştirici) bir bakış açısıyla sunmaktadır. Şu kadar ki kullanılan konvansiyonlar ile metodlardaki farklılıklar, Fransız Millî Muhasebesi, OECD ve Eurostat tarafından sunulan verilerde de hafif farklılıkların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

## FRANSA'DA KAMU İDARELERİNİN ZORUNLU KESENEKLERİ

	1994	1995	1996	1997
<i>Milyar Frank cinsinden</i>				
<b>Gelir transferlerinden sonraki vergiler<sup>(1)</sup></b>	<b>1.842</b>	<b>1.935</b>	<b>2.043</b>	<b>2.190</b>
• Merkezî kamu idareleri	1.163	1.231	1.238	1.290
ve bunda Devletin payı	1.078	1.142	1.196	1.241
• Mahallî Kamu İdareleri	502	524	551	583
• Sosyal Sigorta İdareleri	86	99	174	229
• Avrupa Birliği Kurumları	83	80	82	88
<b>Fiilî sosyal sigorta primleri</b>	<b>1.414</b>	<b>1.479</b>	<b>1.551</b>	<b>1.558</b>
<b>Fiilî zorunlu kesenekler</b>	<b>3.256</b>	<b>3.413</b>	<b>3.594</b>	<b>3.748</b>
<b>Sosyal sigortalar primlerindeki indirimler düşüldükten sonra zorunlu kesenekler<sup>(2)</sup></b>	<b>3.235</b>	<b>3.381</b>	<b>3.540</b>	<b>3.682</b>
<i>GSYİH'nın %'si cinsinden</i>				
<b>Gelir transferlerinden sonraki vergiler<sup>(1)</sup></b>	<b>24,9</b>	<b>25,2</b>	<b>26,0</b>	<b>26,9</b>
• Merkezî kamu idareleri	15,7	16,1	15,7	15,8
ve bunda Devletin payı	14,6	14,9	15,2	15,3
• Mahallî Kamu İdareleri	6,8	6,8	7,0	7,2
• Sosyal Sigorta İdareleri	1,3	1,3	2,2	2,8
• Avrupa Birliği Kurumları	1,1	1,0	1,0	1,1
<b>Fiilî sosyal sigorta primleri</b>	<b>19,1</b>	<b>19,3</b>	<b>19,7</b>	<b>19,2</b>
<b>Fiilî zorunlu kesenekler</b>	<b>44,1</b>	<b>44,5</b>	<b>45,7</b>	<b>46,1</b>
<b>Sosyal sigortalar primlerindeki indirimler düşüldükten sonra zorunlu kesenekler<sup>(2)</sup></b>	<b>43,8</b>	<b>44,1</b>	<b>45,0</b>	<b>45,3</b>

(1) Gelir transferleri, esas olarak, Devletin mahallî idarelere yaptığı transferlerin bir kısmı ile yine Devletin Avrupa Birliği kurumlarına ödemelerini içermektedir.

(2) Devlet, 1991 yılından itibaren, işverenlerce ödenmesi gereken bir kısım primleri kendi üzerine almıştır. Bununla beraber, milli muhasebede kullanılan konvansiyonlara göre, fiilî sosyal sigorta primleri aynı seviyede tutulmuş, indirimler, Devlet tarafından şirketlere bir sübvansiyon ödemesi mahiyetinde olmuştur. Bu satır, Devletin kendi üzerine aldığı primler şirketlerin vergi yükünde bir hafifletme olarak ele alınsa, sonucun ne olacağını göstermektedir.

**Kaynak:** *Comptes de la Nation, 1997*

## MİLLETLERARASI KARŞILAŞTIRMA

(GSYİH'nun %'si cinsinden)

	1985			1995		
	Z.K. oranı <sup>(1)</sup>	Vergiler	Sosyal sigorta primleri	Z.K. oranı <sup>(1)</sup>	Vergiler	Sosyal sigorta primleri
Fransa	44,5	25,2	19,3	44,5	25,2	19,3
Almanya	38,1	24,2	13,9	39,2	23,8	15,4
İngiltere	37,9	31,2	6,7	35,3	29,0	6,3
İsveç	50,0	37,5	12,5	49,7	35,2	14,5
ABD	26,0	19,5	6,5	27,9	20,9	7,0
Japonya	27,6	19,3	8,3	28,5	18,1	10,4

(1) Zorunlu kesenekler

**Kaynak:** OECD. OECD, -bilhassa emekli sandıklarına ödenen primler için- Fransız milli muhasebe sistemi veya EUROSTAT ile aynı konvansiyonları benimsememektedir.

## AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE ZORUNLU KESENEKLER

(GSYİH'nun %'si cinsinden)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
15'ler Avrupa'sı	38,6	40,5	40,8	41,4	41,9	42,1	41,9	42,1	42,6	42,6
11'ler Avrupa'sı <sup>(1)</sup>	38,5	40,3	40,5	41,4	42,2	42,8	42,4	42,4	42,8	43,2
Belçika	44,2	47,2	44,3	44,3	44,5	45,2	46,3	46,1	46,2	46,6
Danimarka	45,6	49,1	49,7	49,9	50,2	51,3	53,1	52,7	53,5	53,1
Almanya	41,6	41,6	39,5	41,2	41,9	42,3	42,6	42,7	42,0	41,6
Yunanistan	-	-	-	-	-	33,0	33,7	34,1	33,9	-
İspanya	25,6	29,9	35,2	35,5	37,2	36,4	36,1	35,0	35,6	36,2
Fransa	41,7	44,5	43,7	44,0	43,7	44,1	44,2	44,7	46,0	46,3
İrlanda	34,7	38,9	35,5	35,9	36,1	36,0	36,7	34,4	34,3	34,1
İtalya	30,6	34,8	38,8	39,8	42,1	43,5	40,7	40,9	42,8	44,5
Lüksemburg	46,3	46,7	43,4	42,7	41,8	43,9	44,3	44,1	44,7	45,6
Hollanda	46,0	45,5	45,1	47,5	47,4	48,2	46,1	45,1	44,9	45,9
Avusturya	41,0	43,0	41,3	41,8	43,1	44,0	42,8	43,0	44,2	44,9
Portekiz	25,5	29,3	32,3	33,6	35,9	34,7	35,1	35,9	37,1	37,9
Finlandiya	36,9	40,9	45,4	46,8	46,8	45,5	47,6	46,3	48,2	47,5
İsveç	49,1	50,0	55,6	52,6	51,0	50,1	49,7	49,8	53,9	54,1
İngiltere	36,1	38,2	37,5	37,4	36,4	35,3	35,8	36,8	36,7	35,9

(1) 11'ler Avrupası: Almanya, Belçika, İspanya, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, Portekiz ve Finlandiya.

**Kaynak:** EUROSTAT

Raporumuzun devamında bu husus üzerinde tekrar durulacaktır; ama şimdiden, **zorunlu keseneklerle ilgili milletlerarası karşılaştırmalara ancak izafi bir değer atfetmek** gerektiğini belirtmeliyiz. Zira, kalkınmış ülkeler arasındaki farklar, kısmen, emeklilik ve hastalık sigortalarının kamusal veya özel nitelikte olmasından ileri gelmektedir. Fransa, Almanya ve İsveç'te, sosyal sigorta primleri ve yardımları ("les cotisations et les prestations sociales") GSYİH'nın %20'sini teşkil etmektedir. Oysa aynı oran, ABD'de, sadece %10'dur. Bununla birlikte, işverenlerin özel emeklilik fonlarına katkıları (ki ABD'de GSYİH'nın %7'si oranındadır) ve ücretliler ile işverenlerin özel hastalık sigortasına katkıları eklendiğinde, ABD ile Avrupa ülkeleri arasındaki farkın önemli kısmı ortadan kalkmaktadır.

Gayet açık ki, zorunlu keseneklerin ağırlığı, bir ülkenin, sosyalize edilmesi gereken kolektif ihtiyaçlar ile piyasa tarafından karşılanması gereken ihtiyaçlar arasında yaptığı dengelemeye ("arbitrage") bağlıdır. Bay Louis Schweitzer'in de Çalışma Grubu önünde işaret ettiği gibi, tek başına zorunlu kesenekler tutarı Devletin etkinliğini ölçmeye imkân vermemektedir. Meselâ bir ülke millî eğitimin kamu harcamaları yoluyla finanse edilmesine karar vermişse, önemli olan, bunun karşılığında alınan sonuçtur, sarfedilen çaba nisbetinde öğretimin kalitesinin yükselmesidir.

En iyi karşılaştırma, bir ülkeden diğerine yalnızca zorunlu keseneklerin durumunu karşılaştırmak değil, bir halkın tamamının öğretim ihtiyacının karşılanması açısından kamu harcamalarıyla finanse edilerek elde edilen sonucun özel kesim harcamaları vasıtasıyla finanse ederek elde edilen sonuçtan daha iyi olup olmadığını belirlemeye imkân veren bir karşılaştırmadır.

Bu ufuk turunu tamamlamak amacıyla, Devletin finansman kapasitesinin, -aynen kamu idarelerinin tamamı için de geçerli olduğu gibi- 1975 yılından beri negatif olduğunu da hatırlatıp kamu idarelerinin borçlarının son yıllardaki seyrini ortaya koyan aşağıdaki tabloyu sunuyoruz. Faiz yükü, 1997 yılında 292 milyar Frank tutmuş, böylece 1996 yılına kıyasla değer olarak %1,5 oranında bir düşüş kaydetmiştir. Borçlanmaya daha fazla başvurulmasına rağmen ortaya çıkan bu düşüş faiz oranlarının gerilemesinden ileri gelmektedir.



### KAMU İDARELERİNİN BORÇLARI

	1994	1995	1996	1997
Konsolide gayrisafi borçlar (milyar Frank cinsinden)	3.572	4.021	4.359	4.699
<i>GSYİH'nin %'si cinsinden</i>	<i>48,5</i>	<i>52,7</i>	<i>55,7</i>	<i>58,1</i>
Devletin konsolide gayrisafi borçları (milyar Frank cinsinden)	2.787	3.126	3.407	3,631
<i>GSYİH'nin %'si cinsinden</i>	<i>37,8</i>	<i>41,0</i>	<i>43,5</i>	<i>44,9</i>

*Kaynak: Banque de France*

#### c) *Kamu harcamaları ve büyüme: Reddedilemez birliktelik*

Kısaca, öyle görünüyor ki, kamu harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki itiraz götürmez olmakla birlikte, uzun dikkate alındığında, bütçe açığı ile GSYİH büyüme oranından hangisinin diğeri üzerinde daha fazla etkisi olduğunu söylemek zordur. Ekonomik ve Sosyal Konsey raporunda tespit edilen husus odur ki GSYİH'daki büyüme ne kadar hızlı ise bütçe harcamalarındaki artış da o kadar fazla olmuştur (veya tersi durum). Bay Jacques Méraud'nun Çalışma Grubu önündeki konuşmasında ortaya koyduğu husus budur; bu konuda o konuşma metnine müracaat edilebilir. Onun açıklamasına göre, kamu idarelerinin işletme veya tüketim harcamaları ile GSYİH'da ona paralel giden (“concomittant”) değişiklik arasındaki ilişki hemen hemen sıfırdır. Buna karşılık, **transfer harcamaları ile büyüme arasında daha sıkı bir bağ gözlenmektedir.**

1992'den beri kamu açıkları ile kamu harcamalarının takip ettiği seyir daha sıradışı (“atypique”) görünmektedir. Kamu açıklarındaki çok bariz kötüleşme, hem konjonktürdeki açıkça farkedilir bir yavaşlama, hem de bütçe politikasındaki nisbeten genişlemeci bir eğilim ile atbaşı gitmiştir. Hiç şüphesiz, bunun açıklamasını, ilk petrol şokundan beri görülen çeşitli gerileme hallerinin (“diverses récessions”) etkisiyle fazla fazla büyüyen kamu borçlanma oranı yönünde aramak gerekir. Kamuoyu bilmektedir ki, borçlanmada istikrarı sağlamak için vergileri artırmak veya harcamaları kırmak gerekir ve bu da tüketim ve tasarruf davranışlarını etkileyen bir durumdur. Nitekim, son gerileme döneminde, hanehalkları ile firmaların tasarruf davranışı birdenbire devrî eğilim (“procyclique”) göstermeye başlamıştır.

Aşağıda görüleceği üzere, milletlerarası karşılaştırmalar da bu hususta daha kesin bilgi sağlamamaktadır. Gerçi Bay Jacques Méraud, büyüme oranı ile kamu harcamaları hacmi arasında güçlü bir pozitif korelasyon tespit etmiştir ve buna göre, inceleme konusu ülkelerin kamu harcamalarında ne kadar hızlı bir büyüme mevcutsa, GSYİH’da büyümeye yol açan etki de (“impact”) bir o kadar uyarıcı (“stimulant”) olmaktadır.

Bununla beraber, son on yılın başından beri bütçenin uyarıcı rolü gözden düşmüş bulunmaktadır. Kontrol altına alınmış bir enflasyon ve gelişen bir dış ticaret dönemine rağmen, bütçenin uyarıcı rolü, herhalde artık beklentilere cevap veremezdi. Yine de, 1992’den beri her yıl bütçe açığıyla ekonomiye şırınga edilen 4-5 puan GSYİH olmasaydı, iktisadî faaliyet ve istihdamın durumu ne olurdu diye bir düşünmek gerekir. Bu meselenin çözümünü, kaynakların mümkün olduğu kadar daha iyi tahsisi zemininde aramak doğru olmaz mı? Meselâ yeni istihdam imkânları, çalışma maliyetini düşürecek tedbirler ve çalışma süresini kısaltacak düzenlemeler şeklinde ifade edilen etkinliği karşılaştırmak daha ilgi çekici olmaz mı?

## **B.- KAMU HARCAMALARININ MİLLETLERARASI PLANDA KARŞILAŞTIRILMASI**

Avrupa veya dünya ölçüsündeki milletlerarası karşılaştırmaların ihtiyatla yapılması gerekir. Kamu harcamalarının, etkinlik ölçüsüne, yani belirli bir toplumda vatandaşlara sağladığı mal ve hizmetlerin tamamına göre bir yargıya varılması gerekir.

### **1.- Avrupa Birliği’nde kamu maliyesi**

Bu meseleyi, içinde bulunduğumuz on yılın başlangıcında kamu açıklarında büyük artışın görüldüğü Avrupa Birliği’nin tamamında (1990’a kadar On ikiler Avrupa’sı, daha sonra On beşler Avrupa’sı) ele almak bize enteresan göründü.

Avrupa devletlerinin kamu harcamaları, 60’lı yıllarda hemen hemen dengede idi. Kamu açıkları, 70’li yılların başında, ekonomik gerileme haliyle ortaya çıktı. Böylece “Avrupa Birliği”nin kamu açığı, 1972-73’te GSYİH’nın %1,8’inden 1975’de %5,8’e yükseldi. Kamu açıkları, 80’li yılların başında da yeni bir artıştan sonra, 1981 ile 1989 arasında tekrar azalma eğilimi gösterdi (1989’da %2,9). 1990’dan sonra yeniden büyüyen açık, 1993’te, Avrupa ekonomisindeki gerileme had safhada iken, (%6,3 oranıyla) doruğa ulaştı. 1993’ten beri de, açık, kamu harcamalarındaki genelleşmiş bir büzülmeye

rağmen, yüksek seviyede (1996'da ortalama %4,2) kaldı. %3 çizgisinin altına düşmesi (Avrupa Birliği'nin GSYİH'sının %2,3'ü) ancak 1997 yılında mümkün olmuştur. Bu gelişmeye paralel olarak, kamu harcamalarının GSYİH içinde payı da, 1993 yılında %52,4'ten 1997 yılında %48,7'ye gerilemiştir.

Avrupa Komisyonu servislerince Eurostat'ın uyumlulaştırılmış verilerinden ("données harmonisées") hareketle hazırlanan aşağıdaki tablo, Avrupa'da kamu açıklarının seyrini ortaya koymakta ve 2000 yılına kadar tahminler ileri sürmektedir.

**KAMU İDARELERİNİN GSYİH YÜZDESİ CİNSİNDEN  
FİNANSMAN GÜCÜ (+) VEYA İHTİYACI (-)**

	1970	1970	1970	1970	1970	1996	1997	1998		1999		2000 X-98'nin tahmini
	- 1973	- 1973	- 1973	- 1973	- 1973			tahmini III-96	X-96	tahmini III-98	X-98	
Belçika	-3,4	-7,9	-7,1	-5,8	-1,7	-3,2	-2,0	-1,7	-1,3	-1,4	-1,2	-1,0
Danimarka	4,2	-2,7	0,8	-2,4	1,3	-0,7	0,5	1,1	1,2	1,7	2,6	2,9
Almanya* (a)	0,2	-2,8	-1,5	-2,9	-2,6	-3,4	-2,7	-2,5	-2,6	-2,2	-2,2	-2,2
Yunanistan	-	-	-12,4	-11,7	-3,6	-7,5	-4,0	-2,2	-2,4	-2,0	-2,1	-1,9
İspanya	0,4	-2,8	-4,0	-5,8	-2,5	-4,7	-2,6	-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3
Fransa	0,7	-1,7	-1,8	-4,5	-2,8	-4,1	-3,0	-2,9	-2,9	-2,6	-2,3	-1,9
İrlanda	-4,1	-10,4	-5,5	-2,2	2,1	-0,4	0,9	1,1	2,1	1,9	3,4	4,6
İtalya	-5,4	-9,6	-10,9	-9,2	-3,3	-6,7	-2,7	-2,5	-2,6	-2,0	-2,3	-2,0
Lüksemburg	2,7	1,9	-	1,8	2,4	2,9	3,0	1,0	2,2	0,6	2,0	2,0
Hollanda (b)	-0,5	-3,6	-5,1	-3,6	-1,3	-2,2	-0,9	-1,6	-1,4	-1,2	-1,4	-0,6
Avusturya	1,5	-2,3	-3,2	-3,8	-2,4	-3,7	-1,9	-2,3	-2,2	-2,2	-2,1	-1,9
Portekiz	1,9	-6,7	-4,5	-5,4	-2,4	-3,3	-2,5	-2,2	-2,3	-1,9	-2,0	-1,8
Finlandiya	4,6	3,7	4,0	-5,3	0,0	-3,5	-1,1	0,3	0,7	0,6	1,8	2,1
İsveç	4,5	-1,7	3,2	-7,7	0,1	-3,5	-0,8	0,5	0,9	0,9	1,4	2,3
İngiltere	0,1	-3,6	-0,7	-5,8	-1,4	-4,7	-2,1	-0,6	-0,1	-0,3	0,1	-0,2
AB-15*	-0,3	-3,7	-3,3	-5,1	-2,2	-4,2	-2,3	-1,9	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2
AB-11**	-0,7	-3,9	-4,1	-4,9	-2,5	-4,1	-2,5	-2,4	-2,3	-2,0	-1,9	-1,7
ABD	-0,8	-2,3	-2,9	-3,5	0,9	-1,2	0,1	0,1	1,4	0,6	2,0	2,4
Japonya	0,8	-3,2	1,3	-0,6	-5,1	-4,3	-3,3	-3,6	-5,5,	-3,6	-6,7	-5,9

(\*) 1990'a kadar Batı Almanya. 15'ler Avrupa'sı ve 11'ler Avrupa'sı 1990 yılına kadar Batı Almanya ile birleşik idi. Bu Birlikte 1985 yılına kadar Yunanistan yoktu.

(\*\*) Euro bölgesi.

(a) 1995 yılında, Federal Hükümet tarafından birleşmeye bağlı olarak üstlenilen ve toplam 227,5 milyar Alman Markı tutan borç ve aktifler (Theuhand, Doğu Almanya'nın emlak şirketleri ve Deutsche Kreditbank) hariç.

(b) 1995 yılında sosyal konut şirketlerinin finansmanına ilişkin reforma bağlı olarak yapılan ve toplam 32,84 milyar Florin tutan net istisnai harcamalar hariç.

*Kaynak: Commission européenne*

Kamu açıklarındaki birikim, Avrupa Birliği'ne üye devletlerin kamu borçlarında net bir artışa yol açtı. Borç GSYİH oranı, açıkların etkisiyle 1975 ilâ 1980 yıllarında büyüdü ve 1991 yılından itibaren yeni bir artışa maruz kalarak, 1997 yılında, Birliğin GSYİH'sının %60'ına yakın bir orana ulaştı. Kamu borçlarındaki bu büyüme, peşinden borçlanma masraflarında da büyümeyi getirdi (1970'li yıllarda GSYİH'nın %1,8'inden 1996'da %5,4'üne kadar).

Aşağıdaki tablo, 1990 ilâ 1995 yıllarında yedi Avrupa ülkesinde kamu borçlarının seyrini göstermektedir.

### **KAMU BORÇLARI**

*(GSYİH'nın %'si cinsinden)*

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Fransa	35,4	35,8	39,7	45,4	48,4	52,4
Almanya	43,8	41,5	44,1	48,2	50,4	58,1
İngiltere	35,3	35,7	41,9	48,5	50,3	54,0
İtalya	98,0	101,4	108,5	119,4	125,6	124,8
Hollanda	78,8	78,8	79,4	81,1	77,6	79,0
Belçika	130,9	130,3	131,5	137,9	136,1	133,7
İspanya	45,1	45,8	48,4	60,5	63,1	65,7

*Kaynak: Eurostat (Mayıs 1996)*

Buraya kadar hızla gözden geçirilen bütün bu önemli aşamalar, hatırlatılması yararsız olmayacak belli siyasî-iktisadî dönemlere tekabül etmektedir. 70'li yıllara, iktisadî durgunlukla mücadelede bütçenin kullanılmasına dair genel bir fikir birliği ("consensus") damgasını vurmuş ve bu da yapısal kamu açıklarının büyümesine yol açmıştır. 1976 ilâ 1989 yıllarında enflasyonla mücadele öncelik kazanmış ve ayrıca, faiz hadlerindeki yüksek seviye, bütçeyle ilgili makamları, birincil bütçe açıklarını (borçlanmanın faiz giderleri hariç) azaltmaya mecbur etmiş ve yapısal bütçe açıkları GSYİH'nın %1'i civarında istikrar kazanmıştır. 1989-1991 dönemi, iktisadî faaliyetin tekrar bozulması karşısında, aktif bütçe politikalarının dönüşüne tanık olmuştur.

Fakat, 1991 yılından itibaren, durum paradoksal hale gelmiştir. Şöyle ki: Fiilî kamu (bütçe işlemleri) bakiyesi önemli derecede açık vermiş (1996'da %-4,4), oysa birincil yapısal bakiye iyice toparlanmıştır (1996'da GSYİH'nın %+4'ü).

Bu paradoks, OFCE ile CEPİI tarafından ortaklaşa yapılan “*Avrupa Para Birliği: Hangi Makroekonomik Strateji?*” başlıklı bir incelemeyle<sup>4</sup> açık seçik bir şekilde ortaya konmuştur. Bu inceleme, 1991 yılından beri uygulanan bütçe politikalarının Avrupa’da büyüme üzerindeki etkisini ölçmektedir. İncelemenin yazarları, her devlet için bir “bütçe fedakârlık göstergesi (indicateur d’effort budgétaire)” hesaplayıp sonra bunu fedakârlığın büyüme üzerindeki etkisinin simülasyonu işleminde kullanmışlardır. Bu incelemenin sonuçlarına göre: «*İktisadî faaliyetin büyüme hızı, Avrupa’nın her yerinde, gerçekleştirilen kısıtlayıcı fedakârlıklara tekabül eden nisbetlerde azalmıştır.*» Bütün ülkelerde kısıtlayıcı tedbirlerin sonucu olarak iktisadî faaliyette ortaya çıkan düşüş, başlangıçtaki fedakârlıklara denk gelmektedir (“contrebilancer”). Bunun içindir ki, kamu (bütçe) bakiyesi, daha önce katlanılan fedakârlıklar ölçüsünde düzelemez.

## **2.- Dünyada kamu maliyesi**

Kamu harcamalarının milletlerarası bir karşılaştırması, Bay Jacques Méraud idaresindeki Ekonomik ve Sosyal Konseyin yukarıda bahsi geçen incelemesinde yer almaktadır. Bu karşılaştırma, OECD tarafından yayımlanan 1960 ilâ 1990 yıllarında kamu idarelerinin harcamalarına ilişkin uyumlulaştırılmış milletlerarası bilgilerden hareketle hazırlanmıştır. İnceleme, 1960 ve 1990 yıllarında toplam kamu harcamalarının GSYİH’deki (yüzde) payına göre 18 ülke arasında bir sınıflandırma yapmaktadır. Fransa, 1960 yılında, bu sınıflandırmada -Avusturya’dan sonra- ikinci sırayı, 1990 yılında ise, üç İskandinav ülkesi ile Hollanda, Belçika, İtalya ve Yunanistan’dan sonra sekizinci sırayı işgal etmekte, Almanya ise o zaman on birinci sırada yer almaktaydı. Bir tek ülke, Japonya, bir yıldan öbürüne hep en alt sırada kalmıştır. Gerçekten, Japonya, -ABD ile birlikte- GSYİH’nın yüzdesi cinsinden ifade edilen kamu harcamaları en düşük seviyede kalan ülkedir. 1960 ilâ 1990 yıllarında, GSYİH’da kamu harcamalarının payındaki değişme açısından Fransa’nın on ikinci sırada gelmekte oluşu, dikkat çeken bir başka husustur.

1990 yılı için bir başka karşılaştırma sınıflandırması da, GSYİH’nın yüzdesi cinsinden kamu harcamalarının dört bileşeni için yapılmıştır. Bu bileşenler, idarelerin tüketimi, sosyal transferler, ödenen faizler ile sübvansiyonlar ve gayrisafi sabit sermaye teşkili (“formation brute de capital fixe: FBCF”, yani kamu yatırımları ile yatırıma yapılan kamu yardımları)’dır. Fransa, sosyal

<sup>4</sup> *Colloque international. Association d’économétrie appliquée. Rome 27, 28 novembre 1997.*

transferlerde üçüncü, kamu fonlarına dayalı yatırımlarda sekizinci, idarelerin tüketiminde onuncu ve ödenen faizler yekûnu ile iktisadî sübvansiyonlarda on ikinci sırada yer almaktadır.

Kamu harcamalarının her ülkeye ait özgülülüğü (“spécificité”) dikkate alınmak suretiyle milletlerarası karşılaştırmalar sürekli olarak anlaşılır kılınmalıdır. Nitekim Bay Jacques Méraud, Fransa, İtalya ve Almanya’da kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen sosyal transferlerin ağırlığının karşılaştırılmasının arzettiği riske karşı dikkatli olunmasını istemiştir. İtalya’da kaçak çalışma büyük ölçüde sosyal transferlerin ve yeraltı ekonomisi de Fransa’da ödenmekte olan ikame gelirlerin yerini almaktadır. Almanya’da sosyal transferlerin büyük bir bölümünü şirketlerin yardımlaşma sandıkları (“mutuelles d’entreprises”) finanse etmektedir. Bunlara, bir de, hastalık sigortasının esas itibariyle piyasaya bırakılmış olduğu ABD’nin durumu ilâve edilebilir.

Öyleyse gayet açıktır ki, anlamlı karşılaştırmalar (“comparaisons pertinentes”) yapabilmek için kamu harcamalarının bileşimine ve etkinliğine dikkat etmek uygun olacaktır.

Şimdi, analizin bu aşamasında, kamu borçlanmasının azaltılmasında asıl kazanç veya kayıpların neler olduğu ve bu konudaki güya açık seçik olan şeyler konusundaki tartışmayı aydınlığa kavuşturmak mümkündür.

### **C.- HEDEFTEN ŞAŞMADAN KAMU BORÇLANMASINI KISMAK**

İlkin, Bay Jacques Méraud’nun ispatlamasından hareketle, kamu harcamaları hacminde 1983 yılına kadar ve komşu ülkelerden çok Fransa’da büyük bir artış olduysa, ayrıca 1983 yılından itibaren tersine bir eğilim ortaya çıktıysa, bu gelişmenin GSYİH’deki daha hızlı bir büyümeyle ilişkilendirilmesi gerektiği hususu artık elimizde tuttuğumuz bir doğru olarak kabul edilebilir.

Zaten kamu harcamalarındaki yıllık ortalama artış da, GSYİH’nın çok yavaşlamış olan büyüme hızlarının damgasını vurduğu daha önceki yıllara göre nisbeten daha az olmuştur.

Söz konusu çalışmanın yazarına göre, bu durumda, Fransa’da 1980’li yılların başından beri GSYİH büyüme hızlarının -öteki Avrupa ülkelerinin büyüme hızlarıyla karşılaştırıldığında- nisbeten düşük olması, kamu masraflarının (“charges publiques”) başını alıp gitmesinin sonucu olmayıp komşu ülkelerle aradaki bu küçük farkın başka açıklamasını bulmak gerekir.

Her şeyden önce, Anglosakson ülkelerinin büyüme dönemi (“le cycle de croissance”) ile Avrupa ülkelerinin büyüme dönemi arasındaki farkı dikkate almak gerekir. Ve bilhassa, Fransa söz konusu olduğunda, onun, partnerlerinden, daha gevşek bir para politikası takip ettiği zaman onlardan yaklaşık yarım puan daha fazla bir büyüme hızı ve daha sıkı bir para politikası takip ettiği ândan itibaren de onlardan yarım puan daha az bir büyüme hızı gerçekleştirdiği tespit edilmektedir.

GSYİH’deki büyüme ile kamu harcamalarındaki artış arasında hangisinin sebep, hangisinin sonuç olduğu hakkında bir belirsizliğin sürmesine yol açan bu pozitif korelasyon, özellikle ABD ve İngiltere ile karşılaştırmalarda, bir ülkeden ötekine devrî büyüme dalgalanmaları (“les fluctuations cycliques de la croissance”) arasında mevcut olan ve kısa dönemlerle ilgili karşılaştırmaları zorlaştıran farkların (“décalages”: kaymalar) dikkate alınmak istenmesi şartıyla, Fransa’nın bütün partnerlerinde de gözlenmektedir.

Bir takım dogmatik yorumlardan da mümkün olduğu kadar kaçınarak, yeni bir unsurun daha dikkate alınması gerekir. Bu yeni unsur, bütçeyle ilgili manevra sahasını bir hayli küçülten kamu borçlanmasının ağırlığıdır. Gerçekten de, OECD ülkelerinin tamamına bakıldığında, kamu borçlarının GSYİH’ya oranının 1980’de %41’den 1990’da %59’a ve 1995’de de %72’ye çıktığı görülür.

Kamu borçlanması, Avrupa Birliği ülkeleri için, bütçe açığının merkez bankaları tarafından doğrudan nakden finanse edilmesini yasaklayan Maastricht anlaşmasının yürürlüğe girmesinden beri, bütçe bakiyesini finanse etmenin neredeyse tek vasıtası haline geldi.

Aslında, devlet hazinesinin, merkez bankası tarafından, dolaylı bir nakdi finansman şekli bulunmaktadır. Zira merkez bankası, ikincil piyasalarda her zaman devlet tahvilleri alabilmektedir ve alabilecektir.

Yine de, önceki istikrazları ödemek için devleti yeniden istikraza mecbur bırakan bu borçlanma oranı risklidir ve hem kamu borçlanmasını, hem de dolayısıyla bütçe açığını sınırlayan kanunlar çıkarılmasını gerekli kılmaktadır.

### **1.- Kamu borçlanmasına bağlı riskler**

Borçlanmayla ilgili olarak, düzenli bir şekilde ölçülmesi gereken ve uygun tedbirler gerektiren başlıca risk, devletin ödeme kabiliyetini kaybetmesiyle sonuçlanabilecek “kartopu etkisi”dir.

Kartopu etkisi, kamu borçlarında, borçların faiz oranı GSYİH'daki büyüme oranından fazla olduğu zaman ortaya çıkan ve bu şekilde Borçlar/GSYİH oranında katlamalı bir artışa yol açan bir patlama sürecidir.

Genellikle kabul gördüğü üzere, kamu istikrazlarının faiz haddi (i), GSYİH'nın büyüme oranı (n)'den düşük olduğu zaman, kartopu etkisi riski mevcut değildir ve devlet bütçesinin birincil açığı, Borçlar/GSYİH oranının istikrar kazanmasıyla bağdaşır mahiyettedir. Aksi halde, bu oranın istikrar kazanması, fazla veren bir birincil devlet bütçesi gerektirmektedir.

Bay Pierre Llau ve Bay Jacques Percebois'nın bir makalesinden<sup>5</sup> alınan aşağıdaki gösterge tablosu (“tableau de bord”), bu durumu ortaya koymaktadır.

<b>Kontekst</b>	<b>Bütçe Durumu</b>	<b>Kartopu etkisi</b>
i<n	Birincil fazla	YOK
	Birincil açık	YOK
i>n	Birincil fazla	YOK
	Birincil açık	VAR

## **2.- Kamu borçlanmasının sınırlanması, harcamaların zapturapt altına alınması ile vergi toplama sisteminin reformu arasında hassas bir doz ayarından geçmektedir**

Kartopu etkisine set çekmek için, devletin, GSYİH büyüme hızının faiz hadlerinden yüksek olmasını sağlayacak şekilde büyümeyi desteklemeye çalışması gerekir. Fakat onun, aynı zamanda, bir birincil bütçe fazlası ortaya çıkarmaya gayret etmesi de gerekir ki; bu da, ya vergileri artırmak, ya da harcamaları kısmak demektir. Bu birincil fazla, kamu borçları ne kadar yüksek seviyede ise o kadar çok olmalıdır. Ne var ki, bu durum da, devletin çok kere hemen ilk elde kısılan üretken harcamalarını tehlikeye sokma riski taşımaktadır.

<sup>5</sup> “Déficits et dettes publiques”, in *Revue française de finances publiques*, no 55-1996.



Hem Maastricht Anlaşmasıyla hem de Amsterdam Avrupa Konseyi tarafından 16 ve 17 Haziran 1957 tarihlerinde tespit edilen hedeflere ulaşmak için gerekli araçların seçimini üye devletlere bırakan İstikrar ve Büyüme Paktının kabul edilmesiyle, Avrupa'da bazı sınırlamalar müesseseseleşmiş bulunmaktadır.

Vergi mahiyetindeki keseneklerin (“prélèvements fiscaux”), bir bütün halinde, daha âdil ve daha müessir bir vergi sistemine yeniden yönlendirilmesi gerekse bile, toptan (“global”) vergi baskısını daha fazla artırmak söz konusu değildir.

Çalışmamızı eksik bırakmamak için, bir de, Yüksek Öğrenim Okulu (“École des hautes études”) Müdürü ve Başbakana bağlı olarak 22 Temmuz 1997’de kurulan İktisadî Analiz Konseyi Üyesi Bay François Bourguignon’un incelemesine atıfta bulunacağız. Bu incelemenin de ortaya koyduğuna göre, zorunlu kesenekler, Fransa’da, diğer ülkelerden (meselâ ABD’de %30) sadece görünüşte daha fazladır. Zira kimisinde hastalık sigortası veya emeklilik kesintileri zorunludur ve dolayısıyla bu büyüklüğe (zorunlu keseneklere) dahil edilmektedir, kimisinde ise durum böyle değildir. Bu son kesintiler dikkate alınmayınca, oranlar birbirine yakın çıkmaktadır.

Bay François Bourguignon, birkaç OECD ülkesinde muhtelif yeniden dağıtım koşullarının makroekonomik ağırlığını karşılaştırmaya önem vermiştir. Örnek olarak seçtiği ülkeler, zorunlu kesenek oranlarının iki kutupta yer aldığı ülkelerdir. Bunlardan Japonya ile İsveç, ortalamadan en fazla uzaklaşanlardır. Fransa, Almanya’yla beraber, karşılaştırma tablosunun yaklaşık olarak ortasında yer almaktadır. Bu karşılaştırma, muhtelif zorunlu keseneklere ilişkin rakamlar yan yana getirildiğinde, bilhassa şu hususun doğrulandığını ortaya koymaktadır: Zorunlu keseneklerin toptan oranları arasındaki fark, sosyal sigorta sistemlerinin karşılıklarındaki farklılıkla (kuvertür farklılığıyla; “la couverture différente des systèmes d’assurance sociale”) açıklanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, zorunlu kesenek oranlarının bir ülkeden diğerine gösterdiği değişikliğin büyük bir bölümü, kamusal ve özel kesimlerden her birinin ihtiyarlık ve hastalık sigortalarında ne kadar pay sahibi olduğuyula ilgilidir.

İncelemenin sahibi, bu gözlemlerden şu sonucu çıkarmaktadır: Çeşitli ülkelerde sosyal sigorta kanallarını (“circuits”) kullanarak yapılabilen yeniden dağıtım, zorunlu kesenek oranlarına dayanarak karşılaştırılmaz. Yine aynı inceleme sahibi, özel ve kamusal sigortalar arasındaki benzerlikten hareketle,

sosyal sigortayı karşılama oranları (“taux de couverture sociale”) oldukça farklı olan ülkelerin, sonuçta birbirine denk bir yeniden dağıtıma ulaşmaları imkânını reddetmemektedir.

Zaten incelemenin ortaya koyduğu bir husus da şudur: Hanehalklarının (“les ménages”) en zengin %50’sinden en yoksul %50’sine yeniden dağıtılan meblağlar, hanehalklarının toplam gelirinin Fransa’da %5’ini, İngiltere’de %6’sını, Almanya’da %7’sini teşkil etmektedir. Fransa’nın, milletlerarası sınıflandırmada, zorunlu kesenekler ölçütüne göre, daha ziyade üst sıralarda yer alması, onun, zorunlu olarak, daha aşağı sıralarda yer alan ülkelere daha fazla yeniden dağıtım yaptığı sonucunu doğurmaz. Bunun anlamı her şeyden önce şudur: Bir kısım sigorta görevleri, başka ülkelere daha çok Fransa’da, devlet ve (kamusal) sosyal sigorta idareleri tarafından üstlenilmiştir ve vergiye dayalı olarak ve zorunlu şekilde (“de façon contributive et obligatoire”) iktisadî faaliyet gelirleri üzerinden finanse edilmektedir.

Bay François Bourguignon şu sonuca varmaktadır: Komşularıninkiyle aynı yeniden dağıtım imkânlarıyla (demek ki benzer bir vergi baskısıyla) ve yeniden dağıtım hususunda aynı derecede bir sosyal taleple (demek ki vergi öncesi kıyaslanabilir bir gelir dağılımı ve karşılıksız transferlerle), Fransa’nın yeniden dağıtımla ilgili performansları komşularıninkinden düşüktür. Ona göre, bu yeniden dağıtım açığı, (“RMI”, konut yardımı, yalnız anne-babalara yardım gibi) karşılıksız transferlerin yeniden dağıtım gücünün zayıf olması ve bilhassa müterakki gelir vergisine sınırlı derecede yer verilmesi ile açıklanabilir.

Her ne kadar yeniden dağıtımın yeğinliği (“intensité redistributive”) istenen seviyede değilse de, tüketim ve üretim faktörleri üzerinde hâlâ kullanılmamış bir malî ve sosyal baskı alanının mevcut olduğu sonucuna varmak zordur.

Şu halde (vergi veya harcamaların azaltılması yoluyla) bütçede bir denge ayarının (“ajustement budgétaire”) başarısını garanti eden bir reçete yoktur. Bununla beraber, öyle görünüyor ki, bugün Avrupa Birliği bünyesinde bütçe problemi iki cepheli bir fikir birliğine (“un double consensus”) yönelmektedir: Yani bir yandan bütçe açıklarını ortadan kaldırmak, öte yandan bunu, kısıtlayıcı bütçe politikalarının iktisadî faaliyet üzerindeki olumsuz etkisinden kurtulacak şekilde yapmak.

Bu çifte zorunluluğun başlıca itici güçlerinin neler olduğunu aşağıda görmeye çalışacağız.

## **II.- KAMU MALİYESİNİ SAĞLIKLI KILMA ÇABASI, BÜYÜMENİN DESTEKLENMESİ İLE BİRLİKTE YÜRÜMELİDİR**

Pek lüzumlu olan sağlıklı bir kamu maliyesinin oluşturulması çalışması, dogmatizme sapmadan yürütülmelidir. Böyle bir çalışma, kamu harcamalarının büyüme üzerindeki gerçek etkisinin analizine dayanmalı, Avrupa Birliği'ne mensup partnerlerimizle irtibat halinde yapılmalı ve hem kamu harcamalarının birkaç yıllık bir programlanmasını, hem de sonuçların genelleştirilmiş bir değerlendirmesini dikkate almalıdır.

### **A.- BÜYÜMEYİ HIZLANDIRAN HARCAMALARA AĞIRLIK VERİLMELİDİR**

İktisadî büyümeye desteğin tam olarak hangi mekanizmalardan geçtiği belirlenmeye muhtaç bir husustur. Gerçekten, bir kısım kamu harcamaları, ekonominin üretim kapasitesini yükseltici etki yapar veya özel kesimin üretkenliğini artırmaya katkıda bulunur. Keynesçilere göre, bütçenin sermaye olarak kullanılması suretiyle bazı yatırımların sosyalizasyonu (ki bu, hemen, peşinen devlet mülkiyeti demek değildir), sadece işsizliğin “sert çekirdeğiyle” (ortadan kaldırılması en zor kısmıyla) uğraşmak için gerekli olan toptan yatırım hacmini (“volume global d’investissements”) büyütme imkânı vermekle kalmaz, aynı zamanda konjonktürün daha büyük bir istikrara kavuşmasını kolaylaştırarak belirsizliklerin azalmasına da yol açabilir. Bu etki Avrupa çapında kendini gösterebilir. Nitekim Avrupa’da toptan büyüme de, yakın gelecekte, esas itibarıyla iç talebin dinamizmine bağlı olacaktır.

Bütçe disipliniyle ilgili kurallardaki tehlikenin büyüğü, bu kuralların, harcamaların yapısını kaale almadan, açığın ve borçların seviyesine odaklaşmasında yatmaktadır. Oysa, son zamanlarda içten etkiyle büyüme (“croissance endogène”) hakkındaki teoriler, uzun vadeli büyüme sürecinde, “geleceğe yönelik” kamu harcamalarının, yani eğitim, formasyon, araştırma ve altyapıyla ilgili harcamaların hayatî önemini ısrarla vurgulamaktadırlar. Kamu müdahalelerinin alanını sınırlamaya yarayan ölçütlerden biri, ölçüğe göre artan verim elde edilmesi (“obtention de rendements d’échelle croissants”) olmalıdır. Bu bakımdan, kamu makamları (“les pouvoirs publics”), tarafından yapılan harcamalar, toplumun ve en başta da teşebbüslerin yararlandığı ve aynı zamanda

ülkenin genel rekabet gücünü de artıran olumlu dışsallıkların (“externalités positives”<sup>(\*)</sup>) kaynağıdır.

Bu bakış açısıyla, bütçe politikası, büyümeye katkıda bulunabilir.

Fransa’da kamu harcamalarının yapısını ele almadan önce, bir de, kamu harcamalarının en başta gelen gerekçesinin, toplum tarafından sosyalizasyonuna karar verilen harcamaları karşılamak olduğunu hatırlatmak uygun olur.

Gerekli olan bir başka açıklama da şudur: Kamu harcamalarını, “memleketin zinde kuvvetleri” tarafından yaratılan zenginliklerin bir kısmını soğuran, tüketen, yok eden muazzam bir “kara delik” gibi görmek ciddiyetle bağdaşmaz.

O halde söz konusu olan, toplumun istifadesine sunulan zenginliğin her diliminin iktisadî ve toplumsal faydasını mümkün olan en hassas ve en objektif şekilde belirlemektir.

Yukarıda görüldüğü gibi, kamu harcamalarının tamamı, 1992 yılında, GSYİH’nın %53,5’ini teşkil ediyordu. Fakat hemen belirtmek gerekir ki, bu toplamın yarısı, transfer harcamalarından meydana geliyordu. Demek ki vergi olarak kesilen, kamu makamları aracılığıyla, ekonomiye yeniden şırınga edilmiştir. Zaten tespit edilmiş bir husustur ki, işsizlik oranı ne kadar artarsa, kamu harcamalarının istihdamı sağlamak için bir yeniden dağıtım ve müdahale aracı olarak kullanılması da o kadar artmaktadır.

---

(\*) Sözlüklerde yer almayan “externalité = dışsallık” teriminin açıklamasını, geniş bir iktisatçı heyeti tarafından hazırlanmış iki ciltlik pek hacimli ve pek güzel bir müşterek eser olan *Encyclopédie économique*’de bulduk. Bu kitabın bilhassa “Kamu müdahalesi” başlıklı bölümünde söz konusu terim hakkında verilen izahata dayanarak, “externalités”yi “dışsallıklar”, “effets externes”i “dışsal etkiler”, “économies externes”i “dışsal kazançlar”, “déséconomies externes”i “dışsal kayıplar” şeklinde karşılamanın uygun olacağını düşünüyoruz. Buna mukabil, “économies externes” deyiminin -bazı iktisat kitaplarında rastladığımız gibi- “dış ekonomiler” şeklinde tercüme edilmesi, bize yanlış gelmektedir. Zira Türkçemizde “ekonomi” kelimesi, yaygın şekilde, sadece “iktisat” kelimesinin anlamdaşı olarak kullanılır; Fransızcadaki “tasarruf”, “biriktirme”, “tutumluluk”, “kazanç” gibi anlamları, Türkçemizdeki yaygın kullanımında yoktur ve kelimeye bu anlamları yüklemeye çalışmak da, gözümüze pek fuzulî bir gayretkeşlik olarak görünmektedir. Yukarıda bahsettiğimiz *İktisat Ansiklopedisi*’nde “externalités” teriminin izahı şu şekildedir: «Dışsal etkiler, dışsal kazançlar veya dışsal kayıplar terimleriyle de ifade edilen dışsallıklar, üçüncü iktisadî faillere -bunlar için, sırasıyla, tazminat ödemek veya maruz kaldıkları zarara karşılık tazminat almak söz konusu olmaksızın- kazanç sağlayan veya onları olumsuz şekilde etkileyen bir üretim veya tüketim faaliyetinin ürünü olan kazançlar veya maliyetlerdir. Bir barajın yapılmasını sağlamak için ıslah edilen ve vadinin bütün sakinlerine fayda sağlayan dağ yolu veya yalnızca okuyanların değil, bütün toplumun menfaatine olan yüksek öğrenim gibi şeyler, olumlu dışsallıkların klasik örnekleridir. Üretim veya tüketim faaliyetlerinin sonucunda ortaya çıkan (hava ve su kirliliği, gürültü gibi) zararlar da dışsal kayıplardır.» (*Encyclopédie économique*, éditeurs: X. Greffe, J. Mairesse et J.-L. Reiffers, Paris, Ed. Economica, 1990, t. 1, pp. 1153-1154.) Aynı kitabın 459. sayfasında da tüketici faydasıyla ilgili olarak “sıkışıklık dışsallığı”ndan (“externalité d’encombrement”) bahsedilmektedir. Şöyle ki: «Herhangi bir tüketicinin faydası, diğer kullanıcıların tüketimi ne kadar fazlaysa o kadar azdır. Meselâ ulaştırma ve telekomünikasyon alanlarında söz konusu olan bu olgu, belli bir iktisadî failin refahı, sadece kendi kararlarına değil, kendi ‘dışındaki’ faillerin kararlarına da bağlı olduğu ölçüde dışsallık olarak nitelendirilmektedir.» (*Çevirmenin notu.*)

Millî muhasebe sisteminde, OECD tarafından belirlenen sınıflandırmaya da uygun olarak, harcamalar şu üç büyük kategoriye ayrılmaktadır: -İdarelerin tüketim harcamaları ile borçların faizlerini içine alan- işletme (“fonctionnement”) harcamaları, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları.

Yine 1992 yılında, %53,5’lik kamu harcamalarında, kamu makamlarının tüketim harcamalarının payı %18,6 ve transferlerin payı da %26,2 idi.

Tüketim kavramı, personel harcamaları ile “ara tüketim” (“consommation intermédiaire”) harcamalarını, yani kamu makamlarınca satın alınan mal ve hizmetlere yapılan harcamaları, fakat aynı zamanda, -aslında daha çok gayri maddî yatırımlar olarak telâkki edilmesi gereken- eğitim, araştırma ve sağlık harcamalarını kapsamaktadır.

Devlet bütçesiyle ilgili olarak ise, hukuk dilinde “olağan” (“ordinaire”: “âdi”) harcamalar denen carî harcamalar (işletme harcamaları) ile sermaye (yatırım) harcamaları ayırımına rastlanmaktadır. Bu ayırımı da, eğitim ve araştırmanın finansmanı, bu harcamalardan ilkinde dahil edilmiştir. Bunun gibi, bazı altyapı (yollar, hava alanları, v.s.) bakım harcamaları da carî harcamalar içinde yer almakta, oysa, aradaki sınır pek belirgin olmamakla beraber, haberleşme şebekesinin ıslahıyla ilgili harcamalar, sermaye harcamaları sayılmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Konseyinin yukarıda da anılan raporuna göre, 1992 yılında, carî harcamalar toplam bütçenin %86,1’ini (GSYİH’nın %17,6’sını) teşkil etmekte, sermaye harcamaları ise bütçenin %13,9’unu meydana getirmekteydi. Sermaye harcamaları, 1949 yılında GSYİH’nın %5,9’u oranında iken, 1992’de bu oran %2,8 olmuştur.

Son olarak, bir de devlet memurlarının görev dağılımı hakkında bilgi verilmesi faydalı olabilir.

“Alternatives économiques” isimli aylık derginin 1998 Aralık sayısında yayımlanan tahminlere göre, Devlet ve mahallî idareler memurlarının %78’i mal ve hizmet üretimine katılmakta, %5’i kamu politikalarının tasarlanması, hazırlanması ve denetlenmesinde rol almakta ve %17’si de idare, sevk, işletme görevleri ifa etmektedir.

1980-1995 yılları arasında, (Posta ve telekomünikasyon dahil) toplam memur sayısı 4,6 milyondan 5,3 milyona yükselmiştir. Bu, %15’lik bir artış demektir ve böylece kamu istihdamının genel istihdamdaki payı %21’den %23,7’ye çıkmıştır.

1995 yılında, kamu idarelerinin tamamının personel harcamaları, GSYİH'nın %14,4'ünü meydana getirmiştir.

Görülmektedir ki, daha büyük veya daha küçük devlet hakkındaki ideolojik kavgaların ötesinde, asıl kazanması gereken, devletin etkinliğinin sağlanması ve devletin işleyiş maliyetinin, aynen kamu iktisadî teşebbüslerinin (“entreprises publiques”) tamamı için de geçerli olduğu gibi, ancak onun karşılık olarak sunduğu sosyal hizmet ve yardımlara (“prestations”) göre yargılanabileceği fikridir.

## **B.- İKTİSADÎ FAALİYETİ DESTEKLEYEBİLMEK İÇİN AVRUPA BİRLİĞİ BÜNYESİNDE BÜTÇE POLİTİKALARI KOORDİNE EDİLMELİDİR**

1991 yılından beri Avrupa ekonomisinde büyüme arz faktörleri tarafından bloke edilmiş değildir. Şöyle ki: enflasyon düşüktür, dış ticaret fazla vermektedir, iktisadî teşebbüslerin durumu topluca (“globalement”) iyidir ve ne üretim kapasiteleri, ne de emek piyasası üzerinde gerginlik vardır (hatta tam tersine). Avrupa ekonomisi bilhassa talepteki dinamizm eksikliğinin acısını çekmiştir ve hâlâ da çekmektedir.

Yine de, Avrupa ülkeleri, büyüme perspektifleri daha az elverişli olduğu halde, bütçe açıklarını azaltmakla mükellef tutulmaktadırlar.

Avrupa'da açık-seçik bir makroekonomik strateji ve koordineli bütçe politikaları, acaba Birliği bu açmazdan kurtarıp büyümeye yardımcı olabilir mi?

Amsterdam Avrupa Konseyince benimsenen İstikrar ve Büyüme Paktına göre, Öroya katılan devletler, orta vadede dengeli veya fazla veren bir bütçe durumuna sahip olma taahhüdünde bulunmaktadırlar. Ayrıca, anılan devletler bütçe hedeflerinin, bunlara nasıl ulaşılabileceğinin ve tahminlerin zımnî hipotezlerine (“hypothèses sous-jacentes”) ne kadar duyarlı olduğunun belirtildiği programlar sunacaklardır. Bu programlar birkaç yıllık olup aşırı bir bütçe açığı riski ortaya çıkar çıkmaz derhal yeniden güncelleştirilerek düzeltilecek ve kamuoyuna ilân edilecektir.

Avrupa Komisyonu, fiilî veya tahminî bütçe açığı %3'ü geçtiği zaman bir rapor düzenleyecek ve bu fazlalık, alışılmamış bir hadisenin ardından veya devlet iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkarsa ya da gerçek GSYİH'da yıllık en az %2'lik bir düşüş kaydedilirse istisnâ kabul edilecektir.

Avrupa Para Birliği'nin (UEM) üçüncü safhasında makroekonomik politikaların koordine edilmesi meselesi, 1997 Aralığında Lüksemburg'ta Avrupa Konseyi'ndeki tartışmaların merkezinde yer almış, ancak Konsey tarafından bu yönde hiçbir zorlayıcı karar da alınmamıştı. Koordinasyon meselesi halen de devletlerin iyi niyetine bırakılmış durumdadır ve üzerinde kafa yorulmayı ve uygulamaya konmayı beklemektedir.

Gereken, tek bir para politikası ile merkez dışı, ama bütçe açığı standartlarına tabi bütçe politikaları arasında (Anglosaksonların “policy mix”: “karma politika” şeklinde ifade ettikleri) bunların her ikisini birleştiren bir orta yol bulmaktır.

Fransız Milletlerarası İlişkiler Enstitüsü (IFRI) Müdür Yardımcısı Bay Pierre Jacquet'ye göre<sup>6</sup>, zor dönem, açıkların müsaade edilen üst sınıra çok yakın bulunacağı dönem olacaktır. Çünkü o zaman bütçe manevra sahası çok daralacaktır. Bunun içindir ki: *«Bu geçiş döneminde müzakere, bütçenin zapturapt altına alınmasının (“la maîtrise budgétaire”: bütçeye hakim olma) ne olduğuna dair müşterek bir yoruma yönelmelidir. Bu yorum da şudur: Bütçe üzerinde tam bir kontrol kurmak, bir yandan, -bütçe açığı veya kamu harcamalarıyla ilgili bir hedefe bağlı kalmaktan çok daha fazla- kamu harcamalarının ödenebilmesini dikkatle takip etmek (“veiller à la solvabilité de la dépense publique”), öte yandan da şu anlayışla ülkeler arasında koordinasyonu sağlamaktır: Bütçe disiplini problemi, ülke ülke desantralize bir disiplinden çok Öro bölgesinin toptan bütçesi olarak ele alınmalıdır.»*

Bu açıdan, 24-25 Ekim 1998 tarihlerinde Pörtschach'da toplanan Gayrresmî Konseyin (“Conseil informel”) ulaştığı sonuçları memnuniyetle karşılamak gerekir. Bu toplantıda, yatırım mahiyetindeki kamu harcamalarının amortismanının bütçe açığına atılamayacağını prensip olarak kabul etmek ve para politikasının iktisadî faaliyeti uyarma görevi üstlenmesini dilemek yönünde bir fikir birliği belirmiştir. Açıkça ifade edilen ortak hedef, büyüme ve istihdam hedefi oldu.

Geçen 4 Aralık (1998) günü, Öro bölgesine dahil on bir ülkenin merkez bankalarının yönlendirici faiz oranlarının (“taux directeurs des banques centrales”) hepsinin aynı anda düşürülmesi, bu bakımdan çok cesaret vericidir.

---

<sup>6</sup> “L'Union monétaire et la coordination des politiques macro-économiques”, *rapport du Conseil d'analyse économique. La documentation française 1998.*

## **C.- HARCAMALAR BİRKAÇ YILLIK DÖNEMLER HALİNDE PROGRAMLANMALI VE SONUÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ GENELLEŞTİRİLMELİDİR**

Kamu harcamalarına yenilenmiş bir yaklaşım, hem birkaç yıllık bir vizyon ve hem de bunun sonuçlarının sürekli olarak değerlendirilmesi mecburiyeti üzerinde temellendirilmelidir.

### **1.- Harcamalarla ilgili olarak birkaç yıllık bir vizyona sahip olmanın avantajları**

İktisadî süreçlerin bir yılı aşan bir vizyonuna sahip olmak; iktisadî politikalar, o ânın -işsizlik gibi- en ciddî aksaklıklarıyla mücadele etmeye imkân verecek mahiyettedir şeklindeki iddiayı da daha inanılır kılmaya yarayabilir.

O zaman demokratik bir tartışma, birkaç yılda ulaşılabilecek öncelikli hedefleri seçmeye ve bunun için gerekli araçları -ki bu durumda bütçe araçları- ortaya koymaya imkân verir.

Dahası, birkaç yıl sürecek bir eylem programı ortaya koymak için gerekli ödenekleri tahmin etme kapasitesi, herhalde yönetimi rasyonelleştirmede, dolayısıyla tasarruf sağlamada da önemli bir kaynaktır.

(Herhangi bir) sanayiye değişen şartlara intibak ettirme (“reconversion industrielle”), bir kamu hizmetini modernize etme, teknolojik bir sektöre destekleme veya memurlara ücret verme usûlünü yenileme gibi konularla ilgili herhangi bir plan, malî ihtiyaçların sağlam bir takdirine ve ayrıca, öngörülen finansman dilimlerine riayet edileceği garantisine dayanarak bir süreye yayılmalıdır.

İşletmecilikde esneklik ve bunun sonucu olarak araçların amaçlara uyarlanması, ayrıca düzenli ve gayet tabii olarak zorunlu mahiyetteki denetimler, aynı zamanda kamu fonlarının iyi bir şekilde yönetilmesinin de garantileridir.

Olabildiğince sık bir şekilde kısa vadeli bir proje mantığının yerine geçecek bu programlama mantığı, söz götürmez bir şekilde devletin modernizasyonu yönünde yer almaktadır.

Bir örnek, yani 1985 yılından itibaren Sınaî Teçhizat Bakanlığınca (“ministère de l'équipement”) yapılan “hedefler-araçlar” planları örneği sık sık anılır. Bu planlar, insan kaynaklarının yığılmasını önleyici planlı bir yönetimine (“une gestion plifiée des ressources humaines définie au niveau



déconcentré”) dayanmaktadır. Böylelikle ki, bir araçlar yönetiminden amaçlara göre bir yönetime geçmek mümkün olmuştur. Somut olarak, Bütçe Bakanlığıyla, personel miktarının birkaç yıllık seyrini düzenleyen bir sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme, bu suretle yapılan tasarrufların, işletme veya yatırım ödeneklerine dahil edilerek yeniden değerlendirilmesini öngörmektedir.

Bir de, aslında iyi yönetim ve tasarruf kaynağı olması gereken plan sözleşmeleri veya programlama kanunları gibi halihazırdaki bir yılı aşan yönetim mekanizmalarının, kısa vadeli sıkı bütçe gerekçesiyle bir türlü uygulamaya konmaması gibi bir paradoksla karşı karşıyayız.

Şüphesiz, başlangıçta program müsaadelerini veya plan sözleşmelerini haklı kılan geleneksel altyapı yatırımları, esas itibarıyla artık devletin değil, - bundan böyle kamu idarelerinin toplam yatırım hacminin neredeyse dörtte üçünü gerçekleştiren- mahallî idarelerin sırtındadır. Bununla beraber, birkaç yıllık programlama; araştırma veya öğretim gibi maddî olmayan yatırımlar alanında yeniden değer kazanabilir.

İhtiyaçların geleceğe dönük bir analizi ile ileriye görmeye dayalı bir yönetimin gerekli olduğu bir başka sektör daha vardır. Bu, devletin insan kaynaklarının yönetilmesidir. İşe alma, statülerin değişmesi ve eğitim politikaları programlanmalı ve maliyetleri hesaplanmalıdır.

Fransa’da, yakın bir tarihe kadar, kamu maliyesinin kısa vadedeki seyrinin bir projeksiyonu yoktu. İstikrar ve Büyüme Paketi, bu konuyla ilgili olarak, Öro bölgesine dahil her devletten, bütçe konsolidasyonunu sağlayan üç yıllık bir programlama istemektedir. Öyleyse bundan böyle, hiç olmazsa ana doğrultularıyla, birkaç yıllık bir bütçe programlamasının gerekliliğini kabul etmek durumundayız.

Kamu harcamalarının bir yıllık olarak planlanması şeklindeki yaklaşımla ilgili katı tavır, bir belirsizlik faktörü olmasının yanı sıra, kamu idarelerinin israfı destekleyen davranışlar içine girmesine de sebep olmaktadır. Çünkü idareler, olağan harcamalarla ilgili ödenekleri bir yıldan öbürüne aktarmadaki kısıtlı imkânları yüzünden<sup>7</sup>, yıl sonunda, her türlü etkinlik kaygısından uzak bir tavrıyla, mevcut ödeneklerin tamamını eritmeye çalışmaktadırlar.

---

<sup>7</sup> 2 Ocak 1959 tarihli kanun hükmünde kararnamenin (“ordonnance”) 17. maddesi şu şekildedir: «Program müsaadeleriyle ilgili hükümler saklı kalmak şartıyla, bir bütçe adına tahsis edilen ödenekler, sonraki bütçe adına hiçbir hak doğurmazlar.

Kamu harcamalarının zapturapt altına alınması, bu cendereyi gevşetmeyi gerektirmektedir.

Bu yönde bir gelişme işareti, yukarıda gördüğümüz gibi, İstikrar ve Büyüme Paktyla, herbir Öro bölgesi ülkesinin, üç yıllık kamu maliyesi programlaması sunmakla mükellef tutulmuş olmasıdır. Bu gelişmeye bir başlangıç, 23 Aralık 1998 günü, Meclisimizin Bütçe Komisyonu huzurunda yapıldı. O gün, İktisat, Maliye ve Sanayi Bakanı ile Bütçeden sorumlu Devlet Bakanı, kamu maliyesinin, günümüzden 2002 yılına kadar uzanan birkaç yıllık programını (“programme pluriannuel”) sundular. Muhakkak ki, gelecekte, daha önceden yapılacak bir hazırlık, büyük iktisadî ve malî tercihlerin incelenmesi gibi bu kadar temel bir faaliyete yakışır ölçüde çok yönlü bir tartışma (“un débat contradictoire”) geliştirmeye imkân verebilir.

## **2.- Değerlendirme, bütçe kararına yardımcı bir araç haline gelmelidir**

Değerlendirme<sup>(\*)</sup>, bir politika veya özgül bir program hakkında, titizlikle toplanan ve bir hadise hakkında gerçek bir bilgiye götüren verilere dayalı bir yargı ifade etmeyi hedef alır.

Ona muhtelif hedefler yüklemek mümkündür: Bir icraatın etkinliğini incelemek, üretkenliği ölçmek veya İngilizlerin “*value for money*” dedikleri şey, yani aynı sonuca daha az bir maliyetle ulaşıp ulaşılamıyacağını bilmek gibi. Değerlendirme, aynı zamanda, kullanılan araçların tam uygun olup olmadığını belirlemek için bir politikanın uygulanma şartlarıyla da ilgilenebilir.

---

"Bununla beraber, sermaye işlemleri için kullanılabilir ödenekler, Maliye Bakanının kararnamesiyle (“arrêté”), sonraki yılın tahsisatına ilâveten, aynı tutarda bir tahsisat ayrılarak aktarılırlar. Aktarmanın yapılmasından önce, Bakanlar, kullanılabilir ödeneklerin üçte ikisini aşmamak üzere, carî yılın 1 Ocak günü yürürlükte olan işlemlerin sürdürülmesi için gerekli harcamaları taahhüt edebilir ve bunlarla ilgili ita emri verebilirler.

"Maliye Bakanının kararnamesiyle, bütçe kanununda listesi bulunan bazı fasıllardaki kullanılabilir ödenekler ve ayrıca, ilgili faslın tahsisatının onda biriyle sınırlı olarak, fiilen taahhüt edilmiş, ama henüz ita emri verilmemiş harcamalara tekabül eden ödenekler de aktarılabilir.»

Sermaye harcamalarıyla ilgili olarak şu hususa dikkat edilmelidir: Bütçe fasikülleri, program müsaadelerinin sonucu olarak ödemelerin vadelere göre sıralanmasını (“échelonnement”) öngören tahmini vade kütükleri (“échéanciers”) göstermektedir. Öyle görünüyor ki, bu vadelere göre sıralama, bütçe kanun tasarısının hazırlanması sırasında, bütçeden sorumlu Bakan ile diğer harcamacı Bakanlar (“ministres dépenriers”) arasında pek az tartışma doğurmaktadır.

1997 yılı sivil bütçelerinden 1998 yılına aktarılan ödeneklerin tutarı, 46,8 milyar Franga ulaşmıştır. Bu miktarın 31,3 milyar Frangı yatırım ödenekleri, 11 milyar Frangı bütçe kanununa ekli H cetveline kayıtlı ödenekler ve 1,8 milyar Frangı da taahhüt edilen harcamalar başlığı altındaki ödeneklerdir.

(\*) Daha çok “değerlendirme” kelimesiyle karşıladığımız “évaluation”, takdir, değerlendirme, ölçme gibi anlamları da içermektedir. Dolayısıyla, buradaki “değerlendirme” terimini daha çok ölçmeye, hesaplama dayalı bir değerlendirme olarak anlamak gerekir. (*Çevirmenin notu.*)

Değerlendirme Bilimsel Konseyi<sup>8</sup> Başkanı Bay Jean-Claude Thœnig'e göre, Fransa'da bu aracın kullanılışı, Bakanlıklarda -istihdam ve eğitim alanlarında olduğu gibi- pek çok değerlendirme çalışması yapılmakla beraber, tatminkâr seviyede olmaktan uzaktır. Zira bu bilgiler millet ölçeğinde çok az kullanılmakta ve bütçe hazırlığından bağımsız bir gelişme seyri içinde bulunmaktadırlar.

Bay Jean-Claude Thœnig, İngiltere'de 1983'te kurulmuş olan *National Audit Office*'i (Sayıştay'ı) örnek göstermektedir. Bu kurum, Parlamento adına, tutumluluk, etkinlik ve verimlilik açısından Bakanlık birimleri ile kamu kuruluşlarının faaliyetlerini incelemek ve her yıl "*value for money*" türü elli rapor hazırlamakla görevlidir.

Fransa'da, değerlendirme programlarının başlatılmasında ve bilhassa sonuçların kullanılmasında, Devletin en üst kademesinde, aşırı bir merkezîleşme görülmektedir. Bunun sonucu, değerlendirme alanında, hükûmet seviyesindeki siyasî karar mercilerine ve onların bu araç karşısında şu veya bu derecedeki duyarlılıklarına sıkı bir bağımlılıktır. Halbuki, bir değerlendirme prosedürünün, sonuçların yayımlanmasına ("diffusion": yaygınlaştırma; dağıtma) kadar kendi tabîi seyrini izlemesi ve kamu makamlarının bu seyri kesme imkânlarının olmaması şarttır.

Fransa, bu sahada, ("RMI", bilgi-işlemeleştirme -"informatisation"-, enerjinin kontrolü -"la maîtrise de l'énergie"-, Sınâî Teçhizat Bakanlığının modernizasyonu gibi) birçok politikanın değerlendirilmesi ile nisbî bir başarı sağlamış olmasına rağmen, Avrupa'da yalnız kalmıştır. İstihdamla ilgili beş yıllık kanun, 82. maddesinde, Hükûmet tarafından Parlamento'ya sunulan bir yarı-yol raporu ("un rapport mi-parcours") şeklini kazanması gereken özgül bir değerlendirme prosedürü öngörmekteydi. Altı parlamenter ile Hükûmetçe tayin olunan altı üyeden müteşekkil bir karma komisyonun bu raporun hazırlanmasına katkıda bulunması gerekmektedir. Oysa 1997 Şubatında yayımlanan rapor, Parlamento'ya hiç sunulmadı ve daha kötüsü hiç tartışılmadı.

Bütçe stratejisi ile değerlendirme talebi arasındaki bağ, hatta değerlendirme sonuçları hemen bütçe kararına dönüşebilir olmasa da, her zaman mevcut olmalıdır. Fakat değerlendirme, aynı zamanda, gerçeklerin daha iyi bir

---

<sup>8</sup> Değerlendirme Bilimsel Konseyi (Conseil scientifique d'évaluation), 22 Ocak 1990 tarihli bir kararname ile kurulmuş, bu kararname 18 Kasım 1998 tarih ve 98-1048 sayılı bir kararname ile feshedilmiştir. Bundan sonra D.B.K.'nin yerine bir Değerlendirme Millî Kurulu (Conseil national d'évaluation) geçmiştir.

bilgisini elde etmeye de imkân vermelidir. Bu açıdan, 1994 yılında lağvedilen Gelirleri ve Maliyetleri İnceleme Merkezi (“Centre d’étude des revenus et des coûts: CERC”) tarafından gerçekleştirilmiş çok öğretici bir incelemeye<sup>9</sup> atıfta bulunacağız. Bu inceleme, bir kamu hizmetinin üretkenliğinin, kamu politikalarınca onun için tespit edilmiş hedeflere ulaşma derecesinin, kullanıcıların tatmin derecesinin ve o hizmete özgü performansın (Sonuçlar/Maliyet) fonksiyonu olarak ölçüldüğünü hatırlatmaktaydı. Bir hizmetin toptan üretkenliğinin ölçümü, yalnızca emeğin üretkenliğinin ölçümüyle sınırlı kalmamalı, daha başka üretkenlik kaynaklarını da içine almalıdır. CERC, somut örneklerle ve bunlardan da özellikle şu ikisine dayanmaktadır: Aile yardım sandıkları ve Savunma Bakanlığının kuvvet birimleri (“les unités forces”). Buralarda, bütün ürünler (verilen hizmetler) ve üretmek için ortaya konan araçlar (misafir ağırlama masrafları, reklam giderleri, -aile yardım sandıkları için- sandık üyeleriyle evlerinde temas kurma) üzerinde çalışarak önemli miktarda (aile yardım sandıkları için, 1987 ilâ 1990 yıllarında, her yıl bir önceki yıla göre ortalama %4 civarında) üretkenlik kazançları sağlandı.

Bir devlet veya kamu hizmetinin üretkenliğini ölçmek için emeğin üretkenliği dikkate alınacak tek unsur olmadığı gibi, bu hizmeti değerlendirmek, sadece üretkenliğini değerlendirmek demek de değildir. Bu değerlendirme, Hükûmet ve Parlamento tarafından kamu politikaları için tespit edilen hedefler ve muhtelif kuruluşlar için öngörülen misyonlar çerçevesinde alınan sonuçlara bağlıdır. Öyleyse değerlendirme sayesinde açıklığa kavuşturulan sorular, büyük kamu kararları açısından da anlamlı sorular (“des questions pertinentes”) olmalıdır.

Kamu parasının kullanım prosedürlerinin meşruiyetini kontrol mekanizmalarının yanı sıra, Parlametonun, -eğer bütçe tercihleri üzerine ağırlığını daha fazla koymak ve Hükûmetin icraatını gerçekten kontrol etmek istiyorsa- âcilen bu kontrolün sonuçlarını da değerlendirmesi gerekir. Bu iradenin somutlaşması, bir kısım bütçe zorluklarının çözülmesine ve hatta, kamuoyunun gözünde, toplu müdahale ve harcamaların rasyonel bir şekilde açıklanması sayesinde, kamu icraatının meşruiyetinin pekişmesine katkıda bulunabilir.



---

<sup>9</sup> *La productivité globale dans les services publics. La documentation française. 1994.*

## İKİNCİ BÖLÜM

### HALEN, PARLAMENTONUN, KAMU HARCAMALARINDA VERİMLİLİĞİN ARTIRILMASINA FAZLA BİR KATKISI OLMAMAKTADIR

V. Cumhuriyet, vatandaşlarımızın gözünde, yürütme kuvvetine kıyasla yasama kuvvetinde bir zayıflama halini temsil etmektedir. Bu zayıflamanın bütçe ve maliye konularında özellikle belirgin olduğu düşünülmektedir; öyle ki, bazıları, bu yüzden, “Parlamentonun malî yetkilerinin bir gerileme döneminden” bahsedebilmişlerdir<sup>10</sup>.

Bu malî yetkileri düzenleyen bütçe kanunlarıyla ilgili 2 Ocak 1959 tarih ve 59-2 sayılı kanun hükmündeki organik kararname de büyük ölçüde bu gelişmenin bir ifadesi olmuştur.

Bu konuda şu hususu hatırlatmak yerinde olacaktır: Bahsi geçen kararnamenin metni, 1958 yılının son üç aylık döneminde, Millet Meclisi Bütçe Komisyonu ile hiçbir istişarede bulunmadan ve 1956 kararnamesinin bu konudaki usûlü ihlâl edilerek doğrudan Bütçe Müdürlüğü tarafından hazırlanmış ve Anayasanın, kurumların teşkiline imkân vermeye yönelik 92. maddesine dayanarak kanun hükmünde kararname sıfatıyla ilân edilmiştir.

Söz konusu kanun hükmündeki kararname, sonradan sadece küçük çapta iki değişikliğe konu olmuş<sup>11</sup>, kamu hukuku profesörü Bay Guy Carcassonne’un da Çalışma Grubunda söz alarak bildirdiği gibi, sanki bir tür “*tabu*”ya dönüşmüştür.

Elbette inkâr edilemez ki, 2 Ocak 1959 tarihli kanun hükmündeki organik kararnamenin nihaî gayesi, yürütme kuvvetinin lehine olarak V. Cumhuriyet kurumlarında bir etkinlik mantığı geliştirmektir. Bu durumda Parlamentonun basit bir tescil dairesi konumuna düştüğü söylenebilir mi? Böyle bir yargıda

<sup>10</sup> Pierre Lalumière, *Finances publiques*, Armand Colin, 1973.

<sup>11</sup> 2 Haziran 1971 tarihinde, Senatodaki ilk okuma süresini on beş günden yirmi güne çıkarmak maksadıyla organik kararnamenin 39. maddesi ve 16 Aralık 1995 tarihinde de, bütçe görüşmelerinin tek celsede yapılması usûlünü ihdas eden 4 Ağustos 1995 tarihli Anayasa değişikliğinin gereğini uygulamaya sokmak için organik kararnamenin 38 ile 44. maddeleri tadil edilmiştir.

bulunmak Parlamentonun yasama ve kontrol görevlerine göre değişen bir fark gözetmeyi gerektirir.

## **I.- HER NE KADAR BÜTÇE PROSEDÜRÜMÜZ<sup>(\*)</sup> BİR ŞEFFAFLIK EKSİKLİĞİNE MARUZ İSE DE, PARLAMENTONUN ÜSTÜNLÜK HAKKI, ONA, TEORİK OLARAK, KAMU HARCAMALARINA ETKİDE BULUNMA İMKÂNI VERMEKTEDİR**

### **A.- BÜTÇE PROSEDÜRÜMÜZÜN ŞEFFAFLIĞI YETERSİZDİR**

Parlamentonun elinde, kanun koyuculuk görevini yerine getirmek için, bol miktarda, hatta fazlasıyla bilgi bulunmaktadır.

Organik kararnamenin 32. maddesinin emrettiği gibi<sup>12</sup>, Parlamentoya, bütçe kanun tasarısıyla birlikte, Hükûmetten gelen ve yürütmenin tercihleri hakkında Milletın temsilcilerini aydınlatmaya yönelik bulunan bir dizi doküman ulaşır. Bu dokümanlar şunlardır:

- Milletlerarası iktisadî gelişmeleri tahlil eden ve Hükûmet politikasının hedeflerini açıklığa kavuşturan iktisadî, sosyal ve malî rapor. Bu rapor, millet ölçeğindeki tahminî hesapları içerir. Bu hesaplar, bütçe kanununun dayandığı hipotezlerin bir özetidir.
- Açıklayıcı ekler. Bunlar, özellikle, muhtelif Bakanlıkların ödeneklerinin, katma bütçelerin ve Hazine özel hesaplarının yer aldığı mavi sayfalar ile gelir tahminlerinin dökümünü çıkaran ve malî denetimin sonuçları ile bütçe harcamalarını sunan yollar ve araçlar fasikülüdür.

---

(\*) “Bütçe prosedürü (la procédure budgétaire)”, şu dört evreyi kapsamaktadır: Bütçenin hazırlanması, Parlamentoda onaylanması, uygulanması ve uygulanmasının denetimi. (Philippe Braud: *Cours de finances*, Rennes, 1970-1971, s. 8. İşbu tercümemizde en çok yararlandığımız bu kaynak, Rennes Üniversitesi İktisat Fakültesi’nden Hocam Bay Braud’nun 1970-1971 ders yılına ait maliye ders notları teksiridir.) (Çevirmenin notu.)

<sup>12</sup> *Organik kararnamenin 32. maddesine göre:*

«İlgili yılın bütçe kanun tasarısına şu dokümanlar da eklenir:

- İktisadî ve malî dengeyi, bilinen sonuçları ve gelecekle ilgili tahminleri açıklayan bir rapor;
- Özellikle aşağıdaki hususlarda bilgi veren açıklayıcı ekler:

1° Fasıllar halinde düzenlenmiş olarak, “onaylanmış hizmetler”in -müteakip 33. maddede belirtildiği şekilde-maliyeti, “onaylanmış hizmetler”in önceki meblağında yapılması teklif edilen değişiklikleri haklı kılan “yeni tedbirler” ve özellikle istihdam yaratma, istihdama son verme ve istihdamı dönüştürmeyle ilgili ödenekler;

2° Program müsaadelerinin sonucu olarak, ödemelerin gelecek yıllara yayılması;

3° Gelirlerin, harcamaların ve her bir hesap için öngörülen açığın tutarlarının belirtildiği Hazine özel hesaplarının listesi;

4° Vergi benzeri harçların (“taxes parafiscales”) tam listesi;

- Parlamentonun bilgilendirilmesine ve denetimini yapmasına yönelik genel ekler.»

-Genel ekler. Bunlar da, Devletin belli bir sektör veya belli bir konuyla ilgili malî politikasını özetleyen sarı sayfalar ile her Bakanlık için programların maliyetini ve tespit edilen hedefleri sunan, ancak bugün artık ortadan kalkmış bulunan beyaz sayfalardır.<sup>(\*\*)</sup>

(\*\*) Organik karamamenin 12. dipnotta tam metni zikredilen 32. maddesi hükmünce, bütçe kanun tasarısına eklenmesi gereken belgeler bunlardır. 31. madde hükmüne göre ise, tasarının, iki bölüm halinde düzenlenmesi gerekmektedir. Metinde tartışılan konuların daha iyi anlaşılabilmesi için, burada, Fransız bütçe metinlerinin genel bir şemasının çıkarılması herhalde faydalı olacaktır.

#### ANA HATLARIYLA FRANSIZ BÜTÇE METİNLERİ

Fransa'da eskiden "budget" (bütçe) ve "loi de finances" (maliye kanunu) anlamdaş deyimlerdi. (Duverger, s.210.) Ancak, bizim Türkçeye yine de "bütçe kanunu" şeklinde aktardığımız "maliye kanunu", 2 Ocak 1959 tarihli organik karamame ile "bütçe"den daha kapsamlı bir anlam kazandı. (Duverger, s. 210; Braud, s. 8.) O zamandan beri, "yıllık bütçe (veya maliye) kanunu" belgesinde, üç tür hesap yer almaktadır: 1) Genel bütçe ("budget général"), 2) Katma bütçeler ("budgets annexes"), 3) Hazine özel hesapları ("comptes spéciaux du Trésor"). (Duverger, s. 266.)

Genel bütçeyle ilgili olarak iki tür belge bulunmaktadır: a) Asıl bütçe kanunu ("loi de finances proprement dite"), b) Dağıtma (tevzi) karamameleri ("décrets de répartition"). Birinci tür belge, kamu gelir ve giderlerini başlıklara ("titres") ve Bakanlıklara ("ministères") göre tespit ederken, ikinci tür belgeler, ödeneklerin, her Bakanlık bünyesinde fasıllar ("chapitres") halinde ayrıntılı dağıtımını yapmaktadır.

Bu belgelerden ilkinde, "onaylanmış hizmetler" (yıllardır süregelen kamu dairelerinin harcama kalemleri) tek blok halinde (toptan) oylanırken, "yeni tedbirler" (yeni harcama kalemleri) Bakanlıklara ve başlıklara göre ayrı ayrı oylanmaktadır. (Duverger, s. 266 ve 273-274.)

Katma bütçeler, Devletin, tüzel kişiliği olmayan, fakat kendilerine özgü gelir kaynakları olduğu için genel bütçeden ayrı özel bütçeleri bulunan bazı kurumlarının bütçeleridir. Katma bütçeli kurumların en önemlisi Posta ve Telekomünikasyon ("Postes et Télécommunications") İdaresidir. Ayrıca Millet Matbaası ("Imprimerie nationale"), Tarım Sosyal Yardımları ("Prestations sociales agricoles"), Benzin İdaresi ("Essences"), Para ve Madalyalar ("Monnaie et médailles") gibi kamu kurumları da bu kümede yer almaktadır. (Duverger, s. 267-268; Braud, s. 44.)

Hazine özel hesapları, gerçek harcamaların değil, sadece, -bir süre sonra tekrar kendiliğinden geri dönecek-geçici fon çıkışlarının (veya tersinin) söz konusu olduğu durumlar için açılan hesaplardır. Meselâ yatırım yapmaları maksadıyla ve geri ödenmek üzere özel şirketlere verilen avanslar, -sonradan tahsil edilecek savaş tazminatıyla karşılanmak üzere- savaş sonrası yeniden inşa faaliyetleri için yapılan masraflar, saymanlardan -görevden ayrıldıkları zaman iade edilmek üzere- hesap hatası veya suiistimal ihtimaline karşı alınan teminatlar, v.s. 1967 yılında 70 civarında Hazine özel hesabı vardı. Bunlar, 2 Ocak 1959 tarihli organik karamamenin 23 ilâ 29. maddelerindeki tanımlamalara göre, şu altı kategoride mütalâa edilmektedir:

- 1) Özel tahsis hesapları ("comptes d'affectation spéciale"): Bütçenin evrensellik ilkesinin bir istisnaî hükmü olarak belli gelirlerin belli harcamalara tahsisini yapan hesaplardır. Millî Piyango, Sinema Sanayiine Malî Destek, Yol Yatırımı Özel Fonu hesapları gibi.
- 2) Ticaret hesapları ("comptes de commerce"): Tüzel kişiliği olmayan bazı kamu kurumlarının talî bir iş olarak gerçekleştirdikleri sınaî veya ticarî işlemleri gösteren hesaplardır. Hapishane atölyelerinde yapılan imalat gibi.
- 3) Yabancı hükümetlerle -karşılıklı- ödeme hesapları ("comptes de règlement avec les gouvernements étrangers"): Milletlerarası anlaşmalar çerçevesinde yapılan bazı malî işlemleri muhasebeleşiren hesaplardır. Yabancı bir Devlet tarafından bazı Fransız vatandaşlarına ödenen tazminat gibi.
- 4) Parasal işlem hesapları ("comptes d'opérations monétaires"): Parasal mahiyetteki gelir ve giderlerin kaydedildiği hesaplardır. Yabancı dövizlerin satın alınabilmesi için ihdas edilen kambiyo hesabı gibi.
- 5) Avans hesapları ("comptes d'avances"): Hazine tarafından, faizle ve 2 yıl (azamî 4 yıl) vadeyle bilhassa katma bütçeli mahallî idarelere ödünç verilen meblağlarla ilgili hesaplardır.
- 6) İkras hesapları ("comptes de prêts"): Hazine tarafından orta veya uzun vadeyle (4 yıldan fazla) borç verilen meblağlarla ilgilidir. İktisadî ve Sosyal Kalkınma Fonunu (F.D.E.S.) veya sınaî teçhizat mallarını satın almalarını kolaylaştırmak için yabancı devletlere verilen borçlar gibi. (Braud, s. 45-47.)

Katma bütçelerin de, Hazine özel hesaplarının da gelir-gider tabloları, bütçe kanununda, genel bütçeyle yan yana yer almaktadır. Demek ki bu hesaplar için bütçenin birliği ilkesine, yani Devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir belgede toplanması esasına aykırılık söz konusu değildir. (Duverger, s. 266-267.)

Bunlardan başka, bütçe kanunu ve parlamenter denetim dışında kalan bir kamu bütçesi türü daha vardır ki o da özerk bütçedir ("budget autonome"). Mahallî idareler (bölge, il, komün) ile Renault Tekel İdaresi, Fransa Elektrik Kurumu (E.D.F.), Fransa Gaz İdaresi, Fransa Kömür İşletmeleri gibi kurumlar (KİT'ler) bu tür bütçelere sahiptir. (Duverger, s. 270-271; Braud, s. 43.) Fransa toprakları 26 bölgeye bölünmüştür. Bölgeler 100 ile ve iller de 36.547 komüne ayrılmıştır. (*Les institutions de la France*, s. 69.) «Bölge bütçesi, her yılın başında, Bölge İdare Meclisi Üyeleri tarafından oylanır. Bütün malî işlemler, Hazineye bağlı olan Bölge Saymanı ("payeur et comptable régional") tarafından yürütülür ve hesaplar, Sayıştay Bölge Hesap Mahkemesi tarafından denetlenir.» (aynı eser, s. 84.)

2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamenin 2. maddesine göre, "bütçe kanunları (lois de finances)" deyimiyle şu üç tür kanun kastedilmektedir: a) Asıl yıllık bütçe kanunu ("la loi de finances de l'année proprement dite"), b) Düzeltici bütçe kanunları ("les lois de finances rectificatives"), c) Kesin hesap kanunu ("la loi de règlement").

Yıl içerisinde konulan ek ödenekler ("crédits additionnels"), daha çok "bütçe kolektifleri" şeklinde anılan "düzeltici bütçe kanunları" halinde gruplandırılmaktadır. (Duverger, s. 272.) Bunlar, başlangıçtaki bütçe kanununun ("la loi de finances initiale") muhtevasını değiştiren kanunlardır ve bazen ayrıntıda kalan düzenlemelerin çok ötesinde bir öneme sahip olabilirler. (Braud, s. 29.) Organik kararnamenin 34. maddesine göre: «Düzeltici bütçe kanunları, kısmen veya tamamen, yıllık bütçe kanunlarıyla aynı şekil şartlarına uyarak hazırlanır ve avans kararnameleri yoluyla konulan bütün ödenekleri zorunlu olarak Parlamentonun onayına sunarlar.» Yine aynı kararnamenin 38. maddesinin 3. bendinde ise: «Eğer Parlamentonun ikinci oturum dönemi boyunca hiçbir düzeltici bütçe kanun tasarısı teklif edilmezse, Hükümet, en geç 1 Hazirana kadar, Parlamentoya, millî ekonominin ve kamu maliyesinin seyri hakkında bir rapor sunar.» denilmektedir.

Kesin hesap kanununa gelince: «Demokratik bütçe sistemi mantığında, kesin hesap kanunu, bütçenin oylanmasıyla (onaylanmasıyla) başlayan devridaimi kapatan bir işlemdir. Parlamento, bütçe oylanmasıyla, bir yıl için, bir gelir-gider planı yapmış ve bunun uygulanmasına karar vermiş olur. Arkasından, Hükümet ve idarî makamlar, Parlamentonun kararını yerine getirirler. İdarî denetim organları ve Sayıştay da bu uygulamanın kanuna uygunluğunu araştırırlar. Bu denetleme işlemi bittiği zaman, fiilen gerçekleşmiş olan harcamaların ve gelirlerin tamamı bir metinde özetlenip toparlanır ve Parlamentonun onayına sunulur. Bu metin, kesin hesap kanunudur. Prensip olarak, bütün idarî (idarî denetim makamlarınca yapılan), hukukî (Sayıştayca yapılan) ve siyasi (Parlamento tarafından yapılan) denetimin sonucu, bu kesin hesap kanunudur.» (Duverger, s. 345 ve 326-345.)

Organik kararnamenin kesin hesap kanunuyla ilgili hükümleri şöyledir:

"Madde 35.- Yıllık kesin hesap kanunu tasarısı, aynı yıla ait gelir tahsilatı ile harcama emirlerinin kesin meblağlarını tespit eder ve ayrıca, gerektiğinde, avans kararnameleriyle verilen ödenekler ile zorunlu hallerin sonucu olarak yapılan ödenek aşımalarını onaylar.

Bundan başka, yıllık sonuç hesabını ortaya koyar. Bu hesap şunları içerir:

- a) Genel bütçenin gelirleri ile giderleri arasındaki net farkın sonucu olan açık veya fazla;
- b) 24 ilâ 28. maddeler gereğince özel hesapların uygulanmasıyla ortaya çıkan kârlar ve zararlar;
- c) Bir kamu muhasebesi yönetmeliğinde öngörülen şartlarda Hazine işlemlerinin yönetiminin sonucu olabilecek kârlar veya zararlar.

Son olarak, kesin hesap kanun tasarısı, yıllık sonucun, Hazine açıkları sürekli hesabına devrine yetki verir."

"Madde 36.- Kesin hesap kanun tasarısının ekinde şu belgeler yer alır:

- 1° Bilhassa ödenek aşımalarının menşei ile kâr ve zararların mahiyetini belirten açıklayıcı ekler;
- 2° Sayıştayın bir raporu ve saymanların ferdî hesapları ile Bakanların muhasebesinin birbirine uygunluğuna dair genel bildirim.

(...)"

"Madde 38.- 2. bent: Kesin hesap kanun tasarısı, en geç, bütçenin uygulanma yılını izleyen yılın sonuna kadar (Parlamentoya) sunulur ve dağıtılır."

Asıl bütçe kanunu, iki kısım halinde düzenlenmektedir. Birinci kısım, "malî dengenin (bütçe denkliliğinin) genel şartlarını tespit etmekte, Hükümetin malî politikasının genel yönelimini yansıtmaktadır. Bu kısım, (organik kararnamenin 31. maddesinde yer aldığı üzere,) ilkin, ayrıntılı bir şekilde kamu gelirlerini tahmin etmekte ve bunların tahsili için Hükümeti yetkilendirmektedir. İkinci olarak, büyük harcama kategorilerinin tavanlarını tespit etmektedir. (Organik kararnamenin 6. maddesi, «Devletin sürekli giderleri»nin sınıflandırmasını yapmaktadır.) Bütçe kanunu, büyük harcama kütlelerini ("grandes masses de dépenses"), önce, kesin nitelikli işlemler ("opérations à caractère définitif") ve geçici nitelikli işlemler ("opérations à caractère provisoire") şeklinde ikiye ayırmaktadır. Harcamalar, ayrıca, iktisadî bir sınıflandırmayla: 1) İşletim



harcamaları (“dépenses de fonctionnement”), 2) Sermaye harcamaları (“dépenses en capital”) ve idarî bir sınıflandırmayla: 1) Sivil harcamalar (“dépenses civiles”), 2) Askerî harcamalar (“dépenses militaires”) şeklinde gruplandırılmaktadır. Bunlardan olağan sivil harcamalar (“dépenses ordinaires civiles”), sivil sermaye harcamaları, askerî olağan harcamalar ve askerî sermaye harcamaları kesin nitelikli işlemlerdir. Harcamalar, genel bütçe, katma bütçeler ve Hazine işlemlerinde de bu sınıflandırmaya uyarak gösterilmektedir. Hazine işlemlerinden sadece özel tahsis hesapları (“comptes d’affectation spéciale”) kesin nitelikli işlemler, diğerleri (ikraz hesapları, avans hesapları, v.s.) ise geçici nitelikli işlemler arasında yer almaktadır. Bütçe kanununun ilk kısmı, üçüncü olarak da, Hükûmeti, «Hazine giderlerinin tamamını ve gerekirse bütçe çıkmazını karşılamaya imkân veren istikraz işlemleri hususunda yetkilendirmektedir». (Duverger, s. 274, 267 ve 45; Braud, s. 24-25.)

“Hazine çıkmazı (impasse de trésorerie)” veya “bütçe çıkmazı (impasse budgétaire)”, bilhassa 2 Ocak 1959 organik kararnamesinden sonra Fransız maliye terminolojisinde yerini almıştır. “Bütçe çıkmazı” kavramı, kesin ve geçici harcamalar ayırımının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kesin nitelikli işlemlerin gelirler (“ressources”) ile giderler (“charges”) farkı, bütçe fazlası (“excédent budgétaire”) veya bütçe açığı (“déficit budgétaire”), geçici nitelikli işlemlerin gelirler ile giderler farkı da, bu işlemlerin fazlasını veya açığını vermektedir. Böylece birinci tip işlemler ile ikinci tip işlemlerin toplamıyla, “bütçe çıkmazı” (veya “toplam bütçe fazlası”) bulunmaktadır. Sağlıklı bir kamu maliyesi için, kesin giderlerin (“dépenses définitives”) kesin gelirlerle (“ressources définitives”; vergiler, mülkî gelirler, v.s.) karşılanması ve kesin nitelikli işlemler seviyesinde bütçe denkliliğinin sağlanması gerekir. Hazine özel hesaplarının beş türünü içeren geçici nitelikli işlemler seviyesinde de, geçici giderler, yine Hazine işlemleriyle finanse edilmelidir. Yalnız, burada da, yine sağlıklı bir maliye açısından, kısa vadeli giderlerin (avanslar, kısa vadeli ikrazlar) kısa vadeli Hazine gelirleri (Hazine bonoları) ve uzun vadeli giderlerin de (yatırım ikrazları) uzun vadeli gelirlerle (istikrazlar) finanse edilmesi şarttır. Fransız Hükûmeti, enflasyonla mücadele çerçevesinde, 1960’lı yıllarda böyle bir malî politika takip etmekteydi. “Bütçe çıkmazı”nın malî piyasalardan veya Merkez Bankasından yapılan istikrazlar yerine “para yaratma” (“création monétaire”: karşılıksız para basma) yoluyla karşılanmaya gidilmesi ise, enflasyonu körükleyen bir malî politika izlemek demektir. (Duverger, s. 227-229; Braud, s. 32-41; *Dic. éco. et social*, s.56-57; *Dic. d’éco. et de sc. soc.*, s. 207.)

Asıl bütçe kanununun ilk kısmının bütün maddeleri, -organik kararnamenin 40. maddesi gereğince- kesinlikle ikinci kısmından önce müzakere edilip oylanmak zorundadır. Böylece, Parlametonun, her Bakanlığın ödeneklerini müzakere etmeden önce, bu kısımda yer alan -organik kararnamenin 31. maddesindeki ifadeyle- «malî dengenin verileri»ni bilmesi ve bu bilgiler çerçevesinde bir karara varması istenmiştir. (Duverger, s.275.)

Bütçe kanununun ikinci kısmı ise “Dairelerin İmkânları ve Özel Hükümler (Moyens des services et dispositions spéciales)” başlığını taşımakta, Bakanlara ödenekleri kullanma yetkisi vermekte ve ödeneklerin ayrıntılı dökümü için ekli cetvellere atıfta bulunmaktadır. “onaylanmış hizmetler(services votés)”, “yeni tedbirler (mesures nouvelles)” ayırımına uygun olarak, “onaylanmış hizmetler”in dağıtımı yapılmaz ve bunlar toptan oylanırken, “yeni tedbirler”in başlıklar ve Bakanlıklara göre dağıtımı yapılmakta ve bunlar ayrı ayrı müzakere edilip oylanmaktadır. Bu ikinci kısım, ayrıca, «genellikle vergi mevzuatında (veya daha geniş olarak bütçe hukukunda) değişiklikler yapan bir takım kalıcı hükümler içermektedir». (Braud, s. 25.) Bu kısımda, bunlardan başka, “program müsaadeleri veya yetkilendirmeleri (autorisations de programmes)” yer almaktadır. Bunlar, bilhassa Kalkınma Planı çerçevesinde, (büyük bayındırlık çalışmaları, silâhlanma programları, yeniden inşa faaliyetleri gibi) gerçekleştirilmeleri birkaç yıla yayılan programlardır. 2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamenin hükümlerine göre, bu harcamalar için süre kısıtlaması yoktur. Oylandıkları zaman harcama taahhüt edilmiş olmakta, ancak ita emri ve ödeme için her yıl Parlametodan bütçe kanunuyla yetki almak gerekmektedir. (Duverger, s. 247-250.)

Asıl bütçe kanunu tasarisından başka daha birçok tamamlayıcı bütçe belgesi bulunmakta ve bunlar, tasarrınin ekleri olarak Parlametonun bilgisine sunulmaktadır. Organik kararnamenin 32. maddesine göre, Hükûmet, bu çerçevede üç dizi belge hazırlayıp sunmakla mükelleftir: 1) İktisadî ve malî rapor, 2) Açıklayıcı ekler, 3) Genel ekler.

İktisadî ve Malî Rapor, “Milletin İktisadî Hesapları”na göre hazırlanmakta, ülkenin iktisadî ve malî dengesinin temel verilerini tespit etmekte, büyüme hızı, tasarruf hacmi, ödemeler dengesinin seyri, v.s. hakkında kesinleşmiş bilgileri sunmakta ve gelecekle ilgili tahminlere yer vermektedir. (Braud, s. 26.)

Açıklayıcı ve genel ekler ise, bilhassa ek cetveller ve dağıtım kararnameleridir.

Ek cetveller (“états annexes”), alfabetik olarak A’dan I’ye kadar sıralanmaktadır. A cetvelinde bütçe gelirleri yer almakta, B ve C cetvelleri “yeni tedbirler”in maliyetinin ve muhtelif Bakanlıklara göre dağılımının dökümünü yapmakta, E cetveli vergi benzeri harçların (“taxes parafiscales”) ve bunlardan yararlanan kuruluşların tam listesini çıkarmakta, D, F, G ve H cetvelleri “bazı ödeneklere mahsus hukukî rejimler” çerçevesinde “önceden taahhüt yetkilendirmelerini, tahmini ödenekler ile ihtiyat ödeneklerinin listesini,

Fakat, Bay Jean-Pierre Lassalle'in de belirttiği gibi<sup>13</sup> : «**Asıl mesele, bu dokümanların gerçekte ne kadar fayda sağladığıdır. Yani kullanılabilir durumda mıdır ve kullanılmakta mıdır? Yoksa zaten kendi tercihlerini kabul ettireceğinden emin olan yürütmenin elinde bir kozdan mı (“un alibi commode”) ibarettirler?»**

ödenek ertelemelerini (“reports de crédits”) gerektirecek harcamaların tablosunu” içermektedir. I cetveli ise, 1960'lı yılların sonunda ihdas edilmiş olup Konjonktürel İcraat Fonuna (“Fonds d'action conjoncturelle”) kaydedilen ödeneklerin başlıklar ve Bakanlıklar itibariyle dağıtımını yapmaktadır. (Braud, s. 26.)

Dağıtım kararlarına (“décrets de répartition”) gelince, bunlar da, Bakanlıklara verilen ödeneklerin her bir Bakanlık için ayrı ayrı ve ayrıntılı dağıtımını yapmakta, bu maksatla her bir Bakanlık için ayrı bir kararname çıkarılmaktadır. Dağıtım kararlarında harcamalar önce 7 başlık (“titre”) altında toplanmıştır. Bunlardan ilk dördü, olağan harcamalarla, son üçü de sermaye harcamalarıyla ilgilidir. Sonra her başlık, idarî bir sınıflandırmayla, bölümlere (“parties”) ayrılmıştır. Bölümler de, “temel bütçe birimi olan” fasıllara (“chapitres”) ayrılmakta, bunlar da maddeler (“articles”) ve paragraflara bölünmektedir. Fasıllar, dört rakamlı bir numaralandırmaya tabi tutulmuştur. Meselâ 31-01 faslı, bütün Bakanlıklarda, merkezi idare personeline yapılan asıl maaş ödemelerini göstermektedir. Bu numarada, 3: III. başlık (dairelerin imkânları), 1: birinci bölüm (asıl maaşlar), 01: birinci fasıl (merkezi idare) demektir. (Braud, s. 26-29.)

Ödeneklerin dağıtımını gösteren belgeler, her Bakanlık için, renkleri farklı üç ayrı fasikül halinde düzenlenmiştir. “Yeşiller (les verts)”, onaylanan ödenekleri özetlemektedir. Ayrıca, başta “Kullanımdaki Bütçe Vasıtaları (moyens budgétaires en emplois)” olmak üzere, daha başka belgeler de içermektedir. Bütçe kanununun oylanmasından sonra yayımlanır. “Maviler (les bleus)”, önce (yenilenmeyen ödenekler veya birkaç ay için verilen ödeneklerin bütün yıla yayılması gibi) düzeltmelerle beraber “onaylanmış hizmetler”in (ki bunlara “müktesep tedbirler -mesures acquises-” de denmektedir), sonra da “yeni tedbirler”in (ödeneklerdeki artış ve azalışların) dökümünü yapmaktadır. Bütçe kanun tasarısına eklenen ve iktisadi durumu analiz edip bütçe kanun tasarısına temel olan hipotezler ile politikayı açıklayan “İktisadi, Sosyal ve Mali Rapor” gibi genel belgeler de, “mavi fasikül” içinde yer alır. Bütçe kanun tasarısının “Yollar ve Vasıtalar Tablosu”, Devlet gelirlerinin tahmin tablosudur. “Yol ve Vasıtaların Değerlendirilmesi (Evaluation des voies et moyens)” başlıklı mavi ek, bu gelirlerin seyrini ayrıntılı olarak ele alır ve dayanaklarını gösterir. Ve nihayet “Sarılar (les jaunes)” ise, olağan harcamaların, fasıl ve maddeler halinde dağılımını vermektedir. (Duverger, s.277; *Lexique budgétaire et fiscal*.)

Parlamentere sunulan bütçe eklerinin tamamına verilen genel ad “bütçe fasikülü (fascicule budgétaire)”dür. Yani açıklayıcı mavi ekler, bilgilendirici sarı ekler ve bir Bakanlığın birkaç yıllık programını içeren beyaz ekler. (*Lexique budgétaire et fiscal*, s. 6.)

«Bütçe ve ekleri, 159 bütçe fasikülünden meydana gelmekte ve bunlar 24 ilâ 25 bin sayfa tutmaktadır. Üst üste konulduklarında 2,3 m yüksekliğinde ve 50 kg ağırlığında bir deste yapmaktadırlar. Dağıtılan nüshaların tamamı 280.000 fasiküldür ve bunların basımında 90 ton kâğıt kullanılmaktadır. Bütçe Müdürlüğünde çalışanların sayısı, 200 kişiyi bulmaktadır.» (*Les inst. de la Fr.*, s. 61.) (Kaynaklar: Prof. Maurice Duverger: *Finances publiques*, Ed. P.U.F., Paris, 1968, 6ème éd.; Prof. Maurice Duverger: *Ämme Maliyesi*, Mütercim: İsmail Hakkı Ülkmen, A.Ü. Siyasal B. Fak. Yl., Ankara, 1955; Prof. Philippe Braud: *Cours de finances*, Rennes, 1970-1971; *Dictionnaire de la Constitution. Les institutions de la Vème République*, ouvrage collectif, Ed. Cujas, Paris, 1976; Thomas Suavet: *Dictionnaire économique et social*, Les Editions ouvrières, Paris, 1962; *Les institutions de la France*, ouvrage collectif, Ed. Nathan, Paris, 1994; *Lexique budgétaire et fiscal*; Prof. Dr. İsmail Türk: *Maliye Politikası*, Turhan Ke., Ankara, 1994, 10. baskı; Mahmut Sütçü: *Kamu Maliyesi El Kitabı*, Polat Yl., Ankara, 1991; Prof. Dr. Gülay Coşkun: *Devlet Bütçesi. Türk Bütçe Sistemi*, Turhan Ke., Ankara, 1997, 5. baskı; Uçar Demirkan: *Kamusal Mali Denetim - Türkiye'deki Uygulaması ve Eleştirisi-*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No 172-1977, Ankara, Damga Matb., 1977; *Meydan-Larousse Ansiklopedisi; Büyük Larousse Ansiklopedisi.*) (Çevirmenin notu.)

<sup>13</sup> *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989, “La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs (Organik Kanun ve Kuvvetlerde Anayasal Denge)”.

Parlamentonun istifadesine sunulan bilgilerin daha derinlemesine bir tahlili açıkça ortaya koymaktadır ki, en azından, bunların anlaşılabilirlik, güvenilirlik ve samimiyet derecelerini artırmak mümkündür<sup>14</sup>. (\*)

## 1.- Sürüp giden bir anlaşılabilirlik eksikliği

### a) Önemli boşluklar

Çalışma Grubu tarafından dinlenen kişilerin çoğu, Parlamenta iletilen bilgilerin anlaşılabilirlik (“lisibilité”) yönünden eksikliğine dikkat çektiler. Şöyle ki:

- Kamu hesaplarının, yani devlet ile onun muhtelif kamu kurumlarının hesaplarının, ayrıca mahallî idareler hesaplarının ve sosyal hesapların hiçbir konsolide edilmiş (birleştirilmiş) hali (“présentation consolidée”) mevcut değildir.

Bu boşluğun doğal sonucu (“corollaire”) şudur: Zorunlu keseneklerin (“prélèvements obligatoires”) konsolide bir vizyonuna sahip olmak zordur. Oysa Devletin vergi sistemi ile sosyal kesintiler (“prélèvements sociaux”) her geçen gün biraz daha birbirine girmektedir.

- Devlet, hiçbir “Malvarlığı Bilanço”su (“bilan’ patrimonial”) ile “bilanço dışı”na (“hors bilan”) konu olmamaktadır.

Gerçekten, bütçe ve muhasebe prosedürlerimiz, hazine akımları (“flux de trésorerie”) hakkında bize tatminkâr derecede bilgi vermekte, ancak (ödenecek masraflar veya bize gelecek ürünler gibi) neticelenmemiş işlemleri (“opérations non dénouées”) ve (yatırımların amortismanları, ödenecek masraflar için karşılıklar gibi) gelecekteki masrafları kavramamıza imkân vermemektedir.

Öte yandan, muhasebe prosedürlerimiz, **Devletin malvarlığı** (gayrimenkul malvarlığı, şirketlerin iştirakleri veya kamu kuruluşlarındaki iştirakler) hakkında bize hiçbir bilgi sunmamaktadır.

<sup>14</sup> Bu ayırım, Profesör Loïc Philip’den alınmıştır: “L’exercice du pouvoir financier du Parlement”, 1966, Collection Droit public positif, éditions Economica.

(\*) Bütçenin sunuluşunda uyulması gereken prensiplerden üçünü ifade eden bu kelimeler, Fransızca aslında, sırasıyla: “lisibilité, crédibilité, sincérité”dir. Birincisi, kelimesi kelimesine, okunabilirlik demektir. Bundan kastedilen, vuzuh -vazih olma-, başka deyişle anlaşılabilirlik, yani bütçe metninin herkes tarafından kolayca anlaşılabilir şekilde düzenlenmesidir. “Crédibilité”, güvenilirliktir. “Sincérité” ise, samimiyet ve doğruluk anlamındadır; yani bütçe metninin aldatmacalara yer vermeyen, bütünüyle doğru bilgilerin yer aldığı dürüst bir metin olarak hazırlanmasıdır. (Çevirmenin notu.)

Ayrıca, Parlamentonun, Devletin uzun vadeli taahhütleri (“bilanço dışı”) hakkında da kesin bir bilgisi yoktur. Nitekim, Parlamento, Devletin, memurların emeklilik haklarıyla ilgili taahhütlerini değerlendirebilecek durumda değildir. Oysa, bu harcama kaleminde, önümüzdeki yıllarda önemli oranda büyüme beklenmektedir. Bunun gibi, eski İktisat ve Maliye Bakanı ve halen Senatör Bay Jean Arthuis’nin de Çalışma Grubu huzurunda açıkladığı gibi, Parlamento, meselâ Crédit Lyonnais (bankası) malî krizinin uzun vadede Devlet hesapları üzerindeki etkisini ölçebilecek veya SNCF’in (Devlet demiryolları şirketi) borçlarıyla ilgili olarak Devletin taahhütlerinin portesini değerlendirebilecek durumda da değildir. Şu hususu da kaydedelim ki, “kamu borçları”, malvarlığı muhasebesi bulunmadığından, Devletçe verilen teminatları hesaba katmamaktadır.

Yine belirtmemiz gerekir ki, Devletin kamu borçları, “bilanço dışı” kavramının tersine kelimenin tam anlamına uygun tariflerle parlamenterlerin bilgisine bilfiil sunulsa bile, bu kavramda iki zorluk gizlidir. Şöyle ki: Parlamento, her yıl, istikraza müracaat için bir prensip yetkisi verme hususunu oylayıp kabul etmeye davet edilir. Oysa, organik karnamenin 31. maddesi hükmünce, her yılın bütçe kanun tasarısının “istikraz ve hazine kaynakları”nın bir değerlendirmesini<sup>15</sup> içermesi gerekmektedir. Öte yandan, Devlet borçlarının yönetim metodları bilinse de, bu borçların, piyasada, Hazine İdaresince yürütülen yönetim işlemleri, bunların mahremiyeti sebebiyle, bir sis perdesine bürünmektedir. Meslekdaşımız Bay Philippe Auberger’nin Çalışma Grubumuzda yaptığı konuşmalardan birinde belirttiği gibi: «Parlamenterlerin elinde, kamu borçlarının yönetiminde kullanılan metodları değerlendirmek için yeterli unsurlar bulunmamaktadır. Bu metodlar, faiz hadlerinin takip ettiği seyirle irtibat halinde tamı tamına maksada uygun (“adéquat”) mudur? Ne de olsa, söz konusu olan, pek büyük bir harcama grubudur...»

- Kamu iktisadî teşebbüslerinin (KİT) de, hiçbir konsolide bilançosu mevcut değildir.

Bay Jean Arthuis’nin de hatırlattığı gibi, her KİT, Devlet tarafından konmuş belli bir kural söz konusu olmadan hesaplarını vermektedir. Bu yüzden, Parlamentoya iletilen bilgiler, her KİT hakkında sadece analitik

---

<sup>15</sup> Bu değerlendirme, bütçe kanun tasarısında bulunmamaktadır. Parlamentonun bu hususdaki bilgisi, meclislerin bütçe komisyonları özel raporlarının çalışmalarına dayanmaktadır. Lüzumlu verileri arayıp bulma sorumluluğu bu raporlara aittir.

bir vizyon ortaya koymaktadır. Oysa, KİT'lerin konsolide bir bilançosunun yayımlanması, Devletin, iştirakleri sebebiyle, zenginleştiğini veya yoksullaştığını, konsolide işletme sonucunun kârla mı, yoksa zararla mı kapandığını ve KİT'lerin, personellerinin emekliliğiyle ilgili borçları tahakkuk ettirip ettirmediklerini bilmemize imkân verirdi.

Daha genel olarak, Parlamentonun elinde, Hazine yönetiminin bunları vermekteki çekingенliği yüzünden, kamu kesimiyle ilgili olarak anlamlı denebilecek az miktarda bilgi bulunmaktadır. Demek istediğimiz, özelleştirme gelirlerinin tahsis hesabının<sup>16</sup> gelir ve gider sütunlarında sadece toptan meblağlar görünmektedir. Bu konuda ancak özel ve genel rapörtörlerin büyük sebatkârlığı sayesinde ki, her bir KİT'e göre bu tahsisatın dağılımı ("la ventilation de ces dotations par entreprise publique")<sup>17</sup> hakkında daha ayrıntılı bilgi ("précisions") edinilebilmektedir.

- Parlamento, Fransız kamu maliyesi hakkında, genel ve stratejik hiçbir vizyona sahip değildir.

Gerekli unsurlar eksik kalınca, herkese açık oturumdaki müzakereler, Fransız ekonomisinin makroekonomik perspektifleriyle veya borçlarımızın konsolide edilmiş masraflarının seyriyle pek az ilgili olmaktadır. Halbuki, kamu maliyemizin büyük meselelerini ("les enjeux de nos finances publiques") kavramak açısından bu gibi tartışmalar son derece gereklidir. Ne var ki, tartışma, itiraz kabul etmez verilere, bunlar mahiyetleri gereği kesin olmadıkları için, dayanamaz. Bu çerçevede, eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton gibi bazı kişiler de, gerçek durumumuzu sorgulamaktadırlar. Kendisi, Çalışma Grubumuza davet edildiği zaman yaptığı konuşmada şu değerlendirmede bulunmuştu: *«Fransız maliyesinin konsolide durumu (...) kötüdür ve Öro ölçütlerine göre elde edilen yeterliğe ("qualification obtenue aux critères de l'euro") rağmen bu böyledir.»*

---

<sup>16</sup> 902-24 No'lu şirket senet, hisse ve haklarını temlik hasılatının tahsis hesabı ("Compte no 902-24 d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés").

<sup>17</sup> 1998 yılı için, benim düzeltici bütçe kanun tasarısı hakkındaki 1224 No'lu raporun 1. cildine (s. 69) ve 1999 yılı için, Bay Dominique Baert'in bütçe kanun tasarısı hakkındaki 1111 No'lu özel raporuna (Ek No 43; s. 54-55) bakınız.

- Milletin temsilcilerine iletilen bilgiler, kesinlikle yıllık dönemle sınırlı kalmaktadır. Yukarıda anılan ve İstikrar ve Büyüme Paktının gereklerini yerine getirmek maksadıyla edinilen tecrübeye kadar, vergi sisteminde, büyük harcama kategorilerinde veya başlıca ortak görevlerdeki (“fonctions collectives majeures”) gelişmeler hakkında birkaç yıl ileriye uzanan hiçbir projeksiyon yoktu.

Sayıştay Üyesi (“conseillers-maître”) ve Fransa’da Devletin durumu hakkında 1994 Mayıs’ında kaleme alınmış “*Dünyaya Açılmış Bir Millete Hizmet Etmek (Servir une nation ouverte sur le monde)*” başlıklı bir raporun yazarı olan Bay Jean Picq’in Çalışma Grubu huzurunda açıkladığı gibi, Parlamento, kamu harcamalarının patlama kaynaklarını tespit etmekte ve bütçeyle ilgili manevra alanlarını kestirmekte aceze düşebilir.

- Bakanlıklar ile başlıklara göre bölümlenerek ufulanmış olan bütçe tasarıları, bir anlaşılabilirlik (“lisibilité”) kusuruyla da malül bulunmakta ve Devletin şu veya bu politika uğrunda sarfettiği çabaları değerlendirmeye imkân vermemektedir.

Sayıştay Birinci Başkanı Bay Pierre Joxe, bu konuda, Çalışma Grubuna, halihazırda maliyetini doğru bir şekilde rakama dökmenin imkânsız olduğu meslekî eğitimi örnek göstermiştir.

#### ***b) Son zamanlarda kaydedilen bazı gelişmeler***

Oldukça karamsar olan bu tabloya biraz nüans kazandırmak için, son sıralarda kamu maliyemizin anlaşılabilirliğini iyileştirme yönünde sarfedilen çabaları hatırlamak gerekir.

#### **◆ Bir yenilik: Kamu maliyesi üzerinde tam kontrol kurmaya yönelik olarak 24 Ocak 1994 tarihli beş yıllık yöneltme kanunu**

Hatırlatalım ki (Avrupa’da) tek paraya geçişi sağlamak amacıyla kabul edilen bu kanun, kamu giderlerinin seyriyle ilgili normlar tespit ediyor (Devlet harcamalarının sabit fiyatlar cinsinden istikrarının sağlanması gibi) ve kamu açığını 1997 yılında (ki sonradan bir yıl ileri alındı) GSYİH’nın %2,5’ine düşürmeyi hedef gösteriyordu.

Kanuna, orta vadeli bütçe hedefleriyle (“orientations”) ilgili bir rapor da eklenmişti. Kamu açıklarını azaltma lüzumunu açıkça gözler önüne seren bu rapor, (bu konuda) bir strateji tespitini teklif ediyordu. Böylece

bütçe politikasının büyük meseleleri (“enjeux”) daha net bir görünüş kazanıyordu.

İstikrar ve Büyüme Paktından doğduğu yukarıda görülen kayıtlamalar (“contraintes”) dikkate alınarak, bu çalışmanın (“démarche”) tekrarlanması gerekir. Bu amaçla, üye Devletler, Avrupa Birliği Konseyine, kamu harcamalarının, kamu borçlarının ve zorunlu keseneklerin (“prélèvements obligatoires”) seyri hakkında ileriye dönük tahminler (“perspectives”) sunmalıdırlar. Bay Dominique Strauss-Kahn, geçen 23 Aralık (1998) günü, Millet Meclisi Bütçe Komisyonunda bu tahminlerden bahsetmiş, bu arada bunların kanunî metne dönüşme gibi bir durumlarının (“vocation”) bulunmadığını da belirtmişti.

Bununla beraber, kaydedelim ki başlatılan bu çalışma, bütçe politikamızın büyük meselelerini (“enjeux”) belirleyecek özellikte olsa da, her iki halde de pek genel mahiyette kalmıştır.

#### ◆ **Bütçeyle ilgili olumlu bir yöneltme tartışması**

• İlk deneme, 1990 Nisanında, bütçeyle ilgili bir yöneltme tartışmasının tertip edilmesiyle yapıldı. Bu formül metinlere dökülmeksizin, deneme, 1996 Mayıs ile 1998 Haziranında tekrar edildi.

Teorik olarak, Milletın temsilcilerinin bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasına katılmasını<sup>18</sup> sağlamaya yönelik bu tartışma, kamu maliyemizle ilgili tartışmalara genel (“global”) ve stratejik bir boyut kazandırmaya vesile olmak gibi büyük bir yarar sağlayabilir.

• Bu konuda, İktisat ve Maliye Bakanı Bay Jean Arthuis'nin 1996 yılında başlattığı teşebbüsü hatırlatmak gerekir. Kendisi, mahallî idareler için yürürlükte olan kurallardan esinlenerek, Devlet bütçesini, işletim (cari) harcamalarını yatırım harcamalarından ayırarak sunmuştu. Bu ayırım ortaya koymaktaydı ki, istikrazın (529 milyar Frank) ancak mütevazı bir bölümü (179 milyar Frank) yatırımları finanse etmeye yaramakta, bakiye ise eski istikrazları ödemeye (241

<sup>18</sup> Bununla beraber, Raportörünüz, yürütmenin, Parlamentonun tercihlerini veya çekingenliklerini (“réticences”) dikkate almasının mümkün olup olmadığı veyahut da bu yönde gerçek bir iradesinin bulunup bulunmadığı hususunu kendine sormaktadır. Gerçekten, Raportörünüz, geçen 9 Haziran (1998) günü alenî oturumda söz aldığı zaman, şu hususun önemini ortaya koymuştur: Şayet bütçeyle ilgili yöneltme tartışması, zamanında yapılmazsa, bilhassa Başbakanın çerçeve mektuplarını (“lettres de cadrage”) göndermesinden sonra yapılırsa, “bir kandırmacadan (“alibi”) ibaret” kalabilir.

milyar Frank) ve carî harcamaları karşılamaya (109 milyar Frank) gitmekteydi<sup>19</sup>.

Bu sunuş şekli, Bay Jean Arthuis'nin Çalışma Grubu huzurunda ifade ettiği sözlerle, «başlatılacak reformların ivedilik ve gerekliliği hususunda vatandaşlarımızı bilinçlendirmeye» yönelikti. Gerçekten de, böyle bir sunuş şekli, kamu maliyemizin büyük meselelerine (“enjeux”), bilhassa bunların başında gelen tekrar manevra alanları kazanmak için kamu borçlarımızı kısma meselesine ışık tutabilir.

Bay Jean Arthuis'nin de vurguladığı gibi, böylece bu teşebbüs, «bütçeye daha fazla anlam ve daha fazla anlaşılabilirlik kazandırmaya imkân vermiştir; zaten anlaşılabilirlik, şeffaflık ve denetim olmadan Demokrasi de olmaz».

Raportörünüz şu hususa da dikkat çeker: 1996 yılında başlatılan çalışmanın siyasî cephesi bulunsa bile, Devlet harcamalarının bu sunuş şeklinde sebat etmek faydalı olabilir. Çünkü, iktisadî sonuçlarını da hesaba katarak işletim (cari) harcamalarının ciddi bir yeniden sınıflandırmasını yapmak kaydıyla, bu sunuş şekli, borçlarımızı ödemek için işletme (cari) gelirlerinin hiçbir manevra alanı ortaya çıkarmadığını, bu yüzden Fransa'yı istikraza başvurmak mecburiyetinde bıraktığını açık seçik bir şekilde ortaya koyma imkânı vermektedir.

Raportörünüz, bu hususta, Devletin işletim (cari) harcamalarında açığı yasaklamak maksadıyla, Devlet harcamalarını, işletim (cari) harcamaları ile yatırım harcamalarını birbirinden ayırarak sunmanın tartışma götürür mahiyette olduğuna da işaret eder.

Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton da, Çalışma Grubunda, «devlet harcamaları söz konusu olduğunda, yatırım harcamaları kavramının gerçekte fazla bir anlamı yoktur» diyerek bu yönde görüş beyan etmiş, yapılan ayırımı tekrar tartışmaya açmıştır. Devletin işletim (cari) harcamalarında açığı yasaklamak hususunda da şu hatırlatmayı yapmıştır: «Maastricht anlaşması bize iyi bir çerçeve sunmaktadır. Şu anlamda ki %3, devrî çizginin altında (“en bas de cycle”) olduğumuz zaman, kabul edilebilir bir ölçüttür ve -bütçe kanununun tamamı üzerinden birincil fazlamız bulunmak, yani harcamalar yekûnu,

---

<sup>19</sup> Bay Jean Arthuis'ye göre, itfa (“amortissement”) hariç, Fransa'nın işleyiş bütçesinde, 1999 yılı itibarıyla, 69 milyar Frank civarında bir açık bulunacaktır.



*borçların masrafları çıkarıldıktan sonraki gelirler yekûnundan düşük olmak şartıyla- kamu parasını, ekonomi pompasını çalıştırmak için kullanmak gerekir.»*

Başbakanın eski Özel Kalem Müdürü Bay Louis Schweitzer de, (Çalışma Grubunda) söz aldığı zaman, bu yöndeki uzun açıklamalarıyla, devlet harcamalarının mahallî idarelerde geçerli olan kuralları kopya ederek sunulmasının anlamlı olmadığı hususunu önemle belirtmiştir. Kendisi konuşmasında şunları vurgulamaktaydı: «(Devlet harcamalarının) ‘yatırım harcamaları - işletim harcamaları’ ayırımından hareketle düzenlenmesi, bizi, bütçe açığı meselesini, makroekonomik açıdan, farklı şekilde ortaya koymaya götürmektedir. Bir şirkette, şayet bilançonun yapısı imkân veriyorsa, yatırım, istikrazı geri ödemek için gerekli parayı kazandırdığı ölçüde, yatırımın istikrazla finanse edilmesi haklı kabul edilebilir. Devlet yatırımı, genel olarak, gelirden fazla gider doğurucudur. Demek istediğim, çok kere, bir devlet yatırımı, bütün ekonomi üzerinde olumlu bir etki yapar, fakat devlete hiçbir gelir sağlamaz; hatta beraberinde yeni harcamalar getirir. Öyleyse, bana göre, bütçe denklığı açısından, yatırım harcamaları ile işletim harcamalarını birbirinden ayırarak bunları ele alıp işlemek yersizdir. Aksine, yatırım harcamaları, bazı hallerde, kalıcı bir şekilde gider doğurdıkları ölçüde, bütçe denklığı üzerinde işletim harcamalarından daha olumsuz bir rol oynayabilirler.»

## **2.- Zaman zaman itiraz götürür bir güvenilirlik**

Kamu hesaplarımız bir güvenilirlik eksikliğine maruz kalabilir. Bu olgu, iktisadî tahminlerdeki bünyesel tesadüflük unsuruyla açıklanabilir.

Hatırlatalım ki, bu tahminler (“prévisions”), Millet Hesapları Komisyonu (“Commission des comptes de la Nation”) tarafından yapılan ve bütçe kanun tasarısına ekli iktisadî, sosyal ve malî rapor çerçevesinde yayımlanan çalışmalar temel alınarak hazırlanır. Bu çalışmaların sonunda, bütçe kanun tasarısı Meclise sunulmadan yaklaşık altı ay kadar önce, kısa vadeli iktisadî tahminler ortaya çıkar.

Ne var ki, bütçe tasarısını bina etmek için Hükûmetçe benimsenen iktisadî hipotezler, geleneksel olarak, hep az-çok haklı tenkitlere konu olmaktadır.

Nitekim, 1993 yılı bütçe kanun tasarısı (ki buna başka örnekler de eklenebilir), GSYİH’da %2,6 büyüme hızı ve bunun sonucu olarak da 165,4

milyar Frank bütçe açığı hipotezine dayanıyordu. Oysa, Sayıştayın bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporunun 1993 yılı kesin hesabıyla ilgili kısmında belirtilmektedir ki, gerçekte Fransız büyüme hızında 1993 yılında %1 oranında bir gerileme yaşandı ve bunun sonucu olarak da bütçe işlemleri 315,6 milyar Frank eksi bakiye verdi. Aynı şekilde, Hükûmet, 1996 yılı için, başlangıçtaki bütçe tasarısında, GSYİH’da %2,8’lik bir büyüme olacağı hesabından yola çıkmışken, bu oran, gerçekte, %1,2’den ibaret kaldı<sup>20</sup>.

Bu örnekler, iki zorluğu ön plana çıkarmaktadır.

**a) Hükûmet lehine belli bir bilirkişilik tekeli**

Birinci zorluk, Hükûmetçe benimsenen iktisadî hipotezlerin anlamlılığıyla (“pertinence”) ilgilidir. Halbuki Hükûmet, bir bakıma, bir “bilirkişilik tekeli”nden yararlanmaktadır. Gerçi, Millet Meclisi Bütçe Komisyonu Genel Raportörü, 1988 yılından beri, çalışmalarında, muhtelif bağımsız enstitülerin iktisadî tahminlerini aktarmaktadır. Ayrıca, Bütçe Komisyonu, bundan böyle bahardan itibaren bu enstitülerin temsilcilerini dinlemektedir. Öte yandan, milletvekilleri, Millet’in İktisadî Hesap ve Bütçeleri Komisyonunun çalışmalarına ulaşabilmektedirler. Bundan başka, Bütçe Komisyonu, ekonometrik çalışmalar yaptırmak için inceleme ödeneklerine sahip bulunmaktadır. Ancak, şu gözlemi de kaydetmek gerekir ki, Komisyon, bu imkândan ara sıra (“épisodiquement”) ve yetersiz derecede yararlanmaktadır<sup>21</sup>.

Geçen yasama döneminde Bütçe Komisyonu Raportörlüğü yapan meslektaşımız Bay Philippe Auberger’nin de işaret ettiği gibi, bu birkaç teşebbüs, Meclisimizin, Hükûmetin iktisadî hipotezlerinin doğruluk derecesini ölçmesi açısından kesinlikle yetersiz kalmaktadır. Meslektaşımızın pek güzel dile getirdiği şekilde, asıl, «*Meclis ile Bütçe Komisyonunun iktisadî konularda fikir üretme faaliyeti ve Fransız iktisadî bilgi sistemi içinde nasıl yer alabilecekleri*» sorusuna cevap aramak gerekir.

**b) Bütçe kanun tasarısının gözden geçirilmesindeki zorluk**

İkinci zorluk da, Parlamentoda incelendiği sırada bütçe kanun tasarısının gözden geçirilip düzeltilmesi (“révision”) usûlleriyle ilgilidir.

<sup>20</sup> Bu rakamlar, Sayıştayın, 1996 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporundan alınmıştır.

<sup>21</sup> Başkan Augustin Bonrepaux’nun hatırlattığı üzere, Komisyon, sadece 1988, 1989 ve 1990’da bu yola başvurmuştur.

Yeniden 1993 ve 1996 bütçe kanun tasarıları örneklerine dönersek, bunlarla ilgili olarak Hükûmet tarafından benimsenen iktisadî hipotezlere itiraz edilmiş ve bunlardan çıkarılan rakamlardan oluşan verilerin gerçeğe uygunluğundan şüpheye düşülmüştü.

Ne var ki, (n) yılının güzünde, birkaç haftada, (n+1) yılının bütçe kanun tasarısını, konjonktüre daha uygun hale getirmek maksadıyla, baştan sona yeniden şekillendirmek, doğrusu, “imkânsız bir görev”e kalkışmaya benzemektedir. Bu zorluk, (n) yılının baharından itibaren, bütçe kanun tasarısının değişik versiyonlarının hazırlanması veya, gerekirse, (n+1) yılının baharından itibaren, düzeltici bütçe kanunlarına<sup>(\*)</sup> başvurulması suretiyle pekâlâ aşılabilir.

### **3.- Zaman zaman şüphe götürür bir samimiyet**

Bay Jean Arthuis, Çalışma Grubu huzurunda söz aldığı zaman, kamu hesaplarımızın kaleme alınışında kendini gösteren “illüzyonizmi” (gözbağcılığı) kınanmıştı. O'na göre, Hükûmet, hesapların sunulduğu üzerinde oynayarak bütçe açığını kamuoyuna küçük göstermeye veya Parlamentodan bütçe iznini koparmaya çalışmaktadır. O, şu ândaki bir parlamenterden çok eski bir Bakan sıfatıyla bu şekilde konuşmaktaydı.

Gerçekten, hatırlatalım ki, organik kararnamenin 2 ile 16. maddeleri hükmünce<sup>22</sup>, devlet bütçesinin, “*Devletin gelir ve giderlerinin tamamını*” ortaya koyması gerekir.

Peki, gerçekte durum nedir?

Aşağıdaki açıklamaların gayesi, peşpeşe birçok hükûmetin gerçek olmaktan çok zahîrî bir durumu gözler önüne sermek için geleneksel olarak tevessül ettiği oyunların hepsini birden ortaya çıkarmak değildir. Bunları tek tek sergileyecek bir inceleme, bizi, Çalışma Grubumuzun misyonunun sınırları dışına taşıracak açıklamalar yapmaya götürürdü. Yine de, hesaplarımızın sunulduğundaki başlıca boşlukları ön plana çıkarmak mümkündür.

---

(\*) Metinde “collectifs budgétaires” denmektedir. Bu deyim, düzeltici bütçe kanunları (“lois de finances rectificatives”) ile anlamdaşdır ve bu berikinden daha çok kullanılmaktadır. (Bkz. M. Duverger’in *Finances publiques* isimli kitabı, s. 272.) (Çevirmenin notu.)

<sup>22</sup> *Organik kararnamenin 2. maddesine göre*: «yıllık bütçe kanunu, her takvim yılı için, Devletin gelir ve giderlerinin tamamını öngörür ve bunlarla ilgili yetki verir». *Organik kararnamenin 16. maddesinin hükmüne göre ise*: «bütçe, bir takvim yılı boyunca, Devletin bütün sürekli gelir ve giderlerini gösteren hesapların bütününden meydana gelir».

## a) Sunuş hileleri

### ◆ Harcamalar konusunda

Kamu hesaplarında dürüstlüğü (“sincérité”) zedeleyen en yaygın uygulamalardan bahsetmekle yetineceğiz.

- Muhasebemiz sadece *nakit akımlarını* (“flux de trésorerie”) içermektedir: Organik kararnamenin 16. maddesine göre, bir harcama, ancak ita emrinin (“ordonnance” veya “mandat”) sorumlu sayman (“comptable assignataire”) tarafından vize edilmesinden sonra harcama olarak muhasebeleştirilmektedir. Şu halde, yapay olarak giderlerimizi düşürmek için kasa çıkışlarını ertelemek (“reporter des décaissements”) yettiğine göre, bu sistem birçok hileye imkân vermektedir. Demek ki tahakkuk eden hakların (“droits constatés”) hesaba alınması hiç söz konusu değildir.

Bu boşluk, neticelenmemiş işlemler (“opérations non dénouées”) ile gelecekteki giderlerin hesaba katılmasına bir engel teşkil etmektedir. Özellikle, tahakkuk eden haklarla ilgili muhasebenin bulunmaması, ödenecek masraflar için *karşılıkların* ve yatırımların *amortismanlarının* ayrılmasına imkân vermemekte, kamu harcamalarının sunuluşunda bu da tahrifata yol açmaktadır.

- Organik kararnamenin 9. maddesinin kapsamındaki *bazı tahminî ödenek* (“crédits évaluatifs”) *fasılları*, alışlageldiği üzere, *bariz şekilde düşük değerlendirmeler* (“sous-évaluations manifestes”) konu olmakta, daha sonra, uygulama döneminde, fazlalıkların (“dépassements”) kaydıyla, aslında çok kere kaçınılabilecek bu durum telâfi edilmektedir<sup>23</sup>.
- Bütçe dışı bırakma (“débudgétisation”) olayları, devlet giderlerini düşük göstermeye imkân vermektedir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği (“censuré”) için meşhur olmuş bir örnek, 1995 yılı bütçe kanun tasarısının 34. maddesidir. Bu maddede, devlet memurlarına ve tarım işletmecilerine (“exploitants

<sup>23</sup> Tahminî ödeneklerdeki aşımalar (“dépassements de crédits évaluatifs”), organik kararname bakımından kural dışı sayılmıyor; fakat, Sayıştayın, 1997 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporunda kaydettiği gibi, «*bunlar her zaman kaçınılmaz veya kestirilemez değildir ve yer yer güvenilmez tahminlerden (“prévisions incertaines”) veya ödeneklerin yönetimindeki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır*». Tahminî ödeneklerdeki aşım, 1996 yılında 23,2 milyar Franga ulaşmış, 1997 yılında da 14,7 milyar Frank olmuştur.

agricoles”) çocuklarının sayısıyla orantılı olarak verilen yardımlardaki (“pensions”) artışların İhtiyarlık İçin Dayanışma Fonu (“Fonds de solidarité vieillesse”) isimli bir idarî kamu kurumunun mükellefiyeti altına sokulması tasarlanmıştı.

Anayasa Mahkemesinin kararı<sup>24</sup>, o günden sonra, bütçe dışı bırakma teşebbüslerini sınırlamıştır.

•*Hazine işlemleri ile bütçe işlemleri* arasında yapılan ayırım, bütçe uygulama bakiyesini (“solde d’exécution budgétaire”) yapay olarak azaltmaya imkân vermektedir.

Profesör Paul Amselek’in de işaret ettiği gibi<sup>25</sup>, iki sınıf harcama, bu yolla devlet bütçesinden kurtulmaktadır.

İlk olarak söz konusu olan, kamusal veya özel kuruluşlar tarafından akdedilen bir kısım istikrazların Devlet tarafından üstlenilmesidir. Bunun, kesinlikle bir hazine işlemi olarak görülmemesi gerekir. Çünkü burada söz konusu olan, aynen «*üçüncü kişilerden yapılan istikrazların yıllık taksitlerini* (“annuités d’emprunts de tiers”)<sup>(\*)</sup> karşılamak için Devletin verdiği sübvansiyonlara tekabül eden harcamalar (...)» gibi, «*tamamen Devletin bir harcamasıdır*». Bu konuyla ilgili olarak hatırlatalım ki Sayıştay, Sosyal Sigortanın 110 milyar Frank borcunun -1 Ocak 1994 tarihinden itibaren- Devlet tarafından üstlenilmesinin sayman işlemi tenkit etmiştir. Organik kararname bakımından şeklen kurula uygun olan bu işlem, Devlet bütçesinde gelirler ve giderler şeklinde yer alan kısa vadeli bir avans mekanizmasına uzun vadeli bir ikrazı (“prêt”) ikame etmiştir. Bu ikrazın tutarı bütçede görünmemekte, ama onun yıllık geri ödeme taksitleri (“annuités de remboursement”) bütçeye gelir kaydedilmekte, böylece bütçe açığı o nisbette küçülmüş olmaktadır. Oysa, her iki durumda da, Devletin yükünün mahiyeti aynı kalmaktadır.

Bay Paul Amselek, ikinci olarak, Devletin, alacaklılarına, «*vade bitiminde veya yıllık taksitlerle ödenebilir tahviller vererek*» borçlarını kapatması biçimindeki işlemlerden bahsetmektedir. Bu tür işlemlerin

<sup>24</sup> 29 Aralık 1994 tarih ve 94-351 DC sayılı karar.

<sup>25</sup> *L’exercice des pouvoirs financiers du Parlement* (Parlamentonun mali yetkilerinin ifası), 1996, “Opérations budgétaires et opérations de trésorerie”, *Collection Droit public positif, Editions Economica*.

(\*) “Annuité” veya yıllık taksit, (itfa + masraflar) şeklinde, yani borç alınan sermayenin bir bölümü üzerine onun faizinin eklenmesiyle yıldıan yıla yapılan ödemelerdir. (*Çevirmenin notu.*)

en tanınmış örneği, 1993 yılında, Devletin, KDV’de bir aylık fark kuralını kaldırdığı zaman şirketlere yapmak zorunda kaldığı geri ödemede izlediği usûldür. O zaman 80 milyar Frank kadar bir harcama tutarı, Devlet bütçesi dışında kalmıştır.

- Devletin, mahallî idareler ile Avrupa Birliği’nin harcamalarının finansmanına katkı payını (“contribution”) ödemek için “gelirler üzerinden kesinti” (“prélèvement sur recettes”) usûlüne başvurması, bu giderlerin (“charges”) harcama (“dépenses”) olarak kaydedilmemesine imkân vermektedir.

Her şeyden önce şunu hatırlatalım ki, organik kararnamede öngörülmeven gelirler üzerinden kesinti, Devlete, gelirlerinden bir kısmını üçüncü bir şahsa devretme imkânı vermektedir. Bu mekanizma, Fransa’nın Avrupa Toplulukları bütçesine katkı payını ödemek ve mahallî idareler harcamalarına iştirak etmek için 1969 yılından beri kullanılmaktadır. Bu mekanizma vasıtasıyla, söz konusu meblağlar, gelirlerden düşülmüş görünmekte, fakat gider olarak görünmemekte, bu da, pek çok durumda, işlemin gerçek mahiyetine uymamaktadır.

Somut olarak, büyük meblağlar söz konusudur. Nitekim Avrupa Toplulukları yararına gelirler üzerinden kesinti, 1999 bütçe kanununda, 95 milyar Frank olarak hesaplanmıştır. Mahallî idarelere giden miktar ise, 176 milyar Frangı bulmaktadır. Her iki durumda da bu meblağlar büyüme eğilimindedir; zira Avrupa Birliği’nin ağırlığı da, idarenin merkeziyetçilikten uzaklaşması da (“décentralisation”) giderek artmaktadır.

Her ne kadar bu mekanizma daha 1982 yılından itibaren Anayasa Mahkemesince geçerlenmişse de (“validé”)<sup>(\*)26</sup>, Sayıştay tarafından tekrarlanaduran tenkitlere konu olmaktadır. Gerçekten, ya bu ödemeler, muhtemeldir ki GSYİH üzerinden hesaplanan katkı payı dışındaki Topluluk gelirlerinde olduğu gibi, Avrupa Birliği’nin ve

(\*) “Valide” ve “valable”, geçerli, muteber, sağlam ve “validité” de geçerlik demektir. Geçerli kılmak, geçerliğini onaylamak anlamındaki “Valider” kelimesini de, “geçerlemek” şeklinde karşılamak herhalde uygun olur. Türevleri ise, “validation”: “geçerleme” ve “validé”: “geçerlenmiş”tir. (Çevirmenin notu.)

<sup>26</sup> 29 Aralık 1982 tarih ve 82-154 DC sayılı karar. Anayasa Mahkemesi, değerlendirmesini, 29 Aralık 1998 tarih ve 98-405 DC sayılı kararlarla tekrar etmiş, ancak şu hususu da kaydetmiştir: «Mahallî vergi muafiyetleri, indirimleri veya tavanlamalarını telâfi mahiyetinde Devlet tarafından mahallî idarelere yapılan yardımlar (“concours”), elbette, kaideten, Devletin harcamalarını meydana getirmekte ve onun için de, aslında,daha önce anılan kararnamenin 18. maddesi gereğince genel bütçede yer alması gerekmektedir.»

mahallî idarelerin kendi gelirleridir -ki bu durumda bunlar Devlet tarafından sadece tahsil edilip devredilen ve bunun için de hazine işlemleri olarak ele alınması gereken gelirlerdir-, ya da milletlerarası bir teşkilâta bir yandan katkı payı, öte yandan da sübvansiyon mahiyetindeki ödemelerdir -ki bu durumda da bu meblağların bütçe harcamalarına kaydedilmesi gerekir-.

Bununla beraber, şu hususun da altını çizmek gerekiyor ki, bu gelişme, hukukî temele sahip olmakla birlikte, Parlamento müdahale vasıtalarından mahrum edebilir -ki paradoks da buradadır-. Çünkü Anayasanın, Parlamento üyelerinin kanun tekliflerinin malî kabul edilebilirliğiyle (“le recevabilité financière des initiatives des membres du Parlement”) ilgili 40. maddesi dikkate alındığında, gelirler üzerinden kesintiler Devlet giderleri olarak muhasebeleştirilirse, parlamenterlerin elinde daha az müdahale vasıtası kalmaktadır. (Devlet giderleri, gelirler için kabul edilenden farklı olarak, milletvekilinin kanun teklifi kamu maliyesi için pahalı olduğu zaman, denkleştirmenin -“compensation”- kabul edilmediği bir alandır.)

#### ◆ Gelirler konusunda

- İktisadî büyüme hızının tahmininde yapılan hatalar, *vergi gelirlerinde* fazla değerlemelere (“surévaluations des recettes fiscales”) yol açabilir. Yukarıda görüldüğü gibi, meselâ 1993 yılı bütçe kanun tasarısı hazırlanırken durum böyle olmuştur.

1996’da da aynı durumla karşılaşmıştır. Raportörünüz, 1996 yılı bütçesinin kesin hesap kanun tasarısıyla ilgili raporunda (No 934), net vergi gelirlerinin, başlangıçtaki tahminlerden 41,5 milyar Frank düşük olduğuna dikkati çekmiştir. O tarihte Sayıştayın da belirttiği gibi<sup>27</sup>, «başlangıçtaki bütçe kanununa eklenen tahminin hazırlanma usûlü göz önüne getirildiğinde, bu eksik değerler (“moins-values”) hiç de şaşırtıcı olmamaktadır».

- Özelleştirme gelirlerinin tahsisi, 1995 yılına kadar hararetle tartışmalara yol açmıştır.

<sup>27</sup> *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1996* (Sayıştayın 1996 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporu).

Gerçekten, özelleştirme gelirlerinin muhasebeleştirme usûlleri, 1992 ilâ 1994 yılları boyunca, bir yıldan diğerine değişip durdu.<sup>28</sup> Sayıştay, birçok vesileyle, KİT'lerin özelleştirilmesinden elde edilen gelirlerin carî harcamalara tahsis edilmesini tenkit etti. Bununla beraber, Hükûmet, özelleştirme gelirlerinin tamamen veya kısmen genel bütçeye tahsisini ortadan kaldıran 4 Ağustos 1995 tarihli düzeltici bütçe kanununa kadar, kendisine geniş bir manevra alanı belirleyegeldi.

- Son örnek olarak, *yardım fonları* (“fonds de concours”)<sup>(\*)</sup> prosedürü de, vergisel (“fiscal”) olmayan önemli miktarda gelirin Parlamento yetkilendirmesinin (“autorisation parlementaire”) dışına çıkarılmasına imkân vermekte ve bu da gelir seviyesinde eksik değerlendirme (“sous-évaluation des recettes”) gibi bir sonuç doğurmaktadır.

Organik kararnamenin 19. maddesinin kapsamına giren yardım fonları, menşei 6 Haziran 1843 tarihli kanuna kadar uzanan eski bir prosedürü teşkil etmektedir. Bu prosedür, özgüleştirmeme kuralına aykırı olarak, tüzel veya gerçek kişilerin (esas olarak mahallî idarelerin, kamu müesseselerinin ve Avrupa Birliği'nin) kamu menfaati için yapılan harcamaların finansmanına katılmasını hesaba almaya imkân vermektedir. Bunun için, bütçenin uygulama dönemi içinde, ilgili Bakanlığın bütçesine, aynı tutarda ödenekler tahsis edilmektedir. Şunu da belirtelim ki, organik kararnamenin 19. maddesi, ayrıca, Maliye Bakanının, sırf bir kararnameyle, «kamu yararına harcamalar için, vergisel olmayan bazı gelirler hasılatını yardım fonlarıyla harmanlamasına» imkân vermektedir. Bu harmanlama fonları (“fonds par assimilation”), yardım fonları içinde en fazla ağırlığa sahip olan bölümdür.

---

<sup>28</sup> 1992 yılında, 14,1 milyar Frank tutarındaki özelleştirme gelirlerinden 8,4 milyar Frangı, genel bütçeye dahil edilmiştir. 1993'te, 47,6 milyar Frank tutarındaki gelirlerin 18 milyar Frangı doğrudan genel bütçeye dahil edilmiş ve 8,6 milyar Frangı da, bir özel tahsis hesabı (“un compte d'affectation spéciale”) kanalıyla, istihdam lehinde “istisnâ” harcamaların finansmanına yaramıştır. 1994'te, ek bir basamak (“un palier supplémentaire”) daha aşılmıştır: 61,8 milyar Franklık bir yekûn üzerinden 50 milyar Frank genel bütçeye dahil edilmiştir.

(\*) “Concours” kelimesi, buradaki kullanılışında, yardımda bulunma, elbirliği yapma, destekleme anlamlarına gelmektedir. Profesör Philippe Braud'nun açıklamasına göre, Devletin “yardım” mahiyetindeki gelirlerinin vergilerden en önemli farkı, bunların, vergi gibi zorunlu değil, bütünüyle gönüllü olmasıdır. Bunlar, kişilerin, bazı kamu çalışmalarına katkıda bulunmak üzere kendiliklerinden yaptıkları yardımlar, bağışlardır. Meselâ «herhangi bir kişinin tarihî bir eserin tamiri için yaptığı bağış veya -Moselle ırmağının geçtiği- Moselle ilinin kanal sisteminin altyapı çalışmalarına bazı ticaret odalarının iştiraki» bu cümledendir. Yardım fonları, bütçenin evrensellik ve özgüleştirmeme kurallarına bir istisna teşkil etmektedir. (Ph. Braud: *Cours de finances*, Rennes, 1970-1971, p. 42 et 183.) (Çevirmenin notu.)



Topluca (“globalement”) ele alındığında, yardım fonlarının halen önemli meblağlar teşkil ettiği görülmektedir. Son yıllardaki ilgili rakamlar şu şekildedir: 1995’de 65,3 milyar Frank, 1996’da 73,3 milyar Frank, 1997’de 68,5 milyar Frank ve 1998’de ise -tahminen- 65,3 milyar Frank.<sup>29</sup>

Bereket versin, yılların akışı içinde, bu prosedürü rasyonelleştirmeye<sup>30</sup> ve parlamenterleri daha iyi bilgilendirmeye yönelik bir takım temel reformlar devreye girdi.

1985’den itibaren, bütçe kanun tasarısına ekli ve “*Yardım Fonlarının Bütçelere Göre Genel Özeti (Récapitulation générale des fonds de concours par budget)*”<sup>(\*)</sup> başlıklı yeşil bir fasikül halindeki bir doküman, yardım fonları üstündeki sis perdesini azaltmaya imkân verdi. Yalnız, bu doküman, hiçbir sentez bilgisi içermiyordu. 1994 yılında, bütçe kanun tasarısı ekindeki sarı renkli ve “*Yardım Fonları Ödeneklerinin Özet Cetveli (État récapitulatif des crédits de fonds de concours)*” başlıklı bir doküman, yeşil renkli dokümanın yerini aldı. Çok daha anlaşılır olan bu özet cetvelde, yardım fonlarının genel bir tablosu ile bunların Bakanlıklara göre genel bir analizi bulunmaktadır. 1996 bütçe kanun tasarısından beri, bu sarı fasikül, parlamenterlere, sadece (n-1) yılının sonuçlarını ve (n) yılının tahminlerini sunmakla kalmamakta, aynı zamanda, (n+1) yılı için de, yardım fonlarının fasiküller ve fasıllar halinde sunulan bir değerlendirmesini yapmaktadır.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin, artık “maddeler ödenekleri (crédits d’articles)” demek âdet olan ödeneklerin, -organik kararnamenin 19. maddesi hükmünce- yardım fonları yoluyla bütçeye dahil edilmesinin usûlsüz (“irrégulier”) olduğuna dair 30 Aralık 1997 tarihli kararını<sup>31</sup> takiben, bu prosedüre son verildi. Gerçekten, hatırlatalım ki, bu prosedür, malî kuruluşlar (“services financiers”)

<sup>29</sup> 1999 yılı bütçe kanun tasarısının 1997/1998/1999 yardım fonları ödeneklerinin özet durumuyla ilgili sarı sayfalı eki.

<sup>30</sup> 24 Nisan 1981 tarih ve 81-893 sayılı kararname (“décret”).

(\*) Fransızca, Türkçedeki “özet” karşılığı olarak, aralarındaki küçük anlam farklarıyla, “résumé”, “abrégé”, “sommaire”, “condensé”, “récapitulation”, “précis”, “extrait” gibi birçok kelime bulunmaktadır. Burada kullanılan “récapitulation”, «başlıca hususları sıralayarak tekrarlama» (*Le Petit Robert*), yani toplama, konuyu toparlayarak sunma demektir. Fiil hali “récapituler”: toparlamak, toparlayarak sunmak, sıfat hali de “récapitulatif”: toparlayıcı, toparlayarak sunandır. Bu açıklamadan anlaşılmalıdır ki, “özet” kelimesiyle buradaki nüansı verememekteyiz. Ne var ki, Türkçede alışık olunan ifade budur. (*Çevirmenin notu.*)

<sup>31</sup> 30 Aralık 1997 tarih ve 97-395 DC sayılı karar.

bütçesine ödenek konmasına imkân vermekteydi ve bu ödenekler<sup>32</sup>, bilhassa, Maliye Bakanlığı memurlarının (bir hizmet karşılığı ödenen) ücretlerini bollaştırmaya (“abonder les rémunérations”) yönelikti. Bu şekilde kesilen meblağlar, haksız olarak, yardım fonları çerçevesinde mütalaa edilmekteydi. Zira, bunlardan (33. dipnottaki) 5. maddenin ödenekleri olarak adlandırılanlarının kaynağı, vergi mahiyetindeki gelirdir. 6. maddenin ödenekleri olarak adlandırılanlara gelince, burada, kesinti doğuran fiil (“l’acte générateur des prélèvements”), lehtarın bir kararıydı (“était une décision du bénéficiaire”). Hem parlamenterler, hem de Sayıştay tarafından muntazaman yöneltilen tenkitlere rağmen, bu maddeler ödeneklerinin tekrar bütçeye dahil edildiklerini (“rebudgétisés”)<sup>33</sup> görmek için, 1999 yılı bütçe kanun tasarısını beklemek gerekti. Toplam olarak 11 milyar Franktan fazla bir meblağ, bu suretle tekrar bütçeye katıldı (“réintégré au budget”).

Bunun gibi, 1994 yılında Anayasa Mahkemesinin “türüne göre gider (charge par nature)” kavramına dayalı bir kararını<sup>34</sup> takiben, Hükûmet, 1999 bütçe kanun tasarısı vesilesiyle, esas olarak ödeneklerin tekrar bütçeye dahil edilmesine (“rebudgétisation”) atfedilebilir 15 milyara yakın bir meblağı (ki bunlar, Posta idaresi memurlarının emeklilik - maaşları- giderleriyle ilgili olup daha önce yardım fonları türünde ödenekler olarak tahsis edilmişlerdi) tekrar genel bütçeyle bütünleştirme (“réintégration au sein du budget général”) yoluna gitti.

Bununla beraber, şu bakımlardan durum hâlâ tatminkâr değildir:

- Yardım fonları, başlangıçtaki bütçe kanununda (“loi de finances initiale”) hiçbir değerlendirmeye konu olmamaktadır. Oysa, bunlardan pek çoğunda birçok yıldan beri meblağlar istikrar bulmuş olup bunlar önceden bilinmekte ve kamu makamlarınca dikkate alınmaktadır.
- Bu prosedürün uygulama alanı hâlâ abartılıdır (“excessif”). Bir gelirin bir harcamaya tahsisi, «gerçek bir yardım fonuyla karşı karşıya olduğu zaman, ödemeyi yapan tarafın iradesine saygı göstermek gerektiği için, itiraz götürmez bir işlemdir. (...) Tahsis, Devletin ticarî

<sup>32</sup> 17 Ağustos 1948 tarih ve 48-1268 sayılı kanunun 5. maddesi ile 31 Temmuz 1949 tarih ve 49-1034 sayılı kanunun 6. maddesi mucibince.

<sup>33</sup> Bu konuda, Raportörünüzün 1999 yılı bütçe kanun tasarısı hakkındaki raporunun (No 1111) 1. cilt, 2. kitabına bakınız.

<sup>34</sup> 1995 yılı bütçe kanunuyla ilgili 29 Aralık 1994 tarih ve 94-351 DC sayılı karar.

sayılabilecek faaliyet gösteren bir dairesinin öz gelirleri ile harcamalarını birbirine yaklaştırmaya imkân verdiği zaman da haklı görülebilir.»<sup>35</sup>

Fakat bu örnekler fazla değildir. Yardım fonlarının büyük kısmını, tahsisi gerçekte haklı sebebe dayanmayan vergi dışı gelirler teşkil etmektedir. Bu prosedür, vergi dışı gelirlerin diğerleriyle harmanlanması sadece ve sadece yürütmenin takdir yetkisine (“pouvoir discrétionnaire de l’exécutif”) dayandığı için, daha da şok edicidir. Demek ki Hükümet, vergi dışı gelirlerin ihmal edilemeyecek bir bölümünü, hem miktar, hem de tahsis mahalli itibariyle, Parlamantonun bütçe yetkilendirmesi (“autorisation budgétaire du Parlement”: Parlamantonun bütçe konusunda verdiği mezuniyet) dışına çıkarabilme imkânına sahiptir. Nitekim, 1997 yılında, yani 1999 bütçe kanun tasarısı çerçevesinde yapılan yeni sınıflandırmalardan önce, harmanlama yoluyla yardım fonları (“fonds de concours par assimilation”), 35,8 milyar Franga ulaşıyordu.<sup>36</sup> Bu konuda, Sayıştay, 1997 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporunda (s. 290), özellikle şu gözlemlerde bulunmaktadır: Bir hizmet karşılığı ödenen ücretlerin -sık sık- yardım fonlarıyla finansmanı, «*türü itibariyle sürekli giderler söz konusu olduğundan, (...) usûle uygun* (“conforme aux règles”) görünmemektedir.»

#### **b) Anayasa Mahkemesinin son günlerdeki bir denetimi**

Demek ki bütçe kanun tasarılarının sunuş hileleri (“artifices de présentation”) pek çoktur ve başlangıçtaki bütçe kanununda ilân edilen bütçe açığının gerçekliği ve samimiyeti meselesini ortaya çıkarmaktadır. Şüphesiz, Sayıştay, her yıl, usûlsüz olarak gördüğü şeylere işaret etmektedir. Fakat gözlemleri, *sonradan* devreye girdikleri için, nadiren bir sonuç doğurmaktadır.

Onun için, Anayasa Mahkemesinin, birkaç yıldan beri, bütçe kanunlarını samimiyet esası açısından denetlemesine sevinmek gerekir.

Anayasa Mahkemesinin içtihatlarında bütçede samimiyet kavramının yer alması oldukça yeni bir olgu olup sadece 1993 yılına kadar gitmektedir.

<sup>35</sup> Hervé Message, “La procédure des fonds de concours”, *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989.

<sup>36</sup> 1999 yılı bütçe kanun tasarısının -1997/1998/1999 yılları yardım fonları ödeneklerinin özet cetvelini muhtevi- sarı sayfalı ekinden alınan rakamlar.

Anayasa Mahkemesi, 21 Haziran 1993 tarihli bir kararında<sup>37</sup>, 1993 yılı düzeltici bütçe kanun tasarısında yer alan özelleştirme gelirleri tahmininin doğruluğuna itiraz etme noktasına gelerek bu yönde kendisine başvuruda bulunanların (“auteurs de saisine”) argümanlarını, -sonunda bunları kabul etmese de- derinlemesine irdeledi.

29 Aralık 1994 tarihinde de<sup>38</sup>, bütçenin birlik ve genellik ilkeleri adına, 1995 yılı bütçe kanununun 34. maddesinin -bu maddenin, Devlet giderlerinden İhtiyarlık İçin Dayanışma Fonuna bir transfer gerçekleştirdiği, oysa bunların «*tür itibariyle Devlet bütçesinin sürekli giderleri*» olduğu gerekçesiyle- Anayasaya aykırılığına hükmetti. Bu hüküm, birlik ve genellik ilkeleri adına verilmiştir, ama, aslında, bir kısım sürekli giderlerin Devlet bütçesine kaydedilmemesi uygulamasının iptali, bütçede bir samimiyet kusurunun bulunmasına karşı da bir müeyyide uygulaması anlamına gelmektedir. Öte yandan, kayda değer bir husus da şudur: Anayasa Mahkemesi, bu kararında, bütçe kanunlarının samimiyet ilkesine uyararak hazırlanmasının bir Anayasa gereği olduğunu ima eden başvuru sahiplerinin (“auteurs de saisine”), bütçede samimiyet ilkesine bir Anayasa ilkesi niteliği kazandırmak istemelerini, hiç de geri çevirmemiştir.

Dolayısıyla, bütçede samimiyet ilkesi, 1993 yılından beri, Anayasa Mahkemesine, gelir tahminlerinin (“*prévisions de recettes*”) geçerliğini inceleme<sup>39</sup>, bütçe kanun tasarılarının rakamlı değerlendirmelerini (“*évaluations chiffrées*”) denetleme<sup>40</sup> veya bütçe kanunlarında muhasebe hilelerinin yer alıp almadığını araştırma imkânı vermektedir.

Bu içtihat büyük bir önem taşımaktadır. Çünkü kamu makamlarını, bütçe kanun tasarılarının hazırlanmasında, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilme korkusuyla, artık çok ihtiyatlı kılmaktadır. Fakat, meslektaşımız Bay Philippe Auberger'nin de işaret ettiği gibi, hem bu hukukî denetim ancak sonradan devreye girmektedir, hem de düşünülebilecek müeyyideler çok fazla serttir. Çünkü bu müeyyideler, ancak suçlanan hükümlerin, hatta bütünüyle bütçe kanununun iptali şeklinde olabilir. Bu ise, Anayasa Mahkemesini, fevkalade ihtiyatlı davranmaya zorlamaktadır.

<sup>37</sup> 21 Haziran 1993 tarih ve 93-320 DC sayılı karar.

<sup>38</sup> 29 Aralık 1994 tarih ve 94-351 sayılı karar.

<sup>39</sup> 21 Haziran 1993 tarih ve 93-320 DC sayılı karar.

<sup>40</sup> 29 Aralık 1994 tarih ve 94-351 sayılı karar.

Bununla beraber, Şu hususu da belirtmiş olalım: Anayasa Mahkemesinin yukarıda anılan ve yargıcın Hükûmete tavsiyelerini içeren 30 Aralık 1997 tarihli ve yardım fonlarıyla ilgili yeni kararı, belki de onun içtihat faaliyetinde yeni bir gelişmenin habercisidir. Fakat, bu yeni adımın dışında, halihazırda, bütçe kanun tasarılarının samimiyet ilkesine uygunluğu hakkında *önceden* hiçbir yargısal denetim (“contrôle juridictionnel”) yoktur.

Parlamentoya iletilen verilerin anlamlılığı meselesi ötesinde bir de Şu soru üzerinde kafa yormak uygun olacaktır: Bu kusurlu verilerden (“données imparfaites”) hareketle, Parlamento, Hükûmet tarafından sunulan bütçe kanun tasarılarını değiştirmek için gerekli üstünlük hakkına (“prérogatives”) sahip midir?

## **B.- PARLAMENTONUN ÜSTÜNLÜK HAKKI, ONA, TEORİK OLARAK, KAMU HARCAMALARINA ETKİDE BULUNMA İMKÂNI VERMEKTEDİR**

Anayasanın 47. maddesi hükmünce: «*Parlamento, bütçe kanun tasarılarını oylayıp kabul eder*». III. ve IV. Cumhuriyetler zamanında hüküm süren durumun aksine, Parlamento, bütçe kanunuyla ilgili tartışmalar artık Hükûmetin bütçe kanun tasarısı temel alınarak yapılmak zorunda olduğundan, kendi teklif yetkisinin (“pouvoir d’initiative”) fevkalade azaldığına tanık oldu. Kamu Hukuku Profesörü Bay Guy Carcassonne’un Çalışma Grubu huzurunda ifade ettiği gibi, bu durum Fransa’ya has değildir: «*Hemen hemen her tarafta ve iyi bilinen sebeplerle, -bütçeden her Şeyden önce iktisadî bir araç olarak yararlanıldığı için- büyük dengeleri tespit edip onlara olabildiğince uyulmasını sağlamak, yürütmeye düşmektedir. Bu durumda, kanun koyucu, bütçeyi sadece etkilemekte, fakat onun üzerinde kesin bir role sahip bulunmamaktadır.*» Raportörünüz, bütçe konusunda teklifin evvelâ Hükûmetten gelmesini anormal karşılamamaktadır. Fakat bu durumun, Parlamento, denetleme yetkisini daha kuvvetle uygulamaya götürmesi gerekir. Raportörünüz, ileride bu konuya tekrar dönecektir.

Bunun gibi, yürütme kuvveti, «rasyonelleŐmiŐ parlamenterizm» mekanizmalarının mevcudiyetinin (Anayasanın 49. maddesi, 3. bendi, bloke edilmiş oylama, bloke edilmiş oylamanın eklendiği ikinci görüşme) ve 1962 yılından itibaren çoğunluk olgusunun, yani istikrarlı ve mütecanis (türdeŐ) bir çoğunluğun ortaya çıkmasının verdiği rahatlıkla, kadir-i mutlak gibi görünmektedir. Öyleyse bütçe yetkilendirmesinin fazla Şekli hale gelip gelmediği hususuna da kafa yormak gerekir.

## 1.- Gerçekliği ve kapsamı tartışılabilir yetkiler

Aslında, maliye ve bütçe konusunda Parlamentonun kullandığı yetkiler (“prérogatives exercées par le Parlement”), bu husustaki çok yaygın bir kanaatin zannettirdiği kadar az değildir.

### a) *Sınırı, her zaman tam değeriyle ölçülmeyen yetkiler*

Burada, organik kararnamenin hükümlerinin tamamını tekrar ele almadan, bu hükümlerden bazılarının -Profesör Paul Amssek’in deyişle<sup>41</sup>- “yapmacık” (“faux-semblant”) olduğunu hemen kaydetmek gerekir.

#### ◆ *Sınırlı, ama gerçek bir değişiklik yapma yetkisi*

Parlamentonun bütçe konusunda inisiyatif kullanma yetkisi, sadece değişiklikler yapmakla<sup>(\*)</sup> sınırlıdır. Oysa, bunların çerçevesi de kesin hatlarla belirlenmiştir.

Gerçekten, Anayasanın 40. maddesi hükmünce: «*Parlamento üyeleri tarafından verilen teklif ve değişiklikler, kabul edilmeleri kamu gelirlerinde bir azalma veya bir kamu masrafının ihdası veyahut da bunun ağırlaşması gibi bir sonuç doğurabilecekse, kabul edilebilir (“recevable”) değildir.*» Organik kararname, 42. maddesinde, bu hükmün bütçe kanunlarına şu şekilde uygulanmasını öngörmektedir: «*Bir bütçe kanun tasarısı için, -bir harcamayı kaldırmaya veya azaltmaya, bir gelir ihdas etmeye veya bir geliri artırmaya veyahut da kamu harcamalarının denetimini sağlamaya yönelik olma halleri hariç- hiçbir ilâve madde ve hiçbir değişiklik teklif edilemez. Her ilâve madde ve her değişikliğin bir dayanağı olmalı ve onu haklı kılan vasıtaların açıklamalarını da içermelidir. İşbu maddenin hükümlerini ihlâl eden ilâve madde veya değişikliklerin kanun tasarısının tamamından ayrılarak müzakere edilmesi (“disjonction”), kanuna uygundur (“de droit”).*»

Bu hükümlerin nihaî gayesi, Parlamentonun yaptığı değişikliklerin Hükûmet tarafından tespit edilen malî dengeyi (bütçe denliğini) bozmasından kaçınmaktır. Söz konusu hükümler titizlikle uygulanacak olsalar, parlamenterlerin değişiklik yetkilerinin sıkı bir şekilde kayıtlanmasına yol açabilirdi. Dolayısıyla, bu konuda yumuşak bir

<sup>41</sup> *Revue du droit public, no 5/6, 1998, “Le budget de l’Etat et le Parlement sous la Vème République”.*

<sup>(\*)</sup> Orijinal metindeki terim, “amendement”dır ve bir kanun tasarısında veya kanunda değişiklik yapılması için Mecliste önerge (“motion” : taktir) verme, bir teklifte (“proposition”) bulunma demektir.

yorum benimsenmiş, böylece yasama kuvvetine Hükûmetin bütçe kanun tasarısını tadil etmek için bir miktar manevra alanı bırakılmıştır. Şöyle ki:

- Gelirler* konusunda, parlamenterler, bir gelirin artırılmasından başka, bir gelirin azaltılmasını da teklif edebilirler; yalnız, bunun için, bu indirimin, aynı kategorideki mahallî idarelerin yararına olan bir başka gelirin eşit miktarda artırılmasıyla telâfi edilmesi, indirim teklifi yapan parlamenterin bu hususu “garanti etmesi” gerekir. Öte yandan, tatbikatta, parlamenterlere, -kabul edilebilirlik ölçüsü olarak müracaat edilen esas, tartışılan metin değil, yürürlükteki hukuk olduğu için-Hükûmet tarafından yapılan gelir artırımı tekliflerini bunları azaltmak üzere tekrar gözden geçirme imkânı tanınmaktadır. Demek ki, Parlamento, malî alanda, kurumlar geleneğimize uygun olarak, hâlâ şeklen geniş yetkilere sahip bulunmaktadır.
- Harcamalar* konusunda ise, telâfi (“compensation”) işlemi kabul edilmediğinden, Parlamento, bir harcamayı artırma yönünde inisiyatif kullanma yetkisine sahip görülmemektedir.

Bu kuralın, yine tatbikatta şu şekilde yumuşadığı söylenebilir: Çoğunluk mantığı, Hükûmeti, kamu harcamalarında büyümeyi hedef alan değişiklikleri benimsemeye götürmektedir. Oysa bunlar, milletvekillerinin kendi imzalarıyla sunulmuş olsalar, Anayasanın 40. maddesinde yer alan “kabul edilemezlik” (“irrecevabilité”) hükmünün kapsamına girerlerdi.

Şu hususa da işaret edelim ki, parlamenterler, ödeneklerin azaltılması hakkında da değişiklik önerebilirler. Ancak, bunun için, ödeneklerde indirimin gerçek olması ve dayanağının bulunması, ayrıca değişikliğin dayanaklarla ilgili açıklama bölümünde, harcamanın ilgili olduğu faslın belirtilmesi gibi şartlar vardır. Bir de, bu tekliflerin «*önceden tespit edilen denkliğin ana hatlarını*»<sup>42</sup> bozması gibi bir sonuç ortaya çıkacaksa, o zaman bu teklifler organik kararnamenin hükümleri açısından zayıf duruma (“fragile”) düşer. Fakat parlamenterler, ilk bölümün müzakeresi sırasında, genel dengeyi değiştirecek şekilde gider tavanlarında bir indirim için verilen değişikliği onaylamış olurlarsa, organik kararname bakımından artık bir sakınca kalmaz.

<sup>42</sup> Anayasa Mahkemesinin 24 Aralık 1979 tarih ve 79-110 DC sayılı kararı.

Başka deyişle, eğer bir kısım parlamenterler kamu harcamalarını gerçekten azaltmak istiyorlarsa, onların bunu yapmaya hakları vardır; ancak bunu, genel denge seviyesini hesaba katan önceden tespit edilmiş bir strateji çerçevesinde yapabilirler.

Dikkat edilmelidir ki, parlamenterlerin, -bütçe kanununun hazırlanması maksadıyla yürüttükleri fikir üretme faaliyeti çerçevesinde- “kaynağa doğru” (“en amont”) müdahaleleri, onlara anlamlı bir rol oynama imkânı verebilir. Raportörünüz, bu konuda, 1999 yılı bütçe kanun tasarısı hazırlığını örnek olarak gösterecektir. Hükûmet, daha 1997 güz sonundan itibaren, bu bütçe kanun tasarısı çerçevesinde tasarlanan mali reformların üç büyük eksenini olarak şunları ilân etmişti: Mahallî vergi sistemi, ekolojik vergi sistemi ve malvarlığı vergi sistemi. Dolayısıyla, Bütçe Komisyonu, bu üç dosyayla ilgili tavrını, bilgilendirme raporları çerçevesinde, 1998 yazından önce belli etme imkânı buldu ve Hükûmet seviyesindeki fikrî faaliyet onun gözlemlerinden yararlanmasını bildi. Böylece onun tekliflerinden birçoğu, henüz tasarımın hazırlık safhasında benimsendiği için, sonradan onda değişiklik yapma ihtiyacı da azalmış oldu.

Şu halde, Parlamentonun inisiyatif kullanma imkânı, hiç de ihmal edilebilir derecede değildir. Aynen Profesör Paul Amssek’in de vurguladığı gibi<sup>43</sup>: «Şayet Parlamentonun bütçe konusunda inisiyatif kullanma imkânı sınırlıysa, bu sınır esas olan hususların dışındadır. Demek istediğim, Meclisler, sonuç olarak, -1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinin 14. maddesince kendilerine tanınmış olduğu üzere- başlangıçtan beri üstlendikleri vergi mükelleflerini koruma ve ‘kamusal vergilendirmenin lüzumunu’ denetleme rollerini olduğu gibi muhafaza etmişlerdir. Onlar, Hükûmetçe tasarlanan harcamaları kısımlar, savurganlıkla ve Devlet gelirlerinin bilinçsizce kullanılmasyla mücadele edebilir, yürütmenin talep ettiği vergi artışlarını toptan reddedebilir veya kısımlar ya da aynı randımanı sağlayarak mevcut vergi sistemini ıslah edecek tedbirler ileri sürebilirler. Bu devirde, yani Kadir-i Mutlak Devletin soluğu kesilmiş ve o felç olma (“apoplexie”) tehlikesiyle karşı karşıya gelmişken ve ayrıca, Avrupa Birliği tarafından çizilen yeni doğrultular ortamında, demagojik oyalanmaların ve kamu masraflarının ağırlaştırılması ve

---

<sup>43</sup> Yukarıda da atıfta bulunulan makale.



*vergi baskısının veya kamu borçlanmasının veyahut da bütçe açığının artırılması teşebbüslerinin artık hiç zamanı değilken, Parliamentonun söz konusu yetkileri artan bir önem kazanmıştır.»*

◆ ***Oylamanın topluca yapılması, neticede bütçenin onanması yetkisinin kullanılması lehine olan bir husustur***

2 Ocak 1959 tarihli organik kararname, bütçe kanun tasarısıyla ilgili oylama sayısını büyük ölçüde azaltmıştır.

Gelir tahminleri, organik kararnamenin 41. maddesine<sup>44</sup> dayanarak, Parlamentoda, gelir durumunu özetleyen A cetvelinin onaylanmasıyla ilgili denklik maddesinin kabulü sırasında, tek oylamaya konu olmaktadır. Harcamalar söz konusu olduğunda ise, “onaylanmış hizmetler” (“services votés”)<sup>(\*)</sup>, genel bütçe için tek oylamaya, her katma bütçe için birer oylamaya ve her Hazine özel hesap kategorisi için birer oylamaya konu olmaktadır. Bunun gibi, “yeni tedbirler” (harcamalar) (“mesures nouvelles”), uygulamada, genel bütçe için her bir Bakanlığa ve her bir başlığa göre oylanmakta ve her katma bütçe ile her Hazine özel hesap kategorisi için birer oylamaya konu olmaktadır.

• Demek ki söz konusu organik kararname, IV. Cumhuriyet devrinde, 1956 yılına ait kanun hükmünde kararnameyi takiben, III. Cumhuriyet devrinde 16 Eylül 1871 tarihli kanunla kabul edilen ve rejimin demokratik mahiyetinin sembolü haline gelen fasıl fasıl oylama

<sup>44</sup> *Organik kararnamenin 41. maddesi hükmünce:* «Gelir tahminleri, genel bütçenin bütünü için tek oylamaya ve her katma bütçe veya her özel hesap kategorisi için birer oylamaya konu olurlar. Genel bütçenin harcamaları da, onaylanmış hizmetlerle ilgili olarak tek oylamaya, yeni harcama yetkilendirmeleriyle (“autorisations nouvelles”) ilgili olarak ise her bir başlık ve aynı başlık içinde her bir Bakanlık için birer oylamaya konu olur. Katma bütçeler ile özel hesapların harcamaları ise, genel bütçenin harcamalarıyla aynı şartlarda, her bir katma bütçeye veya her bir özel hesap kategorisine ve muhtemelen her bir başlığa göre oylanır.»

<sup>(\*)</sup> “Oylanmış (onaylanmış) hizmetler” deyimini, yıllardır süregelen ve harcamaları -küçük farklarla- önceden bilinen Harcamaları ifade etmektedir. Bu harcamalar, meselâ -maaş cetvelleriyle hesaplanan- personel harcamaları, malzeme, bakım, emeklilik harcamaları, devlet borçları servisi, v.s.’dir ve bütçenin %85 ilâ 90’ını teşkil etmektedir. 2 Ocak 1959 tarihli organik kanun hükmündeki kararnamenin 31. maddesi, bütçe kanun tasarısında, “onaylanmış hizmetler” ile “yeni işlemler” (“opérations nouvelles”) veya “yeni tedbirler” (“mesures nouvelles”), yani yeni harcamalar arasında net bir ayırım yapılmasını âmirdir. “onaylanmış hizmetler” tabir edilen harcama kalemleri, önceki bütçe kanunlarıyla zaten oylanmış, demek ki Parlamento tarafından zaten onaylanmış oldukları için, bu konuda yapılan, mevcudu devam ettirmekten ibarettir. Parlamentoda bütçe müzakereleri sırasında, bütün Bakanlıkların “onaylanmış hizmetler” denen harcama kalemleri, (“yeni tedbirler”in ayrı ayrı oylanmasına karşılık) tek seferde, toptan oylanmaktadır. Yine de, bu tek oylama öncesinde, her Bakanlık için ayrıntılı bir açıklama sunulmakta ve bunlar etrafında müzakereler cereyan etmektedir. “onaylanmış hizmetler”le ilgili hükümler, anılan organik kararnamenin 31, 32, 33, 41 ve 44. maddelerinde yer almaktadır. (Kaynaklar: Braud: *Cours de finances*, s.22, 59, 61; Duverger: *Finances publiques*, s. 243, 631-643 -“Texte de l’ordonnance du 2 janvier 1959”-.) (Çevirmenin notu.)

usûlüne son vermiştir. Böylece oylama adedi, III. Cumhuriyette 3.000 ve IV. Cumhuriyette 5.000'den V. Cumhuriyette yaklaşık 120'ye düşmüştür.<sup>45</sup>

Oylama sayısındaki bu müthiş azalma (“réduction drastique”), haksız olarak, Parlamentonun yetkilerinin bir zayıflama belirtisi olarak yorumlanmıştır. Şu bir vakıa ki, bir yüzyıldan fazla bir zaman, oylamaların çoğalması, parlamenter denetimin derinleşmesiyle bir tutulmuştur. Gerçekte, oylama sayısındaki bu artış, kamu harcamalarının titiz bir incelemesi şeklinde kendini göstermekte, ama bu durumda bütüncül bir bakış açısı eksik kalmakta ve çok kere tartışmalara boğulup kalınmaktaydı. Organik kararname, oylama sayısını düşürmekle, aksine, oylamalara daha büyük bir siyasî anlam kazandırmıştır.

- Oylama sayısının düşürülmesi, bir bakıma, parlamentoyu, ortada dönen meblağlar (“sommés en jeu”) üzerinde her çeşit söz hakkından mahrum mu etmektedir? Genel bütçe ödeneklerinin %90'ını meydana getiren “onaylanmış hizmetler” (“services votés”) için tek oylama usûlünün başlatılması, -René Pleven'in 1959'da kullandığı bir ifadeyle- «*kamu maliyesine uygulanmış bir referandum*» anlamına mı gelmektedir?

Burada bir yanlış anlamaya işaret etmek gerekir: Parlamenterler, hukuken, değişiklik yapma haklarıyla sınırlı olarak, -bu konudaki bir peşin hükme rağmen, hukukî açıdan dokunulmaz (“intangible”) olmakla hiçbir alâkası bulunmayan- “onaylanmış hizmetler”in (bunlarla ilgili harcama kalemlerinin) gözden geçirilmesini sağlama imkânına sahiptirler. Bunun için, -şu veya bu faslın tahsisatını (“dotation de tel ou tel chapitre”) değiştirecek- yeni bir ödenekleri azaltma tedbiri kabul etmeleri yeterlidir. Bununla beraber, bu yola başvurmak, bazen oldukça nazik bir iştir.

Daha genel bir şekilde, uzmanlık birimi (“unité de spécialisation”) ile oylama birimi (“unité de vote”) arasında yapılan ayırım<sup>(\*)</sup> (ki bunun

---

<sup>45</sup> *Değişiklikler ile ödeneklerle ilgili olanlar dışındaki maddeler* (başka deyişle: ödeneklerle ilgili olmayan maddeler) için yapılan oylamalar hariç.

<sup>(\*)</sup> Uzmanlık bilgisiyle tespit edildiği için parlamenter müzakere ve oylama dışı kalan harcama kalemleri ile müzakere ve oylamaya açık harcama kalemleri arasında yapılan ayırım demek isteniyor olsa gerek. (Çevirmenin notu.)

gerekli sonucu fasıl fasıl oylama usûlünün terk edilmesidir), Parlamentonun reform yapma gücü (“pouvoir de réformation”) önünde bir engel teşkil etmez. Parlamenterler, değişiklik yapma yetkileri kanalıyla, her fasla ait ödeneklerin meblağında gerçek bir azaltmaya gidilmesini teklif edebilirler. Oylama usûlündeki rasyonelleşme, yalnızca, böyle bir müzakerenin (“examen”), sistemli bir şekilde değil, ancak parlamenterlerden gelecek inisiyatifle yapılması anlamına gelmektedir.

1989 yılında, o sırada Bütçe Komisyon Başkanı bulunan Bay Dominique Strauss-Kahn’ın da özetlediği gibi<sup>46</sup>: «*Sonuç olarak, bu sistem, ödeneklerin fasıl fasıl yapılan oylamasından daha mantıklıdır. Eğer kimseden itiraz yükselmezse, Parlamento, ödenekleri başlık (“titre”) seviyesinde oylamakla yetinir. Ama, mensup olduğu Meclisin fasıl seviyesinde oylama yapmaya davet edilmesi için bir tek parlamenterin talebi dahi yeterlidir.*»

Dolayısıyla, Parlamentonun bütçe yetkileri, hukuken, hiç de söylenildiği kadar az değildir. Şu örnekler bunun tanığıdır: -(Herhangi bir hususta) Hükûmete muhalif olduğu zaman, Millet Meclisinde olanın tersine, kendini çoğunluk dayanışması prensibiyle bağlı hissetmeyen- Senato çoğunluğu tarafından, 1981’den beri her yıl, bütçe kanun tasarısında yapılan değişiklikler... Veya: Her yıl, Millet Meclisinden gelen inisiyatifle kabul edilen ve Hükûmetin sahip olduğu manevra alanı -ki o da sınırlı- dikkate alındığında hiç de küçümsenmeyecek ölçüdeki tedbirler...

Hukukî mülahazalardan çok, asıl, parlamenter mahiyette olmaya devam eden kurumsal sistemimizde, çoğunluk ile hükûmet arasındaki kaçınılmaz dayanışmadır ki, bu yetkilerin kullanılmasındaki yetersizliğin sebebidir.

Öyleyse, halihazırdaki durum tatminkâr mıdır? Çalışma Grubumuzun bütün bir fikrî faaliyeti sonucunda bu soruya verilen cevap, açıkça olumsuzdur. Zira, organik kararnamenin hükümleri, bozucu etkiler doğurmuştur.

---

<sup>46</sup> “Réflexions sur l’application de la loi organique par le Parlement (Organik Kanunun Parlamento Tarafından Uygulanması Hakkında Düşünceler)”, *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989.

**b) Bozucu etkiler**

Parlamentonun malî yetkilerini kullanmasında, birçok tür aksaklık fark edilmektedir.

◆ ***Parlamento, dikkatini, fazlasıyla vergi alanına çevirmiştir.***

Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton'un da Çalışma Grubu huzurudaki konuşmasında değindiği gibi, Parlametonun, «*vergi sistemi üzerinde kesin bir etkisi*» vardır. Dolayısıyla, bunu kullanmakta ve vergi sisteminde (“dispositifs fiscaux”) değişiklikler yapmaktadır.

Bu durum, parlamenterlerin, bütçesel yönler veya bütünle ilgili sorunların incelenmesi aleyhine olarak, çalışmalarının esasını, artık bütçe kanun tasarısının vergiyle ilgili cepheleri topladıklarını açıklamaktadır. Oysa, vergisel düzenlemeler için, kuşkusuz, sıradan bir kanun yeterlidir.

Meslektaşımız Bay Jean-Jacques Jégou'nun da dile getirdiği gibi, yine bu işleyiş bozukluğu, bütçe prosedürümüzün, vergi hukukumuzun inceliklerini kavrayabilecek yetenekteki az sayıda uzmanın gösteriş alanı (“apanage”) haline gelmesini de açıklamaktadır.

Ve nihayet, bir hususa daha işaret edelim: Parlamentoya bu konuda bırakılmış manevra alanları, dolayısıyla, onun, yetki üstünlüğünü kullanma iradesi, hiç şüphesiz, vergi mevzuatımızın karmaşıklığını (“complexité”) kısmen açıklamaktadır. Bu karmaşıklık, kısmen de, kamu makamları ile baskı grupları arasındaki etkileşimlere bağlıdır.

◆ ***Harcamaların gerçek yarardan yoksun bir şekilde incelenmesi***

Organik kararnamenin 41. maddesine aykırı olarak, yeni tedbirler (harcamalar) için, önce Bakanlıklara, sonra başlıklara göre değil, önce başlıklara, sonra Bakanlıklara göre bir oylamanın ihdası, ödeneklerin müzakeresi sırasında, harcama türlerine göre bir tartışmanın aleyhine olarak, bir sektör mantığını ön plana çıkardı.

Böylece, bütçe kanun tasarısının ikinci bölümünün müzakeresi, her Bakan için, kendi yetki alanında takip ettiği politikayı açıklama ve parlamenterler için de, Hükûmet politikasının muhtelif veçheleri hakkında söz alma fırsatı haline geldi.

Bütçe kanun tasarısının ikinci bölümünün müzakeresi, giderek anlamını kaybetti. Eski Kamu Muhasebesi ve arkasından da Bütçe Müdürü Bay Michel Prada'nın da Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında dikkati çektiği gibi: «Her bir Bakanlık harcamalarıyla ilgili tartışmalar, bazen bir üslûp denemesi görünüşü arz etmektedir. Muhakkak ki, bu tartışmalar, Bakanlık politikasının sektör bazında bir açıklamasına imkân vermektedir; ama, Bakanlık stratejisinin derinlemesine müzakeresine imkân vermemekte ve biraz geçmişe bir bakış ile geleceğe bir bakışı birbirine karıştırmaktadır.»

◆ ***Kamu harcamalarındaki artışın zımnen lehinde olan bir mantık***

Bay Daniel Bouton'a göre, Parlamenta gelirler konusunda tanınmış olan yetki üstünlüğü, «*onun, kırk yıldan beri, bu yetki terazisinin karşı kefesinde bulunan kamu harcamaları üzerinde fevkalade zayıf bir denetim ifa etmesini*» açıklamaktadır. Prof. Jean-Pierre Lasalle de<sup>47</sup>, (bu konuda) «*yürütmeye ve kamu makamlarına geniş bir hareket serbestisi vermek için (...) bir tür zımnî ve belki itiraf edilememiş bir fikir birliğine*» atıfta bulunmaktadır. Sayıştay Üyesi Jean Picq ise, Fransa'nın, kamu harcamalarını, Avrupa Birliği'ne üye diğer devletlerce ulaşılan performans derecesinde düşürememesini, «*parlamenter denetimin yetersizliğine*» bağlamaktadır.

Birçok açıklayıcı unsur, bu durumu aydınlatmaktadır:

- Fransa, -Bay Jean Picq'in ifadesiyle- «*bir sonuç muhasebesi mantığı*» («une logique comptable de résultats») *aleyhine olarak bir harcama bütçesi mantığına* («une logique budgétaire de dépenses») *ağırlık vermektedir*». Gerçekten de, bütçe kanun tasarısının ikinci bölümünün müzakeresinin hiçbir ânında, yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirip ödenekleri buna göre tahsis etmek düşünülmemektedir.
- Harcamaların Bakanlık seviyesinde müzakeresi, harcamalardaki büyümeyi kamçulamak gibi bozucu bir etki de doğurmaktadır. Gazeteci Bay François de Closets'nin Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında açıkladığı gibi, kamu harcamalarındaki büyüme Fransa'da seçimlerde kazanç sağlayan bir faktör olduğu için, her Bakan bütçe ödeneklerini artırma peşindedir. Meslektaşımız Bay

<sup>47</sup> *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989, «La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs (Organik Kanun ve Anayasada Üç İktidar Kuvveti Arasındaki Denge)».

Pierre Méhaignerie'nin hatırlattığı üzere: «*Medya için de, Parlamento için de, nüfuzlu bir Bakan, (...) hep bütçesi hatırı sayılır derecede artan bir Bakandır*». Bay Michel Charasse da, Çalışma Grubumuz huzurundaki konuşmasında, uzun uzun bu hususu dile getirerek şöyle dedi: «*Vasat bir parlamenterin gözünde, aynen her cinsten lobiler için de geçerli olduğu gibi, artış kaydetmeyen bir bütçe kötü bir bütçe, aksi ise iyi bir bütçedir! Vergi mükellefinin parasıyla ne yapılacağını bilmek gibi bir meselenin (onların gözünde) kesinlikle hiçbir önemi yoktur. (...)*»

“Onaylanmış hizmetler” ile “yeni tedbirler” (harcamalar) arasında yapılan ayırım, hukuken değil ama, -sahip olduğu ağırlık sebebiyle- fiilen, kamu harcamalarının etkinlik açısından değerlendirilmesi önünde bir engel olarak durmaktadır.

Hiç şüphesiz, başlangıçtaki fikir, anlamlı görünebilirdi. Çünkü parlamenterler, her yıl, zaten tahsis edilmiş olan ödeneklerin tamamının yeniden müzakeresiyle uğraşmak yerine, asıl, Hükûmet tarafından takdim edilen olumlu-olumsuz yeni harcamalar üzerinde durmaya davet edilmekteydi.

Bu muhakeme tarzı, belki, bir kamu harcamalarının etkinliğini değerlendirme döneminden çok bir iktisadî büyüme dönemine daha uygun düşüyor gibidir. Üstü kapalı bir şekilde benimsenen düşünce, uzun süre, bütçenin sürekli olarak büyümesi düşüncesi oldu. Böylelikle, yeni tedbirler (harcamalar), her yıl, öncekilere eklenip gitmektedir.

Öte yandan ve olumsuz “yeni tedbirler”in bazı harcamaları tekrar sorgulamaya imkân vermesine rağmen, “onaylanmış hizmetler” ile “yeni tedbirler” arasında yapılan ayırımda, hareketsizliği teşvik vardır. Sayıştay Birinci Başkanı Bay Pierre Joxe'un da, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında dile getirdiği gibi: «*Bütçe harcamalarının %90'ı tek oylamayla kabul edilmektedir. Bu durum, bütçe tartışmasının anlamını, yani bir önceki yıla göre değişmelerin ele alınmasını alabildiğine sınırlamakta ve hareketsizliği teşvik etmektedir. Bütçenin en büyük kısmı, hiç müzakere edilmeden, bir yıldan ötekine taşınıp durmaktadır.*» Bu konuda kayda değer bir husus şudur: Son yıllarda, “onaylanmış hizmetler”i sorgulama yönünde önemli derecede tek bir teşebbüs, 1995 yılı bütçe kanun tasarısının

müzakeresi sırasında ortaya çıkmış, ancak, fazlasıyla sistemli olma hevesi yüzünden başarısızlığa uğramıştır.

- Kamu harcamalarının sorgulanması önündeki pek büyük bir engel, giderler arası telâfiyi (denkleştirmeyi; “compensation”) yasakladığı ölçüde, Anayasanın 40. maddesidir.<sup>48</sup>

Meslektaşımız Philippe Auberger, çalışmalarımız sırasında yaptığı bir konuşmada, bu hususa şöyle temas etmiştir: «*Bu hüküm (40. madde), Parlamentonun, -Hükümetin bütçe ayarlaması çerçevesinde yaptığı gibi- bir çeşit tasarruf uygulamasını yasaklamaktadır. Ve bir parlamenterin, ödeneklerin bir yeniden dağılımını düşünmesinin veya bir harcamaya bir gelir tahsisini değiştirmesinin hiçbir imkânı yoktur. Başlangıçtaki bütçe kanunu oylaması seviyesinde ödeneklerde çok düşük bir hareketliliğin mümkün olmasının açıklaması bu sınırlamalarda aranmalıdır.*»

Meslektaşımız Bay Gilles Carrez, bu konuda, bize, Millî Eğitim Bütçe Özel Raportörü olduğu 1995 ilâ 1997 yıllarındaki tecrübesini hatırlattı. O zaman, -ilgili kamu idarelerince arzulanan- uzlaşmaya dayalı değişiklikler (“modificatios consensuelles”), parlamenterlerin, ödeneklerde yeni bir dağılıma gidilmesini istemelerini yasaklayan Anayasanın 40. maddesinin katı engeline çarpmıştı.

Eğer, bu hızlı ufuk turundan, Parlamentonun sanıldığından daha az kısılmış yetkilere sahip olduğu sonucu çıkıyorsa, bu sefer de, bunların, devrimiz şartlarına uygun olup olmadığı sorusuna bir cevap aramamız anlamlı görünmektedir. Yirmi birinci yüzyılın şafağında, kamu maliyemiz, hâlâ 1959 yılındaki gibi mi idare edilmelidir? 2 Ocak 1959 tarihli organik kararname, kırk yıllık bir yaşamdan sonra, artık derinlemesine gözden geçirilmeyi gerektirmiyor mu?

Böyle bir teşebbüs, parlamenterlerin, bütçenin “yapımında” (“la confection du budget”) sahip oldukları yetkiler bir tarafa, asıl, Hükümetin, Parlamento tarafından oylanan bütçe yetkilendirmesinden uzaklaşmak için elinde tuttuğu manevra alanları üzerine eğildiği zaman, kaçınılmaz görünmektedir.

---

<sup>48</sup> Anayasanın 40. maddesi şu şekildedir: «Parlamento üyeleri tarafından ortaya konan teklifler ve değişiklikler, bunların benimsenmesi, ya kamu gelirlerinde bir azalmaya, ya da bir kamu giderinin ihdasına veya artmasına yol açabilecekse, kabul edilebilir değildir.» (*Çevirmenin notu.*)

## **2.- Parlamentonun verdiği yetkiler, çok defa, bütçenin uygulanması sırasında kaçamak yollarla aşılmaktadır**

Hükûmetin elinde, uygulanması sırasında, başlangıçtaki bütçe kanununa konulan ödeneklerin meblağ ve türünü değiştirmek için, önemli yetkiler bulunmaktadır.

Bu değişiklikler, ya bir düzeltici bütçe kanun tasarısının kabulü sayesinde yasama yoluyla, ya da Hükûmetin idarî düzenleyici hukukî tasarrufları yoluyla (“par voie réglementaire”) yapılabilir. İlk durumda, bunlar, Parlamentonun bütçe yetkilendirmesine tabidir; ikinci durumda ise, Millî Temsilin (Millet Temsilcilerinin) denetiminden kaçmaktadır.

•Halbuki, ilişikteki tabloda da görüleceği üzere, ortadaki meblağların hızlı bir incelemesi gözler önüne sermektedir ki, yürütme kuvveti, son on beş yıl zarfında, Parlamentonun bütçe yetkilendirmesinden hissedilir bir şekilde uzaklaşmıştır ve o, bunu, sadece idarî düzenleyici hukukî tasarruf yetkisine (“pouvoir réglementaire”) dayanarak, yani, düzenleyici kanun tasarılarının (“projets de loi de réglement”) müzakeresinin, -hiç olmazsa şimdiye kadar- şekli bir uygulamadan öteye gitmediği düşünülürse, her türlü denetim dışında kalarak gerçekleştirmiştir.

Böylece, 1996 yılında, ödeneklerde idarî düzenleyici hukukî tasarrufları yoluyla sağlanan hareketlerle, -kaydırılan meblağların mutlak değerlerinin toplamı cinsinden- 223 milyar Frank (yani başlangıçtaki ödeneklerin %9,7’si) tutarında ödenek verme veya ödenek iptali ve ayrıca 166 milyar Frank (yani başlangıçtaki ödeneklerin %7,3’ü) tutarında transfer, virman veya dağıtım işlemleri gerçekleştirildiği gözlenmektedir.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Bu rakamlar, yukarıda anılan 934 sayılı rapordan alınmıştır. Aşağıdaki tablo ise, bakiyeleri göstermektedir.



**DEVLET BÜTÇESİ:**  
**GAYRISAFİ ÖDENEK MİKTARLARINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER**

Yıllar	Yasama yoluyla yapılan değişiklikler <sup>(a)</sup>		Kararname yoluyla yapılan değişikliklerin bakiyeleri <sup>(b)</sup>			Değişikliklerin Toplamı	
	Milyar Frank cinsinden	Başlangıçtaki ödeneklerin %'si cinsinden	Milyar Frank cinsinden	Başlangıçtaki ödeneklerin %'si cinsinden	Onaylanmış ödeneklerin %'si cinsinden	Milyar Frank cinsinden	Başlangıçtaki ödeneklerin %'si cinsinden
1981	+77,27 <sup>(c)</sup>	8,51	+68,92	7,59	7,00	+146,19	16,10
1982	+30,30 <sup>(d)</sup>	2,65	+54,74	4,79	4,66	+85,04	7,44
1983	+21,31	1,73	+48,65	3,79	3,72	+70,96	5,52
1984	+48,05	3,45	+67,96	4,88	4,72	+116,01	8,33
1985	+28,10	1,86	+95,29	6,31	6,20	+123,39	8,17
1986	+61,99 <sup>(d)</sup>	3,91	+88,49	5,58	5,38	+150,48	9,49
1987	+31,30	1,91	+132,25	8,07	7,92	+163,55	9,98
1988	+52,57	3,09	+104,98	6,17	5,98	+157,55	9,26
1989	+46,79	2,65	+108,84	6,17	6,01	+155,63	8,82
1990	+53,36	2,81	+125,43	6,60	6,42	+178,79	9,41
1991	+33,62	1,84	+119,56	6,55	6,43	+153,18	8,39
1992	+56,76	2,97	+124,45	6,51	6,32	+181,21	9,48
1993	+141,30 <sup>(d)</sup>	7,01	+80,18	3,98	3,72	+221,48	11,00
1994	46,32	2,19	+125,53	5,96	5,83	+171,85	8,15
1995	+126,95 <sup>(d)</sup>	5,84	+84,63	3,89	3,68	+211,58	9,73
1996	+47,86	2,09	+130,84	5,72	5,60	+178,70	7,81
1997	+64,44	+2,75	+131,22	+5,59	+5,44	+195,66	+8,34

(a) Bu durumda söz konusu olan, hemen hemen bütünüyle ödenek konulmasıdır.

(b) Ödenek ihdasları (1996'da 16,96 milyar Frank) ve düzeltici bütçe kanunlarıyla yapılan iptaller dahil.

(c) 4 adet düzeltici bütçe kanunu

(d) 2 adet düzeltici bütçe kanunu

**Kaynak:** Raportörümüz tarafından, Bütçe Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Genel Raportörü sıfatıyla, 1996 yılı kesin hesap kanun tasarısı (No:587) hakkında sunulan 934 No'lu rapor ile Sayıştayın 1997 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporu.

- Yürütmenin elinde tuttuğu manevra alanı, prensip itibariyle organik kararnameye uygun olsa da, bizzat genişliği sebebiyle tenkide açıktır. Nitekim, ilişikteki tabloların da gösterdiği gibi, Hükümetin bu alanda yetkilerini kullanması, bilhassa yetkiler yardım fonları veya iptal kararnameleri yoluyla bütçeye ödenek konulması şeklinde kullanıldığı zaman, ihmal edilemeyecek miktarda meblağlar anlamına gelmektedir. Hiç

şüphesiz, bu çerçevede, yürütme kuvvetinin yetkilerini, Parlamentonun hem yetkisini, hem de oylamasını (onayını) tartışmalı duruma düşmekten kurtaracak şekilde sınırlamak için, organik kararname üzerinde çok büyük bir reform çalışmasına girişmek uygun olur.

## DEVLET BÜTÇESİNİN GAYRISAFİ ÖDENEK TOPLAMLARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

(milyar Frank cinsinden)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>(a)</sup>	1997/1996 Gelişmesi (%)
<b>Onaylanan ödenekler</b>									
Başlangıç bütçe kanunu	1.899,93	1.825,66	1.912,23	2.013,01	2.106,94	2.174,47	2.188,02	2.346,28	+2,5
Düzeltilici bütçe kanunlar(1)	53,36	33,62	56,76	141,26	46,32	126,95	47,86	64,44	+34,6
<b>A) Onaylanan ödenekler toplamı</b>	<b>1.953,29</b>	<b>1.859,29</b>	<b>1.968,99</b>	<b>2.154,28</b>	<b>2.153,26</b>	<b>2.301,42</b>	<b>2.335,88</b>	<b>2.410,73</b>	<b>+3,2</b>
<b>Onaylanan ödenek tutarlarında yapılan değişiklikler</b>									
Bir önceki yönetimden devreden	62,39	60,44	56,39	53,22	61,07	54,68	67,75	69,80	+3,0
Avans kararnameleri	3,74	1,50	14,78	5,00	7,24	0,60	17,73	12,84	-27,6
İptal kararnameleri	-14,67	-19,16	-23,5	-65,46	-29,21	-54,11	-46,00	-36,77	-20,1
Dahil edilen yardım fonları	47,87	57,14	59,85	64,07	63,38	65,27	73,31	68,53	-6,5
Karşılığında yeni kaynak göstererek sağlanmış ödenek artışları	2,77	0,39	1,01	5,47	7,06	0,88 <sup>(c)</sup>	1,08	n.d.	n.d.
<b>Bakiye</b>	<b>102,10</b>	<b>100,32</b>	<b>108,53</b>	<b>62,3</b>	<b>109,54</b>	<b>67,33</b>	<b>113,88</b>	<b>114,40</b>	<b>+0,5</b>
Tekrar konulan ödenekler	23,33	19,24	17,97	17,87	16,75	17,30	16,96	13,87	-18,2
<b>B) Onaylanan ödenek tutarlarındaki toplam artış</b>	<b>125,43</b>	<b>119,56</b>	<b>125,45</b>	<b>80,18</b>	<b>126,29</b>	<b>84,63</b>	<b>130,84</b>	<b>128,27</b>	<b>-2,0</b>
<b>C) Kullanılabilir ödenekler toplamı<sup>(b)</sup></b>	<b>2.078,72</b>	<b>1.978,85</b>	<b>2.095,22</b>	<b>2.234,46</b>	<b>2.279,55</b>	<b>2.386,05</b>	<b>2.466,72</b>	<b>2.533,99</b>	<b>+2,7</b>

(a) 1997 uygulama dönemi için geçici sonuçlar.

(b) Verilen ödenekler ve tekrar konulan ödenekler C= A+B

(c) 83,98 milyon Frank tutarındaki "muhtelif tedbirler" (sivil havacılık katma bütçesi amortismanları için tekrar verilen ödenek) dahil.

**Kaynak:** Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Genel Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından 1999 yılı bütçe yöneltme tartışmasından önce sunulan 963 sayılı Rapor.

**DEVLET BÜTÇESİ: HÜKÜMETİN HUKUKİ DÜZENLEMELERİYLE  
YERİ DEĞİŞTİRİLEN MİKTARLAR<sup>(a)</sup>**

(gayrisafi başlangıç ödemelerinin %'si cinsinden)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>A) Ödemelerde gayrisafi artışlar</b>											
Bir önceki yönetimden devreden	2,73	2,59	3,09	2,9	3,28	3,31	2,95	2,64	2,89	2,51	2,96
Avans kararnameleleri	0,03	0,44	0,28	0,4	0,2	0,0	0,77	0,24	0,34	0,03	0,77
Dahil edilen yardım fonları	2,97	2,99	2,45	2,4	2,52	3,13	3,13	3,25	3,0	3,0	3,20
Karşılığında yeni kaynak gösterilerek sağlanmış ödenek artışları	0,30	2,27	0,05	0,18	0,15	0,0	0,05	0,27	0,33	0,04 <sup>(b)</sup>	0,05
Tekrar konulan ödenekler	0,90	0,85	0,82	0,88	1,23	1,05	0,94	0,88	0,79	0,80	0,74
<b>Toplam</b>	<b>6,95</b>	<b>9,15</b>	<b>6,69</b>	<b>6,78</b>	<b>7,38</b>	<b>7,59</b>	<b>7,85</b>	<b>7,23</b>	<b>7,35</b>	<b>6,38</b>	<b>7,73</b>
<b>B) Ödenek iptalleri</b>	<b>1,36</b>	<b>1,09</b>	<b>0,52</b>	<b>0,61</b>	<b>0,77</b>	<b>1,05</b>	<b>1,23</b>	<b>3,25</b>	<b>1,38</b>	<b>2,49</b>	<b>2,01</b>
<b>C) Yıl içinde ödeneklerin tutarındaki toplam değişme (A+B)</b>	<b>8,31</b>	<b>10,24</b>	<b>7,21</b>	<b>7,39</b>	<b>8,15</b>	<b>8,64</b>	<b>9,08</b>	<b>10,48</b>	<b>8,73</b>	<b>8,87</b>	<b>9,74</b>

(a) Yeniden konulan ödenekler dahil.

(b) Sivil havacılık katma bütçesindeki "muhtelif tedbirler" dahil.

**Kaynak:** Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Genel Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından 1996 bütçesi kesin hesap kanunu hükmündeki (587 sayılı) kanun tasarısı hakkında sunulan 934 sayılı Rapor.

•Ayrıca, Raportörünüz, bu gibi çeşitli değişiklikler için yetki veren organik kararnamenin hükümlerinden çok, Hükümetin bu hükümlerden yararlanma biçiminin fevkalade endişe verici mahiyette olduğuna dikkati çeker. Gerçekten, Hükümetin manevra alanını genişleten, hukukî kurallardan çok uygulamalar olmuştur. Raportörünüz, Sayıştay tarafından düzenli olarak yerilen usûlsüzlüklerin boyutunu dikkate alarak, tanıtıcı özetinde, en anlamlı örneklere değinmekle yetinecektir.

**a) Bütçe ödeneklerinin idaresi, Hükümetin takdirine terk edilmiştir**

Gerçekten, hükümetler, sistemli bir şekilde, kendilerine, kaçamak yollardan organik kararnamenin hükümlerinden kurtularak Parlamentonun

bütçe yetkilendirmesinden uzaklaşma imkânı veren muhtelif teknikler kullanılmaktadır.

◆ ***Gerçek birer kanun koyucu fiil olarak avans kararnameleleri***<sup>(\*)</sup>

Organik kararnamenin 11. maddesinin âmir hükmüne göre<sup>50</sup>, avans kararnamelelerine başvurmak için, ivedilik şartlarının yerine gelmesi ve son bütçe kanununun malî dengesinin bozulmaması gerekir. Biraz aşağıdaki tablonun da gösterdiği gibi, söz konusu olan meblağlar pek büyüktür.

Halbuki, Sayıştayın da düzenli olarak tespit ettiği gibi, Hükûmetçe ileri sürülen ivedilik hali nadiren doğrulanmaktadır. Avans kararnameleleri, pek çok durumda, başlangıçtaki bütçe kanununun oylanmasından önce dahi öngörülebilir ihtiyaçları karşılamaya yaramaktadır. Ancak, bu ihtiyaçlar, Hükûmet tarafından başlangıçtaki bütçe kanununda ilân edilen malî denklige uysun diye, bile bile düşük tahmin edilmiştir. Zaten bu ivedilik niteliği, konulan ödenekler çok sonradan kullanıldıkları, hatta hiç kullanılmadıkları zaman, büsbütün itiraz götürür bir mahiyet arz etmektedir.

---

(\*) “Avans kararnamesi (décret d’avances)”, «âcil durumlarda bütçe kanunuyla verilen ödenekleri artırmak için Hükûmet tarafından çıkarılan kararname olup Parlamentonun onayına sunulmak zorundadır.» (*Lexique budgétaire et fiscal*, p. 4.) Prof. Philippe Braud’nun *Maliye Ders Notları*’nda da (s. 71) bu konuda şu bilgiler vardır: «Sınırlayıcı ödenekler tükendiği zaman, Hükûmet değişik şekillerde duruma çare bulabilir. Meselâ bütçenin fazla veren faslından açık veren veya tahsisatı yetersiz kalan faslına ödenek aktarması (“virements de crédits”) yapabilir. Yalnız, ödenek aktarmaları, ancak aynı bütçe başlığı altındaki iki fasıl arasında yapılabilir ve fazla veren faslın başlangıç tahsisatının %10’unu aşamaz. Hükûmet, bundan başka, tabii âfetler, v.s. gibi âcil durumların üstesinden gelmek için, kararname çıkararak toptan ödenekleri (“crédits globaux”) kullanma yoluna gidebilir. Danıştayın görüşü alındıktan sonra çıkarılan bu kararnameleler, avans kararnameleleridir.» (*Çevirmenin notu.*)

<sup>50</sup> *Organik kararnamenin 11. maddesinde ifade edilen hüküm şu şekildedir:*

«Yukarıda 9 ve 10. maddelerde öngörülen kategorilere girmeyen bütün ödenekler, sınırlayıcıdır. Bir sonraki yılın ödenekleri üzerinde önceden bir taahhüdü öngören özel hükümler hariç ve 16. maddede öngörülen kararnameyle, yıllık olma prensibine getirilebilecek istisnalar ihlâl edilmeksizin, sınırlayıcı ödenekler üzerinden harcamalar, ancak verilmiş ödeneklerin sınırları içinde taahhüt edilebilir ve ita emrine konu olabilirler. Verilen ödenekler, ancak 14, 17, 21 ve 25. maddelerde öngörülen hükümler saklı kalmak ve aşağıdaki istisnalar dikkate alınmak şartıyla değiştirilebilirler:

1° Beklenmedik harcamalar (“dépenses accidentelles”) için konulmuş toptan bir ödeneğin sınırları çerçevesinde, Maliye Bakanının raporu üzerine çıkarılacak kararnamelelerle, âfetlerin veya âcil ya da öngörülememiş harcamaların üstesinden gelebilmek için ödenek tahsisi yapılabilir.

2° Âcil durumlarda, Maliye Bakanının Başbakanı vereceği bir raporla, eğer son bütçe kanununda öngörülen bütçe denklighinin bozulmadığı ortaya konursa, Danıştayın görüşü alındıktan sonra çıkarılacak avans kararnameleleriyle, ek ödenekler konabilir. Bu ödenekler, hazırlanacak ilk bütçe kanununda Parlamentonun onayına sunulur.

3° Âcil durumlar ile millî menfaatin kaçınılmaz kıldığı durumlarda, Danıştayın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulunda çıkarılacak avans kararnameleleriyle, ek ödenekler konabilir. Bu ödenekleri onaylayan bir bütçe kanun tasarısı, derhal veya en yakın ilk oturum döneminin başında Parlamenteoya sunulur.»

Malî denkliğe gelince, buna, güya kullanımsız oldukları bahanesiyle ödenek iptali veya temelde hiçbir haklı sebebe dayanmayan bütçe gelirlerinin yükseltilmesi yoluyla, ancak şekli olarak uyulmaktadır. Nitekim, biraz aşağıdaki tablo gözler önüne sermektedir ki, iptal edilen ödenekler, sistemli bir şekilde, avans kararnameleriyle konulan ödeneklerle birleştirilmiştir. Birkaç istisna bir tarafa bırakılırsa, söz konusu meblağlar birbirine denktir.

Daha kesin olarak belirtmek üzere hatırlatalım ki, Raportörünüz, 31 Mart 1995 tarihli avans kararnamesine «*tamamen görünüşte kalan tasarrufların teminat gösterildiğine*» daha önce dikkati çekmişti.<sup>51</sup> Bunun gibi, 6,8 milyar Franga ulaşan ödenekler koyan 10 Nisan 1996 tarihli avans kararnamesinin<sup>52</sup> bir kısmına, «*2 milyar Frank hacmindeki vergi dışı gelirlerin tahakkuku*» teminat gösterilmiş (“gagé”), o zamanın Genel Raportörü, “*bu teminatın pek de tatminkâr olmadığını*» ifade etmiştir.<sup>53</sup>

Gerçekte, Başkan Philippe Séguin’in de işaret ettiği gibi<sup>54</sup>, avans kararnameleri, «*kararname yoluyla ilan edilen ve sonradan kendilerine hakiki şekilde müeyyide uygulama imkânı bulunmayan gerçek yasama kararları olma yolundadır. Bu çeşit uygulamalar, yürütme açısından, sadece rahatını bozmadan bir etkinlik arayışına değil, ne yazık ki, aynı zamanda, kamuoyuna açık bir tartışma korkusuna da dayanmaktadır.*»

---

<sup>51</sup> *Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Genel Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından sunulan ve 1995 yılı bütçesi kesin hesap kanunu hükmündeki kanun tasarısıyla ilgili olan 933 sayılı Rapor.*

<sup>52</sup> *Bu konuda bkz. Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Genel Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından sunulan ve 1996 yılı bütçesi kesin hesap kanunu hükmündeki kanun tasarısıyla ilgili olan 934 sayılı Rapor.*

<sup>53</sup> *Bu konuda bkz. Genel Raportör Bay Philippe Auberger tarafından Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu adına sunulan ve 1996 yılı düzeltici bütçe kanun tasarısıyla ilgili olan 3181 sayılı Rapor.*

<sup>54</sup> *Revue française des finances publiques, no 45, 1994, “De la politique budgétaire (Bütçe Politikasına Dair)”.*

**GENEL BÜTÇE: AVANS KARARNAMELERİYLE VERİLEN  
ÖDENEKLER İLE ONLARA BİRLEŞTİRİLEN ÖDENEK İPTALLERİ**

	Avans kararlarının sayısı	Tutarlar (milyar Frank cinsinden)			Net başlangıç ödeneklerindeki pay % cinsinden		
1980	2	3.496	610	2.886	0.67	0.12	0.55
1981	2	285	-	285	0.05	-	0.05
1982	1	2.150	250	1.900	0.27	0.03	0.24
1983	-	-	-	-	-	-	-
1984	2	3.780	2.781	999	0.4	0.3	0.1
1985	-	-	-	-	-	-	-
1986	1	630	530	100	0.06	0.05	0.01
1987	3	7.284	5.219	2.065	0.69	0.5	0.19
1988	2	4.362	2.733	1.629	0.40	0.25	0.15
1989	2	5.073	6.573	-1.500	0.44	0.57	-0.13
1990	2	2.803	3.743	-940	0.23	0.31	0.08
1991	1	1.500	-(a)	1.500	0.12	-	0.12
1992	2	14.781	4.781	10.000 <sup>(b)</sup>	1.12	0.36	0.76
1993	1	5.00	5.000	0	0.36	0.36	0.00
1994	2	7.245	7.170 <sup>(c)</sup>	75 <sup>(c)</sup>	0.50	0.49	0.01
1995	1	600	600	0	0.04	0.04	0.00
1996	2	17.731	14.851 <sup>(d)</sup>	2.880 <sup>(e)</sup>	1.14	0.95	0.19
1997	2	12.836	12.781	55 <sup>(f)</sup>	0.81	0.81	0.00
1998	2	6.037	5.358	679 <sup>(g)</sup>	0.38	0.33	0.04

(a) 23 Ağustos günü, Daguet operasyonu çerçevesinde avans kararnamesiyle verilen askeri ödeneklerden bağımsız olarak 9 Mart 1991 tarihli bir kararname ile 10.069 milyon Frank tutarında yani başlangıçtaki ödeneklerin %0,79'u oranında ödenek iptali yapılmıştır.

(b) 2 Eylül 1992 tarihli avans kararnamesiyle verilen ödenek, ERAP\* tarafından Elf Aquitaine'in sermayesinin %23'ünün (1,6 milyar Frank) ve Devlet tarafından Total'in\*\* sermayesinin %21,7'sinin (8,4 milyar Frank) temlik suretiyle dengelenmiştir.

(c) 29 Eylül 1994 tarihli avans kararnamesiyle verilen ödenek ayrıca FDES'in\*\*\* ikraz hesabı üzerinden 75 milyon Frank ödenek iptaliyle dengelenmiştir.

(d) 10 ile 12 Nisan ve 26 Eylül 1996 tarihli iptal kararnameleri.

(e) Avans kararnameleriyle verilen ödenekler ayrıca sırasıyla 2 milyar Frank ve 870,04 milyon Frank tutarında vergi dışı gelirlerle dengelenmiştir.

(f) Avans kararnameleriyle verilen ödenekler ayrıca FDES'in ikraz hesabı üzerinden 55 milyon Frank ödenek iptaliyle sağlanmıştır.

(g) 21 Ağustos 1998 tarihli avans kararnamesiyle verilen ödenek ayrıca 679,2 milyon Frank tutarında vergi dışı gelirlerle dengelenmiştir.

**Kaynak:** Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından 1998 yılı düzeltici bütçe kanun tasarısı hakkında sunulan 1224 sayılı Rapor.

\* ERAP (Entegrise de recherches et d'activités pétrolières): Petrol Araştırma Faaliyetleri Şirketi, 1996 yılında kurulmuş sınaî ve ticarî mahiyette bir kamu kurumudur (KİT). 1990 yılında Elf Aquitaine isimli petrol şirketinin sermayesinin %54'ü ERAP'a aitti. (Elf Aquitaine de 1976'da kurulmuştur) (Çevirmenin notu)

\*\* Bir başka büyük petrol şirketi olan Total'in de 1990 yılında sermayesinin %34'ü Devlete aitti. (Çevirmenin notu)

\*\*\* FDES (Fonds de développement économique et social): İktisadi ve Sosyal Kalkınma Fonu (Çevirmenin notu)

◆ **Kanunun maksadını aşan şekilde toptan ödeneye başvurulması**

Organik kararnamenin 7. maddesi hükmüne<sup>55</sup> tabi olan toptan ödenekler (“crédits globaux”), konusu bütçe kanun tasarısı oylaması sırasında belirlenemeyen harcamaları karşılamayı amaçlamaktadır. Bu ödenekler, özellikle, muhtemel veya beklenmedik harcamalarla ilgilidir.

Fakat, gerçekte, ödeneklerin özgürlüğü ilkesine bu aykırılık, aynı zamanda, «sırf Maliye Bakanının, mümkün olduğu kadar uzun süre ödenekleri elinde tutmasını sağlamak maksadıyla, nihai dağıtımın daha bütçe kanunu oylamasından itibaren öngörülebilir olduğu durumlarda da kullanılmaktadır.»<sup>56</sup>

Toptan ödenekler prosedürüne başvurulması, -biraz aşağıda göreceğimiz gibi- sınırlayıcı ödeneklerdeki usulsüz aşımaları geriye dönük olarak (“rétroactivement”) düzenli hale getirmek (“régulariser”) için kullanma yoluna girildiği zaman, bu uygulama, kanunun maksadını aşmış (“abusif”) olmaktadır. Bu konuda, yine de, yaklaşık son on yıldan beri bir takım iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir.

◆ **Sınırlayıcı ödeneklerdeki maksadı aşan (“abusif”) limit aşımaları**

En yaygın ödenek şekli olan (“de droit commun”) sınırlayıcı ödenek kavramı; bir harcama, ancak verilen ödenek tutarının sınırları içinde taahhüt edilebilir anlamını içerir.<sup>(\*)</sup>

<sup>55</sup> Organik kararnamenin 7. maddesi şöyledir:

«Bütçe kanunlarıyla konulan ödenekler, olağan harcamalar, sermaye harcamaları ve ikraz ile avanslar için Bakanların tasarrufuna bırakılır.

Bu ödenekler, belli bir daireye (idarî servise) veya bir daireler topluluğuna tahsis edilir ve harcamaları tür veya tahsis mahalline göre gruplandırılan fasıllar halinde özgüleştirebilir (“spécialisé”). [► Ödeneklerin özgürlüğü kuralı.] Bununla beraber, bazı fasıllar, muhtemel veya beklenmedik harcamaları karşılamak için toptan ödenekler içerebilirler.

Oylandıkları sırada hangi fasılda yer alacakları belirlenemeyen harcamalar için de toptan ödenekler kullanılabilir. Bu çeşit ödeneklerin ilgili fasılda yer alması, bilahare, Maliye Bakanının kararnamesiyle (“arrêté”) sağlanır.»

<sup>56</sup> Sayıştay Üyesi Jacques Magnet, *Revue française des finances publiques*, no 26, 1989.

(\*) Prof. Philippe Braud'nun *Maliye Ders Notları*'ndan naklen (s. 23): «2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamenin 8. maddesine göre, üç kategori ödenek vardır. a) Tahmini ödenekler (“crédits évaluatifs”): Bazen bir devlet dairesi tarafından yapılan harcamaları önceden hesaplamak mümkün değildir. Meselâ bir araştırma programının maliyeti için durum böyledir. Araştırma sırasında ortaya çıkabilecek ve ek masraf gerektirecek sorunları önceden kestirmek çok zordur. Bu durumda, farazî bir meblağ tespit edilmektedir. Bu sınır, haklı gerekçelerle aşılabılır. b) Sınırlayıcı ödenekler (“crédits limitatifs”): Bunlar, ödeneklerin en yaygın şekli olup (“c'est le droit commun”) çok daha emredici niteliktedirler. Tutarları önceden bilinir ve bu sınırın aşılması gerekir. Bir kere azamî miktara ulaşıncaya, artık Bakanlar yeni harcamalar taahhüt edemezler. Meselâ personel harcamaları böyledir. Maaş endeksleri de, memur sayısı da önceden bilinmektedir. O halde ilgili harcamaları tespit edilen sınırlar içinde tutmak Bakanlara kalmaktadır. c) İhtiyat ödenekleri (“crédits provisionnels”): Bu durumda söz konusu olan, yapılması önceden öngörülebilir, ancak tutarı önceden bilinmeyen harcamalardır. Meselâ mahkeme kararıyla Devletin ödemek zorunda olduğu tazminatlar böyledir. Bu yüzden, Maliye Bakanı, gerektiğinde, bir kararnameyle, “muhtemel harcamalar için toptan ödenek (crédit global pour dépenses éventuelles)” denilen bir toptan ödenekten kesinti yaparak bu ödenekleri tamamlayabilir.

Ne var ki, (personel maaş ödenekleri için mutad bir yönetim uygulaması haline geldikleri<sup>57</sup>) 1992 yılına kadar, sonra da yeniden 1996 ve 1997 yıllarında, kamu makamları, uygulama sırasında, sınırlayıcı ödeneklerde limit aşımaları yaptılar ve bunlar, düzeltici bütçe kanunu halinde düzenli hale getirildi.

Bu sapma, sınırlayıcı ödeneklerin bizzat mahiyetini şüpheli hale getirerek organik kararnamenin hükümlerini ihlâl etmesinden başka, dairelerin, nasıl “*en azından lâubali denebilecek bir şekilde*”<sup>58</sup> Parlamentonun yetkilendirmesini ve yeni ödenekler verilmesini istediklerini gözler önüne sermektedir. Bu sapma ayrıca, son derece tehlikelidir. Çünkü Parlamento, en azından teorik olarak, uygun düşen ödeneklerin verilmesini reddedebilir.

Öte yandan, bu yönetim metodu, sınırlayıcı ödeneklerdeki limit aşımaları, kesin hesap kanunu tasarısının sunulmasından önce gözlenen aşımaları düzenli hale getirmek için, geriye dönük olarak, toptan ödenek üzerinden bir dağıtım kararnamesiyle kapatıldığı zaman, çok itiraz götürür bir mahiyet kazanmaktaydı. Gerçekten, Sayıştay Üyesi olan Bay Jacques Magnet’ nin de işaret ettiği gibi<sup>59</sup>: «*Organik kararname (madde 35), Parlamentonun, ödeneklerde zorlayıcı sebeplerin haklı kıldığına inandığı limit aşımalarını, kesin hesap kanununa konacak bir hükümle kolayca kapatma imkânını sadece Parlamento’ya tanımaktadır. Kamu makamlarının bu suretle kendi kendilerini aklamaları, onların, anayasal yetki dağılımını tanımamaları demektir.*»

#### ◆ *Depo gibi kullanılan fasılların varlığı meselesi*

Bir tür “depo fasıllar (chapters réservoirs)” uygulaması, yürütmenin, «*gerçek harcamaların konusunu veya tutarını maskeleyesine*»<sup>60</sup> imkân vermektedir.

---

(Organik kararnamenin 10. maddesi, 2. fıkrası.) Bütçeye konulmuş bu toptan ödenek de tükendiği zaman, avans kararnamelerine başvurulur.» Ayrıca, organik kararnamenin 8. maddesine göre, bu üç kategori ödenek, ayrı fasıllarda yer almak zorundadır. Buna karşılık: «Program müsaadesi ödenekleri (“crédits d’autorisation de programme”) ile ödeme ödenekleri (“crédits de payement”) aynı fasılın tahsisatı içinde yer alabilirler.» Buradaki “program müsaadesi” deyimini, kamu makamları tarafından gerçekleşmesi bir veya birkaç yılda mümkün olabilecek yatırımlar için Parlametodan alınan yetki veya müsaade demektir. “Program müsaadesi ödenekleri” ise, «bir yatırımın uygulanması için bir veya birkaç yılda taahhüt edilebilecek ödeneğin üst sınırını ifade etmektedir. Yatırım tedricen gerçekleşeceğinden, çalışmaların vade kütüğüne (“échancier”) göre yapılacak ödemeler için her yıl bütçeye konan ödenekler de “ödeme ödenekleri” ismini almaktadır.» (*Lexique budgétaire et fiscal*, pp. 1-2.) (Çevirmenin notu.)

<sup>57</sup> Bkz. Sayıştayın 1992 yılı bütçe kanununun uygulanması hakkındaki raporu.

<sup>58</sup> Bkz. Sayıştayın 1990 yılı bütçe kanununun uygulanması hakkındaki raporu.

<sup>59</sup> *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989, “La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes (Sayıştayın Bütçeye İlgili İçtihadı)”.

<sup>60</sup> Sayıştayın 1996 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki raporu, s. 288.



Bu sapma, fasıl kavramıyla ilgili olarak benimsenen tanım sayesinde mümkün olmaktadır. Gerçekten de, fasıl, harcamaları, sadece türlerine göre (“selon leur nature”)<sup>61</sup> değil, aynı zamanda tahsis mahallerine göre de (“selon leur destination”)<sup>62</sup> gruplandırmaktadır. Bu ikinci ölçüt, “depo fasıllar” olarak nitelenen geniş muhtevalı fasılların teşkilini teşvik etmiştir.

Özgül (“spécifique”) bir “depo fasıl” kategorisi, özellikle problem teşkil etmektedir: Bu, devlet memurlarının maaşlarıyla ilgili ortak giderler bütçesinin 31-94 faslıdır. Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton’un da Çalışma Grubu huzurunda yererek ortaya koyduğu (“dénoncer”) gibi: «31-94 faslının işleyişi, [devlet memurlarının maaşlarıyla ilgili politika alanında,] *Parlamentonun her çeşit müdahalesini ortadan kaldırmaya imkân vermektedir*». Çünkü Hükûmet, Parlamenteoya müracaat etmeksizin, anılan fasıl üzerinden gerekli meblağları almaktadır.

Bu konuda şu örnekten hatırlatalım: 1998 Şubatında Hükûmet ile belli başlı sendikalar arasında bir ücret anlaşması imzalanmıştır.<sup>63</sup> Bunun sonucu, tam yıl üzerinden, 1998 için 10,6 milyar Frank ve 1999 için de 4,7 milyar Frank, yani iki yıl için toplam 15,4 milyar Franklık bir meblağ demektir. Bu konuda şu soru ortaya çıkmaktadır: Parlamenteonun görüşü alınmaksızın, kamu maliyesinin bu kadar ağır bir taahhüt altına sokulması yerinde midir, hatta meşru mudur?

Parlamenteonun yetkilerine tecavüz mahiyetinde olan fiiller, bu birkaç örnekten ibaret değildir. Bilhassa 1990’lı yılların başından beri tanık olduğumuz bütçe indirimleri bağlamında, Hükûmet, gerçekte, yukarıda anlatılan yollardan ödenekleri artırmak için çok az malî manevra imkânına sahiptir. Parlamenteoca oylanmış (onaylanmış) ödenekleri iptale yönelik olan bütçenin ayarlanması işlemleri (“opérations de régulation budgétaire”), sonuçları itibariyle, bundan daha da vahimdir.

***b) Bütçe ayarlanmasıyla ilgili uygulama, Parlamenteonun yetki üstünlüğünü pek az dikkate almaktadır***

Bütçe ayarlaması (“la régulation budgétaire”), «*iktisadî durumun konjonktürel ayarına* (“réglage”) veya *kamu harcamaları üzerinde tam kontrol kurma* (“maîtrise”) ihtiyacına bağlı gerçeklerle kamu

<sup>61</sup> 1831’den itibaren uygulanmaya başlanan ölçüt.

<sup>62</sup> 19 Haziran 1956 tarihli organik kararname ile uygulanmaya başlanan ölçüt.

<sup>63</sup> Bu konuda bkz. 1999 yılı bütçe kanun tasarısı hakkında 1111 No’lu Genel Raporun 1. cilt, II. kitabı.

harcamalarının ritminde bir değişiklik yapılması»<sup>64</sup> şeklinde tarif edilebilir.

- Bütçe düzenlemesi, ya, yıl sonunda, kullanımlarını geciktirme kararının bir sonucu olarak, ödenek ertelemeleri, ya da, daha sık olarak, Hükûmet tarafından kararlaştırılan ve başlangıçtaki bütçe kanununda öngörülmemiş olan “yeni tedbirler”i teminat altına almak veya isteyerek harcamaları sınırlamak amacıyla, ödeneklerin -sonunda iptal edilmek üzere- dondurulmaları şeklinde karşımıza çıkar.

Bu ödenek iptalleri, son yıllarda, önemli oranlara ulaşmıştır. Nitekim, kararname (“arrêté”) yoluyla iptal edilen meblağlar, gayrisafi ödenekler cinsinden aşağıdaki şekilde bir artış göstermiştir.

## DEVLET BÜTÇESİNİN GAYRISAFİ ÖDENEK İPTALLERİ

(milyar Frank cinsinden)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
14,67	19,16	23,5	65,46	29,21	54,11	46,00

*Kaynak: Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından 1999 yılı bütçe yönetme tartışmasından önce sunulan 963 sayılı Rapor.*

Daha anlamlı olarak, safi tutarları cinsinden iptaller de aşağıdaki şekildedir:

## DEVLET BÜTÇESİNİN SAFİ ÖDENEK İPTALLERİ<sup>(a)</sup>

(milyon Frank cinsinden)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Genel bütçe</b>								
Safi olağan sivil harcamalar					24.212,3	8.899,1	16.600,1	16.878,7
Olağan sermaye harcamaları					2.583,9	2.744,2	4.644,7	5.620,0
Olağan askerî harcamalar					751,3	1.117,4	-	-
Askerî harcamalar					9.010,9	-	11.892,3	8.507,1
<b>Genel bütçe toplamı</b>	<b>9.630,6</b>	<b>13.247,3</b>	<b>18.611,6</b>	<b>17.200,0</b>	<b>36.558,3</b>	<b>12.760,6</b>	<b>33.137,1</b>	<b>31.005,8</b>
<i>Hatırlatmak için gayrisafi ödenekler</i>	<i>9.730,6</i>	<i>13.347,3</i>	<i>18.611,6</i>	<i>23.000,0</i>	<i>59.968,3</i>	<i>29.061,6</i>	<i>43.157,1</i>	<i>40.205,8</i>
<b>Katma bütçeler</b>	826,8	50,5	2,1	1,5	1,2	20,7	122,4	117,0
<b>Hazine özel hesapları</b>								
Özel tahsis hesapları	-	-	141,5	500,0	-	819,5	-	5.510,0
İkraz hesapları	190	1.273,7	400,6	-	5.500,0	75,0	6.850,0	167,5
Avans hesapları	-	-	-	-	-	-	3.980,0	-
<b>Toplam</b>	<b>10.647,4</b>	<b>14.571,5</b>	<b>19.155,8</b>	<b>17.701,5</b>	<b>42.059,5</b>	<b>13.675,8</b>	<b>44.089,5</b>	<b>36.800,3</b>

(a) Kamu Muhasebesi Müdürlüğü tarafından kesin hesap kanun tasarıları dolayısıyla hazırlanan özetleyici belgeler, 1993 yılından önceki yıllar için, genel bütçede harcama kategorilerine göre yapılan safi ödenek iptallerini parçalayıp sınıflandırmaya imkân vermemektedir.

*Kaynak: Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Raportörü sıfatıyla Raportörünüz tarafından 1996 bütçesi kesin hesap kanunu hükmündeki (587 sayılı) kanun tasarısı hakkında sunulan 934 sayılı Rapor.*

<sup>64</sup> Le Budget de l'Etat (Devlet Bütçesi), Les éditions de Bercy, 1996.

Yalnız, bu konuda belirtmemiz gereken bir husus şudur: Bütçe ayarlamasıyla ilgili tedbirler, ödeneklerin tamamını ilgilendirmemektedir. «*Personele ödenen maaşlar, Devletin borç ödeme gücüne* (“solvabilité de l’Etat”) *bağlı harcamalar, hak yaratan sosyal transferler* (“transferts sociaux constitutifs de droits”), *milletlerarası taahhütler* (...) ve *‘onaylanmış hizmetler’*»<sup>65</sup> gibi harcama kalemleri, türleri itibariyle bütçe ayarlaması dışında kalırlar. Öte yandan, Hükûmet, öncelikli olduğuna hükmettiği alanları her çeşit bütçe ayarlaması tedbiri dışında tutabilir.

•Muhakkak ki, ödenek iptal edebilme ilkesi, hukukî bir temele sahiptir. Gerçekten de, bu hususta şu hatırlatmada bulunulabilir: Parlamento, harcama yetkilendirmelerini oylamakta ve bunlar, mutlaka yapılacak harcamalar değil, sadece aşılmaması gereken tavanlar anlamına gelmektedir. Öyleyse Hükûmet, verilen ödeneklerin tamamını harcamama yetkisine sahiptir.

Öte yandan, bütçe kanun tasarısının hazırlanması sırasında Hükûmetçe kabul edilen iktisadî hipotezleri çevreleyen tereddütler, bütçe tahsisatlarındaki yer yer yaklaşık miktarlar olma özelliği ve konjonktürün bilinmezlikleri (“aléas”), Hükûmetin eline, oylan bütçenin uygulanması sırasında gerekli olan zorunlu araçlarını vermeyi zorunlu kılmaktadır. Demek ki bir yıldan kısa süreler içinde kamu harcamalarının ayarlanması, bir zorunluluktur.

Bununla beraber, bütçe ayarlaması yoluyla takip edilen amaçlar ve uygulama şekilleri eleştirilerden muaf değildir.

◆ ***Mevcut olmayan bir hukukî temel***

•Bütçe ayarlaması işlemleri, hukuken, organik kararnamenin 13. maddesine dayanmaktadır. Bu maddeye göre: «*Yıl içerisinde konusu kalmayan* (“sans objet”) *her ödenek, ilgili Bakanla anlaşılıktan sonra, Maliye Bakanının kararnamesiyle iptal edilebilir*».

Sayıştay, pek çok vesileyle, organik kararnamenin 13. maddesinin hükümlerinin sadece konusu kalmayan ödeneklere uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Bu ödenekler, «*tahminlerdeki fazlalık veya başlangıçtaki bütçe kanununun oylanması sırasında öngörülemeyen olayların ortaya çıkması sebebiyle, veriliş maksatlarına uygun olarak*

<sup>65</sup> Le Budget de l’Etat (Devlet Bütçesi), *Les éditions de Bercy, 1996*

*kullanılmaları yahut, en azından, bütünüyle kullanılmaları, sadece artık yerinde (“inopportun”) olmamakla kalmayıp hatta imkânsız olan ödeneklerdir. Başka gerekçelerle iptal edilmeleri ise, yeni bir bütçe denklığı tespit eden bir düzeltici bütçe kanunuyla yapılmalıdır.»<sup>66</sup>*

Oysa, ödenek iptallerinin sistemli ve önceden belli (“forfaitaire”) nitelikte olması, tekrür etmeleri<sup>67</sup> ve ayrıca sözde kullanılmadıkları iddia edilen ve bu gerekçeyle iptal edilen bu ödeneklerin sonradan yeniden konulmaları açıkça göstermektedir ki, Hükûmet, bütçe denklığı üzerinde tam bir kontrol kurma maksadıyla organik kararnamenin 13. maddesine başvururken, (aslında,) prosedür saptırması (“détournement de procédure”) denebilecek birşeye tevessül etmektedir. Gerçekten, Hükûmet, sırf kullanmama kararı verdiği için ödeneklerin konusunun kalmadığına hükmedemez. Yoksa, zorunlu olmayan harcamalar için konulan ödeneklerin tamamını potansiyel olarak konusu kalmayan ödenekler olarak kabul etmek gerekir.

- Gerçekte, bütçe ayarlaması, 1980’li yılların başından beri uygulanmakta olduğu şekliyle, bütçenin uygulanmasının konjonktüre bağlı olarak ayarlanmasına yaramamakta, fakat, -bütçe denklığını, başlangıçtaki bütçe kanunuyla önceden tespit edilen sınırlar içinde tutmak amacıyla- kamu maliyemizin yapısal bir ıslahı için takip edilen politikanın bir parçasını teşkil etmektedir. Bu çerçevede, bütçe ayarlaması, orta vadeli bir bütçe politikası aracı olarak görülebilir.

Bu konuda kısaca şu hususu hatırlatalım: Kamu açığı üzerinde tam bir kontrol kurma, bütçe politikamızın başlı başına bir hedefi haline gelmiştir. Avrupa Birliği’ne ilişkin anlaşmanın aynı noktada buluşma (“convergence”) ölçütlerini yerine getirme zorunluluğu, diğer üye devletlere olduğu gibi Fransa’ya da, bir kamu maliyesini ıslah politikası empoze etmiş bulunuyor. Oysa, milletlerarası malî piyasaların ağırlığını dikkate alınca, bu ıslah, artık sadece belirlenen normlara uygun bir kamu açığı ilânına değil, fakat, aynı zamanda, önceden tespit edilen denklığe uymak için yürütmenin izlenmesine de bağlıdır. Bu konuda, bütçe ayarlamasının, -bilhassa bu işlem önceden

<sup>66</sup> Jacques Magnet, *Revue française de finances publiques*, no 26, 1982, “La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes (Sayıştayın Bütçeyle İlgili İçtihadı)”.

<sup>67</sup> *İktisat, Maliye ve Bütçe Bakanlarının yıllık bütçenin ayarlanma usülleri (“modalités de régulation”) hakkındaki 25 Şubat 1996 tarihli mektubu, bu konuda, «artık yerleşmiş bulunan bir geleneğe» atıfta bulunuyordu.*

belli ödenek azaltma normlarına bağlı olduğu zaman- güçlü bir etkinlik aracı olarak ortaya çıktığını teslim etmek zorundayız.

◆ **Kaçamak yollardan Parlamento yetkilendirmesinin dışına çıkılması**

Prof. Guy Carcassonne, Çalışma Grubumuz huzurunda yaptığı konuşmada, Hükûmetin, Parlamentonun kendisine verdiği bütçe iznini kullanması sırasındaki geniş yetkilerini (“prérogatives”) hatırlatarak şu değerlendirmeyi yapmıştır: «*Sadece bütçe kanununun daha mürekkebi kurumadan özünden değiştirilmesinde değil, ayrıca, yıl içerisinde hatırı sayılır derecede meblağların virmanlar, transferler, avans veya iptal kararnameleleri şeklinde ortalıkta dolaşıp durmasında da tam anlamıyla edep dışı (“indécent”) bir taraf var. İki-üç milyar Frangın tahsisi yüzünden siyasî çatışmaların, hararetle tartışmaların cereyan edebildiği bütçe müzakeresi ile sonradan, yıl içerisinde, bir çizgi, iki imzayla beş, on, yirmi milyar Frangın bütçe ayarlaması adına yer değiştirmesi arasında çarpıcı bir nispetsizlik bulunmaktadır.*»

- Gerçekten de, bütçe ayarlaması çerçevesinde kararlaştırılan ödenek dondurma ve iptal tedbirlerinin, Parlamentonun bütçesel yetki üstünlüğüne (“prérogatives budgétaires”) bir tecavüz teşkil ettiği inkâr edilemez.

Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında, bu konuda şöyle diyordu: «*Oylanan kanunun uygulanma kabiliyeti (“vocation”) yoktur. Zira Bütçe Müdürlüğü, Başbakanın talimatıyla, 1 Aralıkta, yani daha şimdiden, 3 Ocakta yayımlanmasını müteakip uygulanacak olan ödenekleri ayarlama planını hazırlamış bulunmaktadır.*»

Söz konusu meblağların tutarı, Parlamentonun bütçe yetkilendirmesinin içini boşaltmak demektir. Meselâ bilhassa 1993, 1995 ve 1996 yıllarında bu böyle olmuştur. Bu yıllarda, genel bütçedeki safi ödenek iptalleri, sırasıyla 36,5, 33,1 ve 31 milyar Frangı bulmuştur. Başkan Philippe Séguin’in de işaret ettiği gibi: «*Yıllardır ve her iktidar zamanında gözleneduran bu yöntemlerde aşırıya kaçılması, Parlamento tarafından onaylanan başlangıçtaki yetkilendirmelerin içini boşaltma eğilimi göstermektedir.*»<sup>68</sup>

<sup>68</sup> *Revue française des finances publiques, no 45, 1994, “De la politique budgétaire (Bütçe Politikasına Dair)”.*

İktisat, Maliye ve Sanayi Bakanı Bay Dominique Strauss-Kahn ise, Çalışma Grubu huzurunda, kendi hesabına, bu tür ayarlamalara gitmediğini ifade etti.

Bu ödenek iptal tedbirleri, çok kere bütçe kanun tasarısının kesin kabulünden az sonra ortaya çıktıkları için, Parlamentonun yetki üstünlüğüne daha da büyük bir tecavüz teşkil etmektedir. Örnek olarak hatırlatalım: 1996 yılında, İktisat, Maliye ve Bütçe Bakanı, daha 26 Şubatta, her Bakanlığın ödeneklerinin, olağan harcama kalemlerinde %15<sup>69</sup> ve 1996 yılı başlangıç bütçe kanunu çerçevesinde kabul edilen program yetkilendirmelerinin ödeme ödeneklerinin ise %25 oranında dondurulduğunu ilân etmiştir. Bu çeşit kararlar, Parlamento tarafından onaylanan bütçe kanun tasarılarının yapmacıklığını gözler önüne sermekten geri kalmamaktadır.

Bütçe denkliliği üzerinde tam bir kontrol maksadıyla, bütçenin uygulanması sırasında ödeneklerde ayarlamalar (“ajustements”) yapılması ihtiyacını tartışacak değiliz. Ancak bu uygulamaların, Anayasa tarafından bütçe yetkisiyle donatılmış bir kuvvetin, yani Parlamentonun eseri olması gerekir. Bütçe ayarlaması çerçevesinde kararlaştırılan ödenek iptalleri, organik kararnamenin 13. maddesinin ruhuna uygun düşmemektedir ve bu yüzden de münhasıran Parlamentonun yetki alanında kalmalıdır.

Bu konuda şu hatırlatmayı yapalım: Parlamento, 1981 yılına kadar, bütçenin ayarlanması tedbirleri üzerinde gözetim-denetim hakkına (“droit de regard”) sahipti.

Bay Alain Richard’ın da 1991 yılı düzeltici bütçe kanun tasarısı hakkındaki raporunda değindiği gibi, ayarlama tedbirleri, 1959’dan 1981’e kadar, «1959 yılı bütçe kanununda yer alan ve Hükûmete kararnameyle bir tasarruf politikası belirleme yetkisi veren bir yetkili kılma (“habilitation”) maddesinden ibaret kalmıştır».

Böylece bir ayarlama maddesi oylanmış (onaylanmış), Parlamento, Hükûmeti, bir miktar tasarruf yapmaya yetkili kılmış ve bu miktarın belli bir seviyenin altına düşmemesini şart koşmuştur. 1959 yılı bütçe kanununun 16. maddesi, yapılacak tasarrufun miktarının, Danıştay, Sayıştay, Maliye Bakanı ve İdarî Reformdan Sorumlu Bakanın

---

<sup>69</sup> *Personel ödenekleri, tahmini ödenekler ve ihtiyat ödenekleri hariç.*

temsilcilerinden meydana gelen ve doğrudan Başbakan'a bağlı olan bir komisyon tarafından belirlenip kararname hükmü haline getirilmesi gerektiğini belirtmekteydi.

Daha sonra, Parlamento, bu tasarrufların mahiyeti üzerinde bir gözetim-denetim hakkı elde etti. 1969 yılı bütçe kanununun 32. maddesi, düzeltici bir bütçe kanunuyla, bu tasarrufların başlık ve Bakanlıklara göre dağılımının Parlamantonun onayına sunulmasını öngörmekteydi.

1969 yılından itibaren ve 1981 yılına kadar, Konjonktürel Eylem Fonu (FAC) aracılığıyla yeni bir ayarlama mekanizması uygulamaya konuldu. Bu mekanizmaların, mevcut bütçe ayarlama mekanizmalarından kökten farklı bir nihaî gayeleri ("finalité") vardı. Çünkü söz konusu olan, bütçe denklığı amacıyla kamu harcamaları üzerinde tam kontrol kurmak değil, konjonktürün seyrine göre muhtemel ek harcamaları öngörmektir. Yalnız, kaydedilmeye değer husus şudur: Düşünülen usûller ("procédures"), Parlamantonun bir gözetim-denetim hakkını öngörmekteydi.

Nitekim, bu usûl, başlangıçtaki bütçe kanununda, yatırımların finansmanına yönelik ödeneklerin tahminî çerçevesini ("une enveloppe prévisionnelle de crédits") öngörmeyi hedef alıyordu. Bunun için, parlamenterler, Bakanlıklara dağıtılan meblağların kaynağı ve genel tutarı hakkında tavır takınmaya çağrılmaktaydı. Buna karşılık, bu meblağların taahhüt edilmesi ve her Bakanlık bünyesindeki dağıtımını Hükûmete bırakılmıştı.

Öyle görünüyor ki, geçmişteki bu tecrübeler dikkate alındığında, Parlamantonun bütçe yetkilendirmesinin bütçe ayarlaması tedbirleri uygulamaya konulduğu sırada hasır altı edilmesini önleyecek mekanizmalar ihdası pekâlâ mümkündür.

Bütçe ayarlaması, Parlamantonun yetki üstünlüğüne tecavüzlerin ötesinde, kamu yönetimi ("gestion publique") üzerindeki sonuçları bakımından da tenkide açık ("critiquable") görünmektedir.

#### ◆ **Tartışılan bir kamu yönetimi**

Yöneticilerin ("gestionnaires") üzerinde tasarrufta bulunabilecekleri bütçe tahsisatlarını çevreleyen belirsizlik, idarî uygulamaları aksatmakta ve uygulamada gecikmelere sebep olmaktadır.

Öte yandan, bütçe ayarlaması tedbirlerinin üzerine oturduğu tabanın (“assiette”) darlığı, ayrıca bunların önceden bilinmesi (“forfaitaire”) ve hep birbirine benzemesi (“uniforme”), bazen öncelikli kabul edilen programların cezalandırılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Yatırım işlemleri, bu arada bunlardan Devlet-bölgeler planı sözleşmeleriyle (“contrats de plan Etat-régions”) ilgili olanlar da, özellikle cezalandırılmaktadır.

Ve nihayet, bu ayarlama tedbirlerinin etkinliği meselesi üzerinde durulabilir. Gerçekten, idareler, gerçek ihtiyaçlarının üstünde tahsisat talep ederek bu tedbirlerin sonuçlarına karşı hazırlıklı olmaya çalışmaktadırlar. Fakat, asıl, bütçe denkleğinin -toptan ve orta vadeli bir bakış açısının aleyhine olarak- çok kısa vadeli bir yönetim mantığı kendini kabul ettirmiş görünmektedir. Böylece, bütçe ayarlaması, harcamaları zapturapt altında tutmaya yaramış olsa bile, kamu harcamalarının etkinliği bakımından ele alındığında, üretime karşı (“contre-productif”) bir rol oynamış gibidir. Bu konuda, Sayıştay, şu değerlendirmeyi yapmıştır<sup>70</sup>: Maliye Bakanının 26 Şubat 1996 tarihli mektubuyla ödeneklerin dondurulması kararı ve *beraberindeki* «*ilk sömestrenin bitmesinden önce ödeneklerin yarımından fazlasını taahhüde sokma yasağı*», «*harcamaların bu şekilde vadelere yayılması*» sebebiyle, «*yürürlükteki bütün hükümlerle çelişmekteydi. Üstelik, bu hükümler arasında, bizzat Bütçe Bakanlığında çıkmış olanlar da vardı. Bu hükümlere göre, ödeneklerin, ilk üç aylık dönemin bitiminden önce ve %80'e varan oranda, mahallî merkezli daireler (“services déconcentrés”) için serbest bırakılması (“délégation”) gerekmektedir. Ödenek taahhütlerinin iki dönem halinde bölümlenmesi (“ségmentation”), 1990 yılından beri ilân edilemeyen mahallinde merkezleştirme (“déconcentration”: yetki genişliği, adem-î temerküz, tevzi-î mezuniyet) ve sorumlulaştırma (“responsabilisation”) politikasına terstir.»*

Topyekûn ele alındığında, Parlamentonun malî yetkileri, onun kanun koyuculuk görevlerinin ifası için -hiç şüphesiz kamuoyunun veya bizzat parlamenterlerin sandığından daha fazla olsa da- nisbeten sınırlı görünmektedir. Yalnız, bu konuyla ilgili olarak hatırlamak gerekir ki, bizim kuruluşlarımızın mantığı, bütçe kanunlarının hazırlanmasında

<sup>70</sup> 1996 yılı bütçe kanunlarının uygulanması hakkında rapor, s. 264.



yürütme kuvvetinin üstünlüğü üzerine kuruludur. Parlamenter bir rejim, yasama kuvvetinin gerçek bir malî inisiyatif hakkına sahip olduğu ABD'ninki gibi bir başkanlık sisteminden farklı olarak, peşinen, yürütme ve yasama kuvvetleri arasında organize bir elbirliği gerektirmektedir. Fakat, bu elbirliği, Fransa'da Hükûmete aşırı ölçüde yetkiler bırakmaktadır. Dolayısıyla, bütçe prosedürümüzde yeniden düzenlemeler yapılması şarttır.

Bununla beraber, Parlamentonun sırf kanun koyucu sıfatıyla yetkilerinin incelenmesi, Parlamentonun bütçe konusundaki yetkilerini bir bütün halinde kavramaya yetmemektedir. Çünkü Parlamentonun, bütçe yetkilendirmesi ilkesinin ötesinde, en büyük görevlerinden birisi, Hükûmetin icraatını hem düzenlilik ve hem de etkinlik açısından denetlemektir. Prof. Guy Carcassonne'un Çalışma Grubu huzurunda pek haklı olarak dikkati çektiği gibi, «bir bütçe kanununu A'dan Z'ye tek başına Parlamentonun üretmesini» düşünmenin çok zor olduğu modern bir rejimde, parlamenterlerin bütçe konusundaki rollerinin evveleminde kamu harcamalarını denetlemek olup olmadığı hususu üzerinde kafa yorulabilir.

## **II. FAKAT, PARLAMENTO, ŞU ÂNA KADAR, NE KAMU HARCAMALARININ DENETİMİ HUSUSUNDA KARARLI BİR TAVIR TAKINDI, NE DE KAMU HARCAMALARININ PERFORMANSLARINI DEĞERLENDİRMEK İÇİN GEREKLİ ARAÇLARA SAHİP OLDU**

Kamu Hukuku Profesörü Bay Loïc Philip'in Çalışma Grubumuz huzurunda belirttiği gibi, bu “denetim” terimi, muğlak bir terimdir; zira, gerçekte, iki farklı işlevi birden ifade etmektedir. Bu terim, bir taraftan, -kamu harcamalarını düzenlilik ve fiilî gerçekleşme açısından denetlemek maksadıyla- bütçe ödeneklerinin takibine atıfta bulunmakta, diğer taraftan da, kamu harcamalarının -bunların kendilerine tayin edilen hedeflere ulaşp ulaşmadığını, ulaştılırsa, aynı sonuçları daha düşük bir maliyetle elde etmenin mümkün olup olmadığını tespit etmek için- tahmini ölçülmesi (değerlendirmesinin yapılması) faaliyetinin yolunu açmaktadır.

Dolayısıyla, Raportörünüz, Parlamentonun, bir taraftan kamu harcamalarını denetleme, diğer taraftan da bu harcamaların etkinliğini ölçme imkânını (“capacité”) birbirinden ayırmaktadır.

## **A.- PARLAMENTO, TEORİK OLARAK, KAMU HARCAMALARINI DENETLEYEBİLECEK DURUMDADIR**

Parlamento, kamu harcamalarının denetlenmesi konusunda fevkalade önemli yetkilere (“prérogatives”) sahiptir; fakat bunları nadiren kullanmaktadır.

### **1.- Kapsamlı yetkiler**

Bu yetkiler şu üç farklı açıdan analiz edilebilir: Parlamenterlerin elinde gerçek yetkiler (“attributions”) vardır, kendilerine bol miktarda bilgi ulaşmaktadır ve Sayıştayın yardımından yararlanabilirler.

#### **a) Önemli görevler**

##### **◆ Özel raportörlerin belge üzerinde ve yerinde denetleme yetkileri (“pouvoirs”)<sup>(\*)</sup>**

Parlamento, Hükûmetin icraatını denetlemenin ötesinde, bütçe alanında da, 1959 yılı bütçe kanunu hükmündeki 30 Aralık 1958 tarih ve 58-1374 sayılı kararname tarafından tespit edilen kendine mahsus yetkilere sahiptir.

•Nitekim, anılan kararnamenin 164. maddesi<sup>71</sup>, özel raportörlerin, görevlendirildikleri Bakanlık bütçesi ödeneklerinin kullanılmasını izlemek için, sürekli olarak, belge üzerinde ve yerinde denetleme yetkilerine sahip olduklarını açıkça belirtmektedir. Bu arada kaydetmek gerekir ki, sadece Bütçe Komisyonu tarafından tayin edilen özel raportörler böyle yetkilerle donatılmıştır. Diğer komisyonların müşavir raportörleri (“rapporteurs pour avis”) ise bu yetkilere sahip değildir. Oysa, bu 164. madde biraz daha geniş bir bakış açısıyla değerlendirilse, bu madde, aynı yetkilerin müşavir raportörlere de tanınmasına imkân verebilir. Biz bu yönde bir teklifte bulunacağız.

<sup>(\*)</sup> Fransızca “pouvoir”, “compétence”, “prérogative”, “autorisation”, “attribution”, “être autorisé à”, “avoir qualité pour”, “être habilité à” gibi anlamları az-çok farklı olan birçok kelimeyi sadece “yetki” kelimesiyle karşılamak zorunda kalıyoruz. “a)” ara başlığında kullanılan kelime de aslında “attributions”dur ve yetkiler, yetki sınırları, görevler gibi anlamları olduğundan, çok fazla tekrar olmaması için, onu da “görevler” şeklinde karşıladık. Ne yazık ki “fonction”, “charge”, “emploi”, “ministère”, “office”, “devoir”, “mission”, “tâche” gibi kelimeleri de bir tek “görev” kelimesiyle karşılamak zorunda kalıyoruz. Fransızcadaki daha birçok kelime için de durum bunun benzeridir. (Çevirmenin notu.)

<sup>71</sup> 1959 yılı bütçe kanunu hükmündeki 58-1374 sayılı kararnamenin 164-IV. maddesi son bendinin ifadesiyle: «Parlamentonun, bir Bakanlık şubesinin bütçesi hakkında yetkili komisyon adına rapor sunmakla yetkili üyeleri, bu şube bütçesine kaydedilmiş ödeneklerin kullanımını, belge üzerinde ve yerinde, sürekli bir şekilde izler ve denetlerler (...)».

Bu aynı madde, özel raportörlerin; yetkili komisyonun, yani Bütçe Komisyonunun kararıyla, kamu iktisadî teşebbüslerinin (KİT'lerin), karma ekonomi şirketlerinin veya Devletin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin yönetimini izlemek için, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerine sahip olduklarını da belirtmektedir.

Bu yetkiler, özel raportörlere, belgeleri inceleme maksadıyla, bir Bakanlık veya bir KİT içinde bir yerden bir yere gitme imkânı vermektedir. Özel raportörler, ödenek kullanımını hem düzenlilik, hem de yerindelik yönünden denetlemeye yetkilidirler. Öte yandan şunu da kaydedelim ki özel raportör, sınırlı bir dönem için tayin edilmiş bir yasama metni raportöründen ("rapporteur sur un texte législatif") farklı olarak, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerini bütün bir yıl boyunca kullanabilir. Demek ki, özel raportörlerin belge üzerinde ve yerinde denetim yetkileri, pek geniştir ve Sayıştayın yargıç statüsündeki meslek mensuplarına ("magistrats") verilen yetkiler kadar önemlidir.

Son olarak, önemli bir husus da şudur: Bu yetkiler o kadar önemlidir ki, soruşturma komisyonları raportörlerine de aktarılmıştır.

Özel raportörler, bu belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerinden başka, ilgili kişileri resmî işlemlerle dinleme ("audition") yoluna başvurabilir ve Bütçe Komisyonu huzurunda bilgilendirme raporları okuyabilirler. Git gide daha sık başvuru olan bu son uygulama, 1991 yılında Millet Meclisi İç tüzüğünün 146. maddesinin tadiliyle yürürlüğe girmiştir.

- Dikkat çekici bir başka husus da şudur: Bütçe Komisyonu adına düzeltici bütçe kanunları ve kesin hesap kanunu, yani bütçe kanunlarının uygulanması hakkında rapor sunan tek kişi konumundaki Genel Raportör de, gayet tabii olarak, Bakanlıkların tamamı üzerinde, özel raportörlerinki gibi, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkileri kullanmaya ehildir. Öte yandan, muhtelif özel raporların, genel raporuna ilişik olarak, kendisinin mührü ile sunulduğu Genel Raportör, böylece, özel raportörlerin ifade özerkliğine saygılı bir şekilde, bunların denetim faaliyetlerini koordine edebilecek konumdadır.

◆ **Milletvekilleri ile senatörlerin Parlamento dışı kuruluşlara iştiraki**

Parlamenterlerden bir kısmı, Parlamento dışı onlarca kuruluşun yönetimine iştirak etmektedir: Mevduat ve Emanet Sandığı (“Caisse des dépôts et consignations”), Gözetim Komisyonu, Yardım ve Elbirliği Fonu Komitesi, kamu kesiminin görsel-işitsel faaliyetler (“audiovisuelles”) şirketlerinin yönetim kurulları, Denizaşırı İller Yatırım Fonu (FIDOM) İdarî Komitesi, Hazine özel hesapları çerçevesinde işletilen pek çok Fonun yönetim kurulları...

Teslim etmek zorundayız ki, ilgili parlamenterler, bir bilgilendirme raporu çerçevesinde kendilerine çalışmalarını özetleme fırsatı veren ve İç tüzüğün 28. maddesinde tanınan imkânı nadiren kullanmaktadırlar.

◆ **Hükûmete sorular**

Parlamenterler, Hükûmete yöneltilen yazılı veya sözlü soruların geleneksel çerçevesinde, bütçesel ve malî konularda Hükûmeti sorgulama imkânına sahiptirler. Bununla beraber, Hükûmete yönelik hiçbir soru oturumu, özgül olarak kamu harcamalarının yönetimiyle ilgili değildir.

◆ **Soruşturma komisyonları**

Parlamento Meclislerinin işleyişiyle ilgili 17 Kasım 1958 tarih ve 58-1100 sayılı kararnamenin 6. maddesi hükmünce, *«hem belirli olgularla, hem de kamu dairelerinin veya KİT'lerin yönetimiyle ilgili bilgilenme unsurlarını (“éléments d'information”) toplayıp bunların sonuçlarını KİT'leri kurmuş olan Meclise sunmak için soruşturma komisyonları teşkil edilebilir»*.

Yine aynı kararname hükmünce, soruşturma komisyonlarının raportörleri, şu geniş yetkilere sahiptirler: *«Soruşturma komisyonlarının raportörleri, görevlerini (“mission”) belge üzerinde ve yerinde ifa ederler. Bu görevi kolaylaştıracak mahiyetteki her çeşit bilgi kendilerine sağlanmalıdır. İlgili servisin her çeşit belgesini -bunlardan gizli mahiyette olanlar ile millî savunmayla, dış işleriyle, Devletin iç veya dış güvenliğiyle ilgili olanlar istisna edilmek ve yargı kuvvetinin diğer kuvvetlerden ayrılması ilkesine riayet edilmek şartıyla- talep etmeye yetkilidirler.»*

Bir de, soruşturma komisyonunun resmen dinlemek istediği her kişi, bu davete icabet etmekle mükellef tutulmuştur.

Ve nihayet, sürekli komisyonlar, belli bir görev ve altı ayı aşmayan bir süre için, soruşturma komisyonlarına tanınan yetkilerin aynısının kendilerine de tanınmasını talep edebilirler.<sup>72</sup>

Bununla beraber, Çalışma Grubu huzurunda meslektaşımız Bay Laurent Dominati'nin de dikkat çektiği gibi, Parlamentonun soruşturma komisyonlarının yaptıkları çalışmaların arkası gelmemektedir. Çünkü sundukları raporlar etrafında sistemli hiçbir kamuya açık tartışma organize edilmemektedir.

### ***b) Bilgi bolluğu***

Parlamento, Hükûmet icraatını denetleme görevleri çerçevesinde, bol, hatta fazlasıyla bir bilgi akışına muhatap olmaktadır.

#### **◆ *Uygulama sırasında***

- Yukarıda anılan 30 Aralık 1958 tarih ve 58-1374 sayılı kararnamenin 164. maddesi, bütün bir yıl boyunca Parlamento'ya iletilmesi gereken belgelerin uzun bir listesini çıkarmaktadır.

Bu listede, bilhassa, her malî denetçinin, denetlenmesinden sorumlu olduğu Bakanlık bütçesinin uygulanması hakkındaki raporu da bulunmaktadır.

- Parlamento, muntazaman, hem bütçenin uygulanması, hem de kamu gelir ve giderlerinin son durumu hakkında bilgi veren belgeler almaktadır.

Parlamento'ya, 1995 Mart ortasından beri, o zaman Bütçe Bakanı olan Bay Nicolas Sarkozy'nin verdiği söze uygun olarak, Devlet bütçesinin uygulanma durumu hakkında istatistikî bilgiler verilmektedir. Bu istatistikler, harcamaların seviyesi ve gelir tahsil durumuyla ilgilidir. Bu yayın, 1995 Ekiminden beri aylıktır.

Parlamento, harcamalar konusunda, genel bütçe ödenekleri ile genel bütçe harcamalarının durumlarını gösteren belgeler almaktadır. Bunlardan birincisi, başlangıçtaki bütçe kanununda onaylanmış

---

<sup>72</sup> Yukarıda anılan 58-1100 sayılı kararnamenin üçüncü 5 maddesi -ki 14 Haziran 1996 tarih ve 96-517 sayılı kanunun 2. maddesince de benimsenmiştir-.

ödeneklerde yıl boyunca yapılan değişiklikleri aylık olarak izlemektedir. İkincisi ise, başlangıçtaki bütçe kanunu, düzeltici bütçe kanunları ve Hükûmetin hukukî tasarruflarıyla (“actes réglementaires”) verilen ödeneklerin kullanımını izleyen bir belgedir. Yine de, bu bilgiler, bir miktar gecikmeyle ulaşmaktadır. Oysa bunlara ânında ulaşılabilmesi gerekirdi.

Parlamentoya, gelirler konusunda da, Devlet gelirlerinin tahsilinin aylık durumu ile yine aylık olarak Hazine işlemlerinin özet durumunu (“SROT: Situation résumée des opérations du Trésor”) gösteren birer yayın ileilmektedir. Bununla beraber, hemen belirtmeliyiz ki, vergi tahsilatı özeti, safî gelir tahsilini izlemeye imkân vermemektedir. Çünkü Parlamentoya, geri ödemeler ve vergi indirimleri (“dégrèvements”)<sup>(\*)</sup> hakkında ayrıntılı bilgiler ileilmemektedir. Ayrıca, “SROT” cetvellerinin fazlasıyla teknik olması, onlardan yararlanmayı zorlaştırmaktadır.

Demek ki, bilgi kıtlığı söz konusu değildir. Fakat, ilkin Kamu Muhasebesi ve arkasından Bütçe Müdürlüğü yapan Bay Michel Prada'nın da Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında işaret ettiği gibi, bu bilgilerin yararlanılabilirliği (“caractère exploitable”) üzerinde kafa yorulabilir. Ona göre, Maliye Bakanlığının, «*hem gelirler, hem de harcamalar bakımından bütçenin uygulanmasının muhtelif aşamaları hakkında nisbeten daha belirgin dönemsel durum özetleri sunabilmesi*» gerekirdi. Bu arada, Meclislerin (Millet Meclisi ile Senatonun) İktisat, Maliye ve Sanayi Bakanlığının bütçesel ve vergisel veri tabanlarına doğrudan ulaşamadıklarını da belirtmek gerekir.

Dahası, ısrarla vergi gizliliğine atıfta bulunulması da, Parlamentonun sağlıklı bir şekilde bilgilenmesine zarar verebilir.

- İlkbaharda, -istisnaî olmakla beraber- bir düzeltici bütçe kanun tasarısının sunulması, parlamenterlere, bütçe yetkilendirmesinin uygulanma şartları (nasıl uygulandığı) hakkında bilgilenme imkânı verebilir.

Anayasa Mahkemesi, bu konuyla ilgili olarak, Parlamentonun, düzeltici bütçe kanunları aracılığıyla denetim yetkisini kullanması

---

<sup>(\*)</sup> “Dégrèvements”, değişik yollarla -dava, af veya genel bir uygulama sonucu olarak- verginin hafifletilmesi veya tamamen iptali demektir. (*Lexique budgétaire et fiscal*, p. 5.) (Çevirmenin notu.)

yönünde tavrı takınmıştır. Böylece Anayasa Mahkemesi, Hükûmet tarafından bütçenin uygulanması için alınan tedbirler başlangıçtaki bütçe kanununda tespit edilen iktisadî ve malî dengenin ana hatlarını etkileme noktasına geldiği ânda, düzeltici bir bütçe kanun tasarısı sunulmasını gerekli görmektedir.<sup>73</sup>

Aynı kararda, Anayasa Mahkemesi, Hükûmeti, sadece, -bir düzeltici bütçe kanunu çerçevesinde- avans kararnamelerini Parlamentonun onayına sunmakla değil, aynı zamanda Parlamenteoya ödenek iptal kararnamelerini iletmekle de mükellef tuttu. Oysa bu son husus organik kararnamede belirtilmemiştir.

Ve nihayet şu hususu da hatırlatalım: Organik kararnamenin 38. maddesi, 1 Hazirandan önce bir düzeltici bütçe kanun tasarısı sunulmaması halinde, Hükûmetin, Parlamenteoya, «*en geç bu tarihte, millî ekonominin ve kamu maliyesinin seyri hakkında bir rapor*» sunmasını âmirdir.

- Parlamento da, organik kararnamenin, «*kamu maliyesinin yönetimi hususunda Parlamenteonun bilgilenmesini ve denetimini organize etmeye*» yönelik hükümleri bütçe kanunları alanına dahil eden birinci maddesine dayanarak, Hükûmeti, bütçesel ve malî alanda hukukî düzenlemede bulunma yetkisinin (“pouvoir réglementaire”) uygulamaya konma şartları hakkında kendisini bilgilendirmekle mükellef tuttu.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> 24 Temmuz 1991 tarih ve 298 DC sayılı karar.

<sup>74</sup> Prof. Paul Amssek, “Beşinci Cumhuriyet Devrinde Devlet Bütçesi ve Parlamento (Le budget de l’Etat et le Parlement sous la Vème République)” başlıklı incelemesinde (*Revue du droit public, no 5/6, 1998*), bu konuda şunları nakletmektedir:

«- 3 Temmuz 1978 tarihli kanunun 1976 bütçesinin kesin hesabı hükmündeki 20. maddesi, 1959 kararnamesinin hükümleri uyarınca, bütçe kanunlarının uygulanmasıyla ilgili bütün hukukî düzenleme metinlerinin (“textes réglementaires”) Resmî Gazete’de yayımlanmasını emretmektedir. Millî savunma, dış işleri ve Devletin iç ve dış güvenliğini alâkadar eden gizli mahiyetteki konulara dair olanlar bundan istisna edilmiştir. Yalnız, bu son durumdaki metinler, gizli olarak ve kendi talepleri üzerine, Parlamenteonun Bütçe Komisyonları Başkanları ile Genel Raportörlerine tevdi edilmek zorundadır.

- 27 Aralık 1974 tarihli düzeltici bütçe kanununun 25. maddesi ile 30 Aralık 1987 tarihli düzeltici bütçe kanununun 32. maddesi, şu hükmü âmirdir: Organik kararname gereğince çıkarılıp Parlamenteonun onayına sunulmayan ve başlangıçtaki bütçe kanununa konulmuş ödeneklerin dağıtımını değiştiren hukukî düzenleme metinleri ile katma bütçelerin veya özel tahsis hesaplarının ödeneklerinin miktarını yükselten Maliye Bakanı kararnameleri, özetleyici tablolar halinde, yayımlarını müteakip, hemen ilk bütçe kanununun metnine veya, bu olmazsa, kararnamenin 38. maddesi gereğince sunulan rapora eklenmelidir.

- 1981 bütçesinin kesin hesap kanunu hükmündeki 27 Temmuz 1983 kanununun birinci maddesi, Hükûmeti, önceki hükümlerde öngörülen bilgileri Millet Meclisine sunarken, hemen aynı anda, Parlamenteonun Bütçe Komisyonları Başkanları ile Genel Raportörlerine, bütçe kanunlarına konulmuş ödeneklerin dağıtımını değiştiren hukukî düzenleme metinlerinin gerekçelerini açıklayıcı bir rapor göndermekle mükellef tutmaktadır.

- Bütçe Komisyonu özel raportörlerinin elinde, yukarıda izah edilen belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerinden başka, aşağıdaki gibi bir takım özgül (“spécifique”) bilgilenme araçları da bulunmaktadır.

-Yukarıda anılan 58-1374 sayılı kararnamenin 164. maddesi belirtmektedir ki, özel raportörlere, sorumlu oldukları Bakanlık bütçesini izleme görevi çerçevesinde, «*bu görevi kolaylaştıracak nitelikteki her çeşit malî ve idarî bilgi sağlanmalıdır. Bir yandan, millî savunma, dışişleri ve Devletin iç veya dış güvenliğiyle ilgili gizli mahiyetteki konular, öte yandan, yargı kuvveti ile diğer kuvvetlerin ayrılığı ilkesi saklı kalmak şartıyla, onlar, verilen hizmetle ilgili her türden belgenin kendilerine iletilmesini (“se faire communiquer”) talep etmeye yetkilidirler.*»<sup>75</sup> Bu noktada göze batan husus şudur: Bu metnin lâfzına, kaleme alındığı devrin belirgin bir vasfı olarak, yazılı olanın kurduğu tekel damgasını vurmuştur. Oysa, iletişim araçlarındaki (“moyens de communication”) gelişme, bugün, bizi, bu tür belgelerin “iletilmesi” (“communication”) kavramına nasıl bir anlam vermek gerektiği konusu üzerinde kafa yormaya götürmelidir.

Bu 164. madde, aynı zamanda, KİT’lerin yönetimini izlemekle görevli komisyonun özel raportörlerine de, «*denetledikleri şirket, teşebbüs veya müesseselerin işleyişiyle ilgili her tür hizmet belgesinin*» aktarılmasını öngörmektedir.

- Özel raportörlerin en önemli bir başka bilgi kaynağı, bütçeyle ilgili soru formlarıdır (“questionnaires budgétaires”). Haziran sonu-Temmuz başında, toplam olarak 3.000’e yakın soru, özel raportörler tarafından Bütçeden sorumlu Bakana gönderilmekte ve o da, bunların, Bakanlıklar arasında dağıtımını sağlamaktadır. Verilen cevaplar, bir önceki yıl onaylanan ödenek ve harcamaların seyrini analiz etme ve Hükûmet politikasının değişik uygulama alanlarına göre bir bilançosunu çıkarma, ayrıca müteakip yıl için istenen ödeneklerin haklılık derecesini tespit etme imkânı vermektedir.

---

- 29 Aralık 1990 tarihli 1991 yılı bütçe kanununun 117-1. maddesi hükmünce, kesin hesap kanun tasarısına, bundan böyle, açıklayıcı ekler ilâştirilmesi gerekmektedir. Bu ekler, verilen ödeneklerin -genel bütçe için-fasillara göre meblağlarını göstermekte ve yasama yoluyla verilen ödenekler ile Hükûmetin hukuki düzenlemesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri (“modifications réglementaires”) ayrı ayrı belirtmektedir.»

<sup>75</sup> *Bununla beraber, şu hususa dikkati çekmekte fayda var: «Verilen hizmetle ilgili belge (document de service)” kavramı, yürütme ve yasama kuvvetleri arasında, ayrık (“divergent”) yorumlara mahal vermiştir. Meselâ geçmişte, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun raporları için durum böyle olmuştur. Gerçek şu ki, idarî*



Bu yöntem, müşavir raportörlerce de kullanılmaktadır. Bu ise, kendilerine özellikle başvuru bazı idareler açısından, geri dönüşlü gözlemlerin haklı görülmesi nedeniyle raportör taleplerinin bir koordinasyonunun sağlanmasını gerektiren güç bir iştir.

Raportörünüz, bu usûlün, raportörlere verilen cevaplardaki nitelik farkı yüzünden bazı tenkitlere maruz kaldığına işaret edecektir. Bu tenkitlere göre, bazı cevaplar kısmen yapmacık, ciddiyyetten uzak ve eksiktir... Geç teslim edilmektedir... Ve bazen de, hiç teslim edilmemektedir.

- Ve nihayet, daha genel olarak, her sürekli veya özel komisyon, dolayısıyla Bütçe Komisyonu, «*dinlenilmesini gerekli gördüğü her şahsı davet edebilir*»<sup>76</sup> ve böylece ödeneklerin yönetimiyle ilgili olarak dilediği bilgileri elde edebilir.

#### ◆ *Uygulama sonunda*

Kesin hesap kanun tasarısı Parlamenteoya sunulduğu zaman, beraberinde, zorunlu olarak bir dizi belge bulunmalıdır.

Hatırlatalım: Organik kararnamenin 35. maddesine göre, kesin hesap kanununun amacı, «*gelir tahsilatı ile harcama emirlerinin kesin meblağını tespit etmektir. Ayrıca, gerektiğinde, avans kararnameleriyle verilen ödenekler ile zorunlu hallerin sonucu olarak gerçekleşen ödenek aşımalarını onaylamaktır.*»

- Organik kararnamenin 36. maddesine göre, bu kanun tasarısının beraberinde, ödenek aşımalarının menşei ve kâr ve zararların mahiyetini belirten açıklayıcı ekler bulunmalıdır. Buna karşılık, bu ekler, kullanılmayan ödeneklerin iptal taleplerinin dayanağına dair hiçbir bilgi vermemektedir.
- Bu kanun tasarısının beraberinde, bir de, Devlet hesaplarının genel mizanını ve her Bakanlık için bütçe gelirleri ile giderlerinin durumunu gösteren maliye idaresinin genel hesabı (“*compte général de l’administration des finances*”) bulunmaktadır. 1992 yılından beri, bu genel hesaba, bir sunuş raporu da eklenmekte ve bunda, bir bilanço ile bir sonuç hesabı, o yılın bütçe kanunlarının bir uygulanma tablosu ve

---

*makamlar, “verilen hizmetle ilgili belge” kavramını, -dahilî hizmet belgelerini bunun dışında tutarak- sınırlandırıcı şekilde yorumlama eğilimindedirler.*

kamu muhasebesinin ortaya koyduğu muhtelif bakiyelerin bir tablosu yer almaktadır.

- Ve nihayet, 1991 yılı bütçe kanununun 117. maddesi, ödeneklerin toplulaştırma (“globalisation”) hareketinin sonuçlarını telâfi etmek için bu bilgilendirmeyi bariz şekilde iyileştirmiş bulunmaktadır. Nitekim, kesin hesap kanun tasarısının beraberinde, artık «*genel bütçe için şu hususları ortaya koyan açıklayıcı ekler bulunmalıdır:*

*“-bir taraftan, yasama yoluyla verilen ödenekleri ve Hükûmetin hukukî tasarrufuyla yapılan değişiklikleri (“modifications réglementaires”) ayrı ayrı belirtir şekilde fasıllara göre ödeneklerin meblağı,- diğer taraftan, fasıllara, maddelere ve paragraflara göre tespit edilmiş şekilde harcamaların meblağı”.*

Görülmektedir ki, Parlamento’ya verilen bilgiler birçok hususta iyileştirmeye muhtaç olsa da, Parlamento, bütçe kanunlarının uygulanma şartları hakkında bilgisiz bırakılmış değildir.

Bu bilgiler, ayrıca, Sayıştayın muhtelif çalışmalarıyla da desteklenmektedir.

### **c) Sayıştayın yardımı**

Anayasanın 47. maddesi gereğince: «*Sayıştay, Parlamento’ya ve Hükûmete, bütçe kanunlarının uygulanmasının denetiminde yardımcı olur*».

Yardımcı olmanın değişik şekilleri vardır.

#### **◆ Kapsamlı (“exhaustif”) ve anlamlı raporlar**

- Sayıştay, her yıl, *bir kamu raporu* hazırlayıp onu Cumhurbaşkanına gönderir ve Parlamento’ya sunar. (Malî İctihatlar Kanunnamesinin - “Code des juridictions financières”- L.136-I maddesi gereği.) Bu rapor, Sayıştayın kendi çalışmaları ile Bölge Hesap Mahkemelerinin (“Chambres régionales des comptes”) çalışmalarından en fazla örnek değeri taşıyan gözlemleri kamuoyunun bilgisine sunma imkânı vermektedir. Bu raporda, ayrıca, Sayıştayın gözlemlerine (“observations”) idarelerin verdikleri cevaplar yer almaktadır.

---

<sup>76</sup> Yukarıda anılan 58-1100 sayılı kararnamenin ikinci 5 maddesi.

Şu hususu da belirtelim ki, Bakanlar Kurulunun 3 Ocak 1991 tarihindeki bir kararı gereğince, Hükûmet Üyeleri, bundan böyle, Sayıştayın gözlemleri üzerine yapılacaklar hakkında dinlenilmek üzere Parlamentonun emrine amade bulunmaktadırlar. Ne var ki, bu usûl, bugüne kadar, Meclisler tarafından hiçbir zaman açıkça kullanılmadı.

Yine kaydetmek gerekir ki, Sayıştayın yıllık kamu raporu, kamuya açık oturumda hiçbir tartışma konusu olmamaktadır.

- Sayıştayın -1956'da ihdas edilmiş olan- bütçenin uygulanması hakkındaki yıllık raporu, uygulama sırasında parlamenter denetime temel olmaktadır. Nitekim Malî İctihatlar Kanunnamesinin L.O. 132-1 maddesinin öngördüğü üzere: «*Sayıştay, her kesin hesap kanunu hakkında bir rapor hazırlar. Bu rapor, Sayıştayda neticelenir neticelenmez Parlamenteoya sunulur. Daha sonra kesin hesap kanununa eklenir.*»

Organik kararnamenin 36. maddesi gereğince, Hükûmet tarafından sunulan kesin hesap kanun tasarısına zorunlu olarak eklenmesi gereken bu raporda, başlangıçtaki bütçe kanununun uygulanması ile muhtemel düzeltici bütçe kanunlarının bir açıklaması ve ayrıca, Parlamentonun bütçe yetkilendirmesinin kullanılışının -bilhassa bütçe kurallarından sapmaları vurgulayan- eleştirel bir analizi yer almaktadır. Raporda, bunlardan başka, artık Devletin bazı müdahale türleri ya da bazı Bakanlıklar hakkında incelemeler de bulunmaktadır.

Bu uygulama raporunun sunulma süresi alanında Sayıştay tarafından büyük bir mesafe kat'edilmiş bulunmaktadır. Bu raporun beraberinde, zorunlu olarak, hesapların uygunluğu hakkında -bu hesapların tutarlılığını (ama düzenliliğini değil) araştırmaya yönelik olan ve bu yüzden gecikmeyle teslim edilen- genel bir bildirim bulunması gerekirken, 6 Kasım 1992 tarihli ve parlamenter menşeli (bizzat Parlamentonun ön ayak olduğu) kanunun 19. maddesi, bütçe kanununun uygulanması hakkındaki raporu, uygulanan bütçenin genel uygunluk bildiriminden ayırma imkânı sağlamıştır. Bu hüküm ve ayrıca Devlet hesaplarının verilme sürecinin hızlandırılması, uygulanma hakkındaki raporun Parlamenteoya sunulmasını da bariz şekilde hızlandırmıştır. Böylece rapor, 1993 yılından beri, -eskiden olduğu gibi Aralık ayında değil- artık bütçe müzakeresinin

başlamışından önce parlamenterlerin eline geçmektedir.<sup>77</sup> Şu halde parlamenterler, (n-1) yılının uygulanma sonuçlarını gördükten sonra (n+1) yılının bütçe kanun tasarısı hakkında görüş beyan edebilecek durumdadırlar.

- Sayıştay, 1996 yılından beri, Devlet hesaplarının düzenlenme sürecinin hızlanmasının sağladığı manevra alanını kullanarak, ilkbahardaki bütçe yöneltme tartışmasına katkıda bulunmaktadır.

Bu katkı, (n-1) yılının «*bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki başlangıç raporu* (“rapport préliminaire”)) şeklinde kendini göstermektedir.

- Sayıştay, bilgilendirme faaliyetlerini, yıllık kamu raporundan bağımsız olarak geliştirmek istediğinden, yıllık kamu raporunun beraberinde, 1991 yılından beri, belli konulara hasredilmiş *özel raporlar* bulunmaktadır. Sayıştay Birinci Başkanı (“Premier président de la Cour”) Bay Pierre Joxe, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında, bunlardan, uyuşturucu madde bağımlılığı (“toxicomanie”) ile mücadele, sosyal yardım, engelli kimseler (“personnes handicapées”) yararına politika, “RMI”, v.s. ile ilgili olanlarını örnek olarak gösterilmiştir. Devlet memuriyeti ve Devlet “bilanço dışı”yla ilgili olan raporlar da, halen hazırlanmaktadır.
- Sayıştay, son olarak, KİT’ler ve karma ekonomi şirketleriyle ilgili özel raporlar da hazırlamaktadır. Bu raporlar, Parlamentonun bu meseleleri takip etmek için görevlendirilmiş üyelerine iletilmektedir. (Malî İçtihatlar Kanunnamesinin L.135-3 maddesi gereği.)

◆ ***Parlamenterlerin soruşturma taleplerine cevap verme imkânı***

- Sayıştay, «*denetimini yapmakla görevli olduğu daireler veya kuruluşların yönetimi ile L.133-1 ve L.133-2 maddeleri gereğince denetlediği kuruluş ve iktisadî teşebbüsler*» hakkında, Parlamentonun Bütçe Komisyonları veya Soruşturma Komisyonlarından gelecek talep üzerine, soruşturma yapmaya yetkilidir. (Malî İçtihatlar Kanunnamesinin 132-4 maddesi.)

---

<sup>77</sup> Böylece 1997 yılı bütçesinin uygulanması hakkındaki rapor, 1998 Temmuzunda Parlamenteoya sunulmuştur.

- Son bir husus olarak, Sayıştay, 1975 yılından beri, Bütçe Komisyonu Genel Raportörünün kesin *hesap* kanun tasarısı hakkında hazırladığı soru formuna yazılı olarak cevap vermektedir. Sayıştay Birinci Başkanı, her yıl, söz konusu kanun tasarısı hakkındaki müzakerenin hazırlanması çerçevesinde Bütçe Komisyonu tarafından dinlendiği sırada, bu cevabın içeriğini de açıklamaktadır.

Bu usûlün anlaşmaya dayalı olarak ihdas edildiğini de kaydetmiş olalım.

◆ ***Son zamanlarda Sayıştayın gözlemlerinden bazılarının aktarılması***

- Malî İçtihatlar Kanunnamesinin 135-5 maddesi hükmünce: «*Birinci Başkan, Sayıştayın tespit ve gözlemlerini, Parlamentonun Bütçe Komisyonları ile Soruşturma Komisyonlarının bilgisine sunabilir. Bununla beraber, Sayıştayın Bakanlara tebliğlerinden (“communications”) altı aylık süre içinde özleri itibarıyla cevapsız kalanları, hukuk gereği (“de droit”) Parlamentonun Bütçe Komisyonlarına iletir.*»<sup>78</sup>

- Bu hüküm, 1996 yılının başından itibaren yürürlüğe girmiş, fakat uygulaması henüz bütünüyle tatminkâr bir seviyeye ulaşmamıştır. Nitekim, 1996 Eylülünden beri bu çerçevede sadece on kadar belge ulaştırılmıştır (“transmis”).

Gerçekten, hatırlamak gerekir ki, Sayıştay, yönetimin (“gestion”) denetlenmesi faaliyetleri çerçevesinde, açığa çıkarılan yönetim hataları hakkında yetkili makamları bilgilendirmek maksadıyla gözlemlerini dile getirmekte ve raporlar kaleme almaktadır.

Kamuya açık olmayan gözlemler (ikazlar), işlenen hataların vehametine bağlı olarak, -Sayıştay Daire Başkanlarının mektupları, Savcılık notu<sup>(\*)</sup>, ciddî bir usûlsüzlük durumunda Birinci Başkan

<sup>78</sup> Bu maddenin kaleme alınması, 1995 yılı düzeltici bütçe kanununun (30 Aralık 1995 tarih ve 95-1347 sayılı kanunun) 41. maddesinin sonucudur.

(\*) “Savcılık notları (notes du Parquet)”: «Sayıştay Daire Başkanlarının talebi üzerine, Savcı tarafından, denetlenen kuruluşların müdür ve servis şeflerine gönderilen ve malî yönetimdeki usûlsüzlüklere dikkatlerini çeken, fakat adli müdahale mahiyetinde olmayan yazılardır.» (*Lexique des juridictions financières*, p. 4.) (Çevirmenin notu.)

tarafından ilgili Bakana gönderilen “hatırlatma yazıları”<sup>(\*\*)</sup> gibi değişik şekillere bürünebilir.

Fakat, Bütçe Komisyonu Başkanı ile Genel Raportöre, bu değişik belgeler, bunlardan da bilhassa Sayıştayın “hatırlatma yazıları” sistemli bir şekilde iletilmemektedir. Sayıştay Birinci Başkanı Bay Pierre Joxe, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında, onların, bu çalışmaların tamamının muhatabı olmasını reddetti. Buna dayanak olarak, Sayıştayın yargıç statüsündeki meslek mensuplarının, ulaştıkları sonuçlar kamuya açık hale gelirse, aynı eleştiri hürriyetine sahip olamayacaklarını ileri sürdü. Bununla beraber, Parlamento raportörlerinin ihtiyatlı olma görevi, bu itiraza nisbî bir değer atfetmeyi gerektirmektedir.

Besbelli ki, Parlamento, potansiyel olarak güçlü bir denetçidir. Fakat, bu farklı denetim araçları, fiilen kullanılmakta ve Parlamento gerçekten denetim görevlerini ifa etme imkânı vermekte midir? Ayrıca, Parlamento, yetkilerini bütünüyle kullanma hususunda siyasî irade sahibi midir?

## **2.- Eksik kullanılan yetkiler**

Çalışmalarımız sırasında Bütçe Komisyonu Başkanı Bay Augustin Benrepaux'nun da işaret ettiği gibi: «*Kabul etmek gerekir ki, gerçekte, hiçbir denetim yapmıyoruz. Bütçeyi onayladıktan sonraki başlıca işimiz, bir sonrakinin hazırlamaktan ibarettir.*» Bay Michel Charasse da, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında benzeri bir duyguyu dile getirdi. Bu kanaati, büyük ölçüde, -Bütçe Komisyonu Genel Raportörü sıfatıyla- Raportörünüz de paylaşmaktadır.

Gerçekten de bilanço vahimdir: Parlamento denetim yetkilerini ancak kısmen kullanmaktadır.

### **a) Vahim bir bilanço**

- *Özel raportörler*, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerini ancak ender olarak kullanmaktadırlar. Çalışma Grubunda kendisini dinlediğimiz zaman Sayıştay Birinci Başkanı Bay Pierre Joxe'un da değindiği gibi, bunun sebebi, belki de, bir Özel Raportörün bir

---

<sup>(\*\*)</sup> “Hatırlatma yazısı (référé)”: «Sayıştay Birinci Başkanı tarafından, bir Bakana, hesapların denetlenmesi sırasında tespit edilen hata ve usûlsüzlüklere onun dikkatini çekmek ve ona bunları giderme yollarını tavsiye etmek üzere gönderilen tebliğ.» (*Lexique des juridictions financières*, p. 5.) (Çevirmenin notu.)

soruşturmacıya dönüşmesinin «*kanunun ruhunda*» mevcut olmamasıdır. Dolayısıyla, özel raportörlerin denetiminden sorumlu oldukları ödeneklerin kullanılması hususunda, bütün yıl boyunca, ancak pek nadiren bir izleme (“un suivi”) söz konusudur.

Prof. Guy Carcassonne’un Çalışma Grubumuz huzurundaki konuşmasında temas ettiği gibi, onların muhtemel çalışmaları, genelde, «*geleceği olmayan*» çalışmalardır ve bütçe müzakeresi sırasında, Hükûmetle, -denetiminden sorumlu oldukları Bakanlıkların bütçesini önemli ölçüde değiştirebilecek şekilde- yapıcı bir fikir teatisine zemin teşkil etmemektedir.

Daha genel olarak, özel raportörlerin çalışmaları, herhangi bir koordinasyonun konusu olmamaktadır. Çünkü art arda gelen genel raportörler, yukarıda görüldüğü gibi, özel raporların kendi mühürleriyle yayımlanmasından doğan yetkilerini gerçekten kullanmamaktadırlar. Ve ayrıca, kesin hesap kanununun incelenmesi de şimdiye kadar hep göstermelik (“formel”) olmuştur. Şu halde muhtemel denetim teşebbüsleri dağınık bir şekilde ortaya çıkmakta, denetimler tek noktaya yönelik olmakta ve sırf bu yüzden özel raportörler kendi kendilerini konuları enine boyuna ele almaktan alıkoymakta, duyuru (“annonce”) ve sinerji (“synergie”) etkisi doğurabilecek hiçbir denetim konusallığı (“aucune thématique de contrôle”: denetimle ilgili hiçbir konu bütünlüğü<sup>(\*)</sup>) tespit edilmemektedir.

- Çok kere Hükûmet politikasında bir değişikliğin ifadesi olan ilkbahardaki düzeltici bütçe kanun tasarılarının dışında, sonbahardaki düzeltici bütçe kanunu incelemesi, yaklaşık on beş yıldır Bütçe Komisyonunun sarfettiği çabalara rağmen, ödeneklerin kullanımının derinlemesine bir incelemesine bir incelemesine gerçekleştirmeye imkân vermemektedir.

Geç sunulan ve çok kısa bir süre içinde incelenen düzeltici bütçe kanun tasarıları, Sayıştay tarafından def’alarca yerildiği üzere, gerçekte, harcama yönleriyle, Parlamento tarafından sadece basit bir onay konusu

---

(\*) “Problématique” kelimesi sıfat haliyle problemlî, sorunlu, isim haliyle (“la problématique”) sorun bütünlüğü demektir ve bu ikincisi herhalde “sorunsallık” şeklinde karşılanabilir. (“La problématique”, *Le Petit Robert*’e göre, «art, science de poser les problèmes: sorunları ortaya koyma sanatı, bilimi», *Le Robert Micro-Poche*’a göre ise, «ensemble de questions posées dans un domaine de la science, de la philosophie, de la politique: bilimin, felsefenin, siyasetin herhangi bir alanında ortaya konan sorunların bütünü» demektir.) Benzer şekilde, “thème”: konu, “thématique”: konusal ve “la thématique”: konu bütünlüğü, konusallık kelimeleriyle karşılanabilir. (*Çevirmenin notu.*)

olmaktadır. Dolayısıyla, düzeltici bütçe kanun tasarıları, ileriye dönük tahmini bir bütçe için gerçek bir yetkilendirmenin konusu olmaktan çok, Hükûmetçe yapılan veya istenen bir takım «*bütçe ayarlamaları*»nı bir usûle uygun hale getirme (“régularisation”) işlemidir. Sonbaharda sunulan (n) yılı için bir düzeltici bütçe kanunu, gerçekte, (n+1) yılı bütçe kanununu tamamlamaya yaramaktadır. Çünkü verilen ödenekler, genellikle, ya ek dönemde kullanılmakta, ya da müteakip uygulama dönemine aktarılmaktadır.

Hükûmet tarafından (n) yılı Eylülünde sunulan (n+1) yılı başlangıç bütçe kanun tasarısı, bu şekilde geç kalışı yüzünden, uygulanma sırasında ortaya çıkan ödenek hareketlerini dikkate almamaktadır. Ve sırf bundan dolayı, başlangıçtaki tahsisatlar, az-çok soyut bir mahiyet arz etmektedir.

- Parlamentonun Sayıştay ile bağlarını* kuvvetlendirmek için son zamanlarda sarfedilen çabalara rağmen, onların elbirlikleri henüz başlangıç aşamasındadır.

Sayıştay tarafından -bilhassa bütçenin uygulanması hakkındaki raporu çerçevesinde- dile getirilen uyarıcı gözlemlerden yeteri kadar yararlanılmamaktadır. Zira bu uyarıların ne bir takibi, ne de sistemli bir kullanımı söz konusudur. Sayıştayın hazırladığı özgül raporlar da bir sonuca ulaştırılmamaktadır. Ayrıca, bu iki organın faaliyet programları arasında hiçbir koordinasyon yoktur.

Sayıştay Birinci Başkanı Bay Pierre Joxe, Sayıştay tarafından dile getirilen yetersizlikler konusunda Fransa’da hiçbir kamuoyuna açık ve çok yönlü tartışma (“débat public et contradictoire”) cereyan etmeyişine şaşığını ifade etmiştir. İngiliz ve Alman parlamentolarının, malî denetim organının temsilcileriyle haftalık toplantılar organize etmelerine karşılık, bu çeşit toplantılar, Fransa’da, nadiren yapılır. Öyleyse Parlamento ile Sayıştay arasında, bütçenin uygulanması ya da herhangi bir sektörle ilgili şu veya bu politika ile ilgili olarak Sayıştayın ulaştığı sonuçlar üzerinde gerçek bir diyalog yoktur.



- Birkaç istisna dışında<sup>79</sup>, *kesin hesap kanun tasarısının incelenmesi* de, bütçe harcamalarının Meclisimiz tarafından derinlemesine bir denetiminin mevcut olmadığını gözler önüne sermektedir.

Bu incelemenin parlamenter hayatın -Hükûmetin icraatını yargılama imkânı veren- en canlı zamanlarından birisi olması gerekirken, o, genel bir kayıtsızlık içinde cereyan etmektedir.

(n+1) yılı Aralık ayında sunulan (n) yılı bütçesi kesin hesap kanun tasarısı, genellikle, en erken (n+2) yılı ilkbaharında incelenmektedir. Müzakereler göstermelik yapılmakta ve genellikle geçiştirilmektedir. Dinleme oturumumuzda Prof. Guy Carcassonne'un da dikkati çektiği gibi: «*Kesinlikle olağanüstü bir mekanizma içinde yaşıyoruz. Bu mekanizmada, Devlet, Fransa'da, birkaç sene sonra, vakti olduğunda ve tercihan tepeden bakan bir tavırla ("de manière très cavalière") hesaplarını kapatan tek kişidir.*» Parlamenterleri mazur gösteren şu hususu da kabul edelim ki, geçmişi anlatmakla yetinen ve hakkında fiilen ancak sınırlı bir değişiklik yapma yetkisine sahip olunan bir metne ilgi duymak zordur.

Bununla beraber, bu durum geri çevrilemez (değiştirilemez, "irréversible") değildir. Bu konuda bir hatırlatmada bulunalım: Restorasyon devrinde, kesin hesap kanun tasarısının incelenmesi, parlamenter hayatın en canlı zamanlarından birini teşkil ediyordu. Çünkü milletvekilleri, Hükûmetin yönetimi üzerinde siyasî bir kanaat dile getirmek için bu metni kullanıyorlardı.

Parlamentonun kamu harcamalarının denetimi konusundaki ataletini neyle açıklamalı? Neden Parlamento, yetkilerini kullanmamaktadır?

#### ***b) Karmaşık bir açıklama***

Çalışma Grubumuzun dinleme oturumlarını göz önünde bulundurunca, kamu harcamalarındaki denetim yokluğunu değişik etkenlerle açıklamanın mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

---

<sup>79</sup> Bu şekilde meselâ 1981 yılı bütçesinin kesin hesap kanun tasarısı 1983 yılında hararetle müzakerelere konu olmuştur. Fakat bu örnek istisnadır. Öte yandan, 1981, 1983 ve 1989 bütçelerinin kesin hesap kanun tasarıları da Anayasa Mahkemesine götürülmüştür.

◆ **Kültürel ve siyasî bir olgu**

- Diğer ülkelere, bilhassa Anglosakson ülkelerinin tersine, kamu harcamaları, uzun zaman, kendi prensibi içinde, kamuoyunun - muhtemelen zımnî- onayına mazhar olmuştur. Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton'un da belirttiği gibi, kamu harcaması doğurucu bir tasarının ortaya çıkması, maliyeti ne olursa olsun, ayrıntılı müzakerelere imkân vermemektedir.

Bu bağlamda, “Kadir-i Mutlak Devlet”in gelişmesinden beri daha çok ödenekleri bollaştırma arayışına girmiş bir Parlamento, nasıl menşesindeki yeteneğiyle yeniden ilişki kurarak kamu harcamalarının denetlenmesine katkıda bulunabilir?

- V. Cumhuriyet kurumlarının işleyişi böyle bir gelişmeyi teşvik etmemekte, hatta ona engel teşkil etmektedir.

Nitekim, Bay Pierre Joxe'un da işaret ettiği gibi: *«Kurumlarımız öyle işliyor ki (...) muhalefet denetleme yapamaz ve çoğunluk da yapmaya cesaret edemez».*

Çoğunluk olgusu, bu konuda, çoğunluğu nazik bir konuma düşürmektedir. Çoğunluğun tenkitleri, Hükümet politikasının sorgulanması olarak yorumlanma riski taşımaktadır. Prof. Paul Amssek'in de dikkati çektiği gibi: *«Fransız politikacı zümresi, şimdiye kadar, çoğunluk disiplininin makul gerekleri ile Parlamantonun kesinlikle görevini yerine getirme, kendisine tanınan denetleme yetkilerini kullanma ve bunları -iyi anlaşılacak şartlarla- zaten bizzat Hükümetin menfaati icabı yapma zorunluluğu arasında tam bir denge kurmayı başaramadı.»*

Muhalefete gelince, alınan kararlara doğrudan ağırlığını koyamadığına göre, onun da, denetim konusunda daha önemli bir rol oynayabilmesi gerekirdi. Fakat sorumluluk alma hususunda ancak sınırlı bir imkâna sahiptir. Nitekim, Meclisimizin Bütçe Komisyonunun kırk dört özel raportöründen sadece on üçü muhalefete mensuptur. Bunun içindir ki, Prof. Guy Carcassonne, Çalışma Grubumuz huzurunda şu değerlendirmeyi yapmıştır: *«Fransız sisteminde muhalefete tanınan yer, tatminkâr olmaktan son derece uzaktır».*

Genel olarak kurumların onlara verdikleri rolü oynamak (birisi için desteklemek, öbürü için tenkit etmek) mecburiyetinde kalan çoğunluk

ve muhalefet, modern bir bütçe denetiminin yapılabilmesi için gerekli olan çatışmasız bir diyalogun şartlarını hazırlamayı bilemediler. Prof. Guy Carcassonne, bu konuda olması gereken için İngiltere'deki uygulamayı örnek gösterdi: «*Avam Kamarasındaki tartışmaların canlılığı bizim Millet Meclisimizde olanı hiç aratmıyor. Kıyasıyla bir çatışma yaşıyor. Şu kadar ki (denetim görevlerinin ifası esnasında) bir ân geliyor ve birden sesin tonu değişiyor (...)!*» Oysa bizim Meclisimiz, hiçbir zaman gerçekten ses tonunu değiştirmeyi bilemedi.

*Prof. Jean-Pierre Lassalle'in de kuvvetle vurguladığı gibi<sup>80</sup>, bu durum, sonunda, «yürütme ile idareye geniş bir hareket serbestisi bırakmak hususunda zımnen genel bir fikir birliğine» varmaktadır. Hatta Başkan Philippe Séguin daha da ileri giderek teessüfle şu kanaati ifade etmiştir: «Ne yazık ki pek çok kere bizzat Parlamento haklarından vazgeçmeyi kabullenmektedir».<sup>81</sup>*

Ve nihayet, şunu da teslim etmek gerekir ki, Fransız geleneğinde, parlamenter denetim rahatsız etmektedir. Öyle ki bu denetim, Hükûmet ve idareler tarafından bir nevi “hükümdara ihanet suçu” gibi algılanmaktadır. Bir de, basın, çok kere, denetim yetkisinin normal olarak kullanılmasını, bir olay (“incident”) veya siyasî bir sıkıntı şeklinde takdim etme dürtüsüne mağlup olmaktadır.

Böyle bir siyasî bağlamda, denetim araçlarının uyum sağlayamamış olma niteliği, mantıken, parlamenterleri, ona başvurmamaya (denetim yetkilerini kullanmamaya) götürmekteydi.

#### ◆ **(Maksada) uygun olmayan denetim araçları**

Meslektaşımız Bay Jean-Jacques Jégou, meslekî eğitimden sorumlu özel raportör olduğu dönemde, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerini kullanmanın «*insanı tüketen*» cephesini hatırlatmıştır. Bay Pierre Méhaignerie ise, bir özel raportörün denetim yolunu seçmesinin, «*kahramanlık yapmak anlamına geldiği*» değerlendirmesini yapmıştır.

Gerçekten de, kalabalık ve her şeye gücü yeten bir idarî teşkilât, üstelik her zaman pek de iyi tanımadığı bir teşkilât karşısında, bir parlamenter tek başına ne yapabilir? “Bulgular”ının pek zayıf fiilî sonuçları olacağını

<sup>80</sup> “La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs (Organik Kanun ve Kuvvetlerde Anayasal Denge)”, *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989.

<sup>81</sup> “La politique budgétaire (Bütçe Politikası)”, *Revue française de finances publiques*, no 46, 1994.

bile bile, onu, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkilerini kullanmaya teşvik eden ne olabilir? Bu hususla ilgili olarak hatırlamak gerekir ki, düzeltici bütçe kanun tasarısı, uygulanma dönemi içinde, ödeneklerin yönetiminde değişiklik yapılmasına imkân vermeyecek kadar geç bir tarihte onaya sunulmaktadır. Kesin hesap kanun tasarısına gelince, kendisine uygun hiçbir gerçek müeyyide ile desteklenmiş değildir. Eğer (n-1) yılı hesaplarıyla ilgili tartışma, (n+1) yılı bütçe kanun tasarısıyla ilgili tartışmayı zenginleştirseydi, hiç şüphesiz bu durum farklı olurdu; ama halihazırda yapılan bu değildir.

Gerçekte, belge üzerinde ve yerinde denetim yetkileri, mevcut kullanılma durumlarıyla, daha çok “atom silâhi”na benzemektedir. Çünkü parlamenterlerin yetkisi, ancak bir caydırıcı yetki mahiyetindedir. Yani usûlsüzlükleri önlemeye elverişlidir, ama onları gerçekten açığa çıkarmaya yönelik değildir. Bu durum, parlamenterlerin, (bunu kendimizden saklamayalım) çok kere ses getiren (“spectaculaire”) ve medyatik olma peşindeki birkaç teşebbüs dışında, kamu harcamalarının belge üzerinde ve yerinde denetimine neden çok az hevesli olduklarını açıklamaktadır.

Yetki üstünlüklerinin (“prérogatives”) mevcut durumunda, parlamenterlerin denetim yetkileri (“pouvoirs”), hedeflenen bir takım işlemler için daha elverişli görünmektedir. O zaman, toptan ve çaprazlama (“transversal”) ele alınan konular üzerinde uygulanacak bir kamu harcamaları denetimi, parlamenterlerin çalışma yöntemlerinde büyük bir dönüşümü gerektirmektedir. Şüphesiz, böyle bir reform, Sayıştay ile daha fazla elbirliği yapılmasına bağlıdır.

Her ne kadar Parlamentonun denetim için dışarıdan geniş bir yardım yelpazesine başvurması uygun görülse de, bilhassa Sayıştayla daha güçlü bir elbirliğine girilmesi, denetim faaliyetlerine, halen onlarda bulunmayan bir objektiflik ve süreklilik sağlayarak mevcut kusurları gidermeye katkıda bulunabilir. Bununla beraber, Raportörünüz, Parlamento ile Sayıştayın işleyiş usûllerinin ve kendilerine özgü rollerinin bu elbirliğini zorlaştırabileceğinin farkındadır. Zaten Parlamentonun, Sayıştayın çalışmalarından ancak az bir kısmını sonuca ulaştırmasının sebebi de kısmen budur.

◆ **Sayıştayla karmaşık ilişkiler**

Prof. Guy Carcassonne'un da, Çalışma Grubumuzun dinleme oturumunda işaret ettiği gibi: «Parlamentonun Sayıştayla olan ilişkileri hiçbir zaman bütünüyle tatminkâr olmamıştır. Yalnız, herkesin de bildiği üzere, son sıralarda bunlar iyileşme yönünde seyretmiştir.»

- Bu durum, büyük ölçüde tarihî sebeplerle açıklanmaktadır. İngiltere'deki durumun aksine, (Fransa'da) Sayıştay, Parlamento tarafından ve kendisi için ihdas edilmeyip kendinden önce de mevcuttur. Gerçekten de, hatırlıyalım ki, Restorasyon devrinde Parlamento malî yetkilerini kullanmasına yardım etmesi için Sayıştayın işbirliğini istediği zaman, bu kurum beş asırlık bir geçmişe sahipti. Menşei, Sayıştay gibi, 1302 yılına çıkan Genel Meclisin (“Etats généraux”) 1614 yılından itibaren toplanması son bulurken, tersine, Sayıştay, 1791-1807 dönemi istisna edilirse, varlığının tartışma konusu yapıldığına hiç tanık olmadı. Ne ki, Fransız İhtilâline kadar pek de örnek bir personel istihdamına sahip olmadığı da bir vakıdır.

Demek ki, Sayıştay, başından itibaren, bir bağımsızlık geleneğine sahipti ve bu onu Parlamentonun emrine amade basit bir organ olmaktan alıkoyuyordu. Dolayısıyla, onun varlık hikmeti hiçbir zaman Millet'in Temsilcilerine yardım etmek olmadı. Sayıştay, hep Parlamento kuvvetine karşı titizlikle kendi bağımsızlığını muhafazaya dikkat etti. Zaten, halihazırda da, bu mantıkla hareket etmeyi sürdürmekte, kendi çalışma programını tam bir özerklik anlayışıyla belirlemeye özen göstermektedir. Böylece Sayıştayın -olması gerektiği gibi- bağımsız kalma iradesi, 1958 Anayasasının, önceki Anayasalara göre önemli bir yenilikle, 47. maddesinde Sayıştayın Parlamento Meclislerine yardımcı olmasını öngörmesine rağmen, O'nun, Parlamento Meclisleriyle olan ilişkilerini pek de kolaylaştırmamıştır.

- Bu iki kurum arasındaki elbirliğini güçlendirme isteğinin karşısına çıkan zorlukları daha teknik bir takım sebeplerle de açıklamak mümkündür. Şöyle ki:

Sayıştay, kamu maliyemizin düzenlilik içinde yönetilmesine nezaret etmekten sorumlu olan bir yargı organıdır. Parlamento ise, kendi hesabına, demokratik meşruiyetle donatılmış siyasî bir merci olarak

karşımıza çıkmaktadır; dolayısıyla, onun yargılarının, gayet meşru olarak, her çeşit siyasî bakış açısından soyutlanması mümkün olamaz.

Öte yandan, bu iki kurumun zaman ufukları da birbirinden çok farklıdır. Sayıştayın, çok yönlü ve titiz bir prosedüre dayalı olan çalışmalarının ritmi, parlamenterlerin teşebbüslerindeki sür'at endişesine uymamaktadır. Aradaki bu zaman farkı, Sayıştayın her zaman parlamenterlerin “sabırsızlığına” uygun davranmaya hazır olmamasını açıklamaktadır. Yine de, hatırlamak gerekir ki, Sayıştay, şu son yıllarda, çalışmalarının yayımlanma sürelerini kısaltmak yolunda bariz şekilde mesafe kat'etmiş ve onun şu andaki Birinci Başkanı, birçok vesileyle, Başkanlığını yaptığı kurum ile Parlamento arasındaki elbirliğini güçlendirmek istediğini ifade etmiştir.

Bu gibi tarihî, siyasî, kültürel muhtelif engeller, Fransa'da, denetim işinin, neden -eski İktisat ve Maliye Bakanı Bay Jean Arthuis'nin deyimiyile- “tabii bir iş” olmayışını yeterince açıklamaktadır.

Bu tespitimiz, değerlendirme (“évaluation”) konusunda da aynıdır.

## **B.- BUNA KARŞILIK, PARLAMENTO, KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİĞİ ÖLÇEBİLECEK DURUMDA DEĞİLDİR**

Kamu politikalarının değerlendirilmesi, kamu harcamalarının denetimiyle zıtlaştırılmamalıdır. Birinci durumda, kamu harcamalarında etkinliği ölçmek, ikincisinde ise, yapılan işlemlerin usûle uygunluğunu araştırmak (“vérifier”) söz konusudur. Şu halde bu iki denetim şekli birbirini tamamlayıcı, hatta kuvvetlendirici mahiyettedir.

Parlamento denetim alanında önemli yetkilerle donanmış olduğu halde, tahmin ve değerlendirme konusunda nisbeten güçsüz görünmektedir.

### **1.- Araçlardaki eksiklik**

Kamu politikalarını değerlendirme araçları, denetim alanında Parlamentonun elindeki araçlarla ancak kısmen örtüşmektedir. Bu, Sayıştay tarafından hazırlanan raporlar -bilhassa özgül raporlar- için özellikle doğrudur. Parlamento tarafından bu çalışmaların yetersiz şekilde kullanılmasıyla ilgili olarak daha önce anılan tenkitler, değerlendirme alanında da geçerlidir.

O halde, Sayıştayın yapabileceği yardım konusuna tekrar dönmeden, Parlamentonun emrine verilmiş diğer değerlendirme araçlarına gözlerimizi

çevirmemiz yerinde olacaktır. Teslim etmek zorundayız ki, Parlamento, bu alanda, pek yetersiz değerlendirme imkânlarına sahiptir.

Parlamento Meclislerinin elinde bulunan değerlendirme araçlarındaki eksiklik, Fransız idare sisteminin kendisine misyon tespit etme ve hedeflere göre muhakeme yürütme hususundaki aczine bağlanabilir aşağı yukarı yapısal olan etkenlerden ileri geldiği için daha da endişe vericidir.

**a) Oldukça yetersiz etki notları**

Parlamentelerin elinde, henüz, düşünülen tedbirlerin idarî, hukukî, toplumsal, iktisadî ve bütçesel etkilerini önceden ölçüp değerlendirmeye imkân verecek az miktarda etki notları (“notes d’impact”) bulunmaktadır.

Gerçekten, hatırlatalım ki, etki incelemesi (“étude d’impact”) hazırlanması denemesi (“expérimentation”) ile prosedürü hakkındaki sırasıyla 21 Kasım 1995 ile 18 Mart 1996 tarihli genelgeler, bu tip incelemenin geliştirilmesini öngörmüyordu. Dolayısıyla, parlamenterler, bu araçtan sistemli bir şekilde yararlanamıyorlardı. Oysa bu araç, nitelikli ise, karar verirken çok değerli bir yardım sağlayabilir. Çünkü o, Bay Jean Arthuis’in Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında kullandığı ifadeyle, sunulan «*tasarıların malî portesini ve yansımalarını*» öğrenerek bilinçli bir şekilde yasama faaliyetinde bulunmaya imkân verir. Bu boşluk, özellikle, parlamenterlerin kurallar gereği yaptıkları çalışmalar ile bunların bütçeyle ilgili yönleri arasında hiçbir eklemlenme (“articulation”: art arda gelerek birbirini tamamlama) olmaması gibi bir sonuca varmaktadır.

Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton’un da Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında üstünde durduğu gibi, bu durum, organik kararnamenin ilk maddesinin<sup>82</sup>, teorik olarak, malî sonuçları önceden tahmin edilip hesaplanmadan (“évaluer”) hiçbir tedbirin (harcamanın) kabul edilemeyeceğini öngördüğü hatırlandığında daha da üzücü olmaktadır.

Bununla beraber, yakında bu durumda bir gelişme olacağına da işaret etmeden geçmeyelim. Zira Başbakanın 26 Ocak 1998 tarihli genelgesi, “etki incelemeleri”nin kanun tasarılarının tamamına teşmil edilmesi konusunu işlemektedir. Bu çeşit incelemelerin, özellikle, «*gelir*

---

<sup>82</sup> *Organik kararnamenin 1. maddesinin dördüncü bendine göre:* «Kanun koyma veya idarenin hukukî tasarrufu mahiyetindeki bir takım hükümler yeni giderlere yol açtığı zaman, bu giderler, işbu kararnamede

*tahminleriyle ve ödenek verilmesiyle ilgili maddeler hariç, her madde» için bütçe kanun tasarılarına eklenmesi düşünülmektedir. Bunun gibi, sosyal sigortanın finansmanı ile ilgili kanun tasarıları da, onlara dercedilebilecek özel tedbirler için “etki incelemeleri”ni gerektirebilir.*

**b) Malî alanda nadiren yapılan simülasyonlar**

Parlamentonun elinde, genel olarak, kendisine sunulan vergiyle veya sosyal kesintilerle (“prélèvements sociaux”) ilgili reform tasarılarına dair hiçbir simülasyon bulunmamaktadır.

Başkan Augustin Bonrepaux, bu konuda şu hatırlatmada bulundu: «Parlamenterler, meslekî vergiyi (“taxe professionnelle”) gerekli simülasyon ve araştırmaları yapmaksızın müzakere etmişlerdir». Aynı şekilde, Bütçe Komisyonu eski Başkanı meslektaşımız Bay Pierre Méhaignerie de, vergi reform tasarılarıyla ilgili simülasyon olmamasının Parlamento için ne büyük bir handikap teşkil ettiğini şu sözlerle ifade etti: «‘Meslekî verginin azaltılması’ veya ‘düşük ücretler üzerindeki sosyal giderler yükünün hafifletilmesine devam edilmesi’ şeklindeki alternatif, Hükümet bünyesinde çok nitelikli bir müzakereye konu oldu; ama aynı şey Parlamentoda yapılamadı.» Başkan Laurent Fabius da, aynı konuda şu hususu belirtti: «Vergi alanında simülasyon, az gelişme gösteren bir geri dönüşlü müzakereyi (“un débat récurrent”) oluşturmaktadır.»

Bu durum şu açıdan da ayrıca endişe vericidir: Bilfarz bu çeşit simülasyonlar mevcut olsa bile, bunları sağlayacak olan da, yine -böylece hem yargıç, hem taraf olma konumunda bulunacak- Maliye Bakanlığıdır. Başka deyişle, Parlamento, simülasyon konusunda tamamen bağımlı durumdadır ve bu husus da neden geniş çaplı hiçbir vergi reformunun Parlamento Meclislerinde düzenlenmediğini açıklamaktadır.

Bununla beraber, bu durum değiştirilemez (“irréversible”) değildir. Nitekim eski Bütçe Bakanı ve halen Senatör Bay Michel Charasse, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında şu görüşü ileri sürmüştür: Parlamentonun, Maliye Bakanlığının vergiyle ilgili genel veri tabanlarına erişim hakkının (“accès aux bases de données fiscales générales”) olması ve kendi simülasyonlarını gerçekleştirebilecek durumda bulunması pekâlâ mümkündür. Bu gelişme, Parlamentoyu, kendisine başvurulduğu zaman,

---

tespit edilen şartlar çerçevesinde öngörülüp tahminen hesaplanmadıkça ve yetkilendirmeler yapılmadıkça, bu konuda hiçbir kanun tasarısı için kesin oylamaya gidilemez ve hiçbir kararname imzalanamaz.”



sonuçları tesadüfî, hatta az (kabaca) yaklaşık olabilen simülasyonlarla karşı karşıya bırakılmış ve böylece yaptığını tamı tamına bilerek karar vermekte fiilen acze düşmüş bir halde görmekten kaçınma imkânı sağlayacağından ayrıca anlamlıdır.

**c) *Hâlâ aşırı derecede gizli tutulan denetim raporları***

Gerçekten, her Bakanlık, teftiş kurulları eliyle ve hem uygulanan politikaların etkinliği, hem de üzerinde durulan Bakanlığın teşkilât ve yönetimiyle ilgili olarak, iç ve dış denetim (“audit interne et externe”) prosedürleri ile denetim raporlarına (“rapports de contrôle”) konu olmakta, ne var ki bu analizlerin hiçbiri Parlamento’ya iletilmemektedir.

Denetim raporlarıyla (“rapports d’audit”) ilgili olarak Bay Pierre Méhaignerie şu soruyu ortaya attı: «*Acaba Parlamento ile Bütçe Komisyonu Raportörünün, üniversite laboratuvarları, uzman muhasebeci büroları (“cabinets d’expertise comptables”) veya büyük üst denetim büroları (“grands cabinets d’audit”) kanalıyla bu denetimler ile analizlerin birer kopyasına sahip olması düşünülemez mi?*»

Denetim veya teftiş organlarınca (denetçi veya müfettişlerce) hazırlanıp Parlamento’ya iletilmeyen raporlar için de durum aynıdır.

Ve bu durumda iki bakımdan zarar vardır: Bir taraftan Parlamento’yu bilgi akışından mahrum etmektedir, diğer taraftan da, daha önemlisi, değerlendirme ve denetim raporlarını çevreleyen aşırı gizlilik, çok kere bunların bir sonuca ulaşamamasının başlıca bir sebebi olmaktadır.

Elbette Çalışma Grubumuz için bu raporların alenen dağıtımını istemek söz konusu değildir. Eski Başbakan Özel Kalem Müdürü Bay Louis Schweitzer’in de belirttiği gibi, böyle bir istek yerine gelmiş olsa, raporların, medyada yankı bulabilecekleri korkusuyla, “özleri, ilikleri” boşaltılarak kaleme alınmaları gibi bir durumla karşı karşıya kalınabilir.

Buna karşılık, bunların, Hükümetin ve İdarenin denetimi görevinin bir gereği olarak, bu raporların mahremiyetini de teminat altına alacak bir prosedür çerçevesinde Parlamento’ya iletilmeleri kaçınılmaz görünmektedir. Eski Bütçe Bakanı Senatör Bay Michel Charasse’ın da Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında vurguladığı gibi, denetim veya değerlemenin etkinliğini sağlamak için raporlar konusunda bir ölçüde gizliliğe ihtiyaç olabilir.

**d) Etkinliği az bir Kamu Politikalarını Değerlendirme Ofisi**

- 14 Haziran 1996 tarih ve 96-517 sayılı kanunla<sup>83</sup> kurulan Parlamento Kamu Politikalarını Değerlendirme Ofisi (“Office parlementaire d’évaluation des politiques publiques”), Parlamentonun, Hükûmetten ayrı kendi özerk uzmanlık araçlarına sahip olma ve kendi tahmin ve değerlendirme çalışmalarını yapma iradesinin bir ifadesi olarak ortaya çıkmıştır.

Başkan Philippe Séguin’in de işaret ettiği gibi<sup>84</sup>, bu Ofis, «*Meclislerin servislerinin kendiliklerinden yapamayacakları incelemeleri yapmayı mümkün kılmayı, böylece yürütme ile yasama arasındaki tabii diyaloga yeni bir boyut kazandırmayı ve bununla, büyük projeler veya büyük kamu politikalarıyla ilgili çoğulcu bir fikir üretme faaliyeti gerçekleştirmeyi*» hedef alıyordu. Bu maksatla, incelemeler yapmakla görevlendirilmiş olan Ofise, «*ilgili alandaki ehliyetlerine göre seçilmiş kişi veya kuruluşlara müracaat etme*» yetkisi verilmesi de öngörülmüştü.

Bununla beraber, hemen gözlenen bir husus şudur: Ofisin kurulması, daha işin başında Parlamento içi bir uzlaşmanın (“compromis”) sonucuydu. Şöyle ki: Meclisimiz, tıpatıp Amerikan örneğindeki gibi, kamu fonlarının iyi kullanımının sağlanmasıyla görevli bağımsız bir Ofis kurulmasını istiyordu. Aksine Senato ise, çaprazlama yetkileriyle (“compétences transversales”) diğer daimî komisyonlara verilmiş yetkileri tedricen geçersiz kılacak (“les dépouillers de leurs attributions”) yedinci bir sürekli komisyonun kurulmasından kaçınılması görüşündeydi. Dolayısıyla, iki Meclis arasındaki uzlaşma, bir dereceye kadar Bütçe Komisyonlarına bağlı olan<sup>85</sup>, sürekli komisyonların güçlü bir kolu (“bras séculier”) gibi tasarlanan<sup>86</sup> ve kendiliğinden teşebbüs yetkisinden yoksun kılınan (“dépourvu du pouvoir d’initiative”) bir Ofisin kurulması şeklinde karşımıza çıktı.

- Bununla beraber, Ofis, daha kurulması sırasında, gerçek üstünlüklere sahip olmuştur.

<sup>83</sup> 15 Haziran 1996 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan kanun.

<sup>84</sup> *Revue française des finances publiques*, no 59-1997, “Avant-Propos (Önsöz)”.

<sup>85</sup> 96-517 sayılı kanununun 3. maddesine göre: «Ofise, alternatif olarak, bir yıllık sürelerle, Millet Meclisi Bütçe Komisyonu Başkanı ve Senato Bütçe Komisyonu Başkanı başkanlık yapar».

Karma yapısı<sup>87</sup>, parlamenter çoğunluğu Hükûmete bağlayan bağları (o bağlar ki, meslektaşımız Bay Laurent Dominati'nin de hatırlattığı gibi, kamu politikalarının denetiminde bir engel teşkil etmektedir) aşabilecek şekilde bir parlamenter dayanışmanın ortaya çıkmasını sağlayabilirdi.

Öte yandan, Ofise verilen -profesyonel değerlendirmeciler (“évaluateurs professionnels”) eliyle- bilimsel ve objektif incelemeler gerçekleştirme yetkisi de (“faculté”), sonunda her iki Meclisin onayını almak üzere, yeterince temel konular etrafında gerçek bir müzakere başlatmaya imkân verebilirdi.

Son olarak bir de şu hususa dikkati çekelim: Ofis, çalışmalarının birkaç yıllık süreleri içine alması ve çaprazlama yetkileri sebebiyle bütçe prosedürümüzde büyük bir dönüşümün yolunu açabilirdi. Bay Pierre Avril'in de üstünde durduğu gibi<sup>88</sup>: «*Bütçe prosedürü artık biraz yaşlanmış olarak (...) yeni bir fikir üretme faaliyetini davet ediyor ve (...) bu çerçevede, bir fikir üretme organı, -bu meseleleri konu edindiği ölçüde- kesinlikle faydalı olacaktır.*»

- Maalesef teslim etmek zorundayız ki, Ofis tarafından yapılan çalışmaların bilançosu, bütün bu hedefler dikkate alındığında, çok cılız kalmıştır.

Eski İktisat ve Maliye Bakanı Bay Jean Arthuis'nin de, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında kaydettiği gibi: «*Ofisle ilgili olarak, bu konuda başarılı olduğumuza inanmıyorum. Bizim bu konuda yaptıklarımız kaale alınmaya değermez* (“dérisoire”).» Bizzat Raportörünüz de, konuşmaları sırasında, bu organı «*hiçbir işe*

---

<sup>86</sup> Gerçekten, öngörülen şudur: «Ofise şu kuruluşlar başvuruda bulunur: 1) Ya kendiliğinden, ya da bir Grup Başkanının talebi üzerine her iki Meclisten birinin Bürosu; 2) Özel veya sürekli bir komisyon».

<sup>87</sup> Yukarıda anılan kanunun 3. maddesi hükmünce: «Biri Millet Meclisinde, diğeri Senatoda teşekkül ettirilecek iki delegasyondan meydana gelen bir Parlamento Kamu Politikalarını Değerlendirme Ofisi ihdas edilmiştir.

Ofisin her delegasyonu şu kişilerden teşekkül eder:

- Bütçe Komisyonu Başkanı ile Genel raportörü ve ayrıca sürekli komisyonların her birinden bir üye: Bunlar tabii üyelerdir (“membres de droit”);

- Siyasî parti grupları tarafından tayin edilen sekiz üye: Bunlar, tabii üyeler de dikkate alınarak temsil nisbetlerine göre tespit edilir;

Milletvekilleri her yasama döneminin başında ve bu sürenin tamamı için, senatörler ise her kısmı yenilenmeden sonra tayin edilirler.»

<sup>88</sup> *L'exercice du pouvoir financier du Parlement (Parlamentonun Mali Yetkilerini Kullanması) -1996*, “Le contrôle des finances de l'Etat: le rôle et l'avenir de l'Office d'évaluation des politiques publiques (Devlet Maliyesinin Denetimi: Kamu Politikalarını Değerlendirme Ofisinin Rolü ve Geleceği)”, Editions Economica, collection droit public positif.

yaramayan» «*ek bir mekanizma* (“*machin supplémentaire*”)) olarak nitelemiştir.

Gerçekten de, Başkan Augustin Bonrepaux'nun da işaret ettiği gibi, Ofis, şimdiye kadar sadece iki rapor yayımlamıştır. Bunlardan birincisi, geçen 6 Martta Bay Philippe Marini tarafından sunulmuştur ve Fransa'nın denizler ve kıyılarla ilgili politikası (“*politique maritime et littorale*”) hakkındadır; ikincisi ise, geçen 7 Ekimde Bay Jean Cluzel tarafından yayımlanmıştır ve Fransız sinemasına yapılan kamu yardımlarının etkinliğine ilişkindir.

- Böyle bir çalışma bozukluğunu (“*dysfonctionnement*”) nasıl izah etmeli? Öyle görünüyor ki, bu başarısızlık, hem Ofisin çalışma usûllerine (“*modalités de fonctionnement de l'Office*”), hem de misyonunun tanımına bağlanabilir. Şöyle ki:

-Ofisin çalışma usûllerinin başlıca vasıfları, Başkan Augustin Bonrepaux'nun da Çalışma Grubu çerçevesindeki konuşmasında dile getirdiği gibi, hantallıkları ile istikrarsızlıklarıdır.

Çalışma prosedürlerindeki bu esneklik eksikliğine, bir de Ofisin kendi istikrarsızlığı ile kimliksizliği eklenmektedir. Bu kusurlar ise, herhalde hem başkanların her yıl değişmesinden, hem de sürekli komisyonların her biri tarafından görevlendirilen üyelerin, bir komisyondan diğerine geçtikleri zaman Ofisten istifa etmek zorunda olmalarından ileri gelmektedir.

-Bu çalışma usûllerinin ötesinde, bir de Ofise verilen misyonun anlamlılığı üzerinde kafa yormak gerekiyor.

Çalışma Grubunda bazı müdahillerin de (konuşmacıların; “*intervenants*”) belirttikleri gibi, Ofis, başta Bütçe Komisyonu olmak üzere, sürekli komisyonlarla bir çifte çalışma yürütmektedir. Öyle ki Ofisin çalışmaları pekâlâ sürekli komisyonların bünyesinde yürütülebilir. Gerçekten de, yine hatırlatalım, sürekli komisyonların elinde, bağımsız uzmanlık bürolarına çalışmalar yaptırmaya imkân verecek malî imkânlar mevcuttur ve her iki Meclisin Bütçe Komisyonlarının Sayıştaydan özgül soruşturmalar (“*enqêtes spécifiques*”) isteme hakkı bulunmaktadır. Ofisin elinde kendisini

sürekli komisyonlardan ayırt edecek hiçbir yeni araç bulunmaması da<sup>89</sup> konuyu ayrıca aydınlatmakta ve bu şartlarda onun varlığının neden gereksiz hale geldiğini yeteri kadar gözler önüne sermektedir.

Nitekim, Ofis tarafından hazırlanan ihtisas raporu, Bay Pierre Avril'in ifadesiyle, «*karar mekanizmasından tecrit edilmiş*» bir rapordur.<sup>90</sup> Dolayısıyla, Ofisin çalışmaları hiçbir somut karara götüremez.

Ve bir de, Ofisin elinde bütçe ödenekleri konusunda hiçbir yetki (“compétence”) bulunmamaktadır. Örnek olarak şu husus gösterilebilir: Ödenek kullanımının belge üzerinde ve yerinde denetimi konusunda onun üyelerine verilmiş hiçbir yetki (“pouvoir”) yoktur. Bu durumda, kamu politikalarının gelirlerin yeniden tahsisi açısından değerlendirilmesine nasıl katkıda bulunabilir?

Aslında, her şey o şekilde olup bitmektedir ki, sanki Ofisin “vaftiz babaları”, (işe göre organ değil de) organa göre iş yaratmak (“créer l'organe pour créer la fonction”) istercesine bir organ yaratmışlardır. Tabii, bu durum da, Bay Pierre Méhaignerie'nin ifadesiyle: «*Hedef yerine yapıyı ikame edip hedefe de ulaşamamak sonucuna götürmüştür*».

## **2.- Kamu harcamalarında değerlendirmeye duyulan kesin ihtiyaç**

Gerçekten de, hatırlatalım ki, kamu politikalarının bir değerlendirmesinin yapılabilmesi için başlıca şu iki husus gereklidir: Peşinen bir takım hedefler ortaya konmuş olmalıdır ki, bir sonuca ulaşıp ulaşılmadığından bahsedilebilsin. Ayrıca, uygulanan tedbirlerin maliyeti de bilinmelidir ki, aynı sonuçlara daha düşük bir maliyetle ulaşıp ulaşılamıyacağı belirlenebilsin.

### **a) Endişe verici gecikmeler**

- Ne var ki, bu iki hususla ilgili olarak, Fransız idare sistemi çok ciddi gecikmelerden zarar görmektedir. Şöyle ki:

Bizim idare sistemimiz içinde bir hedefler ve misyonlar kültürü yoktur (“aucune culture en termes d'objectifs et de missions”). İdare

<sup>89</sup> Yukarıda anılan kanunun 3. maddesine göre: «Ofise, görevini kolaylaştıracak mahiyetteki her çeşit idarî ve malî bilgi iletilir. Ofis, -bir taraftan, millî savunma, dış işleri ve Devletin iç veya dış güvenliğiyle ilgili gizli nitelikteki konular, diğer taraftan da, yargı kuvveti ile diğer kuvvetlerin ayrılığı ilkesinin gerekleri hariç- ilgili servise ait her çeşit belgenin kendisine iletilmesini isteme hususunda yetkilidir. İncelemeler gerçekleştirmek için, ilgili alandaki ehliyetlerine göre seçilmiş kişi veya kuruluşlara müracaat edebilir.»

<sup>90</sup> Yukarıda anılan makale.

sistemimiz, ancak tahsis edilen araçları (“moyens alloués”) veya daha doğrusu malî sınırlamaları (“contraintes financières”) esas alarak muhakeme yürütmektedir. Özellikle devlet memurlarının miktarıyla ilgili yönetim konusunda hal böyledir.

Bu gözlemin gerekli sonucu odur ki, elimizde çok az sonuç göstergesi bulunmaktadır. Art arda Kamu Muhasebesi ile Bütçe Müdürlüğü yapmış olan Bay Michel Prada'nın da Çalışma Grubumuzun dinleme oturumunda dikkat çektiği gibi, aksine, gereken, «*her misyon, her servis ve her araç türüne göre alınan sonuçları ölçmektir. Bunun için de, malî verilere fizikî verileri ekleyen, böylece hedeflere göre sonuç ve üretkenlik ölçülerine sahip olmaya imkân veren bir düzene (“un dispositif”) ihtiyaç vardır. (...)»* Bu çeşit göstergeler mevcut olmadığından, halen, gerçekleştirilen performansları ölçmenin imkânı yoktur.

Öte yandan, analitik muhasebe yokluğu da, uygulanan tedbirlerin gerçek maliyetini tahmin etmeyi engellemektedir. Sayıştay Üyesi Bay Jean Picq'in Çalışma Grubu dinleme oturumundaki konuşması sırasında konuyla ilgili değerlendirmesine göre, idarî makamlar, «*hiçbir zaman maliyetle ilgilenmemektedirler*». Verilen hizmetlerin veya uygulanan tedbirlerin maliyetini bilmenin imkânsızlığı, bilhassa, İdarenin, kullanılan araçlarla ilgili göstergelere her zaman gerçekten sahip olmamasıyla açıklanmaktadır.

Bu maliyetlerin bilinemeysi ve sonuçlarının ölçülemeyişi durumu, Fransa'nın bir yönetim kültürüne (“culture de gestion”) ve ondan da az olarak yönetimin denetimi kültürüne (“culture de contrôle de gestion”), yani «*kamu gelirlerinin kullanımının hedefler, yapılan icraatın tam maliyeti ve bunların etkinliğinin ölçülmesi açısından hesabını verme*»<sup>91</sup> anlayışına sahip olmayışını açıklamaktadır. Gerçekten, bizim idare sistemimiz, düzenlilik açısından muhasebe denetimlerinden ibaret bir hukuk geleneğine saplanıp kalmıştır. Ve bu husus, idare sistemimizin neden bir denetim mantığına direndiğini de (“reste réfractaire à une logique d'audit”) anlaşılır kılmaktadır.

---

<sup>91</sup> *Christophe Blanchard-Dignac*, “Le contrôle de l'exécution des lois de finances: enjeux et perspectives (Bütçe Kanunlarının Uygulanmasının Denetimi: Büyük Meseleler ve Perspektifler)”, *Revue française de finances publiques*, no 59, 1997.

Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton, Çalışma Grubu huzurunda bir gözlemini şöyle açıkladı: «*Kamu harcamalarının yönetimi alanındaki performansımıza bir göz attığımız zaman, (...) bunların, (...) son on-on beş yıllık zaman dilimi içinde düşük (“médocre”) olduğunu görüyoruz. İdarelerimizin örgütlenmesi eskiden kalmadır (“archaïque”) ve alabildiğine katılaştırmıştır (“rigidifié”).*»

•Bu gecikmeler bütçe prosedürümüze de yansımaktadır. Şöyle ki:

-Bütçe prosedürümüz, idarelerimizin, Anglosaksonların raporlama “*reporting*” dedikleri şeyi yapmalarına yol açmamaktadır. “*Reporting*”, yani her büyük idarî görev için bir stratejik fikir üretme faaliyeti... Böylece bir önceki yıl kamu politikaları için tespit edilen hedeflerin sonuçlarını, ayrıca yeni hedefleri ve bunlara ulaşmak için gerekli vasıtaları incelemek mümkün olmaktadır. İngiltere’de, bizdeki durumun aksine, her idarî makam, Parlamente’ye faaliyetlerini “*raporlamak*” zorundadır. Fakat, Fransa’da böyle bir gelişme, analitik muhasebe ve yönetim denetimi bulunmadığı sürece, düşünülemez olarak kalmaktadır.

İdarî görevlere ve programlara göre müzakere yokluğunun bir sonucu bütçe kanun tasarısının, *bir araçlar bütçesi* olarak kalmasıdır. «*Organik kanunun anlayışı, bir ‘araçlar bütçesi’ anlayışıdır. Yani öyle bir bütçe ki, sunuluş yapısı (“structure de présentation”) ve uygulanma kuralları, Parlamante’nin, tahsis edilen ödeneklerin tür ve meblağları, kullanılışlarında şekil ve öz itibarıyla usûle uygunluk ve harcama işleminin bütün aşamalarında denetimlerin etkin bir şekilde yapılması hakkında kesin bilgiler edinmesini sağlamayı amaç edinerek tasarlanmıştır*»<sup>92</sup> Demek ki, bütçe tahsisatları, teklif edilen tedbirlerin etkinliğiyle ilişkilendirilerek değerlendirilmemektedir.

Bir araçlar mantığına hapsolmuş olan bütçe prosedürümüz elde edilen sonuçları dikkate alan bir yaklaşıma elvermediği ve dolayısıyla kamu politikalarının değerlendirilmesine bir engel teşkil ettiği ölçüde, bütçe tahminlerinin hedefler etrafında birbirine eklenmesini sağlamak için, 2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamenin yeniden ve derinlemesine gözden geçirilmesinin gerekip gerekmediği konusu üzerinde kafa yormanın artık vakti gelmiş demektir.

-Bu tezi destekleme açısından şu hususa dikkat çekilebilir: İdarî makamlar tarafından bütçe tartışmasının mevcut şekillerini (“modalités”) değerlendirme (“évaluation”) unsurlarıyla zenginleştirmek için girişilen teşebbüsler, beklenen sonuçları vermedi.

Nitekim, beyaz fasiküller (“les blancs”), yani her Bakanlığın ödeneklerini “program bütçesi” halinde sunan ve Bütçe Tercihlerinin Rasyonelleştirilmesi (“RCB: Rationalisation des choix budgétaires”) çerçevesinde 1978 yılından itibaren uygulamaya konan bütçe belgeleri, umulan performansları sağlamadı.

Bununla beraber, belirtmek gerekir ki, bu belgeler, tam da, kamu harcamalarının değerlendirilmesini sağlayabilecek bir yönetici vizyonuna (“vision gestionnaire”) uygun düşmekteydi. Her program bütçesi, altbölümler halinde, hedefler, maliyet göstergeleri ve araç göstergelerine konu olan program gruplarına ayrılmıştı. Ne var ki beyaz fasiküllerde de şu büyük eksiklik vardı: Sonuç göstergeleri.

Beyaz fasiküllerin yayımlanması, 1996 yılındaki bütçe belgeleri reformunu takiben, giderek uygulamadan kalktı.

Bu gelişmeyi açıklamak için, şunu da belirtmek gerekir ki, Bütçe Müdürlüğünün bir kararı üzerine uygulamaya konan beyaz fasiküllerin de, zorunlu sonuçlardan yoksun oldukları için, bütçe kanun tasarısının hazırlanmasına, ayrıca Bütçe Tercihlerinin Rasyonelleştirilmesine (RCB) hiçbir zaman katkıları olmadı. Bunlar, sadece bilgilendirme belgeleri olarak işe yaradılar. Bunların hazırlanması Bakanlıklar için büyük bir yük teşkil ettiğinden, gecikmeyle hazırlanmakta ve çok kere bütçenin oylanmasından sonra yayımlanmakta, bu yüzden de parlamenterler tarafından az kullanılmakta idiler. Uygulamadan kalkmalarının sebebi budur. “RCB” projesine gelince, o da görev (“mission”) ve araçların toptan belirlenmesini hedef alıyordu ama, aslında, pragmatik bir vizyonun eseri olmaktan çok sırlara bürünmüş bir teknokratik yüceltme konusu (“mystique technocratique”) idi.

1994’te denenmeye başlayıp 1996 yılı bütçe kanun tasarısının müzakeresi çerçevesinde uygulamasına geçilen mavi sayfalı açıklayıcı

---

<sup>92</sup> François Logerot, *conseiller-maître à la Cour des comptes* (Sayıştay Üyesi), *Revue française de finances publiques*, no 26, 1989, page 164.



ekler reformu, beyaz fasiküllerin ortadan kalkmasından doğan boşluğu doldurmaya imkân vermeliydi, ama hiç de öyle olmadı.

Şüphesiz, bu reform, mavi fasiküllerin anlaşılabilirlik derecesini iyileştirdi. Şöyle ki: Bazı anlamlı büyüklükleri ön plana çıkarmak için hafifleştirilip basitleştirildiler ve verilerin bir kısmı da, bilgiişlem (“informatique”) yoluyla ulaşılabilen veri tabanlarına aktarıldılar. Daha da önemlisi, bu reform, “RCB” çerçevesinde tespit edilen “icraatlar (actions)” yerine, kamu politikalarının hedefler açısından analizini sağlamak üzere, bir icraatın emrine verilen araçları kümeleniren “büyüklükler (agrégats)” uygulamasının başlatılmasına yol açtı. Yine de bu hedeflerin rakamlı olmadığına işaret etmek gerekir. Büyüklükler için araç ve faaliyet göstergeleri kullanılmış, ancak gerçekleştirilen performansları ölçmeye imkân verecek sonuç göstergeleri eksik bırakılmıştır.

Muhakkak ki, büyüklükler uygulaması, doğru yönde bir ilerlemedir. Ama, ne yazık ki, mavi fasiküllerde bir araya getirilen veriler, esas itibariyle, kamu harcamalarının sırf bütçesel bir vizyonuna takılıp kalmışlardır ve bu yüzden de, bütçe kanun tasarısıyla ilgili müzakereleri bir araçlar mantığına hapsedmeye katkıda bulunmaktadırlar. Öyleyse bu “reformcuk” da, Parlamentonun yönetimin önceden denetlenmesi görevini gerçekten ifa etmesine imkân veremeyecek kadar yetersiz kalmıştır.

#### ***b) Zorunlu bir değişiklik***

- Kamu maliyemizin düzeltilmesi, finansman ihtiyaçlarımızın azaltılması ve ayrıca zorunlu keseneklerin ulaştığı yüksek seviye, Fransa’ya, kamu harcamalarının “başka türlü” bir yönetimini (“gérer”) dayatmaktadır (“imposer”).

Ne var ki, kamu maliyesi üzerinde tam bir kontrol kurma politikası, şu âna kadar, kamu harcamalarının etkinliklerine göre değerlendirilmesi sonucuna ulaşamadı.

Bu politika, Bakanlıklara, ayarlama işlemiyle (“via la régulation”) empoze edilen önceden tespit edilmiş tasarruflar (“économies forfaitaires”) şeklinde uygulama buldu. Oysa, bu çeşit tasarruflar, artık kendi sınırlarına varmış görünmektedir. Eski Bütçe Müdürü Bay Daniel Bouton’un da Çalışma Grubumuz huzurunda dile getirdiği gibi: « *Kamu*

*harcamalarını yıldan yıla kırpıp durma faaliyetine daha fazla devam etmek mümkün değildir».* Bundan da önemlisi, bu kamu harcamaları üzerinde önceden tespit edilmiş tasarruflar yoluyla kontrol kurma politikası, kamu parasında daha fazla etkinlik sağlama arayışıyla giderek daha da çelişkili görünmektedir. Çünkü bu budamalar selektif değildir; yani hedef alınan harcamanın etkinliğinden bağımsız bir şekilde yapılmaktadır. Bu yüzden de, verilen hizmetleri tartışılır hale getirmekte ve ilgili personelin şevkinin kırılmasına yol açmaktadır.

Bunun içindir ki, Çalışma Grubunun dinleme oturumlarına katılan muhtelif kişilerin de, fikir birliği içinde önemle belirttikleri gibi, gerçek bir ilerleme kaydedebilmek için artık oyunun kurallarının değiştirilmesi gerekli görünmektedir. Kamu harcamalarının şu kitleşme (“raréfaction”) döneminde, artık, kamu harcamalarının etkinliği temeli üzerinde, tasarruf yapılmasını sağlamak, yeni manevra alanları ortaya çıkarmak ve gelirlerin yeniden tahsisine gitmek gerekir.

Bu, uzun soluklu bir misyon üstlenmek demektir. Nitekim, Bay Jacques Bonnet ile Bay Philippe Nasse, 21 Temmuz 1997 tarihli kamu maliyesi denetim raporlarında (“audit des finances publiques”) şu ifadeyi kullanmışlardır: *«Devletle ilgili olarak, dairelerde etkinliğin muhafazası veya iyileştirilmesiyle bağdaşacak şekilde kamu harcamaları üzerinde uzun süreli bir kontrol kurmak, bize göre, Devletin müdahale alanları ile müdahale şekillerine ve ayrıca onun dairelerinin bizzat teşkilatlanma tarzına yön veren misyonların ve mevzuatın derinlemesine yeniden incelenmesi gereğini dayatmaktadır.»*

Kamu dairelerine verilmiş misyonların bu yeniden incelenmesi işi, - kamu gelirlerinin kullanılmasının hesabını verebilmek için- kamu harcamalarında etkinliğin ölçülmesini ve -yapılan tercihleri tartışabilmek için de- bir şeffaflık politikasını gerekli kılmaktadır.

- Parlamento, kamu harcamalarını değerlendirme araçlarını edinmek şartıyla, bu yüksek hedefin (“ambition”) öncü kuvveti (“fer de lance”) haline gelebilir.

Bu konuda ikna olmak için, Fransa’da, -kamu harcamalarının etkinliklerine göre değerlendirilmesi ana konusu üzerine kurulu olan- Devlet reformunun sorumluluğunun, Hükûmetlerin oluşum tarzına göre değiştiğini hatırlamak yeterlidir. Bakanlara gelince, onlar için, kamu

harcamalarını değerlendirme yoluna girmek, siyasî olarak çok zordur. Çünkü bu değerlendirme, uhdelerinde bulunan idarî teşkilâta tahsis edilen araçlar ile yine bizzat kullanmakta oldukları yetkilerin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir.

Halbuki, Kamu Muhasebesi Müdürlüğü ile arkasından da Bütçe Müdürlüğü tecrübesini şahsında toplayan Bay Michel Prada'nın, Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında üstünde durduğu gibi: *«Parlamenterler bir konuya ilgi duydukları zaman, hemen bir dinamik başlamaktadır. Aksi durumda ise, 'teknik yapının' (teknokratların; "technostructure") varlığını ve önceki yöntemlerini sürdürme eğilimine karşı durabilecek hiçbir kuvvet yoktur.»* Öyleyse Parlamentonun mutlaka kamu harcamalarında etkinlik konusunu "ele geçirerek" bu suretle denetim görevlerini yerine getirmesi gerekir.

Bu misyon köklü değişiklikler gerektirmektedir. Prof. Loïc Philip'in ağzından aktaralım: *«(Böyle bir misyon,) Parlamentonun, bizzat misyonunun mahiyetinin değiştiğini, artık rolünün, bütçe tercihleri yapmak değil (çünkü gerçekte bu tercihler ona empoze edilmekte, dolayısıyla bütçe müzakeresi gitgide daha az anlam ifade etmektedir), her geçen gün daha fazla "denetçi (vérificateur)" olmak, Devletin malî verilerinin, hatta belki de, daha geniş olarak, kamu maliyesi verilerinin hem şeffaflığı, hem de niteliği üzerinde bir tür denetim icra etmek ("exercer une sorte d'audit") olduğunu kabul etmesi demektir.»*

Parlamento, tekrar kamu harcamaları etrafındaki tartışmanın mekânı haline gelerek, demokratik meşruiyetinin de güçlendiğini görecektir. Çünkü bu durum, İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinin 15. maddesinin ilân ettiği şeffaflık ve performans gereklerine de bir katkı olacaktır: *«Toplum, her kamu görevlisinden, göreviyle ilgili hesap sorma hakkını haizdir.»*



## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **PARLAMENTO TARAFINDAN KAMU HARCAMALARINI DENETLEME VE DEĞERLENDİRME VAZİFESİNİN TAM OLARAK İFASI, BİZZAT DEVLETİN İŞLEYİŞİYLE İLGİLİ DAHA DERİN REFORMLARI ZORUNLU KILMAKTADIR**

Parlamento, kamu harcamalarında daha büyük bir etkinliğin sağlanması arayışında belirleyici bir rol oynayabilir.

Hemen uygulanabilecek pek çok reform, büyük ölçüde onun yetki alanına girmektedir. O halde, bizzat Devletin işleyişiyle ilgili oldukları ölçüde bir olgunlaştırma çabası gerektiren reformların gelişmesine gerekli itici gücü sağlamak için bunları bir ân önce fiilî hale getirmek ona düşmektedir.

#### **I.- PARLAMENTONUN ROLÜNE YENİ BİR YÖN VERMEK İÇİN HEMEN YAPILABİLECEK REFORMLAR**

Birbirinden iyi ayrılması gereken bütçe denetimi ile kamu harcamalarını değerlendirme çalışmaları, demokratik tartışmanın gelişmesine öncelik veren bir teşebbüs çerçevesinde süratle genişletilebilir.

#### **A.- DENETLEMEDEN DEĞERLENDİRMEYE: YABANCI PARLAMENTOLARIN ÇOĞU TARAFINDAN YERİNE GETİRİLEN ÖNCELİKLİ GÖREVLER**

Parlamentonun, bütçe denetim yetkisini yeniden sahiplenmesi ve ona kamu harcamalarının sonuçlarını değerlendirme yetkisini ekleyerek, onu kullanmadaki etkinliğini artırması gerekir.

Millet Meclisinde kullanılan malî yetkinin en canlı iki dönemi şunlar olmalıdır: Harcamalar ile gelirlerin toptan ve birkaç yıllık süreyle programlanmasının geçerlenmesi ve ödeneklerin kullanımının derinlemesine ve sistemli bir incelemesinin yapılması.

## **1.- Denetim ile değerlendirmenin ayırt edilmesi gerekir**

Millet Meclisi, her yıl bir ay boyunca, bütçe kanunlarının ikinci bölümünün biraz hayalî denebilecek bir incelemesinin üstesinden gelmek için nefes nefese kalmaktadır. Oysa, harcamalar hususunda, fiilen, pek sınırlı bir manevra alanına sahiptir.

Millet Meclisinin, bütün bir yıllık oturum (“session annuelle”) boyunca kullanmak üzere gerçek bir bütçe denetim yetkisini yeniden fethetmesi ve bu yetkiyi kullanma faaliyetine öncelik vermesi gerekir.

Ancak, çok daha ileri gitmek ve her iki faaliyeti birbirinden ayırarak bir takım değerlendirme mekanizmaları (“dispositifs d’évaluation”) ortaya koymak gerekir.

Değerlendirme (“évaluation”), kamu faaliyetini değerlendirmek (“apprécier l’action publique”) için benimsenen bakış açısına göre, muhtelif kontrol (“contrôle”) ve örgütsel denetim (“audit organisationnel”) şekillerinden ayrılır. Kontrol ve denetim (“audit”), *analiz edilen sistemin içinde bulunan normları* (yani muhasebe kurallarını, hukukî kuralları veya fonksiyonel normları) ölçü alır; değerlendirme ise, üzerinde durulan faaliyetin sonuçlarını ve/veya değerini, esas olarak, *dıştan* bir bakış açısıyla kavramaya çalışır.

Şunu da belirtmek gerekir ki, bazı denetim (“audit”) şekillerinin aksine, değerlendirmenin konusu, -üst kademedeki sorumlular dahil- görevlilerin, tek tek görevlerini nasıl yerine getirdikleri hakkında bir hükme varmak değildir.

Bu faaliyetlerden birine veya öbürüne uygulanabilir metinlerdeki tanımlar üzerinde durarak bu ayırımı daha da netleştirmek mümkündür.

Sayıştaya tevdi edilen denetim görevi<sup>93</sup> esas itibarıyla iki veçhelidir: a) Kamu muhasebesi gelir ve gider kayıtlarını usûle uygunluk açısından denetlemek; b) Devlet daireleri ve sair kamu hukuku tüzel kişilerinin uhdesinde bulunan ödenek, fon ve kıymetlerin yerli yerinde kullanıldığından emin olmak. Bunlardan başka, KİT hesaplarının ve yönetiminin denetimi de Sayıştaya aittir.

Parlamento tarafından yerine getirilen iktisadî ve malî denetimle ilgili hükümlere<sup>94</sup> (ki herhangi bir Bakanlık biriminin bütçesini sunmakla görevli

<sup>93</sup> 2 Aralık 1994 tarih ve 94-1040 sayılı kanun. (Malî Yüctihatlar Kanunnamesi, L.111-1’den L.111-10’a kadar olan maddeler.)

<sup>94</sup> 1959 yılı bütçe kanunu hükmündeki 30 Aralık 1958 tarih ve 58-1374 sayılı kararname.

Parlamento üyelerine sistemli araştırmalar - “investigation”- yapabilme yetkisi vermektedir) müracaat edildiğinde, bu denetimlerin, bu Bakanlık biriminin bütçesine *konulmuş ödeneklerin kullanımıyla* ilgili olduğu görülür.

Değerlendirme kavramına (“concept d’évaluation”) gelince, o da, bakanlıklararası bir çerçevede kamu politikalarının değerlendirilmesini canlandırıp iyileştirmeyi hedef alan ve henüz yayımlanmış bulunan bir kararnamede<sup>95</sup> açıklanmaktadır. Bu kararnamenin birinci maddesinde belirtildiğine göre, bir kamu politikasını değerlendirmenin amacı, onun için tayin edilen hedefleri ve ortaya konan araçları elde edilen sonuçlarla karşılaştırarak bu politikanın etkinlik derecesini anlamaktır.

Dikkat edilirse, buradaki tanımlama, söz konusu kararname tarafından ilga edilen 1990 kararnamesinde<sup>96</sup> yer alan tanımlamayla dikkat çekecek şekilde aynıdır. Orada da değerlendirmenin amacı, ortaya konan hukukî, idarî veya malî araçların bu politikadan beklenen sonuçları hasıl edip etmediğini ve belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşmadığını araştırmak olarak tespit edilmişti.

Parlamento, denetim ve değerlendirmeden ibaret bu iki görevini bütçeyle ilgili faaliyetinin merkezine yerleştirerek, şimdiden, şu üç güçsüz etkeni geriletecek duruma gelebilir: Bilgi açığı, inceleme açığı ve otosansür.

Bunun için, bütçe prosedüründeki önceliklerinin sırasını değiştirerek önceki veya halihazırdaki faaliyetlerin sonuçlarının incelenmesini bütçe müzakeresinin en önemli ânı olarak tespit etmesi ve kendine yeni analiz araçları (“outil”) sağlaması gerekir.

Birçok büyük Demokrasi ülkesinin parlamentolarıyla yaptığımız karşılaştırmadan öğrendiğimiz budur.

## **2.- Dış ülkelerden örnekler**

İlkin, ABD’de geliştirilen değerlendirme mekanizmasına değineceğiz. Onu, kendimiz için bir model değil, çok öğretici bir örnek olarak ele alıyoruz. Bu ülke, *General Accouting Office* (GAO: Genel Muhasebe Ofisi) isimli bir kuruluşa değerlendirme faaliyetini geliştirmek üzere çalışmalar yapma görevi vermiştir. GAO, Amerikan Kongresine bağılı bir kuruluş olup bu iş için (76’sı araştırmacı olmak üzere 100 kişilik bir kadroyla) özel bir bölüm kurmuştur ve halen değerlendirme alanında dünyada eşsiz bir konumda bulunmaktadır.

---

<sup>95</sup> 18 Kasım 1998 tarih ve 98-1048 sayılı kararname.

<sup>96</sup> Kamu politikalarının değerlendirilmesine dair 22 Ocak 1990 tarihli kararname.

İlgili politika ortaya konurken *önceden* (“*ex ante*”), programın maliyetiyle ilgili olarak *uygulanma sırasında* (“*en cours d’exécution*”) ve elde edilen sonuçlar değerlendirilirken ise *sonradan* (“*ex post*”) müdahale etmektedir.

Yaptığı değerlendirmeler (“*évaluations*”), alınan kararlar üzerinde derin bir etkiye sahiptir: Bazı silâhları geliştirme programlarının terk edilmesi veya İdare tarafından sosyal bütçelerde yapılması öngörülen ödenek indirimlerinin yeniden yönlendirilmesi örneklerinde görüldüğü gibi...

Bu başarıların kaynağı, GAO’nun Amerikan Kongresi nezdindeki konumudur. Ki bunun göstergesi de şudur: Kendi kendine çalışmalar yapmak için gerekli hukukî yetkiyi haiz olduğu halde, çalışmalarının %95’ini parlamenterlerin talebi üzerine gerçekleştirmektedir.

GAO’nun Yürütme dışındaki değerlendirme faaliyetinin zirvesini teşkil eden çalışması, daha başka kuruluşların çalışmalarıyla tamamlanmaktadır. Bunlardan ilki *Office of Management and Budget*’tır. Bu kuruluş, Yürütmeye bağlı olup her şeyden önce bütçenin hazırlanması ve uygulanmasıyla görevlidir. Kongrenin her iki Meclisinin yardımlarından yararlanabileceği ayrıca şu üç uzman büro vardır: Hukukî incelemeler yapan *Congressional research service*, yeni teknolojilerin derin etki gücünü (“*impact*”) inceleyen *Office of Technology Assessment* ve bütçenin hazırlanması için kanun koyucunun hizmetinde olan *Congressional Budget Office*.

**Almanya**’da, bir takım değerlendirme mekanizmalarının ortaya konmasında Parlamento önemli bir rol oynamış ve 1970 yılından beri, iktisadî, sosyal ve eğitsel alanlarda pek çok kanun ve program, Federal Hükümet tarafından hem bunların uygulamaya konulmasının, hem de bunlardan elde edilen sonuçların bir değerlendirmesinin yaptırılması şartıyla oylanıp kabul edilmiştir. Değerlendirme çalışmaları, bu ülkede, basit haller dışında, geleneksel denetim kurumları ve İdare servislerince yapılamayacak özgül (“*spécifique*”) bir iş olarak ele alınmaktadır. Değerlendirme konusundaki inisiyatif, genellikle Parlamentodan gelmektedir; fakat bazen Sayıştaydan veya Başbakanlıktan da gelebilir. İlgili politikadan sorumlu Bakanlıktan gelmesi ise enderdir. Belirtilmesi yararsız olmayacak bir husus da şudur: Bu süreçte Parlamantonun büyük bir rol oynamış olması, değerlendirmenin, onu sık sık geleneksel denetimlerle karıştıran Federal İdare nezdinde fazla bir kıymetinin olmamasını açıklamaktadır. Değerlendirme faaliyetinin tamamen Devlette merkezleştiği Fransa’nın tersine, Alman sisteminin kusuru da, belki, kanunî

temelinin eksik oluşu ile biraz dağınık bir yaklaşıma sahip olmasıdır, denebilir.

Muhakkak ki, bu konuda en aydınlatıcı örnek, İngiliz sistemidir. **İngiltere**'de değerlendirmenin gelişmesi, kamu yönetiminde reform yapılması yönündeki ısrarlı baskının bir ürünü olmuştur. Bu reformlar, hedeflerin tespitinde, performansların izlenmesinin iyileştirilmesinde ve sonuçların düzenli olarak ölçülmesinde daha sürekli bir dikkat gerektiriyordu. Bu değişikliklerin başlıca saiki, bütçelerin sıkılaştırılması ve bundan doğan bir ihtiyaçla sonuçların ilân edilmesi ve ayrıca kamu hizmetlerinin mütemadiyen daha iyi bir hale getirilmesi arayışı idi. Belki en dikkat çekici olan husus şudur: Hükûmetin merkezî kurumları değerlendirmeye öncülük etmemektedir. Değerlendirme, pek çok sektörde, merkeziyetçilikten uzaklaşmış (“décentralisé”) bir idare tarzı ve Parlamentonun da ele geçirdiği gerçek bir karar vermeye yardımcı araç (“outil d’aide à la décision”) haline gelmiştir.

*National Audit Office* (NAO), 1983 yılında, *National Audit Act* tarafından, kamu fonlarının kullanımı üzerinde parlamenter denetimi güçlendirmek göreviyle kurulmuştur. Bu kurumun başında, Avam Kamarasının teklifi üzerine Başbakan tarafından atanan bir “komptrolör ve genel denetçi” (“contrôleur et auditeur général -CAG-”) bulunmaktadır. Bu reformdan önce, Yüksek Denetim Kurumu, malî denetime (“audit financier”) ve düzenlilik denetimine (“contrôle de régularité”) odaklanmış bir faaliyet göstermekteydi. Bağımsız bir kurum olan NAO, açıkça, muhtelif Bakanlık şubelerinin ve kamu kuruluşlarının faaliyetini tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından incelemek üzere yetkilendirilmiştir. Her yıl, Parlamenteoya, “*value for money*” türünde elli kadar rapor iletmektedir. Bu türde şu üç sınıf rapor yer almaktadır: **Performans denetimleri** (“audits de performance”): Bunlar, kamu kuruluşlarının kanunlara uygunluk açısından denetimi ile iyi yönetim açısından denetimini birleştiren raporlardır. **Özel incelemeler** (“examens spéciaux”): Bunlar da, bir sistemdeki özel bir aksaklığı analiz etmeye yönelik daha kısa incelemelerdir. **Program değerlendirmeleri** (“évaluations de programmes”): Bunlar ise, bir teşkilât veya bir programın hangi ölçüde -yine bu değerlendirmeler sayesinde daha belirli hale gelmiş- hedeflerine ulaştığına dair bir değerlendirme yapmaya çalışan raporlardır. (Örnek: Köprülerin bakımıyla -“maintenance”- ilgili millî programın değerlendirilmesi.) Bu çalışmalar, bütün bir yıl boyunca sürer.



NAO, Avam Kamarası tarafından Hükûmet ile İdarenin icraatını denetleme ve ayrıca Parlamentonun dahili teşkilâtını yönetme amacıyla oluşturulmuş “*Select committee*”lerden (İhtisas Komisyonlarından) biri olan *Committee of public accounts* (PAC, Kamu Hesapları Komisyonu) ile sıkı ilişki içinde çalışmakta ve raporlarını bu Komisyona sunmaktadır. Konuların seçimi ve raporların içeriği Komptrolör tarafından belirlenmekte, ancak bu hususlarda her zaman Komisyonla mutabakat sağlanmaktadır. Komisyon, raporları, denetlenen Bakanlık veya kuruluş sorumlularını dinleme oturumları düzenlemek için kullanmaktadır. Dinleme oturumları alenî (kamuoyuna açık) olup Komptrolör ve Genel Denetçi ile -raporu hazırlayan ve PAC Başkanının dinleme oturumunu hazırlamasına yardım eden- NAO ekibinin huzurunda yapılmaktadır. Daha sonra, Kamu Hesapları Komisyonu tarafından NAO'nun raporu ile dinleme oturumu sırasında not edilip derlenen unsurları da dahil ederek bir rapor yayımlanmaktadır. Bu raporda, genellikle, Hükûmetin cevap verme zorunda olduğu reform tavsiyeleri yer almaktadır. Değerlendirmesini yaptığı devlet politikalarının hedefleri hakkında bir değer hükmü ortaya koymak, elinde hiçbir müeyyide gücü bulunmayan NAO'nun işi değildir. Hükûmet programları siyasî iktidarın işidir ve onları tartışıp onlara karşı bir müeyyide uygulamak Parlamenteoya ait bir görevdir. Bu konuda şöyle bir tespitte bulunmak uygun olacaktır: Bu hareket tarzı (“*démarche*”), bir politikanın hedeflerinin anlamlılığını tartışma konusu yapma ile bunlara ulaşmak için seçilen araçların etkinliğini inceleme arasında açık bir ayırım ortaya koymak için büyük bir çaba gerektirmektedir.

Fransa'da da işte bu mahiyette bir dinamik ortaya koymak gerekir. Kamu harcamalarını zapturapt altına almaya, onların artışını frenlemeye ve mümkün olan en büyük iktisadî etkinliğe sahip olmaları için onları yeniden yönlendirmeye, bizim de, en az komşularımız kadar ihtiyacımız vardır. Millet Meclisi, böyle bir gidişat değişikliğine girişmek için gerekli imkânlardan tamamen yoksun olmaktan uzaktır. Zaten bu değişiklik, mevcut kurumları bütünüyle altüst etmeden de mümkün görünmektedir.

## **B.- BÜTÇE PROSEDÜRÜNÜN HER SAFHASINDA MİLLET MECLİSİNİN DENETİMİ GÜÇLENDİRİLMELİDİR**

Parlamentonun rolü açıklıkla tanımlanmalıdır. Bütçe tercihleri ve bütçenin hazırlanması yürütmenin işidir ve bütçe kanunlarının çerçevesini oluşturan büyük iktisadî ve sosyal dengeleri tartışıp kamu harcamalarının iyi bir şekilde yönetilmesini ve alınan sonuçları denetlemek de Parlamentonun görevidir.

Dolayısıyla, Parlamento, kendi onayına sunulan bütçe kararlarını, bizzat ön ayak olduğu denetim ve incelemelerin sonuçlarıyla sıkı bir şekilde ilişkilendirmelidir. Onun, kamu harcamalarının denetimi alanında, başka hiç kimsenin oynayamayacağı bir rolü vardır. Bir miktar sınırlı, ama kararlılıkla yürütülecek faaliyet, bu rolü başarmayı mümkün kılabilir. İtiraz edilemez bir gerçektir ki, Parlamento, ancak bu çeşit faaliyetler sayesinde tekrar kendi yerine sahip olabilir ve daha derin reformlar için harekete geçirici bir güç (“aiguillon”) rolü oynayabilir.

### **1.- Kamu maliyesinin birkaç yıllık dönemler halinde programlanması konusunda çok yönlü bir tartışma**

Meclis, şu anda olduğu gibi, bölük börçük ödenek grupları üzerinde yapılan oylamaları artırıp esas olanı elden kaçırma çelişkisinden kendisini kurtarmalıdır. O, bundan böyle, bizzat yıllık bütçeye göre, bir taraftan büyük iktisadî ve malî yöneltilere (“orientation”; doğrultu, hedef), diğer taraftan da hesaplar ve sonuçlara öncelik tanımalıdır.

Başkan Laurent Fabius’ün ön ayak olmasıyla ilk kez 1990 Nisanında yapıлып sonra 1996 Mayısında ve 1998 Haziranında tekrar edilen bütçe yöneltme müzakeresi (“débat d’orientation budgétaire”), büyük önemi haiz bir yenilik teşkil etmektedir. Fakat bu müzakerenin de, daha büyük bir şeffaflık ve Parlamentonun müdahale kabiliyetini güçlendirmek için bir fırsat olması gerekir.

Bu müzakere, Öro bölgesi devletleri için İstikrar ve Büyüme Paktyla tespit edilmiş yükümlülüğe cevap veren üç yıllık bir programlama bağlamında, toptan bütçe perspektiflerini incelemeye imkân vermektedir.

İlk aşamada, Bütçe Komisyonu, her yıl, Topluluk mercilerine havale etmeden önce, kamu harcamalarının tamamını (Devlet, sosyal sigorta, mahallî idareler) içine alan kamu maliyesinin üç yıllık perspektiflerini inceleyebilir.

İkinci aşamada, ilkbahardaki asıl bütçe yöneltme müzakeresinin, iktisadî hipotezler ve GSYİH’deki büyüme (ki Devletin başlıca gelirleri mekanik bir şekilde buna bağlıdır) tahminleriyle ilgili olması gerekir. Fakat müzakere, aynı zamanda, vergi politikası, zorunlu keseneklerin seyri ve kamu görevi (“fonction publique”) politikasıyla da ilgili olmalıdır.

Bu vesileyle, açıkların ve istikrazın gerçek durumunu göstermenin de mümkün olması gerekir. Hiç şüphesiz, istikraz, başlangıçtaki bütçe

kanununun denklik maddesinin tespit etmeye imkân verdiğinden daha fazladır; çünkü Hazinesinin bütçe dışı ihtiyaçlarını da karşılamak zorundadır.

Her halükârda, 1996 Mayısında cereyan eden bütçe yöneltme müzakeresinin ortaya koyduğu budur. Bu müzakere sırasında, Hükûmet, yukarıda da görüldüğü üzere, birkaç hususta yenilik yapan bir rapor sunmak zorunda kalmıştı. Bu yeniliklerin başlıcası, denklik şartlarını tespit etmek için, işletme (“fonctionnement”; işleyiş, genel faaliyet, carî) harcamaları ile yatırım harcamaları arasında bir ayırım yapmaktı.

Bununla beraber, işletme harcamalarını ağır şekilde tenkit ederek (“stigmatisation”) yapılan ispatlamanın da, bu harcamaların araştırma, eğitim, bir kısım sosyal transferler (vergiye dayanmayan ödenekler - “allocations non contributives”- ) ve bizzat borcun malî masraflarıyla ilgili harcamaları da içine aldığı hatırlandığında, bir sınırı olduğu fark edilmektedir. Öte yandan, Çalışma Grubu huzurunda, birçok yazarla (“auteur”) aynı görüşü paylaşarak, devlet harcamaları söz konusu olduğunda yatırım harcamaları kavramının gerçekten anlamı olmadığını ileri süren Eski Bütçe Müdürü Bay Dainel Bouton ile Eski Başbakan Özel Kalem Müdürü Bay Louis Schweitzer’in açıklamalarını da dikkate almak gerekir. Nisbeten kısaltılmış (“sommaire”) ve yapay olan bu sunum şekli, Hükûmet tarafından, 9 Haziran 1998 tarihindeki bütçe yöneltme müzakeresi için sunulan aynı mahiyetteki raporda tekrarlanmadı. Harcamaların daha uygun olacak yeni bir sınıflandırmasını yapmak şartıyla, pedagojik yararı göz ardı edilmemek gereken bu sunum şekline tekrar başvurulabilir.

Gerçekten bütünü kuşatıcı (“global”) olması için, yaklaşımın, sosyal sigorta ile mahallî idareler için programlanmış harcamaların seviyesini de dikkate alması gerekir. Bu vesileyle, 22 Temmuz 1996 tarihli organik kanununun 2 Ocak 1959 tarihli organik kararname ile birleştirilmemiş olmasını üzücü bir husus olarak kaydediyoruz. Oysa, bunun yapılması, harcamalar hakkında toptan bir bakış açısına sahip olma ve bütüncül bir politika ortaya koyma iradesinin kanıtı olurdu. Yine de, bütçe yöneltme müzakeresi çerçevesinde, mahallî, millî, sosyal ve Avrupalı (“européen”) maliyelerin genel bir incelemesinin yapılmasını engelleyen birşey yoktur.

**Bu müzakere, bilhassa Bütçe Komisyonu bünyesinde, gerçekten her yönüyle aydınlığa kavuşturulmuş, çok yönlü ve kaynağa dönük olarak hazırlanmış olmalıdır.**

Onun, en azından, aşağıdaki belgelere dayanarak başlatılması gerekir:

- Bir önceki yıl bütçesinin uygulanmasıyla ilgili *Sayıştay Raporu*;
- Hükûmet tarafından sunulan ve hem carî yıl, hem de gelecek yıllar için *Milletin tahminî hesaplarını* (“comptes prévisionnels de la Nation”) içine alan *İktisadî, Sosyal ve Malî Rapor*;
- Hükûmetin üç yıllık ve muhtemelen güncelleştirilmiş kamu maliyesi programı*.

Parlamentelerin iktisadî ve malî alanda bilgilendirilmesi, şu veya bu vergisel veya malî yöneltiyle (“orientation”) ilgili olarak ve gerekli zamanda Bütçe Komisyonunun siparişi üzerine, (OFCE, INSEE, Plan Genel Komiserliği gibi) bilhassa kamu kesimine ait tahmin kuruluşlarınca yapılacak **simülasyonlarla** yararlı bir şekilde tamamlanabilir.

Bu müzakerenin hazırlanması, Bütçe Komisyonunun dinleme oturumlarına özellikle şu kişilerin davet edilmesine vesile olabilir: Sayıştay Birinci Başkanı, İktisadî ve Sosyal Konseyin konjektürü takiple görevli Raportörü, Merkez Bankası Governörü, İktisat ve Maliye Bakanı, Bütçeden sorumlu Devlet Bakanı ve muhtemelen, iktisadî ve malî işlerden sorumlu Avrupa Komiseri. **İktisatçı uzmanlarla yuvarlak masa toplantıları** düzenlenmesi, Bütçe Komisyonu tarafından, -1998 Haziranında yapılan bütçe yöneltme müzakeresi için yaptığı gibi- sistemli hale getirilmelidir.

## **2.- Bütçe kanunlarının uygulanmasında gerçek bir denetim**

Bu uygulamaya tekrar bütün anlamını kazandırabilmek için, kesin hesap kanun tasarısının, (n+1) yılının Mayıs/Haziran aylarında sunulabilecek bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki Sayıştay Raporunun Meclise iletilmesinden az sonra sunulması gerekirdi. Bunun için, kesin hesap kanun tasarısının beraberinde yer alan ve genel uygunluk bildirimini hazırlanması için gerekli olan Bakanlıkların kesin hesaplarının tamamının, Sayıştaya -zaten bu kurumun da her zaman talep edip durduğu gibi- çok daha erken bir tarihte teslim edilmesi zorunludur. Zaten 1997 bütçesinin uygulanması için 7 Şubat 1998 tarihinde sona eren bütçe uygulaması ek dönemi daha da kısa tutulabilir.

Sayıştay Raporunun, kesin hesap kanun tasarısının incelenmesinden önce, Bütçe Komisyonu tarafından şu anda olduğundan daha fazla dinleme oturumu düzenlenmesine, en azından Birinci Başkan ile hazırlanmasına katılan belli başlı yüksek görevlilerin dinlenilmesine vesile olması gerekir.

Başlangıçtaki bütçe kanunu ile nihaî olarak uygulanan bütçe arasındaki farkın ölçülmesi sadece kesin hesap kanunuyla ilgili müzakerelere değil, fakat bilhassa gelecek yılın başlangıçtaki bütçe kanun tasarısıyla ilgili müzakerelere de malzeme olabilir. Uygulanmakta olan kanun ile hazırlanmakta olan kanun arasındaki etkileşim, elbette Parlamentonun denetim görevini zenginleştirmeye yarayacağı gibi, takip edilen bütçe politikasının derinlemesine bir analizini de kolaylaştıracaktır. Meclisin, birkaç yıllık bütçe hedefleri ile taahhütlerine göre toptan kamu harcamalarının gerçek durumu hakkında siyasî bir kanaate varabilecek durumda olması gerekir.

Şu halde, (n) yılı uygulamasının kesin hesap kanun tasarısı oylaması, süre bitiminde, (n+2) yılı bütçe kanun tasarısından önce yapılabilir ve zaten bu iki metin genel bir ortak tartışmanın konusu olabilir.

### **3.- Ödenek kullanımının bütün bir yıl boyunca denetimi**

Bütçe Komisyonu, ödeneklerin kullanımını bütün bir yıl boyunca denetleme komisyonu rolünü daha da derinleştirerek yerine getirmeye çalışmalıdır. Bunun için mevcut mevzuatı daha sistemli bir şekilde uygulamaya koyması yeterlidir. Yalnız, bu mevzuatın biraz daha iyi bir hale getirilmesi gerekebilir.

Özel raportörlerin yetkisini de daha fiilî hale getirmek gerekir. Zira bu yetki, bu raportörler, tek bir Parlamento görevlisinin yardımıyla bu uzun soluklu çalışmayı göze aldıkları zaman, onların içine düştükleri soyutlanmışlık hali sebebiyle pek az kullanılmaktadır. Bu konuda şu iki değişikliğin uygulamaya konması gerekir:

Gereken ilk değişiklik, özel raportörlerin yetkilerini diğer sürekli komisyonların müşavir raportörlerine de teşmil etmek için, gelecek bütçe kanunu vesilesiyle, 30 Aralık 1958 tarihli kararnameyi tamamlamaktan ibarettir. Böylece özel raportör ile müşavir raportör, her denetim işlemi üzerinde birlikte çalışabilecekler ve soyutlanmışlık hali de çalışmanın kolektif olması ve motivasyonun güçlendirilmesi sayesinde giderilmiş olacaktır. Dahası, şeffaflığın ve Demokrasinin güçlendirilmesini amaçlayan bir bakış açısıyla aşağıda tavsiye edileceği gibi, Mecliste çoğunluk (iktidar) grubuna mensup bir özel raportör ile azınlık (muhalefet) grubuna mensup bir müşavir raportörün (veya tersi durum) bir arada çalışması sağlanırsa, sonuç daha da olumlu olacaktır. **Bütçe Komisyonu özel raportörlerinin, müteakip yıl yeniden atanmalarını isteyebilmeleri için, her yıl bu türden en az iki denetimi gerçekleştirmiş olmaları şartı aranabilir.** Gerektiğinde

denetçilerin yardımına koşabilecek konumdaki Genel Raportör tarafından bu çalışmaların tamamının koordine edilmesi, asıl önemini kesin hesap kanunu hakkındaki raporda gösterecektir.

Gereken ikinci değişiklik de şudur: Denetimle görevli Komisyon Üyeleri ile Bütçe Komisyonu Genel Raportörünün, kamu daire ve kuruluşlarında malî yönetimin denetimini sağlamak için, çalışmalarını, kendileri gibi belge üzerinde ve yerinde denetim yetkileriyle donatılmış (Malî İçtihatlar Kanunnamesinin L.111-3'üncü maddesi) Sayıştayın yargıç statüsündeki meslek mensupları yardımıyla hazırlamaları yerinde olacaktır. Bu hazırlık, bilhassa, raportörleri, sağlanması faydalı olacak belgeler ve gerektiğinde bunların yorumu hakkında aydınlatmak şeklinde olabilir. Böyle bir çalışma, Anayasanın -bütçe kanunlarının uygulanmasının denetiminde Sayıştayın Parlamento'ya yardımcı olmasını âmir olan- 47. maddesinin hükümlerini hayata geçirmeye de imkân verecektir.

Bu çalışmalara itici güç kazandırmak için, her yıl, Bütçe Komisyonu bünyesinde bir **Değerlendirme ve Denetleme Heyeti** ("mission d'évaluation et de contrôle") teşkil edilebilir.

Bu heyetin çalışmalarına muhalefetin de katılmasını sağlamak için, muhalefetin bir üyesine, Bütçe Komisyonu Başkanı ile birlikte bu heyetin ortak (eş) Başkanlığı tevdi edilebilir ve bu arada çalışmaların yürütülmesi ve koordinasyonu da Genel Raportör tarafından sağlanabilir.

Heyet, bir takvim tespit ederek, büyük idarî birimlerden sorumlu Devlet görevlilerini, muhtelif kamu kurumlarının müdürlerini ve/veya raportörlerin özel olarak dikkatini çeken problemlerle ilgili Bakanları dinleme oturumlarına davet edebilir. Dinleme oturumları, Ocak ayından Haziran ayına kadar haftada bir düzenlenebilir; böylece toplam olarak yirmi kadar oturum yapılmış olur. Ki bu da, 17 Kasım 1958 tarihli kararnamenin ikinci 5 maddesinin çerçevesine uygun düşer.<sup>97</sup> Heyetin öteki Bütçe Komisyonu üyeleri ile diğer komisyonların müşavir raportörlerine de açık olacak bu haftalık dinleme oturumlarının hazırlanmasına muhalefetin katılması da sağlanır.

Bu "makine"yi yola çıkarmak için elbette bu işe gönüllü olmak ve pragmatik davranmak gerekecektir. Fakat, bu çalışma, muhtemelen çok çabuk

semeresini verecek ve Parlamentonun çalışmasında vazgeçilmez bir yeri olduğu görülecektir.

Millet Meclisi, denetim yetkisini bizzat yöneticilerin yararına olarak kullandığı ve yararsız harcamaları kısmayı hedef almakla birlikte, iyi yönetilen daireler için yapılan harcamaları memnuniyetle karşılayıp gerçekleştirilen üretkenlik kazançlarını alkışladığı fikrini de kabul ettirmeye çalışmalıdır.

Yakında ek bir araç daha tarafımızdan kullanılabilir hale gelecektir. Bu, **Internet**'tir.

Kamu Görevi, Devlet Reformu ve Desantralizasyon Bakanının talebi üzerine son günlerde Bay Jean-Paul Baquias tarafından hazırlanan rapora göre<sup>98</sup>, bilgi toplumu ("société de l'information") ve «Internet kültürü»nün yol açtığı şeffaflık zorunluluğu faktörleri, Devletin işleyişini altüst edecektir. Bay Baquias, raporunda, bütçeler, harcamalar, sübvansiyonlar, personel miktarı, v.s. ile ilgili bilgilerin tamamının İdare makamlarınca Internet'e girilmesini tavsiye etmektedir.

Ekleme gerekir ki, bu araçla, ayrıca, muhtelif teftiş organlarının raporları ve idare ile kamu kuruluşlarında üretkenlik hakkındaki iç incelemelerin dağıtımı da sağlanabilir.

Bu çerçevede, raportör komisyon üyeleri ile idareciler arasında Internet kanalıyla eleştirel bir diyalog süreci hayal etmek acaba ütöpik mi olur?

#### **4.- Sayıştayla bağları sıkılaştırma gereği**

Yukarıda görüldüğü gibi, özellikle Malî İçtihatlar Kanunnamesinin L.132-4. maddesiyle, Sayıştayın Parlamentoyla olan ilişkileri güçlendirilmiş bulunmaktadır.

Sayıştay Birinci Başkanının Çalışma Grubu dinleme oturumundaki konuşmasından açıkça anlaşılmaktadır ki, öngörölmüş olan ve talep durumunda da gerçekleştirilmeleri **Sayıştay için zorunlu olan** soruşturmalar Meclis Bütçe Komisyonu tarafından ancak istisnaî olarak talep edilmektedir.

---

<sup>97</sup> *Sürekli komisyonlardan herhangi birinin, dinlenilmesini gerekli gördüğü her şahsı resmen davet edebileceğini [ki bu durumda o şahıs davete icabet etmekle mükelleftir ] öngören bu madde, 14 Haziran 1996 tarih ve 96-517 sayılı kanunun 1. maddesinde yer almıştır.*

<sup>98</sup> *Rapport sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation sur la modernisation de l'Etat* (Devletin modernleşmesiyle ilgili yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin derin etki gücü hakkında rapor), 15 Haziran 1998.

Bu soruşturmalar, parlamenterleri, gayet yararlı bir şekilde, özellikle, Devlet hesaplarının samimiyet esasına uygunluğu hususunda aydınlatılabilir ve Devletin gelir ve giderlerinin tamamının bütçelerde yer alıp almadığını veya kamu alım-satım sözleşmelerinde kurallara uyulup uyulmadığını kontrol etmelerine de imkân verebilir.

Aynı kanunnamenin Sayıştay tarafından doküman iletilmesiyle ilgili L.135-5. maddesi, yukarıda da görüldüğü gibi, henüz tatminkâr bir şekilde uygulanmamaktadır. Zira tartışma konusu dokümanlar, Bütçe Komisyonuna âdeta damla damla iletilmektedir.

Sayıştay Birinci Başkanının da, daha sıkı bir şekilde elbirliği yapılması dileği doğrultusunda, her yıl Sayıştay tarafından yapılan çalışma programının bundan böyle Parlamento ile koordinasyon halinde yapılması ve Parlamentonun da soruşturma ve denetlemelerle ilgili taleplerini bu sırada ortaya koyması uygun olur. Fakat Millet Meclisinin, yabancı benzerlerinin yaptığı gibi, harcamaların bu hukukî ve malî açıdan usûle uygunluk denetimlerinin ötesine geçip yetkisi verilen ve denetlenen harcamaların temelindeki kamu politikalarının değerlendirilmesiyle ilgilenmesi gerekir. Söz konusu olan, tespit edilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını veya ulaşma yolunda ilerlenip ilerlenmediğini ve ortaya konan araçların hedeflere uygun olup olmadığını belirlemektir.

### **C.- MECLİS KAMU HARCAMALARININ DEĞERLENDİRMESİNİ YAPMAYA BAŞLAMALI VE BUNU SİSTEMLEŞTİRMELİDİR**

Parlamenterlerin, kayıtlanmış bir bütçe ortamında, kamu yararı adına oynayacak çok önemli bir rolleri olduğu ve bunun da, kamu fonlarının mümkün olan en iyi şekilde tahsisinin yapıldığından emin olmaktan ibaret bulunduğu hususunda ikna olmaları gerekir.

Parlamenterler, uygulanmakta olan politikaları sürdürmek için idarelerin ihtiyaçlarını tam olarak ölçemediklerinden, Devletin yapabileceği tasarrufların hangileri olduğunu bulmakta en büyük zorluklarla karşı karşıyadırlar. Körü körüne ilerlemekte ve her teşebbüste meşru olan veya olmayan güçlü çıkarlar engeline çarpmaktadırlar. Bunun içindir ki, tercihlerin mümkün olan en büyük objektiflik ve şeffaflıkla aydınlığa kavuşturulması gerekir. Parlamenterler, o yılın veya önceki yılların onaylanmış harcamalarını tartışma konusu yaparken, Devletin işleyişinde hayatî bir faaliyete zarar verip vermediklerini bilmelidirler.



Fransız kamuoyu, ülkenin tamamının rekabet gücünü güçlendirmeye yarayan ve her türlü partizan yaklaşımdan uzak tutulması gereken bu değerlendirme çalışması hususunda henüz pek az hassasiyete sahiptir. Yolu açmak belki de onun temsilcilerine düşmektedir. Bunun için ise, bir bilgi yığına tavrı ile karıştırılmaması gereken kararlı bir şeffaflık ve gerçekten var olanın bilgisine ulaşma isteği bulunmalıdır. Yersiz harcamaların ve kötü yönetimin peşine düşmek, haklı bir gerekçeye dayanmayan yapılanmalar veya tedbirler yığınına dağıtmak, Hükûmeti zor duruma düşürme maksadı taşıyan fiiller değildir. Aksine, bunlar, bazı hallerde, sorunları çözmekte ve idarî mekanizmanın olabildiğince iyi işleminde ona yardımcı olurlar.

Bu raporda daha önce de söylendiği gibi, kamu harcamalarının hedefi, iktisadî teşebbüsler gibi, kâr elde etmek değil, genel menfaate uygun bir ihtiyaca cevap vermektir. Öyleyse, Parlamentonun da bu hedef çerçevesinde ve kaynağa doğru değerlendirme çalışmasına katılması gerekir. Bunun yerine getirilmesi karmaşık olabilir. Zira “ürün”ün nicel bir analizini gerektirmektedir. Ama yine de yapılması şarttır.

Burada, her ne kadar harcamaları, birbiriyle etkileşim halindeki kamu idarelerinin tamamından ayırmak git gide daha da zorlaşmış olsa bile, sadece Devlet harcamalarının etkinliğinin ve sonuçlarının değerlendirmesiyle yetinilecektir.

### **1.- Meclisteki değerlendirme örnekleri**

Değerlendirme ihtiyacı, şimdiye kadar eksik kalan birkaç şekilde kendini gösterdi.

Değerlendirmenin ilk aşaması olan kanunların uygulanmasının izlenmesi, Başbakanın 1 Haziran 1990 tarihli genelgesiyle dikkate alındı. Bu genelgeye göre, uygulama kararnamelerinin tahminî bir takvimi kararlaştırılmadan ve bu kararnamelerin belli başlı hükümleri bilinmeden, Bakanlar Kuruluna hiçbir kanun tasarısı teklif edilemez. Bu genelgenin, Parlamentonun daha büyük bir hassasiyetle denetleme yapmasını kolaylaştırması gerekiyordu ama, uygulaması çok sınırlı kaldı.<sup>99</sup>

Bazı önemli kanunlar, gerekli uyarlamaları yapabilmek için, Hükûmet tarafından zorunlu olarak bir değerlendirme raporu sunulmasını öngördüler.

---

<sup>99</sup> *Bu konuda, birkaç yıldır Senato tarafından yapılan takip ile 1990 yılından beri Meclis Bütçe Komisyonunun art arda gelen Genel Raportörleri tarafından, her yıl, vergi kanunlarının uygulanması hakkında sunulan çalışmalar örnek gösterilebilir.*

Hatta, topluma dahil etmek için asgarî gelir (“revenu minimum d’insertion”) kurumunu ihdas eden 1 Aralık 1998 tarihli kanun daha da ileri gidiyordu. Çünkü bu kanunda, topluma dahil etme (“insertion”) ve toplum dışı bırakmayla (“exclusion”) mücadele hususunda uygulanması zorunlu ve belirgin bir takım tedbirlere (“exigences précises”) yer verilmişti. Fakat 1992 yılında kanunun yenilenmesi hakkında Parlamentoda yapılan tartışmalarda, RMI Millî Değerlendirme Komisyonu tarafından iletilen sonuçlar pek az dikkate alındı.

Çalışma, istihdam ve meslekî eğitimle ilgili beş yıllık kanunda öngörülen yarı-yol değerlendirmesinin (“évaluation à mi-parcours”) akıbeti üzerinde tekrar durmayacağız. Onunla ilgili olarak, 1997 Şubatında yayımlanan değerlendirme merciiinin raporunun, Hükûmet buna mecbur olduğu halde, hiçbir zaman Parlamente’ye sunulmadığını daha önce söylemiştik.

Gelecek örneğimiz, 1999 yıl sonundan önce haftalık çalışma süresini 35 saate indiren anlaşmaların bilançosunun Parlamente’ye sunulmasını öngören (haftalık) çalışma süresinin azaltılmasıyla ilgili yöneltme ve teşvik kanunu hakkında olacaktır.

Bir başka yaklaşım, bütün kanun tasarılarının beraberinde, tasarlanan hükümlerin hukukî, iktisadî ve malî açıdan derin etki gücüne sahip bir incelemesinin (“étude d’impact”) bulunması zorunluluğu hakkındadır. Başbakanın, etki incelemeleri deneyimiyle ilgili 21 Kasım 1995 tarihli genelgesinin zayıf bir bilançosu (“bilan mitigé”) oldu. Başbakanın aynı konuda 26 Ocak 1998 tarihli yeni bir genelgesi, uygulama şartlarını gözden geçirerek prosedürü sürekli kılmak için gerekli görüldü. Böylece bütün kanun, kanun hükmünde kararname ve Bakanlar Kurulu kararnamelerinin beraberinde, tasarlanan tedbirlerin idarî, hukukî, toplumsal, iktisadî ve bütçesel etkilerinin önceden değerlendirmesini yapmayı hedef alan bir incelemenin bulunması zorunluluğu getirilmiştir. Bununla yapılmak istenen, ortaya çıkacak sonuçların tamamının alınacak karardan önce değerlendirildiğinden ve teklif edilen tedbirlerin takip edilen amaca en iyi uyanlar olduğundan kanıtlayıcı (“probant”) bir şekilde emin bulunmaktır. Eğer bu taahhütler yerine getirilir ve bu suretle parlamenterlerin elinde, yapılması âdet olmuş birşey gibi (“comme un rite”) değil, gerçek bir fikir üretme faaliyeti gibi tasarlanmış böyle bir inceleme bulunursa, kanunu inceleme ve değerlendirme çalışması bu sayede önemli ölçüde zenginleşmiş olacaktır.

Meclis Bütçe Komisyonu Başkanının Çalışma Grubu huzurunda yaptığı gibi, 14 Haziran 1996 tarihli kanunla kurulan Kamu Politikalarını Değerlendirme Parlamento Ofisinin, parlamenterlerin beklentisine cevap vermekte yetersiz kaldığının ortaya çıktığı tespitini de yapmak gerekir.

Demek ki, Millet Meclisinin, kamu faaliyetlerinin gerçek durumu hakkında tam bir bilgiye ulaşmasına ivedilikle ihtiyaç vardır. Meclis, daha özel olarak, giderlerin, uygulamaların, ihtiyaçların, hedeflerin, Devlet dairelerinin “üretim”lerinin ve genel olarak Devletin görevlerinin değerlendirmesinin yapılması konusu üzerinde de dikkatle durmalıdır.

## **2.- “Onaylanmış hizmetler”le ilgili ödenekleri değerlendirmeye tabi tutma zorunluluğu**

Bütçelerin daraltılmasıyla (“resserrement des budgets”) karşı karşıya olan Parlamento, kamu yönetiminin durmadan daha iyi hale getirilmesi çabasının teminatı olmalıdır. O zaman, bundan, hedeflerin tespiti, performansların iyileştirilmesi ve tasarruf yapma imkânlarının araştırılması gibi hususlara daha büyük bir dikkat gösterilmesi ortaya çıkacaktır. Değerlendirmenin nihai amacının, kamu hizmetlerini kullanıcıların (halkın) ihtiyaçlarına cevap vermekte daha duyarlı ve daha kaliteli kılmaktan ibaret olduğu düşünüldüğünde, onun bu görevi ele geçirme hususunda daha da meşru hak sahibi bulunduğu görülür.

Bugün, bütçe müzakereleri sırasında sarfedilen enerjinin çok büyük bir kısmını yeni ödenek yetkilendirmeleriyle ilgili tartışmalar yutmaktadır. Bütçe Komisyonunun ve onun da ötesinde diğer komisyonların üyelerinin faaliyetini, zaten mevcut olan ve genel bütçenin safi ödeneklerinin %90 ilâ 95’ini temsil eden kesimin etkinliği üzerinde yoğunlaştırarak bu mantığı tersine çevirmek gerekir. Sadece bu değerlendirme çalışmasıdır ki, yeni bir faaliyet, yeni bir yapılanma veya yeni bir servisle ilgili kararlara tekrar bir anlam kazandıracaktır.

Eğer başlangıçtaki bütçe kanununun kabulü çerçevesinde genel bütçe harcamaları, olağan (carî) harcamalar ile sermaye harcamalarını (ki bu da şüphesiz aşırı bir toptanlaştırmadır) içine alan “onaylanmış hizmetler”le ilgili olarak tek bir oylamaya konu oluyorsa, o zaman, Bütçe Komisyonu, kendine, bu harcamaların sonuçlarını yıl boyunca değerlendirmek için gerekli bütün araçları da verebilir.

Böylece, Çalışma Grubu huzurunda Prof. Loïc Philip tarafından da hatırlatıldığı üzere, 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesinde ortaya konan ve bu sıfatla anayasallık bütününe de (“bloc de constitutionnalité”) dahil edilmiş bulunan yalnızca şu iki ilkenin uygulamaya konması söz konusu olurdu: *Vatandaşlar veya onların temsilcileri*, (vergilendirme yoluyla) *kamu katkısının lüzumunu tespit edebilmek zorundadırlar* ve ayrıca, *her kamu görevlisi, görevinin hesabını vermek zorundadır*.

**Bütçe Komisyonunun Yıllık Değerlendirme ve Denetleme Heyeti, her yıl, etkinliklerini ölçmek amacıyla, işleyiş ve sonuçları bakımından maliyeti en yüksek olanlar ile en belirsiz olanlardan başlayarak kamu makamlarının çaprazlama faaliyetlerinden (“actions publiques transversales”) bir kısmını inceleyecektir.**

Hedefe götüren yollar hiç de az değildir. Prof. Loïc Philip, öncelikli inceleme konuları olarak kamu görevinde ücretler ile KİT'lere yapılan sübvansiyonları belirtmiştir. Bay Pierre Joxe, kendi hesabına, -Sayıştay tarafından zaten ele alınmış olan- uyuşturucu madde bağımlılığı ile mücadele, meslekî eğitim, silâhlanma ve millî eğitimi öncelikli konular saymaktadır. Meslektaşımız Bay Jean-Jacques Jégou ise, öncelikle, Bütçeden sorumlu Bakanlığın işleyişiyle ilgilenmek istemektedir. Öte yandan, meslektaşımız Bay Michel Suchod da, yüksek öğrenimin veya bazı askerî programların değerlendirmesini yapmayı teklif etmiştir. Bu arada şirketlere yapılan kamu yardımlarını da unutmamak gerek... Çalışma Grubu bünyesindeki tartışmalardan açıkça ortaya çıkmaktadır ki, her yıl, Heyetin, değerlendirme faaliyetini başlatacağı kamu hizmetlerinin veya büyük mahallî görevlerin dört veya beş uygulama alanını tespit etmek zor olmayacaktır.

Bütçe tartışmasına dayanak olmak amacıyla yapılan ve Bütçe Komisyonuna mahsus olup onun inisiyatifinde gelişen bu çalışmayı, bazı önemli kanunlarda öngörülen değerlendirmelerden veya kendilerinden beklenen etki gücüne (“impact”) göre yeni olan ve uygulamaya konulmaları Bakanlıklara ait olup sonuçlarının da Parlamente'ye sunulması gereken yasama düzenlemelerinin sonuçlarından ayırt etmek uygun olur.

“Onaylanmış hizmetler” için sonradan veya uygulama sırasında bir değerlendirme söz konusu olacaktır. Böyle bir değerlendirmenin metodolojik problemleri önceden değerlendirmeninkilerden farklıdır.

Bütçe Komisyonu, Yıllık Değerlendirme ve Denetleme Heyeti aracılığıyla, bir değerlendirme siparişi haline gelmelidir. Bunun uygulama şekilleri ise, kamu politikalarını değerlendirmeye ilgili olup yukarıda hedef alınan 18 Kasım 1998 tarihli kararname ile bakanlıklararası seviyede uygulamaya konmuş olan süreçten esinlenebilir. Kararnameyle kurulmuş bağımsız bir merci olan ve Plan Genel Komiserliğinden (Devlet Planlama Teşkilâtından) yardım gören Değerlendirme Millî Konseyi (“Conseil national d'évaluation”), her yıl, Başbakan'a, bir sonraki yıl için bir kamu politikalarını değerlendirme programı teklif etmekte, daha sonra bu işe mahsus olarak (“ad hoc”) teşkil edilmiş bir değerlendirme mercininin idaresi altında muhtelif işlemciler (“opérateurs”) tarafından gerçekleştirilen değerlendirme raporlarını incelemekte ve nihai rapor, Konseyin görüşüyle beraber yayınlanmaktadır.

Mecliste uygulamaya konması gereken, işte olabildiğince esnek ve etkin olan bu mahiyette bir prosedürdür ve bunu gerçekleştirmek için gerekli araçlar da mevcuttur.

Her değerlendirme siparişi için, onu gerçekleştirmek üzere seçilen kamusal veya özel işlemciye (“opérateur”) verilecek bir şartname hazırlanacak ve bunda, cevaplandırılması gereken sorular ile istenen ölçme göstergeleri, değerlendirmenin uygulamaya konma şartları (“modalités”), gerçekleşme süreleri, finansman maliyeti ve şartları gibi hususlar yer alacaktır.

Sorular, iyi bir politikanın niteliklerinden şu gibi bir veya birkaçı hakkında olacaktır: Bir taraftan muhtelif hedefler arasında, diğer taraftan da bu hedefler ile onlara ulaşmak için ortaya konan hukukî, insanî ve malî araçlar arasında tutarlılık; başlangıçtaki durum ile sonraki seyri karşılaştırarak hedeflerin gerçekleşme derecesinin tespiti; etkinlik (“efficacité”), yani politikanın kendi etkilerinin ölçülmesi (buradaki ölçme, ilgili politikanın yokluğu halinde ne olup biteceği sorusuna cevap aramak suretiyle ele alınabilir); maliyet/avantajlar veya maliyet/etkinlik oranlamaları yapılarak belirlenecek verimlilik (“efficience”); ortaya konan politikanın çözülmek istenen sorunlara uygun olup olmadığını belirlemek demek olan anlamlılık (“pertinence”).

Değerlendirmeciler (“évaluateurs”) tarafından yöneltilen sorulara verilen cevaplar, meslek ahlâkı (“déontologie”) kurallarına uygun bir şekilde, olabildiğince objektif ve bilimsel olmalıdır. İyi bir değerlendirmenin (“évaluation”) temel kuralı, değerlendirilmecilerin çıkardıkları sonuçlara mesnet olan rakamlar ile olguların itiraz götürür (“contestable”) cinsden olmamasıdır. Buna karşılık, Devlet politikalarının hedefleri hakkında bir

değerlendirme yapmak (“appréciation”: bir değer hükmü ortaya konması), münhasıran sipariş verene aittir.

Şu halde, Değerlendirme ve Denetleme Heyeti, gerektiğinde değerlendirmecileri ara raporlar vermeye mecbur tutarak, değerlendirme işlemlerine öncülük etmekle kalmayacak, aynı zamanda sonuçları da tartışacak, bu arada değerlendirmecileri ve, muhtemelen, değerlendirmesi yapılan politikaların sorumlularını dinleme oturumlarına davet edecektir.

Şimdi, geriye, bu değerlendirme görevinin hangi şartlara (“modalités”) göre yapılacağını belirlemek kalıyor.

### **3.- Harekete geçmek için gerekli araçlar**

Buraya kadar anlatılan değerlendirme görevleri, Meclisin, Anayasada öngörülen şartlarda Hükümet politikası üzerinde bir denetim rolü icra etmesi için gerekli bilgileri ona sağlayacak mahiyettedir. Bunlar, bu mahiyetleriyle, Millet Meclisi Tüzüğü'nün daimî komisyonların bilgilendirilmesiyle ilgili 145. maddesinin uygulama alanı içine girmektedir.

Değerlendirme işlemlerinin finansmanına imkân veren özgül ödenekler (“crédits spécifiques”) artık Millet Meclisinin işletme (carî) bütçesine (“budget de fonctionnement”: işleyiş bütçesi) konulmuş bulunmaktadır.

Değerlendirme ve Denetleme Heyetinin değerlendirme mercii (“instance d'évaluation”) ve değerlendirme için sipariş veren (“commanditaire d'évaluation”) rolünü oynaması gerekse de, anlaşılır birşeydir ki, kendi başına değerlendirmeleri gerçekleştirmek onun işi değildir.

Bu çalışma, meslekten değerlendirmecilere başvurulmasını gerektirmektedir ve bunun sonucu olarak, İngiltere'de olduğu gibi, üniversite mensuplarını, profesyonelleri ve ayrıca, İdarenin, zaten kendi uygulamalarını değerlemekle görevli temsilcilerini bir araya getiren sektörel bilirkişi ağlarının varlığı, şüphesiz, en iyi formüldür. Bu işlemlerin uygulamaya konulabilmesi için, Meclisimizin elinde, politikalarının değerlendirilmesinde uzmanlaşmış olup Fransa'da çalışan kamusal ve özel işlemcilerin arz ağı hakkında bir inceleme bulunması, faydalı olurdu.

Öte yandan, Değerlendirme ve Denetim Komisyonu, bu faaliyetleri yapabilmek için, bilhassa metodolojiyle ilgili konularda, Sayıştayın yardım ve desteğini isteyebilir.

Sayıştay, bir malî yargılama merciidir (“jurisdiction financière”) ve, Birinci Başkanının Çalışma Grubu huzurunda hatırlattığı gibi, faaliyetinin esas kısmını, kamu muhasebelerine kaydedilen işlemlerin düzenlilik açısından denetimine (“contrôle de la régularité”) hasretmektedir. Bununla beraber, kendi sorumluluk alanına giren kamu idarî birimleri (“collectivités publiques”) üzerinde, gerçek bir performans denetimine (“un véritable audit de performance”) tekabül eden derinlemesine araştırmalar (“investigations”) yapmaktadır ve (bu yüzden) hiç şüphesiz, bazı özel dosyalar hakkında, Bütçe Komisyonunun yardım taleplerine cevap verebilir.

Plan Genel Komiserliğinin (Fransız Devlet Planlama Teşkilâtının) ve özellikle onun değerlendirme servisinin yardımı da istenebilir.

Bütçe Komisyonu ile onun değerlendirme heyetlerinin özgül ihtiyaçları dikkate alındığında, Plan Genel Komiserliğinin desteği, -soru listesi, işlemcilerin (özel veya üniversite kaynaklı kabineler) seçimi ve değerlendirmecinin çalışmalarının çok düzgün bir şekilde takibinde işlerin yönlendirilmesine yardım (“aide au pilotage”) dahil- şartnamelerin hazırlanması alanında olabilir.

Değerlendirme raporları, Bütçe Komisyonu bünyesinde tartışılabilir ve yöneticilerin (“gestionnaires”), bu arada, gerektiğinde, ilgili kamu hizmeti kullanıcılarının temsilcilerinin -denetim çalışmasına benzer şartlarda, fakat farklı bir amaçla- dinleme oturumlarına davet edilmesiyle tamamlanabilir. **Dinleme oturumlarıyla tamamlanan raporlar yayımlanabilir.** Bütün bir yıla yayılan bu çalışmalar, kamu hizmetlerinin gerçek durumları hakkında bilinenleri büyük ölçüde zenginleştirebilir ve Parlamente'ya, halihazırda “onaylanmış hizmetler” hakkında kendine uyguladığı otosansürden kurtulma imkânı verebilir.

Bundan sonra yapılacak iş, **elde edilen sonuçlara değer kazandırmaktır** (“valoriser les résultats obtenus”). Bu da, normal olarak, onları kamuoyunun bilgisine sunarak yapılır. Yalnız, bu arada, Senatör Bay Michel Charasse’ın da Çalışma Grubu huzurundaki konuşmasında üstünde durduğu gibi, bizzat çalışmanın etkinliği açısından gerekli olan mahremiyeti de korumak gerekir. Yine elde edilen sonuçlara değer kazandırmak için, meselâ yeni bir ödenek azaltma tedbirinin oylanması veya Parlamente'ya bir kanun teklifi sunma gibi teşebbüslere ön ayak olma ya da bir Bakanı dinleme oturumuna davet etme gibi yollarla, o sonuçları bütçeyle ilgili olarak alınacak kararlarla ilişkilendirilmelidir. Eğer milletvekilleri, temsil ettikleri kamu yararı adına,

siyasî bir icraatın sonuçları hakkında elde ettikleri bilgiyi, bütçe tartışmasında kendilerine yardımcı bir araç (“outil”) gibi kullanırlarsa, gerçekten yeni olan birşey boy gösterebilecektir.

Ve nihayet, kullanılacak araçlar planında, Bay Michel Charasse’ın fikrine itibar etmek gerekir. Şöyle ki: Bütçe Komisyonu, İktisat, Maliye ve Sanayi Bakanlığının bilgişlemsel (“informatique”) veri bankalarına ulaşabilmelidir. Bu yapıldığında ise, kamu maliyesinin gerçek zamanda veya hemen hemen gerçek zamanda izlenmesi mümkün olabilecektir. Bilginin kudret kaynağı olduğu<sup>100</sup> o kadar doğrudur ki Bütçe Komisyonu, her halükârda, kendine, kendi simülasyonlarını yapmaya imkân verecek şekilde bir bütçesel ve mali veri tabanı edinmelidir.

#### **D.- DAHA BÜYÜK BİR DEMOKRATİK TARTIŞMA İSTEĞİ**

Parlamento, kamu harcamalarının topluca (“globalité”) müzakere edilebildiği, vergi mükelleflerinin vergiye tahammül sınırlarının ifade edilebildiği ve harcama kategorileri arasında büyük tercihlerin yapılabildiği, iktisadî önceliklerin belirlenebildiği, aynı zamanda da yersiz harcamaların veya faaliyetlerin tartışma konusu haline getirilebildiği ayrıcalıklı mekândır.

Eğer kamu maliyesine az hakim olduğu gibi bir izlenim varsa, bu, karar merkezlerinin dağınıklığı, bunların kendi içlerine kapanmış olmaları ve bütündeki belirsizlik sebebiyledir.

Vergiler (“prélèvements”) ile finansmanların birbirine dolaşmış olmaları (“enchevêtrement”), vatandaş için, sorumluluk merkezlerinin teşhisini zorlaştırmakta ve siyasî bir düzenleme yapmanın imkânsızlığı fikrine itibar kazandırmaktadır.

Parlamento, kamuoyunun tartışmasına dayanak olmak üzere kendi bilirkişilik (“expertise”) kapasitesini geliştirerek, Devletin -ve daha genel olarak kamu alanının- faaliyeti ve bunun maliyeti üzerinde topluca düşünme faaliyetini (“réflexion collective”) ilerletmeye gayret etmelidir.

##### **1.- Şeffaflık artırılmalıdır**

Millet Meclisinin kamu harcamaları alanındaki bütün müdahaleleri, mükemmel bir şekilde anlaşılır (“lisible”) olmalıdır. Bundan dolayı, şu veya bu faaliyetle görevli iç ve dış kuruluşları çoğaltmamak ve müzakere ve

---

<sup>100</sup> Deneysel bilim metodunun gelişmesine önemli katkıda bulunmuş İngiliz filozofu Francis Bacon’un ünlü «*The knowledge is power (Bilgi kudrettir)*» sözüne atıfta bulunuluyor. (Çevirmenin notu.)



teşebbüsleri komisyonların içinde toplamamak gerekir. Nitekim, Bütçe Komisyonunun teşebbüsleri, diğer daimî komisyonların tecrübe ve çalışmalarına dayanmak zorundadır.

Bütçe Komisyonu için şeffaflık lehindeki başlıca karar, değerlendirme ve denetim **misyonları çerçevesinde düzenleyeceği dinleme oturumlarını, bazı istisnalar dışında, kamuoyuna açık tutmaktır.** Devlet ile vatandaşların ilişkilerini çok yakından ilgilendiren konular hakkındaki bu dinleme oturumlarının cereyan edeceği haftalık toplantıların basına açılması ve televizyonun Meclis kanalından naklen yayımlanması, demokratik tartışmayı canlandırmaktan ve bazı kamu yönetimi tarzlarında yapılacak reformu durdurulamaz kılmaktan geri kalmayacaktır.

Ayrıca, onun denetim faaliyetlerinin sonuçlarını ve yine onun değerlendirme girişimleri sonunda ulaşılan yargıları bilgilendirme raporları halinde yayımlamak da uygun olacaktır.

## **2.- Demokrasi pekiştirilmelidir**

Parlamentonun teşvikiyle yapılan denetim sayesinde, kamu harcamalarının mümkün olan en iyi şekilde tahsisinin güvence altına alınması, Demokrasinin temel bir enstrümanıdır ve Hükûmete (hangi Hükûmet olursa olsun) en büyük hizmette bulunmaktan başka birşey yapamaz.

Güvenilir olmak ve zaman içinde belli bir süreklilikten yararlanabilmek için, bu çalışmanın, parlamenterler arasında geniş bir fikir birliğine konu olması gerekir. Parlamento çalışmasının bu yeni yaklaşımına bütün genişliğini kazandırmak ve yapılabilecek girişimleri harekete geçirmek için, bu vesileyle, **muhalefetin haklarının güçlendirilmesi** temenniye şayandır.

**Değerlendirme ve Denetleme Heyetinin başında muhalefete mensup bir Ortak Başkan bulunması** da, bu amaca hizmet edecektir.

Bundan başka, en azından ilk aşamada, bazı bütçeler üzerinde ve denetim faaliyetlerini kamçulamak için, **biri iktidara, diğeri muhalefete mensup bir özel raportör ile bir müşavir raportörün işbirliğini sağlamak** da kolaylıkla düşünülebilir.

Ayrıca, Meclis Başkanları Konferansı, aylık olarak düzenlenen Hükûmete sorular oturumlarından birini, Değerlendirme ve Denetleme Heyetinin çalışmalarından hareketle ve sorumlu Bakan veya Bakanlara bir dizi “hedefli

soru” (“question ciblée”: hedefe uygun soru) yöneltmek bir kamu politikasının incelenmesine hasredebilir.

Son olarak, bütçe yöneltme müzakeresinin, Devletin belli başlı malî verilerini tespit eden üç yıllık bir yöneltme kanununun oylanıp oylanmamasıyla sonuçlanması düşünülemez mi?

### **3.- Malî yetkinin kullanılmasında yeni bir yıllık çalışma takvimi benimsenmelidir**

Yukarıda görüldüğü gibi, Millet Meclisi Bütçe Komisyonunun, bundan böyle, Devletin malî müdahalelerinin nitelik, şeffaflık ve etkinlik açısından kontrolü rolünü tam olarak oynaması gerekmektedir.

Bazı kimseler, kamu hesaplarının denetimi ile kamu politikalarının değerlendirilmesinde uzmanlaşmış yedinci bir sürekli komisyonun ihdas edilmesi teklifinin kabul edilmemiş olmasına üzülebileceklerdir. Gerçekten de, İngiliz Avam Kamarası bünyesinde *Public accounts committee* (PAC) isimli komisyonun sahip olduğu otorite hatırlandığında, üzülmemek elde değil. Yalnız, şunu da belirtmek gerekir ki, böyle bir reformun yapılabilmesi için, Anayasanın, her Mecliste daimî komisyonların sayısını altıyla sınırlayan 43. maddesinin değiştirilmesi gerekirdi. Ancak, güçlendirilmiş araçlarla donanan ve öteki komisyonların müşavir raportörlerinin tecrübesine dayanan Bütçe Komisyonu, çabalarını kamu maliyesi incelemesinin yeni yoğun zamanları (“temps forts”) üzerinde toplayabilirse, Başkanı ile Genel Raportörünün teşvikinden de güç alarak, benzeri bir rolü yerine getirebilse gerektir.

Bu kararlı isteği açıkça herkese gösterebilmek için, Meclisten, alacağı bir kararla Tüzüğünü değiştirerek *Bütçe, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu* ismi yerine **Bütçe, Ekonomi, Denetim ve Değerlendirme Komisyonu** ismini benimsemesinin istenmesi teklif edilmiştir.

Komisyon, ayrıca, Meclisin bütçe çalışmasının yeni iki büyük safhasının ritmine uygun **yeni bir yıllık çalışma takvimi** benimsemelidir.

İlk safha, Ocak ayından Haziran ayına kadar sürebilir ve bu safhada, özellikle yeteri kadar dinleme oturumu da düzenleyerek, **hesapların denetimi** ve **kamu politikalarından bir kısmının değerlendirilmesi** konuları ele alınabilir. Bu safha, güzün, bir önceki (n-1) yılında uygulanan bütçenin kesin hesap kanununun (n+1 yılı bütçe kanun tasarısıyla ortak bir tartışma

çerçevesinde ve Sayıştayın bütçe kanunlarının uygulanması hakkındaki yıllık raporuyla aydınlanmış olarak) müzakere edilip oylanmasıyla sonuçlanabilir.

İkinci safha ise, **kamu maliyesinin üç yıllık programlanmasının** Komisyonunda incelenmesiyle başlayabilir ve kamuoyuna açık oturumda, **bütçe yöneltme müzakeresiyle** devam edebilir. Bu müzakere, daha önce bahsedilen raporlar ve simülasyonlar ile onlarla ilgili dinleme oturumları temel alınarak, kaynağa doğru, Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanabilir. Bu safha, önceki çalışmaların hepsinin nihaî ürünü olması gereken gelecek yıla ait bütçe kanununun incelenmesi ve kabulüyle tamamlanabilir.

**Bütçe fasiküllerinin incelenmesi**, görüşleri alınmak üzere başvuru komisyondaki raporlarda sürdürülebilir. Müzakereler Bakanların huzurunda cereyan edebilir ve özel raportörler ile müşavir raportörlerin raporlarına dayanabilir. Bunlar millî ve mahallî basına açık olabilir ve *Resmî Gazete*'de geniş bir özetleri ("compte rendu") yayımlanabilir.

Böyle bir reform, eski alışkanlıkları altüst edeceği dikkate alınarak, tedricen uygulamaya konabilir. Reform, hemen gelecek güz, deneme mahiyetinde, sınırlı sayıda bütçeler için başlatılabilir.

Bunun gibi, onun, milletvekillerinin Hükûmete soru yöneltme imkânlarını mevcut sisteme göre daha fazla kısmak gibi bir sonuca da yol açmaması gerekir. Onun için, görüşü alınmak üzere başvuru komisyonunun dinleme oturumunda Bakanlara milletvekilleri tarafından sözlü olarak yöneltilen sorulardan başka, halka açık oturum için öngörülene benzer şekilde grup halinde bir organizasyon çerçevesinde, milletvekillerinin, ilgili Bakanlara, bu vesileyle, **yazılı sorular** yöneltebilmesi de tasarlanabilir. İlgili Bakan, cevabını, en geç, kendi sorumluluğundaki bütçenin halka açık oturumda tartışılması sırasında duyurmaya mecbur tutulabilir.

Bu ikinci safhayı tamamlayan halka açık oturumda müzakere, önce bütçe kanununun ilk bölümünün, sonra da ikinci bölümünün maddelerinin incelenmesine ve -kamu politikaları ile bunların yönelti ("orientation") ve etkinliklerinin incelenmesine öncelik veren ve raportörler ile her siyasî gruptan bir konuşmacının da söz alacağı **daha sıkı müzakerelerin** sonunda-ödeneklerin oylanmasına hasredilebilir.

Gerçekleşmesi arzu edilen bu gelişmeler, alışkanlık ve zihniyetleri altüst etseler de, sadece, Meclis Tüzüğünde çok az değişiklik ile -özel raportörlerin

denetim yetkilerinin müşavir raportörlere de teşmil edilmesinden ibaret- tek bir yasama reformu gerektirmektedir.

Parlamentelerin tamamının ortaya koyacağı güçlü bir siyasî irade, ayrıca biraz cüretkârlık ve biraz da yeniliğe açık olma özelliği (“disponibilité”), Parlamento, kamu harcamalarının iyi yönetiminin ve meşruiyetinin gerçek teminatı olarak ortaya çıkarmaya imkân verebilir.

Hemen hemen bütün yabancı parlamentolar gibi, bütçe kanununun hazırlanmasına katılımı (“participation”) sınırlı olan Parlamentomuz, büyük iktisadî ve malî tercihlerin ve kamu müdahale alanlarının müzakeresi ile harcamaların sonuçlarının denetlenmesi için bütün yetkilerini kullanmalıdır. Şayet Parlamento kamu dairelerinin işleyişi hakkında sahip olacağı bu bilgiye değer kazandırmasını bilirse, Devletin gelir ve giderleri karşısında, davranışlarda, özellikle idarî makamların davranışlarında, -komşu birçok ülkede de görüldüğü gibi- bir değişiklik ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Muhtemeldir ki, bu atılım (“impulsion”), bizzat Devletin işleyiş mekanizmasının can damarına kadar uzanan daha köklü reformlara girişilmesini kaçınılmaz (“inéluçtable”) kılmaya katkıda bulunacaktır.

## **II. DEVLETİN İŞLEYİŞİNİN İVEDİLİKLE YENİLENMESİNE DUYULAN İHTİYAÇ**

### **A.- “ELE GEÇMEZ BİR REFORM”<sup>(\*)</sup> MU?**

Devletin işleyişinin kökten bir reforma tabi tutulması, bir tasarruf kaynağı olabilir ve tabî ki bu reform devlet memurlarının sayısı meselesine indirgenemez.

#### **1.- 1994’te yapılan tam bir durum tespiti**

Hedeflerinin daha iyi bir şekilde tespiti ve yapısı ile yönetiminin modernizasyonu gereken Fransız Devletin etkinliğinin iyileştirilmesi, uzun yıllardan beri gündemdedir. Bu çerçevede, Başbakan, 8 Kasım 1993 tarihinde, Sayıştay Üyesi olan Bay Jean Picq’in başkanlığındaki bir düşünce topluluğuna (“mission de réflexion”) bir bilanço çıkarma ve teklif yapma görevi tevdi etti.

---

<sup>(\*)</sup> Fransız İhtilâli öncesinde toplanan Meclis o kadar kralcıydı ki, XVIII. Louis, bundan daha âlâsını bulamayacağını düşünüyordu. Buradan “chambre introuvable”, bulunmaz, ele geçmez bir meclis deyimini kalmıştır. (*Le Petit Robert*.) Burada da bu deyim atıf vardır. (*Çevirmenin notu.*)

Bu çalışma sonunda, 1994 Mayıs'ında, eksiksiz bir rapor yayımlandı.<sup>101</sup> Raporun birçok yönünü Bay Jean Picq, Çalışma Grubu huzurunda bahis konusu yaparak tekliflerinin esas itibarıyla uygulamaya konmamış olduğuna işaret etti.

Burada teklif edilen reformların başlıca unsurları üzerinde tekrar durulacaktır. Bu reformların, kamu harcamalarının zapturapt altına alınması açısından çok büyük yansımaları olacaktır ve onların uygulamaya konması için Parlamentonun güçlü bir harekete geçirici rolü oynaması mümkündür.

**a) Merkeziyetçilikten uzaklaştırma tamamlanmalıdır**

Merkeziyetçilikten uzaklaştırmanın üç veçhesi süratle daha iyi bir duruma getirilmelidir: İlk olarak konuya göre merkeziyetçilikten uzaklaştırma (şehirciliğin komünlerin, sosyal meselelerin illerin, meslekî formasyonun bölgelerin işi olması...) ile seviyeye göre merkeziyetçilikten uzaklaşma (orta okulların illerin, liselerin bölgelerin sorumluluğunda olması...); ikinci olarak, bir mahallî idareye özgü olup dolayısıyla diğerlerine yasak olan yetkilerin sınırlarının açık bir şekilde belirlenmemiş olması; son olarak, - mahallî idarecilerin sorumlulaştırılması açısından olumsuz bir faktör olarak- başlıca vasıfları harcamaların aşırı oranda Devlet tarafından finanse edilmesi olan mahallî bütçe mekanizmaları.

Bu üç unsur bir arada yetkilerin birbirine karışmasını, çapraz finansmanların çoğalmasını ve sistemin işleyişindeki genel belirsizliği açıklamaktadır. Bu ortak finansmanlar, prosedürleri içinden çıkılmaz derecede karıştırmakta ve -her partner başarısızlığın ve malî sapmaların sebebi olarak diğerlerini gösterdiğinden- sorumsuzluğu teşvik etmektedir.

Bu kusurlara, aşırı sayıda idarî basamak eklenmektedir. Hiçbir mahallî topluluk bugünün problemlerini çözebilecek durumda görünmemektedir. Şöyle ki: Komün çok kere fazla küçüktür, il fazla tekbiçimlidir ("uniforme") ve bölge de nadiren Avrupa boyutuna uygundur. Komünler arasında gerekli olan elbirliği veya şehir toplulukları teşkili, henüz sınırlı etkiye sahiptir ve halihazırda sık sık bütünü daha da karışık hale gelmesinde rol oynamaktadır. Belli ki bir basamak fazladır.

---

<sup>101</sup> L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde (Fransa'da Devlet. Dünyaya Açık Bir Millete Hizmet Etmek), *La Documentation française - rapports officiels*, 1994.

“Picq heyeti”nin raporu, başlatılmasını ivedi gördüğü şu üç reform teklifinde bulunuyordu:

-*Mahallî yetkilerle ilgili kanun çıkarmak*, böylece her mahallî idarenin yetki sınırlarını tespit etmek, bunun için mecburî yetkiler ile ihtiyarî yetkileri ayırt edip bunların dışında kalanları yasaklamak. Rapora göre, çeşitli mahallî idareler arasında işbirliği yapılabilmesi, ancak bunlar belli sınırlarla çerçevelenmelidir. Bu suretle her birinin sorumlulukları vatandaşlar gözünde daha açık hale getirilmelidir.

-*Ortak finansmanları sınırlamak*: Bay Jean Picq'e göre, yetkilerin açıklığa kavuşturulması, her kamu müdahale alanında “öncü” bir idarî birim tespit etmeye imkân verebilecektir. Çeşitli seviyelerdeki idarî topluluklar (Devlet, bölgeler, iller ve belli başlı komünler), bu şekilde, her bölgede, yatırım programını, üç yıllık bir sözleşme prosedürüne göre belirleyebileceklerdir. Bu programda, mahallî planda öncelikli olduğuna hükmedilen yatırımların listesi yer alacaktır.

-*Kamu politikalarını önce denemek*: 1994'te sunulan rapor, Devleti, yeni kamu politikalarını uygulamaya koymak için, müteşebbis vasıflı bazı mahallî idarelerin varlığını bir avantaj olarak kullanmaya çağırıyordu. Merkeziyetçilikten uzaklaştırma, birkaç hukukî tedbir aldıktan sonra, yeni programları hemen genelleştirmeyip önce onlara deneme fırsatı sağlayabilir. Îlle-et-Vilaine ilinde topluma dahil etmek için asgarî gelir (“revenu minimum d’insertion”) denemesi, projenin, millî ölçekte uygulamaya geçilmeden önce iyileştirilmesine imkân verdi. Deneme usûlüne daha sık bir şekilde başvurulması, arazi üzerinde değişik durumları daha iyi dikkate almaya ve uygulama mümkün olduğu zaman da, kamu politikalarının, günümüzde git gide daha az uygun (“adapté”) görünen tekbiçimli bir uygulamasından kaçınmaya yarayabilir.

Buna çok yakın bir fikir silsilesi içinde, rapor, Avrupa Birliği'ne yetki devri gerçekleştikçe, Devletin, bunlardan gerekli bütün sonuçları (“conséquences”) çıkarması gerektiği sonucuna (“conclusion”) varmaktaydı.

Muhtelif faaliyet alanlarında (bugün için: tarım politikası, ticaret politikası, çevre, araştırma, para, yakında: dışarıdan göç (“immigration”) ile iç güvenlik ve muhtemelen bir gün: savunma) bu şekilde Avrupa ölçeğine yetki devirleri gerçekleşince, Devlet, bir o kadar kendi

müdahalelerini ve hem merkezî, hem de mahallî merkezli yönetim servislerini azaltma yoluna gitmelidir. Bay Jean Picq'e göre, yine burada da, yetkilerin bitişikliği ("juxtaposition des compétences"), bir karışıklık ve yersiz harcamalar kaynağıdır.

***b) Kamuoyuna açık tartışmalar artırılmalı ve zorluklara karşı önlem alınmalıdır***

Toplumsal veya iktisadî kriz baskılarının altında yönetimi yürütmek, bir devlete yöneltilebilecek ciddi bir kınamadır. Zira böyle bir yaklaşımın maliyeti, kamu maliyesi için genellikle pek büyüktür.

Toplumun karmaşıklık ve hareketliliği, -Devletin başlıca görevleri haline gelmesi gereken- geleceğe dönük analizi ve tahmin çalışmasını, geçmişe oranla daha zor, ama çok daha zorunlu kılmaktadır.

Gerekli araçlar mevcuttur; ancak, bunların tekrar harekete geçirilmesine ihtiyaç vardır.

Bu konuda, Kamu Görevi, Devlet Reformu ve Desantralizasyon Bakanının 5 Nisan 1997 tarihinde Bakanlar Kuruluna verdiği bir tebliğ, oldukça cesaret vericidir. Orada yer alan tavsiye şöyledir: «*Her Bakanlık dairesi, bir geleceğe dönük analiz heyeti teşkil etmeli, kamu yönetimi alanında araştırma programlarına katılmalı ve bunların sonuçlarını yayınlamalıdır*». Her halükârda, bu, Bay Jean Picq'in raporlarında yer alan tekliflere verilen ilk cevaptır.

Bu geleceğe dönük analiz ve meseleleri önceden ele alma çalışmasında ("démarche prospective et d'anticipation"), yukarıda görüldüğü gibi, değerlendirme alanında kendisine yeni görevler verilen Plan Genel Komiserliğini de tekrar seferber etmek uygun olur.

Fakat asıl önemli olan, bu geleceğe dönük analizleri (demografik incelemeler, muhtelif iktisadî sektörlerin seyri, köklü sınaî değişimler, bilimsel keşiflerin etkileri, çalışma hayatının seyri gibi), çok kere içine hapsedildikleri gölgeden ve gizlilikten kurtarmaktır.

Devlet, kamuoyu nezdindeki tartışmayı, bilirkişi ve uzmanların çalışmalarının sonuçlarıyla ilgili olarak düzenlemelidir. Bu çalışma sonuçları, Parlamentonun merkezî görevinin yerini almaksızın, daha çok, *Beyaz Kitaplar* halinde yayımlanabilir. Çünkü daha önce Fransa'da pek az yayımlanan bu mahiyetteki bazı kitaplar (meselâ savunma veya

emeklilikle ilgili beyaz kitaplar) derin etki güçlerini (“impact”) ispat etmişlerdir.

Elbette Parlamento bu fikir üretme faaliyetinde lâıyk olduğu yere sahip olmalıdır ve bu incelemeler, özellikle kamu maliyesinin üç yıllık programlanması hakkındaki müzakere sırasında kullanılabilir.

Bütçe programlamasında tespit edilen hedefler, müzakerelerin gün ışığına çıkardığı ihtiyaç ve tahminlere bağılı olabilir. Parlamento bünyesindeki tartışmalar, onları ele almaya imkân verebilir ve bilhassa hedef ve taahhütler politikanın kıblesi haline getirilip (“sanctuariser”) daha sonra uygulanan politikalar hakkında bunların ölçüsüyle (“aune”) hüküm verilebilir.

**c) Ölçülü bir şekilde kanun yapılmalıdır**

Yasama enflasyonu, herkes tarafından eleştirilmektedir. Mevcut olanın yeterince değerlendirmesinin yapılmaması ve önceki sonuçların da yine yeterince dikkate alınmaması, bunun başlıca bir sebebidir.

Eğer 26 Ocak 1998 tarihli genelge ile bildirilen ve bütçe kanunları ile sosyal sigortanın finansman kanunları dahil değişik alanlar için hazırlanan incelemelerin (“études d’impact”) genelleştirilmesi tatminkâr bir şekilde sağlanabilirse, gerçek bir ilerleme kaydedilebilir.

Bu etki incelemelerin kanun tasarıları ekinde yer alması zorunluluğuna titizlikle uyulmasını ve bilhassa, bunların, mevcut hukuku değiştirmenin yararı hakkında veya rakamlara dökülebilen ya da dökülemeyen (“quantifiés ou non”: nicelleştirilebilen veya nicelleştirilemeyen) hedefler ile onlara ulaşmak için teklif edilen araçlar arasında tıpatıp bir uyum (“adéquation”) olup olmadığı hususunda kanun koyucuyu aydınlatması gereken içeriklerinin nitelikli olmasını gözetmek Parla mentonun görevidir.

**2.- Sürekli oluşum halinde bir reform**

Niyet ifade eden açıklamalarla yetinmeyip bilfiil uygulamaya nasıl geçmeli? Özellikle 1994 yılında Devlet reformu hakkındaki raporun yayımlanmasından beri kendimize sormamız gereken soru budur. Bütün resmî açıklamalar bundan esinlenmektedir; fakat somut önlemler henüz pek azdır.

Bu yönde ilk teşebbüs, Başbakanın, Devlet ve kamu hizmetleri reformunun hazırlanıp uygulanmasıyla ilgili olarak yayımladığı 26 Temmuz 1995 tarihli



genelgeyle başlatılmıştı. Bu genelgenin peşinden bir kararname çıkarılmış<sup>102</sup> ve bu da 1998 yılında değiştirilmiştir.

Burada, reformun, Çalışma Grubunun fikrî faaliyetlerinin konusuyla doğrudan ilgili olan cepheleri üzerinde durmakla yetinilecektir.

Başbakan, 1995 yılında öncelikli beş hedef tespit etmişti. Bunlardan şu üçü üzerinde durmak yararlı görünmektedir: İlkin, Devletin görevlerini, diğer kamu aktörlerinin görevleri ile özel sektöre ait olması gereken görevlere nisbetle açıklığa kavuşturmak; ikinci olarak, merkezî seviyede yürütülen yönetim görevlerini azamî ölçüde azaltıp bunları mahallî merkezli dairelere devretmek ve daha az kanun çıkarmak; ve nihayet, kamu yönetimini yenilemek ve bunun sonucu olarak da malî prosedürler ile kamu maliyesi kurallarının modernizasyonunu, Parlamentoyu daha iyi bilgilendirerek ve kamu harcamalarını daha anlaşılır hale getirerek bütçe prosedürünün iyileştirilmesini, Devlet ve sosyal sigorta hesaplarının üç ayda bir yayımlanmasını (ki bu yapıldı) ve bütçe ayarlaması şartlarının gözden geçirilmesini sağlamak.

Genelge bir de şu hususu belirtmekteydi: *«Devlet, malvarlığının daha iyi idare edilmesine dikkat edecek ve bu maksatla arazi ile emlak işlerinden sorumlu bir kuruluş meydana getirilecek, bu kuruluşun da başlıca görevi Devletin gerçek bir malvarlığı muhasebesini ortaya koymak olacaktır.»*

13 Eylül 1995 tarihli kararname, üç yıllık bir süre için, bir Bakanlıklararası Devlet Reformu Komitesi ile bir Devlet Reformu Komiserliği (Teşkilâtı) ihdas etmişti.

Bakanlıklararası Komite, 29 Mayıs 1996 tarihinde, 105 hedef (“orientation”) ve karar yayımlamıştır. Çalışma Grubu, gerçekleştirdiği dinleme oturumları boyunca, bunlardan çoğunun, özellikle bizim uğraştığımız sektörlerde ve daha da özel olarak Devletin malvarlığı hakkında bilgi edinmemizi sağlayan araçların (“outils”) modernizasyonu konusunda, henüz taslak veya tasarı halinde olduğunu tespit etmek zorunda kaldı.

Bay Jean Picq, Parlamentonun bu reformlara iştirakinin başarının anahtarı olduğunu ifade ederken, hiç şüphesiz gayet haklıdır. Her halükârda, Parlamentonun, 1995’de tespit edilen hedeflerin hazırlanması safhasında, pek acı bir şekilde muhatap olarak ortada bulunmamasına üzülme gerekir.

---

<sup>102</sup> 13 Eylül 1995 tarih ve 95-1007 sayılı kararname.

Kamu Görevi, Devlet Reformu ve Desantralizasyon Bakanı, 5 Kasım 1997 tarihinde, reform programını Bakanlar Kuruluna sunarken, son yıllarda benimsenen tedbirleri dikkate almak, fakat bu arada kararlı bir şekilde yöntemi değiştirmek gerektiğine işaret etmiştir.

8 Temmuz 1998 tarihli kararname<sup>103</sup>, Devlet Reformu Komiserliği yerine Bakanlıklararası Devlet Reformu Delegasyonunu ikame etti. Hükümet politikasının hedeflerini tespit etmekle görevli Bakanlıklararası Devlet Reformu Komitesinin ise süresi uzatıldı.

13 Temmuz 1998 tarihli bir Başbakan kararnamesi (“arrêté”), Bakanlıklararası Devlet Reformu Delegasyonunun sorumlu olduğu muhtelif görevleri sıralar. Bu görevler arasında *Devletin malvarlığının yönetim enstrüman ve yöntemlerinin yenilenmesine katkıda bulunmak* da yer almaktadır.

Bu hedef, aynen 1995’de olduğu gibi, **kamu yönetiminin modernizasyonu** sıfatıyla Devlet reformu programında önemli bir yere sahiptir.

5 Kasım 1997 tarihli reform planı, bu başlık altında, Millet Meclisinin kendi yenileştirme teşebbüsünde özellikle üzerinde durması gereken birçok alan öngörmektedir.

Başarılması için, her Bakanlığın, on iki aylık bir süre içinde, birkaç yılı içine alan bir gerçekleştirilecek işler planı sunmakla mükellef tutulduğu kamu maliyesinin iyileştirilmesi, her şeyden önce, **her Bakanlık için, işletme ödenekleri ile personel miktarının birkaç yıla yayılan seyrini tespit eden sözleşmeler** hazırlanmasına bağlıdır.

Bundan sonra söz konusu olan, **dairelerin tam maliyetinin bilinmesi** için bütçe ve muhasebe sisteminin modernizasyonunun incelenmesine devam etmektir.

Ödenekleri büyük kamu politikaları etrafında tekrar gruplandırmak ve dağınık haldeki fasıllarda ne olduğunu açıkça anlamak için **bütçe sınıflandırma sisteminin uyarlanması** (“adaptation de la nomenclature budgétaire”), pek gereklidir.

Fransa’nın bir numaralı emlak sahibinin yönetimini iyileştirmek için, **Devletin gayrimenkul malvarlığının yönetiminin** bir modernleştirilme programı resmen kararlaştırılmış bulunmaktadır.

<sup>103</sup> 13 Eylül 1995 tarihli kararnameyi tadil eden 8 Temmuz 1998 tarih ve 98-573 sayılı kararname.

Son olarak, Devlet, **bir malvarlığı muhasebesi sistemine** sahip olmalıdır.

Devletin malvarlığı politikasının hangi sebeplerle modern bir kamu yönetimi için gerekli bir enstrüman ve ayrıca vergi mükelleflerinin menfaatlerine de riayetkâr olduğunu incelemeye geçmeden önce, Raportörünüz, Parlamenta, bu engin reform sahasında üzerine düşen rolü oynamak ve reformların çıkmaza girmesini engellemek için şunu tavsiye etmektedir: **Bütçe Komisyonu, çok yakında, Kamu Görevi, Devlet Reformu ve Desantralizasyon Bakanı ile Bakanlıklararası Devlet Reformu Delegatesini dinleme oturumuna davet edip** onlarla, bu farklı faaliyet alanlarında (“chantiers”), yola çıkıldıktan on dört ay sonra kaydedilen ilerlemeyle ilgili bir durum değerlendirmesi yapmalıdır. Gerçekten, art arda gelen Hükümetlerin bu konularda çok lâf ettiği, ancak, somut olarak, pek az mesafe katedildiği şeklinde bir izlenim söz konusudur.

### **3.- Reformun merkezinde Devletin malvarlığı politikası bulunmaktadır**

Çalışma Grubu huzurunda birçok kez işaret edilmiş bulunuyor ki, Devlet, borcunun gerçek tutarını da, aktiflerinin içerik ve değerini de kesin bir şekilde bilebilecek durumda değildir.

Dolayısıyla, iyileştirme için gerekli birkaç yolu işaret etmeden önce, ilkin, eldeki malî ve muhasebeye ilişkin bilgilerin içerik ve niteliğinin bir fihristini çıkarmak (“répertories”) uygun olacaktır.

#### **a) Eldeki malî ve muhasebeye ilişkin bilgilerin ne kadar yetersiz olduğunun farkına varılmalıdır**

Kamu harcamalarının zapturapt altına alınması zorunluluğu, Devletin malvarlığının daha yüksek bir performansla yönetimini gerekli kılmaktadır. Fakat bu malvarlığının muhtevası (“consistance”) ile gerçek değerinin hiçbir Millet Hesabında yer almadığı tespit edildiği anda, ilk zorluk kendini göstermektedir.

1992 yılında INSEE (Fransız Devlet İstatistik Enstitüsü) tarafından yapılan bir değerlendirmeye göre, kamu idarelerinin tamamının malvarlığının gayrisafi değeri, 5,7 trilyon Frank olarak hesap edilmiştir. Yine de, sahasında ilk olan bu değerlendirme, değerinin tahmini zor olan pek çok malî dışarıda bırakmıştır.

Devlet bilançosunun pasifi ise, şu şekilde ikiye ayrılmaktadır: Malî borç (devri mümkün olan -“négociable”-: Hazine tahvilleri, carî hesap bonoları; devri mümkün olmayan -“non négociable”-: Hazine tahvilleri, kısa vadeli istikrazlar, Devletin taahhütleri) ve malî olmayan borç (Hazinenin muhbir bankaları ve muhtelif alacaklılar). Bunlara, üçüncü kişi hesabına yönetilen borcu da eklemek gerekir; meselâ Posta ve Telekomünikasyon İdaresinin eski katma bütçe istikrazları bu grupta yer alır.

Günümüzde dikkate alınacak iki büyük sorun vardır: Devletin malî durumunun sunuluş şeklinin kesinlikle samimiyet ilkesine uygun olması ve borcun yönetiminde bir optimizasyon. Bu çifte yöneliş (“orientation”), sadece demokratik bir öncelik teşkil etmekle kalmıyor, fakat, borcun önemli bir kısmı, bilgilenme ve şeffaflık konusunda git gide daha ısrarlı olan dünya piyasalarında pazarlandığı ölçüde, iktisadî bir öncelik de teşkil ediyor.

Üstelik, Avrupa Birliği’ne üye devletlerin malî durumlarının sunuluşunda samimiyet ilkesine riayet, özellikle borçlar ile yıllık finansman ihtiyacı konularında olmak üzere, Avrupa kurumlarının gözetimi altında bulunmaktadır.

Ve nihayet, bu şeffaflık ihtiyacı, Crédit Lyonnais bankasının büyük zararları ve SNCF (Fransız Devlet Demiryolları Şirketi) borçlarının üstlenilmesiyle ilgili tartışmalar dolayısıyla, kamuoyuna da kendini kabul ettirmiştir.

29 Kasım 1962 kamu muhasebesi genel yönetmeliği, kamu muhasebesine, bütçe ve hazine işlemlerinin bilinmesi ve denetlenmesinden başka, (malvarlığının durumunun bilinmesi ve dairelerin maliyet ve randımanının hesaplanması gibi) malvarlığıyla ilgili birçok nihai amaç da atfetmektedir. Fakat, gerçekte, Devlet muhasebesi, malvarlığı mantığına ağırlık vermek yerine, esas itibariyle bir nakit muhasebesi olarak kalmaktadır.

◆ ***Nakit muhasebesi durumu aşılmalıdır***

2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamenin 16. maddesi, kamu muhasebesini, esas itibariyle, bütçe uygulamasının bütçe kanununda yer alan harcama yetkilendirmelerine uygunluk açısından kontrolüne yöneltmektedir. Bununla beraber, 1970 yılından beri, eksiksiz olmasa da, Devletin -malî iştirakler, maddî mevcutlar (“immobilisations corporelles”) ve borçlar başta olmak üzere- aktif ve pasif kalemlerini

gösteren bir malvarlığı muhasebesi uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Fakat bu malvarlığı muhasebesi gerçeğe fazla uygun değildir ve bilhassa, büyük bütçe meselelerinden kopuk olduğundan, kullanılabilirlik alanı oldukça dar kalmaktadır.

◆ ***Aktif kalemlerinin yeterince yarar sağlamayan bir dökümü***

Kamu muhasebesi bilhassa iki yönden eleştiriye uğramaktadır.

İlki şudur: Devlet genel muhasebesinde (“CGE”) tanımlandığı şekliyle Devletin malî iştiraklerinin, Devletin elinde tuttuğu sermaye yüzdesine göre iktisadî teşebbüsün net muhasebe durumu dikkate alınmak suretiyle her yıl tekrar değerlendirmesi yapılmaktadır. Esas alınan değer, iktisadî teşebbüsün bilinen son bilançosuna dayanmakta ve bu yüzden iştirakin piyasa değeriyle Devlet bilançosundaki sırf muhasebe değeri arasında bir fark ortaya çıkmaktadır. Nitekim 1993 yılında dört büyük şirketin özelleştirilmesi sırasında, bunların piyasa değerleri ile Devlet bütçesindeki değerleri arasında %25’lik bir artı fark bulunduğu açıkça ortaya konmuştur.

İkincisi, malî iştiraklerin konsolidasyonunun (birleştirilmesinin) yapılmaması, Devlet portföyünün toptan bir iktisadî vizyonuna sahip olmaya imkân vermemektedir. Ayrıca, bazı azınlık iştirakleri ile tahsisatların büyük bir kısmı hiç muhasebeleştirilmemektedir.

Malî olmayan aktif mevcutlarının da daha iyi bir şekilde sayımı yapılmamaktadır. Hiçbir belgede, gayrimenkul mallar ve para cinsinden değerleri bir araya toplanarak (“agrégation”) ele alınmamakta ve bakım veya koruma rasyoları da hesaplanmamaktadır.

◆ ***Değerlendirmesi eksik yapılan bir borç***

Devletin malî borçları, Devletin uzun vadeli taahhütlerinin tamamını temsil etmemektedir.

Pek çok uzun vadeli masraf (borçlanma masrafı) vardır ki, Devlet, bunları, muhasebeye yansımayan bir takım hukukî ve siyasî mükellefiyetleri gereği ödemektedir. Bunların başlıcası, Devlet memurlarının emeklilik rejiminin sonucu olan masraflardır; fakat Devlet, pek çok kuruluşun borçlarını da garanti etmektedir. Bu taahhütlerin, Devletin bilanço dışı eklerinde çok sınırlı bir kısmının

dökümü çıkarılmakta, Devletin bilançosunda ise onlara hiç yer verilmemektedir.

Mesele, Devletten, şirketlerde olduğu gibi, bütün mükellefiyetleri için ihtiyat ayırmasını istemek değildir. Çünkü onun, en azından, kamu gücünün yetki üstünlüğü gereği, bu mükellefiyetlerinden bir kısmını silme imkânı vardır. Yine de, 1959 kararnamesinde, «muhtemel, acil ve öngörülemeyen harcamalar için ödenekler» gibi “Depo fasıllar” (“chapitres réservoirs”) halinde bazı ihtiyat ayırma şekilleri öngörülmüştür. Fakat sınırlı çaptaki bu ihtiyatlar (“réserves”) bir tarafa bırakılırsa, Devlet, asgarî bir ihtiyat ayırma politikası takip etmektedir. Oysa bütçesel samimiyet ilkesinin gereği odur ki, Devlet bütçesi incelendiğinde, gelecekteki muhtemel dengesizliklerin sebepleri hemen fark edilebilir.

Halihazırda, Devletin net durumunun seyrini öğrenmek de, harcamalarının hangi ölçüde vergiyle, vergi dışı gelirlerle veya borçla finanse edildiğini bilmek de gayet zordur. Devlet, aktiflerinin kârlılığıyla da (“rentabilité”) fazla ilgilenmemekte ve kamu maliyesi, sırf borç veya açıkların GSYİH’ya oranlarının ölçüsüyle değerlendirilmektedir.

***b) Muhasebede modernizasyona ve yönetimde yenileşmeye doğru***

Ancak çekirdek halinde bir malvarlığı politikasının söz konusu olduğu tespiti karşısında, reform perspektiflerinin muhasebenin modernizasyonu ile yönetimin yenileştirilmesine yönelmesi gerekir.

Hemen işin başında, bir kez daha görülmektedir ki, kısa vadeye öncelik veren ve meselâ gayrimenkullerin bakım masraflarının karşılanmasında veya mal teslimatçılarına yapılacak ödemelerde mümkün olduğu kadar geciktirmeyi teşvik eden, böylece birinci örnekte tahribatın artmasına, ikinci örnekte de fevkalade önemli miktarda gecikme zamları (“agio”) ödenmesine sebebiyet veren bütçenin yıllık olması kuralı, etkin bir malvarlığı politikasını zorlaştırmaktadır.

İdarelerin yönetiminin (“gestion”) modernizasyonu, idarelerin, özellikle hedeflerin tayini aracılığıyla, gerçek anlamda yönetilmesini (“gérer”) gerektirmektedir. Öyleyse Bakanlıkların bu yönde organize edilmesi uygun olacaktır ve her Bakan nezdinde bir **Genel İdare Sekreterine** yer verilmesi uygulamasını başlatarak bu organizasyon kolaylaştırılabilir.

Genel İdare Sekreterinin görevi, dairelerin ve sorumluluk merkezlerinin stratejik planını hazırlamak, yönetim göstergelerini izlemek, yıllık raporları düzenlemek ve Bakana bilgi vermek olacaktır.

İşbu raporun diğer bölümlerinde de görüldüğü üzere, reformun harekete itici kuvveti (“moteur”), **Devletin bir malvarlığı muhasebesinin ortaya çıkaracağı bilgi unsurları ile bu muhasebenin aydınlatacağı bütçe tercihlerini birbirine yaklaştırmaktan** ibaret olmalıdır. Gerçekten, malvarlığı bilgileri, bütçe sürecinden kopuk oldukları sürece, önemsenmeyecektir. Buna karşılık, borçlanılmış, ama henüz ödenmemiş harcamaları aynı bütçe uygulamasına dahil eden bir “tahakkuk etmiş haklar cinsinden muhasebe” («comptabilité en ‘droits constatés’») kabul edilmesi, bütünün anlaşılabilirliği ve samimiyet ilkesine uygunluğu üzerinde pek büyük etki gösterecektir.

Bunun zorunlu sonucu olarak, bütçe kanun tasarılarına, küçük çapta bile olsa, amortisman ve ihtiyat akçesi konulacaktır. Bu ise, bütçe taahhütlerinin birkaç yılı kapsayan bir yaklaşımla ele alınmasını kolaylaştıracak, Parlametonun ve beraberinde yöneticilerin zaman ufkunu genişletecektir.

Bu yaklaştırmayı nasıl sağlamalı?

Dönemin içine “kayan bir bütçe” (“budget glissant”) teşkil edilerek yapılacak üç yıllık bütçe programlaması (ki bu başka sebeplerle de arzu edilir), burada da, büyük bir ihtiyaç olarak kendini göstermektedir. Fakat buna şu şart eklenmelidir: Bu “kayan tahmin” (“prévision glissante”), Devlet gelir ve giderlerinin mekanik seyrinin üç yıllık projeksiyonlarını içermelidir. Oysa günümüzde bu çeşit bilgiler, Bütçe Müdürlüğü bünyesinde dahili kullanımla sınırlı kalmaktadır. Özellikle teklif edilen bütün yeni tedbirler için durumun böyle olduğu söylenebilir.

Başka iki bilgi türü daha, meselâ ekler halinde, bütçe müzakeresine ışık tutabilecektir.

İlkin, **bilanço dışı taahhütlerle** ilgili bir bilgilendirme, mevzuat sabit kalmak üzere, malî taahhütlerin birleştirici bir şekilde değerlendirmesini yapabilir ve gerektiğinde, gelecekteki malî dengesizlik risklerini açıkça ortaya koyabilir.

Bu bilgilendirmenin şu üç büyük başlık altında toplanabilecek konularla ilgili olması gerekir: Başta emeklilik olmak üzere sosyal taahhütler, malî

taahhütler (borçların yönetimi) ve sigorta teminatları (Devlet sorumluluğunda sigorta, ihracat kredi-sigortası).

İkinci olarak, **Devlet iştirakleriyle** ilgili bir bilgilendirme de çok gereklidir. Böylece söz konusu olabilecekler şunlardır: Bu iştiraklerin değerlerinin seyrini özetlemek ve -izin verilen yeniden sermayeleştirmelerin (“recapitalisations accordées”) bir bilançosuyla ve gelecek üç yıl zarfında yapılması düşünülen temlikler (“cessions”) ile yeniden sermayeleştirmelerin (“recapitalisation”: yeniden sermayeye ekleme, katma) yol gösterici mahiyetteki bir planıyla (“plan indicatif”) birlikte- Devlet taahhütlerinin bir dökümünü çıkarmak (“recenser”).

Harcamaların üç yıllık bir yaklaşımla ele alınması, malvarlığı muhasebesinin geliştirilmesi ve denetimler ile kamu yönetiminin değerlendirilmesinin sistemleştirilmesi, kamu idarelerinin sorumluları için bir nevi bir gösterge tablosu (“tableau de bord”; kontrol tablosu) oluşturmaya ve onların yönetimlerini geliştirmeye (“faire évoluer”) imkân verebilir.

Fakat, menkul ve gayrimenkul yönetiminin dinamikleştirilmesi ve denetimlerin geliştirilmesi yeterli olmayacaktır. Çünkü Çalışma Grubu huzurunda da defalarca dile getirildiği üzere, Devlet memurlarını daha iyi bir yönetim doğrultusunda harekete geçmeye daha fazla motive etmek gerekir.

Değerlendirme sonuçlarını dikkate alarak denetim ve sorumlulukların güçlendirilmesinin karşı ayağı, yöneticiler (“gestionnaires”) için daha büyük bir hareket serbestisi ve gerçekleştirilen tasarruflardan avantaj elde etme imkânı olmalıdır.

Büyük Bakanlık müdürlükleri ile mahallî merkezli dairelerin bütçeyle daha fazla ilgilenmelerini sağlayacak bir mekanizma, harcamaların birkaç yıllık programlama sözleşmeleri halinde ortaya konmalıdır. Hatta bu **işletme** (“fonctionnement”) **ödeneklerini toptanlaştırma** mantığı, harcamaların yeniden ayrıntılı dağıtımına (“redéploiements des dépenses”) ve muhtelif kalemlerde sağlanan ödenek tasarruflarının diğer kalemlere aktarılmasına (“reports”) imkân verebilir.

Ancak, yönetim araçları da (“outils de gestion”), hukukî sınırlamalar hafifletilmesi -özellikle gayrimenkul yönetimindeki sınırlamaların (meselâ kira olarak kredi -“crédit-bail”- ya da satın alma veya malların kiralınması



arasında tercih yapabilme imkânının tanınması suretiyle) hafifletilmesi ile personel yönetimindeki kayıtlamaların (meselâ sözleşme seçimi ya da personelin yeniden dağıtım imkânının tanınması suretiyle) hafifletilmesi-yoluyla daha fazla etkinleştirilmelidir.

Son olarak, bilhassa, France Télécom (şirketi) Başkanı ve İstihdam İçin Millî Ajans (Fransız İş ve İşçi Bulma Kurumu) eski idarecisi Bay Michel Bon tarafından da tavsiye edildiği üzere, Bakanlıklar arasında, ama aynı zamanda yabancı idareler ve hatta özel sektörle, tecrübe ve iyi uygulamalar (“bonnes pratiques”) alışverişinin genelleştirilmesi gerekir.

Bu yeniliklerin başlatılması ve özellikle de “tahakkuk etmiş haklar cinsinden muhasebe”ye (“comptabilité en droits constatés”) geçiş pek çok engele çarpmakta ve organik kararnamede önemli tadilat gerektirmektedir. Hiç şüphesiz, bu reformları kaçınılmaz kılmak için, aşama aşama yol almak (“procéder”) ve bir kez daha, Parlamentonun denetleme ve değerlendirme görevleriyle harekete geçmesine güvenmek gerekecektir.

Devlet reformunun nihaî gayesi, özellikle, kamu harcamalarında artan bir etkinliğe ağırlık kazandırmaktır. Öyleyse bu reform, bütçe prosedürü meselesini ele almadan yürütülmemeli, bu açıdan, bütçe kanun tasarısını inceleme yöntemlerimizin derinlemesine tartışmaya açılmasıyla sonuçlanmalıdır.

## **B.- KAMU HARCAMALARINDA ARTAN BİR ETKİNLİĞE YARAYACAK ŞEKİLDE YENİLENMİŞ BİR BÜTÇE PROSEDÜRÜ**

Yukarıda da görüldüğü gibi, bütçe prosedürümüz, iki büyük boşluktan zarar görmektedir.

Önce, Parlamentonun, kamu maliyemizin büyük stratejik meseleleri hakkında görüş belirtmesine imkân vermemektedir. Parlamento, kamu harcamalarını, bütün halinde kavrayamamakta ve onların takip edeceği seyrin perspektifleri görüş belirtme durumda bulunmamaktadır. Bu açıdan, bütçe açığı ile kamu borçlarının seyrinin üç yıllık perspektiflerinin hazırlanması zorunluluğunu getiren Maastricht Anlaşması ile İstikrar ve Büyüme Pakti tarafından empoze edilen disiplin veya zorunlu kesenekler gibi bundan böyle Fransız kamu maliyesi üzerinde kendini hissettiren sınırlamaların hep Topluluk kurumları kanalıyla devreye girmiş olması, düşündürücü bir husustur.

Sonra, bütçe prosedürümüz, kamu harcamalarını etkinlik açısından anlamaya imkân vermemekte, harcamalara öncelik tanıyıp sonuçları ikinci plana atan bir mantığa hapsolmuş bulunmaktadır. Kamu politikalarında anlaşılabilirlik olmamasından başka, bundan, idarelerin sorumsuzlaştırılması sonucu ortaya çıkmakta, idarelerin, muhasebe kurallarına uymak şartıyla, yapılan harcamaların etkinliği hususunda hesap vermek gibi bir mükellefiyetleri hemen hemen bulunmamaktadır. Oysa, kamu gelirlerinde kitleleşme olgusunun damgasını vurduğu halihazırdaki dönem, “oyunun kurallarını değiştirerek” bu mantıktan çıkmayı dayatmaktadır.

Çalışma Grubumuzun son aşamada bütçe prosedürümüzün reformuyla ilgili olarak ulaştığı sonuçlar, bu iki hedefe, yani kamu maliyesinin büyük stratejik meselelerinin kavranması ile kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülmesi hedefleri doğrultusundadır.

### **1.- Bütçe prosedürümüzün şeffaflık kusuruna çare bulunmalıdır**

Parlamentoya kamu maliyesine “tekrar sahiplenme” imkânı vermek için, bütçe prosedürümüzün şeffaflığını belirgin bir şekilde iyileştirmek uygun olacaktır. Bu şeffaflık kavramı, iki cephelidir: Bir yanda kamu maliyemizin anlaşılabilirliği ve öte yanda kamu hesaplarında samimiyet ilkesine uyulması bulunmaktadır.

#### **a) Kamu maliyesinin anlaşılabilirliği artırılmalıdır**

Raportörünüzün daha önce de üzerinde durmuş olduğu gibi, Parlamento, Hükûmetten ve muhtelif kamu kurumlarından gelen büyük miktarda bir bilgi akışına muhataptır. Ne var ki, bu veriler, milletvekillerinin, kamu maliyemizin takip ettiği seyirden ayrılmaz olan gerçek büyük meseleleri kavramaya imkân vermemektedir. Dolayısıyla, bu bilgi yığınının beraberinde, Parlamentonun, kamu politikalarını çerçeveleyen makro plandaki malî sınırlamaları da dahil ederek anlamlı bir şekilde görüş belirtmebini sağlayacak sentez dokümanlarının bulunması gerekir.

#### **◆ Bütçe yöneltme müzakeresi dolayısıyla**

##### **•Kamu hesaplarının bir konsolidasyonu**

- İlk olarak, Parlamentonun elinde, **kamu hesaplarının** (yani Devlet hesaplarının, onun kamu müesseselerinin, mahallî idareler hesaplarının ve sosyal hesapların) **konsolide edilmiş bir sunuluş şeklinin** bulunması uygun olur.

Gerçekten, hatırlatalım ki, aşağıdaki tablonun da açıkça gösterdiği gibi, Devletin sadece harcamalarının dikkate alınması, kamu harcamalarının gerçek durumu hakkında bir hükme varmaya artık imkân vermemektedir. Mahallî idareler tarafından veya sosyal hesaplar kanalıyla gerçekleştirilen harcamalar, kamu alanı müdahalelerinde artan bir dilimi temsil etmektedir. Zaten bunun içindir ki, Topluluk kurumları, artık sadece Devlet harcamaları temelinde değil, kamu idarelerinin harcamalarını esas alarak muhakeme yürütmektedir.

### **KAMU HARCAMALARININ GSYİH'YA ORANI<sup>(\*)</sup>**

*(GSYİH'nın %'si cinsinden)*

	1987	1994	1995	1996	1997
Devlet	22,1	21,9	21,4	21,4	<b>21,1</b>
Çeşitli merkezî idare kuruluşları	3,3	4,0	4,1	3,6	<b>3,4</b>
Mahallî kamu idareleri	9,5	10,5	10,5	10,4	<b>10,4</b>
Sosyal sigorta idareleri	22,5	24,2	24,3	24,7	<b>24,6</b>
<b>Kamu idareleri<sup>(1)</sup></b>	<b>51,7</b>	<b>54,8</b>	<b>54,6</b>	<b>55,2</b>	<b>54,7</b>

<sup>(1)</sup> Kamu harcamalarının tamamının toplamı konsolidasyon işlemleri sebebiyle bileşenlerinin toplamından fazla tutmaktadır.

<sup>(\*)</sup> Bazı gelirlerin çıkarılmasıyla muhasebeleştirilen 4. gelir (R 671) kamu harcamalarına dahil değildir.

**Kaynak:** *Comptes de la Nation 1997, INSEE - Direction de la Prévision - publiés dans "Les comptes des administrations publiques en 1997", n° 581- avril 1998.*

Öte yandan bir de şu hususa dikkat çekelim: Sosyal harcamaların dinamiği, sosyal kesintiler ile Devlet yararına kesintilerin git gide birbirine daha fazla dolaşması ("enchevêtrement") sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, kesintiler seviyesinde de konsolidasyona başvurmayı gerektirmektedir.

- Bu konsolidasyon zorunluluğunun gerekli sonucu olarak, Devlet reformunun gerektirdiği tedbirler ortada dönen büyük meblağları ("les masses en jeu") tam olarak kavramaya imkân verir vermez, Parlamenteoya, Devletin ve KİT'lerin -ekinde üç veya beş yıllık projeksiyonların yer aldığı- bir bilançosu ile bilanço dışının verilmesi gerekir.

Bu doküman, Devletin, özellikle Devlet memurlarının emeklilikleri ile kamu borçları konularındaki uzun vadeli taahhütlerinin boyutunu

anlamaya ve -özellikle emlak konusunda olmak üzere- Devlet aktiflerinin bir değerlendirmesini yapmaya imkân verebilecektir. Böylece Parlamentonun elinde, Devlet hesaplarının toptan ve uzun vadeli bir analizi bulunabilecek, bu da, onun, Devletin uzun vadeli taahhütlerine bağlı gelişmeleri, şeffaf ve demokratik bir tartışma zemininde, önceden tahmin etmesine imkân verebilecektir.

Bu arada, KİT'ler için de aynı şekilde bir yaklaşımın uygulamaya konması gerektiğine dikkat çekmiş olalım. Halihazırda, Devletin, iştirakleri sayesinde yoksullaştığını mı, yoksa zenginleştiğini mi belirlemek imkânsızdır. Bu konuda iktisadî ve malî mahiyette muhtelif hükümler içeren 1994 kanunu<sup>104</sup>, bundan böyle, KİT'lerin, -bunların bilanço dışı taahhütlerini de içeren- konsolide hesaplarının yayınlanmasını öngörmektedir. Şimdiden bu mahiyette dört rapor sunulmuş olmakla beraber, bunlar, KİT'lerin bir bütün halinde durumlarını kavramaya imkân vermemektedir; zira bunlarda konsolidasyon, esas itibarıyla, ayrı ayrı her bir KİT'e göre sunulmakta, derli toplu bir fikir edinmeyi sağlayacak bilgiler yetersiz kalmaktadır.

•Devlet harcamalarının görevlere göre birkaç yıllık projeksiyonları

Kamu hesaplarının bu sunuluş şekli, Hükümet tarafından bütçe yöneltme müzakeresi sırasında sunulacak birkaç yıllık projeksiyonlarla tamamlanmalıdır.

Bu çalışma, kamu maliyemizin “büyük bakiyeleri” için artık başlatılmış bulunmaktadır. Gerçekten, Topluluk İstikrar ve Büyüme Paktının hükümleri, her üye devletin, partnerlerine, kamu borçları, kamu açığı ve zorunlu kesenekler konusunda üç yıllık projeksiyonlar sunmasını öngörmektedir.

Bütçe prosedürümüzün bir yıllık katı çerçevesinden kurtulmak için, bu dokümanların, harcamalar ve gelirler konusundaki projeksiyonlarla tamamlanması uygun olacaktır. Gerçekten, bir yıllık çerçeve, kamu politikalarının anlaşılabilirliği önünde bir engel teşkil edebilir. Öte yandan, birkaç yıllık projeksiyonlar, kamu harcamalarının ulaştığı

---

<sup>104</sup> *İktisadî ve malî muhtelif hükümler içeren 8 Ağustos 1994 tarih ve 94-679 sayılı olup 10 Ağustos 1994 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan kanunun 20. maddesi.*

seviye ve büyük politikalara tahsis edilen araçlar hakkında müzakerede bulunma imkânı vermek gibi bir yarar da sağlayabilir.

Bu maksatla, bu projeksiyonların, Devletin harcamalarını, sosyal harcamaları ve mahallî idarelerin harcamalarını ayrıntılandıran (“détailler”) kamu harcamaları azamî profilleri (“profils maxima de dépense publique”) sunmaları gerekir. Bundan sonra, Devlet harcamalarının büyük görevlere göre dağıtımı yapılacak (“ventiler”), bir kez Devlet reformu fiilî hale gelince de, bunlar ayrıntılandırılacaktır. Bu büyük fonksiyonlar, özellikle şu konulardaki harcamalarla ilgili olabilir:

- Devletin hükümdarlık [temel] görevleri (“missions régaliennes de l’Etat”);
- Ekonomi ve istihdam;
- Eğitim;
- Yardım ve sosyal dayanışma;
- Çevrenin korunması.

Bu projeksiyonlar, ya beş yıllık bir ufka (ki bunun avantajı milletvekillerinin beş yıllık olan vekâlet -görev- sürelerine uygun olmasıdır), ya da üç yıllık bir ufka (ki bu, uygulamanın zorluğu dikkate alındığında daha gerçekçi görünmektedir) göre gerçekleştirilebilir ve kamu maliyesinin idaresini kaskatı bir cendere içine almamak için, kaygan (“glissant”), yani her yıl gözden geçirilebilir (“révisable”) olabilir.

Bu uygulama, kesinti (“prélèvement”: vergi) kategorilerine göre gelirler alanında da uygulamaya konabilir.

Raportörünüz, son olarak, bir de bu projenin yapılabilirliğine (“faisabilité”: fizibilite) değinecektir. Gerçekten, sanayileşmiş ülkelerin çoğu, bütçe prosedürlerine, kamu maliyelerini orta vadede yönetmelerine imkân veren birkaç yıllık projeksiyonlar dahil etmiş bulunmaktadır. Meselâ Almanya’da, bütçe belgeleri, beş yıllık bir süreye yayılan ve kırk kadar göreve (“fonction”) dağıtımı yapılmış kamu harcamalarının takip ettiği seyri belirten bir malî planla tamamlanmaktadır. Demek ki, Fransa, birkaç yıllık çalışmalar

alanında, en kısa zamanda telâfi edilmesi gereken gecikmelerden zarar görmektedir.

- Devlet harcamalarının yatırım harcamaları ile işletme (“fonctionnement”) harcamalarını birbirinden ayıran bir sunuş şekli

Parlamentoya iletilen bütçe belgeleri, bütçe müzakerelerine stratejik bir boyut kazandırmaya elvermemektedir. Asıl büyük meseleler ortaya çıkmamaktadır.

Buna karşılık, Devlet hesaplarının, mahallî idareler için yürürlükte olan kurallardan esinlenerek ve yatırım harcamaları ile işletme harcamalarını birbirinden ayırarak sunulması, kamu maliyemizin büyük meselelerinin kamu borçlarımızın azaltılmasına bağlı olduğunu açıkça ortaya çıkarabilecektir. Gerçekten, hatırlatalım ki, bu alandaki tek deneme olan 1996 bütçe yöneltme müzakeresi, Fransa'nın, işletme harcamalarını finanse etmek ve borçlarını ödemek için istikraza başvurduğuna dikkat çekmişti. Başka deyişle, Devletin uzun vadeli kaynakları, esas olarak, “ay sonlarını çıkarmak” için kullanılmaktaydı. Raportörünüz, 1996'da kabul edilen siyasetle damgalanmış yaklaşımı aşmak gerektiğine dair önceki gözlemlerini tekrarlayarak, müzakerenin, bu boyutu da dikkate alabilmesinin gereğine inanmaktadır.

Gerçekten, şu husus önemlidir: Devlet hesaplarının böyle bir şemaya göre sunulması, kamu maliyemizin seyrinde rol oynayan gerçek meseleleri gün ışığına çıkarmaya yarayabilir.

Muhakkak ki, bu yaklaşımın incelikle uygulamaya konması gerekir. Özellikle eğitim ve araştırma alanlarında harcamaların sınıflandırmasını büyük bir dikkatle yaparak bunların iktisadî etkilerini de hesaba katmak uygun olacaktır.

Bu şartla, Raportörünüz, **Devlet harcamalarının, işletme harcamaları ile yatırım harcamalarını birbirinden ayırarak sunulmasını**, böylece Almanya'da veya mahallî idarelerde olduğu gibi, sonunda denge halinde bir işletme kesimine (“une section de fonctionnement”) kavuşulması yönünde yol almayı yürekten dilemektedir.

Nitekim, bu anlayışla, Alman Anayasasının 115. maddesi de, istikraza başvurma imkânlarını şu hükümlerle büyük ölçüde kısıtlamaktadır:

«İstikraz geliri, bütçeye konulan yatırım ödeneklerinin tutarını aşamaz»; yani uzun vadeli gelirlerle, ancak uzun vadeli giderler finanse edilebilir.<sup>105</sup> Bu hüküm, Alman idarî makamlarına, denk bir işletme bütçesi sunmayı zorunlu kılmaktadır. Yine de, belirtmiş olalım ki, Bund'un (Federal Alman Cumhuriyetinin) sırtındaki sorumluluklar, Länder'ler (eyaletler) tarafından oynanan rol sebebiyle, özellikle eğitim alanında, Fransız Devletinin sorumluluklarından dikkati çekecek ölçüde şekilde daha azdır.

Bu bilgilerin tamamının (konsolide hesaplar, birkaç yıllık projeksiyonlar, Devlet harcamalarının yatırım ve işletme harcamalarını ayırt ederek sunulması), Parlamente'ya, ilkbahardaki bütçe yöneltme müzakeresi sırasında iletilmesi uygun olur.

Böylece, Meclisler, kamu maliyemizin seyrine bağlı büyük stratejik meseleleri ele alma imkânına kavuşabileceklerdir.

#### ◆ *Yasama prosedürü sırasında*

Geleceğe dönük bu çalışma ("démarche prospective"), yasama prosedürünün tamamını da ağ gibi sarmalıdır.

Gerçekten de, Fransa'da yasama prosedürü, bütçeye ilişkin sonuçlarıyla temassız olma gibi bir kusurla malüldür. Çünkü Parlamente'nin elinde, kabul edilen kanunların, sadece ekonomi açısından değil, vatandaş veya çevre açısından da maliyetini tahmin etmek için pek az malzeme vardır.

Bunun içindir ki, kanun tasarılarının beraberinde, ya -yasama maliyetindeki metinler için- **etki incelemeleri** ("études d'impact"), ya da -vergiyle veya sosyal primlerle ilgili reform tasarıları için- **simülasyonlar** bulunması uygun olacaktır.

- Bu maksatla, *etki notlarının* ("notes d'impact") genelleştirilmesine ilişkin 26 Ocak 1998 tarihli genelgenin hükümlerinin titizlikle uygulamaya konması gerekir.

Bu genelgenin amacını hatırlatalım: «*Kullanılması düşünülen araçların idarî, hukukî, sosyal, iktisadî ve bütçesel sonuçlarını önceden tahminen hesaplamak ve bu araçların sonuçlarının*

---

<sup>105</sup> İşbu 115. maddede, şöyle bir istisnâ hüküm de yer almaktadır: «Toptan iktisadî dengede ortaya çıkan bozulmayla mücadele etmek için» bu kural uygulanmayabilir.

*tamamının, kamu kararından önce göz önünde bulundurulduğundan kanıtlara dayanarak emin olmak».*

Bu etki notlarında şu gibi hususlar yer almalıdır: «*Mevzuatın ve uygulanabilir hukukî tasarrufların (“réglementation applicable”) tam bir durum tespitini yaparak, hukukun mevcut durumunda yapılan değişikliklerin çapını ve bunların ortaya konan hedeflere tipatıp uygun olup olmadığını gözler önüne sermek*», (...) «*yeni normların idarî basitleştirme amacı açısından etki gücünü (“impact”) ve bilhassa bunların, şirketler ve diğer kullanıcı kategorilerine yüklediği formaliteler bakımından sonuçlarını ortaya koymak*», (...) «*teklif edilen tedbirlerin mikroekonomik ve makroekonomik yansımalarının toptan bir analizini sunmak*» ve bu arada bu tedbirlerin sonucu olan maliyeti ve onların istihdam üzerindeki etkilerini belirtmek, (...) «*sadece Devlet için değil, fakat aynı zamanda mahallî idareler, kamu müesseseleri, KİT’ler veya sosyal hesaplar için de yeni hükümlerin bütçeye ilişkin sonuçlarını tek tek tespit etmek*», (...) «*nicel ve nitel bakımdan (...) bir maliyet-avantajlar bilançosu düzenlemek*» (...) ve beraberinde belli başlı alternatif tedbirleri göstermek ve son olarak, «*metnin uygulama değerlendirmesini izlemeye imkân verecek bir mekanizma*» geliştirmek. Bu etki incelemeleri, sistemli bir şekilde, Parlamento’ya havale edilen kanun tasarılarının hepsine eklenebilir.

İddialı bir şekilde (“de manière ambitieuse”) hazırlanacak bu notlar, Parlamento’nun isteklerine cevap verebilir. Yalnız, bunun için, bahsi geçen genelgenin titizlikle uygulanması gerekir. Bu konuda, Meclisimizin, bu mekanizmanın ancak sınırlı bir şekilde somutlaştırıldığını kaydettiğini de belirtmiş olalım.

- Vergisel ve sosyal kesintilerle (“prélèvements fiscaux et sociaux”) ilgili reform tasarılarının, sistemli bir şekilde *simülasyonlara* konu olması gerekir.

İlk aşamada, bu simülasyonlar, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır ve Meclisimiz de, kendi imkânlarıyla veya gerektiğinde, dışarıdan bir kuruluşa müracaat ederek, bir karşı-bilirkişi raporu (“contre-expertise”) gerçekleştirme hakkını muhafaza eder. Bu hususla ilgili olarak hatırlatalım ki, her daimî komisyonun elinde, bu çeşit incelemelere girişmek için bütçe ödenekleri bulunmaktadır.



Son aşamada ise, Bütçe Komisyonunun kendi simülasyon programlarına sahip olması pek gerekli görünmektedir. Bu maksatla, bir taraftan Komisyonun, Maliye Bakanlığının toptan vergi verileri tabanına doğrudan girebilme imkânının olması, diğer taraftan da, bu verilerden hareketle gerekli simülasyonları gerçekleştirebilecek yazılımların (“logiciels”) hizmete konması çok iyi olur.

Kamu maliyemizin anlaşılabilirliğini artırmaya yönelik bu şeffaflık çabası, tek başına, Parlamento'ya, bütçe konusunda ona ait olması gereken rolü vermeye yetmez; aynı zamanda, ona iletilen verilerin doğru bir şekilde değerlendirmesinin yapılmasına da dikkat etmek uygun olacaktır.

***b) Kamu hesapları samimiyet ilkesine daha uygun hale getirilmelidir***

Çalışma Grubumuzun dinleme oturumlarında konuşan kişilerin çoğu, bütçe prosedürümüzün yetersizliklerini vurgulamışlardır. Gerçekten de, her Hükûmet, daha küçük bir kamu açığı sergilemek için, şu veya bu derecede, muhasebe hilelerine başvurmaktadır.

***◆ Organik kararnamenin bir reformdan geçmesinin kaçınılmazlığı***

Hükûmete empoze edilmek üzere, kamu hesaplarının teslimini bir takım katı kurallara bağlamak, temenniye şayandır. Bu maksatla, 2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamede reform yapılmasına yönelik geniş bir çalışma alanı parlamenterlerin önünde durmaktadır.

Çalışma Grubumuzun amacı, muhtelif Hükûmetlerin başvurduğu çeşitli hileleri eksiksiz bir şekilde ortaya koymaya çalışmak değildi. Dolayısıyla, Raportörünüz, kamu hesaplarının bizatihî sunuluş kurallarından ileri gelen başlıca boşluklara, Çalışma Grubunun dinleme oturumlarında konuşan kişilerin öne çıkardıkları şekilde değinmekle yetinecektir.

- Yukarıda görüldüğü gibi, kamu muhasebemiz, esas itibariyle, hazine (nakit) akışlarını kaydetmektedir. Şu halde, henüz kapanmamış işlemleri veya yatırımların amortismanlarına ya da ödenecek masraflar için ayrılan ihtiyatlara bağlı gelecekteki masrafları kavramaya imkân vermemektedir.

Onun için, masraflar ile gelirleri doğurucu olgunun (“fait générateur”) uygulanmasına bağlayan **“tahakkuk etmiş haklar cinsinden bir**

**uygulama muhasebesi”ne** (“une comptabilité d’exercice en droits constatés”) **geçmek** gerekli görünmektedir.<sup>106</sup>

Zaten -belirtmekte yarar var- bu reformun önüne geçilemez. Çünkü Avrupa hesaplarının yeni sistemiyle ilgili “SEC 1995” direktifi, 1999 yılından itibaren, nakit muhasebesi mekanizmalarına ilâve olarak, kamu idarelerinin finansman ihtiyacının tahakkuk etmiş haklar cinsinden (“en droits constatés”) hesaplarını zorunlu kılmayı hedef almaktadır.

- Bazı bütçe tahsisatları, Sayıştay tarafından muntazaman eleştirildiği üzere, kronik bir şekilde eksik değerlendirme konusu olmaktadır. Bilhassa bazı tahminî ödenekler için durum böyledir. Dolayısıyla, *muhtelif bütçe tahsisatlarını daha doğru bir şekilde değerlendirmek* uygun olacaktır.
- Bütçe harcamaları ile Hazine harcamaları arasında yapılan ayırım* da, Devlet bütçesi tarafından üstlenilen masrafları azaltmayı hedef alan işlemlere yol açmaktadır. Bu husus özellikle şu olayda barizdir: Devlet, sosyal sigortanın 110 milyar Frank gibi önemli bir borcunu üstlenirken, kısa vadeli bir avans mekanizmasını uzun vadeli bir ikraza dönüştürmüş ve ikraz meblağı bütçede yer almamıştır. Demek ki, Hazine işlemlerini daha büyük bir titizlikle tanımlamak için bu ayırım üzerinde de bir fikir imaline başlamak uygun olacaktır.
- Gelirler konusunda en çok ileri sürülen eleştirilerden birisi, *yardım fonlarının* (“fonds de concours”) prosedürüyle ilgilidir. Gerçekten de, belli başlı fonların tutarları önceden bilinmekte ve İdare tarafından, kendi gelir tahminlerinde, dahilî olarak (“en interne”) hesaba katılmaktadır. Öyleyse arzu edilir ki, bundan böyle, en azından 100 milyon Frangın üstündeki yardım fonları için, ilgili meblağlar gelir kaydedilsin.
- Parlamentoya havale edilen bütçe kanun tasarısında gelirlerin tamamı gözükmemektedir. Nitekim, organik kararnamenin 31. maddesinin hükümlerine aykırı olarak, tasarı, «istikraz ve hazine gelirlerine» ilişkin hiçbir tahminî hesap içermemekte, sadece, gayet basit bir şekilde, istikraza başvurmak için bir prensip yetkilendirmesine yer vermektedir.

---

<sup>106</sup> Bu konuda şu hususa da dikkat çekmiş olalım ki böyle bir reform, *fülen* (“ipso facto”: bizzat bu olgunun kaçınılmaz bir sonucu olarak) *giderlerin bir uygulama döneminden diğerine aktarılması imkânlarını ortadan kaldıracaktır.*

Böylece Parlamento, Fransa'nın gerçek borçlanma seviyesi hakkında görüş belirtmekten âcizdir. Onun için, başlangıçtaki bütçe kanununa yapılması düşünülen istikraz meblağının kaydedilmesi ve bununla birlikte borcun yönetim metodlarına ilişkin bilgilere de yer verilmesi uygun olacaktır.

Bu reform, sadece uygulamaya konulmakla kalmamalı, aynı zamanda müeyyidelerle de desteklenmelidir. Gerçekten, bütçe prosedürümüzün en büyük boşluklarından birisi, hiçbir bağımsız organın, Hükûmet projeleri hakkında, görüş belirtmemesidir.

◆ ***Sayıştaya önceden danışılması***

Dolayısıyla, Hükûmetçe sunulan bütçe kanun tasarısı hakkında kendine önceden başvurulacak bağımsız bir organın öngörülmesi uygun olacaktır. Raportörünüze göre, Sayıştay, hesapların hukukî denetimi ile kamu yönetiminin idarî denetimi (“contrôle administratif de la gestion publique”) alanlarında sahip olduğu ehliyet ve yetkiler (“compétences”) sebebiyle, Hükûmetin bütçe kanun tasarılarının samimiyet ilkesine uygunluğu hakkında bildirmeye en ehil (“compétent”) organdır. Zaten bu teklif, Çalışma Grubumuzun dinleme oturumlarındaki konuşmalarından birinde, Sayıştay Birinci Başkanı Bay Pierre Joxe tarafından da yapılmıştır.

Sayıştay, bu suretle, bütçe kanun tasarısında yer alan bütçesel verilerin samimiyet ilkesine uygunluğu hakkında görüş bildirmek durumunda olacaktır.

Bu prosedür, sırf mevcudiyetiyle dahi, yürütmenin, kamu hesapları üzerinde “oynama” (“manipulation”) zaafına (“tentation”) karşı hazırlıklı olmasına yetebilecektir. Hükûmet tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarısını *önceden* (“ex-ante”) değerlendirmekle görevli Sayıştaya başvurulmasının (“saisine”) önleyici mahiyette olması, sunulan verilerin daha büyük bir güvenilirlik derecesini haiz olması şeklinde kendini gösterebilecektir.

Kamu maliyemizin bu daha fazla şeffaflaşması zorunluluğunun ötesinde, kamu harcamalarının performansını iyileştirmek için Parlamantonun elinde bulunan imkânlar üzerinde kafa yormak uygun olacaktır. Bütçe prosedürümüzün temel vasfı olan hantallığını dikkate

alınca, bu bütçe dönemi, bütçe prosedürümüzün kökten yenilenmesini gerektirmektedir.

## **2.- Kamu harcamalarının performansı iyileştirilmelidir**

Kamu harcamalarının ulaştığı seviye, vergi ve masrafların ağırlığı, kamu harcamalarının git gide azalması ve bütçesel manevra alanının yokluğu, bizzat kamu yönetim mantığını değiştirip bir etkinlik mantığına ağırlık vermemiz gereğini bize dayatmaktadır.

### **a) Parlamento, kamu harcamalarının etkinliğiyle ilgili tartışmaların merkezine yerleştirmek gerekir**

Parlamento, meşruiyeti sebebiyle, kamu harcamalarının bu değerlendirme sürecinin merkezinde yer almalıdır. Bay Louis Schweitzer'in de üstünde durduğu gibi, sadece Parlamento, devamlılık içinde, memleketimizin farklı siyasî güçlerinin görüşlerini ifade edebilecek kabiliyettir. Bununla beraber, bütçe prosedürümüz, kamu harcamalarında bir verimlilik mantığından o kadar uzaktır ki, bu rol, özellikle karmaşık görünmektedir.

#### **◆ Bir hedefler, sonuçlar ve denetim mantığı**

- Bütçe prosedürümüz, şu andaki işleyiş şartlarıyla, Devlete tahsis edilen imkânları -bunların etkinliklerini dikkate alarak- incelemeye özellikle intibak edemez gibi görünmektedir.

Kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülmesi, önce bir takım hedeflerin tespit edilmiş ve ulaşılan sonuçların da ölçülebilir olmasını varsaymayı gerektirmektedir. Ancak o zaman bu hedeflere hangi oranda ve hangi maliyetle ulaşılabildiğini belirlemek söz konusu olabilir.

Oysa, bütçe prosedürümüz, bir imkânlar (araçlar) mantığına hapsolmuştur ve bu imkânlar da işlevlerine göre değil, Bakanlıklara göre dağıtılmıştır. Öte yandan, bütçe kanun tasarısının incelenme şartları (“modalités d'examen”) kamu harcamalarının tartışmaya açılmasına izin verse de, “onaylanmış hizmetler/yeni tedbirler” ayırımı, hukuken değil ama, fiilen, bu tartışmaya açılma önünde büyük bir engel teşkil etmektedir. Zira hareketsizlik kural olup “onaylanmış hizmetler”in müzakeresi istisnadır.

**“Onaylanmış hizmetler”in, artık toptan değil, her bir Bakanlık için ayrı ayrı kabul edilmesi, bu mantığı kırmaya katkıda bulunabilecektir.**

- Bu mantık, halen, kendi sınırlarına ulaşmış bulunuyor. Şimdiye kadar zaten gerçekleştirilmiş olan tasarrufları dikkate alınca, bu mekanikleşmiş uygulamada daha uzağa gitmek bundan böyle zor görünmektedir. O halde gereken, gerçek anlamda, bütçe oyununun kurallarını değiştirmektir. Bunun için de, İdareye verilen görevler yeniden incelenip kamu gelirlerinin tahsisi ona göre yapılmalıdır.
- Bu değişiklik, İdare için bir takım hedefler tespit etmeyi gerektirmektedir.

Bu maksatla, giderlerin türlerine veya tahsis mahallerine göre hazırlanan halihazırdaki bütçe şekli yerine, son aşamada, ya tek bir Bakanlık, ya da -çaprazlama politikalar söz konusu olduğunda- birçok Bakanlık bünyesinde bir **programlar ve faaliyetleri yürütenler mantığı** (“une logique de programmes et d’acteurs”) ikame etmek uygun olacaktır.

Bu programlar, **hedeflerden meydana gelen bir yapının** (“une structure d’objectifs”) konusu olabilir. Bu hedefler, yasama döneminin başında tespit edilecek ve bunlar hakkında Parlamento oylamaya davet edilecektir. Objektif ve tutarlı olacak bu yapıda, **araç, sonuç ve hedef göstergeleri** bulunacak, bunlar kesin ve rakamlı bir şekilde tespit edilecek ve kamu harcamalarının etkinliğinin *sonradan* (“a posteriori”) denetiminde referans olacaktır. Belirtmemiz gerekir ki, ancak böyle bir yapı, harcamalara kilitlenmiş bir bütçe mantığı (“une logique budgétaire de dépenses”) yerine sonuçlara kilitlenmiş bir muhasebe mantığı (“une logique comptable de résultats”) ikame ederek, “hedefler, sonuçlar, denetim” zorunlu üçlüsüne (“le nécessaire triptyque”) götürebilir.

O zaman İdarenin sonuçlara daha fazla bağlı bir mükellefiyeti olabilecek ve idare, icraatının hem maliyet, hem de sonuç bakımından hesabını vermek durumunda kalabilecektir.

Herhalde bu sorumluluk, her yıl, (Anglosakson “reporting” örneğindeki gibi) İdare tarafından, sonbaharda, bir sonraki yılın bütçe kanun tasarısının görüşülmesi sırasında, icraatının hesabını verme çabası şeklinde kendini göstermelidir. Her idare, Millet’in temsilcilerine, bir önceki yıl ulaşılan sonuçları, uygulamaya konan tedbirlerin maliyetini, müteakip sene için tespit edilen hedefleri ve bunlara ek olarak sağlanan imkânları da özetleyen **stratejik bir plan** sunabilecektir.

Böylece Parlamento, bütçe ödeneklerini programların performansını dikkate alarak tahsis etme ve hatta onları kamu harcamalarında bir hiyerarşileşmeye tabi olarak verme durumunda olabilecektir.

Böyle bir gelişmeye yol açabilmek için, parlamenterlerden gelen teşebbüslerin malî kabul edilebilirliği söz konusu olduğunda, gelirler alanında zaten geçerli olduğu üzere, giderler arasında da denkleştirmeyi kabul etmek uygun olabilecektir. Bu şekilde, harcamayı, sabit bir “ödenek paketi” (“une enveloppe constante”) çerçevesinde kalmak şartıyla, en etkin olabileceği mahalle “aktarmak” mümkün olabilecektir.

◆ **Gittikçe gelişen bir çalışma**

- Bu hedefin takibi titiz bir çalışma teşkil etmektedir. Kamu makamları, faaliyetlerinin maliyeti hakkında kendilerini şu anda olduğundan daha fazla sorgulamak ve sonuçlarının hesabını vermek zorunda olacaklardır.

Öte yandan, böyle bir reform, somut olarak, İdarenin, “hedeflere göre bir bütçeleştirmeyi” uygulamaya koyacak imkânlarla sahip olmasını gerektirmektedir. Öyleyse İdarenin, hem -yürütülen faaliyetlerin maliyetini hesaplamak için- bir **analitik muhasebe** uygulamaya koyması, hem de -yürütülen faaliyetlerin bir bilançosunu çıkarmaya yönelik olarak- bizzat yönetim açısından bir denetimden geçmeye hazır olması gerekecektir. Oysa idarî teşkilâtımız, bu iki hususda da ciddi gecikmelere maruzdur. Bay Christian Sautter, dinleme oturumumuzdaki konuşması sırasında, bir “hedefler-sonuçlar-denetim” mantığının, daha önce, gençlerin istihdamı ile inşa edilecek sosyal konutlar alanlarında uygulandığını ifade etmiştir. Ancak, bu örnekler istisna olarak kalmaktadır.

Başka deyişle, Çalışma Grubumuzun üyelerinin gönülden diledikleri üzere, kamu harcamalarının sürekli olarak değerlendirmesinin yapılması mantığı, orta vadeli bir mantık içinde yer almalıdır; çünkü bu, uzun ve zor bir süreç olacaktır.

- Bu hedefe ulaşmak için, idare teşkilâtımızda birdenbire bir devrime kalkışmak söz konusu değildir. Böyle bir yaklaşım, bütünüyle gerçekçiliğe aykırı ve uygulanamaz olurdu.

Bu yolda sadece tedricî bir gelişme anlamlı görünmektedir. Böyle bir gelişme, hepsi bir arada (“de manière concomitante”), üç yolda ilerlemeye elverişli gibidir.

İlk olarak, Hükümet, kamu harcamalarını büyüklükler (“agrégats”) halinde yeniden gruplandırma çalışmalarına, bunları daha da ileriye götürerek, devam etmelidir. Böylece, tedricen, Parlamenta iletilen bütçe belgeleri (“mavi fasiküller”), bir hedefler ve sonuçlar mantığına daha uygun olacaktır.

Öte yandan, yürütme, yeni bir politikanın uygulamaya konması veya bu politikalarından birinde reform yapılması dolayısıyla, faaliyetlerini programlar ve görevler halinde sunmaya gayret edecek, bunların ekinde de araç, sonuç ve hedef göstergelerine yer verecektir.

Son olarak, Meclisimizin, her yılın ilk döneminde uygulamaya koymak istediği kamu harcamalarını değerlendirme çalışmaları, aynı zamanda, ilgili idareyle koordinasyon halinde bir hedefler yapısının (“structure d’objectifs”) uygulamaya konmasıyla somutlaşabilecektir.

Bu pragmatik yaklaşım, ilk aşamada, kamu harcamalarının hem program halinde, hem de Bakanlıklara göre sunulması şeklinde kendini gösterebilecektir. Nihai aşamada ise, hiç şüphesiz, sadece programlara ve faillere göre (“par programme et par auteur”) olan yaklaşımı -ki beraberinde de bir hedefler yapısı yer almalıdır- muhafaza etmek uygun olacaktır.

***b) Kamu harcamalarının daha esnek bir yönetimine geçmek gerekir***

İdare, bundan böyle kendisine konulan sınırlamaları dengelemek üzere, herhalde daha büyük bir yönetim özerkliğine sahip olmalıdır. 23 Şubat 1989 genelgesi uyarınca sorumluluk merkezlerinin ve 26 Temmuz 1995 genelgesi uyarınca da hizmet sözleşmelerinin ihdas edilmesiyle bu yönde bir hayli çaba gösterilmiştir. Bu yöndeki çabaların sürdürülmesi ve bunların İdarenin tamamına yayılması gerekir. Bu takdirde, İdare, toptan ve -bazı cepheleriyle de- birkaç yıllık bir bütçeden yararlanabilecektir.

**◆ Ödeneklerin toptanlaştırılmasını öngörme**

Çalışma Grubumuzda konuşanların çoğu, bütçe ödeneklerindeki aşırı özelleşmenin (“excessive spécilisation”) sakıncaları üzerinde durmuşlardır. Bu durum, harcamaların ifasında her çeşit esnekliği engellemekte, ita amirlerinin manevra alanını kısıtlamakta ve inisiyatif kullanmaya pek az imkân vermektedir.

Aksine, idarî makamlar (“services administratifs”) hakkında elde edilen sonuçlara göre hüküm verilebildiği andan itibaren, ödenekleri daha fazla merkez dışına dağıtmak (“déconcentrer”) ve toptanlaştırmak (“globaliser”) mümkün olabilecektir.<sup>107</sup> Bu toptanlaştırma, özellikle, - personel ödenekleri dahil- işletme ödenekleriyle ilgili olmalıdır. Böylece yöneticiler, değişik kategorilerden araçlar arasında seçim yapma imkânına sahip olacaklar ve bu da, çok önemli bir ilerleme anlamına gelecektir. Onlar, ayrıca, daireleri, gerçekleştirilen üretkenlik kazançlarıyla ilgilenmeye yöneltebilecekler ve bu da, değişikliğe bir teşvik olacaktır.

◆ **Birkaç yıllık bir yaklaşım geliştirilmelidir**

Yöneticilere ellerindeki imkânlarla ilgili olarak güvence vermek ve böylece faaliyetlerine -şu anda olmayan- bir görünürlük (“visibilité”) kazandırmak için, ödeneklerin birkaç yıllık bir yaklaşımı da uygulamaya konmalıdır.

Bu birkaç yıllık yaklaşım, bilhassa işletme, dolayısıyla personel ödenekleriyle ilgili olmalıdır.

Bu tedbirin bir başka önemli faydası şudur: Verilen ödenek paketlerini (“enveloppes budgétaires”) tüketmek ve onların tekrar verilmesini sağlamak için yıl sonunda aşırı bir ödenek tüketimine yönelme eğiliminden kaçınmak. Aksine, işletme ödeneklerinin birkaç yıllık bir yönetimi, peşinden, onları otomatik olarak aktarmayı ve böylece bozucu etkileri ortadan kaldırmayı getirecektir.

Halen program yetkilendirmelerini tespit etmek için benimsenmiş olan mekanizmalar, işletme ödeneklerine aktarılabilir. Her halükârda, ödenek aktarmalarını kolaylaştırmak uygun olurdu.

Bununla beraber, Raportörünüz, yöneticilere, yararlandıkları bütçe tahsisatlarının toptanlaştırılması ve birkaç yıllık olması sayesinde sunulan manevra alanlarının, ancak ilgili daireler için bir takım hedefler tespit edilmiş ve sonuçlar değerlendirmeye tabi tutulmuşsa mümkün olduğunu hatırlatmaya özel bir önem vermektedir. **Başka deyişle, yöneticilerin özerkliği, kendilerinin daha fazla sorumlulaştırılmalarını dengeleyen karşılık olmalıdır.**

<sup>107</sup> Ayrıca, şu gözlemi kaydedelim: 1984 ilâ 1999 yıllarında, bütçe fasıllarının sayısı, genel bütçede 1642’den 822’ye düşürülerek bariz şekilde azaltılmıştır.



Bütçe prosedürünün ve kamu yönetimi kurallarının yenilenmesi, tek başına, kamu harcamalarında etkinliğin artmasını temin etmeye yetmez. Gerçekten, Milletin temsilcilerinin kararlarının kâğıt üzerinde kalmaması da gerekir.

### **3.- Bütçe uygulamasının, Parlamentonun yetkilendirmesine daha saygılı olması sağlanmalıdır**

Yürütme kuvvetinin bütçenin uygulanması sırasında yararlandığı fevkalade geniş manevra alanları, peşinden pek çok zorluk getirmektedir. Şüphesiz, bu vesileyle, Hükûmetin uygulama alanındaki özerkliğini konjonktürel ayarlama gereklerine bağlı zorunluluklara riayet sınırları içinde tutmak için, organik kararnamede geniş çapta bir reform başlatılması iyi olurdu.

Bununla beraber, kısa vadede, bütçe uygulamasını Parlamentonun bütçe yetkilendirmesine daha saygılı kılmak için, tarafların rızasıyla (“de manière consensuelle”), iki dizi tedbirin uygulamaya konması uygun olur.

#### ***a) Parlamento, bütçe uygulaması hakkında bilgilendirilmelidir***

Bu maksatla, Parlamentonun Bütçe Komisyonları, bütçe uygulaması hakkında bütçeden sorumlu Bakanı dinlemek üzere, muntazaman dinleme oturumları düzenleyebilirler.

Bu bilgilendirme prosedürü, bir kere Çalışma Grubumuz tarafından teklif edilen reformlar uygulamaya konduktan sonra, tespit edilen hedeflere göre İdarenin ulaştığı sonuçlar hakkında bir durum muhasebesi yapmaya imkân verebilir.

Bu dinleme oturumları, bütçe denkliğinin seviyesi hakkında kesin ve anlamlı bilgiler elde etmek gibi bir fayda da sağlayabilecektir. Oysa, bütçe denkliği, günümüzde bütçe politikasının yönlendirilmesinde temel bir unsur haline gelmiştir. Böylece Millet temsilcileri, en kısa zamanda, muhtemel sapmalardan haberdar olabileceklerdir.

#### ***b) Bütçe ayarlama tedbirlerinin uygulamaya konuluş çerçevesi çizilmelidir***

Bütçe ayarlaması, Parlamentonun yetki üstünlüğünü ihlâl etmesi ve kamu yönetimi alanında doğurduğu zorluklar sebebiyle, sertçe elıştırilere konu olmaktadır. Çünkü (uygulama sırasında) bütçede ayarlama yapılması, kısmen, Parlamento tarafından yapılan yetkilendirmeyi tartışılır hale getirmekte ve ayrıca, etkinlik bakımından, zaman zaman üretkenliğe karşı bir mahiyet arz etmektedir.

Dolayısıyla, Hükûmetin bütçenin ayarlanmasıyla ilgili yetkilerinin bir çerçeveye oturtulması uygun olacaktır.

Çalışma Grubumuz, bütçenin ayarlanmasıyla ilgili her çeşit tedbiri yasaklamayı hedef alan tekliflere itibar etmedi. Çünkü kamu yönetimi üzerinde ağırlığını hissettiren kayıtlamalar ve bütçe açığı konusundaki Topluluk mükellefiyetleri dikkate alındığında, bunların gerçekçiliğe aykırı oldukları kanaatine varılmaktadır.

Bunun gibi, 1981-1982 yıllarının Konjonktürel Eylem Fonu (FAC) modeline göre bir Bütçe Ayarlama Fonu ihdas edilmesini hedef alan tavsiyenin de, meselenin çözümüne bütünüyle uygun olduğu kanaatine ulaşılmadı. Böyle bir prosedürün, Hükûmete, konjonktürün çalkantılarına (“aléas”) karşı durmak için bir miktar manevra imkânı sağlamasına ve bunun da Parlamentonun yetki üstünlüğüne riayet ederek yapılabilmesine rağmen, (bu maksatla) ihtiyat (“réserves”) oluşturulması, halihazırdaki kontekste uygun görünmemektedir. Geçmiş tecrübeler, böyle bir prosedürün, bir dereceye kadar, ek harcamalar gerçekleştirmeye bir teşvik mahiyetinde olduğunu gösterir gibidir. Oysa, bizim amacımız, elbette bu değildir.

Bazı ayarlama tedbirlerine bağlı ivedilik özelliğini dikkate almak için, (ki bu durum bilhassa bir takım ödenek iptalleri Hükûmetçe kararlaştırılan “yeni tedbirler”e teminat görevi gördüğü zaman söz konusudur), Çalışma Grubumuz, Hükûmetten, her iki Meclisin Bütçe Komisyonlarını, şekli olsun veya olmasın, her çeşit bütçe ayarlama tedbiri hakkında önceden bilgilendirmesini istemektedir.

Öte yandan, genel bütçe bünyesinde, ödenek iptalleri, hatta ödenek aktarmaları birikimi önemli bir meblağı aşınca (meselâ 10 milyar Frangı), düzeltici bir bütçe kanun tasarısının Parlamentoya sunulmasının zorunlu hale getirilmesi pek yararlı görünmektedir. Gerçekten de, böyle bir meblağın ötesinde, başlangıçtaki bütçe kanununda yapılacak değişikliklerin, sadece Parlamentonun, -bütçe yetkisine sahip tek anayasal organ olan Parlamentonun- işi olduğunu düşünmek herhalde yanlış olmaz.

Son olarak bir de şu hususa işaret edelim: Tek oturumun (“session unique”) ihdası, bu teklife (düzeltici bütçe kanun tasarısı sunulması teklifine) karşı genellikle ileri sürülen muhakemeye dayalı delillerden (“arguments”) birini reddetmeye imkân vermektedir ki, o da şudur: - Geçmişte Hükûmetin kendine dayanak yaptığı üzere- Parlamentonun çalışma takvimi, bütçenin uygulanma takvimine uymamaktadır.



Teklif edilen tedbirlerin tamamı, büyük çapta bir değişiklik anlamına gelmektedir.

Onun için, hepsinin birden, eşzamanlı (“simultanément”) uygulamaya konması söz konusu olamaz. Bu maksatla, orta vadeli reformlar, yetkili idarelerin de yardımıyla, Bütçe Komisyonunun bir heyeti tarafından hazırlanabilecek ve Hükümet ve Senatoyla irtibat halinde, kabul edildikçe uygulamaya konabilecektir. Bu reformlar, imkân dahilinde, mevcut yasama dönemi sona ermeden önce uygulanabilecek kabiliyettedirler.

Son olarak şu hususa da dikkat çekelim: Düşünülen tedbirler, Parlamento, temel tercihleri yeniden müzakere etme imkânını verecektir. Oysa, halen, siyasî karar ve temel bütçe tercihleri (“arbitrages budgétaires fondamentaux”), büyük ölçüde, Parlamantonun elinden kaçmaktadır. Böylece bütçe prosedürümüz, daha büyük bir demokratik meşruiyete tekrar kavuşabilecektir.

## **YAPILAN TEKLİFLERİN ÖZETİ**

Burada bahse konu edilen reformların kaynağında, kamu harcamalarında daha fazla etkinlik sağlama kaygısı bulunmaktadır. Etkinliğin sağlanması, kendi içinde zaten mutlaka gerekli olduğu gibi, vergileri ve kamu açığını sınırlamak için de şarttır. *Reformlar, denetim ve değerlendirme görevlerini Parlamentonun bütçe faaliyetinin merkezine yerleştirme iradesinin ifadesidir.*

Teklif ettiğimiz reformlar, sık sık, başta -Avam Kamarasına, 1983'te kurulan *National Audit Office* (NAO) ile işbirliği halinde, kamu fonlarının kullanımı üzerindeki denetimini güçlendirme imkânı veren- İngiliz tecrübesi olmak üzere, yabancı örneklerden esinlenmektedir.

Dile getirilen teklifler, Parlamento ve bilhassa Parlamento Komisyonları tarafından yerine getirilen denetim ve değerlendirme görevlerini güçlendirmenin, Devletin bizzat işleyişine yönelen daha kökten reformlar için gerekli itici gücü sağlayacağı fikrinden yola çıkmaktadır.

### **1.- HEMEN UYGULAMAYA KONULACAK REFORMLAR**

#### **1.1. Parlamentonun denetim faaliyetleri geliştirilmelidir**

##### *1.1.1.) Ödenek kullanımı bütün yıl boyunca denetlenmelidir*

-Bütçe Komisyonu bünyesinde, her yıl, dinleme oturumları düzenleyerek ödeneklerinin yönetimi hakkında kendilerinden bilgi istenecek siyasi ve idarî sorumluları dinlemek ve dört-beş kamu politikası hakkında derinlemesine araştırmalar yürütmekle görevli bir Değerlendirme ve Denetleme Heyeti teşkil edilmelidir. Heyet, bütün ilk sömestre boyunca her hafta yapılacak olan dinleme oturumları için bir takvim tespit edecektir. Dinleme oturumları, Bütçe Komisyonu üyeleriyle diğer komisyonların müşavir raportörlerine açık olacaktır.

- Bütçe Komisyonu özel raportörlerinin denetim yetkileri, diğer komisyonların müşavir raportörlerine de teşmil edilmelidir. Belge üzerinde ve yerinde denetimler, mümkün olduğu kadar, her iki raportör tarafından ortaklaşa yürütülecek ve Genel Raportör tarafından koordine edilecektir. Bu denetimlerin, Komisyon önünde geniş bir özeti ("compte-rendu") sunulacaktır. Özel raportörlerin görevlerinin

yenilenmesi, yılda en az iki adet belge üzerinde ve yerinde denetim şartına bağlı olacaktır.

1.1.2.) Kesin hesap kanununun oylanma tarihini öne alıp bunu (n+1) yılında gerçekleştirmek suretiyle, *bütçe kanunlarının uygulanması daha iyi denetlenmelidir.* Hesapların kapanmasının hızlandırılması ve uygunluk bildiriminin erken hazırlanması (“anticipation”), son aşamada, kesin hesap kanununun, ortak bir tartışma çerçevesinde, gelecek bütçe kanunundan önce oylanmasına imkân vermelidir.

1.1.3.) *Sayıştayla bağlar sıkılaştırılmalıdır*

- Parlamentonun taleplerini, mümkün olduğu kadar, Sayıştay tarafından yıllık olarak hazırlanan çalışma programı ile bütünleştirmelidir.
- Bütçe raportörlerinin belge üzerinde ve yerinde denetimleri ile Değerleme ve Denetleme Heyetinin dinleme oturumları, Sayıştayın yargıç statüsündeki mensuplarının yardımıyla hazırlanmalıdır.
- Malî İçtihatlar Kanunnamesinin, Sayıştayın, Bütçe Komisyonlarınca kendisinden talep edilen soruşturmaları yapmasını ve tespit ve gözlemlerini onlara iletmesini âmir olan L.134-4’üncü maddesi hakkında uygulanmalıdır.

## **1.2. Kamu harcamalarını değerlendirmek**

1.2.1.) *Sadece “yeni tedbirlerin” (harcamaların) tartışılmasından çok - bütçenin %90’ından fazlasını meydana getiren- “onaylanmış hizmetler”in değerlendirilmesine ağırlık verilmelidir*

- (Askerî programlar, meslekî eğitim, şirketlere yardım örneklerindeki gibi) çaprazlama kamu icraatlarıyla (“actions publiques transversales”) ilgili yıllık bir değerlendirme programı yürütülmelidir. Bu program, her yıl, dört-beş alanla ilgili olacak ve Değerlendirme ve Denetleme Heyetince kararlaştırılacaktır.
- Değerlendirmeleri yönlendirmek için seçilen kamusal veya özel işlemci (“opérateur”) için bir şartname hazırlanmalıdır.
- Değerlendirmeciler ile değerlendirmesi yapılan politikaların sorumluları dinleme oturumlarına davet edilerek ulaşılan sonuçlar müzakere edilmelidir.

*1.2.2.) Harekete geçmek için etkin araçlar sağlamalıdır*

-Dinleme oturumunda bir Bakanın dinlenilmesi, yeni bir tedbirin (harcamanın) oylanması veya bir kanun teklifi sunulması gibi yollarla değerlendirmelerden gerekli dersler çıkarılmalıdır.

-Bütçe Komisyonu, bilgiişlem planında, bizzat simülasyonlar gerçekleştirmesine imkân verecek bir bütçesel ve malî veriler bankasına sahip olmalıdır.

-Bütçe Komisyonunun, Maliye Bakanlığının veri bankalarına doğrudan girişine imkân tanınmalıdır.

Bütçe Komisyonu, yetkilerini hakkıyla kullanma iradesini vurgulamak için, Millet Meclisi Tüzüğünde yapılacak değişiklikle, bundan böyle Maliye, İktisat, Denetim ve Değerlendirme Komisyonu ismini alacaktır.

**1.3. Demokratik tartışma güçlendirilmelidir**

*1.3.1.) Değerlendirme ve Denetleme Heyetinin çalışmaları tam bir şeffaflık içinde yürütülmelidir*

- Denetleme ve değerlendirmeye ilgili dinleme oturumları basına açılmalıdır.

- Heyetin haftalık toplantıları, televizyonun Parlamento kanalından naklen yayımlanmalıdır.

- Değerlendirme raporları, dinleme oturumlarının ve yol açtıkları tartışmaların geniş bir özetiyle (“compte-rendu”) birlikte yayımlanmalıdır.

*1.3.2.) Muhalefetin hakları genişletilmelidir*

- Değerlendirme ve Denetleme Yıllık Heyetinin ortak (eş) başkanlığı, Bütçe Komisyonu Başkanının yanı sıra, bir muhalefet üyesine tevdi edilmeli, çalışmaların yönlendirilmesi ve koordinasyonu ise Genel Raportörce sağlanmalıdır.

- Heyetin haftalık dinleme oturumları hazırlığına muhalefet de iştirak ettirilmelidir.

- Belge üzerinde ve yerinde denetimler çerçevesinde, iktidara mensup bir özel raportör ile muhalefete mensup bir müşavir raportörün (veya tersi) işbirliği yapmaları esas olmalıdır.

*1.3.3.) Hükûmete sorular oturumunu, her ay belli bir kamu politikasının incelenmesine ayırmalı ve bu oturum sırasında ilgili Bakan, bir saat boyunca, “hedefli sorular” (“questions ciblées”) yöneltilmelidir.*

#### **1.4. Malî yetkilerin kullanılmasında yeniliğe gidilmelidir**

*1.4.1.) Büyük iktisadî ve malî doğrultuların (hedeflerin, “orientations”) tartışılmasına ağırlık verilmelidir*

- Her yıl, kamu maliyesinin -kamu harcamalarının tamamını (Devlet, sosyal sigorta, mahallî idareler) içine alan- üç yıllık perspektifleri, Brüksel’e iletilmelerinden önce, Bütçe Komisyonunda incelenmelidir.
- Her yıl, Sayıştay tarafından sunulan rapor (bir önceki yıl bütçe kanununun uygulanması) ile Hükûmet tarafından sunulan raporlara (bütçe doğrultuları hakkında rapor; kamu maliyesinin üç yıllık perspektifleri) dayanarak, kamuoyuna açık oturumda, bir bütçe yöneltme müzakeresi düzenlenmelidir.

Acaba bu müzakerenin de, kamu maliyesinin üç yıllık bir yöneltme kanununun oylanmasıyla sonuçlanması düşünülemez mi?

- Ayrıca, bu müzakere, Bütçe Komisyonunda, tahmin (“prévision”) kuruluşlarına ısmarlanacak simülasyonlar ile bilirkişilerin katılacağı dinleme oturumları ve yuvarlak masa toplantıları temel alınarak, kaynağa doğru (“en amont”) hazırlanmalıdır.

*1.4.2.) Malî yetkilerin kullanılmasında, komisyonlar arasında daha fazla ortak çalışma sağlayacak ve iki büyük çalışma safhasına dayanacak yeni bir takvim uygulanmalıdır*

- Ocak-Haziran dönemini kapsayan ilk safha, hesapların denetimi ile kamu politikalarının değerlendirilmesine hasredilecek ve son baharda, kesin hesap kanununun oylanması ile sonuçlanacaktır.
- İkinci safha ise, Mayıs-Haziran aylarında, bütçe yöneltme müzakeresiyle başlayacak ve sonbaharda, bütçe kanununun oylanmasıyla tamamlanacaktır.

Bütçe fasiküllerinin incelenmesi, görüşleri alınmak üzere başvuru komisyonlar bünyesinde cereyan edecektir. Müzakereler sırasında Bakanlar da hazır bulunacak ve müzakereler özel raportörler ile müşavir raportörlerin raporlarına istinat edecek, millî ve mahallî basına açık olacak ve *Resmî Gazete*'de de geniş bir özet (“comptendu”) halinde yer alacaktır. Bir yazılı sorular prosedürü, milletvekillerinin, en geç kamuoyuna açık oturum günü cevap almalarına imkân verecektir.

Kamuoyuna açık oturumda yapılacak müzakere, önce bütçe kanununun ilk bölümünün maddeleri, sonra ikinci bölümünün (bağlı veya ayrı) maddeleri ve ödeneklerin sıkı bir incelemesi üzerinde yoğunlaşacak, bu arada kamu politikalarının ve bunların doğrultuları (hedefleri) ile etkinliğinin incelenmesine ağırlık verilecektir. Kamuoyuna açık oturumda yapılacak müzakere, böylece, Komisyonda, kaynağa doğru yürütülen çalışmaların son noktası olacaktır.

## **II.- ORTA VADELİ REFORMLAR**

Devlet reformunun bir parçası olan bu reformlar, çok kere, bütçe müzakeresinin düzenlenmesiyle ilgili metinlerde, -özellikle bütçe kanunlarına ilişkin 2 Ocak 1959 tarihli organik kararnamede- değişiklik yapılmasını ve kamu alanında daha modern yönetim metotlarına yer verilmesini gerektirmektedir.

### **2.1. Kamu hesapları daha şeffaf ve daha anlamlı hale getirilmelidir**

*2.1.1.) Bütçe bilgilerinin samimiyet ilkesine uygunluğu güvence altına alınmalıdır*

- Bütçe kanun tasarıları ile ekli (katma, “annexés”) hesapların samimiyet ilkesine uygunlukları hakkında Sayıştaya danışılmalıdır.
- Bir nakit muhasebesinden (“comptabilité de trésorerie”) tahakkuk etmiş haklar cinsinden muhasebeye (“comptabilité en droits constatés”) (yani mahallî idarelerde olduğu gibi, uygulamaya bağlı olma zorunluğu) geçilmelidir.
- Gelirlerin tamamı (meselâ yardım fonları) ile giderlerin tamamının (tahminî ödenekler, amortismanlar, ihtiyatlar, v.s.) değerlendirmesini yaparak bütçenin evrensellik ilkesi daha iyi uygulanmalıdır.



- Yapılması tasarlanan istikrazların tutarı bütçe kanununda yer almalı ve bu arada borçların yönetim metotları da belirtilmelidir.
- Devlet, kamu kurumları ve kamu iktisadî teşebbüslerinin hesapları konsolide edilmelidir.

*2.1.2.) Parlamento daha iyi bilgilendirilmelidir*

- Bir malvarlığı muhasebesi çerçevesinde, her yıl, Devletin bir bilançosu ile “bilanço dışı” hazırlanmalı ve Devletin malvarlığı ile (emeklilik hakları, teminatlar, v.s. gibi) uzun vadeli taahhütlerinin değerlendirmesini yapabilmek için, bunlara üç yıllık projeksiyonlar eklenmelidir.
- Bütçeye, (personel, borçlanma masrafları, v.s. gibi) başlıca kalemlerin üç-beş yıllık bir ufka göre seyrini gösteren perspektifler (tahminler) eklenmelidir.
- Vergi sistemi veya sosyal primlerle (“cotisations sociales”) ilgili her reform simülasyonlarla desteklenmelidir.
- Yıllık olarak ve tek tek Bakanlıklar bazında, bildirilen hedeflere göre bir önceki yıl ulaşılan sonuçlar ile bir sonraki yıl için tespit edilen hedefleri ve bunlar için gereken araçları gözler önüne seren bir stratejik plan sunulmalıdır.

**2.2. Bütçe tartışması, kamu harcamalarında etkinlik sorununa odaklanmalıdır**

- “Onaylanmış hizmetler”, bundan böyle toptan değil, ayrı ayrı her bir Bakanlığa göre kabul edilmelidir.
- Bütçenin, halihazırdaki, giderlerin türüne veya ödeneklerin tahsis mahalline göre sunulmuş şekli yerine, son aşamada, sonradan değerlendirme yapmaya imkân veren ödeneklerin programlara ve kullanıcılara (“acteurs”; harcamacılar) göre sınıflandırıldığı bir sunulmuş şekli ikame edilmelidir.
- Hedefler çerçevesinin (“structure d’objectifs”) Parlamento’ya yasama döneminin başında sunulması gerektiğini dikkate alarak, bundan böyle, her programın ödenekleri için, kesin ve rakamlı olarak sonuçlar ve araçlar göstergeleri tespit edilmelidir.

- Parlamenterlere, kamu gelirleri alanında yapmaya yetkili oldukları gibi, kamu harcamaları arasında da denkleştirme (“compensations”) işlemleri yapma yetkisi verilerek ödeneklerin yeniden dağıtımlarının (“redéploiements”) yapılabilmesi mümkün kılınmalıdır.
- İşletme (“fonctionnement”) harcamaları ile yatırım harcamaları ayırt edilmeli ve son aşamada, Almanya’da veya mahallî idarelerde kural olduğu gibi, işletme kesiminin kendi içinde denklığı durumuna ulaşılmalıdır.
- Kanun tasarılarına, hedefler ile bunlar için ortaya konan araçlar arasındaki tıpatıp uyumu (“adéquation”) belirten kaliteli etki incelemeleri (“études d’impact de qualité”) eklenmelidir.

### **2.3. Bütçe uygulaması Parlamentonun yetkilendirmesine daha saygılı kılınmalıdır**

- Her iki Meclisin Bütçe Komisyonlarına, bütçeyi ayarlama işlemleri hakkında önceden bilgi verilmelidir.
- Ödenek iptal veya aktarmaları belli bir birikime ulaşınca, düzeltici bir bütçe kanun tasarısı oylamaya sunulmalıdır.
- Bütçeden sorumlu Bakan, Bütçe Komisyonunda, gelirler ile giderlerin yerine getirilmesi ve tespit edilen hedeflere nisbetle elde edilen sonuçlar hakkında muntazaman dinlemeye alınmalıdır.

### **2.4. Kamu yönetimi, daha esnek ve daha iyi denetlenebilir hale getirilmelidir**

#### *2.4.1.) Ödeneklerin kullanılmasında yöneticilere daha fazla esneklik tanınmalıdır*

- Artık -türlerine göre değil- program ve kullanıcılara göre dağıtılan ödenek paketleri (“enveloppes”) çerçevesinde ve yöneticilerin, kendi hedeflerine uyup bu hususta hesap da vermeleri şartıyla, işletme ödenekleri toptanlaştırılmalıdır.
- Yıl sonu israflarından kaçınmaya imkân verecek şekilde, işletme harcamalarının birkaç yıllık bir döneme göre programlanması yoluna girilmeli ve ödenek aktarmaları da (“reports de crédits”) kolaylaştırılmalıdır.

*2.4.2.) Yönetim metodları modernleştirilmelidir*

- Her Bakan nezdinde, dairelerin ve sorumluluk merkezlerinin stratejik planını hazırlamak, yönetim göstergelerini izlemek, yıllık bir faaliyet raporu düzenlemek ve Bakana hesap vermekle görevli olacak bir Genel İdare Sekreteri atanmalıdır.
- Verilen hizmetlerin maliyetini kesinlikle bilmeye imkân veren bir analitik muhasebe tutulmalıdır.
- Bir harcama mantığından bir sonuç mantığına geçmek için, her idare ve her kamu kurumunda bir yönetim (“gestion”) denetimi uygulaması başlatılmalıdır.



Bu reformların tamamı, büyük çapta bir değişiklik demektir. Hemen hazırlanacak reformlar, gelecek (2000 yılı) bütçe kanunundan itibaren uygulanacaktır. Orta vadeli reformlar ise, Bütçe Komisyonunun bir heyeti tarafından hazırlanacak ve bu konuda ehil olan idareler de çalışmalarında O'na yardım edeceklerdir. Bu reformlar, Senatoyla irtibat halinde, kabul edildikçe ortaya çıkacaklar ve halihazırdaki yasama döneminin normal süresi sona ermeden (2002 yılı bütçe kanunuyla) uygulamaya konacaklardır.



## **SİYASÎ PARTİ GRUPLARININ AÇIKLAMALARI**

**Sosyalist Grubu adına Bay Dominique Baert ve Bay Gérard Fuchs**

**R.P.R. Grubu**

**U.D.F Grubu**

**Liberal Demokrasi Grubu**

**Komünist Grubu adına Bay Jacques Brunhes ve Bay Christian Cuvilliez**



## **SOSYALİST GRUBU ADINA BAY DOMINIQUE BAERT VE BAY GÉRARD FUCHS'UN GÖZLEMLERİ**

Millet Meclisi Başkanının inisiyatifıyla teşkil edilen Çalışma Grubu, fikrî faaliyetini bir çifte çerçeveye oturtmuştur: 1) Etkinlik ölçütlerini göz önünde tutarak kamu harcamalarında indirim ve yeniden yöneltmeye gitme gerekliliğini dikkate almak; 2) Ve yine, Parlamentonun bütçe faaliyetinin, şu andaki işleyişiyle, Devletin gelir ve giderlerinde verimlilik denetimine imkân vermediğini, oysa bu denetimin, Parlamentonun demokratik meşruiyetinin ayrılmaz parçası olduğunu dikkate almak. Çalışma Grubu, dinleme oturumlarında, bütçe denetimi ve değerlendirme alanında tecrübe sahibi pek çok kişinin konuşmalarını not aldı. Bu kişilerin arasında -Sayın İktisat Bakanı ile Sayın Bütçe Bakanı gibi- Hükûmeti temsil edenler de vardı ve onların bazı tavsiyeleri, raporda dile getirilen tekliflerle çakışmaktadır. Çalışma Grubu, ayrıca, yabancı sistemlerin ve bilhassa İngiliz örneğinin bir analizine de dayanmayı arzu etmiştir. Bunlardan İngiltere'de *National Audit Office* ile Avam Kamarası arasındaki sıkı işbirliği, Parlamentonun kamu fonlarının kullanımı üzerindeki denetim imkânını artırmış bulunuyor. Çalışma Grubu, ulaştığı sonuçları, iki aşamalı reform teklifiyle ortaya koymaktadır. Birinci sıradaki tekliflerin uygulamaya konması için hiçbir yasal değişikliğe ihtiyaç yoktur. Biz, bunlardan başlıcalarını burada hatırlatacağız.

Çok önemli bir teklif şudur: Bütçe Komisyonu bünyesinde, siyasî ve idarî sorumlulardan, dinleme oturumlarında, ödeneklerinin yönetimi hakkında muntazaman bilgi almakla görevli bir Değerlendirme ve Denetleme Heyeti ihdas edilecek ve Heyetin başlıca fonksiyonel hedefi, -yılda sayıları dört-beşi bulan- birkaç büyük siyasî kamu politikasının değerlendirmesini yapmak olacaktır. Dinleme oturumları, ilk sömestre boyunca düzenlenecek ve bütçe kanun tasarısının tartışılma ve oylanma safhasından önce cereyan ederek denetim ve değerlendirmeye ayrılacaktır. Bu Heyetin elindeki araçlar, her şeyden önce, Bütçe Komisyonu özel raportörlerinin denetim yetkileri (ki bunlar diğer komisyonların müşavir raportörlerine de teşmil edilecektir) ile Sayıştayla yapılacak sıkı işbirliği olacaktır. İlk aşamada, açıktır ki, evvel emirde, mevcut denetim imkânlarının daha iyi kullanılması gerekecektir.

Çalışma Grubunun teklifleri o kadar çoktur ki, hepsine atıfta bulunmadan, bunlardan sadece özellikle yenileyici ve teşvik edici olan iki tanesi (eylem için izlenecek iki yol) üzerinde durulacaktır.

Bir kere, bütçe denetimi, değerlendirici (“évaluatif”) olmalıdır. Çalışma Grubu, gayet haklı olarak, basit bir denetimden çok harcamaların bir değerlendirmesinin yapılmasına önem vermektedir. Politikaların hedefleri, fiilen gerçekleştirmeleri ve bunlar için ortaya konan araçlar arasında bir karşılaştırma yapmak; bu, belki yeni bir fikir değildir ama, itiraz edilemez bir şekilde, şimdiye kadar yeterince uygulamaya konmamış bir fikirdir. Bu, bir öncelik olmalıdır; zira, ancak değerlendirmedir ki, ödenekleri, en düşük maliyetle en etkin tedbirlere yöneltmeyi mümkün kılacaktır!

O zaman kamu harcamalarının azaltılması, kendi başına bir nihaî amaç olmaktan çıkıp değerlendirmenin bir sonucu olarak görünmektedir. Nitekim Sosyalist Grubu da onu böyle anlamaktadır.

Bu değerlendirme, kapsamlı (“large”) ve belli bir alana münhasır olmayan vasıfta (“sans exclusif”) olacaktır. Ve tabii ki “yeni tedbirler”e uygulanacaktır. Ama, ayrıca, (bütçenin %90’ını teşkil eden) “onaylanmış hizmetler”e de uygulanacaktır. Bu uygulama ise, (askerî programlar, meslekî eğitim ve şirketlere yardım örneklerinde olduğu gibi) kamu politikalarına çaprazlama ve fonksiyonel bir yaklaşımla yapılacaktır.

İkinci olarak da, bütçe denetimi, bilhassa muhalefetin haklarının genişletilmesi suretiyle, daha açık ve demokratik olmalıdır. Değerlendirme ve Denetleme Heyetinde bir ortak (eş) başkanlık makamı olacak ve üzerinde çalışmak üzere değerlendirme konuları teklif edecek bu makam, muhalefete mensup bir parlamentere tevdi edilecektir. Nitekim, aynı şekilde, belge üzerinde ve yerinde denetimler çerçevesinde, iktidara mensup bir özel raportör ile muhalefete mensup bir müşavir raportörün (veya tersi durum) işbirliği yapmaları da öngörülmüştür. Bunlar, sadece demokratik hayatımızı şereflendirmekle kalmayıp Devlet bütçesi üzerinde Parlamentonun denetimi realitesini de itiraz edilmez bir şekilde güçlendiren pek büyük ilerlemelerdir. Bu ilerlemeler, fazladan olarak, alternanslar (alternatif olarak iktidar değişimleri) ötesinde ortaya konan değerlendirmelerin devamlılığını ve takibini de sağlayabileceklerdir. Ve bu da, Değerlendirme Heyeti çerçevesinde yürütülen çalışmaların (basına açık olma, televizyondan naklen yayım yapma gibi tedbirlerle) daha da şeffaflaştırılması ile bir arada olacaktır.

Hemen uygulanacak tekliflerden başka, orta vade için tasarlanan reformlar da şu çifte hedefe yöneliktir: Devlet reformu ve İdare bünyesinde ödeneklerin yönetim



metotlarında reform ile Parlamento tarafından yerine getirilen denetimin desteklerinin güçlendirilmesi (yani bilgilenme, özellikle bir malvarlığı muhasebesi içerecek şekilde kamu hesaplarının kolay anlaşılır bir sunuluş şekli).

Millet Meclisi Sosyalist Grubunun Çalışma Grubu içindeki temsilcileri, yürütülen çalışmalardan büyük bir memnuniyet duymakta ve Millet Meclisinin bütçe yetkisini kullanmadaki rolünün modernizasyonuna ve kuvvetlendirilmesine yönelik bu teşebbüsleri desteklemektedirler. Belirmeye başlayan durum, parlamenter çalışmanın realitesi ve dolayısıyla da Demokrasimiz için büyük öneme sahiptir. Onun için, Sosyalist Grubu, Devletin, “daha az vergi kesmek” için “daha iyi harcama” yapmasını büyük bir kararlılıkla istemektedir.

Dominique Baert

Nord Milletvekili

Gérard Fuchs

Seine-Maritime Milletvekili

## CUMHURİYET İÇİN TOPLANIŞ (RPR) GRUBUNUN KATKISI

### 1.- KAMU HARCAMALARINDA DENETİM VE DEĞERLENDİRME YETKİLERİNE DAİR

Çalışma Grubu tarafından dile getirilen tekliflerden birçoğu, daha da derinleştirilmeyi hak etmektedir. Şöyle ki:

\* *Millet Meclisi daha iyi bilgilendirilerek bütçe yöneltme müzakeresinin yeri sağlanmalıdır.*

1996'da ihdas edilen bütçe yöneltme müzakeresinin içeriği, şayet müzakerenin hazırlık safhasında, milletvekillerinin elinde, kaynağı Hükûmet, Sayıştay veya dış kuruluşlar olan daha geniş ve daha çeşitli bilgiler bulursa, elbette daha zengin olurdu.

\* *"Büyük kamu faaliyetleri" halinde kümelendirilecek kamu harcamalarının değerlendirilmesi geliştirilmelidir.*

Bu fikir, elbette ilginçtir; ancak, yeni değildir. Bu fikir, araçlar veya en azından hedefler bakımından, büyük ölçüde, bir önceki yasama döneminde kurulan Kamu Politikalarını Değerlendirme Parlamento Ofisinin yerine getirdiği görevlerden esinlenmektedir.

\* *Bazı idarî ve siyasî sorumluların Bütçe Komisyonu tarafından dinleme oturumlarına davet edilmesi prensibi daha da geliştirilmelidir.*

\* *Bütçe Komisyonunun müzakerelerinin kamuoyu nezdinde daha iyi tanıtılması sağlanmalıdır.*

Buna karşılık, bir teklif bazı uyarılarda bulunmayı ve daha iyi belirtmeyi gerektirmektedir:

Söz konusu olan, özel raportörlere verilen yetkilerin müşavir raportörlere de teşmil edilmesiyle ilgili tekliftir. Yine bu teklife göre, raportörlerden biri iktidara, biri de muhalefete mensup olacak ve onlar birlikte uyum içinde çalışacaklardır.

İlkin, bu teklif, özel raportör makamlarının iktidar ile muhalefet arasındaki dağılımının hangi şartlarda yapılacağını belirtmemektedir. Bugüne kadar, muhalefete bu paylaşımda pek küçük bir yer ayrılmış, muhalefet, az sayıda özel raporlarla yetinmek zorunda kalmış ve bu raporlar da kamu harcamalarının ancak “devede kulak” benzetmesine uygun düşen kısmıyla ilgili olmuştur. Bu bakımdan, muhtelif raporları (sayı, bütçelerin ağırlığı) parti gruplarının temsil oranlarına göre bölüştürmek yerinde olacaktır.

Bundan başka, yapılan teklif, Mecliste Hükümetin birbirinden ayrı birkaç muhalefetle karşı karşıya kalmasında durumun nasıl olacağına ışık tutmuyor.

Ve bir de, son olarak, bu yeni yetkilerin kullanılabilmesi için tahsisi gerekli araçları söz konusu etmiyor.

## **II.- BÜTÇE KANUN TASARISININ İNCELENME PROSEDÜRÜ HAKKINDA**

Çalışma Grubu tarafından bütçe kanun tasarısının incelenme prosedürünün değiştirilmesi hususunda yapılan başlıca teklif, Mecliste bütçe fasikülleri hakkındaki tartışmayı basit bir oylama açıklamasına indirgemeye yönelik gibidir.

Dolayısıyla, bütçe kanun tasarısı hakkındaki müzakere, Mecliste, ilk bölümün maddeleri ile bu bölüme bağlanmış veya bağlanmamış maddelere odaklaşacaktır.

Böyle bir reformun kabul edilmesi, başlıca iki sebeple uygun değildir:

-Birincisi, Mecliste çok sayıda milletvekilini yeterince söz almaktan mahrum ederek, bütçe kanun tasarısının incelenmesindeki demokratiklik vasfını zayıflatabilecektir. RPR Grubunun durumunda ve halihazırdaki prosedüre göre, Grup üyelerinin yaklaşık olarak yarısı, her yıl, fasiküller üzerindeki genel tartışma veya sorular çerçevesinde söz almak için isimlerini yazdırmaktadırlar. Söz konusu reform, bu tartışmada, değişik komisyonların oynadıkları rolleri, birinin lehine olarak ve aşırı bir şekilde dengesizliğe sürükleyebilecektir. Nitekim, geleneksel olarak, birinci bölümün maddeleri ile bağlanmamış maddelerin incelenmesi, az sayıda milletvekilinin elinde toplanmaktadır.

-İkincisi, bütçe fasikülleri, -Mecliste kamu oyuna açık oturumda değil de, Bütçe Komisyonu ile görüş almak için başvuru komisyonlardan müteşekkil özel bir komisyonda incelendiği ölçüde- bütçenin incelenme prosedürünün şeffaflığını azaltabilecektir.

## **FRANSIZ DEMOKRASİSİ İÇİN BİRLİK (UDF) GRUBUNUN TAVRI**

Birinci gözlem: Reform, kamu harcamalarının etkinliği ile parlamenter denetim araçlarının güçlendirilmesini merkez alarak yönlendirilmelidir. Bu da, bilhassa şu gibi hususlara bağlıdır: Sayıştay ile Bütçe Komisyonunun arasındaki bağların kuvvetlendirilmesi; Sayıştayın veya Genel teftiş kurullarının çeşitli raporlarında yer alan uyarıları takiben, İdareler tarafından ortaya konan somut tedbirlerin izlenmesi; daha fazla şeffaflığın zorunlu kılınması; Hükûmetin her tasarısının malî sonuçları hakkındaki etki incelemelerini (“études d’impact”) genelleştirilmesi.

İkinci gözlem: Bütçe prosedürü reformunun aşama aşama yapılması gerekir. Bu reform, genelleştirilmeden önce, ilk aşamada, sadece birkaç Bakanlık bütçesinde denenmelidir. Reformun hedefi, bütçe prosedürünü hafifleterek onu daha etkin ve anlaşılır kılmak olmalıdır. Bu çerçevede, kamuoyuna açık oturumda bütçeyle ilgili sorular yöneltilmesi safhası, gayet yararlı bir şekilde yazılı bir prosedüre konu olabilir ve bu safhada, milletvekilleri, en az bir hafta öncesinden, yetkili komisyona soru önermesini verebilirler. Cevap, ilgili bütçenin Mecliste incelenme gününde iletilir ve ayrıca *Resmî Gazete*'de de yayımlanır.

Üçüncü gözlem: Denetimin etkinliği, ister “Değerlendirme ve Denetleme Heyeti”nin incelemelerinin seçimi, isterse muhalefete tevdi edilen özel raporların sayısında anlamlı bir artış şeklinde olsun, ancak muhalefetin hakları güçlendirilirse bilfiil gerçekleşebilir.

Buna karşılık, “Değerlendirme ve Denetleme Heyeti”nin ortak (eş) başkanlığı formülü, ikincil önemde bir husus olarak görünmektedir.

Dördüncü gözlem: Belge üzerinde ve yerinde denetimler, özel raportörlere bırakılmalı, yalnız, diğer komisyonların müşavir raportörlerinin de olabildiğince katılımı sağlanmalıdır. Buna karşılık, denetimin bütün müşavir raportörlere de teşmil edilmesi, raportörlerin sayısı bakımından, idarelerle ilişkileri zorlaştırabilecektir.

## **LIBERAL DEMOKRASİ GRUBUNUN KATKISI**

Liberal Demokrasi Grubu, Millet Meclisi Başkanı Laurent Fabius'ün, parlamenter denetim ve kamu harcamalarında etkinlik konularında fikir üretmek maksadıyla, Parlamentodaki bütün siyasî parti gruplarının temsilcilerini bir araya getirme teşebbüsünü gayet yerinde bir hareket olarak karşılamaktadır.

Gerçekten, herkes şu hususta mutabıktır ki, parlamenter denetim, kamu harcamalarındaki -ve tabii, onunla ortak ilişki ("corrélation") halinde olan zorunlu keseneklerdeki (kaynakta kesilen vergilerdeki)- sürekli ve endişe verici artışa set çekmekte aceze düşmüştür. Buna ek olarak, kamu hizmetlerinin etkinliği, harcamaların artan maliyetine rağmen, hiç tatminkâr görünmemektedir.

Çalışma Grubunun düzenlediği dinleme oturumları, bunlara davet edilen kişiler arasında, teşhis hususunda geniş bir mutabakat bulunduğunu ortaya koymuştur. Şöyle ki: Kamu yönetimi, artık miyadı dolmuş prensip ve metotlara dayanmaktadır. Kamu faaliyeti için açık hedefler tespit edilmemekte ve onun sonuçları; doğrultu veya tercihleri yeniden tartışma konusu yapmaya yarayacak periyodik bir inceleme konusu olmamaktadır.

Dolayısıyla, parlamenter denetimin iyileştirilmesi, ancak kaynağa doğru ("en amont") köklü reformlar pahasına mümkündür. Bugün, idarî teşkilâtımızda ve kamu maliyemizde reform yapmak kaçınılmaz görünmektedir.

Öncelikle, Devletin ve bütün kamu kuruluşlarının, şirketlerinki kadar zorunlu muhasebe mükellefiyetlerine tabi olmaları uygun olacaktır. Eksiksiz ve dürüst gerçek bir muhasebe olmadan ne yönetmek, ne de yönetim hakkında hükme varmak mümkündür. Oysa halen böyle bir muhasebe hiç mevcut değildir. Muhasebe mükellefiyetleri, -ki bunların başında bir bilanço ve bir bilanço dışı sunulması gelmektedir- profesyonel hesap komiserlerine tevdi edilecek dışarıdan bir denetimi zorunlu kılmaktadır ve bu mükellefiyetlere uyulmasını sağlamak için görevlilerin şahsî ve cezaî sorumlulukları bulunmalıdır.

İkinci olarak, kamu daireleri o şekilde teşkilâtlanmalıdır ki, hedefleri açıkça tanımlanabilmeli ve onların sorumlulukları da bu hedefler için bizzat taahhüt altına girebilmelidir. Parlamento'ya bağlı olup Hükûmetten bağımsız olan bir kuruluş, elde edilen sonuçları, onları ilân edilmiş hedeflerle karşılaştırarak sürekli bir şekilde değerlendirmelidir. Genelleştirilmiş bir analitik muhasebenin kullanıldığı yönetim denetimi, sistemli olmalıdır.

Bu şartların yerine getirilmesiyle, parlamenter denetimin etkin bir şekilde yürütülmesi için gerekli araçlar sağlanmış olacaktır. Bütçe kanununun incelenmesi, (ister başlangıçtaki bütçe kanunu, isterse kesin hesap kanunu söz konusu olsun) harcamalar konusunda şekli bir işlem olmaktan öteye gitmeyen bugünkü halinden kurtulabilecek ve takip edilen hedeflerle onlara ulaşmak için ortaya konan araçlar arasında ne derece uyum olduğunu tespit etmeye yönelecektir.

Fakat, her halükârda, bu denetimin yerine getirilmesinde muhalefetin rolü artırılmalıdır. Zira elbette O, Hükûmetin icraatına karşı, çoğunluk grubundan çok daha hassastır.

Onun için, Liberal Demokrasi Grubu, yapılan çalışmaların faydasını inkâr etmeksizin ve Genel Raportör tarafından ortaya konan tekliflerin doğru yönde atılmış adımlar olduğunu reddetmeksizin, düşünülen tedbirlerin yetersiz oldukları ve çok bozulmuş bir durumu düzeltebilecek mahiyette olmadıkları kanaatindedir.

Ayrıca, Grubumuz, kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik reformları başlatmak hususunda Hükûmet iradesinin mevcut olmadığına da dikkat çeker ve bu şartlarda, mevcut raporun ve içerdiği tekliflerin hedefe ulaşabilmesini büyük şüpheyle karşıladığını ifade etmeye kendini mecbur hisseder.

## **KOMÜNİST GRUBU ADINA BAY JACQUES BRUNHES VE BAY CHRISTIAN CUVILLIEZ’NİN GÖZLEMLERİ**

Çalışma Grubu tarafından teklif edilen reformlar, Parlamentonun haklarının güçlendirilmesi yönünde anlamlı bir değişikliğin ifadesidir. Her zaman, Millet Meclisinin, bütçenin iktisadî doğrultularının belirlenmesinde olduğu gibi uygulanmasının izlenmesinde de gerçek bir yetkiye sahip olmasını dilemiş olan Komünist milletvekilleri, bu demokratik teşebbüsü onaylamaktadırlar.

Bütçe, millî politikanın pek önemli bir edimidir. Yıllık olması bir ilke olmaya devam ediyor. Aynı zamanda, Millet Meclisinin faaliyetinin, uzun yıllardan beri kendisini saran bir takım şekilciliklerden kurtarılması gerekir.

Avrupa Birliği çerçevesinde ise, parlamenter denetim, gerçek bir hakkın ifadesi olmalı, yoksa, sırf kamu harcamalarını azaltmak için ağırlık yaparak İstikrar ve Büyüme Paktının uygulamaya konmasının bir aracı haline gelmemelidir.

Çalışma Grubunun teklifleri hakkındaki düşüncelerimiz aşağıda yer almaktadır.

### **Bütçe prosedürünün değişik safhalarında Parlamentonun denetimi.**

- ◆ Mayıs-Haziran bütçe yöneltme müzakeresi, esas alınacak büyük iktisadî doğrultu ve hipotezleri, gelir-gider değerlendirmelerini ve ayrıca malî denkliğin verilerini tespit eden gerçek bir kanun tasarısının konusu olmalıdır.

Ekim ayında tartışılan bütçe kanununun önemli eksenlerini belirleyen bu kanun, Parlamentonun onayına sunulacaktır.

- ◆ Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, sınırlarını ortaya koymuştur. Anayasanın 40. maddesi, bir kamu gideri ihdas eden veya mevcut gideri artıran değişikliklere -türü ve meblağı itibariyle gider fazlasını aynen karşılayacak bir gelir kaynağı bulmak şartıyla- izin verecek şekilde gözden geçirilmelidir.

Her halükârda, 40. maddenin yasakladığı değiştiregelerin dahi Meclis oturumunda tartışılabilmesi gerekir.

Bütçenin izlenmesinde özel raportörler ile müşavir raportörlere aynı hakları tanımak gibi, Çalışma Grubu tarafından ortaya konan tedbirlerin birçoğu gayet isabetlidir.

Milletvekillerinin haklarını güçlendirmek de önemli bir husustur. Bu arada, Meclisdeki her siyasî parti grubuna, INSEE (Fransız Devlet İstatistik Enstitüsü), Plan Komiserliği (Fransız Devlet Planlama Teşkilâtı) veya bir başka enstitüye, iktisadî bir meselenin değerlendirilmesi için incelemeler ısmarlama hakkı tanınmalıdır.

Her daimî komisyonun ve her parti grubunun, bir inceleme veya bir denetim için Sayıştaya başvurabilmesi gerekir.

Her siyasî parti grubu, tekliflerini hazırlayabilmek için, ilgili Bakanlıklardan, başta vergi konusunda olmak üzere, teklif ettiği tedbirlerin rakamla tam bir ifadesini alabilmeli ve ayrıca, Bakanlıkların uzmanlık birimlerinden doğrudan bilgi alabilmelidir.

Etki incelemeleri (“études d’impact”), kanun tasarıları ile kamuoyuna açık oturumların gündemine alınan tekliflerle ilgili olarak geliştirilmelidir. Çalışma Grubunun tavsiye ettiği gibi, her vergi reformuna bir simülasyonun eklenmesi de gayet yerinde olur.

Ayrıca, kamu harcamalarında değerlendirmenin geliştirilmesi için yapılan teklifler de olumludur.

#### **Demokratik tartışmayı sağlamak için.**

Muhalefetin haklarını güçlendirmeyi hedef alan reformlar da, doğru yönde yer almaktadır.

Buna karşılık, Komünist milletvekilleri, harcama bütçeleriyle ilgili fasiküllerin incelenmesinin komisyona havale edilmesine taraftar değildiler. Bazı müzakerelere hakim olan şekilciliğe çare olarak, tartışmanın, sorular-cevaplarla ilgili olup çok kere mahallî meseleleri ele alan kısmının yerini, yetkili komisyonların, basına ve halka açık olarak, yılda en az bir defa düzenlenecek bir oturumu alabilir ve bu oturumda Bakan da hedefli sorulara (“questions ciblées”) cevap verebilir.

Muhtelif bütçeler hakkında kamuoyuna açık oturumda müzakere ve oylama esası aynen muhafaza edilmelidir; bu, Demokrasi için önemlidir.

Onaylanmış bütçenin uygulama safhasıyla ilgili olarak, Hükûmetin, yıl sonunda düzeltici bütçe kanunuyla geçerlenen (“valider”) ödenek dondurma, iptal veya aktarma işlemleri, halen, parlamenter denetime şeklî bir hüviyet kazandırmaktadır.



Şu halde, bütçe ayarlamalarındaki belli bir birikim noktasından sonra, yıl içinde, düzeltici bir bütçe kanununun Mecliste zorunlu olarak tartışmaya açılması teklifi, hayatî öneme sahiptir.

Eğer kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması haklı bir hedefse, sırf Avrupa Birliği ile ilgili bazı gerekçelerle onu reddetmek söz konusu olamaz.

Devlet bütçesi, mahallî idarelerin bütçesiyle bir tutulamaz. İşletme (“fonctionnement”) harcamalarının daima *peşinen* (“a priori”) denk olması, bütçe açığı sorununu yalnızca yatırım harcamalarıyla sınırlayabilir ve bu da büyüme politikasını tehlikeye düşürebilir.

Ve nihayet, Parlamentonun, Fransa'nın Avrupa Birliği bütçesine katkı payının tespitiyle ilgili halihazırdaki rolü, tatminkâr olmaktan uzaktır. Oysa bu kalem, bütçe kanunu kalemlerinin en önemlilerinden biri (1999 yılı için 95 milyar Frank) olup diğer bütçelerle ilgili hareket kabiliyetini de sınırlamaktadır. Onun için, Bütçe Komisyonunun, bu meblağın tespitine katılması gerekir.

Bütçe Komisyonunun görevi, parlamenter denetimde özgül (“spécifique”) bir nitelik taşısa da, girilen yeni yolda (ki bu yol sadece malî amaçlı değildir) diğer daimî komisyonların rolünün de azaltılmaması gerekir. Öyleyse bütün komisyonların reforma daha iyi bir katılımının sağlanması zorunludur.

Son bir düşünce daha: Malî alanda teklif edilen değişiklikler ne kadar ilginç olursa olsun, bunların, en önemli reformun Parlamentonun millî müesseseler arasındaki yeri ve rolüyle ilgili reform olduğu hususunu unutturmaması gerekir.

Jacques BRUNHES

Christian CUVILLIEZ





## **ÇALIŞMA GRUBU TARAFINDAN DİNLENİLEN KİŞİLERİN LİSTESİ**

*Bu dinlemelerin özeti işbu raporun II. Cildinde yayımlanmıştır.*

- M. François de CLOSETS, Gazeteci (22 Ekim 1998)
- M.Jacques MERAUD, Ekonomik ve Sosyal Konsey Onursal Üyesi (22 Ekim 1998)
- M.Jean-Claude TCEING, Değerlendirme Bilimsel Konsey Başkanı (22 Ekim 1998)
- M.Guy CARCASSONNE, Nanterne-Paris X Üniversitesi'nde Profesör (29 Ekim 1998)
- M.Lauret DOMINATI, Milletvekili, ekonomik ve sosyal alanda yabancı parlamentoların enformasyon araçları hakkındaki Ortak Enformasyon Heyeti Başkanı (Eylül 1994-Mayıs 1995) (29 Ekim 1998)
- M.Jean-Claude TRICHET, Fransa Bankası Governörü (29 Ekim 1998)
- M.Michel PRADA, Borsa İşlemleri Komisyonu Başkanı, Bütçe ve Kamu Muhasebesi Eski Direktörü (5 Kasım 1998)
- M.Loïc PHILIP, Aix-Marseille Üniversitesi'nde Profesör (5 Kasım 1998)
- M.Phillip AUBERGER, Milletvekili, Millet Meclisi Maliye, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Eski Genel Raportörü (1993-1997) (5 Kasım 1998)
- M.Jean ARTHUIS, Senatör, Ekonomi ve Maliye Eski Bakanı (19 Kasım 1998)
- M.Rene BARBERYE, Esirgeme ve Yardımlaşma Sandıkları Ulusal Merkezi Direktuarının Başkanı, Kamu Muhasebesinin Eski Direktörü (19 Kasım 1998)
- M.Pierre JOXE, Sayıştay Birinci Başkanı (24 Kasım 1998)
- M.Jean PICQ, Sayıştay Üyesi, Devletin Sorumluluklarına ve Organizasyonuna İlişkin Heyetin Başkanı (Kasım 1993-Mayıs 1994) (10 Aralık 1998)
- M.Augustin BONREDAUX, Milletvekili, Millet Meclisi Maliye, Genel Ekonomi ve Plan Komisyonu Başkanı (10 Aralık 1998)
- M.Danil BOUTON, Genel Organizasyon (Société) Başkanı, Bütçe Eski Direktörü (10 Aralık 1998)

M.Louis SCHWEITZER, Renault Başkanı, Başbakanın Eski Kabine Direktörü (7 Ocak 1999)

M.Michel CHARASSE, Senatör, Bütçe Eski Bakanı (7 Ocak 1999)

M.Michel BON, Fransız Telekom Başkanı, İş Ulusal Ajansı Eski Direktörü (7 Ocak 1999)

M.Jacques DELORS, Ekonomi ve Maliye Eski Bakanı, Avrupa Komisyonu Eski Başkanı, Avrupamız Vakfı Başkanı (13 Ocak 1999)

Sör John BOURN, Birleşik Krallık Komptrolörü ve Genel Denetçisi, Ulusal Denetim Ofisi Başkanı (17 Ocak 1999)

M.Dominique STRAUSS-KAHN, Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanı ve M.Christian SAUTTER, Bütçe Devlet Sekreteri (13 Ocak 1999)

## EK BÖLÜM(\*)

# İNGİLİZ VE FRANSIZ DEĞERLENDİRME SİSTEMLERİNİ KARŞILAŞTIRMAYA YARAYAN UNSURLAR

Değerlendirme Bilimsel Konseyi tarafından  
Paris'te 1998 Ocak ayında  
düzenlenen Fransız-İngiliz Kolokiyumu'nun tutanaklarından seçmeler.

### 1. Genel gözlemler

- 1.1. Değerlendirme, İngiltere'de büyük bir canlılık gösterir. Şöyle ki, uygulama, bu ülkede Fransa'dan daha fazla gelişmiş olup, idarenin ve kamu hizmetlerinin her seviyesine dağılmıştır, ayrıca değerlendirmeye ayrılan mali imkanlar ve insan gücü daha fazladır<sup>1</sup> ve değerlendirme sonuçları hem yönetim hem de kamu makamlarının kararlarının hazırlanması amacıyla daha sistemli bir şekilde kullanılmaktadır. Değerlendirme, konuları (yeni politikalar, programlar, kamu daire ve kurumlarının faaliyeti, meslekî uygulamalar), uygulama şartları yani (idarenin kendi bünyesinde hazırladığı bilirkişi raporları ile özel sektöre sipariş verdiği bilirkişi raporlarının bir kombinasyonu) ve nihai amaçları bakımından farklılık göstermektedir.
- 1.2. İngiliz değerlendirme sistemi, hem bilirkişilik yapan kuruluşlar, hem de değerlendirme siparişi veren makamlar açısından alabildiğine çoğulcu bir niteliğe sahiptir. Değerlendirme talep eden "müşteriler" ile onu finanse edenlerin çeşitliliği, değerlendirmeye çokmerkezli<sup>2</sup> bir nitelik kazandırmaktadır. Değerlendirmede uzmanlaşmış başlıca kuruluşlar şunlardır:
  - *National Audit Office* ( Sayıştay'ın İngiliz sistemindeki karşılığı);

(\*) Ek Bölüm'ün çevirisi, Ş.Alparslan Yasa ile Özlem Okur Kasap'ın ortak çalışmasıyla gerçekleştirilmiştir.  
(Çevirmenin notu)

<sup>1</sup> Örneğin *National Health Service*'te 65 değerlendirmeci çalışır.

<sup>2</sup> Böylece bazı özel kuruluşlar ("foundations": vakıflar) kamu sağlığı alanındaki değerlendirmelerin finansmanına katılmaktadırlar.

- *Audit Commission* ( diğ er ÷lkelerde karşılığı olmayan ve mahalli idarelerce verilen hizmetlerin verimliliğini tamamen dışarıdan değerlendiren bağımsız bir kuruluştur);
- Hazine: Bütçe Müdürlüğü'ne muadil olup idare bünyesinde uygulama öncesi ("ex-ante") ve uygulama sonrası ("ex-post") değerlendirmenin geliştirilmesi için metodolojik normlar tespit etmektedir;
- Teftiş kuruluşları,
- İdareye bağlı inceleme ve araştırma servisleri,
- Bazı mahalli idareler.

Aksine, Fransızların anladığı şekilde çoğulculuk, bizzat değerlendirme prosedürlerinde, özellikle (Devlet-Bölgeler Plan Sözleşmeleri çerçevesinde yapılan değerlendirmeler örneğindeki gibi) partnerli değerlendirme şeklinde ve ayrıca çoklu yönlendirme komitelerine verilen geniş yetkilerle kendini göstermektedir.

1.3. İngiliz modelinin özelliklerinden biri değerlendirmenin geliştirilmesinde akademisyenleri, profesyonelleri ve idareyi bir araya getiren sektör bazındaki bilirkişi ağlarının hep birlikte rol oynamasıdır. Mesela sağlık ve eğitim gibi alanlarda, profesyoneller, eskiden beri kendi uygulamalarının değerlendirmesini yapagelmişlerdir.

1.4. Değerlendirme sonuçlarının bütçe veya yönetim amaçlı kullanımı Fransa'ya göre daha doğrudan ve daha sistemlidir. Değerlendirmenin doğrudan müşteri (eski *Further Education Funding Council* gibi) çok kere bir faaliyetin finansörüdür. Bu bütçesel yöneltme, performans denetimleri ve diğer *value for money* araştırmaları aracılığıyla, özellikle NAO'nun oynadığı rolle kendini gösterir. Yeni Kamu Yönetimi'nin belirgin özelliği (yani *New Public Management*; 80'li yıllarda uygulamaya konulmuş kamu yönetimi reformu), değerlendirmenin yöneticilikle ilgili amaçlar için giderek daha fazla bir araç gibi kullanılmasıdır. Tabii, İngiliz değerlendirme sistemini "value for money" kavramına indirgemek yanlış olur. Nitekim, bu seminer süresince sunulan değerlendirmeler de aslında (*hesapverme sorumluluğu*, kamu faaliyetlerinin *izlenmesi*’, değerlendirme ağlarının kendi kendine oluşması gibi) geniş bir amaç yelpazesiiyle ilgilidir.

Fransa'da kamu politikaları ile programlarının verimliliği konusunu ancak nadiren ele alan ve bütçe kararlarının oluşturulmasında yine ancak nadiren kullanılan değerlendirmeler (ki bunlar ister bakanlıklararası, ister bakanlıklar, isterse bölgeler düzeyinde olsun) ile İngiltere'deki değerlendirmeler arasındaki tezat büyüktür.

1.5. Kullanılan yöntemlere gelince, takip edilen yollar ile kullanılan araçlarda çokluk keyfiyeti her iki ÷lkede de kuraldır. Değerlendirmenin, genellikle, nitel ve nicel yöntemlerin bir arada kullanılmasını gerektirdiği düşünülür. Başlıca farklılıklardan biri, İngiltere'de karşılaştırılmalı yaklaşımların daha sistemli bir

şekilde kullanılmasıdır. Bir diğeri ise, her ne kadar Birleşik Devletler'deki kadar yaygın olmasa da denetim gruplu olarak deneysel protokollere Fransa'da olduğundan daha sık yer verilmesidir.

## 2. - İngiltere'deki değerlendirme kurumları ve alışkanlıkları: Toplu bir bakış

*Christopher Politt*

*Profesör ve ortak müdür, Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice (CEPP),*

*Brunel University, Uxbridge.*

### 2.1. Kurumlar: Tartışma için varsayımlar

Madem tartışmak için burada bulunuyoruz, tartışmayı açmak için basit bir şema sunarak başlayacağım. Çağdaş organizasyon teorisine dayanarak kamu alanında değerlendirmenin kurumsallaşmasının ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiğini öne sürüyorum:

- Birleşik Devletler'de değerlendirme, özellikle "Piyasa" modeline göre kurumsallaşmıştır;
- Fransa'da değerlendirme, hiyerarşik bir biçimde kurumsallaşmıştır;
- İngiltere'de değerlendirme sektör bazında çalışan ağlar halinde kurumsallaşmıştır.

Tabii, bu tanımlama oldukça basit. Burada sözü edilen üç ülkenin de değerlendirme topluluklarında hiyerarşik öğeler, piyasa unsurları ve ağ öğeleri bulunmaktadır kuşkusuz. Yine de bu üç stereotipte gerçeklik payı vardır ve bunlar İngiltere'de değerlendirmeyi tanımlayabilmemi sağlayacaklar.

Az önce öne sürdüğüm karşıtlıkların temeli hakkında konuşmayı sürdürmeden önce birkaç konudan söz etmeliyim. Birleşik Devletler'de değerlendirme uzun süredir ticari bir iştir (*business*). Hükümetlerle ve kamusal nitelikli kuruluşlarla sözleşme yapmak için yarış halinde bulunan pek çok firma, ortaklık ve üniversite bulunmaktadır. Değerlendirme satılacak bir hizmettir ve metodolojik ün "ürünün" satışında önemli rol oynar.

Fransa'da işlerin nasıl yürüdüğünü Fransız meslektaşlarımız anlatacaklardır ancak 1995 yılında yazılmış "Fransız usulü değerlendirme" başlıklı bir makalede geçen şu satırların çok dikkatimi çektiğini söylemeliyim:

"Fransa'da değerlendirme, bu ülkenin kamu idaresi stiline uygun özellikler taşıyan bir kurumsallaşma süreci yaşamıştır. Değerlendirme, kurumsallaşması somut politikalara uygulanmasından önce gerçekleştiği için gelişti."<sup>1</sup>

İngiltere'de ise yukarıdan aşağıya doğru (top-down) pek az kurumsallaşma olmuştur. Değerlendirme, tek ve belli bir merkezi olmayan ağlar aracılığıyla birkaç sektörde oldukça iyi, diğerlerinde ise çok daha az bir gelişme göstermiştir.

<sup>1</sup> *Patrice Duran, Eric Monier ve Andy Smith, "Evaluation a la Française" (Fransız Usulü Değerlendirme), Towards a New relationship between Social Science and Public Action, Evaluation, volume 1 Number 1 Juillet 1995.*

Para elden ele dolaşüyor ve hiç şüphesiz bu da işin yayılışında (“le pratiques”) bir takım değişikliklere yol açıyor ama, rahat bir iş ortamı var ve Amerika ölçüsünde tam anlamıyla gelişmiş bir rekabet piyasasından henüz uzağız. Bu özet tanımı birazdan tamamlayacağım; ancak önce kısaca sözcükleri hangi anlamda kullandığımı belirtmeliyim.

## **2.2. Değişken bir kavram olarak değerlendirme**

Gerek kurumların kendi içlerinde, gerek kurumlar arasında “değerlendirme” terimi etrafında bitmek bilmeyen tartışmalar yapılıyor. Değerlendirme Bilimsel Konseyi’nin<sup>1</sup> “Kamu Politikalarının Değerlendirmesine Yönelik Özet Rehber”i, çeşitli Fransız kaynaklardan alınmış birbirine çok zıt birçok alternatif tanımı bir araya getirmekle, bu durumu çok güzel ortaya koymuştur. Ve daha başka pek çok örnek bulunuyor; İngiliz Hazinesinin 1988 tarihli Rehberi’nde<sup>2</sup> uygulama öncesi (“ex-ante”) değerlendirmeye “değerlendirme” değil de, “*appraisal*”<sup>3</sup> denmesi gerektiği yazılıdır.

Diğer yandan Avrupa Komisyonu<sup>4</sup> uygulama öncesi (“ex-ante”), uygulama sırasında (“concomitant”) ve uygulama sonrası (“ex-post”) analizlere “değerlendirme” diyor. Oysa diğer bir Avrupa kuruluşu, Avrupa Yatırım Bankası, bir tek uygulama sonrası analizlere “değerlendirme” denebileceği konusunda ısrar ediyor ve uygulama sırasında incelemelere “izleme” (monitoring) denmesi gerektiğini kaydediyor. Birçok tanımda değerlendirmenin “nesnel” ya da “bilimsel” olması gerektiğinin altı çizilirken, bazı tanımlar ise ulaşılan hüküm boyutunun önemi üzerinde duruyor. Bunun aksine, bazı tanımlar da, değerlendirmenin “katılımcı” ya da “partnerli” olma potansiyelini önemini vurguluyor. Bazıları değerlendirmenin “dışarıdan” (“externe”) yapılması gerektiğini söylerken, bazıları “içeriden” (“interne”) yapılabileceğini hatta “kendi kendini değerlendirme” (“auto-evaluation”) olabileceğinin altını çiziyor.

Bu çeşitli ihtimaller (“possibilities”) karşısında “bir tek doğru yanıt” yok; çünkü her tanım, tanımı ortaya atan ilgili kurumun politikası, amaçları ve kültürel önkabülleri çerçevesinde şekillenir. Ben, seminerin amacına ulaşması için, uygulama öncesi, uygulama sırasında ve uygulama sonrası incelemelerin hepsini birden içeren ve değerlendirmenin politikaları, programları, kurumları ve hatta birey topluluklarını konu edinmesine imkan veren geniş çerçeveli bir yaklaşım kullanacağım. Bu nedenle Alman bir akademisyenin geniş kapsamlı bir çalışma tanımını aktaracağım:

“ Değerlendirme, (...) toplu olarak öğrenmeyi (“*apprentissage collectif*”) teşvik etmek maksadıyla, devlet organizasyonlarında ve sivil toplum örgütleri hakkında fayda, etkinlik ve sorumluluk açısından bir yargıya varmak üzere sosyal bilimlerin teori, metot ve tekniklerini uygulamayı amaçlar.”<sup>5</sup>

<sup>1</sup> La Documentation française, 1996.

<sup>2</sup> H.M. Treastiry “ Policy evaluation: a guide for managers”, London, HMSO, 1988.

<sup>3</sup> Appraisal, *değer biçme, değerini takdir, tahmin etme* anlamında *değerlendirme* sözcüğünün eşanlamlısı olup, mesela bir mücevhere fiyat biçmek için kullanılmaktadır.

<sup>4</sup> European Commission, Evaluating EU expenditures programmes: a guide, Bruxelles, DG XIX/02, 1997.

<sup>5</sup> Hellsterne, G/M. “ Generating knowledge and refining experience : the task for evaluation”, in F. Kaufman (ed.) *The public sector: challenge for coordination and learning*, New York, de Gruyter 1991. P.272.



### 2.3. Değerlendirme konuları

Akademik literatürde çoğu zaman göz ardı edilen bir diğer değişken kaynak ise değerlendirmenin tipik konusunun ne olduğudur. Bir programı değerlendirmek (geri kalmış bölgelerde en ileri sanayilerin kurulması gibi) belli bir kurumun değerlendirilmesinden (şu okul başarılı mıdır gibi) ve her ikisi de bir sürecin değerlendirilmesinden (doktorlar karın ağrılarına doğru tanı koyuyorlar mı gibi) farklıdır. Ayrıca daha kapsamlı hedefleri olan bir politikayı değerlendirmek de (örneğin kötü şartlardaki insanların normal yaşamalarına olabildiğince yardımcı olmak gibi), bütün bunlardan farklı olabilir. Değerlendirmeci açısından değerlendirmenin konusunun metotlarının seçimi, ele alacağı ilişki türü ve nihai rapora muhatap olacak gruplar üzerinde anlamlı bir etkisi olabilir. Yukarıda sözünü ettiğim bütün değerlendirme çeşitlerinin İngiltere’de uygulandığını söylemem yeterli. Bazı değerlendirme kuruluşları bu konu çeşitlerinden birinde uzmanlaşabiliyor; ancak, birçoğu da farklı mahiyetteki konularda değerlendirme yapacak kapasiteye de, isteğe de sahipler.

### 2.4. İngiltere’deki kurumsal yapı

İngiltere’de değerlendirme çalışmalarının bütünü denetleyen ya da gözetim altında tutan hiçbir organizasyon ya da merkezi ve hakim konumda bir otorite yoktur.

Aynı zamanda ABD’deki *Brookings Institute* ya da *RAND Corporation* gibi önemli imkanlara sahip büyük ve itibarlı bir değerlendirme şirketleri topluluğu da yoktur. Çok çeşitli şekillerde pek çok değerlendirme yapılır ama, bunları az sayıda karar merkezi yönlendirmez. Her ne kadar son beş yılın en ilginç eğilimlerinden biri sektörlerarası deneyim alışverişlerinin (*cross sectoral learning*) gelişmesi olduysa da, (ki İngiliz Değerlendirme Derneğinin kurulması bunun bir işaretidir) değerlendirmelerin büyük bir kısmı belli bir sektörde yoğunlaşmıştır.

Yürütmedeki merkezî kurumlarda değerlendirmenin önemli bir yere sahip olduğunu yadsımak değil amacımız. En dikkat çekici girişim, 1970 yılında Başbakan Heath tarafından oluşturulan ve 1983 yılında Başbakan Thatcher tarafından kaldırılan *Central Policy Review Staff* oldu herhalde.<sup>1</sup> 1983’ten beri Başbakanlar Downing Street, 10 Numara’da (Başbakanlık binasında) kendi politika analiz ekiplerine sahipler. Bu ekipler çoğunlukla, oldukça politize olmuş bir perspektif içerisinde ve kısa sürede kamu politikaları değerlendirmeleri yapıyorlar. *Cabinet Office* bünyesinde çalışan birimler de, zaman zaman değerlendirme denmeyi hakeden politika incelemeleri (*policy review*) yürütüyorlar. Bununla birlikte bu tür üst düzey faaliyetler büyük ölçüde kamuoyunun denetimi dışında tutuluyor ve siyasi modalara, özellikle de Başbakanın ve Hükümetin tercihlerine uyma eğilimi gösteriyorlar.<sup>2</sup>

Kamu sektöründe, Hazine, arada bir, bir değerlendirme rehberi yayımlar. Bu, iktisadi nitelikli değerlendirmeler yapmak isteyen kamu kuruluşları için

<sup>1</sup> Blackstone, T. et Plowden, W. (1988) “How organizations measure success: the use of performance indicators in government”, *London Routledge*.

<sup>2</sup> Politt, C. “Occasional excursions: a brief history of policy evaluation in the UK”, *Parliamentary Affairs*, 46:3, Juillet 1993, p 353-362.

özellikle önemlidir (Hazine'nin önerdiği yaklaşıma uymaları gerekiyor genelde); ancak, diğer değerlendirmeciler, hatta bunların merkezi hükümet içerisinde yer alanları dahil "Yeşil Kitap"tan (rehberin adı böyle) tamamen habersiz kalabiliyorlar.

Üstelik, –herhalde seminerde bulunan diğer katılımcıların da bize söyleyeceği gibi- bazı bakanlıklardaki birimler (özellikle sağlık, eğitim ve istihdam, ayrıca da işbirliği) kendi alanlarındaki değerlendirmenin siparişçileri ve öncüleri olarak büyük bir rol oynamaktadırlar. Onlar profesyonellerin olduğu kadar akademisyenlerin de katıldığı karmaşık ağların merkezinde bulunmakta, sektör bazındaki öncelikleri ve bazı durumlarda da değerlendirme uygulamasının "sektörel üsluplarını" tanımlamakta ve aynı zamanda, finanse ettikleri değerlendirmeler için ihale açmaktadırlar.

*National Audit Office* ve *Audit Commission*'dan da söz etmek gerekir. Bu iki kuruluş da önemli performans denetim programları uygulamaktadır ve bu programlardan en az birkaçı az önce önerdiğim değerlendirme tanımına girer<sup>1</sup>. NAO, her yıl, Parlamento için, yaklaşık 50 adet verimlilik analizi (value for money studies) gerçekleştirir<sup>2</sup>. *Audit Commission*, her yıl, bir öncekinden (elliden) daha az sayıda, yerel hükümetler ve *National Health Service* hakkında özel incelemeler yayımlar<sup>3</sup>.

Diğer yandan, Devletten kısmen ya da tamamen bağımsız daha pek çok değerlendirme de yapılıyor. Pek çok yerel yönetim kendi politika analiz ve değerlendirme birimlerine sahiptir. Bazı meslek grupları, özellikle doktorlar ve eğitimciler, kendi uygulamalarını değerlendirme konusunda uzun bir geçmişe sahipler ve ilgili mesleki kurumlar, bazen bakanlık şubeleriyle birlikte, bazen de kendi inisiyatifleriyle, bu tür çalışmalarını teşvik etmeyi sürdürüyorlar.<sup>4</sup> Örneğin, 1989'dan beri, hastanede çalışan hekimler ile pratisyen hekimlerden tıbbi performans denetimi isteniyor ve tıp fakültesi bu konuda üyeleri için çok sayıda tavsiye hazırlamış bulunuyor. Son beş-altı yıl boyunca, Hükümet ve tabipler, gözleme dayalı bir tıbbi uygulama kavramı (*a philosophy of "evidence-based medicine"*) geliştirmek için çabalarını birleştirdiler. Eğitim alanında, okulların kendi kendilerini değerlendirmeleri, 80'li yıllarda bir süre oldukça modaydı ve büyük ölçekli etkinlik incelemeleri, 70'li yıllardan beri inişler ve çıkışlarla süregeldi. Eğitim sektöründe, özellikle üniversiteler ile enstitülerle üslenmiş geniş bir değerlendirmeciler ağı bulunuyor. Son on yıl zarfında ortaya çıkan önemli bir gelişme, sosyal alanlarda çalışanların mesleki ortamının değerlendirilmesine karşı ilginin artması oldu.

Bu çalışmalarda pek çeşitli modeller ve yaklaşımlar kullanılmaktadır. Yelpazenin bir ucunda, etkilerin teşhisine ve etkinliğin ölçülmesine yönelik bilimsel ve nicel tıptaki tesadüfî örneklemeyle dayalı klinik deney bulunuyor. Deneysel ya da yarı deneysel protokollere başka alanlarda da rastlamak mümkün –örneğin istihdam yaratmaya yönelik yardım programları ya da suçun

<sup>1</sup> Roberts, s et Pollitt, C. "Audit or evaluation? A National Audit Office VFM study", *Public Administration*, 72:4, Hiver 1994, pp.527-549.

<sup>2</sup> *National Audit Office, Annual Report, 1997, London, National Audit Office, 1997.*

<sup>3</sup> *Audit Commission, "By accident or design: improving A&E services in England and Wales", London HSMO 1996.*

<sup>4</sup> Bkz. Pollitt, 1993, p.358.

önlenmesi alanında<sup>1</sup>. Yelpazenin öbür ucunda ise, tipik olarak eğitim, sürekli eğitim ve çocuklara bakılması alanlarında, bazı kurumlar ile yerel gruplar, esas itibariyle süreçlerin iyileştirilmesi ya da kişi veya ekiplerin geliştirilmesi konusuna odaklanmış çok katılımcı, kendi kendini değerlendirme şekilleri uyguluyorlar. Eğitim, öğrenme ve öğrenilenin kullanılması son derece ilginç alanlar, çünkü hem “sıkı” nicel araştırmaya (*hard edged*), hem de katılımcı ve geliştirmececi yaklaşımlara malzeme sağlayabiliyor.

## **2.5. Değerlendirme ve Yeni Kamu Yönetimi (*New Public management, NPM*)**

Değerlendirme bazen Yeni Kamu Yönetimi'nin basit bir bileşeni olarak düşünülüyor. Bu perspektifte değerlendirme, devrî bir rasyonel yöneticilik sürecinin bir safhasıdır. (Yöneticilikle ilgili çok söylenen bir özdeyişte belirtildiği gibi: “planlamak, uygulamak, denetlemek”). Hiç kuşku yok ki, bazı ülkelerde, özellikle de İngiltere’de, kamu yönetimindeki reformlar hedeflerin tespiti, performansın izlenmesinin iyileştirilmesi ve düzenli değerlendirme konularına büyük bir dikkatle yönelmeyi sağladı<sup>2</sup>. Bu değişikliklerin nedenlerinden biri, bütçelerin kısılması ve “sonuçların” ilan edilmesi gerekliliğidir.

Dahası, kamu hizmetlerinde kaliteyi ve bu hizmetlerin kullanıcılarının ihtiyaçlarına karşı gösterilen duyarlılığı iyileştirmek hususunda çok revaçta olan sistemlerden birkaçı, “sürekli bir iyileştirmeye” temel olmak üzere, mevcut süreçlerin detaylı bir şekilde analiz edilmesi gerekliliğini dile getirmektedir. (Toplam Kalite Yönetimi, kıyaslama, yeniden yapılandırma)<sup>3</sup>.

Bundan, kamu yönetimindeki reformlar lehinde sürekli bir baskı olmasının, değerlendirmenin daha gözde bir konuma gelmesine katkıda bulunduğu sonucu çıkıyor. Gerçekten de, 80’li yıllarda, gitgide daha fazla miktarda değerlendirmenin yöneticilikle ilgili bir niteliğe büründüğünü gözlemek mümkün. Buna paralel olarak, yönetim danışma şirketleri, Hükümete sipariş edilen değerlendirmeler üzerinde daha önemli bir rol oynamaya başladılar. NPM, iyi bir yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirmenin gerekliliğini vurguladığı halde bizzat kamu yönetimi reformlarının sık sık (ve birçok ülkede) sistemli bir değerlendirmenin dışında kaldığını görmek oldukça şaşırtıcı.

Bununla birlikte, değerlendirmenin son zamanlardaki gelişmesini, yönetim eğilimine bağlamak yanlış olur. Yukarıda da belirtildiği gibi, İngiltere’de değerlendirme birkaç çeşit inisiyatife dayanır ve birçok şekle bürünür (Aslında, değerlendirme alanındaki meslek içi gelişmelerden birkaçını, Hükümet veya diğer finansal kuruluşların yönetim tarzına ilişkin değerlendirmelerinin - *évaluations de style managérial*”- kendilerine dayatılması tehlikesine karşı ilgili profesyonellerin hesaplı girişimleri olarak görmek, pek de rastgele (“hasardeux”) bir düşünce olmaz.). Değerlendirme, önemli ölçüde NPM’nin

<sup>1</sup> Pawson, R. Et Tilley, N. “*Realistic evaluation*”, London, Sage (1997).

<sup>2</sup> Carter, N., Klein, R. Ve Day, P. “How organizations measure success: the use of performance indicators in government”, London, Routledge (1992). Bkz. Pollitt, C. Et Summa, H. “Trajectories of reform: public management change in four countries”, *Public Money and Management*, 17:1, January/March, pp.1-13.

<sup>3</sup> Pollitt, C. “Business approaches to quality improvement: why they are hard to the NHS to swallow”, *Quality in health care*, 1996, pp.104-110.

etkisi altında kaldı ama, onun, yönetim ideolojisi (“idéologie managériale”) dışında da kendine özgü bir mevcudiyeti vardır.

## **2.6. Sonuçsal bazı tespitler (“remarques conclusives”)**

Yukarıda çizmiş olduğum tabloya göre, İngiltere’de, Hükümetin merkezi kurumları, etkileri önemli olsa da, hiçbir şekilde değerlendirmeyi yönlendirmiyorlar. Birçok bağımsız uzmanlık merkezi bulunuyor; ancak, muhtemelen, hiçbiri, gerek büyüklüğü, gerek kaynakları ve gerekse becerileriyle isim yapmış Amerikan kurum ve şirketleriyle rekabet edecek durumda değil. Değerlendirmelerin çoğu sektör bazındaki ağlar içerisinde gerçekleştiriliyor; her ne kadar, sektörler arasında, değerlendirme tecrübesi kazanmak için harcanan süredeki farklar artıyor görünse de. Çok sayıda konu, yaklaşım ve metot bir arada varlığını sürdürüyor.

Eğer bu tanımlayış yaklaşık olarak doğru kabul edilirse, şimdi açılış konuşmasında yaptığımız “provokasyon”da saklı olan şu soruya dönebiliriz. Fransa’da değerlendirmenin kurumsal yapısı ve kültürel çerçevesi İngiltere’dekinden farklı mıdır, yoksa onunla benzerlikleri var mıdır ve eğer farklıysa, her iki ülkede değerlendirmenin spesifik özellikleri altında yatan nedenler nelerdir?

## **3. National Audit Office tarafından kamu fonlarının doğru kullanımının denetlenmesi**

Bugünkü şekli ve adıyla National Audit Office, 1983 yılında, National Audit Act tarafından, kamu fonlarının kullanımı üzerindeki parlamenter denetimin güçlendirilmesi amacıyla kuruldu. Bu reformdan önce, Hazine ve Denetim Departmanı’nın (*the Exchequer and Audit Department*) faaliyeti mali denetim (“audit financier”) ve usule uygunluk denetimine odaklanmıştı.

NAO, Bakanlık şubelerinin ve kamu kuruluşlarının faaliyetlerini verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından inceleme hususunda açıkça tanımlanmış bir yetkiye sahiptir. NAO, her yıl, value for money türünden 50 rapor sunuyor İngiliz Parlamentosu’na.

*David Goldsworthy’nin konuşmasından seçmeler*

*National Audit Office*

### **3.1. Value for money incelemesinin farklı türleri**

“National Audit Office’in Value for money adı altında yaptıkları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- *Performans incelemeleri* -Tipik biçimde, bir organizasyonun ya da bunun bir yönünün verimli bir biçimde çalışıp çalışmadığını inceliyor. Bu kategorideki incelemelerin amacı, Parlamento’ya bu kuruluşun uygun bir biçimde çalıştığı hususunda güvence verebilmektir. Bu tür incelemeler, bir organizasyonun ne ölçüde kendi kurallarına uyduğunu veya iyi bir yönetim modeli uyguladığını değerlendiriyor ve prosedürlerin iyileştirilmesi için

tavsiyelerde bulunabiliyor. Örneğin kısa süre önce Leeds ve Bristol Şehir Geliştirme Korporasyonu'nun yenileşme çalışmaları konusunda yapılan bir inceleme, bu yapılanmaların yenileşmeyi nasıl yürüttüğünü ele aldı ve gelecekte oluşacak aynı türdeki yapılanmaların yenileşme çalışmalarını daha iyi şartlarda yürütebilmelerine yardımcı olacak tavsiyelerde bulundu.

- *Özel incelemeler* –Bunlar, bir sistemdeki belli bir işleyiş bozukluğunu analiz etmeye yönelik daha kısa incelemelerdir. Bu tür bir inceleme, bazen, başka şartlarda ortaya çıkabilecek bir sorunu teşhis etmeyi sağlar. Örneğin *New British Library*'nin inşa edilmesi hakkında yapılan bir inceleme, yönetimin yeterince denetlenmemesinin masraflarda ve sürelerde büyük limit aşımına yol açtığını ortaya çıkardı.
- *Program değerlendirmeleri*- Bu çalışmalar, bir kuruluşun veya bir programın ne ölçüde hedeflerine ulaştığını anlamaya yöneliktir. Bu tür incelemeler, bazen, maliyet etkinliği sorununu ele alıyor ve hedefler iyi tanımlanmadığında, bunlara açıklık getirilmesine yardımcı oluyor. Örneğin Otoyol Dairesi'nin köprü bakım programının değerlendirilmesi çalışması, köprülerin bakımı için geliştirilen ulusal bir programın köprülerin durumunu iyileştirmeye elverişli olup olmadığını ve ayrıca programın verimli bir biçimde yönetilip yönetilmediğini araştırdı.

### 3.2. Value for money ve değerlendirme

*Value for money* türünden incelemeler ile değerlendirmeyi karşılaştırmanın güçlüğü, bir ölçüde iki kavramın esnekliğinde yatıyor. Bu konudaki özlü literatür, yazarların önyargılarına göre, kavramlardan birinin idealize edilmiş yorumları ile diğerinin uygulamaya dönük yorumları karşılaştırarak yanlış ikilikler ve yanlış karşıtlıklar geliştirme eğiliminde. Böyle bir senaryoda, *value for money* türü incelemeler, deneysel bir temel üzerinde, bir programın etkinliğinin titiz bir ölçümünü sunmadığı için sınırlı görünüyor ve diğer yandan da, içeriden (interne) yapılan resmî değerlendirmeler, maliyetleri iyi değerlendiremedikleri için, karar mercilerinin ihtiyaçlarını karşılamıyor. Uygulamada, pek az inceleme, bir programı tüm yönleriyle ele alabiliyor ve değerlendirme adı verilen pek çok inceleme de *Value for money* dediklerimizden farksız. Eğer değerlendirme, karar mercilerini, bir projenin, bir programın, bir politikanın ya da bir ürünün varlık nedeni ve değeri konusunda bilgilendirmeye çalışan incelemelerin tamamını kuşatıcı bir terim ise, o halde *Value for money* türü incelemeler değerlendirmenin bir alt-grubunu oluştururlar. Bununla birlikte, bu alt grubun, *National Audit Office*'in devreye girdiği alanla, yetkisini kullanma şekliyle ve personelinin beceri profiliyle (the *skill mix*) ilişkili olarak kendine has özellikleri bulunuyor.”

### 4. Sağlık ile sosyal konularla ilgili sektördeki politikaların ve uygulamaların değerlendirilmesi

Sağlığa ilişkin ve sosyal değerlendirmenin sorumluluğu, başka değerlendirme yapan kuruluşlar (araştırma kuruluşları, üniversiteler, vakıflar, vs.) devreye girse de, büyük ölçüde Sağlık Bakanlığına aittir. Değerlendirme, birçok değişik türde araca dayanır: yönetim ya da politika kaynaklı bilgiler (*management and political*

*feedback*), istatistiki olarak izleme, mali olarak izleme, teftişler ve değerlendirme araştırmacılığı gibi.

*Jenny Griffin'in konuşmasından seçmeler*

*Head of Policy Research Programme Department of Health, London.*

#### 4.1. Artan bir değerlendirme gerekliliği

“Bakanlık şubeleri, politikalarını değerlendirmek için yoğun baskı altındalar ve buna, Hazine'nin, verimliliklerini kanıtlamaları için yaptığı baskılara (*value for money and cost effectiveness*) halkın, Hükümet kararlarının (örneğin havanın kalitesi alanında) sağlam bilimsel değerlendirmelere dayanması için yaptığı baskılar ekleniyor.

İngiltere'de, harcamacı tüm bakanlıklarda halen gerçekleştirilmekte olan önemli değerlendirme programları bulunuyor ve Sağlık Departmanı da bunlardan biridir. Sağlık Departmanının değerlendirme programına Sağlık Bakanlığının yetki alanının tümü dahildir [ National Health Service'in vesayetini uygulamak, global olarak, halkın sağlığını korumak ve iyileştirmek, sosyal hizmetler alanındaki strateji ve politikaları tanımlamak (*social care services*) gibi]. Halen yapılmakta olan değerlendirmeler şunlardır:

- zor ya da riskli durumdaki çocukların bakımıyla ilgili esasları düzenleyen *Children Act*'e ilişkin değerlendirme yapmaya yönelik araştırma projeleri;
- yardıma muhtaç yaşlı ve diğer kişilere sağlanan sosyal desteğin yasal çerçevesini tanımlayan *Community Care Act*;
- akıl hastaları için tıbbi yardım ve destek hizmetlerini düzenleyen *Mental Health Act*;
- kanser bilim hizmetlerinin yeni örgütlenme stratejileri;
- İngiltere'de ilk tedavinin güçlendirilmesi için yapılan tüm girişimler;
- NHS ve sosyal hizmetler bünyesinde insan kaynaklarının yönetim stratejileri;
- Kamu sağlığı alanında “ulus sağlığı” adı verilen strateji.”

#### 4.2. Değerlendirme araştırmacılığının organizasyonu

“Sağlık Bakanları sıkça değerlendirme araştırmaları talep ederler. Onlar bilimsel açıdan sağlam temellere oturtulan değerlendirmenin kendi çıkarlarına olduğuna inanırlar. Üst düzey görevliler, kendilerinin ve Bakanın isteklerine uygun değerlendirme çalışmaları için araştırma finansman teklifleri yapıyorlar. Politikalar konusunda yapılan ve değerlendirmenin de içinde yer aldığı araştırma programının öncelikleri aşağıdaki kıstaslara göre belirlenir:

- Bakanlığın öncelikleri ve Sağlık Bakanlığının hedeflerine uygunluk,
- Sorunun sağlık ya da toplumsal yaşam şartlarının mevcut ya da potansiyel etkisi bakımından büyüklüğü ve önemi;

- Araştırma sonuçlarının yürürlükte olan politik faaliyete dahil edilmesi ya da geleceğe yönelik bir politikanın şekillenmesi için açık bir stratejinin tanımlanması;
- Öngörülen süreler;
- Araştırmanın yapılabilirliği;
- Araştırmadan beklenen yatırım dönüşü;
- Başka araştırma bütçelerinin, örneğin Kamu Sağlığı Laboratuvarı gibi (*Public Health Laboratory Service*) Bakanlığa bağlı olmayan kamu kuruluşlarının bütçelerinin katkısı.

Üst düzey görevlilerden ve Bakanlardan oluşan bir Bakanlık Araştırma Komitesi bu kıstasları kullanarak öncelikler belirler. (...) Bu değerlendirme araştırmalarının şartnameleri, değerlendirmenin kullanıcıları olacak özel politikalarından sorumlu görevlilerle sıkı bir işbirliği içerisinde hazırlanır. Kendileriyle sözleşme yapılacaklar, rekabete dayalı bir ihale ile kıdemli meslektaşların incelemesi sonucunda seçilirler ve ihale komisyonları, sık sık İdareye, dairelere mensup olanlar ile akademisyenlerden oluşur. Bir bakanlık şubesinin yaptırdığı bir değerlendirmenin olabildiğince şeffaf ve bağımsız kabul edilebilmesi son derece önemlidir. Bütün değerlendirmeler, üniversitelerin araştırma kuruluşlarına (*academic institutions*) verilir. Hiçbir inceleme kurum içinde gerçekleştirilmez.”

## **5. Eğitim alanında değerlendirme**

İngiliz eğitim sistemi artık çok komple bir değerlendirme prosedürleri bütününe konu oluyor. “Sistemli” (“*système*”) denilen ve önemce de, sayıca da en fazla olan değerlendirmeler, *Office for Standards in Education* tarafından koordine edilen teftiş birimleri tarafından yapılıyor. *Further Education Funding Council*'in çalışmaları (aşağıda görüleceği gibi) buna iyi örnek teşkil ediyor. Ayrıca *Categorical funding mechanism* denilen bir mekanizmadan yararlanan özel amaçlı pedagojik faaliyet ya da projeler, özel değerlendirmelere konu oluyor ve bunlar “yatay” (yani aynı tip projelerle ilgili) veya “dikey” (yani tek bir projenin değerlendirmesi) olabiliyor. *Categorical funding mechanism* çerçevesinde değerlendirmeci sıfatıyla konuşan Murray Sanders'a göre, değerlendirme prosedürlerinin gelişmesi, eğitim profesyonellerinin uzmanlığı hakkında bir güven kaybının göstergesi.

### **5.1. Değerlendirme ve “profesyonel otorite” krizi**

*Murray Sanders*

*Centre for the Study of Education and Training Müdürü*

*Head of the Department of Educational Research Lancaster University*

“Eğitim alanındaki değerlendirme faaliyetlerinin artması, daha açık ve daha nesnel bir temelde sorumlulaştırma (*asservative*) ile sosyal kaynakların nasıl kullanıldığının denetlenmesi genel eğiliminin bir parçası olarak görülebilir. Bunun, güç dengesinde, teknik uzmanlar aleyhine ve kaynakları denetleyenler

ile kullananların lehine bir değişikliği yansıttığını görmek ilginç tabii. Bu süreç, kullanıcılara ve siparişi verenlere bilirkişi raporunun kalitesi ve spesifikasyonu hakkında daha geniş bir yasal denetim hakkı verdiği ölçüde, tüketimin yüceltildiği bir hegemonya olarak nitelendirilebilir. Bu nedenle, kullanıcılar, eskiden bilirkişi raporuna dayalı bir karara bağlı olduğu düşünölen bir alanda meşru haklarını ve müdahale güçlerini daha da arttırmak istiyorlar.

Şimdiye kadar “eksperler”, “profesyonel otorite” bilincinin doğruladığı (halkın ve söz sahibi politikacıların da kabul ettiği) ve bir otonomi şeklinde ortaya çıkan bir çeşit bağışıklığa (*behavioral immunity*) sahiplerdi. Temelde bu, siparişi veren, kullanıcı, müşteri, vs. ile bilirkişi arasında zımnî bir sözleşme olduğu anlamına geliyordu. Dışarıdan bir düzenlemeye ya da değerlendirmeye gereksinim duymadan, bilirkişiliğe dayalı, global olarak kabul edilebilir sonuçlar sunmaları konusunda onlara güveniliyordu. Burada kullandığımız “profesyonel” kavramı, bir sözleşmeye eşdeğer sayılabilecek bir değerler sistemine atıfta bulunuyor. Bir birey, profesyonel olarak değerlendiriliyorsa, bu, kendisine, kendi kendini denetleme imkanı veren ve davranış prensiplerini de içeren bir değerler bütününi benimsediği anlamına geliyor.

Ancak bazı şeyler değiştii. Değerlendirme gitgide prosedüre dayalı bir faaliyet (a *designated activity*) haline geldi ve sayıları sürekli artan kişiler ve kuruluşlar tarafından yapılıyor. İngiliz eğitim sistemi çerçevesinde özellikle sözü edilen bilirkişiliğin meşruiyetinin krizine benziyor. Kullanıcı ve eksper arasındaki ilişkileri düzenleyen zımnî sözleşme bozuldu. Kullanıcı beklentilerinin, profesyonel eksper kavramına eklenen kolektif değerlerin dışında bir temeli yoktu. Dışarıdan denetçilerin yaptığı değerlendirmeler, güvenden çok, zorlayıcı ve bilimsel, yani neredeyse nesnel kıstaslara, ispata ve sonuçlara dayanan yeni bir meşruiyet temeli üzerine kuruluyor. Profesyonellere bir kez güven azalınca, bir hizmetin ya da bilirkişiliğin kalitesini kontrol etmek için “nesnel” bir denetimden başka hangi yol izlenebilir ki?

## **5.2. *Further Education Funding Council*'de teftiş**

*Further Education Funding Council* 1992'de kuruldu. Bu kurum, devlet fonlarının paylaştırılmasından (yılda 3 milyar Sterling) ve *Further Education* sektörünün tamamında eğitimin kalitesinden sorumludur. Bu sektörde, temel öğretim son yıllarında başlayıp yüksek öğretime ve meslek öğretimine kadar eğitim veren 450 sektör koleji (devlet okulu) vardır. Bunlar her yıl yaklaşık 4 milyon öğrenci, yani 16 yaş ve üstü okullu nüfusun %68'ini kabul ediyorlar. *Council* bünyesinde 74 müfettiş çalışıyor.

*Mark Griffiths'in konuşmasından seçmeler*

*The Further Education Funding Council.*

### **1. Teftişin prensipleri**

“Aşağıdaki prensipler her tür teftiş faaliyetine yol gösterir:

- Teftişler kolejle görüşölerek planlanır ve onların organizasyonu göz önünde bulundurulur;



- Kolejin kendi tanımladığı amaçlar ve başarı kıstasları, ayrıca eğitimin kalitesine ilişkin içeriden hazırlanan rapor, değerlendirmenin çerçevesini oluşturmakta kullanılır;
- Teftiş prosedürü, öğretimin doğrudan gözlenmesini, kolejin performansının tüzüğünde yer alan taahhütlerle karşılaştırmasını ve aldığı yardımın denetlenmesi ve iyileştirilmesi için kolejin strateji değerlendirmesini kapsar.

## **2. Kalite ve standartlar**

Teftiş çalışması, kalite ve standartlar hakkında ulaşılan hükümlere dayanır. Standartlar, öncelikle, beklenen ve onların fiilen ulaştığı eğitim düzeyine ilişkindir ve aşağıdaki noktalardan hareketle değerlendirilebilirler:

- ders çizelgesinde (documents de cours) belirtildiği haliyle eğitimin kapsamı ve düzeyi;
- öğrencilerden beklenen bilgiler ve sınav sorularının gerektirdiği yeterlilik dereceleri;
- öğrencilerin sınavlarda ve diğer değerlendirme şekillerinde verdikleri yanıtlar;
- sınavların ve diğer değerlendirme şekillerinin notlandırılmasında gösterilen titizlik;
- notlandırmanın içeriden ve dışarıdan prosedürlerle kontrolü.

Standart kavramı göreceli bir biçimde kesindir; yüksek bir standarta ulaşmak bir amaçtır; minimum bir standarta ulaşmak bir zorunluluktur. Standartlar ölçülebilir ve kontrol edilebilir. Ayrıca, doğrudan doğruya, aynı mesleki formasyonu kazandıran kurumlarca ulaşılan standartların karşılaştırması da gayet yerindedir.

Kalite, öğrencilerin deneyimleri açısından yorumlanır ve aşağıdaki hususlara bağlı olarak değerlendirilebilir:

- eğitim ve öğretim çalışmalarının yönetiminde (management) gösterilen başarı;
- öğrencilerin ihtiyaçlarını karşılama derecesi;
- öğrencilerin, başarılı olma şanslarının olduğu mesleki dallara yönlendirilmesinde gösterilen itina;
- öğrencilere verilen tavsiyeler ve gerek entelektüel, gerek eğitimsel destek;
- öğretim elemanlarının akademik ve pedagojik yeterlilikleri;
- çevrenin öğretim amaçlarına uygunluğu;
- öğretimde kullanılan maddi kaynakların çeşitliliği ve uygun olma özelliği.

Kalite, standartlar kadar net değil; iyi bir kaliteye ulaşmak bir istek; her ne kadar kalite ölçülemese de, bu hususta profesyonel açıdan bir yargıda bulunmak mümkün ve kurumlar arası kalite karşılaştırmalarında görevlerdeki ve değerlerdeki farklılıkların göz önünde bulundurulması gerekir.”

## 6. İçişleri Bakanlığı’nda suç adaleti değerlendirme (*Home Office*)

İçişleri Bakanlığı’nın sorumluluğuna "suç yargısı" (justice criminelle), emniyet, suçun önlenmesi, uyuşturucu bağımlılığının önlenmesi, hapishaneler, şartlı tahliye, göç ve vatandaşlık başvuruları gibi konular girer. Burada bahsedilen alanlardaki değerlendirme, çeşitli değerlendirme organları sorumluluğuna giriyor: idare içerisinde; teftiş kurulları, araştırmadan ve istatistikten sorumlu müdürlük, emniyet için performans göstergeleri seçen ve bilgilendiren stratejik düşünme birimi ve idare dışında; *Audit Commission, National Audit Office*, üniversiteler.

*Nick Tilley’in konuşmasından seçmeler*

*Crime and Social Research Unit*

*The Nottingham Trent University, Nottingham*

Değerlendirmenin işlevleri:

“Değerlendirme faaliyetinin farklı şekillerinin muhtelif ve tamamlayıcı işlevleri vardır:

- Denetim: “ Sayılan sayılır” (*what gets counted counts*) diyen özdeyişin bir dereceye kadar geçerliliği vardır. İçişleri Bakanlığı’nın ulusal hedefler koyması ve başarısını ölçmek için performans göstergelerini belirlemesi, kuşkusuz, emniyetin performansı üzerinde kayda değer bir etki yaratmıştır. Bir göstergeler *seti* seçmek, öncelikleri belirlemenin bir yoludur. Örneğin emniyet konusunda, şiddet olaylarının tekrarı göstergesinin kullanımı, ilgili servislerin ilgisini bu konuya çekmeye yaradı. Göstergelerin hesaba katmadığı performans cepheleri yok sayılabiliyor;
- Sorumluluğu uygulamaya koymak: Kamuya ait önemli miktarlarda paranın kullanımı, sorumluluk mekanizmaları (*hesapverme sorumluluğu*) gerektiriyor. İçişleri Bakanlığı servislerinin ve sübvansiyon alan kuruluşların faaliyetinin denetimi bir ölçüde usulsüzlüklerin denetimi ihtiyacını karşılıyor. Denetim ayrıca verilen hizmetlerin verimliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine de yarıyor.
- Doğru uygulamaları tespit etmek ve yaygınlaştırmak, tatminkar uygulamaları sağlamak: Rutin teftişler “iyi” (ve “kötü”) uygulamaları tespit etmeye ve hizmet verenlere, amaçlarına ulaşmak için daha uygun araçlar kullanmaları için direktifler vermeye yarıyor;
- Politikaları tasarlayanları ve ödenekleri paylaşanları bilgilendirmek: İstatistik ve Araştırma Müdürlüğü’nün politikalar ve programlar konusunda daha derinlemesine ve kesin değerlendirmeler yapılması için gösterdiği çaba, etkin eylem türlerini tanımlamaya yarıyor. Burada söz konusu olan, mali açıdan bir büyük mesele olan "enjeu financier" politikalar ve programlar hakkında kararlar geliştirmek;

- Yeniliklerden ders çıkarmak: Suç yargısı sistemi, uygulama ve hizmet konusunda ciddi sorunlarla baş etmek zorunda. Yerel yeniliklerden ki, bunlar özel projeler ya da servislerin alışagelmiş işleyiş şemalarına getirilen değişiklikler olabilir, alınacak dersleri ulusal düzeyde biriktirmek bir gereklilik haline gelmiştir. İstatistik ve Araştırma Müdürlüğü'nün çalışmasının bir bölümü, (bilhassa Program Geliştirme Birimi kanalıyla) özellikle suçların azaltılmasıyla ilgili olarak, bu işe ayrılmıştır. Ayrıca, Emniyet ile ilgilenen araştırma grubunun değerlendirme çalışmasının büyük bir bölümü de uzun vadeli Suça Karşı Polis Operasyonları (*Police Operations Against Crime*) programı çerçevesinde yine buna ayrılmıştır. Emniyet ve şartlı tahliye servislerinde yapılan ve kurum içinde yapılan değerlendirmelerin büyük bölümünün amacı uygulamaları iyileştirmektir;
- Uygulama modellerinin eleştirel değerlendirmeleri: İçeriden yapılan değerlendirmelerin büyük bir bölümü bir yayında toplanıyor ve bu halka karşı sorumluluğun yerine getirilmesini sağlıyor bir ölçüde. Bu arada değerlendirme, Bakanlığın servisleri tarafından yürütülüyor ya da Bakanlık (veya hükümete bağlı başka bir kurum) tarafından finanse ediliyorsa, değerlendirmenin bağımsızlığı tartışılabilir. Üniversiteler ya da bağımsız araştırma kuruluşları (*Policy Studies Institute* veya *Police Foundation* gibi) tarafından yapılan ve Ekonomik ve Sosyal Araştırma Konseyi veya yardımsever dernekler tarafından finanse edilen değerlendirme çalışmaları ise tarafsız bir değerlendirme ihtiyacına cevap verebilir.

## **7. Sosyal güvenlik alanında değerlendirme**

Sosyal güvenlik alanında tüm yeni harcama programları, uygulama öncesi (“ex-ante”) bir değerlendirmenin konusunu oluşturuyor. Her değerlendirme, politikayı geliştirmek ve hayata geçirmekle görevli olanların sorumluluğunda yürütülüyor. Önemli programlar için, bir proje yöneticiliği prosedürüyle bütünleşiyor. Her durumda değerlendirme projesi Hazine’ye sunuluyor. Araştırma ekiplerini seçmek için ihale tekniğine sistemli bir şekilde başvuruluyor. Proje ekibi içerisinde, araştırma ekipleri ile müşterileri arasında aracı görevi yapan bir araştırma irtibat görevlisi (“research liaison officer”) bulunuyor. Metodoloji açısından değerlendirmeler gitgide daha çok, pilot bir çalışmaya dayanıyor. Bu çalışma da, potansiyel hedeflerinin bir alt-grubu vasıtasıyla, programın deneme mahiyetinde uygulamaya konmasını gerektiriyor. Ancak gerçek deneysel bir protokole göre gerçekleştirilen bir değerlendirme, büyük zorluklarla karşılaşılıyor ve istisnai kalıyor.

### **7.1. Değerlendirme araştırmacılığının etiği ve metotları**

*Peter Craig’in konuşmasından seçmeler*

*Social Research branch, Department of Social Security*

“Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda yapılan değerlendirme araştırmaları alışagelmiş araştırma metotlarını kullanıyor (*mainstream*). Değerlendirmelerin büyük çoğu, büyüklükleri ne olursa olsun, büyük ölçekli bir anket (posta, telefon ya da yüz yüze görüşme) ile –bazen mevcut incelemelerin ya da idari veillerin ikinci derecede analizine dayanan- daha küçük ölçekli nitel araştırmanın bir kombinasyonuna dayanır. Örneklerin çok kere, araştırma için

kullanılması *Social Security Act*'ta öngörülen yararlanıcılar fiş kutusundan bulunur. Uygulamada, bilginin yayımlanmasına getirilen sınırlamalar yasada belirtilenden daha sıklıdır. Bireylerin anketlere katılımı, örnek fiş kutusundan belirlensin ya da belirlenmesin, bireyin bilgilendikten sonra rızasının alınması prensibine dayanır. Mesela yararlanıcılar fiş kutusundan belirlenen bir örnekle yüz yüze görüşme yoluyla yapılan bir anketin söz konusu olması durumunda, görüşme yapılacak muhtemel kişiler, araştırmanın amacını ve siparişi verenin kimliğini açıklayan, gizlilik güvencesi veren ve kendilerine, anketi yapacak kişi gelmeden görüşmeyi reddetme imkanı sağlayan bir bilgilendirme mektubu alırlar.

Değerlendirmenin amacı uzun bir uygulama süresi sonunda bir politikanın net etkisini ölçmek olduğundan, hedef kitlenin bir kez sorgulanması (a *cross section survey*) pek sık başvurulan bir yol değil. Geniş çerçeveli değerlendirmeler, bir karşılaştırma temeli oluşturulabilmesi için birkaç yıla yayılmış bir sorgulama dizisi gerektiriyor. Bu karşılaştırma temelinden hareketle, politikanın zaman içerisinde etkileri gözlemlenebiliyor. Örneğin çeşitli sınıflarla verilen emekli maaşlarında (*state, occupational and personal pensions*) değişiklikler getiren 1995 *Pension Act* değerlendirmesi. Bu çalışma 1994- 1998 yılları arasında işverenlerle bir dizi anket yapılmasını, emeklilik kurumu yöneticileri ile, ihtilaf konusu olan yararlanıcılar ve profesyonellerle nitel araştırmalar ve nafaka konusunda, ilgili kadınlar ve avukatlarla anketler yapılmasını gerektirdi. "İş Arayanın Ödeneği" (*Jobseeker's Allowance*) programının değerlendirilmesi için yürütülen çalışma, iş başvurusunda bulunanlardan oluşan iki toplulukla anketler yapılmasını gerektirdi. Bunlardan biri, düzenlemenin değişmesinden önce diğeri ise sonra ankete tabi tutulan topluluklardı. Her topluluk altı ay arayla iki kez sorgulanıyor, böylece işsizlikten çıkış gibi parametreler için önceden ("pre") ve sonradan ("post") İş Arayanın Ödeneği (JSA) rejimlerinin etkileri karşılaştırılabilir.

## **7.2. Deneysel protokollerin uygulama alanı**

*Robert Walker'ın konuşmasından seçmeler*

*Center for Research in Social Policy*

*Loughborough-University*

"Sosyal güvenlik politikaları alanındaki pilot incelemelerin gerçekleşmesi için deneyin muhtemel uygulama alanı katı bir biçimde sınırlandırılmıştır. Deneysel protokollerini uygulamaya koymak zor olduğu gibi bunların, yeni politikaların geliştirilmesinde ortaya çıkan değerlendirme ihtiyaçlarına cevap verme şansları çok düşük.

Deneyden sadece politikanın etkin olduğu ya da düzeltilemez derecede kötü olduğu durumlarda açık sonuçlar sunması beklenebilir. Bu durumlarda bile politikanın çevresi karmaşık ya da son başvurunun artışı veya düşüşü gibi dış değişikliklerden etkilenebilecek durumda ise bu sonuçlar belirsiz olabilir. Bunun yanı sıra sistem çapındaki etkileri (*system-wide effects*) ya da bireysel davranış düzeyinde etkileri değerlendirmek gerektiğinde deneyin sunacağı pek bir şey yok. Ayrıca bir tek deneyin imkan verdiği maliyet/kâr araştırma sonuçlarının ulusal düzeyde yeterli bir güvenilirlik derecesiyle kabul edileceği

de kesin değil. Buna deneyin masraflı ve uzun olduğu eklenirse değerlendirmeyi, sosyal sigorta politikasını geliştirmek için sık kullanılacak bir araç haline gelmesini tavsiye etmek güçleşiyor.

Bu, bir politika uygulamaya koymadan önce pilot çalışmalar yapmak imkansızdır demeye gelmiyor ille de. Ancak pilot çalışmaların gerçekleştirilmesi her zaman g olacaktır, sonuçların kesin olması pek mümkün görünmüyor ve siyasi karara bağlı risk sürecektir.

Ayrıca pilot çalışmaların deneysel ya da yarı deneysel şeklini alacağı kesin de değil (bunlarda da gerçek deneyde karşılaşılan sorunların çoğu görülüyor). Deneyin diğer yaklaşımlarla karşılaştırıldığında ortaya çıkan ek maliyetini açıklamak oldukça zor. Birçok şartta öyle görülüyor ki, idari pilot çalışmalarda uygulandığı haliyle tek gruplu protokoller (NDT: tanık grubu olmaksızın) politikanın geleceğe yönelik değerlendirmesi için gerekli bilgiyi sağlamaya, “hangi görünür etkiyle?” ve “hangi birim maliyetine?” gibi soruları yanıtlamaya yetebiliyor. Ayrıca bunların “natüralist” (*realistic*) bir değerlendirme şekline başvurularak daha anlaşılır kılınması mümkün.

Türleri ne olursa olsun pilot çalışmaların en son başvurulacak bir seçenek olarak görülmesi gerekir. Politikanın amaçlarının oluşturulmasına yardımcı olmak ve özel bir politikanın yürütülebileceği modeller geliştirilebilmesi için mevcut araştırmaları devreye sokmak gerekir öncelikle. Bu modeller, sorumlu kişilere, potansiyel yararlanıcılara ve politikanın diğer birimleriyle diyalogu da içeren çoğulcu tekniklerle test edilebilir. Uygun bir biçimde zglleştirilmiş bu modeller politikanın varyantlarını test etmek ve global düzeyde maliyet/kr analizlerine ulaşmak için kullanılabilirler o zaman. Ancak bu aşamada ciddi belirsizlikler sürerse pilot çalışma öngörmek uygun olur. Bu durumda bile çoğulcu ya da “natüralist” metodolojiler üzerine kurulu yeni araştırmalar için sebepler bulunabilir. Hızlılık, maliyet ve anlama ihtiyaı sonuçların kesin bir ölçüm umudunu karşılayabilir.