

SIFIR TABANLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Cuma ÇATALOLUK *

ÖZET

“Türkiye’de Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sisteminin uygulanabilirliği,” konulu bu çalışma, önce bütçe kavramından hareketle sıfır tabanlı bütçeleme sistemini açıklamaya çalışarak, özellikle ortaya çıktığı şartlar ve ülke, özellikle Amerika Birleşik Devletleri uygulamaları da hesaba katılarak, ülkemizde uygulanabilirliği hususu araştırılmaya çalışılmaktadır. Gittikçe artış eğilimi gösteren kamu harcamaları ile yapılacak harcamaların klasik bütçe anlayışı ile etkin olup olmadığının anlaşılması oldukça zordur. Çünkü klasik bütçe anlayışında yalnızca öngörülen harcama için önceden ödenek ayrılmakta, daha sonra ise bu harcamanın bu kaleme yapılıp yapılmadığı kontrol edilmektedir. Bu nedenle yalnızca harcamanın şekli denetimi önem arz etmekte, herhangi bir performans kriteri değerlendirme dışında tutulmaktadır. Bu durum ise kaynakların rasyonel kullanımını engellemektedir. Bu çalışmanın amacı, bütçeleme sistemleri içerisinde sıfır tabanlı bütçeleme sistemini açıklayarak, bu sistemin olumlu yönleri ile diğer sistemlerinden farkını ortaya koymak, ülkemizde bu bütçe sisteminin uygulamasına imkân var mıdır araştırmaktır. Bu çalışmada, öncelikle bütçe kavramı açıklanarak, bütçeleme sistemlerinin anlaşılmasına çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Sıfır Tabanlı Bütçeleme, Kamu (Devlet) Bütçesi

ABSTRACT

In this article is examined the zero based budget and discusses the problems which can appear at the execution. The traditional budget process is input oriented, it is fundamentally all about the tasks and all about the results for output more by the state at this system. The zero based budget has had versions modified in the USA. The efforts starting within the last few years around a new Budgetingssystem are the zero based Budgeting effective on constituents. Traditional budget does not have recognized which concrete aims pursued and which effects (outputs) shall be accomplished. In traditional budget economic effectiveness control is not possible. It is investigated in this article whether this budget can successfully become in Turkey.

Keywords: Budget, Zero Based Budget, Public (State) Budget

I. GİRİŞ

Günümüzde hızla değişen ekonomik şartlar nedeniyle, geleneksel bütçeleme sistemi, planlama ve denetim işlevlerini yeterince yapamaz duruma düştüğü için ve daha etkin bütçeleme sistemlerine gerek duyulmaktadır. Bu yüzden yeni bütçe sistemi arayışlarına girilmektedir. Özellikle kamu kuruluşlarının kaynaklarının akılcı ve etkin bir biçimde kullanımına yönelik arayışlar önemli olmaktadır. Bu cümleden olmak üzere sıfır tabanlı bütçeleme sistemi de incelemeye değer bulunmaktadır. İşte bu yüzden, kamu kesiminde uzun dönemli hedefler ve planlar kapsamında ve geleneksel bütçeleme sisteminin eksikliklerini tamamlamak için, sıfır tabanlı bütçeleme sistemi olarak adlandırılan bu bütçeleme tekniği, yeni bir bütçeleme tekniği olarak geliştirilmiştir.

* Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi Yabancı Diller Yüksekokulu

Tüm harcamaların ve faaliyetlerin ilk kez yapılmış gibi, yeniden ve baştan belirlendiği bir bütçeleme tekniği ve sistemidir. Daha önceki faaliyetler ve harcamalar bu bütçe sisteminde dikkate alınmaz. Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde, sanki ilk kez bir faaliyete giriliyor ve bunun için ilk kez harcamalara başvuruluyor gibidir. Bu bütçe tekniğinde, bütçedeki her faaliyet değerlendirilir, bütçedeki her harcama alternatifleri birbirleriyle mukayese edilir. Bu teknik ilk kez ve yaygın olarak A.B.D.'de başarı ile uygulama alanı bulmuştur. Fakat deneyimler bu sistemin, her sektörde başarılı olmadığını, ya da sonuç alınmadığını da ayrıca göstermiştir. Sağlık sektörü bunlara örnek gösterilmektedir.

Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde, hiçbir harcama kalemi bütçede otomatik olarak yer almaz, diğer harcama kalemleriyle kendi aralarında değerlendirilerek ve etkin olacağı hesaplanan harcama kalemi bütçede yerini alır. Bu nedenledir ki, bu sistemde sıfır esaslılık temeldir. Bütçeleme süreci, her faaliyet bir karar paketi olarak hazırlanır, bu karar paketleri arasında öncelikli olanlar sistematik sıralanır. Sıfır tabanlı bütçeleme kamu bütçesine yönelik geliştirilmiş yeni bir bütçeleme sistemidir. Bu sistemde her yılın bütçe gerçekleştirmeleri ihmal edilerek, eski politikalara ya hiç önem verilmemekte veya aralarında çok az bağlantı kurulmaktadır.

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi, klasikleşmiş geleneksel bütçe sistemlerinde otomatik hiçbir fayda maliyet analizine dayanmadan yapılan harcamaların yerine, sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde fayda maliyet analizi yapılarak değerlendirilmektedir. Bu özelliği de diğer bütçeleme sistemleri arasında kendisine önemli ayrıcalık sunmaktadır. Zira sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde her faaliyet ve bu faaliyetin ödeneğinin önceden var olmadığı öngörüldüğünden, herhangi bir çıktının en düşük maliyetle elde edilmesi için, en etkin usulün ne olduğunun ortaya konulması ve belirlenmesine çalışılmaktadır (Akdoğan,1996:27).

Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin uygulanabilmesi, bazı zorlukların üstesinden gelinmesini gerektirmektedir (Edizdoğan,1998:199-200). Bu sistemin uygulanmasına yönelik bazı eleştiriler ortaya çıkmaktadır. Bu eleştirilerden bazıları ise, sistemi uygulayacak olanların sisteme karşı geliştirdikleri tepkilerin başında, gereksiz iş yükünü artırdığıdır. Bu tür eleştiriler yöneticilerin alışık oldukları sistemden kopmak istememelerinin adeta bir gerekçesi olmaktadır. Zira bu sistemi uygulayacak olanlar, daha önceleri otomatik bağladıkları bir işten vazgeçerek, bizzat her faaliyetin analizini yapmak zorunda kalmışlardır. Bu durum onların iş yükünü artırmaktadır. Bu nedenle yöneticiler bu sistemi uygulamakta isteksiz davranmaktadırlar.

Türkiye'de klasik bütçe uygulamaları çeşitli yönlerden yetersiz görülmüştür. 1973'e kadar klasik bütçeleme sistemi uygulayan ülkemizde, 1973'ten itibaren Program bütçeleme sistemine geçilmiştir. Program bütçe sistemine geçerken, hizmet maliyet ilişkisinin kurulması, program sorumlularının tespiti hedeflenmiş, ancak uygulamada yaşanan sıkıntılar nedeniyle, geliştirilen çözümler istenen sonucu vermemiştir. 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir

bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS deki değişikliklere ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA’95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir.

“Türkiye’de Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği” konulu bu çalışma, önce bütçe kavramından hareketle sıfır tabanlı bütçeleme sistemini açıklamaya çalışarak, özellikle ortaya çıktığı şartlar ve ülke özellikle Amerika Birleşik Devletleri uygulamaları da hesaba katılarak, ülkemizde uygulanabilirliği hususu tartışmaya çalışılmaktadır.

II. BÜTÇE KAVRAMI VE SIFIR TABANLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Bütçe konusunda genellikle ortak bir tanım vermek oldukça güçtür. Ortak tanım yerine, bütçenin daha çok niteliklerine ve ilkelerine vurgu yapılarak, bir tanım vermeye çalışılır. Maliye literatüründe bütçe ile ilgili bir çok farklı tanım yapılmıştır (Edizdoğan,1998:3). Bütçe Latince kökenli bir kelimedir. Latince “bulga” kelimesinin karşılığı, devletin gelir ve giderleri için bir kab olarak kullanılan para çantası “Money bag”, kamu kesesi “public purse”, küçük deri çanta, torba ve çekmece anlamında kullanılmakta, eski Fransızcadaki “bouge” ya da “bougette” kelimesiyle eş anlam taşımaktadır (Edizdoğan,1998:3). Bu özelliklerden hareketle bütçe; kamu ekonomisinde topluca ödeme yöntemiyle sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarını gösteren bir vesika olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca bütçe; devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan belge olarak da tanımlanabilmektedir. Kamu bütçeleri, kamu kesiminde mal-hizmet üretici birimlerin gelecek bir dönem içinde üstlenecekleri hizmetleri üretilir kılmak için, yapılacak kamu harcamaları ile bu harcamaların finansmanı sağlayacak kamu gelirlerinin tahmini tutarlarının yer aldığı bir listedir. Bütçenin tanımı ayrıca Genel Muhasebe kanununun 3. maddesinde yapılmıştır. Buna göre bütçe; “devletin bir yıllık süre içindeki gelir tahminleri ile giderlerini gösteren ve bunların uygulamasına ve yürütülmesine izin veren kanun” olarak tanımlanmıştır.

Bütçe; devletin gelecek belli bir süre (genellikle bir yıl) içinde, siyasal, iktisadi ve mali yanları söz konusu olan bir kanundur (Çoşkun, 1989: 11). Devlet bu kanuna dayanarak halktan vergiler yoluyla gelir temin ederek, bunu kendisinin gerekli gördüğü veya tercih ettiği işlere sarf eder. Devlet veya devleti idare edenler, bu önemli belgeyle kendi tercihlerini ortaya koyarak bir kamu hizmeti üretir (Bulutoğlu, 2003, 172). Bunu yaparken de mümkün olduğu ölçüde etkin olmaya, verimli olmaya kaynakları israf etmemeye çalışır. Hizmetlerini en sağlıklı bir biçimde gerçekleştirebileceği bir yapı veya sistem arayışı içerisinde bulunmaktadır. Bunun için bir çok sistem meydana getirilmiştir. Bizim burada üzerinde duracağımız ağırlıklı sistem “sıfır tabanlı bütçeleme sistemi”dir.

Bütçenin çağdaş bütçeciliğe giderken geçirdiği aşamalarla, mali ekonomik koşullar yanında, siyasi ve sosyal ihtiyaçlarla bazı değişiklikleri yapısına getirdiği, yukarıdaki tanımlardan da görülmektedir. Çağdaş bütçe artık ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri olmuştur. Bu bakımdan bütçe tanımlanırken, bütçenin çağdaş ilke ve işlevlerine dikkat çekilmekte, kamu ekonomisi ile bağlantısı ve kamu ekonomisindeki yeri belirtilmektedir. Devletin mali hayatını düzenleyen bütçenin de çerçevesinin değiştiği, geleneksel görevlerine ek olarak yeni ve önemli görevler yüklendiği belirtilmekte ve böylece bütçenin maliye politikasının en etkin araçlarından biri olduğuna işaret edilmektedir (Edizdoğan,1998:5).

A. Sıfır Tabanlı Bütçeleme

“Sıfır Tabanlı Bütçeleme ” yeni baştan bütçeleme sistemi olarak da bilinir. Bütçe genellikle yeni baştan sanki ilk kez bütçe oluşturuluyormuş gibi hazırlanmaktadır. Halbuki diğer bütçeleme anlayışlarında yapılan ise, genellikle bir önceki bütçenin temel verileri aynı kalmak üzere, yeni hazırlanan bütçenin önceki bütçenin bir nevi devamı niteliğinde olmasıdır. Bu anlayışta hazırlanan bütçede eski bütçeye sadık kalınmakta, ödeneklerin yalnızca yeni hazırlanan bütçede belli oranda artırılması yoluna gidilmektedir (Ataç: 1991, 88).

Sıfır tabanlı bütçeleme, diğer bütçeleme sistemlerinin mahsurlu yanlarını kaldırmak üzere geliştirilmiş ve uygulama imkânı bulmuştur. Bu bütçe anlayışında, daha önceki yıllarda hazırlanan bütçelere olan bağımlılığın ortadan kalktığını görebiliyoruz. Burada yapılan yeni bütçe hazırlanırken, cari yıl bütçesi içerisinde yer alan kuruluşlar ve hizmetler için ödenekler hiç yokmuş gibi farz edilmektedir. Böylelikle herhangi bir daire ve kuruluşa daha önceki bütçede ödenek ayrıldığı için bir nevi otomatikçe bağlanan ödenek ayrılmayıp, onun yerine sanki bu daire veya hizmet ilk kez görülüyormuş gibi analiz edilerek ödenek ayrılır veya ayrılmaz. Buna ise bu hizmetin yapılıp yapılmamasını belirleyecekler olanlar yalnızca karar verebilirler. Böylelikle kaynakların daha akılcı ve verimli kullanılması sağlanmış olacaktır. Sıfır tabanlı bütçelemede harcamacı kurumların harcamalarının gerekçelerini inandırıcı bir biçimde ortaya koymaya zorlanmaktadır. Ayrıca bu dairelerin fayda/maliyet analizlerini yapmaları beklenir. Öncelikle kendilerini bu tür hizmetlerin yapılması konusunda eğitmeleri ve geliştirmeleri beklenir. Böylece hiçbir analize tabi olmayan verimsiz harcamaların önüne geçilebilir.

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi, diğer bütçeleme sistemleri ve geleneksel bütçe sistemlerinin yerine geliştirilmiş bir yapıdır (Türk, 1997: 221). Tarihi sürece bakıldığında zaman ilk kez 1924 yılında İngiliz Bütçe uzmanı E. Hilton Young tarafından ortaya atıldığını görmekteyiz. Young bütçede artık anlamını yitiren her hangi bir maddenin, bir sonraki bütçe döneminde de belli oranda tahminde bulunularak varlığını sürdürmesinin doğru olmadığını ileri sürmüştür (Tüğen,1999: 92). Gereksiz ve anlamsızlaşmış olan harcamaların bütçe içerisinde yer almamasını savunmuştur. Sıfır tabanlı sistem her ne kadar İngiltere’de ortaya çıkmış ise de uygulama imkânını Amerika’da bulmuştur. Bu sistemde planlama programlama bütçeleme sisteminin aksayan taraflarını

ortadan kaldırmak için geliştirilmiştir. İlk kez özel kesimde uygulanmış daha sonra 1962 yılında tarım bakanlığında uygulanmasına başlanmıştır. Sistemin daha geniş çapta uygulanmasına Texas Instruments firmasında, Peter Pyhrr 1970 yılında geçmiştir. Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Jimmy Carter 1973 mali yılında ilk önce Georgia eyaletinde, daha sonra 1975’de New Jersey’de ve 1977 mali yılından itibaren de (bilhassa başkan Reagen dönemi) tüm ülkede hayata geçirilmiştir (Bulutoğlu, 2003, 188).

Sıfır tabanlı bütçelemede yöneticiler, yapacakları harcamaların en küçük ayrıntısına kadar gerekçelerini hazırlamaları ayrıca yapacakları faaliyetleri karar paketleri halinde sistematik bir analizle önem sırasına göre sunmaları zorunludur. Böylelikle bu bütçeyle gelecek yılın bütçesi, içinde bulunulan veya geçmiş yıl bütçelerine bağımlı olmayan bir yapıya kavuşmaktadır. Sıfır tabanlı bütçe ile geçmiş dönem harcama birimleri veya kuruluşlar en ince bir analize tabi tutulmaktadır. Bütçeyle birlikte yapılacak olan hizmetler önceliklerine göre belirlenmekte veya gerekli olmayan hizmetler veya daha az öncelikli olan hizmetler kendi aralarında bir ayrıma tutularak tasnif edilmekte ve bunlar bütçeden ayıklanmaktadır. Böylelikle kamu kesimi en etkin bir şekilde kaynakları kullanabilecektir.

Sıfır tabanlı bütçeleme yöneticileri daha verimli olmaya teşvik eden bir yapısı vardır. Yöneticiler tüm programları gözden geçirerek, kullanacakları kaynaklarda daha akılcı olmaya teşvik edilmektedir. Fonların kullanımı yöneticilerin kendilerinin önceden kararlaştırdıkları bir biçimde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu sistemle yöneticiler, programlar arasında mukayese yapabilmeye ve doğru tercihlere ulaşabilmeye imkânına kavuşmaktadır. Böylelikle salt bir bütçe teklifi hazırlanmamakta, farklı programlar biçiminde farklı alternatifler sunulmaktadır (Yuluğ,1987:17).

Bu bütçe anlayışında diğer bütçeleme sistemlerine göre, yasama organı bütçeleme sürecinde daha etkin olabilme imkânı bulabilmektedir. Bütçe hakkı bilindiği üzere parlamentoların yetkisi dahilindedir. Bu hakkın elde edilmesi için bir çok mücadeleler verilmiştir. Sonunda gerek krallara ve monarklara karşın bu hak elde edilebilmiştir. Bütçe; gelecek belli bir döneme ilişkin olarak gelirleri oluşturabilme ve harcama yapabilmeye hususunda millet temsilcilerinden önceden izin alarak ancak gerçekleştirilen bir tasarruftur. Millet temsilcilerinin teorik olarak mutlak söz hakkı olduğu bu tasarruf hakkında şu ana kadar, bu kanunun tekniğinden ve yapısından da büyük ölçüde kaynaklandığı üzere, detaylarını gözden kaçırarak bütünü üzerinde değerlendirme ve oylamada bulunabilmekteydi. Çoğu kere bu yasanın böyle emrettiği için yapılan bir işlemdi. Millet temsilcileri bütçenin gerek hazırlanışı gerekse de oylanışı sırasında, pek fazla içeriğine yönelik bir müdahalesi olmamaktaydı. Bu sistem, diğer sistemlerin bu mahsurlu yanlarını ortadan kaldırabilmekte ve millet vekillerine çeşitli programlar arasında çoğu kere onların anlayacağı bir biçimde alternatifler sunmaktadır. Ayrıca programların yapılmaması halinde, sonuçları hakkında raporlar da sunmaktadır. Meclis böylelikle otomatik olarak bütçeleri red veya kabul merci durumundan uzaklaşmakta, yapılan analizlere göre karar vermesi sağlanmaktadır.

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi ile kararlar aşağıdan yukarı doğru gelmektedir. Burada kuruluşlar içerisinde bütçeleri hazırlayan birimler, büyük sorumluluk ve yetkilere sahip olmaktadır. Harcamacı kuruluşlar bütçe oluşturulmasına olan katkılarını artırmaktadır. Ayrıca bu bütçe anlayışında, kamu kurumunda görev yapan yöneticilerin nitelikleri ön plana çıkmakta, bu husus önem arz etmektedir. Yöneticilerin hem ekonomik ve mali konuları bilmesi, hem de hukuk ve işletme konularına vakıf olması beklenmektedir. Zira sayılan bu nitelikler bütçe hazırlanışı sırasında ihtiyaç duyacağı konulardır. Sıfır tabanlı bütçelemenin diğer geleneksel bütçelerle ortak yanını gelir bütçesiyle ilgili kısmıdır. Gelirler konusunda her hangi bir yenilik getirmemektedir. Diğer bütçeleme sistemlerinden ayrıldığı husus, giderler konusudur.

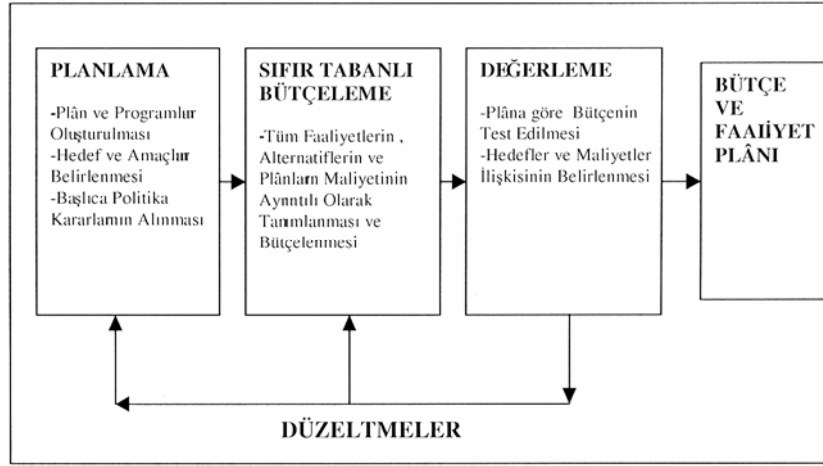
1. Sıfır Tabanlı Bütçelemenin Hazırlanması

Bu bütçelemede plânlama ve bütçeleme sürecinde koordinasyona büyük ihtiyaç duyulmaktadır. Plânlama ile hedeflenen amaçlara ulaşılması bütçelemede uygun ödeneklerin kullanılmasını gerektirmektedir. Çizim 1’de de açıkça görüldüğü üzere plânlama safhasında, plân ve programlar hazırlanır. Hedef ve amaçlar belirlenerek belli başlı kararlar alınır. Bütçeleme safhasında, plânlama safhasında oluşturulan hedeflere ilişkin faaliyetler alternatifleriyle birlikte bütçe kaynakları gözetilerek bütçelendirilmektedir. Değerleme safhasında ise, bütçe ve plân uygunluğu kontrol edilmekte son çıktılar değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Çizim 1’de görüleceği üzere, planlama çalışmaları ile plan ve programlar belirlenmekte, hedefler ve amaçlar tespit edilerek, temel politikayla ilgili kararlar oluşturulmaktadır. Bütçeleme aşamasında daha önce belirlenen faaliyetler, alternatifleri ile birlikte değerlendirilerek bütçelendirilmektedir. Değerleme aşamasında plan – bütçe uyumu sağlanmaktadır. Bu aşamada plan ve bütçe birlikte son çıktılar elde edilmesine sevk edilmektedir.

“Sıfır Tabanlı Bütçeleme süreci; kuruluşların hedef ve bütçeleme varsayımlarının belirlenmesi, karar birimlerinin belirlenmesi, karar paketlerinin belirlenmesi, karar paketlerinin hazırlanması, karar paketlerinin sıralanması ve karar paketi sıralama formunun oluşturulması gibi aşamalardan meydana gelmektedir.” (Tüğen,1999: 96) Yöneticilerin her faaliyet için ayrı karar paketi hazırlamaları gerekmektedir. Karar paketleri ile daha önceden bütçe ile onaylanmamış ve tasarlanmamış yeni faaliyetler bütçeye dahil edilirken uygun kaynaklarda belirlenmekte, bu işlem yapılırken diğer bazı harcamalar kısılmakta ya da bütçe dışına çıkarılmaktadır. Böylelikle üst yönetime değişik nitelikte ihtiyaçları arasından öncelikli olanları belirleme hakkı doğmaktadır. Sıfır Tabanlı Bütçelemede karar birimleri ise, programlar, masrafçı birimler veya belirli durumlarda ödenek kalemleri olurlar. Karar birimlerini belirleyici unsur, kuruluşun sorumluluk yapısı ve düzeyidir.

Çizim 1. Planlama ve Bütçeleme İlişkisi



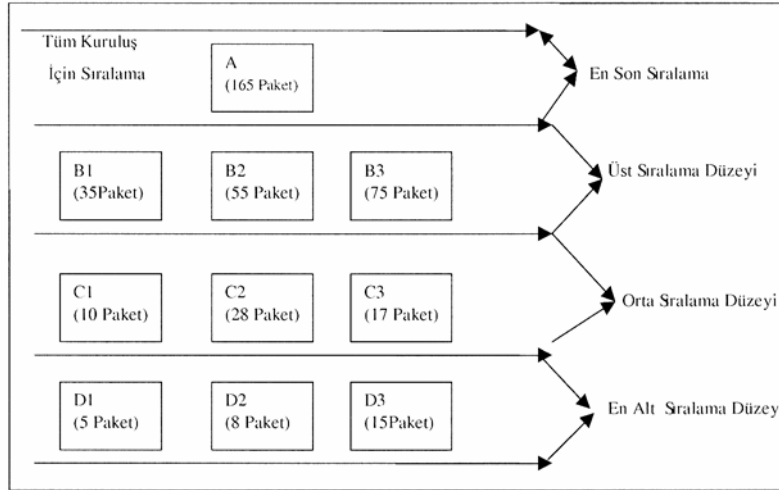
Kaynak: Kamil Tüğen, a.g.e., s. 95

Karar paketleri, pakette belirtilen faaliyetlere ilişkin gerekli bilgileri içermektedir. Karar paket formlarının standart bir biçimde düzenlenmesi aynı kuruluş içerisinde yer alan karar verici birimlere büyük kolaylık sağlar. Bu formların her hangi bir standart biçiminden söz etmek mümkün değildir. Kuruluşlar kendi içerisinde kullanabileceği bir karar paketi formu geliştirip kullanabilir.

Karar paketleri hazırlandıktan sonra, önceliklere göre bireyler veya ilgili komitelerce sıralanırlar. Sıralama, “Sıfır Tabanlı Bütçeleme” süreci içinde, kaynak ayrılacak en verimli karar paketlerinin seçiminde önemli bir role sahiptir. Çizim 2’de karar paketlerinin sıralama süreci gösterilmektedir. Bu metot her bir program için gereken harcama düzeyinde elde edilecek faydalar ile karar paketlerinin kabul edilmemesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerin belirlenmesine imkân vermektedir.

Çizim 2’den görüleceği gibi, karar paketleri ilk evvela en alt sıralama düzeyi olarak (D) kuruluşta başlayarak alt kademelerden alınan paketler diğer sıralama düzeylerinde (C ve B) bir araya getirilmektedir. Sonuçta en son sıralama noktası olan (A) da tüm kuruluş için sıralanmış karar paketleri birleştirilmekte ve karar paketi sayısı da 165’e yükselmektedir. Her yöneticinin ayrı ayrı yaptığı bu çalışma, karar paketi sıralama formunun oluşturulmasıyla birlikte, daha sonra bir üst idari birime veya yöneticiye gönderilir. Son olarak, tüm paketler en üst düzeyde tek bir liste haline getirilir. Karar paketleri sıralama formunda, karar paketleri sorumlular tarafından öncelik sırasına göre yazılmaktadır. Bütçe teklifleri de yasama organına öncelikleri sıralanmış karar paketleri halinde sunulur. Yasama organı sıralamada yer alan paketlerinden birini onaylayabilir.

Çizim 2. Karar Paketi Sıralama Süreci



Kaynak: Kamil Tüğen, a.g.e., s. 98

2. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemine İlişkin Uygulama Sorunları

Her sistemin uygulandığı ortam ve şartlar, sistemin başarısını doğrudan etkiler. Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi (STB) ile yöneticiler ve bütçe uygulayıcıları yeni kavramlarla yüz yüze gelecektir. Bu bütçeleme sisteminin uygulamaya geçilmesi aşamasında, sistemin tekniği ve analiz şekillerinin, özellikle uygulayıcılar tarafından benimsenmesi uygulamanın başarısı açısından oldukça önemlidir (Canbay, 1999: 192). Zira STB ülkemiz için yeni bir kavram ve yeni bir tekniktir. Bu sebeple STB'nin her yıl yeniden tekrarlanması sistemin uygulayıcıları tarafından tanınarak, öğrenilmesi açısından gerekmektedir. Yine karar paketlerinin sıralanması esnasında da sorunlarla karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır (Brümmerhoff,2001: 190). Sıfır Tabanlı Bütçeleme için bir başka zorlukta çok sayıda personele ihtiyaç göstermesidir. İhtiyaç duyulan personelin aynı zamanda nitelikli ve bilgili olmalıdır. Ülkemizde STB 'nin uygulanmasına geçilmesi sırf bu nedenle yani kalifiye eleman açısından son derece zordur (Ergün, 1987: 1). Burada ayrıca büyük ölçüde kırtasiyeciliğin ortaya çıkacağını vurgulamalıyız.

STB uygulaması ile kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf elde edilebilmesi ve harcamaların kısılması imkânı vardır. Ne var ki Amerika'daki uygulama sonuçları tesadüfen gerçekleşenler haricinde, önemli bir tasarruf sağlanamadığını ortaya koymaktadır. Gerçekleşen maliyet tasarruflarının daha çok, karar paketlerinin elemine edilmesi ile sağlandığı öne çıkmaktadır. Bu sebeple yalnızca STB'yi hayata geçirmekle, önemli ölçüde tasarrufların gerçekleşmesini ya da kamu harcamalarının büyük ölçüde azalmasını sağlamak mümkün değildir. Burada ortaya çıkan önemli bir faktör de insan faktörüdür. Şurası bir gerçek ki, sistemler ne kadar gelişmiş ve üstün olursa olsun onları uygulayacak ve hayata geçirecek olanlar insanlardır.

Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi gelişmiş bir ülke olan ABD’de uygulanmakta olan bir sistemdir. Amerika’da uygulanan bu sistemin ülkemizde başarıyla uygulanabilmesinin önünde üç değişik engel bulunmaktadır. Bunlar; yapısal, idari yapı ve teşkilatlanma, politik engellerdir. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi (STB) öncelikle gelişmiş olan bir ekonomide ortaya çıkmıştır. Bu nedenle sistemin uygulanmasında ekonomik dengelerin oluşturulmuş olması önemlidir. Türkiye gerçeğine baktığımız zaman, ekonomik dengelerin sağlanamamış ve sık sık büyük ölçüde ekonomik yapıdan da kaynaklanan krizlere sürüklenmiş veya sürüklenmekte olduğu görülür. Türkiye’de ekonomik dengelerde genelde istikrarsızlık hakimdir. İstikrarsızlık kaynaklarının temelinde kamu açıkları, dış ticaret açıkları ve enflasyon bulunmaktadır. Bazen %5’ler seviyesinde bir büyüme hızına ulaşılırken, akabinde %-6’lar seviyesinde bir büyüme hızıyla karşılaşılabilir. Yine Türkiye’de enflasyon konusu halledilememiş, enflasyonla kuşaklar birlikte yaşamak zorunda kalmış ve günlük hayatın bir parçası olmuştur. Türkiye’nin bir başka dengesizlik alanı ise kamu açıklarıdır. Türkiye’nin dış borç stoku hızla artmaktadır. Bugünkü gelinen noktada 2005 yılı itibari ile toplam dış borç 170 milyar ABD dolarıdır.

Dış ticarete yine büyük oranda Türkiye’nin aleyhine gelişmektedir. Türkiye’de sosyal ve ekonomik yapının tam olarak yerine oturmaması da geleceğe dönük sağlıklı tahminler yapılmasını da mümkün kılmamaktadır. Türkiye’de bazı harcamalar bütçe içerisinde kemikleşmekte ve artık onu oradan çıkarmak pek mümkün olmamaktadır. Mesela savunma harcamaları ülkenin içinde bulunduğu politik durum ve ülkenin jeopolitik durumu öne sürülerek, hiçbir zaman azaltılamamakta, hatta bu konu ülkenin adeta bir tabusu haline getirilmektedir. (Ateş, 1993: 76). Ülke bütçesinin doğrudan veya dolaylı olarak 3/1’i savunma ayrılırsa o ülkede, STB uygulaması mümkün olamayacaktır.

Sıfır tabanlı bütçeleme ruhuna aykırı bu türden kalıplaşmış harcamaları peşinen kabul ederek, hiçbir analize tabi tutmayarak uygulamak, ancak olsa olsa geleneksel bütçe anlayışları açısından kabul edilebilir. Bu şu örneği aklımıza getirmektedir. Ömrünü okullarda tahsil için geçirmiş yetenekli bir opera şarkıcısının öğreniminden sonra her hangi bir opera veya müzik okulunda işe başlamak yerine, sokaklarda şarkı söyleyerek hayatını kazanmaya çalışması ve sanatını icra etmesi neyse, en gelişmiş akla ve fayda/maliyet analizine dayanan bir sistem olan STB’yi de; akılla ilgisi olmayan, sabitleşmiş ve bütçesinin büyük bir oranını teşkil eden bazı klasikleşmiş harcama kalemleri oluşan ülkede uygulamak da o kadar akılcıdır ve mümkündür.

Türkiye gibi kamu yönetiminin zayıf ve merkezi ağırlıkta olduğu bir ülkede alt birimlere inisiyatif veren ve onları adam yerine koyan bir anlayışı hakim kılmak, öyle kolay gerçekleşmemektedir. Bütçe idaresinin ağırlığının pek oluşmadığı, bunun yerine politik ağırlığın hissedildiği ülkemizde, STB’ni uygulamak oldukça zordur (Altuğ,1994:3). Bütçe uygulamasından yürütme sorumludur. Bu açıdan bütçe uygulamasında yer alan teşkilatın niteliği ve yeterliliği bütçenin başarısında önemli olmaktadır.

STB uygulamasının bir başka zorluğu da siyasi oluşudur. Siyasi güç bütçeleme ile sağlamış olduğu bir takım imkânları ve ödenekleri, objektif davranmayarak, yani ülkenin tüm çıkarları gözetilmek yerine, yalnızca kendi siyasi menfaatlerini gözeterek veya belli güç odaklarına özel avantajlar sağlayarak, belli bir kesime yönelik olarak kullanabilmektedir. Türkiye ve benzeri 20 ülkede yapılan bir araştırma sonucuna göre, rant kollama yoluyla ekonomik kaynakların, bütçe tahsisleri ve hükümet politikaları yoluyla belli kesimlere aktarıldığını ortaya koymuştur. Bu araştırma sonuçlarına göre Türkiye’de bütçenin ortalama %7,7’si ile GSMH’nın %18,55’i belli kesimlere rant kollama yoluyla transfer edilmektedir (Aktan,1994: 13).

Siyasal karar alma sürecinde, halk yerine ekonomik çıkar ve baskı gruplarının egemenliği söz konusu olmakta, kamu harcamalarının miktar ve bileşimi üzerinde bu grupların etkileri önemli boyutlara varmaktadır (Kovancılar, 1997; 218). Bütçeleme imkânı ile siyasi gücün sağladığı bu fırsat iyi kullanılamayacaktır. Bu durum adı ne olursa olsun savurganlığa ve verimsizliğe ve hiçbir rasyonel anlayışa ve bundan hareketle STB’nin uygulanamayışına sebep olacaktır. Özellikle ülkemizde milletvekillerinin toplum içinde hangi sosyal gruplardan geldiklerine bakılırsa, rant kollama işini hangi kesimlerin gerçekleştirdikleri daha net görülür.

Bürokratlar da kendi özel faydalarını maksimize etmek yönünde, başında buldukları örgütleri kullanmak suretiyle büyük gayret içine girerler. Bu yüzden sunduğu hizmeti genişletmek ve bütçeden daha fazla pay almanın hesabını yaparlar. Bu durum ise STB’nin uygulanmasını imkansız hale getirir. Bürokrasinin ürettiği hizmet ve malların önemli bir bölümü politikacılar tarafından kendi çıkarları için seçmenlerine yönelik olarak, bedelini bütçeden karşılayarak, talep edilirler. Böylelikle kamusal ihtiyaçlar için rasyonellik bir tarafa bırakılarak, savurganlığa sebep olunur.

Bürokratların yapmış olduğu her bir harcama politikacı için bir oya dönüşür. Özellikle ülkemizde yaygın bir biçimde bulunan arpalıklar olarak adlandırılan ve kamu kesiminde bürokrat-politikacı ilişkisinden kaynaklanan savurganlık biçimi bunun en yaygın bilinen bir örneğini teşkil etmektedir (Şener, 1996: 184). Bu örneklerinde ortaya koyduğu gerçek, politik ve ideolojik hesaplar sebebiyle kamu ekonomisi küçültülememekte, bütçe fonlarının önemli bir bölümü statik bir şekilde kullanılmaktadır. STB uygulamasının bir başka nedeni ise kamu ekonomisinin küçültülebilmesidir. Ülkemizdeki kamu kesimi ekonomik büyüklüğüyle STB uygulaması pek gerçekçi görünmemektedir. STB için devletin ekonomik alandan çekilerek küçültülmesi gerekmektedir. Buna ise siyasi otoriteyi elinde bulunduranlar ellerindeki bir gücü bırakmak istememekte ve adeta ipe un sermektedirler. Fakat son dönemde özellikle uluslararası mali ve ekonomik kesimin bir çeşit dayatması ile ekonomik alandan çekilmeye razı görünmektedirler.

Sıfır Tabanlı Bütçeleme ile mevcut bazı programlar veya program faaliyetlerinden bir bölümü ortadan kaldırılabilmesi mümkün olabilmektedir (Canbay,1999: 200). Bu sebeple uygulama esnasında sistemin tepkilerle karşılaşması olağandır. Bilhassa amaçların vergilerin artırılmasından kaçınma,

vergi oranlarını azaltma, daha yüksek harcama düzeylerini haklı gösterme veya yeni programlara kaynak bulma ya da eski programların verimlilik ve etkinliğini artırmak için kaynakların yeniden dağıtma yönünde olmaları durumunda, her bütçe tercihi politik süreç tarafından tersine çevrilebilme riskini taşımaktadır. Bu nedenle STB sisteminin uygulanabilmesi büyük ölçüde kamuoyunun da desteğine bağlı olmaktadır. Türkiye’de siyasi partiler uzunca bir süre kendi programlarını gerçekleştirecekleri tek başlarına iktidarı gerçekleştiremedikleri ve yalnızca koalisyon şeklinde hükümet olduklarından ve bu da uzun ömürlü olmadığından dolayı, siyasi ve ekonomik istikrarsızlığa neden olmaktadır. Türkiye’de bir işi başlatanla bitirenler farklı yönetimler olmaktadır. Tahsis edilen kaynakları kullananların en az bir dönem değiştirilmemesi gerekmektedir. Bu ise pek gerçekleşmemektedir. Bir başka neden iktidar sürelerinin kısılgı ve sıkça uygulanan seçim ekonomisi politikaları nedeniyle kaynaklar genişletici para ve maliye politikaları nedeniyle heba edilmektedir. Bu durum ise STB uygulamasını imkânsız kılmaktadır.

3. Sıfır Tabanlı Bütçelemenin Uygulanabilmesi İçin Yapılması Gerekli Düzenlemeler

Kamu bütçesi sistemimizin daha rasyonel esaslara kavuşması ve bu arada STB için bir takım yapılması gerekenler vardır. Bunun için idari reforma ihtiyaç bulunmaktadır, tıpkı program bütçeleme sistemine geçerken duyulan ve halen gerçekleştirilemeyen idari reforma burada da ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun için kamu yönetiminde aksayan ve eksik yönler belirlenerek süratle giderilmelidir. STB ile ortaya çıkabilecek hukuki ihtiyaçların giderilmesi ve Genel Muhasebe Kanunu’nun günün şartlarına uyumunun sağlanması gerekmektedir. Karar paketlerinin hazırlanmasında ve geliştirilmesinde etkinlik sağlayacak önlemler alınmalıdır. Ortalama 25 çalışanı olan bir birim 2-4 arası karar paketi hazırlamalıdır (Canbay,1999: 227). STB kararlarının politik ve bürokratik kesimlerde yürütülmesini kolaylaştırmak bakımından bazı tedbirlerin alınmasına ihtiyaç vardır. Bunlar; üst düzey bürokratların özel ilgisi, yürütme ve yasama organları arasında planlama ve bütçeleminin genel sınırlarını belirlemeye yönelik olarak yapılan görüşmeler, uygun karar birimlerinin seçimi, dairelerin yönetici ve personelin teşvik edilmesi, kamusal desteğin harekete geçirilmesidir.

Tüm bilinen bütçe sistemleri, yalnızca birer araç oldukları hesaba katılırsa tek başlarına bütçe rakamlarını azaltıp çoğaltamazlar. Kamu harcama ve gelirlerindeki gelişmeler, içinde yaşanan ekonomik ve siyasi tavırlara ve şartlara bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe sistemleri bu gerçeği tek başlarına değiştirememektedirler (Falay, 1998: 18). Bu bakımdan STB bütçe konusunda ortaya çıkan tüm sorunlara bir çözüm bulması imkânsız hale gelmekte, fakat sorunların bir bölümüne cevap vererek en aza indirilmesinde yalnızca yardımcı olabilmektedir. STB sistemi gelişmiş bir ülke olan Amerika için geliştirilmiş ve orada başarıyla uygulanan bir sistemdir. Ülkemiz şartlarına tamamen uyumu mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle Türkiye şartlarına STB adapte edilmesi gerekmektedir. Pür STB uygulaması, ülkenin ekonomik ve siyasi yapısı nedeniyle pek mümkün gözükmemektedir. Halen uygulanmaya çalışılan

Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi ile birliktelik sağlanarak uygulanabilir. Bir başka STB uygulanabilmesi ise ancak STB değerlemenin dar çerçevede ele alınması ile yani sistemin her yıl yerine birkaç yılda bir tekrar edilmesiyle mümkün gözükmektedir (Canbay,1999: 228).

III. Sonuç

Kamu kesiminin ekonomi içerisinde giderek artan ve büyüyen rolüne karşılık, verimlilik ve etkinliğin aynı oranda artmayışı ve özel sektör harcamaları için daha rasyonel ölçütler bulma çabaları, devletinde eski bütçe anlayışlarını terk etmesine ve yeni akılcı sistem arayışlarına yöneltmiştir. Bunun sonucu olarak ülkemizde 1973'lerde Planlama Programlama Bütçeleme Sistemine (PPBS) geçildiği esnada, Amerika'da tam da o sıralarda özellikle Georgia eyaletinde daha sonra Amerika başkanı olacak Jimmy Carter'in eyaletinde ilk kez uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra tüm ülkeye yayılarak uygulanmış bir bütçe tekniğidir.

Türkiye'de PPBS 'ne geçilmesine gerekçe olarak, Türk kamu kesiminde verimlilik ve etkinliğin artırılmasını sağlamaktır. Ancak bunca yıl uygulanan PPBS sonuç itibarıyla beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Bütçe sistemi rasyonelliğini kaybetmiştir. Kamu kesimindeki amaçların ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi bakımından, PPBS; etkinlik ve verimlilik bakımından yetersiz kalmaktadır.

Bütçenin gerek geleneksel, gerekse makro-ekonomik fonksiyonlarını yerine getirebilmek için, bilinçli bir bütçe politikasına gerek duyulmaktadır. Gelişmekte olan ülkemiz açısından kalkınmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığı zaman bütçe sistemlerinin önemi bir kat daha iyi anlaşılmaktadır. Bundan önceki bölümde ifade ettiğimiz gibi, STB sisteminin uygulanabilmesi ancak bazı şartların varlığı sayesinde mümkün olabilmektedir. Teorik olarak ne kadar iyi ve üstün yönleri vurgulanırsa vurgulansın, uygulama yönünden değerlendirilemeyen bütçeleme teknikleri anlamlarını yitirmektedir.

Ülkemizde çok uzun uğraşlarla ve hazırlık yapılarak geçilen PPBS bile tam olarak uygulanamamakta kendisinden önceki bütçeleme tekniği olan geleneksel bütçeleme tekniğinden, tam olarak arınmadan uygulanamamaktadır. Burada akla şu gelmektedir, dünyanın en mükemmel sistemi de olsa nihayet onu hayata geçirecek olanlar insanlardır. İnsanların sahiplenmediği veya benimsemediği böyle bir sistemi uygulamak her hangi olumlu bir sonuç alınmasına tek başına yetmeyecektir. Bunun için gerek alt ve üst yapının hazır ve gelişmiş olması gerekmektedir.

STB ile ulaşılmak istenen, kamuda da aynen özel sektörde olduğu gibi gelişmelere ayak uydurabilecek bir karar ve uygulama alanına geçebilmek ve gelişmelere duyarlı karar alabilmektir. Bu ise, ülkemizde bazı mali ve idari reformlar yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bütçe sisteminin rasyonelleşmesi açısından, Türkiye'de STB'ne geçilmesi sağlanmalıdır. Bu öyle pek kolay gerçekleşmeyecektir. Gerçi günümüzde neo-liberal yaklaşımlar nedeniyle devletin ekonomiden elini çekmesi, olabildiğince küçültülmesi görüşleri hakim gözükmektedir. Bu düşünce sahiplerinin öngördükleri yaklaşımlar gerçekleşirse,

o zaman küçülen kamu kesiminde STB’ye geçilmesinin temelleri atılmış sayılabilir.

STB sisteminin ülkemizde mevcut idari, siyasi ekonomik yapı ve teşkilatla hayata geçirilmesi oldukça zor görünmektedir. Zira STB’nin bünyesinde var olan özelliklerinin gereğinin yapılabilmesi için, inisiyatif kullanabilecek sorumlu idari birimlerin varlığını gerekli kılmaktadır. Oysa idari yapımız hiçbir biçimde sorumluluğa yanaşmayan, sorumluluğu devamlı bir ötekine havale eder durumdadır. Böyle bir anlayışla etkin, etkili maliyet analizlerini ve değişik karar paketlerinin sunulmasını beklemek ve bunların birbirleriyle olan farklılıklarının belirlenip, karar vericilerin önüne sunmak, fazla hayalcilik olsa gerektir. İdari bürokrasi devamlı olarak kendini rutin işlere verdiğinden, onlardan alışık olmadıkları veya inanmadıkları bir sistemin uygulanmasını beklemek gerçekle bağdaşmamak demektir.

Yine kamunun genel ekonomide sahip olduğu ekonomik payı nedeni ile de STB’nin uygulanması pek olası görülmemektedir. Çünkü kamu ekonomisi gereği pazarlanamayan, faydası bölünemeyen ve dolayısıyla fiyatlandırılmayan mal ve hizmetin üretilmesinde gerçekçi maliyet analizleri yapılamayacağından, STB bu duruma uygun düşmeyecektir. STB’nin veya herhangi bir sistemin verimli bir biçimde uygulanabilmesi asgariden de olsa, bu tür sistemleri hayata geçirecek vasatların olmasını gerekli kılmaktadır. 1973 yılında uygulamaya başlanılan PPBS bugün bile tam anlamıyla uygulanamamakta, bir nevi kendinden önceki geleneksel sistemin bir devamı olarak varlığını sürdürmektedir.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN**, Abdurrahman,(1996), Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Gazi Büro Kitabevi, Ankara.
- AKTAN**, Çoşkun Can.(1994)”Rant Savaşları”,Ekonomik Forum TOBB Yayını, Ekim.
- ALTUĞ** , Osman;”Sıfır Bütçe Ütopik “ ekonomik çözüm,26 Eylül-2 Ekim 1994
- ATAÇ**, Engin (Editör),(1991),Devlet Bütçesi , AÖF,yayın No;23,Eskişehir.
- BRÜMMERHOFF**, Dieter,(2001)Finanzwirtschaft , München.
- BULUTOĞLU**, Kenan ,(2003), Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı) Yapı Kredi Yayınları –1816, İstanbul.
- CANBAY**, Tülin, (1999),Türkiye’de Kamu Bütçesinde Reform İhtiyacı ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi, DEÜ.Sos.Bil.Enst. Doktora Tezi, İzmir.
- ÇOŞKUN**, Gülay, (1989), Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Ankara.
- EDİZDOĞAN**, Nihat,(1998) Kamu Bütçesi,Ekin Kitabevi yayınları,4.Baskı, Bursa
- ERGÜN**,Ülkü,(1987),STB’nin Planlama ve Denetim İşleri “,DEÜ İİBF Dergisi, cilt; 2, s.1.
- FALAY**,N.(1998), Bütçeleme Sistemleri ve Eleştirileri ,Klasik-PPBS-SEB, Para ve Sermaye Piyasası Dergisi, s:110, Nisan-1998.

IMF;“Performance Budgeting- Is Accrual Accounting Required”, IMF Working Paper, Erişim Adresi; www.imf.org . 2003; (Erişim tarihi: 09.07.2005).

KOVANCILAR, Birol(1997),“Çağdaş Liberal Düşüncede Demokratik Karar Alma Mekanizması ve Bütçe Harcamalarında Popülist Eğilimler”,Yönetim ve Ekonomi, C.B.Ü.İ.İ.B.F. Yayını, sayı: 3.

OKTAR, Ateş,(1993)”SEB Karar Paketlerinin Öncelik Sıralaması ve Öncelik Sıralamasına İlişkin Sorunlar “Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 34.seri Yıl;1990/1991 (Prof.Dr.Memduh Yaşa’ya Armağan),Maliye araştırma merkezi yayın No; 76, İstanbul.

ÖZYILDIZ, R.Hakan,(2000),Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi Ve Performansa Dayalı Bütçe”, Hazine Dergisi, Sayı:13, Ankara.

SAYAR, Nihat, (1974),Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri Ve Tatbikatı 5. Baskı, İstanbul.

ŞENER, Orhan (1996), Kamu Ekonomisi, İstanbul.

TÜĞEN, Kamil, (1999), Devlet Bütçesi, İzmir.

TÜRK, İsmail,(1997),Maliye Politikası, Amaçlar–Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Ankara.

YULUĞ, Mustafa, (1987), Sıfır Tabanlı Bütçe Tekniği ve Türkiye’de Uygulama Modeli “ Tusiad Notları 16 Eylül 1987.