

## KAMU HARCAMA YÖNETİMİNİN YENİ BİR GÜNDEMİ: YUKARIDAN-AŞAĞIYA BÜTÇELEME

Yrd. Doç. Dr. Deniz ŞAHİN\*

Yrd. Doç.Dr. Yusuf TEMUR\*\*

### ÖZ

*Geleneksel olarak bütçeler “aşağıdan-yukarıya” bütçeleme yaklaşımı ile hazırlanmakta ve onaylanmaktadır. Ancak günümüzde gerçekleştirilen bütçe reformlarıyla bütçeleme sürecinin “yukarıdan-aşağıya” karakterinin güçlendirilmesine yönelik çabalar ön plana çıkmıştır. Yukarıdan-aşağıya bütçeleme çoğu OECD ülkelerinin giderek artan bir şekilde yaşadığı mali açıklara bir çözüm olarak 1990’ların başında ortaya çıkmış ve genel (toplam) ve alt-harcama tavanları belirlenmesi yoluyla maliye politikası hedeflerine bütçenin riayet etmesini garantileyen bir araç olarak görülmüştür. Çeşitli dünya ülkelerinde yaygınlaşmaya devam eden bu bütçeleme yaklaşımının uygulaması ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu çalışma yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımına odaklanan tarama modelinde yapılmış betimsel bir araştırmadır. Çalışmanın amacı; teorik perspektiften yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımını tanıtmak, uygulama perspektifinden bazı OECD ülkelerindeki ilk uygulama örneklerini ele alarak 21. yüzyıl kaynak yönetiminde önemli bir politika haline gelen yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamalarına ve etkilerine ışık tutmaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Bütçeleme, Yukarıdan-Aşağıya Bütçeleme, Harcama Tavanları, Çok Yıllı Bütçeleme

**Jel Sınıflandırması:** H00, H5, H6

## A NEW AGENDA OF PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT: TOP-DOWN BUDGETING

### ABSTRACT

*Traditionally, budgets have been prepared and approved according to a “bottom-up” approach. But nowadays, efforts to strengthen “top-down” character of the budget process have come to the fore with budget reforms. Top-down budgeting emerged in the early 1990s as a response to growing fiscal deficits experienced by OECD countries and viewed as an instrument for ensuring that the budget respects fiscal policy goals by determination of the overall and sub-expenditure ceilings. This budgeting approach, application of which continues to widespread in various countries,*

\* Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, deniz.sahin@gop.edu.tr

\*\* Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, yusuf.temur@gop.edu.tr

*is shifting the balance of the budget process with the aim of ensuring that budget decisions at all stages properly reflect aggregate fiscal policy priorities and its application varies country by country. This study focused on top-down budgeting approach is a descriptive research conducted in the screening model. The aim of the study is to introduce top-down budget approach from theoretical perspective and shed light on applications and effects of top-down budgeting which has become an important tool in 21st century resource management by taking samples of first applications in some OECD countries from practice perspective.*

**Keywords:** Budgeting, Top-Down Budgeting, Expenditure Ceilings, Multi-year Budgeting.

**Jel Classification:** H00, H5, H6

## 1.GİRİŞ

Hükümetlerin kamusal hizmet önceliklerini ve tercihlerini göstermesi bakımından hukuki, iktisadi ve sosyal anlamda temel politika belgesi olan bütçe, gelir dağılımı ve kaynak tahsisini değiştirmesi sebebiyle piyasaların işleyişi ve ekonomik birimlerin tercihleri ve beklentileri üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Bu niteliğiyle maliye politikasının en önemli unsurudur. Bu bakımdan, ülkede uygulanan diğer ekonomi politikalarıyla uyumlu, tutarlı ve sonuç alınabilecek bir maliye politikasının tasarlanması ve bunun üzerine inşa edilmiş bütçenin hazırlanması, etkin bir şekilde uygulanması ve izlenmesi büyük önem arz etmektedir. Diğer bir ifadeyle, devletin ekonomiyi yönlendirmek amacıyla kullandığı temel maliye politikası araçlarından biri olan bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte ve önceden belirlenmiş olan süreçlerden geçerek hazırlanıp yürürlüğe girmektedir. Bütçe kanunu ve ekli dokümanlarında belirlenen temel maliye politikası öncelik ve hedefleriyle hükümetler, ekonomiyi büyük ölçüde yönlendirmektedir. Ancak, bütçeler her zaman etkin olmayabilmektedir (Arslan, 2006:73; Çakmak ve Meydan, 2010:123). Bütçeler bazen kendisinden beklenen amaçları karşılayamamakta; bütçe tahsisleri tamamen mevcut öncelikleri yansıtmayabilmekte ve harcamalar sürdürülebilir bir düzeyde olamayabilmektedir (Ljungman, 2009:3). Bu nedenle de ülkeler ekonomi ve yönetim teorilerindeki gelişmelere de paralel olarak zaman zaman bütçeleme sistemlerinde reformlar gerçekleştirmektedir.

Nitekim yine 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990’lı yılların başından itibaren de Dünya Bankası’nın ülkelerin kamu mali yönetimleriyle ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda bir değişim süreci yaşamasına paralel olarak, gelişmekte olan ülkelere bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır (Arslan, 2006:73). Yeni Kamu Yönetimi (YKY)’nin fikir ve uygulamalarıyla şekillenen bu reformlarla bütçeleme alanında odak nokta; geleneksel bütçeleminin “*süreç yaklaşım*”larından “*kamu harcama yönetimi*”nin daha geniş gündemine doğru kaymıştır (ODI, 2004:1). Bu kapsamda bütçe reformları, bütçe sistemlerinde

yapılması önerilen bazı temel kurumsal düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Önerilen kurumsal düzenlemelerden biri de yukarıdan-aşağıya bütçeleme tekniklerinin kullanılması olmuştur (Blöndal, 2003:10).

Geleneksel olarak bütçeler aşağıdan-yukarıya bütçeleme yaklaşımıyla hazırlanmakta ve onaylanmaktadır (Kim ve Park, 2006:88). Fakat günümüzde bütçeleme sürecinin yukarıdan-aşağıya karakterinin güçlendirilmesinin, özellikle sağlıklı ve sürdürülebilir politikaları desteklemek için etkili olabileceği düşünülmektedir (Ljungman, 2009:3); çünkü yukarıdan-aşağıya bütçeleme çoğu OECD ülkelerinin giderek artan bir şekilde yaşadığı mali açıklara bir çözüm olarak 1990'ların başında ortaya çıkmış ve genel (toplam) ve alt-harcama tavanları belirlenmesi yoluyla maliye politikası hedeflerine bütçenin riayet etmesini garantileyen bir araç olarak görülmüştür (Kim ve Park, 2006; Robinson, 2012). Günümüzde Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, İngiltere, Hollanda, Fransa ve Danimarka gibi birçok gelişmiş OECD ülkesi ve AB ülkelerinin yanında, son dönemlerde yükselen ekonomiler olarak adlandırılan Şili, G. Kore, Güney Afrika, Birleşik Arap Emirlikleri, Rusya ve Türkiye gibi ülkeler ile birlikte bazı Orta Doğu ve Afrika ülkeleri de aynı yolu izleyerek reformlara girişmiş ve bu kapsamda yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımını uygulamaya başlamıştır (Kovancılar, 2013:79).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında bu çalışmanın amacı; teorik perspektiften yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımını tanıtmak, uygulama perspektifinden bazı OECD ülkelerindeki ilk uygulama örnekleriyle 21. yüzyıl kaynak yönetiminde önemli bir politika haline gelen yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamalarına ve etkilerine ışık tutmaktır. Bu kapsamda, *ilk olarak, teorik perspektiften*; “yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı nedir?, neden yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı?, yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımının potansiyel zorluk veya riskleri nelerdir?, aşağıdan-yukarıya bütçeleme yaklaşımının alternatifi midir?” sorularına yanıt aranarak yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı tanıtılmıştır. *İkinci olarak; uygulama perspektifinden*; bazı OECD ülkelerindeki uygulama örnekleriyle<sup>1</sup> “harcama tavanları nasıl belirleniyor?, harcama tavanları ne kadar sıkı uygulanabiliyor?, harcama tavanları uygulaması ile tahsis etkinliği bağdaştırılabilir mi?, harcama tavanları bütçeleme sürecinde arzulan davranışsal değişimi gerçekleştiriyor mu?” sorularına yanıt aranarak yukarıdan-aşağıya bütçeleme sürecinin nasıl gerçekleştirildiği ve ne tür etkiler ortaya çıkardığı açıklanmıştır.

---

<sup>1</sup> OECD ülkelerindeki harcama tavanı uygulamalarına ilişkin yapılmış mevcut çalışmalar ilk uygulama örneklerini ortaya koymaktadır. Tarama modelindeki bu betimsel çalışma ile söz konusu uygulama örnekleri irdelenmiştir. Ancak ilk harcama tavanı uygulamalarında ortaya çıkan olumlu/olumsuz etkiler ve tecrübeler doğrultusunda zaman içinde ülkelerin harcama tavanı uygulamalarında yeni düzenlemeler (değişiklikler) yapılabildiği dikkate alınmalıdır.

## **2.TEORİK PERSPEKTİFTEN YUKARIDAN-AŞAĞIYA BÜTÇELEME**

### **2.1. Yukarıdan-Aşağıya Bütçeleme Nedir?**

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme kısaca; bütçelerin hazırlık ve onaylanma aşamasında toplam harcama düzeyinin, sektörel tahsislerin ve bireysel ödeneklerin açıklığa kavuşturulmasını gerektiren bir bütçeleme yaklaşımıdır. Yukarıdan-aşağıya bütçeleme süreci; harcamalar tahsis edilmeden önce bir bütçe toplamının belirlendiği ve harcamaların bu toplam içinde yapıldığı bağlayıcı bir karar anlamına gelmektedir. Somut anlamda bu, kararların basamaklı bir şekilde alındığı anlamına gelir: sektörlerin başlıca politikaları arasında tahsis yapılmadan önce toplam harcama düzeyi belirlenir, her sektördeki ayrıntılı bölüşüm tartışılmadan önce sektörel tavanlar belirlenir ve karar verilir. Bütçe sürecinin her aşamasında; harcamaların tahsisi bir önceki aşamada belirlenmiş olan kısıtlamalara tabidir (Ljungman, 2009:1-4).Bu şekilde yukarıdan-aşağıya bütçelemenin amacı mali konsolidasyonu sağlamaktır.

Bir başka tanımlamaya göre; yukarıdan-aşağıya bütçeleme, temelde, hükümetin finansal yükümlülükleri ve devlet çapında yüksek maliyetli programları kapsayan mali hedefler ile gelir ve harcamaları tahmin eden bir makroekonomik modeldir. Temel özelliği, maliye bakanlığının (ya da ilgili Devlet Planlama Teşkilatının) ulusal amaç ve önceliklere göre bakanlıklar için toplam limitlerini ve sektörel harcama tavanlarını belirlenmesini sağlamasıdır (Petkova, 2009:21-23).

Diğer yandan; yukarıdan-aşağıya tavanlar, sadece kaynak sınırlaması değil, aynı zamanda geniş stratejik sektör önceliklerini de yansıtan bir bütçeleme yaklaşımıdır ve bu yaklaşımın temel bir mekanizması orta vadeli harcama çerçevesidir (ODI,2005). Diğer bir ifadeyle orta vadeli bütçeleme çerçevesiyle uygulanmayı gerektiren bir bütçeleme yaklaşımıdır (Robinson, 2012).Yine yukarıdan-aşağıya bütçeleme, maliye bakanlığının, aşağıdan-yukarıya bütçeleme yaklaşımında koruduğu kaynak tahsisi üzerindeki otoritesini bakanlıklara ihale ettiği bir bütçeleme yaklaşımıdır. Bilindiği üzere bütçe hazırlığında geleneksel aşağıdan-yukarıya bütçeleme, bakanlıkların bütçe kalemlerini ve bireysel ödenekleri kontrol ederek kamu maliyesini yöneten maliye bakanlığına kaynak tahsisi için merkezi otorite kazandırmıştır. Ancak, yukarıdan-aşağıya yaklaşımı, aşağıdan-yukarı yaklaşımından farklı bir biçimde formüle edilmiştir. Bu sistemde maliye bakanlığı sadece makroekonomik varsayımlara ve orta vadeli mali yönetim hedeflerine dayalı olarak genel (toplam) harcama tavanlarını ve sektörel harcama tavanları gibi alt tavanları politika önceliklerine göre belirlemektedir. Daha sonra harcama tavanları dahilinde detaylı kaynak tahsis kararlarında bakanlıkları yetkilendirmektedir (Kim ve Park, 2006:88). Böylece maliye bakanlığının, bakanlıklar tarafından yapılan detaylı kaynak tahsislerine müdahalesine gerek kalmaz. Maliye bakanlığının temel rolü, tahsislerin belirlenen kurallara uygun olarak yapılmasını izlemektir (Petkova, 2009:21-22). Bu bağlamda yukarıdan-aşağıya bütçeleme, merkezi bütçe otoritesi ve bakanlıklar arasındaki rolleri ve sorumlulukları değiştiren bir bütçeleme yaklaşımıdır (Ljungman, 2009).

Bütçe üzerinde önceden hiçbir merkezi politika kontrolünün olmadığı anlamına gelen aşağıdan-yukarıya bütçeleme aksine, yukarıdan-aşağıya bütçeleme, bütçenin merkezi olduğu anlamına gelir. Bir birey, bir komisyon veya ofis genel hedefleri belirlemekten ve bu hedefler ışığında talepleri değerlendirmekten sorumludur (Rubin, 1997: 192).

## 2.2.Neden Yukarıdan-Aşağıya Bütçeleme Yaklaşımı?

1980'lerin sonu ve 1990'ların başlarında, çoğu OECD ülkeleri vergi gelirlerindeki azalışların ve kamu harcamalarındaki sürekli artışların neden olduğu büyük mali açıklar yaşamıştır. Kamu harcamalarını kontrol ederek büyüyen mali açıklara karşı koymak için uygulanan politika önlemlerinin de kötüleşen mali durumlara karşı etkili olmadığı ortaya çıkmıştır. Kamu maliyesinin kötüleşmesi ve ülkeleri mali krizin içine veya eşğine sürüklemesi, hükümetlerin devlet borçlarının ve mali konsolidasyonun etkin yönetimini sağlamak için mevcut bütçe hazırlama sistemlerinde reform yapmasına neden olmuştur. Mali disiplinin temel ilkelerine ve kamu harcamalarının daha sıkı kontrolüne vurgu yapan bu reformların özünde bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı yatmaktadır (Petkova, 2009:21; Kim ve Park, 2006:89).

Bütçe hazırlık ve onaylanma aşamasında yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımının gerekçeleri şu şekilde sıralanabilir:

- **Mali Disiplini Güçlendirir:** Güçlü bir mali disiplinin temelinde; harcama kontrolleri, gerçekçi gelir ve harcama tahminleri, mali hedeflerin yükseltilerek çaba harcanması yatmaktadır (Çiçek, 2011:171). Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı, hükümetin mali açıkları aşağıdan-yukarıya bütçeleme sisteminden daha etkili bir şekilde kontrol etmesine olanak sağlamaktadır. Aşağıdan-yukarıya bütçeleme sisteminde mali kaynakların bireysel ödeneklere tahsisi üzerine yapılan vurgunun aksine yukarıdan-aşağıya bütçeleme sisteminde maliye bakanlığının birinci önceliği, mali sürdürülebilirlik için mali yönetim hedefi belirlenmesi ve bu hedefe uyumun sağlanmasında yatmaktadır. Erken evrede mali hedef bakanlar kurulu toplantısında belirlendikten/onaylandıktan sonra, bakanlar kurulundaki her bir üye üzerinde bütçeleme sürecinde bağlayıcı kural haline gelir. Mali yönetim hedefinin bir kural olarak uygulanması ve etkili bir şekilde desteklenmesiyle, hükümet kamu harcamalarını düzenleyebilir ve böylece mali dengeyi etkili bir şekilde kontrol edebilir (Kim ve Park, 2006:90).
- **Harcamaları Azaltır:** Daha önce vurgulandığı üzere geleneksel olarak bütçeler aşağıdan-yukarıya yaklaşımıyla hazırlanmaktadır. Bütçe hazırlığı tüm kurumların ve bakanlıkların ödenek tekliflerini maliye bakanlığına göndermesiyle başlar. Bu talepler genellikle kurumların ve bakanlıkların gerçekte almayı beklediklerinden çok fazla olur. Bu tekliflerden başlayarak, maliye bakanlığı ve ilgili bakanlıklar arasında ortak nokta bulununcaya kadar tekrarlayan turlarla müzakereler yürütülür. Bu ise zaman kaybına neden olabilmektedir. En önemlisi bu

süreçte bilgiler asimetrik ve kusurludur. Yine müzakere süreci ayrıntılarla boğulmakta ve maliye bakanlığı büyük resmin izini kaybedebilmektedir. Sonuç olarak; belirli bir zaman kısıtı altında bağlayıcı kararlar alındığında, toplam etkiler bilinmediği için, optimal olmayan kararlarla sonuçlanabilmektedir. Yukarıdan-aşağıya bütçeleme sisteminde; maliye bakanlığı ayrıntılı bireysel ödenek tekliflerini müzakere etmektense en başta politika önceliklerini, toplam ve sektörel harcama tavanlarını belirleyip bütçe tahsislerinin bu önceliklerle bağlantılı olmasını sağlayarak bütçe pazarlıklarını ortadan kaldırmaktadır. Artık maliye bakanlığı ayrıntılı bireysel harcama tekliflerini müzakere etmektense, toplam harcama düzeylerini belirleyip bunları izleme üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu da hem daha az zaman içerecek, hem de aşağıdan-yukarıya bütçeleme sisteminde bulunabilen bütçe hazırlık sürecindeki etkin olmayan uygulamaların azaltılmasına yardımcı olarak harcamalarda düşüşe neden olabilecektir (Ljungman, 2009:5-9; Kim ve Park, 2006:91; Petkova, 2009:20).

- **Bütçeleme Sürecinde Daha Yüksek Motivasyon ve İşbirliği Sağlar:** Yukarıdan-aşağıya bütçeleme, mali kaynakların bireysel ödenekler arasında tahsisi için bakanlıkları yetkilendirir. Diğer bir ifadeyle sektörel tavanların aşılmaması kaydıyla, bakanlıklara sektör içindeki tahsiste değişiklik önerebileceği önemli bir özgürlük alanı vermektedir. Bu yaklaşımda, maliye bakanlığı harcama tavanlarını belirleme üzerine odaklanarak ve kuralları belirleyerek ilave istekleri kontrol edebilirken; bakanlıklar kendilerini belirlenen tavanlar içinde mali kaynakları daha etkili bir şekilde bireysel programlara tahsis etmeye adayabilir. Maliye bakanı ve bakanlıkların rolleri açıkça ayırt edilebilir. Eğer kurallara uygun bir şekilde yürütülüyorsa, maliye bakanlığının bakanlıklar tarafından yapılan ayrıntılı kaynak tahsislerine müdahalesi gerekmez<sup>2</sup>. Bakanlıklar, politika hedeflerini başarmak için çeşitli programlarına mali kaynakların tahsisinde kendi uzmanlıklarını en iyi şekilde kullanabilirler ve bu bütçeleme sürecinde yaptıkları eylemler için bakanlıklarda sahiplik duygusu ve dolayısıyla motivasyon yaratabilir. Yine bütçeleme sürecinde her bakanlık için ikinci tahsisat gerçekleştirilebilir; çünkü bu sistem üstlendikleri faaliyetler için bakanlıklar arasında işbirliği yaratmaktadır (Ljungman, 2009:5-6; Kim ve Park, 2006:91-92; Petkova, 2009:21-22).

- **Politika Önceliklerinin Belirlenmesini İyileştirir:** Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı, politika önceliklerine göre belirlenen bütçeye sahip olmayı kolaylaştırır. Aşağıdan-yukarıya bütçeleme sisteminde, maliye bakanlığı bakanlıkların ve kurumların isteklerine dayalı bireysel programları inceler ve mali kaynaklar program inceleme sonuçlarına göre bireysel programlara tahsis edilir. Toplam ve sektörel harcama limitleri, bütün bireysel ödeneklerin

<sup>2</sup> Ancak bu yaklaşıma karşı çıkan görüşler, kamu kaynaklarının ilgili kamu idareleri bütçeleri içindeki dağılımı ya da yeniden dağılımı sürecine, hükümetin mali hedefleri ve politik öncelikleri açısından maliye bakanlıklarının bir şekilde müdahil olması gerektiğini vurgulamaktadır (Schick, 2002:289)

toplamı olarak bütçeleme sürecinin ikinci aşamasında ortaya çıkar. Bu nedenle, bütçe hazırlığı sırasında politika öncelikleri doğrultusunda farklı sektörler arasında kaynakları tahsis etmek zor olmaktadır. Tersine, yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı, bütçe hazırlığının ilk aşamasından itibaren önemli bir faktör olarak dikkate alınacak politika önceliklerinin tahsis kararlarına dahil olmasını mümkün kılar. Eğer hükümet belli bir sektöre (örneğin sosyal güvenlik) daha yüksek öncelik vermek istiyorsa ve başka bir sektöre (örneğin ulusal savunma) daha düşük öncelik vermek istiyorsa, sadece öncelik vermek istediği sektöre (sosyal güvenliğe) daha fazla ve diğerine (ulusal savunmaya) daha az kaynak ayırarak kolaylıkla öncelikli hedefine ulaşabilir (Kim ve Park, 2006:92-93). Bu nedenle çalışmanın başında da vurgulandığı üzere harcama tavanları, maliye politikası uzmanları tarafından maliye politikası hedeflerine bütçenin riayet etmesini garantileyen etkili bir araç olarak görülmektedir (Robinson, 2012:477).

#### **2.4.Yukarıdan-Aşağıya Bütçeleme Yaklaşımının Potansiyel Zorlukları ve Riskleri Nelerdir?**

Harcama tavanlarının belirlenmesi, maliye bakanlığındaki profesyonellerin uzmanlığını gerektiren teknik bir konudur (Ljungman, 2009:12). Dolayısıyla bu sistemin başarısı, ilk etapta hükümetin kamu kesimi için çok yıllık periyotta, genellikle çok yıllık makroekonomik ve maliye politikası çerçevesinde, mevcut toplam kaynağı tahmin etme kapasitesinde yatmaktadır (Petkova, 2009:22). Dolayısıyla yukarıdan-aşağıya bütçeleme süreci ileriye yönelik makul ve doğru harcama (ve gelir) tahminlerinin yapılmasında oldukça gelişmiş teknik kapasiteyi gerektirmektedir. Bu alanda teknik kapasite çok önemlidir; çünkü buna göre toplam harcama tavanları belirlenecektir. Daha önce vurgulandığı üzere, toplam tavanlar için temel gerekçe; bütçe hazırlık sürecinde karar verirken bakanlık tahsisleri ile toplam maliye politikası hedeflerinin tutarlı olmasını sağlamaktır. Yukarıdan-aşağıya sürecinde, en yüksek yürütücü bütçe karar organı herhangi bir bakanlık harcama taleplerini dikkate almadan önce makro-mali ve gelir politikası hedeflerini yansıtan toplam tavanı ve bakanlık tavanlarını belirler (Robinson, 2012: 486-479). Toplam harcama tavanları son derece ideolojik bir karar olarak görülebilir. Bütçe büyüklüğü; tüketim-yatırım ve transfer harcamalarının miktarlarını belirlemekte ve sosyal koruma, kamusal mal ve hizmetleri sunma taahhütlerini yansıtmaktadır. Böyle temel bir kararın da bakanlar kurulu ve parlamento tarafından verilmesi gerekmektedir (Ljungman, 2009:12). Bu durumda harcama tavanlarının belirlenmesine temel teşkil edecek olan ileriye yönelik ekonomik tahmin ve varsayımlar ne kadar doğru, makul olursa, harcamaları disipline etmede önemli bir araç olarak görülen harcama tavanları da o derece kendisinden beklenen faydayı sağlayacaktır demek yanlış olmayacaktır. Diğer yandan doğru ve makul tahminler için teknik kapasite hiç şüphesiz en önemli şeydir. Ancak bunu etkileyen bir unsur daha vardır, o da bu tahminleri yapanların niyetleridir. Dolayısıyla ileriye yönelik tahminler, bu tahminleri yapanlar tarafından da olumsuz yönde etkilenmemelidir. Bu durumda teknik kapasite ihtiyacı ve yetersizliği ile bu bütçeleme yaklaşımını

gerektirdiği tahminleri yapacakların niyetleri bu sistemin en büyük potansiyel zorluğunu ve riskini oluşturmaktadır.

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımıyla harcama tavanları belirlenip bunlara sıkı sıkıya bağlı kalınması sağlanmaya çalışılırken, diğer taraftan bakanlıklara verilen yetkilerle kaynak tahsisinde esneklik sağlanmaya ve korunmaya çalışılmaktadır. Şüphesiz uygulamada bir taraftan harcama tavanlarını güçlendirirken, diğer taraftan tahsis esnekliğini korumak o kadar kolay olmayacaktır. Bu dengeyi sağlamak için hangi bütçeleme prosedürü ve bütçeleme ilkelerinin kullanıldığı, ne kadar etkin olduğu son derece önemlidir.

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımından amaçlanan yararın elde edilebilmesi için bütçeleme sürecinin tüm katılımcılarının davranışlarında değişikliği benimsemesi gerekir. Davranışsal boyutundan yukarıdan-aşağıya bütçeleme'nin önemli bir özelliği bakanlıklara yetki devridir. Yukarıdan- aşağıya bütçeleme sürecine geçişte maliye bakanlığından bakanlıklara yetki devrinin önemi düşünüldüğünde, yeni sistemin istenen amacına ulaşılabilmesi için bütçeleme sürecinin tüm katılımcılarında davranışsal değişiklikler gereklidir. Ancak, gerçekte bütçe süreçlerinde aşağıdan-yukarıya yaklaşımı altında kurulmuş mevcut uygulamaları değiştirmek çok kolay değildir. Maliye bakanlığının rolü orta vadeli perspektifte harcama tavanlarını belirlemek şeklinde değişmesine rağmen, maliye bakanlığı kaynakların bireysel ödeneklere tahsisine müdahale ederek bakanlıklar üzerinde nüfusunu korumak/sürdürmek eğiliminde olabilir. Roller sektörel harcama tavanları içinde bireysel tahsisattan sorumlu olmak şeklinde yeniden tanımlanan bakanlıklara gelince, maliye bakanlığı tarafından onaylanmış daha büyük bir bütçeye sahip olmak için aşırı bütçe istekleri gönderme yönündeki eski uygulamalarından kurtulmaları zor olabilir. Mali konsolidasyon için bütçeleme sistemi yukarıdan-aşağıya bütçeleme sistemi şeklinde değiştikten sonra bile parlamento üyeleri, kendi seçmenlerini memnun etme girişimi olarak, harcama tavanlarını kontrol etmek yerine, genellikle harcama tavanlarını zorlamaya devam edebilir (Kim ve Park, 2006:117).

### **2.3. Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme Aşağıdan-Yukarıya Bütçeleme Yaklaşımının Alternatifi midir?**

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımının çeşitli gerekçelerle ön plana çıkarılması; “yukarıdan-aşağıya ve aşağıdan-yukarıya bütçeleme yaklaşımları birbirinin alternatifi mi, yoksa birlikte çalışan ve birbirini tamamlayan yaklaşımlar mı?” sorusunu akla getirebilmektedir.

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımının ön plana çıkması aşağıdan-yukarı bütçeleme yaklaşımının terk edilmesi anlamına gelmemektedir; çünkü bu sistemin, bütçeleme sürecinin tamamlayıcı bir yöntem olarak aşağıdan-yukarıya yaklaşımının unsurlarıyla birleştirilmesi gerekmektedir. Maliye Bakanlığı sıklıkla önerilen girişimin mali etkilerini değerlendirmek için programlarla ilgili performans bilgisi ve uzun vadeli toplam maliyet tahminleri gibi konularda bilgi ve



veri eksikliği yaşayacağı için; yeni girişimleri geliştirmede finansman kararları program/proje-bazlı inceleme (aşağıdan-yukarıya yaklaşımının tipik unsuru) yoluyla yapılmalıdır. Bu nedenle bakanlıkların maliye bakanlığına ayrıntılı tekliflerini sunmaları gerekmektedir. Ayrıca, bireysel programların, maliye bakanlığının mali kurallarla tutarlı olup olmadığını izlemesi için gözden geçirilmesi gerekir. Bu nedenlerle makroekonomik modeli tamamlamak için, sektör içi tahsislerini optimize etmek amacıyla sektör politikalarının ve faaliyetlerinin dikkatlice incelenmesiyle başlayan “aşağıdan-yukarıya” incelemeleriyle birleştirilir (Petkova, 2009:22- 23).

Dolayısıyla genellikle bütçeler, ne tamamen yukarıdan-aşağıya, ne de tamamen aşağıdan-yukarı yaklaşımıyla hazırlanır. Her iki yaklaşımın bir kombinasyonundan oluşur. Yalnız bu kombinasyonda bu yaklaşımların ağırlığı veya uygulanışı farklı olabilir. Bakanlıklar veya kurumlar bütçe tekliflerini birlikte ortaya koyarken daha fazla veya daha az özgürlüğe sahip olabilir ya da yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamaları bazen kapsamlı, bazen yüzeysel olabilir (Rubin, 1997:192).

Sonuç olarak; uygulamada bütün bütçe süreçleri yukarıdan-aşağıya ve aşağıdan-yukarıya unsurlarının her ikisini de içermelidir. Bu nedenle yukarıdan-aşağıya yaklaşımının uygulanması, aşağıdan-yukarıya yaklaşımını ortadan kaldırmamaktadır, sadece *tüm aşamalardaki bütçe kararlarının toplam maliye politikasının önceliklerini uygun bir şekilde yansıtmasını sağlamak amacıyla bütçeleme sürecinin dengesini değiştirmektedir* (Ljungman, 2009:3).

### **3. UYGULAMA PERSPEKTİFİNDEN YUKARIDAN-AŞAĞIYA BÜTÇELEME**

#### **3.1. Uygulamada Harcama Tavanları Nasıl Belirleniyor?**

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımında harcama tavanlarının belirlenmesinde; ekonomik varsayımların yapılması, genel harcama tavanlarının belirlenmesi ve genel harcama tavanlarından bakanlık paylarının (yani alt tavanların) belirlenmesi olmak üzere üç unsur söz konusudur.

##### **3.1.1.Ekonomik Varsayımlar**

Bütçe hazırlığı için sağlıklı ve ihtiyatlı makroekonomik tahminler önemlidir. Hükümetlerce iyimser veya kötümser senaryolar belirlenebilir. Burada özellikle iyimser tahminlerin yapılması harcamaların aşırı artmasına, dolayısıyla da bütçe açıklarına ve borçlanmalara neden olabilir. Burada özellikle iyimser olmak, daha yüksek açıklar ve borçların yanı sıra olası gelirle bağlantılı aşırı harcamalara yol açabilir (Petkova, 2009:22). Yine aşırı iyimser hazırlanmış varsayımlar, kamu harcamalarının gereksiz yere artmasının yanı sıra verimli olmayan bütçe faaliyet ve projelerine kaynak tahsisine de yol açabilecektir (Kesik, 2005:47).

Bu nedenle ihtiyatlı makroekonomik tahminler, başarılı bir mali konsolidasyon gerçekleştirmek için temel bir gerekliliktir. Aksi takdirde iyimser ekonomik tahminlere dayalı harcama tavanları mali konsolidasyon çabasına zarar verebilecektir. Dahası, gerçek ekonomik performansta harcama

tavanlarını ve gelir tahminlerini belirleyen ekonomik varsayımlardan makul düzeyin (izin verilen aralığın) ötesinde sapma olursa, hükümetin maliye politikasının kredibilitesi de düşüş yaşayabilir. Şüphesiz %100 doğru bir ekonomik tahmin yapılması çok güçtür; ancak tahminde bulunurken iyimserlikten ziyade ihtiyatlı olmak, abartı tahminlerin ortaya çıkaracağı problemlerden korunmaya yardımcı olurken, mali sağlamlığı da güçlendirecektir. Yine ihtiyatlı ekonomik varsayımlar hükümetlerin bazen politika önceliklerine göre kullanabileceği “beklenmedik gelirler” elde edebilmesini ve bunlardan faydalanabilmesini de sağlayabilir. Zira ihtiyatlı varsayımların yapılması durumunda, ekonominin yapılan varsayımlardan daha iyi işlemesi ve beklenmedik fazlalıkların (gelirlerin) oluşması ihtimali yüksektir (Kim ve Park, 2006:98).

Tahmin etme ve modelleme süreci çoğunlukla teknokratik bir uygulama olmasına rağmen, ekonomiyi ve böylece ülkenin mali tabanının gücünü şekillendirecek hükümet tercihlerine bağlı bir dizi stratejik ve politik tercihlere dayanabilmektedir. İster ihtiyatlı isterse iyimser olsun, ekonomik tahminler, bu tahminleri yapanlar tarafından büyük ölçüde etkilenmektedir. Bu nedenle hükümetlerin, tahmin etme sürecinde ihtiyatlı varsayımlarının kullanılmasını sağlamak için kurumsal reformlar yapması gerekebilir. Bu düzenlemeler ekonomik tahminleri yapan kişilerin keyfi varsayımlarına karşı bir güvence olabilir. Örneğin daha iyi ekonomik varsayımlar için çeşitli metotlar kullanılabilir. Nitekim uygulamada çoğu ülke tarafından benimsenen metotlardan biri duyarlılık analizidir. Diğer yandan iyi uygulama örnekleri, hükümet tahminlerine kıyasla özel sektör veya sivil toplum kuruluşlarının ekonomik araştırmacıları tarafından yapılan tahminlerin daha gerçekçi bir görüntü sağladığını göstermektedir. Bu nedenle bazı ülkelerce bağımsız ve özel sektör tahminlerine dayanan yeni kurumsal özellikler benimsenmiştir (Petkova, 2009:22; Kim ve Park, 2006:98-99).

Kanada, bütçeleme sürecinde özel sektör’ün ekonomik tahminlerini kullanan bir ülke örneğidir. Bu uygulamaya geçmeden önce, bütçeleme sürecinde kullanılan iyimser tahminler, hükümet tarafından oluşturulan tahminlerin güvenilirliğini azaltmıştır. Bu nedenle Kanada hükümeti özel sektör tahminlerini de kullanmaya başlamıştır. Buna göre ilk önce bütçede kullanım için içeride oluşturulan ekonomik varsayımlara dayanmak yerine, özel sektör tahminleri tarafından yapılan tahminlerin ortalamalarıyla işe başlanmaktadır. Maliye bakanlığı, yaklaşık 20 özel sektörden tahminleri toplamakta ve merkez bankası ve dört büyük araştırma kuruluşundan oluşan, gelecek beş yılın ekonomik tahminleri üzerinde uzlaşma sağlayacak bir ekonomik danışma grubunu bir araya getirmektedir. Güvenirliği sağlamak için yapılan bu uygulamanın üstüne maliye bakanlığı, başka bir ihtiyat önlemi olarak, özel sektör tahminlerini aşağıya doğru revize etmektedir. Ardından hükümet faiz oranları için özel sektör tahminlerinin üzerine 50 ila 100 puan (yüzde olarak 0.5 ila 1.0) eklemekte ve sonra bunları ekonometrik modelle beslemektedir. Böylece ekonomik faaliyetlere ilişkin daha düşük tahminlerin yapılması sağlanmaktadır. Bu ise hükümetin mali hedeflerini korumak için bir tampon görevi görmektedir (Blöndal, 2001a:45)

Şili, siyasi olarak tarafsız ve ihtiyatlı ekonomik tahminler için bağımsız birimlerin kurulduğu bir ülke örneğidir. Ülkede “Çıktı Açığı (Output Gap) Paneli” olarak adlandırılan ve bütçeleme için bağımsız makroekonomik tahminler üreten bir kuruluş bulunmaktadır. Panel üyeleri maliye bakanı tarafından bir yıllığına atanan 14 ekonomistten (iktidar ve muhalefet partileriyle özdeşleşmiş, akademi ve araştırma birimlerinin tanınmış iktisatçılarından) oluşmaktadır. Bütçe sezonunda iki kez toplanan panel üyeleri, ilk toplantısında tahminler için kullanılan modelin metodolojik yönleri tartışılırken, ikinci toplantıda panelin her üyesi modelin gerektirdiği çeşitli girdileri sunmaktadır. Her bir üyenin tahmini anonim olarak yayınlanır. 14 tahminden en yüksek ve en düşük olanlar atılır ve geriye kalan 12 tahminin basit ortalaması alınır (Blöndal ve Curristine, 2004:13-14). Yine örneğin Hollanda’da, ekonomik tahminler bir devlet kurumu olmakla birlikte tamamen bağımsız olan Devlet Planlama Bürosu (DPB) tarafından yapılır. Sadece tahminler değil, ekonomik politika analizlerinden de sorumlu DPB’nin makroekonomik tahminleri bütçe tahminlerine bir temel oluşturmaktadır. DPB tüm siyasi partilerin ve geniş kamuoyunun güvenine sahip olduğu için, verdiği ekonomik tahminleri dikkate alınır. DPB iki senaryo üretir: birincisi yeni hükümetin görev süresince en olası ekonomik büyüme oranını verirken, ikincisi bütçe politikalarında kullanılması için ihtiyatlı bir büyüme oranı verir. Siyasi partiler ihtiyatlı senaryonun kullanılmasında hemfikirler; çünkü kötü sürprizlerle karşılaşılmaktansa iyi sürprizlerle karşılaşılmasını tercih etmektedirler. İhtiyatlı senaryodan kaynaklanan beklenmedik gelirler hem açıkların azaltılmasında hem de harcama artışlarında kullanılmaktadır (Blöndal ve Kristensen, 2002:46-47).

Yukarıda sunulan örnekler ileriye yönelik tahminlerin doğru ve makul bir şekilde yapılması konusundaki teknik kapasite ve tarafsızlık endişelerini hafifletebilir. Ancak ülkelerin bu yöndeki çabalarına rağmen hala ilgili literatürde çoğu ülkenin doğru tahminlerde bulunma konusunda başarısız olduğu vurgulanmaktadır (Robinson, 2012:486). Yine özellikle OECD ülkelerinden alınan önemli derslerden biri de gelecekteki ekonomik büyümeye ilişkin yapılan aşırı iyimser varsayımların zararlı etkilerine ilişkin olmuştur. Bu nedenle OECD deneyimleri ekonomik büyüme, gelir ve harcama büyüklüklerine ilişkin ölçülü tahminlerin önemine dikkat çekmiştir (ODI, 2003:10).

### 3.1.2.Genel Harcama Tavanları

Harcama tavanları<sup>3</sup> kısaca; belirli bir yıl için belirlenen ve bütçe hazırlık sürecinde uygulanan harcama miktarının en üst sınırı olarak ifade edilebilir. Genel (toplam) harcama tavanları hükümetin harcamalarının tamamını veya çoğunu kapsayan bir sınırdır (Robinson, 2012:478). Maliye bakanlığı

---

<sup>3</sup> Harcama tavanları, bütçe kanununun geçtiği sırada meclis tarafından belirlenen ve sadece bütçenin yürütülmesi sırasında harcamaları sınırlayan harcama limitleri ile karıştırılmamalıdır. Yine harcama tavanları, harcamalar üzerindeki limitler olarak ifade edilebilen harcama kurallarından farklıdır. Örneğin, “hükümet harcamalarının GSYİH’nın %35’ini geçmeyeceği” ifadesi bir harcama kuralıdır. Ayrıca herhangi bir harcama kuralının, belirli bir yıl için harcama tavanlarının belirlenmesi yoluyla etkisinin ortaya çıkarılması sağlanmalıdır. Bu nedenle, eğer harcama kuralı varsa, harcama tavanları olmalıdır. Ancak karşıtı doğru değildir, yani harcama tavanları harcama kuralı olmasa bile belirlenebilir (Robinson, 2012).

veya bağımsız birimlerce bütçeler için ekonomik varsayımların yapılmasından sonra, hükümetin genel harcama tavanlarını belirlemesi yukarıdan-aşağıya yaklaşımı altındaki bütçe hazırlığının önemli bir aşamasıdır. Genel harcama tavanlarının uygun düzeyinin belirlenmesi kararında hükümet hem ekonomik tahminleri hem de mali hedefi dikkate alacaktır (Kim ve Park, 2006:100).

Genel harcama tavanının iki temel belirleyicilerinden biri olan ekonomik varsayımlar; makroekonomik veriler ışığında ekonometriden gelen analitik araçları içeren teknik bir çalışmadır. Diğer temel faktör olan mali hedef, ilkinin aksine, hükümetlerin mali konsolidasyonu ne kadar hızlı elde etmek istediklerine ilişkin iradesini yansıtır. Eğer hükümetin gündemi mali bir açığın hızla tersine çevrilmesini gerektiriyorsa, sıkı bir denge hedefi uygulamaya konulacaktır. Nitekim uygulamada çoğu OECD ülkesi 1990'ların başlarında kamu harcamaları üzerinde sıkı kontrolleri vurgulamıştır. Bu uygulama başarılı olmuştur; çünkü genellikle açıkların GSYH'ya oranı şeklinde ifade edilen mali hedefler, önceki yıllarda art arda büyük mali açıklar yaşanmasından sonra mali disiplini sağlamada etkili olmuştur. Örneğin; İsveç'te sıkı mali disiplin, mali açıkları 1993 yılında GSYİH'nın %11'inden 1995 yılında GSYİH'nın %7'sine düşürmüştür. Yine Kanada'da 1996/1997 mali yılında hedef, açıkları GSYİH'nın %3'üne düşürmek olmuştur. Bununla birlikte, 1990'ların sonunda mali durum mali fazlalar oluşturacak kadar iyileştiği için, 2000 yılından bu yana mali disiplini gevşetme eğilimi bulunmaktadır. Örneğin, İsveç'te toplam harcama tavanları 1997-1999 döneminde kamu harcamalarını azaltmak için bir araç olarak yürürlüğe girmişken, 2000 yılından bu tarafa, bu aracın amacı harcamaların GSYİH'ya oranını daha az veya sabit düzeyde tutmak olmuştur. Yine Kanada'da 1994-2004 yılları arasında iki yıllık harcama tavanları uygulamasıyla harcamalar üzerine sıkı kontrol getirilmiş, 2005 yılında bu, beş yıllık harcama tavanlarına genişletilmiştir (Kim ve Park, 2006:101).

### 3.1.3. Alt Tavanlar

Toplam tavanlar belirlendikten sonra sorun bütçe hazırlık sürecinde ilgili hedeflere ulaşılmasını sağlamak, yani işlerlik kazandırmaktır. Diğer bir ifadeyle bakanlık tahsislerinin toplam tutarı aşmadığından emin olmaktır. Harcama tavanları uygulamasıyla, bütçe hazırlık sürecinde bakanlıkların çok sayıdaki “aşağıdan-yukarı” harcama isteklerinden kaynaklanan harcamalar üzerinde yukarıdan bir baskı oluşturulması amaçlanmaktadır. Ancak, bazı şekillerde bakanlık taleplerini içeren süreçler bulunmadıkça bütçe karar vericiler, toplam tavanların dayandığı sıfır toplamli sınırlamadan kurtulmak için bütçe hazırlık sürecinde toplam tavanları artırma eğiliminde olabilirler. Bu problemin çözümünün toplam tavanlarla aynı şekilde alt tavanları belirlemek olduğu yaygın bir görüştür. Bu görüşte, bakanlık harcama istekleri kabul edilmeden önce toplam harcama tavanlarının bireysel bakanlık paylarının da yukarıdan-aşağıya yöntemiyle belirlenmesi gerekmektedir (Robinson, 2012: 477).

Bu nedenle genel harcama tavanlarını belirledikten sonra, yukarıdan-aşağıya bütçelemede bir sonraki adım alt tavanları belirlemektir. Alt tavanlar, yukarıdan-aşağıya bütçeleme sisteminde maliye bakanlığı tarafından belirlenebilir kaynak tahsisinin en küçük birimidir. Alt tavan düzeyinin altında

kaynak tahsis (bireysel ödeneklerin tahsisi) ise bakanlıklar tarafından yapılmaktadır. Bu süreçte bakanlıkların iki sorumluluğu<sup>4</sup> bulunmaktadır. Bu sorumluluktaki ikililiğin; kaynak tahsisinde etkinliği sağlayacağı belirtilmektedir. Diğer bir ifadeyle kaynak tahsisinin, hükümetin politika öncelikleri ve uygulamanın verimliliği dikkate alınarak yapılacağı ileri sürülmektedir (Kim ve Park, 2006:102). Ancak, alt tavanların belirlenmesinde yukarıdan-aşağıya sürecinin temel problemi, genel harcama tavanları içinde bakanlık bütçeleri içindeki esnekliği kaldırarak tahsis etkinliği takibini ortadan kaldırabilir. Bu bütçeleme tekniği mali disiplinin sağlanmasında daha başarılı olabilir. Ancak, bütçeleme tekniklerine sadece bu kriterler üzerinden karar verilmemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda harcamaların etkinlik ve verimliliğinin geliştirilmesini ne ölçüde teşvik ettiği üzerinden de karar verilmelidir. Mikroekonomik hususlara makroekonomik hususlar gibi çok ağırlık verilmelidir (Robinson, 2012:477-478).

Alt tavan uygulamasının ülkeler arasında farklı şekillerde uygulandığı görülmektedir. Alt tavan yönetimi ülkeler arasında biraz farklılaşmaktadır. Örneğin harcama tavanların sayısı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Kore 200'den fazla alt tavana sahipken, İsveç sadece 27 ve bazı ülkeler ise 10'dan daha az alt tavana sahiptir. Diğer ülkelere kıyasla Kore'nin pek çok alt tavana sahip olmasının bütçe sisteminin karmaşıklığından kaynaklandığı belirtilmektedir. Yine örneğin bazı ülkelerde harcama kategorileri arasında kısıtlama bulunurken bazı ülkelerde kısıtlama yoktur. İsveç'te, sektörel tavanlar içinde ücretler, transferler ve yatırımlar arasında neredeye hiç kısıtlama olmaksızın sadece genel ve sektörel harcama tavanları bulunmaktadır. Buna karşılık örneğin Birleşik Krallık ve Danimarka'da işletme giderleri; sermaye, yatırım ve transferler şeklinde ayrı harcama tavanlarına sahiptir (Blöndal, 2001b; Blöndal ve Ruffner, 2004:57; Kim ve Park, 2006:102-105).

### **3.1.3.1.Sektörel Tavanlar**

Sektörel harcama tavanları, sosyal güvenlik, tarım, milli savunma gibi temel politika alanları için belirlenen harcama düzeyleridir. Sektörel tavanlar, bu nedenle, hükümetin politika önceliklerine göre genel harcama tavanları üzerinden her politika alanı için kaynak ayrılarak belirlenir. Sektörel tavanlar üzerindeki yukarıdan-aşağıya karar verme süreci, program değerlendirmeleri gibi aşağıdan-yukarı ölçülerle desteklenmektedir. Maliye bakanlığı bireysel programları gözden geçirerek bazı bütçesel kararlarda bakanlıkları yetkilendirmesinin bir sonucu olan eksik bilgidan kaynaklanan karar verme hatalarını azaltabilir. Sektörel tavanlar üzerinde karar vermede önemli olan, sektörel tavanların daha önceden belirlenmiş olan genel harcama tavanlarını etkilememesidir. Daha sonra yukarı çekme olanağı olmaksızın genel harcama tavanları üzerinden belirlenen sektörel tavanlara sahip olmak, yukarıdan-aşağıya bütçelemenin başarılı çalışması için temel bir gerekliliktir. Dahası, bazı ülkelerde maliye bakanlığının, bakanlıkların bütçe taleplerini sunduklarında mali reformlar için

<sup>4</sup> İlk olarak bakanlar kurulunca hem genel harcama tavanlarının hem de alt tavanların belirlendiği, ikinci olarak bakanlıkların kendilerine verilen tavanlar içinde bütçelerini hazırladıkları (ayrıntılı kaynak tahsisini yaptıkları) iki aşamalı bütçe hazırlık sürecinden kaynaklanan çift sorumluluk.

kullanabilecekleri tasarruf tekliflerine ihtiyacı vardır. Bütçe alanındaki politika reformları tarafından oluşan ek harcamaları emebilen böyle tasarruflar için ise bakanlıklara yeterli motivasyonu sağlayacak bir sisteme ihtiyaç vardır (Kim ve Park, 2006:102-103).

Her bakanlığını önemli bir politika alanını kapsaması (örneğin savunma bakanlığının ulusal savunma politikası alanından sorumlu olması) nedeniyle sektörel tavan genellikle bir bakanlık tavanı ile örtüşmektedir. Kore gibi bazı ülkelerde iki veya üç bakanlık ortak bir politika alanını kapsar ve bu da alt tavanların daha ayrıntılı/ detaylı bir alt hiyerarşisini gerektirmektedir (Kim ve Park, 2006:102). İsveç'te ise; hem 13 bakanlığın birden fazla harcama alanından sorumlu olduğu, hem de iki veya daha fazla bakanlığın tek bir harcama alanından sorumlu olduğu bir uygulama söz konusudur (Blöndal, 2001b:30). Hollanda'da örneğinde ise üç sektörel tavan bulunmaktadır: çekirdek sektör (core sector), sağlık sektörü (health care sector) ve sosyal güvenlik sektörü (social security sector). Bunlardan çekirdek sektörü çeşitli bakanlıkların sorumluluğundadır (Blöndal ve Kristensen, 2002:44-45).

### **3.1.3.2. Operasyonel ve Sermaye Tavanları**

Operasyonel ve sermaye harcamaları bazı ülkelerde alt tavan olarak belirlenir; çünkü maliye bakanlığı sermaye yatırımlarından operasyonel harcamalara uygunsuz bütçe transferlerini yasaklamaktadır. Birleşik Krallık'ta devlet 1998'den beri mali kurallarla tutarlılığı sağlamak ve sermaye harcamalarına karşı doğal önyargıyı düzeltmek için cari ve sermaye (yatırım) harcamaları için ayrı alt tavanlar belirlemektedir (Kim ve Park, 2006:103-104).

Danimarka'da, maliye bakanlığı her bir bakanlık için ayrı bir harcama tavanı belirler ve bakanlıklar da bu harcama tavanları içinde kaynakların nihai tahsisinden sorumlu olurlar. Her bakanlık için harcama tavanı ikiye ayrılmıştır: operasyonel harcamalar için maksimum düzey ve zorunlu olmayan transfer harcamaları için maksimum düzey. Danimarka'daki uygulamada transfer harcamalarından operasyonel harcamalara ödenek aktarılmasına izin verilmez. Operasyonel harcama tavanları içinde ücretler için de bir alt tavan belirlenir. Ücretlerden diğer giderlere ödenek transfer edilebilir, fakat diğer giderlerden ücretlere transfer edilemez. Sosyal emeklilik, işsizlik yardımları ve sermaye harcamaları gibi zorunlu transferler harcama tavanları sistemine dahil edilmez (Blöndal ve Ruffner, 2004:57).

### **3.2. Harcama Tavanları Ne Kadar Sıkı Uygulanabiliyor ve Tahsis Esnekliğiyle Ne Oranda Bağdaştırılabilir?**

Harcama tavanları sıkı bir uygulama veya gösterge şeklinde belirlenebilir. Sıkı harcama tavanı, genel olarak, bütçe hazırlık sürecinde sabit olmayı veya değişime açık olmamayı amaçlayan bir tavadır. Buna karşılık, gösterge tavanı, bütçe hazırlık sürecinde bir dereceye kadar açık olarak anlaşılabilen, fakat yine de sonlandırıldığı zaman onaylanmış bütçe harcama düzeyleri üzerinde bazı kısıtlayıcı etkiye sahip bir tavadır. Yukarıdan-aşağıya yaklaşımında tavanların gösterge olması yerine

sıkı olması çok önemlidir. Diğer bir ifadeyle harcama tavanları bir kere belirlendikten sonra sabit olmalı, bütçe hazırlık sürecinde değişmemelidir. Genel harcama tavanları teyit edildikten sonra, kaynaklar belirlenen limitler içinde iyi bir şekilde harcanmalıdır. Bakanlıkların, kendilerine verilen tavanları ihlal eden harcama planlarını sunmaları yasaklanmalıdır. Bu nedenle de harcama tavanları esneklik içermeyecek şekilde oldukça sıkı olmalıdır. Aksi takdirde, tavanlarda sık değişiklik mali sağlamlığı bozmasının yanı sıra güvenilirliklerini de azaltır. Ancak ilgili literatürde teoride sıkı olması beklenen harcama tavanlarının uygulamada aşıldığı belirtilmektedir. Diğer bir ifadeyle bakanlıklar, genelde yukarıdan-aşağıya belirlenen harcama tavanlarını aşan taleplerini sunmakta ve harcama tavanlarını aşabilmektedirler (Robinson, 2012:477-483; Kim ve Park, 2006:105).

Esasında yukarıdan-aşağıya sıkı bakanlık tavanlarını savunanlarının bu konuda açık ve tutarlı bir çizgi sundukları söylenemez. Örneğin Schiavo-Campo ve Tommasi (1999), gelişmekte olan ülkelerde yukarıdan-aşağıya bütçeleme sürecinde tamamen sıkı sektör tavanlarını öngörmesinin ardından, “bakanlıkların yeni programlar için ek isteklerine izin verilebileceği”ni kabul ederek kendilerini çelişkili bir duruma düşürmüştür. Yine benzer şekilde Holmes ve Evan (2003), bir taraftan güvenilir olmaları için tavanların oldukça sıkı olması gerektiğini savunurken, diğer taraftan değişen ekonomik koşullara, değişen önceliklere ve yeni bilgilere uyum sağlamak için oldukça esnek olmalarını savunarak çelişkili bir pozisyona düşmektedir. Ancak bu şüphesiz imkansız bir dengeleme eylemidir. Zira eğer sektörler ve bakanlıklar arasında kaynakların yeniden tahsis edilebilmesi için önemli esneklik varsa veya yukarıdan-aşağıya ilk belirlenen bakanlık tavanlarının dışında önemli yeni politika tekliflerine izin veriliyorsa, artık sistem sıkı bakanlık tavanlarına dayanmaz, gösterge tavanlarına dayanır. Bu durumda şüphesiz tavanların bakanlıkların yeni harcama isteklerini engellemesini beklemek çok makul olmayacak ve böylece belki de yukarıdan-aşağıya bütçelemenin aşağıdan-yukarıya bütçeleme üzerindeki üstünlükleri kaybolacaktır (Robinson, 2012:483).

Bu durumda ülkeler ilk tahsis edilen harcama tavanlarını aşan talepleri de düzenlemek için güçlü mekanizmalar oluşturmaktadır. Bunlardan biri “bütçe marjları”dır. Çoğu ülke; ekonomik tahmin hataları veya öngörülemeyen olaylardan kaynaklanan harcama tavanlarına karşı bir tampon görevi görmesi amacıyla, genel harcama tavanlarından finansal kaynakların bir kısmını bütçe marjı (bütçe payı) olarak ayırmaktadır. Yine ülkelerin uyguladığı politika tamponunun bir başka çeşidi de “ihtiyatlı ekonomik varsayımlar”dır. Bu uygulamalar sayesinde bir tahmin hatası veya bir doğal afeti telafi etmek için büyük miktarda para gerektiğinde bile hükümet bütçe marjını ve ihtiyatlı ekonomik varsayımlarından kazanılan beklenmedik paraları kullanarak genel harcama tavanını arttırmadan finanse edebilir (Kim ve Park, 2006:105).

Örneğin Hollanda’da, ihtiyatlı ekonomik varsayımlar kuralı sayesinde, hükümet genellikle yıl sonunda beklenmedik gelir elde etmektedir. Bu paranın nasıl harcanacağı makroekonomik ve mali duruma bağlıdır. Eğer bütçe durumunun hükümetin beklediğinden daha olumlu olduğu ortaya çıkarsa,

örneğin daha yüksek bir ekonomik büyümenin bir sonucu olarak, o zaman aşağıdaki kural geçerlidir: eğer açık GSYH'nın % 0.75'inden büyükse, paranın %25'i vergi indirimlerine ve %75'i açıkları azaltmaya gider. Eğer açık GSYH'nın % 0.75'inden daha az ise o zaman paranın %50'si vergi indirimlerine ve %50'si açıkları azaltmaya gider (Blöndal ve Kristensen, 2002:44-47).

İsveç'te toplam harcamaların yaklaşık %1,5- %2,5'i civarında bütçe marjı bulunmaktadır. Bu resmi olarak bulunmaktadır ve parlamentonun onayını gerektirmektedir. Bu sadece ekonomik tahmin hatalarına atfedilebilecek giderleri dengelemek için kullanılabilir. Bu bütçe marjının yanında bazı bakanlıklar, doğal afetten zararlar ve yangınlar gibi acil durumlar için bütçe hazırlıklarında ayrı bir ödenek olarak kendi “acil ihtiyat akçelerini” tutmaktadır. Eğer büyük bir doğal afet ortaya çıkarsa ve hükümet acil giderleri “acil ihtiyat akçeleri” ile örtemezse ekstra finansman bulunur (Blöndal, 2001b). Kanada'da “beklenmedik durum ihtiyat akçesi (contingency reserve fund)” olarak adlandırılan bütçe marjları resmi olarak bulunmaktadır. Hükümet her yıl belli miktar kaynağı tahmin hataları veya öngörülemeyen olayları telefi etmek için tahsis etmektedir. Bu fon merkezi olarak tutulur ve kullanımı başbakan ve maliye bakanı tarafından belirlenir. Ancak uygulamada başvurular hiçbir zaman beklenmedik durum ihtiyaç akçesi için olmamıştır ve onlar her yıl bütünlük içinde açıkları azaltmak için kullanılmıştır. Yine “ihtiyatlı ekonomik varsayımlar (prudent economic assumption)” kuralının uygulanması da mali durumun iyileştirilmesine katkıda bulunmuştur. Her iki uygulamanın bir sonucu olarak birikmiş mali fazlalık son zamanlarda artmış ve bu doğrultuda hükümet, mali fazlaların harcama artışlarında kullanılmasına izin veren beklenmeyen mali fazlalık yasasını yürürlüğe koymuştur (Blöndal, 2001a). Bu uygulamalara Birleşik Krallık, Şili, Kore gibi ülkelerin mali yönetimlerinde de rastlamak mümkündür. Bu uygulamalar sıkı harcama tavanı uygulamasını gerçekleştirmeye yardımcı olacak uygulamalar olarak değerlendirilebilir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bu uygulamalar her zaman harcama tavanlarının sıkı uygulamasını gerçekleştirememektedir.

Sıkı harcama tavanlarının sadece gelecek yıl bütçesi için değil, sonraki yıllar için belirlenmesi gerektiğini önerilmektedir. Özellikle faaliyetler ilerlerken harcamalardaki konjonktürel artışları önlemenin bir yolu olarak sıkı çok yıllık harcama tavanlarının belirlenmesi için artan bir destek vardır. Çok yıllık harcama tavanları sadece harcamaları disipline eden bir araç olarak görülmemektedir. Aynı zamanda bakanlıkların gelecekteki kullanılabilir kaynak düzeylerine kesinlik kazandırarak performansın artırılması anlamına da gelmektedir (Robinson, 2012). OECD ülkelerindeki deneyimler, yukarıdan-aşağıya bütçeleme sisteminin orta vadeli harcama çerçevesi olmadan beklendiği gibi çalışmayabileceğini göstermektedir. Yukarıdan-aşağıya bütçelemeyi uygulayan birçok ülkede orta vadeli harcama çerçevesi benimsenmiştir. Bu kapsamda sıkı çok yıllık harcama tavanlarının kullanılmasına İsveç, Finlandiya ve Hollanda öncülük etmiştir ve giderek diğer ülkelere doğru da yayılmaktadır. Örneğin Danimarka böyle tavanları geliştirmek için geniş ölçüde İsveç çizgisinde devam eden bir projeye sahiptir. Uluslararası kuruluşlar giderek artan bir şekilde orta vadeli harcama tavanları veya kurallarının kullanımını savunmaktadır. Post mali krizler dünyasında, orta vadeli



toplam harcama tavanları mali konsolidasyon için yararlı bir enstrüman olarak görülmektedir (Petkova, 2009:22; Robinson, 2012:477-479). Orta vadeli harcama tavanlarını uygulayan ülkelerde söz konusu sistemin zaman süreci farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler iki yıllık (örneğin İngiltere) veya üç yıllık (örneğin Kanada, İsveç) süreci benimserken; bazı ülkeler dört yıllık (örneğin Hollanda, ABD) harcama sistemi uygulamaktadır. Bunun dışında dört yılı aşkın süreyi benimseyen ülkeler olduğu da bilinmektedir (Kovancılar, 2013:86).

Bir taraftan sıkı harcama tavanları uygulaması güçlendirilmek istenirken, diğer taraftan aşağıdan-yukarı bütçeleme sürecinde tahsis esnekliğini korumak da son derece önemlidir. Öncelikle çok yıllık harcama tavanları sıkı tavan uygulamasına destek vermenin yanı sıra, kaynak tahsisinde esnekliğin sağlanmasına da yardımcı olabilecek bir araç olarak görülmektedir. Yine çok yıllık harcama tavanları sıkı bir şekilde belirlenirken, harcanmış ödeneklerin bir sonraki yıla devredilebilmesine yönelik hüküm, yürütücü kurum ve birimleri orta vadeli plan yapmaları ve savurgan yılsonu dalgalanmalarından sakınmaları için teşvik etmektedir. Böylece kaynakların daha etkin ve verimli kullanımı ve kamu hizmetlerinde istikrar sağlanabilmektedir.

Yine yukarıdan-aşağıya bütçelemenin avantajının alt tavanların sayısındaki artışlarla birlikte azalabileceği endişesi bulunmaktadır. Çok sayıda alt tavanlara sahip olmak siyasi açıdan sektörel tavanlar arası kaynak tahsisini zorlaştırabilmektedir. Ayrıca maliye bakanlığının böyle ayrıntılı kararların içinde olması, bakanlıkların kendi ilgili oldukları alanlarda kendi bireysel tavanları içinde kaynak tahsis kararlarını vermek için ( -ki bu yukarıdan-aşağıya bütçelemenin temel gerekçelerinden biridir) uzmanlıklarını kullanma fırsatından mahrum bırakabilmektedir. Bu nedenle pratik bir kural olarak alt tavanların sayısının az (optimal düzeyde-örneğin 30 civarında-) tutulması tavsiye edilmektedir. Nitekim esnekliği korumak için bir çok ülkede alt tavanları sayısını azaltma eğilimi olduğu bilinmektedir. Özellikle İsveç esnekliği artırmak için ücretler, transferler, yatırım gibi bütçe kategorileri arasındaki aktarımlar üzerindeki çoğu kontrolleri/ denetimleri kaldırmıştır (Kim ve Park, 2006:105-114).

Diğer yandan bazı ülkelerde, hükümetlerin yeni tanıtılan politika girişimlerine ve ekonomik şartlardaki değişiklik durumuna harcamaları ve gelirleri ayarlayabilmek için mali yıl boyunca düzenli olarak bir veya daha fazla ek bütçe düzenlemeleri de söz konusu olabilmektedir (Kim ve Park, 2006:114). Gerçi bu tür uygulamalar, sıkı tavan uygulamasını olumsuz yönde etkileyebilecek nitelikte değerlendirilebilmektedir, ancak aynı zamanda esneklik sağlayabilecek düzenlemeler olarak da görülmektedir.

### **3.3. Harcama Tavanları Uygulaması Bütçeleme Sürecinde Arzulanan Davranışsal Değişimi Gerçekleştiriyor mu?**

Çalışmada daha önce vurgulandığı üzere, teorik boyuttan harcama tavanları uygulamasının amaçlanan faydaları sağlayabilmesi için bütçeleme sürecinin tüm katılımcılarının davranışlarında değişikliği benimsemesi gerekmektedir. Uygulama sonuçlarından elde edilen tecrübelerle bakıldığında arzulanan değişimin bazen gerçekleştiğini bazen de gerçekleşmediğini ortaya koyan ülke örnekleri göstermek mümkündür.

Bakanlıkların, maliye bakanlığı tarafından onaylanmış daha büyük bir bütçeye sahip olmak için aşırı bütçe istekleri gönderme yönündeki eski uygulamalardan kurtulamadıklarına dair Danimarka uygulaması örnek verilebilir. Danimarka'daki bütçe uygulamalarını inceleyen Blondal ve Ruffner (2004); bakanlıkların kendilerine şubat ayında açıklanan harcama tavanlarıyla uyumlu bütçe tasarımlarını açıklamaları gerektiğini, ancak bakanlıkların genellikle mevcut faaliyetlerin yürütülme maliyetinin tahmin edilenden daha yüksek olduğunu yada ortaya çıkan yeni faaliyet alanlarını ileri sürerek harcama tavanlarında belirtilen miktarları aşan bütçeler hazırladığını ortaya koymuştur. Diğer bir ifadeyle Danimarka'da harcama tavanları uygulamasının bakanlıkların aşırı bütçe taleplerini törpülemediği ve uygulamada genellikle harcama tavanlarını aşan bütçeler hazırlandığı belirtilmektedir (56-58). Yine Kanada politikasında bütçe tasarruf mekanizması ve harcama yönetim sistemi de değişmeyen davranış nedeniyle başarısız olan sisteme bir örnektir. Politika ve harcama yönetim sisteminde genel harcama limitleri her biri belli bir politika alanındaki tüm harcamaları kapsayan çeşitli harcama torbasına ayrılmıştır. Örneğin, ekonomik kalkınmaya yönelik tek bir harcama torbası; tarım, balıkçılık, turizm, sanayi, ticaret, ulaşım ve bölgesel kalkınma için yapılan tüm harcamaları kapsamaktaydı. Bir harcama torbası birkaç bakanlığın harcamalarını kapsadığı için, harcama torbası harcamaları torbaya ait olan tüm bakanlıkların bakanlar komitesince yönetilmiştir. Bu düzenleme yan yana değerlendirilmiş belirli bir alandaki tüm hükümet programlarını elde ederek kaynak tahsisini beslemeyi amaçlamıştır; öyle ki bir program için kullanılan kaynak başka programdaki artışı finanse edebilmek için azaltılabilirdi. Bu nedenle bu sistemin etkili bir şekilde çalışabilmesi için bakanlıklar ilk olarak kendi politika dosyalarının harcamalarında tasarruflara gitmeleri, tasarruf önerilerinde bulunmalarını gerektirmekteydi. Ancak, uygulamada hiçbir bakanlık tasarruf girişimleri önermemiştir; çünkü bu tasarruflar, kendi bakanlığının başka bir harcama programına yeniden tahsis edileceğinin herhangi bir garantisi olmadan, doğrudan torba "havuzuna" gidecekti. Sonuç olarak, ne yeniden kaynak tahsisi gerçekleşmiş, ne de gönüllü tasarruflar yapılmıştır. Bu sistem başarılı olmamış; çünkü bakanlık ortaklığı formunda gerekli yeni davranış hiç gerçekleşmemiştir (Blöndal, 2001a:42-43).

Bunlara karşın istenen davranış değişikliğinin gerçekleştiği, başarılı bir sonuca Kore uygulaması örnek olarak verilebilir. Kore hükümeti, yaklaşık 50 yıldan daha fazla süredir uygulanan aşağıdan-

yukarıya yaklaşımının yerine 2004 yılında yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımını tanıtmıştır. Aşağıdan-yukarıya bütçeleme yaklaşımında bakanlıklar geleneksel olarak önceki yıl bütçelerinin yaklaşık %30 artışıyla bütçe taleplerini sunmaktaydı. Ancak 2005 yılından itibaren yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamasıyla bakanlıkların bütçe taleplerinde önemli düşüşler meydana gelmiştir. 2004 yılında %30.8, 2005 yılında %11.7 ve 2006 yılında %7.0 civarında bir azalış meydana gelmiştir (Kim ve Park, 2006:92).

Başarılı uygulamalar, yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımının yaygınlaşma eğilimini güçlendirmektedir. Nitekim OECD ülkeleri kademeli olarak bütçe hazırlığında giderek daha fazla yukarıdan-aşağıya yaklaşımına doğru kaymıştır (ODI, 2003:10; Kovancılar, 2013:79-90). Diğer yandan eski davranış kalıplarını koruma eğilimi bazen yukarıdan-aşağıya sistemini kökten etkileyebilir. Örneğin 1990'larda, Amerika Birleşik Devletleri mevcut aşağıdan- yukarıya yaklaşımının yerine yukarıdan-aşağıya bütçeleme sistemini tanıtmıştır. Ancak, yeni bütçe sisteminin tanıtımını takiben bütçeleme sürecinin katılımcılarının davranışlarında neredeyse hiçbir değişiklik olmamıştır. Sonuç olarak, bu girişim 2000 yılında aşağıdan- yukarıya bütçeleme yaklaşımına geri dönüşüyle sonuçlanmıştır (Kim ve Park, 2006:117). Ancak yukarıdan-aşağıya bütçeleme uygulamasından geriye dönüşler istisnai bir durumken, genel eğilim giderek daha fazla ülkenin yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımını benimsemesi yönündedir.

Bütçeleme sürecinin tüm katılımcılarının davranışlarında değişikliği benimsemesi ve başarılı uygulamaların gerçekleştirilmesi şüphesiz katılımcıların amaç ve niyetleri yanında onların bilgi ve uzmanlıkları ile işbirliği içinde çalışma yetenek ve kapasiteleriyle yakından ilgilidir. Yine özellikle Maliye bakanlığının liderlik etmesi son derece önemlidir. Bununla birlikte yasal düzenlemeler, siyasi irade gibi unsurlar da önemli belirleyici faktörlerdir.

#### **4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı; 1990'lı yılların başında OECD ülkelerinin karşı karşıya kaldığı mali krizlerle ciddi bir şekilde kötüleşen mali durumlarının üstesinden gelmek amacıyla ön plana çıkardığı metottur. Bu metot; merkezi bütçe yetkilileri ile bakanlıklar arasındaki rolleri ve yetkileri değiştirmekte, maliye bakanlığının kamu maliyesini orta vadeli perspektiften daha etkili bir şekilde yönetmesine ve mali konsolidasyona ulaşmasına önemli bir şekilde katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle de günümüzde başta OECD ülkelerinde olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan birçok dünya ülkesinde giderek yaygınlaşan bir şekilde uygulanan ortak bütçe hazırlık metodu olarak kullanılmaktadır.

Ancak; bazı OECD ülkelerindeki uygulama tecrübeleri göstermiştir ki; yukarıdan-aşağıya bütçeleme etkili metot olduğunun kabul edilmesi ve bu metodu uygulayan birçok ülkede başarılı şekilde mali konsolidasyonu sağlaması her zaman başarılı bir mali yönetimi gerçekleştireceği

anlamına da gelmemektedir. Bazı ülke örneklerini ele alan bu çalışmanın sonucunda aşağıdaki çıkarımlarda bulunmanın doğru olacağı söylenebilir.

Öncelikle, yukarıdan-aşağıya bütçelemenin özü ekonomik varsayımların yapılması ve buna bağlı toplam harcama tavanları ile alt tavanların doğru ve makul bir şekilde belirlenmesidir. Bu süreçte ilk olarak, harcama tavanlarının belirlenmesine temel teşkil edecek ihtiyatlı ekonomik varsayımların yapılabilmesi elzemdir. İyimser tahminlerden ziyade ihtiyatlı ekonomik varsayımların yapılması hükümetlerin yukarıdan-aşağıya bütçe yaklaşımıyla elde etmeyi amaçladıkları faydaları sağlamasını kolaylaştıracaktır. Aksi takdirde iyimser tahminler mali konsolidasyon çabalarına zarar verebilecek, güvenilirliği azaltabilecektir. Bu nedenle hükümetlerin ihtiyatlı varsayımların yapılmasını sağlayacak kurumsal reformları yapması, doğru stratejik ve politik tercihlerde bulunması gerekmektedir. Bu aynı zamanda ekonomik tahminleri yapan kişilerin keyfi varsayımlarına ve teknik kapasite yetersizliğine karşı da bir güvence oluşturması açısından da son derece önemlidir. İkinci olarak harcama tavanlarının miktarını ve kompozisyonunu doğru ve optimal bir şekilde belirlemek gerekmektedir. Bu her hükümetin kendi ülke koşullarına göre alması gereken teknik ve ideolojik kararlardır ve yukarıdan-aşağıya bütçelemenin başarısını belirleyecek olan önemli konulardır.

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımının başarılı bir şekilde uygulamasını sağlayacak bazı kurumsal düzenlemeler de son derece önemlidir. Örneğin harcama tavanları uygulaması orta vadeli bütçeleme çerçevesi olmadan başarılı bir şekilde uygulamak mümkün gözükmemektedir. Yine örneğin sıkı harcama tavanı uygulaması, dolayısıyla mali sağlamlık ve güvenirliliğin sağlanması için bütçe marjı uygulaması son derece önemlidir. Ayrıca bu sistemin işleminde esneklik çok önemli bir konudur. Diğer bir ifadeyle bir taraftan mali disiplin için sıkı harcama tavanları uygulaması gerçekleştirilmeye çalışılırken, diğer taraftan tahsis esnekliğini korumak son derece elzemdir. Bu ikisi arasındaki dengeyi sağlamak da son derece güçtür. Çok yıllık bütçe uygulaması, alt harcama tavanlarının sayısı, bütçe kategorileri arasındaki transferler üzerindeki kontroller, ek bütçe düzenlemeleri söz konusu bu dengeyi etkileyebilecek çeşitli düzenlemelerdir. Örneğin çok yıllık bütçe uygulaması, harcama tavanlarının sayısının azaltılması, bütçe kategorileri arasındaki transferler üzerindeki kontrollerin azaltılması, ek bütçe düzenlemeleri tahsis esnekliğini artırırken, harcama tavanlarının sayısında ve bütçe kategorileri arasındaki transferler üzerindeki kontrollerdeki artış esnekliği azaltacaktır. Yine ek bütçe düzenlemeleri esnekliği sağlaması açısından iyi olurken, bu tür uygulamalar, sıkı tavan uygulamasını olumsuz yönde etkileyebilecek nitelikte değerlendirilebilmektedir.

Yukarıdan-aşağıya bütçelemenin başarısını etkileyecek konulardan biri de, bütçeleme sürecinin bütün katılımcılarının, davranışlarında yeni değişimleri kucaklamasıdır. Maliye bakanı enerjisini ekonomik varsayımlara ve orta vadeli mali yönetim hedeflerine dayalı olarak harcama tavanlarını belirlemeye ve mali disiplini sürdürmeye yoğunlaştırmalı, detaylı kaynak tahsislerinde bakanlıkları

yetkilendirmelidir. Mali konsolidasyon için orta vadeli perspektiften mali yönetim stratejilerini güçlendirmeye konsantre olmalı, uzmanlık ve becerisi ile sürece sadece liderlik etmelidir. Bakanlıkların ise kendileri için belirlenmiş olan harcama tavanlarına uyması ve kendi bireysel programlarına kaynakların tahsisinde daha sorumlu olması gerekmektedir.

## KAYNAKLAR

- Arslan, M. (2004) “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, C. C, Aktan (Ed.), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Blöndal, J. R. (2001a) “Budgeting in Canada”, OECD Journal On Budgeting, 1(2): 39-82.
- Blöndal, J.R. (2001b) “Budgeting in Sweden”, OECD Journal On Budgeting, 1(2): 27-57.
- Blöndal, J.R. (2003) “Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends”, OECD Journal on Budgeting, 2(4):7-26.
- Blöndal, J.R. ve Curristine, T. (2004) “Budgeting in Chile”, OECD Journal on Budgeting, 4(2):7-46.
- Blöndal, R.J. ve Kristensen, J.K. (2002) “Budgeting in The Netherlands”, OECD Journal on Budgeting, 1(3):43-80.
- Blöndal, R.J. ve Ruffner, M. (2004) “Budgeting in Denmark”, OECD Journal On Budgeting, 4(1): 49-80.
- Çakmak, Z. Z. ve Meydan, D. (2010) “Yeni Zelanda’da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler”, Bütçe Dünyası Dergisi, 33(1): 125-138.
- Çiçek, H. G. (2011) “Türkiye’de Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulamasına İlişkin Bir Alan Araştırması”, Maliye Dergisi, 161: 167-196.
- Kesik, A. (2005) “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği” , 20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.
- Kim, J.M. ve Park, C.K. (2006) “Top-Down Budgeting As a Tool For Central Resource Management”, OECD Journal On Budgeting, 6(1): 87-126.
- Kovancılar, B. (2013) “Kamu Mali Yönetiminde Çok Yıllı Bütçeleme”, Tosunoğlu, Ş. ve Dülger, C. (Ed.), Kamu Mali Yönetimi, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1769.

Ljungman, G. (2009) “Top-Down Budgeting-An Instrument to Strengthen Budget Management”, IMF Workin Paper, WP/09/243.

Overseas Development Institute (ODI) (2003) “Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in The Context of National Poverty Reduction Strategies”, ODI Good Practice Guidance Note, London.

ODI (2004) “Why Budgets Matter: The New Agenda of Public Expenditure Management”, ODI Briefing Paper, May.

ODI (2005) “ Linking Policies and Budgets: Implementing Medium Term Expenditure Framework in a PRS Context”, ODI Briefing Papers, June.

Petkova, N. (2009) “Integrating Public Environmental Expenditure Within Multi-Year Budgetary Frameworks”, OECD Environment Working Papers No:7.

Robinson, M. (2012) “Keeping The Lid On Aggregate Expenditure During Budget Preparation: Enforcing Aggregate Expenditure Ceiling While Preserving Allocative Flexibility”, In Rules and Institutions For Sound fiscal Policy After The Crisis (pp.477-490), Rome: Printing Office of Banka D’Italie.

Rubin, I.S. (1997) “Budgeting: Theory and Concepts”, Golembiewski, R.T. ve Robin,J. (Ed.) Public Budgeting and Finance, , Fourth Edition: Revised and Expanded Newyork, USA, Marcel Dekker, INC.

Shick, A. (2002) “Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Management”, OECD Journal On Budgeting, 2(3):7-35.