

**PLANLAMA-PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME  
VE  
SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMLERİ ÜZERİNE  
BAZI DÜŞÜNCE VE DEĞERLENDİRMELER<sup>(\*)</sup>**

**Yrd. Doç. Dr. S. Ateş OKTAR**  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

**GİRİŞ**

Çeşitli iktisadi amaçları gerçekleştirmek amacıyla maliye politikasından yararlanılabileceğini ifade eden Keynesyen yaklaşımın ortaya çıkması ile makro iktisadın, bütçeleme sürecini verimli ve etkin politikalar üretilmesini sağlayan bir araca dönüştürebileceğine inanılmıştır. Diğer yandan, özellikle refah iktisatçıları tarafından, kamusal kaynakları alternatif kullanım alanlarına optimal dağılımını belirlemede yararlanılacak objektif ölçütleri bulmaya yarayan "marjinal fayda ilkesine dayandırılan bir maliye bilimi oluşturmak" üzere planlama-programlama-bütçeleme sisteminin kullanımına ilişkin pek çok yaklaşım geliştirilmiştir. Refah iktisadı açısından konuya yaklaşıldığında, bütçe önceliklerinin, kimsenin durumunu kötüleştirmeksizin birilerinin durumunu iyileştirecek şekilde düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır<sup>(1)</sup>.

(\*) 1993 yılında hazırlanan bu çalışma, yazarın *Sıfır-Esaslı Bütçeleme* (İstanbul, 1991) başlıklı yayınlanmamış doktora tezine dayanmaktadır.

(1) GUESS, George, "Planning-Programming-Budgeting Systems", *Handbook of Governmental Accounting and Finance*, Ed. Nicholas G. Apostolou/D.Larry Crunbley, John Wiley and Sons, Inc., Second Edition, 1992, s. 12-2.

Klasik (geleneksel) bütçe sisteminin eksikliklerini gidermek ve bütçeleme kavramına büyük ölçüde farklı bir bakış açısı getirmek amacı ile geliştirilen planlama-programlama-bütçeleme sisteminin zaman içinde bazı zayıflık ve eksikliklerinin ortaya çıkması, klasik bütçe sistem ve anlayışına dönülüp dönülmemesi yönündeki tartışmaların başlamasına neden olmuştur. Sıfır-esaslı bütçeleme, bu tartışmalar sürerken, bir bakıma planlama-programlama-bütçeleme sisteminin "yarım bıraktığını" tamamlamak üzere önerilmiş ve uygulanmıştır.

## I- SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME (SEB) VE PLANLAMA-PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME (PPB) SİSTEMLERİ

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS) uygulaması ilk olarak, 1961 yılında Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığı'nda bakan Robert McNamara döneminde başlatılmış, 1965 yılında ise başkanlığın direktifi ile bütün diğer federal dairelere yaygınlaştırılmıştır<sup>(2)</sup>. Planlama-programlama-bütçeleme, benzer amaçlara yönelmiş programlardan sona erdirilecek olanları belirlemek, programların performans ve etkisini analiz etmek ve bu amaçları cari yılın bütçesine dahil etmek için sistematik bir süreç ortaya koymak üzere tasarlanmıştır. Bu bütçeleme sistemi ile politika kararlarının makro ekonomik analizi amaçlanmıştır ve sistem bu nedenle uzun dönemli planlama ile yakından ilişkilidir. Planlama-programlama-bütçeleme sistemi şüphesiz ki, sadece Amerika Birleşik Devletleri ile sınırlı kalmamış; Belçika, İsrail, İsveç, Norveç, Kanada, İtalya, Almanya ve Malezya gibi pek çok ülkede ve nihayet Türkiye'de de uygulanmış ve halen de uygulanmaktadır<sup>(3)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi uygulaması çeşitli yürütme ve uygulama sorunları ile sistemin yapısında bulunan bazı boşluklar nedeniyle beklenen başarıyı gösterememiştir. Sistem kamu kesiminde bir yönetim devrimi gerçekleştireceği yönündeki beklentiyi doğrulamadığı gibi, karar alma sürecinde ve bütçelerde belirgin değişiklikler ortaya koyamamış ve kamu kesiminde geniş ölçüde hoşnutsuzluğa yol açmıştır. Eleştirilerin bir bölümü program değerlemenin güçlüğüne ve kamusal faaliyetin amacı, kamu mallarının marjinal faydasına ilişkin program etkisini ölçme araçları veya refahın dağılımı gibi sorunları araştıran politika analizlerine yönelmiştir. Ancak, bu gibi eleştiriler, programları politik

(2) PYHRR, Peter A., **Zero-Base Budgeting, A Practical Management Tool for Evaluating Expenses**, New York: John Wiley and Sons, 1973, s. 140.

(3) MORISSENS, M. L., "PPBS'nde Amerikan Deneyi", **Bütçe Tercihlerinde Rasyonalizasyon**, HUET, P.H. et al. içinde, Maliye Bakanlığı Tetkik Kumulu Neşriyatı, No: 167-1975, s. 63.

düşünceler ve subjektif yargılarla gerekçelendirildiği bir dünyada faaliyette bulunan daire yöneticilerine genellikle anlamsız görünmüşlerdir<sup>(4)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde ağırlık program değerlendirme ve planlamasına verilmiştir. Oysa, bütçeleme sürecinin yasama organınca ödeneklerin onanması, yürütme organınca bütçenin yönetilmesi ve bütçenin uygulama sırasında ve uygulamadan sonra kontrolü gibi fonksiyonları da bulunmaktadır. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde bu yönlerin yeteri kadar gözönüne alınmadığını ifade etmek mümkündür<sup>(5)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi karar alma ve bütçeleme için paralel bir şekilde geliştirilmiş olup, bazı hallerde klasik (geleneksel) bütçeleme kanallarının bir alternatif yöntemini ortaya koymaktadır. Bu ikili sistem, sınırlı zaman ve sınırlı kaynaklardan dolayı her iki yöntemin de etkinliğini azaltmıştır. Ayrıca, program yapıları nitelik ve yararlılık bakımından yeknesak olmadıkları gibi karar almada etkinlikten de uzak kalmışlar ve program içeriği ve alternatiflerinin derinliğine yeniden değerlemeye tabi tutulmasına imkân vermişlerdir. Bu sorunlara ek olarak, konular iyi belirlenmemiş; bunların sadece bir bölümü analiz edilebilmiştir. Örneğin, ABD'de bu oran 1969 yılında konuların % 50'si kadardır. Program gerekçeleri, tasviri ve gerek mevcut, gerekse önerilen programların analitik olmayan açıklamaları mahiyetinde olup, bütün taleplerin kabul edilmesi isteğini içermektedir. Bu gerekçelerin çoğu asli alternatifleri ortaya koymadıkları gibi politika sorunları ile de yeterince ilgilenmemişlerdir<sup>(6)</sup>. Özel analitik çalışmalar da çoğu zaman gerektiği şekilde yapılmamış ve sınırlanmıştır. Son olarak; bazı dairelerin, daha az önemli sorunlar üzerinde yoğunlaşmaları ve birçok çalışmanın çeşitli dairelerle ilişkili olmasının sistemden umulan faydanın elde edilmesini zorlaştırdığı ifade edilebilir<sup>(7)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin yeterince etkin olamayışının ve önemli bir yönetim ve karar alma aleti ortaya koyamayışının nedenlerini sistemin kendi yapısı içinde aramak gerekmektedir. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin makroekonomik, merkezi, yukarıdan aşağıya doğru bir politika

(4) PYHRR, Peter A., *op. cit.*, s. 145.

(5) FALAY, Nihat, "Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)'nin Genel Eleştirisi", *Maliye Enstitüsü Konferansları*, Yirmüçüncü Seri, Sene 1974, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, İstanbul, 1975, s. 215.

(6) PYHRR, Peter A., *op. cit.*, s. 147.

(7) *Ibid.*

ve uzun dönemli planlama aleti olduğu bilinmektedir. İşte bu özellikleri, kamusal planlama ve bütçeleme konusunda bir karar alma aleti olarak tasarlanan sistemde aşağıdaki önemli eksiklikleri ortaya çıkarmıştır<sup>(8)</sup>.

- Planlama-programlama-bütçeleme sadece "nelerin yapılacağı" ile ilgilidir. Bunların nasıl yapılacağını araştırmaz.
- Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde tanımlanan bütçeleme, planlama ve programlama basamaklarında veya uzun vadeli planlama aşamasında alınan kararlara dayanan bir maliyet hesabıdır. Oysa, gerçekte birçok politika kararı ve fiili bütçe hazırlığı esnasında değerlendirilen çeşitli alternatifler mevcuttur.
- Planlama-programlama-bütçeleme, politika ve program kararlarını yürüten yöneticiler için bir yönetim aleti sunmamaktadır.
- Planlama-programlama-bütçeleme, her bir program ve program unsuru ile ilgili çeşitli fon düzeylerinin etkisinin değerlemeye tabi tutulmasını sağlayan veya program önceliklerini ya da değişen program çabası düzeylerini belirleyen bir mekanizma ortaya koymamaktadır.
- Planlama-programlama-bütçeleme, önce yeni programlarla veya devam eden programlardaki önemli artışlarla ilgilenmekte; devam eden program faaliyet ve işlemlerinin sürekli olarak değerlemeye tabi tutulmasına yönelmemektedir.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi, politikaları ve amaçları, etkin bir yönetim planı ve bütçeye dönüştürmek için belli bir metodolojiye sahip değildir. Kamu yöneticilerinin faaliyette bulunduğu gerçek dünyada, program yapısını ve içeriğini belirlemede ekonomik düşüncelerin her zaman hâkim olmadığı durumlarda, herhangi bir planlama ve bütçeleme sisteminin her bir program minimum maliyetle yürütülmesini sağlaması gerektiğini görmek mümkün olabilecektir<sup>(9)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi her bir faaliyetin etkinliğinden ziyade, belirli amaçları gerçekleştiren bir grup faaliyetin sonuçları üzerinde durmaktadır. Planlama-programlama-bütçeleme sistemi taraftarları, sınırlı kaynak-

(8) *Ibid.*, s. 149.

(9) *Ibid.*, ss. 149-50.

lann faaliyet verimliliğine yöneltilmesi yerine, program etkinliğini değerlemeye harcanması gerektiğini öne sürmektedirler. Verimli bir şekilde yürütüle bile, amaçların gerçekleştirilemeyen bir programın kabul görmemesi doğaldır. Ancak, bu görüşün biraz yanıltıcı nitelikte olduğunu da belirtmek gerekir. Zira, sınırlı kaynakların verimsiz kullanımı, çaba miktarını, mevcut fonları ve bu ilâve verimli kaynakları gerektiren programların etkinliğini sınırlandıracaktır. Bu yüzden, makroekonomik planlama ve politika oluşturma süreci, mikroekonomik bir planlama ve bütçeleme tekniği ile ilişkilendirilmelidir. İşte sıfır-esaslı bütçeleme, planlama-programlama-bütçeleme boşluklarını doldurmak üzere bu mikroekonomik ilişkinin kurulmasını sağlamaktadır<sup>(10)</sup>. Esasen, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin makroekonomik bir planlama ve bakış açısı, sıfır-esaslı bütçeleme sisteminin ise mikroekonomik bir yaklaşım olması iki sistem arasındaki en genel farktır. Başka bir ifade ile, planlama-programlama-bütçeleme sistemi uzun dönemli ve yukarıdan aşağıya doğru bir planlamayı öngörmekte, sıfır-esaslı bütçeleme sistemi ise, kısa dönemli ve aşağıdan yukarıya doğru bir planlama ve analiz sürecini ihtiva etmektedir. Bu durumda planlama-programlama-bütçeleme sisteminde doğal eğilimin karar mekanizmasında merkeziyetçilik olduğu, sıfır-esaslı bütçeleme sisteminde ise ademi-merkeziyetçiliğin de önemli ölçüde geçerli bulunduğu ifade edilebilir<sup>(11)</sup>.

Planlama fonksiyonunun üstünlüğüne dayanan uzun dönemli bir bütçe yönetimi sistemi olan planlama-programlama-bütçeleme sistemi, kullanılacak belli bir tekniği kesin olarak belirtmek yerine, çeşitli tekniklerin kullanılmasına imkân veren bir ortam hazırlamaktadır. Planlama-programlama-bütçeleme; sistem analizi, maliyet-fayda analizi gibi, alternatif araçlar arasında rasyonel seçimler yapma imkânlarını arttırmaya yönelik bir dizi tekniğin uygulanmasına da böylelikle imkân vermektedir. Sıfır-esaslı bütçeleme ise daha kısa dönemlidir. Hatta bazı yazarlar, sıfır-esaslı bütçeleme bir bütçeleme sistemi olmayıp bir teknik olduğunu, bütçe planının oluşturulmasından tümüyle bağımsız bulunduğunu, ancak plan kabul edilince, bütçenin yürütülmesi aşamasında kullanılabileceğini ileri sürmüşlerdir<sup>(12)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme, planlama ve program değerlendirme aşamalarında alınan kararlara dayandırılan bir maliyet hesaplaması niteliğindedir.

(10) *Ibid.*, s. 150.

(11) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, 1987, s. 189.

(12) MINMIER, George Samuel, *An Evaluation of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Atlanta, Georgia, 1975, s. 10.

Planlama-programlama-bütçeleme yapısı içinde değerlemeye tabi tutulan en alt düzeydeki birim, pek çok dairede aşırı derecede büyük ve karmaşık işlemleri içine alabilen program unsurudur. Bu unsurlar için başlıca politika kararları oluşturulduktan sonra, nihai bütçenin belirlenmesinde oluşturulacak birçok ayrıntılı politika karar ve değerlemeye tabi tutulacak alternatif bulunmaktadır. Örneğin, ruh sağlığı değerlemeye tabi tutuluyorsa, ayrıntılı planlama ve bütçeleme aşamasında aşağıdaki kararlardan bazılarının alınması zorunlu olacaktır<sup>(13)</sup>:

- Toplum sağlığı merkezleri büyük ve merkezi olarak mı, yoksa daha küçük ve her semtte yer alacak şekilde mi oluşturulmalıdır? Ya da bu kararlar bölgelere göre değişebilecek midir? Her yıl kaç tane merkez ilâve edilmeli ve bunlar nerede yer almalıdır?
- Bu merkezlere gerekli personel nasıl bulunacaktır? Personel tümüyle tam gün çalışan doktor ve hemşirelerden mi oluşmalıdır? Ya da daha az doktor ve hemşireye ihtiyaç gösteren paramedikal uygulamalara mı ağırlık verilmelidir?
- Değişen iş yükleri her bir işlemin bütçesini nasıl etkilemelidir?
- Hasta sayılan ve bütçeler, toplum sağlık merkezlerinin oluşturulması ile her bir kurum için nasıl farklılaştırılmalıdır?
- Kurumların ve toplum sağlık merkezlerinin ihtiyaç duydukları her bir fonksiyon için alternatifler ve çeşitli mümkün çaba düzeyleri hangileri olabilir: Rehabilitasyon mu, mesleki hizmetler mi, hizmetliler ve meslekten olmayanlar mı, idari personel mi, bakım mı, laboratuvar mı, psikiyatriye ilişkin olanlar mı, v.b.?

Bu ayrıntılı kararlar, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin temel politika kararları ile belirlenen hizmetleri sağlaması için gereken kaynakları güçlü bir şekilde etkilemektedir. İlk iki soruya planlama-programlama-bütçeleme ile cevap verilebilir. Ancak, nüfus dağılımı ve ulaştırma gibi konulara ilişkin bölgesel farklılıklar ve personelin elde edilebilirliği, fiili uygulamayı ve kaynak ihtiyaçlarını önemli ölçüde etkileyecektir<sup>(14)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde iş yükünün merkezi kadrolarda olmasına karşılık, sıfır-esaslı bütçelemede bu yük uygulayıcı yöneticilere

(13) PYHRR, Peter A., *loc. cit.*

(14) *Ibid.*, s. 151.

kaydırılmıştır<sup>(15)</sup>. Planlama-programlama-bütçeleme sistemi politika ve programları yürüten yöneticilere bir yönetim aleti sağlamamakta ve bundan dolayı hem program etkinliği, hem de program verimliliği üzerinde önemli bir etki yapan, alt düzeylerdeki bu büyük yönetim kaynağından yararlanmamaktadır<sup>(16)</sup>. Planlama-programlama-bütçeleme sistemi, planlama ve bütçeleme sürecinde daha fazla üst düzey memura ihtiyaç göstermektedir. Ancak, politika kararlarını yürüten bu üst düzeyin altında yer alan diğer yöneticilerden kendi işlemlerini değerlendirmeye tabi tutmaları istenmemektedir. Bunlar etkinlik yönünde herhangi bir çaba göstermemekte; politika kararlarına ve bütçenin belirlenmesine aktif olarak katılmamaktadırlar. Bu ise, orta ve alt düzeylerdeki yöneticilerin yetki ve görevlerinde kaymalar olacağı ve olumsuzluklarla karşılaşacakları kaygısını duymalarına yol açmaktadır. Oysa sıfır-esaslı bütçeleme sistemi, kararların aşağıdan yukarıya doğru oluşturulması ile bu uygulamayı yürüten yöneticilerin de sürece katılmalarına ve söz sahibi olmalarından dolayı tatmin duymalarına imkân vermektedir<sup>(17)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme, verilmiş bir sonucu elde etmenin alternatif yollarını değerlendirmeye tabi tutar. Ancak, her bir program içindeki birçok işlem ve faaliyetin olduğu kadar, her programın değişen çaba düzeylerinin de birçok alternatifi bulunmaktadır. Sıralama süreci kullanılmadan bütçenin denkleştirilmesi işlemi, eiyordamı yönteminin uygulanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem ise, üst yönetimi, program ve faaliyetler için değişen çaba düzeylerinin değerlendirilmesi yapılmadan birçok önemli program ve faaliyete kaynak bulunduğu hususunda ikna etmede yetersiz kalacaktır<sup>(18)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme, öncelikle yeni programlar veya süregelen programlar için istenen büyük artışlar üzerinde yoğunlaşmakta ve böylece hemen hemen bütün planlama ve bütçeleme tekniklerinin düştüğü tuzağa düşmektedir. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin teoride sıfır-esaslı olarak ortaya çıktığı ileri sürülmüş ise de<sup>(19)</sup>, gerek program değerlendirme çalışmalarının her bütçe döneminde tekrarlanmaması, gerekse programların birbirleriyle kıyaslanmaması ve dolayısıyla sıfır-esaslı kararları kapsamaması nedeniyle bu iddia

(15) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, s. 190.

(16) PYHRR, Peter A., *loc. cit.*

(17) MILLER, Richard E., "ZBB in the Federal Government", *The Bureaucrat*, Vol. 7, No: 1, Spring 1978, s. 7; FALAY, Nihat, *loc. cit.*

(18) PYHRR, Peter A., *op. cit.*, s. 151.

(19) SCHULTZE, Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington: The Brookings Institution 1968, s. 79.

gerçekçi görünmemektedir<sup>(20)</sup>. Her ne kadar planlama-programlama-bütçeleme sistemi spesifik silâh sistemlerinde olduğu gibi bazı programların aşama aşama sona erdirilmesini nadiren sağlamaktaysa da; çoğu kamusal programın devamlı nitelikte olması, bunların büyük bir bölümünün inceleme dışında kalması anlamına gelmektedir<sup>(21)</sup>. Bütçenin büyük bir kısmının bu programlara tahsis edildiği gözönüne alındığında, bu durumun önemi daha iyi anlaşılacaktır. Her birim içinde yer alan faaliyet ve işlemlerin, değişen şartların gerektirmesi halinde elimine edilmeleri ya da azaltılmaları kaçınılmazdır.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde yasama organının rolü fazla önem taşımamaktadır. Sunulan hizmet ve harcama türleri periyodik olarak yeniden gözden geçirilmemekte ve program sınırlamaları yapılmamaktadır. Sıfır- esaslı bütçelemede ise yasama organı daha fazla fonksiyona sahiptir. İdari birimlere ve hizmetlere yetki dağıtımı bunların sınırlandırılması, iptal edilmesi ve kabulü yönlerinden sıfır- esaslı bütçeleme, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin bu eksikliğini telâfi edecek niteliktedir. Ayrıca, planlama-programlama-bütçeleme sisteminde yasama organına tek bir bütçe teklifi sunulmaktadır. Bu teklif, bütçenin hazırlanması aşamasında oluşturulan alternatiflerden sadece bir tanesini yansıttığından, yasama organı bu tek alternatifi incelemek ve onaylamak durumunda kalmaktadır. Sıfır- esaslı bütçeleme sisteminde ise, teklifler öncelik sıralaması belirtilerek sunulduğundan, yasama organı sıralamada yer alan karar paketlerinden istediğini tercih ederek onaylama esnekliğine sahip bulunmaktadır<sup>(22)</sup>.

Bu tür mukayeseleri kolaylaştırmak amacıyla alternatif bir bütçe sisteminin hazırlanması önerilmiştir. Buna göre, bütçeyi hazırlayan her yönetici teklif tutarının yüzde 80, 90, 110 ve 120 gibi oranları için taslak planlarla tamamlanan bir temel bütçe tahmini ortaya koyacak; alternatifler için tavsiye edilen revizyonları, fayda veya fedakârlıktan belirleyecektir. Her düzeydeki sorumlu yöneticiler kendilerine bağlı memurlar tarafından sunulan alternatif teklifleri gözden geçirecekler ve en avantajlı olanı seçeceklerdir<sup>(23)</sup>.

(20) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, s. 189.

(21) PYHRR, Peter A., *loc. cit.*

(22) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, s. 190; OKTAR, S. Ateş "Bütçeleme Sürecinde Yasama Organının Yeni Fonksiyonu: Sıfır- esaslı Bütçeleme ve Günbatım Kanunları Uygulaması", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 35. Seri, Yıl: 1991-1992, Prof. Dr. Bedi N. Feyzioğlu'na Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1993, s. 200.

(23) MEREWITZ, Leonard/SOSNICK, Stephen H., *The Budget's New Clothes*, Chicago, Markham Pub., 1971, ss. 65-66.



## II- SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME (SEB) VE PLANLAMA-PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME (PPB) SİSTEMLERİNİN BİRLEŞTİRİLMESİ

Sıfır-esaslı bütçeleme sisteminin planlama-programlama-bütçeleme sistemi ile birlikte uygulanmasını veya her ikisinin birleştirilmesini savunanlar da bulunmaktadır<sup>(24)</sup>. Bu alternatifi ortaya atanlara göre, sıfır-esaslı bütçeleme ve planlama-programlama-bütçeleme sistemlerinin birbirleri ile uyumlu olması; sıfır-esaslı bütçelemenin planlama-programlama-bütçeleme sisteminin boşluklarını doldurabilecek niteliklere sahip bulunması ve planlama-programlama-bütçeleme sistemini takviye etmesi; ayrıca, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin de sıfır-esaslı bütçelemenin etkin bir şekilde uygulanıp yürütülebilmesi için gerek duyulan planlama ve politika çerçevesini sağlama potansiyeline sahip olması gibi nedenlerle, iki sistemin birleştirilmesi her ikisini de güçlendirecektir. Planlama-programlama-bütçelemedeki "bütçeleme" kavramının "sıfır-esaslı bütçeleme"ye dönüştürülmesi ile iki sistem uyumlu bir süreç içinde bir araya getirilebilecektir<sup>(25)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin boşluklarını nasıl dolduracağını belirlenebilmesi açısından, sıfır-esaslı bütçelemenin bazı özelliklerinin vurgulanmasında yarar bulunmaktadır<sup>(26)</sup>:

- Sıfır-esaslı bütçeleme verilmiş bir amacın nasıl gerçekleştirileceği üzerinde durur.
- Sıfır-esaslı bütçeleme, amaçların ve genel politikanın belirlendiği program unsuru içindeki birçok faaliyet ve işlemin her birine ilişkin politika ve alternatiflerin ayrıntılı bir değerlemesini yansıtır.
- Sıfır-esaslı bütçeleme; yöneticilere kendi işlemlerini değerlemeleri, harekât amaçlarını gerçekleştirmeye yarayan en verimli ve etkin araçlara ilişkin önerilerde bulunmaları ve faaliyetleri ile ilgili çeşitli fon düzeylerinin etkisini belirlemeleri için bir yönetim aleti sunar.
- Sıfır-esaslı bütçeleme, program ve program unsurlarına ilişkin çeşitli fon düzeylerinin etkisini değerlemeye yönelik bir mekanizma ortaya koyar. Farklı düzeylerde her bir işlemin ayrıntılı şekilde değerlendirilmesi, hem en iyi değerlendirme planını, hem de program unsurları ile ilgili çeşit-

(24) PYHRR, Peter A., *op. cit.*, s. 152.

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*, s. 153.

li fon düzeylerinin etkisini belirleyen temeli sağlamaktadır. Sıfır-esaslı bütçeleme analizi ile ortaya konulan bu unsurlardan her birinin özet değerlemesi, program düzeyindeki değerlendirme çalışmalarına ve bu unsurlar arasındaki değiş tokuşlara ( "trade-off" ) yol gösterebilecek ve programlara tahsis edilecek fon miktarının belirlenmesinde iyi bir temel oluşturabilecektir.

- Sıfır-esaslı bütçeleme, yöneticileri bütün plan ve bütçelerin verimlilik ve etkinliğine ilişkin ayrıntılı değerlendirmeleri gözden geçirmeye zorlamaktadır.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi, yukarıda da belirtildiği gibi, temel politika sorunlarına ilişkin merkezi kararların alınması için makroekonomik bir alet ortaya koymaktadır. Sıfır-esaslı bütçeleme, bu amaçları etkin bir yönetim planı ve bütçeye dönüştürecek mikroekonomik aleti sağlamakta ve yöneticilerin, sınırlı kaynakların daha etkin şekilde dağıtılabilmesi için, programlar ve program unsurlarına ilişkin çeşitli fon düzeylerinin etkisini değerlendirmelerine imkân vermektedir<sup>(27)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçeleme, bütün fonksiyon ve işlemler ile ilgili güvenilir ve sağlam bir bilgi temeli oluşturarak planlama-programlama-bütçeleme çabalarının destekleyebilir. Bu bilgi temeli planlama-programlama-bütçeleme çabalarını birçok yönden takviye edecek ve geliştirecektir<sup>(28)</sup>.

- **Program yapısı:** İşlemlerin değerlendirilmesi, bunlar arasındaki karşılıklı etkileşimi ortaya koyacak ve böylece program yapısını geliştirmek veya değiştirmek üzere bir hazır data temeli sağlayacaktır.

- **Konuların belirlenmesi:** Faaliyet yöneticileri, pek çok konunun yanı sıra hem kendi spesifik işlemleri ile ilgili, hem de tüm programlarla ilişkili politika sorunlarını belirlemektedirler. Ayrıca, karar paketleri ve sıralamaların merkezi personelce gözden geçirilmesi, ilâve konuların, alternatifleri ve politika sorunlarını ortaya çıkaracaktır.

- **Özel analiz:** Sıfır-esaslı bütçeleme ile sağlanan bilgiler ve analiz, program analizi için bir hazır data kaynağı ortaya koymaktadır.

- **Program ve mali planlar:** Projeler, mali data ve program ölçütleri, her bir faaliyet içindeki politika sorunlarının ve alternatiflerin kapsamlı şekilde de-

(27) *Ibid.*

(28) *Ibid.*

gerlenmesi ile bütün faaliyetlerin ayrıntılı analizleri yapılarak iyileştirilebilecektir.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin bu yönlerini düzeltmesine ek olarak, sıfır-esaslı bütçeleme, planlama-programlama-bütçelemeyi yürütmekten sorumlu yöneticilerin ve analistlerin görevlerini büyük ölçüde kolaylaştırmaktadır. Planlama-programlama-bütçelemenin uygulanmasında karşılaşılan başlıca problemlerden biri de yetiştirilmiş personel eksikliğidir. Sistemi yürütüp uygulamak için gereken personelin önemli bir kısmı zamanını, sıfır-esaslı bütçeleme süreci ile sağlanabilen bilgileri elde etmeye harcamaktadır. Bu yüzden, sıfır-esaslı bütçeleme planlama-programlama-bütçeleme sistemini uygulamadan sorumlu bu kimselerin iş yüklerini önemli ölçüde azaltacaktır. Sıfır-esaslı bütçeleme faaliyet yöneticileri tarafından hazırlanan bilgi ve analizler, aynı zamanda, işlemlerin ve yönetim problemlerinin daha iyi anlaşılması için, planlama-programlama-bütçelemenin merkezi personeline de yardımcı olacaktır<sup>(29)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçelemenin, planlama-programlama-bütçeleme sistemine ek olarak onunla aynı dönemde kullanılması önerilmişse de, bunun bazı güçlükleri beraberinde getirmesi beklenebilir. Şöyle ki:

- Planlama-programlama-bütçeleme, bütün takvimi kullanır. Bu durumda, bir girdi olarak planlama-programlama-bütçeleme tarafından belirlenen politika ve program kararların gerektiren sıfır-esaslı bütçelemenin sürece ilâvesi nasıl gerçekleştirilecektir?
- Yeni programlara ve mevcut politikadaki değişikliklere ilişkin kararların birçoğunun meclisler tarafından son dakikada alınması durumunda, sıfır-esaslı bütçeleme nasıl kullanılabilir?
- Mevcut personel, planlama-programlama-bütçeleme ile zaten aşırı bir yük altına girmişken, sıfır-esaslı bütçelemenin sisteme ilâvesi nasıl mümkün olacaktır?
- İkili bir sistemin sıfır-esaslı bütçelemeyi ortadan kaldırmayacağından nasıl emin olunacaktır?

Bunlar genellikle kamu kesimini değiştirecek nitelikte yeni bir yönetim süreci ile karşılaşan yöneticilerin anlaşılabilir korkulandır. Ancak, bu korkuların giderilebilmesi de mümkündür. Bu konunun biraz daha açıklığa kavuşturulmasında yarar bulunmaktadır.

(29) *Ibid.*, s. 154.

Cari yılın ödenek talebinin sona ermesi ve gelecek yılın sürecinin başlamasıyla birlikte, planlama-programlama-bütçeleme bütün takvimi kullanır. Bu noktada, planlama-programlama-bütçelemenin zaman ihtiyacının, sıfır-esaslı bütçeleme ve planlama-programlama-bütçeleme arasında bir seçim yapılmasını zorunlu hale getirebileceğini de ifade etmek gerekir. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin bütçeleme süreci, politika ve program kararlarına dayanan ve sıfır-esaslı bütçelemeden daha kısa bir zaman içinde gerçekleştirilebilen bir maliyet hesaplamasıdır. Öte yandan, zaman zaman sıfır-esaslı bütçeleme de başlangıçta-bu politika ve program kararlarına ihtiyaç gösterir. Güçlüklere rağmen, bütçenin önemli bir kısmının sıfır-esaslı bütçelemenin kullanılmasıyla oluşturulması mümkündür. Bazı yeni programlar ile veya ayrıntılı faaliyet analizlerini hazırlayacak faaliyet yöneticilerinin bulunmadığı yerlerde mevcut programlardaki gerçek artışlar ile ilgili bulunan bazı karar paketleri, birçok faaliyet ve işlemleri içerecek büyük maliyet tahminlerini ortaya koyabilir. Bununla birlikte, bu maliyet tahminleri birçok çaba düzeyini ihtiva eden karar paketlerinde gösterilerek, aynı kaynaklar için rekabet eden diğer paketlerle beraber sıralamalar içinde yer alabilir. Bu şekildeki birlikte uygulanma halinde, planlama-programlama-bütçeleme ve sıfır-esaslı bütçeleme arasında bazı takvim çatışmaları olması mümkündür. Ancak, bu tür çatışmalar daha kısa iletişim kanalları ve daha çabuk cevap verme yeteneklerinden dolayı, küçük çaplı merkezi dairelerde ve yerel yönetimlerde hemen hemen tümüyle ihmal edilebilir<sup>(30)</sup>.

Kararların birçoğunun yasama organınca son dakikada alınması durumunda, sıfır-esaslı bütçelemenin yeni programlar veya mevcut politika değişikliklerine ilişkin olarak nasıl kullanılabilmesi sorusunun da cevaplandırılması gerekmektedir. Böyle son dakika değişiklikleri, bütçe tahminlerinin veya hesaplamaların kullanımını gerektirir ve yönetimi geçmişte bu tür değişiklikleri gerçekleştirme amacıyla kullandıkları yöntemlere başvurmaya zorlar. Bununla birlikte, sıfır-esaslı bütçeleme analizleri, bütçe hesaplamaları ve yönetim değişiklikleri yapma konusunda daha iyi bir temel sağlamaktadır. Kaynak tahsisinin yapılmasından sonra, daire yöneticileri, değişiklikleri etkin bir şekilde uygulamak ve uygun kaynakların tahsisini sağlamak için bazı sıfır-esaslı bütçeleme çabalanna ihtiyaç duyabilirler. Ancak, değişen politikalar ve programlar ile ayrıntılı bütçe analizleri ve büyük örgütlerin gerekçeleri arasında tam bir yakınlaşmanın sağlanmasının güçlüğünü de kabul etmek gerekir<sup>(31)</sup>.

(30) *Ibid.*, s. 155.

(31) *Ibid.*

Analiz ve yönetim personeli planlama-programlama-bütçeleme ile aşırı derecede yük altına girmişken sıfır-esaslı bütçelemenin sisteme nasıl ilâve edileceği de bir diğer sorunu oluşturmaktadır. İlk bakışta, sıfır-esaslı bütçelemenin planlama-programlama-bütçelemeye ilâve bir iş yükü getinmeyeceği düşünülebilir. Planlama-programlama-bütçelemenin iş yükü başlangıçta merkezi analizci personel tarafından üstlenilir. Oysa, sıfır-esaslı bütçelemenin iş yükünü faaliyet yöneticileri taşımaktadır. Bütçe personelinin halâ normal bütçe sürecine uyması nedeniyle planlama-programlama bütçeleme ek personele ihtiyaç duymuştur. Aynı bütçe personeli, gerek bütçe personeline, gerekse planlama-programlama-bütçelemeden sorumlu personelde önemli artışlar olmaksızın, sıfır-esaslı bütçelemenin yürütülüp uygulanmasını sağlayabilecektir. Sıfır-esaslı bütçeleme ile sağlanan bilgiler ve gerçekleştirilen analiz, program değerlemeye ve üst yönetime sunulan özet analizlere temel oluşturacak ve kendilerine sunulacak kapsamlı bilgilerle planlama-programlama-bütçeleme sistemi personelinin iş yüklerinin hafifletilmesine yardım edecektir<sup>(32)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçelemenin paralel ve rakip bir karar alma süreci olmama ihtimali, yöneticilerin başka bir kaygısını ifade etmektedir. Planlama-programlama-bütçeleme; bütçelemenin geleneksel kanallarının halâ kullanılması nedeniyle, karar alma ve bütçelemede bir paralel yol ve karar sürecini gerçekçi bir şekilde ortaya koyan bir kaynak tahsisi yöntemi olmuştur. Bu problemde, eğer tek bütçeleme süreci uygulanacaksa, sıfır-esaslı bütçeleme ile kaçınmak mümkündür. Sıfır-esaslı bütçelemenin bütçe süreci olarak kullanılması, faaliyet yöneticilerinin ve bütçecilerin ihtiyaçlarını karşılaması nedeniyle, zor olmayacaktır. Oysa, planlama-programlama-bütçeleme sistemi bu mikroekonomik faaliyet gereğini karşılamaktan uzak bulunmaktadır.

Topluca ifade edilecek olursa; planlama-programlama-bütçeleme, öncelikle üst düzey yönetim ve analizci personel tarafından yürütülen bir makroekonomik alet olup, sadece program etkinliğinin değerlendirilmesini amaçlamakta ve bu nedenle de problemin sadece bir tarafına yönelmektedir. İşte sıfır-esaslı bütçeleme, etkinlik ve verimliliğin eş anlî olarak değerlendirilmesini sağlayarak, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin bu eksikliğini telâfi edebilecektir. Sıfır-esaslı bütçeleme, planlama-programlama-bütçeleme ile önemsenmeyen büyük ölçüdeki program bilgilerini ve analitik kaynakları kullanabilmektedir. Eğer planlama-programlama-bütçeleme ile gösterilen yukarıdan-aşağıya doğru olan çabalar, sı-

(32) *Ibid.*, s. 157.

fır-esash bütçelemenin aşğıdan-yukanya doğru çabalan ile uyumlu hale getirilirse devlet, daha önce planlama-programlama-bütçeleme sisteminden beklenenlerin bazılarının gerçekleştirilmesi yönünde ileriye doğru büyük bir adım atabücektir. Sıfır-esash bütçelemenin, planlama-programlama (sıfır esash) bütçeleme şeklinde bir bileşimle uygulanabilmesi durumunda, ideal bir senteze ulaşılmış olacağı ifade edilebilir<sup>(33)</sup>.

**TABLO**, planlama-programlama-bütçeleme ve sıfır-esash bütçeleme sistemlerinin başlıca özelliklerinin mukayeseli bir şekilde izlenmesine yardımcı olacaktır<sup>(34)</sup>.

Tabloda da görüldüğü gibi; planlama-programlama-bütçeleme sistemindeki "fonksiyon"ların yerini sıfır-esash bütçelemede "karar birimleri" almıştır. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde, fonksiyonel amaçların gerçekleştirilmesi ve bunların milli hedeflerle ilişkilendirilmesi önemli iken, sıfır-esash bütçelemede kısa dönemli amaçların gerçekleştirilmesi önem kazanmıştır. Ayrıca, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin fonksiyon ve programları, sıfır-esash bütçelemede yerini karar paketleri ve birleştirilmiş karar paketlerine bırakmıştır. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde kantitatif tekniklerin uygulanması ve alternatiflerin değerlemeye tabi tutulması sistemin temel unsurlarından birini oluştururken, sıfır-esash bütçelemede karar paketlerinin sıralanmasına özel bir önem verilmektedir. Bütçe ve planlama, gerek planlama-programlama-bütçeleme sisteminde, gerekse sıfır-esash bütçelemede bütünleştirilmiştir. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde de kaynakların tahsisinde etkinliğin sağlanması amaçlanmakla birlikte, tüm yöneticilerin bütçeleme sürecine ve performans ölçümüne daha fazla katılmalarına imkân veren sıfır-esash bütçeleme bu konuda daha etkili bir araç niteliğindedir.

### III- SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sıfır-esash bütçelemenin en önemli üstünlüğü, hizmetlerdeki ve buna bağlı olarak harcama düzeyindeki artış ve azalışları veri almak yerine, bütün faaliyetlerin gözden geçirilip değerlendirilmesine imkân vermesidir. Yöneticiler her programın alternatif uygulama yolları arasında en uygun olanını seçmektedirler.

(33) *Ibid.*, s. 158.

(34) PREMCHAND, A., *Government Budgeting and Expenditure Controls-Theory and Practice*, International Monetary Fund., Washington D. C., 1983, s. 339.

Tablo : Planlama-programlama-bütçeleme ve sıfır esaslı bütçeleme sistemlerinin özellikleri

Sistemin Terminolojisi Sistemin Unsurları	Planlama-Programlama- Bütçeleme Sistemi	Sıfır-Esaslı Bütçeleme Sistemi
1. Organizasyon	Fonksiyon	Karar birimi
2. Amaçlar	Fonksiyonel amaçlar ve milli hedeflerle ilişkileri	Özellikle önerilen artışlar bakımından kısa dönemli amaçların belirtilmesi
3. Sınıflandırma aşamaları	Bütçe yapısından bağımsız fonksiyonlar ve programlar	Esnek ve bütçe yapısından bağımsız karar paketleri ve birleştirilmiş karar paketleri
4. Analitik aşamalar	Kantitatif tekniklerin uygulanması ve alternatiflerin değerlendirilmesi	Parasal ilişkiler ve performans artışı ilişkilerine ve karar paketlerinin kaynak tedarikine ilişkin farklı varsayımlara dayanarak sıralanmasına önem verilmesi. Alternatifler ve alt düzeylerde yapılan tercihleri desteklemeye yönelik tanımlayıcı ve açıklayıcı ifadelerin seçilmesi
5. Bütçe ve Planlama	Yıllık bütçe devresi içinde bütünleştirilmiştir.	Bütünleştirilmiştir.
6. Zaman aralığı	Beş yıllık tahmin	Belirlenecek dört yıllık projeksiyonlar. Ancak, bunların bütçenin tümünün formüle edilmesindeki rolleri daha az spesifiktir.
7. Değerlendirme aşamaları	Bilgi sistemlerinin geliştirilmesine önem verilmesi	Performansa ve ölçümüne önem verilmesi
8. Yıllık uygulamanın tasarlanan büyüklüğü	Baştanbaşa kamu kesiminde	Baştanbaşa kamu kesiminde
9. Beklenen faydalar	Tahsis etkinliği	Tüm yöneticilerin bütçe sürecine, performans ölçümüne daha fazla katılmalarının ve kaynak tahsisi için güvenilir bir temel sağlanması

Böylelikle, kaynakların daha verimli ve daha etkin bir şekilde kullanılması sağlanmaktadır<sup>(35)</sup>.

Tekliflerin planlama-programlama-bütçeleme sisteminin aksine, karar paketleri halinde ve önceliklerine göre sıralanmış olarak yasama organına sunulmaları ile yasama organının bütçeleme sürecindeki rolü de büyük ölçüde arttırılmış olmaktadır.

Sıfır-esaslı bütçeleme sistemi, etkin bir yönetim enformasyon sisteminin uygulanmasına ve sistematik karar alma süreçlerinin kullanımına imkân vermektedir. Çeşitli analitik modellerin, ilâve bilgilerin elde edilmesine yönelik olarak kapsamlı bir biçimde uygulanması da sistem çerçevesinde mümkün bulunmaktadır<sup>(36)</sup>. Uygulama sonuçları, bilgilerin gerek nicelik, gerekse niteliğinde önemli iyileştirmelerin gerçekleştirildiğini göstermektedir<sup>(37)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçeleme yöneticilerin eğitiminde de önemli bir rol oynamaktadır. Sistemin bu konudaki üstünlüğü, diğer bütçeleme sistemleri ile karşılaştırıldığı zaman daha da belirginleşmektedir. Örneğin, bir bütçe yöneticisi, bağlı bulunduğu belediye başkanının, sıfır-esaslı bütçeleme uygulaması ile departmanların fonksiyonları hakkında bir yılda öğrendiklerinin, önceki sekiz yılda öğrendiklerinin tümünden daha fazla olduğunu belirttiğini ifade etmiştir<sup>(38)</sup>. Bu eğitim fonksiyonu son derecede önemlidir. Sıfır-esaslı bütçeleme sürecinin mantığını kavramış, bilinçli yöneticilerin, daha öncelikli durumdaki diğer idari birimler lehine, kendi bütçe ödeneklerini azaltmaya yönelmeleri bile böylece mümkün olabilecektir<sup>(39)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçeleme, yöneticilerin başarılarının değerlendirilmesine de imkân vermektedir. Yöneticiler, sadece bütçe sürecinde değil, fakat aynı zamanda faaliyet yılları süresince faaliyetlerini, yeterliliklerini ve etkinliklerini ayrıntılı olarak değerlendirmeye devam etmek zorundadırlar. Karar paketlerinde ve bütçelerinde yer verdikleri amaçlar, performanslar ve faydalar değerlendirilmektedir<sup>(40)</sup>.

(35) FALAY, Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, s. 191; MOORE, Perry, "Zero-Base Budgeting in American Cities", **Public Administration Review**, May/June 1980, s. 255.

(36) LEE, Sang M., "Zero-Base Budgeting-Dealing With Conflicting Objectives", **Long Range Planning**, October 1984, Vol. 17, No: 5, s. 104.

(37) LAUTH, Thomas P., "Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality", **Public Administration Review**, September/October 1978, s. 427.

(38) MOORE, Perry, *loc. cit.*

(39) FALAY, Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, s. 191.

(40) PYHRR, Peter A., *op. cit.*, s. 34.



Sıfır-esaslı bütçeleme sürecinde ve sonraki incelemelerde, gerektiği şekilde yönlendirilmeyen etkinlikler i vedilikle belirlenebilmekte ve üst yönetim bu tür sorunların giderilmesi için gereken tedbirleri alabilmektedir<sup>(41)</sup>. Böylelikle, kaynakların hizmetler ve idari birimler arasında yeniden dağılımında daha fazla esneklik sağlanmakta ve yöneticilerin modeller veya katı amaçlar ile kilitleme durumunda kalmaları önlenmiş olmaktadır<sup>(42)</sup>.

Bu üstünlüklerine ek olarak, sıfır-esaslı bütçeleme faaliyet ve işlemleri standartlaştırmakta ve her düzeyde aynı bütçe formlarının kullanılmasını sağlamaktadır<sup>(43)</sup>.

Son olarak, sıfır-esaslı bütçelemenin uzun dönemli planlamayı özendirdiğini ifade etmek mümkündür<sup>(44)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçelemenin sağladığı bu yararların yanısıra eleştiri konusu yapan bazı olumsuz tarafları da bulunmaktadır.

Sıfır-esaslı bütçeleme uygulamalarının tesadüfen gerçekleşenler dışında, kayda değer bir tasarruf sağlamadığı öne sürülmektedir<sup>(45)</sup>.

Bunun yanısıra, sıfır-esaslı bütçelemenin büyük ölçüde kırtasiyeciliğe yol açtığı da ifade edilmektedir<sup>(46)</sup>. Ancak, aynı problem planlama-programlama-bütçeleme sistemi için de sözkonusudur.

Sıfır-esaslı bütçeleme bir zaman ve personel tüketimi sürecini ifade etmektedir<sup>(47)</sup>. Çok sayıda karar paketinin mukayese edilerek gözden geçirilmesi, bu bakımdan önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bunun son derecede sıkıcı ve verimsiz bir işlem olduğu açıktır. Sistemin karmaşık işlemleri, çok fazla zaman, enerji ve para harcanmasını gerektirmiştir<sup>(48)</sup>. Örneğin, sistemin Amerika Birle-

(41) *Ibid.*, s. 35.

(42) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, s. 191.

(43) AYSAN, Mustafa A./ALBAYRAK, İsmail Hakkı, *Sıfır-Tabanlı Bütçeleme*, İstanbul, 1979, s. 39.

(44) *Ibid.*, s. 39; EDİZDOĞAN, Nihat, *Kamu Bütçesi*, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s. 190.

(45) MILLER, Richard E., *op. cit.*, s. 8.

(46) MOORE, Perry, *op. cit.*, s. 255; BLEDSOE, Ralph C., "What Top Managers Ought to Know About ZBB", *The Bureaucrat*, Spring 1978, Vol. 7, No: 1, s. 58; LEE, Sang M., *op. cit.*, s. 105; DRAPER, Frank D. / PITSVADA, Bernard T., "ZBB-Looking Back After Ten Years", *Public Administration Review*, January/February 1981, s. 79.

(47) BLEDSOE, Ralph, *loc. cit.*; COŞKUN, Gülay, "Sıfır-Temelli Bütçe Önerisi", *Cumhuriyet*, 14/10/1987, s. 2.

(48) HAMMOND, Thomas H. / KNOTT, Jack H., *A Zero-Based Look at Zero-Base Budgeting*, New Brunswick: Transactions Books, Inc., 1980, s. 1; MEREWITZ, Leonard/SOSNICK, Stephen, H., *op. cit.*, s. 64; DRAPER, Frank D. / PITSVADA, Bernard T., *op. cit.*, s. 82.

şik Devletleri Tarım Bakanlığı'nda uygulanması sırasında, sadece datanın hazırlanması için, en az 1000 yönetici haftada ortalama otuz saatten, altı hafta boyunca çalışmak zorunda kalmışlardır. Daha sonra ise, bu faaliyete ilişkin olarak en azından 180.000 adam/saat harcanmıştır<sup>(49)</sup>. Zaman yeterli olsa bile, her talebin her yıl gözden geçirilmesinin, israftan başka birşey olmadığı da ifade edilmiştir<sup>(50)</sup>. Birçok karar paketi, kaynak sağlanma şansı olmamasına rağmen hazırlanmıştır<sup>(51)</sup>.

Çoğu maliyet tasarrufu, faaliyetin etkinliğini iyileştirmekten ziyade, paketlerin yöneticiler tarafından elimine edilmesi ile sağlanmıştır. Ayrıca her bir fonksiyonu yerine getirmenin alternatif yolları yeterince belirlenip gözden geçirilmemiştir<sup>(52)</sup>.

Birçok fonksiyon için belirlenen çeşitli çaba düzeylerindeki parasal artışlar çok fazla olmuştur. Bu karar paketleri zaman elverdiğince revizyona tabi tutulmuş, ancak çoğu halde terkedilmiştir<sup>(53)</sup>.

Önemli sorunlardan biri de karar paketlerinin önceliklerine göre sıralanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu sorun, verimliliğin eşitlikten daha yüksek öncelikli olup olmadığına ya da politik popülerliğin ekonomik değerlerden daha düşük sırada yer alıp almayacağına kimin ve nasıl karar vereceği gibi karmaşık noktaları da ihtiva etmektedir<sup>(54)</sup>. Bu gibi sorunlar ise, sıralama süreçlerinin sürekli olarak değiştirilmesine yol açmaktadır. Sıralama konusundaki bir başka problem, sıralamaya karşı çıkılmasına yolaçan politik sorunlardır. Bunlara ek olarak, birbirine bağımlı karar paketlerinin mevcudiyetinin de sıralamayı güçleştirmesi, hatta imkânsız hale getirmesi kaçınılmaz görünmektedir<sup>(55)</sup>. Yine sıralama sürecine ilişkin bir diğer sorun da, büyük ve küçük payların nisbî önemlerinin eşit olmasından ve bu nedenle aynı düzeyde sıralanmalarından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi, rasyonel yöneticiler kaynakları bütün programların marjinal maliyeti marjinal faydasına eşit olacak şekilde dağıtacaklardır. Ancak, artışı karar paketlerinin maliyet ve faydalannın eşit olması, paketlerin sıralana-

(49) WILDAVSKY, Aaron/HAMMANN, Arthur, "Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, Dec. 1965, s. 343.

(50) LEWIS, Veme B., "Toward a Theory of Budgeting", *Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Management*, Chicago: Marham, 1971, s. 134.

(51) PYHRR, Peter A., *op. cit.*, s. 131; MINMIER, George Samuel, *op. cit.*, s. 72.

(52) *Ibid.*

(53) *Ibid.*

(54) HAMMOND, Thomas H. / KNOTT, Jack H., *op. cit.*, s. 42.

(55) *Ibid.*, s. 49.

mayacağı anlamına gelecektir. Bu durumun ise sistemin yapısındaki bir içsel tutarsızlığı gösterdiği ifade edilmektedir<sup>(56)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçelemenin kaynak tahsisinde de bekleneni vermekten uzak kaldığı belirtilmektedir<sup>(57)</sup>. Gerçekten de sistemin, kaynakların düşük verimli alanlardan daha verimli olanlara doğru yeniden dağıtımını sağladığına ilişkin yeterli kanıtlar mevcut değildir. Hatta bazı uygulama sonuçlarından yola çıkılarak, sıfır-esaslı bütçelemenin kaynak dağılımı üzerinde hiçbir etki oluşturmadığı öne sürülmektedir<sup>(58)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçelemenin, yöneticilerin hesaplama konusundaki sınırlı yeteneklerini fazlaca abarttığı ve gerek politik, gerekse teknolojik tehditlerin önemi yeterince gözönüne almadığı da ifade edilmiştir<sup>(59)</sup>.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi gibi, sıfır-esaslı bütçelemenin de bütçenin gelir yönüne ilişkin yeni bir bakış açısı getirmemiş olması sistemin bir başka önemli eksikliğini oluşturmaktadır<sup>(60)</sup>.

Ayrıca, bağınaz bir iktisadilik adına yapılan katı bir sıfır-esaslı değerlendirme ile politik ve sosyal sebep ve etkenlerin zaman zaman analiz dışında tutulduğu ya da ihmal edildiği belirtilmektedir<sup>(61)</sup>.

Sıfır-esaslı bütçeleme sisteminin bir diğer sakıncası da, programların sürekli olarak yeniden değerlemeye tabi tutulması ile o ana kadar sağlanan birikimin gözardı edilmesi ve konjonktürel (tarihi) faktörlerin hemen hemen tümüyle ihmal edilmesine ve böylelikle sürecin yapısal kategorilere indirgenmesine yol açabilmesidir.

Sıfır-esaslı bütçelemenin, bazı yönlerden eleştirilmesine rağmen, geçmiş yılların ödenek düzeylerine olan bağımlılığı azaltmayı amaçlayarak diğer bütçeleme sistem ve yöntemlerinde bulunmayan bir bütçeleme anlayışını temsil ettiği

(56) Ibid., s. 50; OKTAR, S. Ateş, "Sıfır-Esaslı Bütçeleme Karar Paketlerinin Öncelik Sıralaması ve Sıralama Sürecine İlişkin Sorunlar", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 34. Seri, Yıl: 1990-1991, Prof Dr. Memduh Yaşa'ya Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1993, s. 140.

(57) MINMIER, George Samuel, *op. cit.*, s. 49; SUVER, James D. / BROWN, Ray L., "Where Does Zero-Base Budgeting Work", *Harvard Business Review*, November/December 1977, s. 83.

(58) HAMMOND, Thomas H. / KNOTT, Jack H., *op. cit.*, s. 63.

(59) WILDAVSKY, Aaron/HAMMOND, Arthur, "Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture", *Administrative Science Quarterly*, May 1965, s. 321.

(60) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, s. 193.

(61) Ibid.

ifade edilebilir. Sistemde harcama gerekçesini kanıtlama yükü yöneticiye aktarılmakta ve faaliyetler "karar paketleri" şeklinde ifade edilerek nisbi önemlerine göre sistematik bir analizle değerlendirilmektedir. Esasen, sıfır esaslılığın anlamı da bugün faaliyet ve harcamaların yeniden gerekçelendirilmesidir. Sadece bu özelliği bile sistemin benimsenmesi ve uygulanması için yeterli bir nedendir. Zira, birçok kamusal programa aktarılan kaynakların gereken düzeyin çok üstünde olduğu bilinmektedir. Şüphesiz ki, gereken düzeyin altında tahsisat yapılan alanlar da vardır. İşte, sıfır-esaslı bütçeleme bu dengesizliği gidererek kaynakların optimal dağılımını sağlamaya yönelik olarak kullanılabilir önemli bir alettir. Kaynakların genellikle düşük öncelikli programlara tahsis edilerek israf edilmesi nedeniyle, küçük başarıların maliyetinin bile çok yüksek olduğu düşünülecek olursa, konunun önemi daha da belirginleşecektir.

Sıfır-esaslı bütçeleme teorisinin, kamusal ve özel kesimler için farklı olması gerektiğini, aksi takdirde başarı sağlanamayacağını; başarısızlıkların önemli bir kısmının ise, iki kesim için de tek bir teorisinin uygulanabileceği varsayımından kaynaklandığını ileri sürenler bulunmasına rağmen<sup>(62)</sup> bunun iki ayrı sıfır-esaslı bütçeleme sisteminin mevcut olması gerektiği şeklinde yorumlanamayacağı açıktır. Bununla birlikte, her iki kesimin özelliklerinin, uygulanacak yöntemlerde bazı farklılaşımalarla gidilmesini gerektirmesi de tabiidir.

Sıfır-esaslı gözden geçirmenin bir, üç veya beş yıllık aralıklarla yapılması, sıfır-esaslılığın anlamına halel getinmeyecektir. Esasen, bu işlemin her yıl yerine birkaç yıl da bir yapılması, sistemin amaçları ile daha tutarlı bir uygulama olacaktır. Ayrıca, sıfır-esaslılığın dar anlamda ele alınmamasında da yarar bulunmaktadır. Bazı kamusal faaliyetlerin, nitelikleri gereği "sıfırdan", yani "yeni baştan" gözden geçirilip değerlemeye tabi tutulması mümkün değildir.

Karar paketlerinin, somütlaştırılan bütçe faaliyetlerinin önceliklerine göre sıralanmış olarak parlamentoya sunulmaları da, yasama organının bütçeleme sürecindeki rolünü büyük ölçüde arttırmakta ve bu organa nihai kararı verme imkânını tanımaktadır.

Sıfır-esaslı bütçeleme, program performansına ilişkin sistematik bilgi toplanmasına yarayan program değerlendirme ile birlikte uygulandığında çok daha olumlu sonuçlar ortaya koyabilecektir.

(62) WINDSOR, Duane, "Two Theories of Zero-Base Budgeting", *Interfaces*, Vol. 12, No: 4, August 1982, s. 128.

Çeşitli rasyonel karar alma tekniklerinin kullanımı da sıfır-esaslı bütçeleme çerçevesinde mümkün bulunmaktadır. Sürecin daha etkin işlemesine yardımcı olan bu analitik tekniklerin kullanımı yönünden, uygulamada sıfır-esaslı bütçelemenin, planlama-programlama-bütçeleme sistemine kıyasla daha zayıf kaldığı ifade etmek gerekir<sup>(63)</sup>. Ancak, sistemin en gelişmiş analitik tekniklerin kullanımına imkân veren bir yapıya sahip bulunduğunu da yapılan çalışmalar ortaya koymaktadır<sup>(64)</sup>.

Halen sadece Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan sıfır-esaslı bütçelemenin ülkemizde de uygulanması önerilmiştir<sup>(65)</sup>. Ancak, yirmi yıla yakın bir süredir uygulanmaya çalışılan planlama-programlama-bütçeleme sisteminin halâ gerektiği şekilde uygulanmadığı, hatta yozlaştığı<sup>(66)</sup> düşünülecek olursa, daha da karmaşık bir süreç ortaya koyan sıfır-esaslı bütçelemenin de aynı akıbeti paylaşması kaçınılmaz görünmektedir. Zira, planlama-programlama-bütçeleme sistemi çerçevesinde, eğitim, personel yönetimi ve politikası, enformasyon sistemleri, devlet muhasebesi ve denetim alanlarında yapılması gereken ancak, tam anlamıyla gerçekleştirilemeyen reformlar sıfır-esaslı bütçeleme için de geçerlidir. Bunlar yapılmadıkça da uygulama başarısızlığa uğramaya mahkûm olacaktır<sup>(67)</sup>.

(63) LEVARY, Reuven R., "Zero-Base Budgeting by a 0-1 Linear Programming Based Procedure", *Public Finance*, Vol. 37, No: 3/1982, s. 373.

(64) *Ibid.*, ss. 373-84.

(65) 1987 yılında TÜSİAD tarafından önerilmiştir. (Milliyet, 3 Ekim 1987, s. 5). Ayrıca, 1994 mali yılı bütçesinin hazırlanmasında sıfır-esaslı bütçeleme tekniklerinin kullanılması hükümet tarafından benimsenmiştir. Ancak, bu çok sınırlı bir uygulama olup tümüyle sıfır-esaslı bütçeleme sistemine geçildiği anlamına gelmemektedir.

(66) COŞKUN, Gülay, "Sıfır-Temelli Bütçe Önerisi", *Cumhuriyet*, 14 Ekim 1987, s. 2.

(67) Bu konuda Bkz. OKTAR, Ateş, "Türk Kararı Bütçelemesi Sistemi Hakkında Genel Değerlendirme", *İktisat Dergisi*, Nisan 1993, Sayı: 337, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayını, ss. 45-46.

## KAYNAKLAR

- AYSAN, Mustafa A. / ALBAYRAK, İsmail Hakkı, Sıfır-Tabanlı Bütçeleme, İstanbul, 1979.
- BLEDSOE, Ralph C., "What Top Managers Ought to Know About ZBB", *The Bureaucrat*, Spring 1978, Vol. 7, No: 1.
- COŞKUN, Gülay, "Sıfır-Temelli Bütçe Önerisi", *Cumhuriyet*, 14 Ekim 1987.
- DRAPER, Frank D. / PITSVADA, Bernard T., "ZBB-Looking Back After Ten Years", *Public Administration Review*, January / February 1981.
- EDİZDOĞAN, Nihat, *Kamu Bütçesi*, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989.
- FALAY, Nihat, "Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)'nin Genel Eleştirisi", *Maliye Enstitüsü Konferansları, Yirmiüçüncü Seri, Sene 1974*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, İstanbul, 1975.
- FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1987.
- GUESS, George, "Planning-Programming-Budgeting Systems", *Handbook of Governmental Accounting and Finance*, Ed. Nicholas G. Apostolou / D. Larry Crumbley, John Wiley and Sons, Inc., Second Edition, 1992.
- HAMMOND, Thomas H. / KNOTT, Jack H., *A Zero-Based Look at Zero-Base Budgeting*, New Brunswick; Transaction Books, Inc., 1980.
- LAUTH, Thomas P., "Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality", *Public Administration Review*, September/October 1978.
- LEE, Sang M., "Zero-Base Budgeting-Dealing With Conflicting Objectives", *Long Range Planning*, October 1984, Vol. 17, No: 5.
- LEVARY, Reuven R., "Zero-Base Budgeting by a 0-1 Linear Programming Based Procedure", *Public Finance*, Vol. 17, No: 5.
- LEWIS, Verne B., "Toward a Theory of Budgeting", *Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Management*, Chicago: Markham, 1971.
- MEREWITZ, Leonard/SOSNICK, Stephen H., *The Budget's New Clothes*, Chicago: Markham Pub., 1971.
- MILLER, Richard E., "ZBB in the Federal Government", *The Bureaucrat*, Vol. 7, No: 1, Spring 1978.
- MINMIER, George Samuel, *An Evaluation of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Atlanta, Georgia, 1975.

- MOORE, Perry, "Zero-Base Budgeting in American Cities", *Public Administration Review*, May/June 1980.
- MORISSENS, M. L., "PPBS'nde Amerikan deneyi", *Bütçe Tercihlerinde Rasyonalizasyon*, HÜET, P. H. et al içinde, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No: 167-1975.
- OKTAR, Ateş, "Türk Kamu Bütçeleme Sistemi Hakkında Genel Değerlendirme", *İktisat Dergisi*, Nisan 1993, Sayı: 337, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayını.
- OKTAR, S. Ateş, "Bütçeleme Sürecinde Yasama Organının Yeni Fonksiyonu: Sıfır-Esaslı Bütçeleme ve Günbatımı Kanunları Uygulaması", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 35. Seri, Yıl: 1991-1992, Prof. Dr. Bedi N. Feyzioğlu'na Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1993.
- OKTAR, S. Ateş, "Sıfır-Esaslı Bütçelemede Karar Paketlerinin Öncelik Sıralaması ve Sıralama Sürecine İlişkin Sorunlar", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 34. Seri, Yıl: 1990-1991, Prof. Dr. Memduh Yaşaya Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1993.
- PREMCHAND, A., *Government Budgeting and Expenditure Controls-Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1984.
- PYHRR, Peter A., *Zero-Base Budgeting, A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*, New York: John Wiley and Sons, 1973.
- SCHULTZE, Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington: The Brookings Institution, 1968.
- SUVER, James D. / BROWN, Ray L., "Where Does Zero - Base Budgeting Work", *Harvard Business Review*, November/December 1977.
- WILDAVSKY, Aaron/HAMMOND, Arthur, "Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture", *Administrative Science Quarterly*, May 1965.
- WINDSOR, Duane, "Two Theories of Zero-Base Budgeting", *Interfaces*, Vol. 12, No: 4, August 1982.