

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Bedî N. FEYZİOĞLU'na Armağan

**BÜTÇELEME SÜRECİNDE YASAMA ORGANININ
YENİ FONKSİYONU:
SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME VE GÜNBATIMI KANUNLARI
UYGULAMASI(*)**

Yard. Doç. Dr. S. Ateş OKTAR
İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü
Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Yasama organı; geleneksel (klasik) bütçe sisteminde bütçeyi nihai olarak onamakta, planlama-programlama-bütçeleme sisteminde (PPBS) ise sunulan tek öneriyi gözden geçirmektedir. Her iki sistemde de fazla önemli bir fonksiyonu olmayan yasama organı, sıfır-esaslı bütçeleme sisteminde, bir programın devam edip etmeyeceğine ya da ne şekilde ve hangi düzeyde yürütüleceğine karar vermeden önce, sözkonusu programın maliyetlerini ve elde edilecek sonuçlarını değerlendirmek suretiyle son derecede önemli bir rol üstlenmiş bulunmaktadır⁽¹⁾.

Sıfır-esaslı bütçelemede, çeşitli alternatifler, önceliklerine göre sıralanmış halde yasama organına sunulduğundan, parlamento üyelerinin düşük öncelikli teklifleri de görmeleri ve tüm öncelikleri gözden geçirerek bir karara varmaları mümkün olabilmektedir. Oysa, gerek klasik (geleneksel) bütçe sisteminde gerekse planlama-programlama-bütçeleme sisteminde en yüksek öncelikli alternatifin tek öneri olarak sunulması nedeniyle, milletvekillerinin bu tür bir gözden geçirme ve değerlendirme yapmak yerine, sadece, mevcut öneri paketini kabul veya reddetmeleri sözkonusu olmaktadır.

(*) Bu çalışma yazarın *Sıfır-Esaslı Bütçeleme* (1991) konulu yayınlanmamış doktora tezine dayanmaktadır.

(1) FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, 1987, s. 187.

1 – GÜNBATIMI KANUNLARI

Yasama organının bütçeleme sürecindeki yetkileri "günbatımı kanunları"ndan kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, sıfır-esaslı bütçeleme sistemi yasama organının etkinliğine ilişkin üstünlüğünü günbatımı kanunları uygulamasına borçludur. Aralarındaki önemli farklılıklara rağmen, hareket noktalarının hemen hemen aynı, amaçlarının ise büyük ölçüde benzer olması nedeniyle, bu çalışmada "sıfır-esas" ve "günbatımı" kavramları sıfır-esaslı bütçeleme sistemi içinde bir sentez olarak ele alınmışlardır.

İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nin Colorado eyaletinde 1976 ve 1977 yıllarında uygulanan günbatımı kanunlarına göre, kamusal programlara para harcama yetkisi sadece belirli bir süre ile –örneğin beş yıl– sınırlandırılacak ve bu yetki program yenileninceye ya da sona erinceye kadar geçerli olacaktır (2).

Günbatımı kanunlarının başlıca özellikleri şunlardır (3):

1. Faaliyetleri ve/veya programları aksine bir kanun hükmü olmadıkça, belirli bir tarihte sona erdirirler.

2. Sona erdirme işlemi periyodik ve düzenlidir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri Colorado eyaletinde uygulanan 1977 tarihli Günbatımı Kanunu'nda, sözkonusu işlemin her beş yılda bir yapılması hükme bağlanmıştır.

3. Günbatımı kanunları, bütçe ödeneklerinden ziyade, faaliyet ve/veya programların kanuna uygun olarak onaylanmaları, başka bir deyişle yasal uygunlukları ile ilgilidir.

Günbatımı kanunları sadece programların değil, aynı zamanda idari birimlerin faaliyetlerinin sona erdirilmesi (ya da sürdürülmesi) yönünde de uygulanmıştır. Örneğin, Colorado eyaletinde uygulamanın başladığı 1977 yılında 13 idari birimin faaliyetine son verilmiştir(4).

Günbatımı kanunları uygulamasını zorunlu kılan nedenleri şu şekilde ifade etmek mümkündür(5):

1. Varlıklarını yararlı buldukları sürenin bitiminden sonra da (kanunlara katı bir biçimde bağlı olarak) devam ettiren, tekrarlanan ve çalışmadıkları kanıtlanmış idari birimlerin, masrafçı dairelerin ve programların finanse edilmelerinin mümkün ya da rasyonel olmaması.

(2) WHOLEY, Joseph S., *Zero-Base Budgeting and Program Evaluation*, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts/Toronto 1978, s. 12.

(3) DWORAK, Robert J., "Zero-Base Budgeting and Sunset Laws: Do They Go Together?", *National Civic Review*, Vol. 67, No. 3, March 1978, s. 119.

(4) MARCH, Michael S., "Sunset Review in Colorado: Lessons from the First Round", *National Civic Review*, Vol. 67, No. 3, March 1978, s. 130; FALAY, Nihat; *Loc. cit.*

(5) DWORAK, Robert J., *Loc. cit.*

2. Bunların finansmanı mümkün olsa bile, kötü çalışan veya etkin olmayan idari birimler, masrafçı daireler ve programların toplumun güvenini olumsuz yönde etkilemesi.

3. Harcanacak zaman ve çabaya değecek, yasama gözetimini sağlayacak ve sürekliliği olan bir düzenlemeye ihtiyaç duyulması.

Görüldüğü gibi, günbatımı kanunları uygulaması ile idari birimlerin, masrafçı dairelerin ve programların belirli dönemlerle sınırlandırılmaları, temelden gözden geçirilmeleri ya da ortadan kaldırılmaları amaçlanmaktadır⁽⁶⁾.

a - Günbatımı Kavramı

Günbatımı Kavramı, mevcut faaliyetler üzerindeki güneşin, üç yıldan yedi yıla kadar olan bir sürede batacağı anlamına gelmektedir. Bu kavrama göre, her faaliyet belirtilen sürenin bitiminde tasfiye edilecektir⁽⁷⁾.

Günbatımı kavramı ile önerilen faaliyetlerin gözden geçirilmesi işlemi; modası geçmiş, gereksiz ve düşük öncelikli programların tasfiye edilmesini sağlayacaktır⁽⁸⁾. Bu amacın gerçekleştirilmesi için her programın yeniden başlıyormuş gibi test edilmesi gerekmektedir⁽⁹⁾.

Bir kamusal faaliyetin devam edip etmeyeceğini belirlemeye yönelik şekli ve periyodik bir değerlendirme süreci olan "**günbatımı incelemesi**"nin öncülüğünü, daha önce de belirtildiği gibi, Amerika Birleşik Devletleri'nin Colorado eyaleti yapmıştır⁽¹⁰⁾.

b - Amerika Birleşik Devletleri Colorado Eyaleti Uygulaması

1976 yılında "Devlet Ekonomisi ve Harcamaları Kanunu" adı altında ilk **günbatımı** uygulamasını savunan senatör Edmund S. Muskie **günbatımı gözden geçirmesi** hareketinin önderidir. Günbatımı kanunu tasarısında yer alan gözden geçirme mekanizmasını düzenleyen Muskie'nin yardımcıları, tasarının radikal ve bir devrim yaratacak nitelikte olduğunu ifade etmişlerdir. Bununla birlikte, federal programların meclis tarafından etkin bir şekilde değerlendirilemediği kanaatini taşıdıklarını da belirterek, **günbatımı incelemesi**nin kamu kesiminin etkinliğini arttıracak, her derde deva bir ilâç olmadığını, sadece programların daha kapsamlı bir şekilde gözden geçirilebilmesi için meclis kurullarını teşvik edecek bir araç olduğunu ifade etmişlerdir. Ta-

(6) FALAY, Nihat, *Op. cit.*, s. 188; DWORAK, Robert J., *Loc. cit.*

(7) SUVER, James D./BROWN, Ray L., "Where Does Zero-Base Budgeting Work", *Harvard Business Review*, Nov./Dec. 1977, s. 82; AYSAN, Mustafa A./ALBAYRAK, İsmail Hakkı, *Sıfır-Tabanlı Bütçeleme*, İstanbul, 1979, s. 6; FALAY, Nihat, *Op. cit.*, s. 187.

(8) SUVER, James D./BROWN, Ray L., *Loc. cit.*

(9) FALAY, Nihat, *Loc. cit.*

(10) MARCH, Michael S., *Loc. cit.*; SUVER, James D./BROWN, Ray L., *Loc. cit.*

sarının, 54'ü senatodan olan destekleyicileri günbatımı uygulamasının, meclisin bütçe reformunun mantıklı ve gerekli bir uzantısı olduğunu kabul etmişlerdir⁽¹¹⁾.

Oluşturulduğu 1974 yılından itibaren Senato Bütçe Komitesi'nin başkanı olan Edmund S. Muskie 22 Mart 1976'da günbatımı oturumlarının başladığı sırada şunları söylemiştir⁽¹²⁾:

"Bütçe reformu federal harcamalara farklı bir açıdan yaklaşmamızı sağlamıştır. Günbatımı, bütçenin unsurları olan faaliyet ve programlara daha yakından bakma konusunda da bizlere yardımcı olmaktadır. Ayrıca, son zamanlarda bütçenin en hızlı büyüyen parçası olan kontrol edilemeyen harcamaları frenleyerek ilâve bir fayda da sağlamaktadır".

Muskie, **günbatımının**, toplumu alışılmış olanın dışına çıkaran tek yol olduğunu da öne sürmüştür.

Tasarının destekleyicilerinden senatör William V. Roth Jr. günbatımının meclisin bütçe süreci ile uyumlu olduğunu belirtmiştir. Ona göre; bu süreç, meclisin milli harcama hedeflerini belirlemesini sağlamakla beraber, bütçenin kısımları üzerinde kontrole imkân vermemektedir. Roth, meclisin bütçenin ayrı kısımlarına ilişkin harcamaları kontrol edememesi durumunda, bütçe üzerindeki disiplinini koruyamayacağını da ifade etmiştir⁽¹³⁾.

Amerika Birleşik Devletleri'nin Colorado eyaleti, senatör Muskie'nin başlattığı günbatımı gözden geçirmesi hareketinin genel kabul görmüş bulunan lideridir. İlk günbatımı kanunu governor Richard D. Lam tarafından 22 Nisan 1976 tarihinde imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu uygulama çerçevesinde Colorado eyaletinde 39 düzenleyici kurul ve idari birimin faaliyeti durdurulmuş ve yukarıda da belirtildiği gibi, 1 Temmuz 1977'de ise "Düzenleyici Faaliyetler Bölümü"nde⁽¹⁴⁾ ilk aşamada 13 idari birim ortadan kaldırılmıştır⁽¹⁵⁾.

Günbatımı gözden geçirme tekniğinin Amerika Birleşik Devletleri'nin Colorado eyaletindeki başarılı uygulamasının, iyi planlamadan çok, iyi şansın eseri olduğunu öne sürerek, sözkonusu başarıya ihtiyat ve hatta kuşku ile yaklaşanlar da bulunmaktadır⁽¹⁶⁾.

2 - SIFIR-ESASLI BÜTÇELEME VE GÜNBATIMI KANUNLARI İLİŞKİSİ

Günbatımı kanunları hareketi, sıfır-esaslı bütçeleme ile yakından ilişkili olmakla beraber bağımsız bir niteliğe sahip bulunmaktadır⁽¹⁷⁾.

(11) HAVEMANN, Joel/COHEN, Richard E., "Taking Up the Tools To Tame the Bureaucracy, Zero-Base Budgeting and Sunset Legislation", *National Journal*, 4/2/77, s. 518.

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*

(14) Department of Regulatory Agencies (DORA).

(15) MARCH, Michael S., *Loc. cit.*

(16) *Ibid.*, s. 133.

(17) WHOLEY, Joseph S., *Loc. cit.*

1976 yılında senatör Edmund S. Muskie tarafından savunulan ve **günbatımı kanunları** uygulamasının ilk örneğini oluşturan "Devlet Ekonomisi ve Harcamaları Kanunu"na göre, yeniden izin verilip onaylanmadan önce, sıfır-esaslı bir değerlemeye tabi tutulmadıkça, bütün federal programların dört yıllık bir süre sonunda sona ermesi gerekmektedir⁽¹⁸⁾.

Sıfır-esaslı bütçeleme, **günbatımı değerlemesinde** elverişli bir araç olarak geniş bir kullanım alanına sahip bulunmaktadır. Nitekim, yukarıda belirtilen 1976 tarihli "Devlet Ekonomisi ve Harcamaları Kanunu", sıfır-esaslı bütçeleme tekniklerini kullanan kapsamlı günbatımı kanunlarını yürütmeye yönelik önemli bir başlangıç girişimi olmuştur. Ancak, bunu izleyen 1977 tarihli günbatımı kanunu ile sadece gözden geçirme yöntemleri basitleştirilmekle kalınmamış, ayrıntılı sıfır-esaslı bütçeleme teknikleri de önemli ölçüde terkedilmiştir⁽¹⁹⁾.

Hernekadar birbirlerini tamamlayıcı yönde kullanılıyorsa da **sıfır-esas** ve **günbatımı** kavramlarının temelde farklı kavramlar oldukları açıktır. **Sıfır-esaslı bütçeleme** bir yönetim süreci olmasına karşılık, **günbatımı değerlendirme** bir politika sürecini ifade etmektedir⁽²⁰⁾.

a- Sıfır-Esaslı Bütçelemenin Alternatifi Olarak Günbatımı Kanunları

Gerçekleştirilmesi istenen amaca göre, sıfır-esaslı bütçeleme ve günbatımı kanunlarının birbirlerine alternatif olarak kullanılabilmeleri de mümkündür. Her ikisinin farklı nitelikleri bu tür bir kullanıma imkân vermektedir.

Sıfır-esaslı bütçeleme ve günbatımı kanunları (günbatımı değerlendirme) arasındaki temel farklılıklar şu şekilde ifade edilebilir⁽²¹⁾:

- | Sıfır-esaslı bütçeleme | Günbatımı kanunları |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Bütçenin hazırlanması sırasında, esas olarak faaliyet düzeyinde yürütülen bir yönetim sürecidir. Gözden geçirme işlemi genellikle en üst düzey yönetici tarafından yürütülmektedir. - Kamu örgütünün daha alt düzeylerine aktarıldıkça faydası artan bir yönetim aletidir. Ancak, tekniklerin örgütün en üst düzeyleri için uygun olmaması mümkündür | <ul style="list-style-type: none"> - Programların yasal izinlerinin sona erdirilmesi ile ilgili bir politika gözden geçirme sürecidir. Gözden geçirme işlemi genellikle yasama organınca yürütülmektedir. - Bir politika sona erdirmeye aracıdır. Program toplamının en yüksek düzeyi üzerinde yoğunlaşır. Herbir program grubu, binlerce program faaliyeti ihtiva edebilmektedir. |

(18) *Ibid.*, s. 12.

(19) DWORAK, Robert J., *Op. cit.*, s. 121.

(20) *Ibid.*, s. 129.

(21) *Ibid.*, s. 119-120.

- Uygun bulunmuş ve onaylanmış bulunan programlara fon bulan bir bütçe süreci, başka bir deyişle bir tahsisat yani ödenek bulma sürecidir.
- Bütçe süreci ile ilişkili, fakat ondan bağımsız olarak işleyen bir politika, başka bir ifade ile bir onama yani izin sürecidir.
- Esas olarak yönetim sorunları ile ilgilidir.
- Öncelikle genel politika sorunları ile ilgilidir.

Sıfır-esaslı bütçeleme ve günbatımı değerlemesinin kamusal etkinliği arttırmaya yönelik gerçek katkılar yapabilmeleri, yukarıda da belirtildiği gibi, bunların aynı sistem içinde bir arada kullanılabilmesine bağlı bulunmaktadır. Bu durumda karşılıklı olarak birbirlerinin değerini de arttıracaklardır.

b - Sıfır-Esaslı Bütçeleme ve Günbatımı Kanunlarının Bütünleştirilmesi

Sıfır-esaslı bütçeleme ve günbatımı kanunlarının birleştirilerek bir sentez şeklinde ele alınması, her ikisinin de eksik yönlerinin telâfi edilmesine imkân verecektir.

Sıfır-esaslı bütçeleme, günbatımı değerlemesinin yapılabilmesi için vazgeçilmez bir araç niteliğindedir. Aynı şekilde günbatımı kanunları da, sıfır-esaslı bütçeleme sistemine bütçeleme sürecinde aktif ve etkin bir yasama organı kavramını ithal etmiş bulunmaktadır.

Ancak, Amerika Birleşik Devletleri uygulamasının ilk yıllarında sıfır-esaslı bütçeleme ve günbatımı değerlemesi yöntemi birbirinden tamamen ayrı olarak ele alınmıştır. Şöyle ki; 1976 tarihli Günbatımı Kanunu'nun sıfır-esaslı bütçeleme tekniklerini geniş ölçüde kullanmasına rağmen, 1977 tarihli Günbatımı Kanunu bu tekniklerin kullanımına hemen hemen tümüyle son vermiştir. Bu girişim, o dönemde aynı derecede popüler olan iki değerlendirme yöntemini kesin olarak birbirinden ayırmaya yönelik çabaların bir göstergesidir.

Sıfır-esas ve günbatımı kavramlarının birleştirilmesi yönündeki girişimlerin tehlikelerinden söz edenlerin görüşlerine katılmak güçtür⁽²²⁾. Her iki kavramın uygun bir bileşimi, kamusal etkinlik amacının gerçekleştirilmesinde optimal sonucu verecektir. Başka bir deyişle, 50 yıl ya da daha uzun bir süre boyunca herhangi bir değerlemeye tabi tutulmaksızın varlığını koruyan faaliyetlerin ortaya çıkarılması ancak bu şekilde mümkün olacaktır⁽²³⁾.

Yukarıda da belirtildiği gibi, sıfır-esaslı bütçeleme ve sıfır-esaslı değerlendirme kavramları; günbatımı kanunları ve günbatımı gözden geçirmesi ya da değerlendirme kavramlarını da kapsayacak şekilde kullanılabilir. Sıfır-esaslı değerlendirme ve/veya günbatımı değerlendirme ise **program değerlemeden**

(22) *Ibid.*, s. 120.

(23) MARCH, Michael S., *Op. cit.*, s. 131.

başka bir şey değildir. Nitekim, 1977 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde senatör Edmund S. Muskie ve 59 arkadaşı tarafından önerilen Günbatımı Kanunu, sonradan **Program Değerleme Kanunu** olarak anılmıştır⁽²⁴⁾.

KAYNAKLAR

- AYSAN, Mustafa A./ALBAYRAK, İsmail Hakkı, **Sıfır-Tabanlı Bütçeleme**, İstanbul, 1979.
- DWORAK, Robert J., "Zero-Base Budgeting and Sunset Laws: Do They Go Together?", **National Civic Review**, Vol. 67, No. 3, March 1978.
- FALAY, Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul, 1987.
- HAVEMANN, Joel/COHEN, Richard E., "Taking Up the Tools To Tame the Bureaucracy, Zero-Base Budgeting and Sunset Legislation", **National Journal**, 4/2/77.
- MARCH, Michael S., "Sunset Review in Colorado: Lessons from the First Round", **National Civic Review**, Vol. 67, No. 3, March 1978.
- SUVER, James D/BROWN, Ray L., "Where Does Zero-Base Budgeting Work", **Harvard Business Review**, Nov./Dec. 1977.
- WHOLEY, Joseph S., **Zero-Base Budgeting and Program Evaluation**, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts/Toronto, 1978.

(24) WHOLEY, Joseph J., *Loc. cit.*