

SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME ÜZERİNE

Doç.Dr. Figen ALTUĞ
U.Ü.İ.B.F. Maliye Bölümü

A- GİRİŞ

Bilindiği gibi, kamu harcamalarının asgari düzeyde tutulması ve ekonomide değişim yaratmayacak vergilerle finansmanı, klasik iktisata göre devletin tüketicisi olduğu anlayışıyla ileri sürülmüş tezlerdir. Klasik bütçe anlayışı da aynı varsayımlardan hareketle kamu kesiminde tasarruf ve suisümalin önlenmesine dayalı ilkeler geliştirmiştir.

Günümüzde ise, devlet bütçesinde yeni teknikler kullanarak israfı önlemenin yanısıra, kamu hizmetlerinde verimliliği sağlamak ve arttırmak ön plana çıkmış durumdadır. Bu amaçla geliştirilen tekniklerden bir tanesi olan Sıfır-Esaslı Bütçeleme (SEB), 1924 yılında sözedilen bir yönetim tekniği iken, 1970'lerde yeniden güncellik kazanmış ve ABD de gerek özel, gerekse kamu kesiminde geniş çapta kullanılmaya başlanmıştır (1).

SEB, diğer bütçe tekniklerinden farklı olarak, yeni yıl bütçesinin bir önceki yıl bütçesindeki ödeneklere bağımlı kalmadan hazırlanması ve daha önceki yıllar bütçelerindeki niteliklerini gözönünde tutmadan, tüm kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi esasına dayanmaktadır (2). Bu niteliğinden ötürü, kamu kesiminde israfı önleyeceği gerekçesiyle, Türkiye'de devlet bütçesinin bu çağdaş teknikle hazırlanması istenmektedir.

B- TEORİDE SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME

Kamu gelirleri ve dolayısıyla toplam kamu harcamaları veri iken, kamu faaliyetlerinde bir öncelik sıralaması yaparak daha öncelikli faaliyetlere daha fazla fon tahsis etmek, buna karşılık daha az öncelikli faaliyetlere ayrılan fonları kısmak, hatta belki bazı faaliyetleri iptal etmek, ekonomik rasyonalite gereğidir. Bu amaçla, bütçede yeniden değerlemeye tabi tutulan her programın ödeneği, kamu faaliyetleri içindeki önceliğine göre artırılır, azaltılır veya iptal edilir. Sosyal güvenlik harcamaları, borç ödemeleri gibi kalemlerin ise, devlet anlayışında bir değişiklik olmadığı sürece azaltılması veya iptal edilmesi mümkün olmadığından, devamlılık arzetmeleri gerekir (3).

Yeni programları bütçeye alıp almamanın yanısıra, uygulanmakta olan tüm programların da yeniden gözden geçirilmesi, etkinliklerinin devam etmesi halinde eski programın yeni yıl bütçesine tekrar konması veya verimsiz programların iptaline karar verilmesi esasına dayanan Sıfır-Esaslı Bütçeleme süresince, dört aşamadan söz etmek mümkündür. Bu aşamalar; kısaca, karar birimlerinin belirlenmesi, karar (program) paketlerinin oluşturulması, fayda-maliyet analizi ile karar paketlerinin değerlendirilerek sıralanması ve kaynak tahsis edilmesidir (4).

Karar birimleri; programlar, fonksiyonlar, harcamacı birimler veya belirli durumlarda harcama kalemleri olabilir (5), yeter ki karar biriminin başında öncelikleri belirleyebilme yetkisi olan bir yönetici bulunsun.

Faaliyetin amacı veya yapılacak işin sonucunun, amali kaynak ve personel gereksiniminin, performans ölçümünün, alternatiflerin, tüm birim içindeki yararlarının özetlendiği **karar paketlerinin oluşturulması** aşaması, SEB nin anahtarıdır. Her yönetici, kendi karar paketini hazırlamak için cari yıl uygulamalarını, gelecek yıl üstlenmek istedikleri aynı iş için gerekli işgücü miktarı ile diğer maliyet unsurlarını; olağan faaliyetin yanısıra yeni program oluşturulacaksa ihtiyaçları, eskidenberi sürdürdükleri işler ile üstlenecekleri yeni işlerin alternatiflerini belirtmek durumundadır (6). Karar paketlerinin sayısı ve yapısı, harcamacı birimin üstlendiği faaliyetlere göre değişir (7). Büyük ölçekli bir kuruluşta, binlerce karar paketi oluşabileceğine göre, bilgisayar sistemine de ihtiyaç olduğu açıktır.

Öncelikli karar paketlerinin belirlenmesi için, **kararlar (programlar) arasında** objektif kriterlere göre **sıralama yapılması gerekir**. Her program için yapılacak harcamalar karşılığında elde edilecek faydalar ile karar paketinin kabul edilmemesi halinde oluşacak maliyetler bilinmeli ve teorik olarak bütçe miktarı belli ise, program paketleri azalan fayda derecesine göre sıralanmalıdır. Sıralamada genellikle iki yol önerilir (8).

Kuruluş faaliyetlerini sınıflandırmak için, alt düzey yöneticileri, oluşturdukları komisyonlarda her alt birim tarafından hazırlanan raporları gözden geçirir ve toplam programları sınıflandırır. Sıralama işlemi, her yönetim kademesinde devam eder ve böylece alt düzeylerden gelen karar paketleri, en üst idareciye geldiğinde tek ve birleştirilmiş şekilde tüm faaliyetler belirlenmiş olur.

Karar paketlerinin sıralanmasında kullanılan bir diğer yaklaşım da, üzerinde düşünülecek harcama miktarlarının çeşitli seviyelerdeki yöneticiler arasında paylaşılmasıdır. Örneğin, ilk gözden geçirecek olanlar, teklif edilen harcamaların % 50 lik kısmını sıralarlar, diğer düzey yöneticileri % 50 ile, % 80 lik alan içinde kalan kısmı ele alırlar, alt düzeylerde bulunmayan yeni teklif edilen programları da gözden geçirecek olan üst düzey yöneticisinin dikkati, bütçede kalan kısım üzerinde yoğunlaşır. Kuşkusuz, üst düzey yöneticisi tüm paketleri inceleyebilir. Yine de ilk olarak ele alacağı, örgütün minimum faaliyet düzeyini belirleyen **temel karar paketindeki artışlardır**. Sıralama ve toplam harcama seviyesi belirlenince, karar paketleri yeni bütçeyi oluştururlar.

Eğer SEB, teoriye uygun çalışırsa, örgütün tüm faaliyeti iyice incelenmiş ve yeneden değerlendirilmiş olur. Bazı faaliyetler devam ederken, bir kısmı azaltılır veya ortadan kaldırılır, böylece kaynak tahsisinde etkinlik sağlanır. Geçmiş yıllara oranla ödenek miktarında artış olması veya yeni programlar konması halinde idarenin dikkatini çeken geleceksel bütçede, verimsiz faaliyetler gizlenmiş olabilir (9). Bu açıdan SEB, teoride bir gelişim olarak nitelenmekteyken uygulanmasındaki üstün ve aksak yönleri itibarıyla da tartışmalara konu olmakta ve çeşitli öneriler getirilmektedir.

C- UYGULAMADA SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME (10)

1- Sıfır-Esash Bütçelemenin Üstün Yönleri

Geleneksel bütçe lemede olduğu gibi, kamu faaliyetleri ve dolayısıyla harcama miktarında geçmiş yıl tutarlarını veri olarak kabul etmeyip, tüm faaliyetleri değerlendirerek ödenek artış veya azalışının gerekçesini ortaya koyması, SEB nin en önemli üstünlüğüdür. Böylece bütçe hazırlığından önce, bir mali planlama aşaması oluşturulmakta, yöneticiler her programı, fayda ve maliyet ilişkilerini kullanarak alternatifleri arasından seçmekte, böyle bir değerlemeyle faaliyetler ve idari birimler arasında kaynak dağılımında etkinlik sağlanmaktadır.

Birim içindeki personelin bütçeyle daha fazla ilgilenmesini sağlaması, tekniğin olumlu bir yönüdür. Bu açıdan SEB, iyi bir eğitim aracıdır. Birimde çalışanlar, kurulunun işlemleri, hedefleri, hedeflere ulaşma metodları hakkında bilgi sahibi olurlar. Ayrıca, SEB; mikro-ekonomik bir yaklaşım olarak aşağıdan yukarıya doğru bir planlama ve analiz sürecini içerdiğinden (11), yönetim tekniğinde rol almak, çalışanlar üzerinde olumlu psikolojik etkiler yaratır.

SEB, kararları ve öncelikleri tüm örgüt itibarıyla görmeyi sağlayan bir methodtur. Kendi birim faaliyetlerini mutlak olarak düşünmeyip daha öncelikli faaliyet üreten diğer birimlerin ödeneklerinde, kendi aleyhlerine artışı kabul edecek kadar yöneticileri bilinçlendirmesi, SEB nin bir diğer üstünlüğüdür. Kaldı ki, SEB, tüm kuruluş veya tüm faaliyetleri kapsamadan da kullanılabilen bir tekniktir.

2- Sıfır-Esash Bütçelemenin Aksayan Yönleri

Devlet bütçesinde hemen tüm faaliyetler, hizmete dayandığından, SEB nin rahatlıkla kullanılacağı ileri sürülmekte, kaynakları, düşük öncelikli olanlardan yüksek öncelikli programlara kaydırma olanağı sağlayan bu teknik, teoride yararlı kabul edilmektedir. Bununla beraber, etkin bir piyasa mekanizması ile karşılaştırarak gereksiz harcamaları sınırlandırma olanağı olmadığından, devlet faaliyetlerinde, çıktı ölçümünün zor olduğu ileri sürülür. Nitekim, uygulama sonuçları da teoride beklendiği gibi olmamış, sistemin çeşitli dezavantajlar da içerdiği anlaşılmış ve yöneticilerin yakınmalarına neden olmuştur.

SEB, bütçeleme tekniğinde bir devrim olarak ileri sürülmüştür. Oysa, Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemine (PPBS) birçok yönden benzemekte ve ondaki bazı aksaklıkları da taşımaktadır. Çıktının ölçülmesi, sübjektif ve tartışılabilir veya yapılamaz ise, yöneticilerin program paketlerini karşılaştırarak uygun karar vermeleri zorlaşır.

Binlerce program paketinin alternatifleri de dikkate alarak, tek tek gözden geçirilmesi, geleneksel bütçelemeye kıyasla daha çok zaman, para ve işyüküne ihtiyaç gösterir. Yöneticiler zamanlarının büyük kısmını programları değerlemeye ayırırlar, ayrıca programların teknik ve politik önemleri de gözardı edilmektedir, ki bunlar ciddi sorunlardır.

Düşük öncelikli karar paketlerinden vazgeçme kararını doğru olarak verecek bilgili personel bulmak da sorun olabilir. Ayrıca, alt düzey yöneticileri etkinsizlikleri saklayabilirler (12), veya üst düzey yöneticisi, tüm programları tanıyıp önemini, bir bütün olarak kavrayamayabilir.

SEB'nin çıktılarının ölçümünde ve bütçe uygulaması üzerinde kesin bir etki yaratmadığı da ileri sürülmektedir. Yöneticiler bir sürü ekstra işin sonunda, kaynakların yeniden dağılımında SEB öncesine göre önemli bir değişiklik olmadığını görüp sisteme karşı olumsuz tavır takınabilirler.

Yine PPBS'nden bilindiği gibi, bütçeleme sistemi, muhasebe ve denetim mekanizmaları ile tamamlanmadıkça, bütçeleme sürecinde maliyetler kontrol edilemez (13).

3- Sıfır-Esaslı Bütçelemeye İlişkin Öneriler

SEB teorisinde olması gerektiği gibi, binlerce karar paketinin bütçe takviminde belirlenmiş bir tarihe kadar derinlemesine incelenmesi, uygulamada zor olduğundan, onunla aynı amaçları taşıyan **Performans denetimi** önerilmektedir.

Birçok programın yıllık olarak gözden geçirilmesine ihtiyaç olmadığı düşüncesiyle, yıllık başarı aramayan, öncelik sıralaması yapmayan fakat faaliyetlerin etkinlik ve ekonomisini gözden geçirme esasına dayalı performans denetiminde, üst düzey yöneticileri, isterlerse bir kaç programı inceleme konusu yapabilirler. Bu teknikte muhasebe veya yönetim bilgi sistemlerinde değişikliğe gerek yoktur.

Tüm faaliyetlerin her bütçe denetiminde tekrar incelenmesiyle oluşacak zaman kaybını önlemek amacıyla geliştirilen bir diğer kavram da "**günbatımı**" kavramıdır (14). 1976 da önerilen ve 1977 de geliştirilen bu kavram; her faaliyetin üç veya yedi yıl gibi belirlenmiş süreler sonunda bitmesi esasına dayanır. Süre sonunda devam etmesi gerekenler üzerinde, yeniden değerlendirme yapılır. Bu şekilde, faaliyetlerin gözden geçirilme işlemleri her yıl tekrarlanmadığından, işlerin yığılması tehlikesi de ortadan kalkar.

Hernekadar, bütçelemede SEB tekniğini kullanarak, harcamalardaki artış hızının yavaşladığı ileri sürülüyorsa da, bütçe ödeneklerindeki artış devam etmektedir (15). Öte yandan, uzun dönemli bir planlamanın daha yararlı olacağı düşüncesiyle, SEB yerine tekrar PPBS'ne dönüş de önerilmektedir (16).

D- SONUÇ

Kamu hizmetlerinde verimliliği sağlamak, kamu yönetiminde israfı önlemek amacıyla başvurulan çağdaş bütçe tekniklerinden biri de Sıfır-Esaslı Bütçeleme'dir. Türkiye'de devlet bütçesinin hazırlanmasında önerilen bu teknik, sihirli bir değnek değildir. Geleneksel bütçe dışındaki diğer bütçe teknikleri gibi, ana kaynağı olan Planlama Programlama ve Bütçeleme sistemini geliştirmek amacıyla başvurulmuştur.

Yaklaşık 18 yıldır tartışılan ve ABD de geniş ölçüde olanağı bulunan SEB, uygulamada düzeltilmeye çalışılan çeşitli aksaklıkları olan bir tekniktir.

Türkiye'de ise, program bütçe sistemi yaklaşık 15 yıldır "köprü model" olmaya devam etmektedir. Program bütçenin de gerektirdiği şekilde, programların alternatifleriyle beraber hazırlanması, fayda ve maliyetlerinin belirlenip karşılaştırılmaları, personel etkinliğinin artırılması, sistem analizi için gerekli bilgi işlem merkezi kurulması, kamu örgütlerinin hizmet açısından yeniden örgütlenmeleri, kamu faaliyetlerinde biçimsel denetimin yanısıra etkenlik denetiminin de yapılması vb. unsurlar henüz bütçe sistemimize girmemişken (17), çağdaş bütçe teknikleri içinde bir tanesi üzerinde bu denli durmak, fazla anlamlı olmamaktadır. Bütçe sistemimizin aşamalı olarak geliştirilmesi, bunun için de önce performans analizinin yapılması, daha sonra program bütçe ve geliştirilmekte olan tekniklerinden yararlanılması gerekmektedir.

DİPNOTLAR

- (1) J.D. Suver ve R. Brown, "Where does zero-base budgeting work?", *Harvard Business Review*, November-December, 1977, s. 76.
- (2) Bedi N. Feyzioğlu, *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, 6. Baskı, İstanbul, 1981, s. 138-139.
- (3) Nihal Falay, *Program Bütçe ve Sıfır-Esash Bütçe Sistemleri*, İ.Ü.I.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No. 71, İstanbul, 1987, s. 179.
- (4) Fred A. Kramer, "Zero-Base Budgeting", *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, ed. F.Kramer. Winthrop. Publishers, Inc., 1979, s. 145.
- (5) G.Taylor, "Introduction to Zero-Base Budgeting", *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, s. 152.
- (6) N.Falay, op.cit., s. 183-184.
- (7) Suver ve Brown, op. cit., s. 77.
- (8) Ibid., s. 78.
- (9) N.Falay, op.cit., s. 178.
- (10) Bu konuda geniş bilgi için bkz., Falay, op.cit., s. 191-192, Suver ve Brown, op.cit., s. 80-83.
- (11) N.Falay, op.cit., s.189.
- (12) F.Kramer, op.cit., s. 147.
- (13) Suver ve Brown, op.cit., s. 82.
- (14) Ibid.
- (15) Thomas P.Lauth, "Zero-Base Bud geting in Georgia State Government: Myth and Reality", *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, s. 200.
- (16) Allen Schick, "The Road From ZBB", *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, s. 230.
- (17) Gülay Coşkun, *Türk Bütçe Sistemi*, Ankara 1986, s. 146-148; Gülay Coşkun, "Bütçe Uygulaması Hakkında Bir Yorum", *Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri*, Anadolu Üniversitesi Yayını, No. 52, eskisehir, 1984, s. 22-24; Ömer Faruk Batrel, "Bütçe Ödeneklerinin Denetiminde Fayda-Maliyet Analizi", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu 4-5 Haziran 1987*, Ankara, basılmamış tebliğ, s. 13.