

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

Giriş

Ege Boran

Modern bütçelerin ortaya çıkışı yaklaşık 100 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bütçeler aslında, tek yetkili hükümdarların vergi toplama ve istediği gibi harcama yetkilerinin yeni palazlanan burjuvazi tarafından sınırlandırılmaya çalışılmasıyla kapitalizm ile neredeyse yaşdaştır. Ama asıl işlevini ve bugünkü “modern” yapısını ulus devletlerin yaygınlaşması sonucu kazanmıştır.

Aslında “bütçe”ler bir dizi kural ve malumattan oluşan politika belgeleridir. Klasik olarak bu kurallar “**süreç**” ve “**usul**” belirleyen kurallardır. Bütçenin hazırlanışından, uygulanmasına; denetlenmesinden, raporlanmasına kadar her parçası kurallara bağlanmıştır. Bir harcamanın yapılabilmesi, bir gelirin tahsil edilmesi hep ayrıntılı kurallar tarafından düzenlenmiştir.

Kurallar zaman içinde ortaya çıkan mali reformların özünü yansıtacak şekilde değişmektedir. Sıfır tabanlı bütçeleme, program bütçeleme, yukarıdan aşağıya bütçeleme, orta vadeli harcama çerçevesi vb. bu tür reformlara örnek olarak verilebilir.

Usul belirleyen ve süreç tespit eden kuralların yanı sıra 1990'lardan itibaren yaygınlaşmaya başlayan yeni bir kurallar dizgesi özellikle kalkınmakta olan ülkelerde giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Önceki kurallardan farklı olarak bunlar “mali disiplini” sağlamaya çalışan ve yürütmenin mali politikaya ilişkin karar alma alanını kısıtlamayı amaçlayan kurallardır. Bu kurallara genel olarak “**mali sorumluluk kuralları**”, bunları yasalaştıran metinlere de “mali sorumluluk kanunları” denilmektedir.

Bu isimde ilk yasa 1994 yılında Yeni Zelanda'da, 1988'den itibaren yürütülen kamu reformlarının bir parçası olarak ortaya çıktı. Yasa her hangi bir rakamsal hedef olmaksızın borç stokunu makul seviyelere çekmeyi öngörüyordu. Ancak asıl katkısı maliye politikasında şeffaflığı sağlayan raporlara ilişkin getirdiği yenilikler oldu. Yasa hükümetin kısa ve orta/uzun vadeli harcama ve mali göstergeler bazında hedeflerini ve politika önceliklerini periyodik olarak raporlamasını kurallara bağlıyordu. Ayrıca temel gösterge olarak da devletin “net değer”inde (net worth) olabilecek değişiklikleri baz alıyordu. 1997 yılında Asya krizi, hemen ardından Rusya Krizi ve bunların diğer orta gelirli ülkeler grubu üzerindeki olumsuz etkileri ile birlikte Latin Amerika ve diğer bazı orta gelirli ülkelerde (biraz da IMF ve Dünya Bankası'nın telkinleri ile) ardarda “mali sorumluluk” kanunlarının geçtiğini öngörüyoruz. 1998 yılında Güney Afrika'da, 1999 yılında Arjantin ve Peru'da, 2000 yılında Brezilya'da, 2002 yılında Ekvator'da ve 2003 yılında Kolombiya, Hindistan ve Panama'da ufak farklılıklarla “mali sorumluluk” kanunları yürürlüğe girdi.

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

Bu yazıda Brezilya'nın Mali Sorumluluk Yasasına biraz yakından bakıp Türkiye'nin benzer hükümler taşıyan mali mevzuatı ile genel bir karşılaştırma yapıp son olarak Mali sorumluluk açısından Türkiye deneyimini değerlendireceğiz.

Brezilya Mali Sorumluluk Kanunu(MSK):

Brezilya 97 Asya krizi ile başlayan ve 98 Rusya'nın borç krizi ile derinleşen global krize iki alanda önemli reform yaparak yanıt verdi. Öncelikle 1999 yılında dalgalı kura geçti, bir kaç ay sonra da enflasyon hedeflemesi politikasını benimsedi. Bir sonraki yıl ise Mali Sorumluluk Kanununu uygulamaya soktu.

Mali Sorumluluk Kanunu (MSK) her üç düzey idare (federal-eyalet ve belediye düzeyi) kamu mali yönetimini disipline edici hükümlerden ibarettir.¹

Kanun üç temel disiplin unsuru taşımaktadır: 1-Limitler 2-Yaptırımlar² 3-Şeffaflık ve Raporlama. Her üç unsur birbirini tamamlayacak ve destekleyecek şekilde kanun metnine örülmüştür. Kanun yukarıdaki disiplin unsurlarını; mali işlemlerin türü itibarıyla

- harcamaları,
- vergi harcamalarını³,
- koşullu yükümlülükleri,
- personel harcamalarını,
- kamu borçlanma ve borç verme politikasını,
- kısmen merkez bankası politikalarını,
- kamu varlık politikasını

yatay kesecek şekilde düzenlemektedir. Ayrıca Kanun yasama, yürütme ve yargıyla ilgili ayrı ayrı referanslar içermekte ve bu organları benzer kurallara tabi kılmaktadır.

MSK ayrı bir kanunun (Bütçe Usul Kanunu) eki olarak orta vadeli “Mali Hedeflerin” yayımlanmasını öngörüyor. Bunlar, gelirler, harcamalar ve kamu borcuna ilişkin cari yıl ve gelecek iki yıla ilişkin hedefler, geçmiş yıl hedeflerinin gerçekleşmesiyle ilgili değerlendirmeler, ulusal ekonomik hedefler ve mali hedeflerin onlarla tutarlılığına ilişkin açıklamalar, son üç yıla ait kamu “net değer”ine ilişkin açıklamalar, ayrıca varlık satışlarından elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin bilgi, finansal ve aktüeryal pozisyon ile ilgili değerlendirmeler, vergi harcamaları, telafi edici önlemler ve zorunlu harcamalara ilişkin açıklamaları içermek zorundadır. MSK ayrıca diğer bir ek olarak mali risklerle (koşullu yükümlülükler) ilgili tahminler ve önlemler raporunun da düzenlenmesine hükmetmektedir. Federal Hükümetin bütçe teklifi ayrıca para politikası hedefleri ile ilgili de bilgileri içermek zorundadır.

MSK'ya göre yıllık bütçe kanunları ise bütçe büyüklüklerinin yukarıda bahsedilen mali hedeflerle tutarlı olduğunu ifade eden bir açıklama içermek zorundadır. Bütçe Kanunu mali risklere ve öngörülmeyen giderlere yönelik olarak da bir yedek ödenek ayırmak durumundadır. Merkez Bankası personel harcamaları, diğer cari ve yatırım harcamaları da Federal bütçenin bir parçasıdır. Kanun Merkez Bankası'nın kar ve zararını Hazine

¹ Burada hükümlerin ayrıntısına girmeden sınıflandırma yapmak daha anlamlıdır. Ayrıntısını görmek isteyenler www.planejamento.gov.br/arquivos_down/lrf/integra_lei/lei_101_ingles.PDF -adresinden kanunun tamamına ulaşabilirler.

² Mali Sorumluluk Kanunu'na ilave olarak Ekim 2000 tarihinde Mali Suçlar Kanunu çıkartılmış ve mali suçlara ilişkin yeni suçlar tanımlanmış (örneğin izinsiz tahvil ihracı gibi) ve cezalar ağırlaştırılmıştır.

³ Vergi harcamaları: Vergi affı, iadesi, vergi teşviki, vergi muafiyeti vb. gibi vergi oranında veya tabanında yapılan farklılıkları içeriyor.

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

ile ilişkilendirmekte ve Banka'nın operasyonel maliyetine ilişkin düzenli bilgi üretmesini hüküm altına almaktadır.

MSK'nın en önemli ayırt edici özelliği bütçe uygulama sürecinin yukarıda bahsedilen orta vadeli hedeflerle tutarlılığını sağlamaya dönük önlemleridir. Burada bunların tüm ayrıntısına girmek mümkün değil ancak kısaca özetlemek gerekirse, hükümet bütçenin yayımı tarihinden 30 gün içinde aylık harcama programını ve finansman planını yayımlamak zorundadır. Eğer ikinci ayın sonunda gelirlerin mali hedeflerde belirlenen düzeyin altında olduğu anlaşılırsa kuruluşlar harcamalarını (taahhüt bazında) Bütçe Usul Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde kısıtlamak zorundadırlar. Yasama ve yargı kuruluşları gerekli önlemleri almazsa hükümet resen tedbir almaya yetkilidir.

Yılda üç defa hükümet "mali hedeflere" uyum konusunda Parlamento'da (yerel yönetimler kendi meclislerine) kamuya açık toplantıda bilgi verecektir. Aynı bilgilendirme zorunluluğu Merkez Bankası için de yılda iki defa olmak şartıyla geçerlidir.

MSK'ya göre gelir tahminleri, teknik ve hukuki standartlara uymak suretiyle mevzuatı ve fiyatlar genel seviyesindeki değişiklikleri de dikkate alacak şekilde, son üç yıllık evrimi ve gelecekteki iki yıla ilişkin tahmini, tahminde kullanılan varsayımlar ve kullanılan metodolojiye ilişkin açıklamaları içermek zorunda. Gelir tahminlerindeki değişiklikler teknik olarak kanıtlanması durumunda yapılabiliyor. Ayrıca hükümet bütçe harcama takvimi ile birlikte aylık gelir tahsilat hedeflerini ve vergi kaçığıyla ilgili önlemleri vb. de açıklıyor.

Yeni vergi harcamaları mutlak bütçeye etkisini de içeren bir mali yük (cari yıl ve gelecek iki yıl) tahmini ile birlikte yasalaşmak zorunda. Ayrıca buna ilişkin düzenleme, a) vergi harcamasını öneren kurumun bu harcamanın bütçede öngörüldüğüne ilişkin beyanını veya b) vergi harcamasını telafi edici önlemleri içermek durumunda. Bunlar olmadan düzenleme yürürlüğe giremiyor.

Yürütmenin kamu harcamalarını artıran **her eylemi** ⁴ ile beraber:

a) Bu kararın cari yıl ve gelen iki yıl mali etkilerine ilişkin tahmini içermesi (metodoloji ve varsayımlar açıklanmak zorunda)

b) İlgili kuruluşun bunun mali mevzuattaki orta vadeli mali hedefler, mali ve finansal hükümlerle uyumlu olduğuna ilişkin beyanı gerekiyor. Ayrıca ödenek aşımına yol açmaması gerekiyor. Bu hükümler klasik mali kontrol niteliği taşıyor.

MSK'nın diğer önemli bir özelliği zorunlu ve sürekli harcamaların artışı konusunda gösterdiği titizlik. Kanun zorunlu harcamaları, "yasadan veya idari bir karardan kaynaklanan, iki yıl ve daha fazla süreyle harcanmak zorunluluğu olan cari (personel ve diğer cari) giderler" olarak tanımlıyor. Bu türden harcamaları artıran her karar yukarıdakine benzer teknik hesaplamaları yapmak ve harcama artışının mali hedeflerle uyumlu olduğunu veya hangi **kalıcı önlemlerle** ⁵ telafi edileceğini kanıtlamak zorunda. Aksi takdirde artış yürürlüğe giremiyor.

⁴ Burada "eylem-action" tanımı yapılmamakla beraber kapsamına yasal düzenlemeler ve genel olarak politika değişikliklerinin girdiği düşünülmektedir.

⁵ Kalıcı gelir önlemi: Vergi oranlarında veya tabanında bir artış, yeni vergi veya katkı payı olarak tanımlanıyor.

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

MSK ayrıca personel harcamaları için de nümerik limit getiriyor. Buna göre personel harcamaları net cari yıl gelirlerinin federal hükümet için %50'sini, Eyaletler için %60'ını ve belediyeler için %60'ını aşamıyor.⁶

MSK bu limitle ilgili ayrıntılı yaptırımlar da içeriyor. Bunların ayrıntısına girmeye gerek yok, sadece şu kadar yeterli: Kanun'un 23. maddesine göre herhangi bir organın (yasama, yürütme, yargı) personel harcamaları limiti geçtiği takdirde ikişer 4 aylık dönem itibarıyla (gene Kanun'da yer alan önlemleri almak suretiyle) oransal olarak fazlalıkları gidermek zorunda. Bu azalmanın 1/3'ü ilk 4 ayda olmak zorunda. Eğer bu gerçekleşmezse ilgili federasyon üyesi eksik mali transferler almak suretiyle cezalandırılıyor.⁷

MSK'ya göre diğer harcama artışı gerektiren düzenlemelerde olduğu gibi sosyal güvenlik sistemine ilişkin yükümlülükleri artıran her düzenleme de yukarıda bahsedilen mali yük tahminlerini yapmak ve mali hedeflerle uyumu sağlamak açısından telafi edici önlemleri de içermek zorunda.

MSK'nın düzenlediği önemli alanlardan birisi de borçlanma ve borç verme politikalarıdır. MSK'nın yayımı tarihinden itibaren 90 gün içinde Brezilya Cumhurbaşkanı, Anayasa hükmü gereğince her düzey (federal,eyalet,belediye) için ayrı ayrı konsolide borç limitini Senato'ya, devlet iç borçlanma senetlerine ilişkin limitini Ulusal Kongre'ye sunar. Bu limitlere ilişkin teklifler bu limitlerin;

1. Maliye politikası hedefleri ile ve MSK kuralları ile tutarlığına ilişkin,
2. Limitlerin her düzey hükümete (federal-eyalet-belediye) etkisine ilişkin,
3. Her düzey için farklılaştırılmış limitlerin gerekçesine ilişkin,
4. Hesaplama yöntemine ilişkin

açıklamaları ve bilgileri içermek zorundadır.

Limitler her düzeyin net cari gelir'inin yüzdesi olarak belirlenir ve her dört ayda bir borç hesapları limitlerle uyumu açısından değerlendirmeye tabi tutulur. Eğer bu dört ayın sonunda Federasyonun herhangi bir üyesinin borcunun belirlenen limitin üzerinde olduğu anlaşılırsa, borç sonraki 2 dönemde (8 ayda) limit içine çekilir. İlk 4 aylık dönemde en az %25 lik bir uyum sağlanmak zorundadır. Borç limitine uyumsuzluğun tespiti halinde net iç ve dış borçlanma yasaklanır ve ilgili yönetim süresi içinde gelir ve harcamalarında gerekli tasarrufları almak zorundadır. Yasa'da yazılı süre geçtiği halde limite uymayan yönetime federal veya eyalet bütçelerinden yapılan mali transferler durdurulur.

Maliye Bakanlığı federasyonun herhangi bir üyesinin⁸ veya onlar tarafından direkt veya dolaylı bir şekilde kontrol edilen şirketlerin kredi operasyonlarını (borç verme) yukarıdaki borç limitleri ile uyumu açısından denetler. Federasyonun herhangi bir üyesiyle kredi (borç verme) ilişkisine giren finansal kurum, üyenin yukarıda bahsedilen borç limitlerine uyumuyla ilgili kanıt istemek zorundadır. Bu hükümlere uymayan kredi operasyonları yok varsayılır ve borcun anaparası iade edilir. Tahakkuk etmiş faiz ve masraflar iade edilmez.

⁶ MSK ayrıca her bir düzeyin kendi içinde de limit getiriyor. Örneğin federal düzeyde yürütme organının personel harcamaları %40.9, yasamanın %6, yargının (Sayıştay dahil) %2,5 ve federal savcılık ofisinin %0.6 limitini aşamıyor. Net cari yıl gelirin tanımı da ayrıca Kanun'da yer alıyor.

⁷ Bu önlemin özellikle bazı eyaletler için alındığı biliniyor.

⁸ Federasyon üyesi kavramı; federal hükümeti, her bir eyaleti ve belediyeyi kapsamaktadır.

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

MSK kredi operasyonları ve garanti-kontr garanti verilmesi ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler getirmektedir⁹. Bu düzenlemeler yukarıda açıklanan önlemlere benzer "disipline edici" hükümler içermektedir. Bizimle benzerliği açısından 40. maddenin son fıkrasını burada zikretmek yeterli olacaktır. Buna göre "...verilen garanti çerçevesinde borcu federal hükümet tarafından üstlenilmiş herhangi federasyon üyesi, borcunu tamamıyla ödemediği hiçbir krediden veya finansmandan faydalanamaz."

MSK ayrıca Merkez Bankası'nın doğrudan ve dolaylı olarak Hazine'yi finanse etmesini engelleyen hükümleri de içermektedir. Hatırlanacağı üzere bu tür kısıtlamalar bizde de 2001 krizinin ardından T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliklerle getirilmiştir. MSK ayrıca kamu kuruluşlarının bütün nakit varlıklarını özel bir hesapta toplamalarını ve bu kaynaklarla herhangi eyalet veya belediye tarafından ihraç edilmiş menkul kıymet almalarını veya üçüncü kişilere veya hükümete borç verilmesini yasaklamıştır.

Diğer bir yasak kamu varlıklarının satışından elde edilen gelirlerin cari harcamaların finansmanında kullanımına ilişkindir.

Son olarak MSK; muhasebe sistemi, muhasebe standartları, mali kontrol, dış denetim ve raporlama ile ilgili oldukça ayrıntılı hükümler içermektedir. Bunlardan sadece mali yönetim raporundan bahsetmek yeterlidir. MSK'ya göre her 4 aylık dönemin sonunda her düzeydeki yürütme organının başı bu Kanun'da yer alan personele, kredi operasyonlarına, garantilere ve borçlanmalara ilişkin limitler, ayrıca Bütçe Usul Kanunu'nun ekinde yer alan mali hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler, limit aşımı durumunda alınan önlemler konusunda ayrıntılı bir rapor hazırlamak zorundadır.

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşılabilir ki Brezilya MSK oldukça kapsayıcı, ayrıntılı ve yaptırımlarla güçlendirilmiş kurallar ve limitler getirmekte, mali disiplini sağlamak ve korumak açısından önemli bir araç olarak kullanılabilir özellikler taşımaktadır. Şimdi Türkiye'deki duruma kısaca bir göz atalım.

Türkiye Mali Reform Çerçevesi

Hatırlanacağı üzere Türkiye 2001 krizinin ardından bir dizi mali reform yaptı. Bunlardan ilki Kasım 2001 tarihinde T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliklerdir. Bu değişikliklerle Merkez Bankası'nın bağımsızlığı güçlendirilmiş, Banka'nın doğrudan devleti finanse etmesi engellenmiş, Hazine ile ilişkiler kurallara bağlanmış, Banka'nın kamuoyuna, Parlamento'ya düzenli bilgi vermesi ve çeşitli raporlar yayınlaması suretiyle şeffaflığı sağlanmaya çalışılmıştır. Merkez Bankası'nın kar ve zararı zaten daha önceden de Hazine ile ilişkilendirilmişti.

Daha sonra Mayıs 2002 tarihinde çıkartılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ile birlikte kamu borç yönetimi düzenlendi ve disiplin altına alındı. Hazine'nin borçlanması, garanti vermesine ilişkin kısıtlamalar ve kurallar getirildi. Buradaki en önemli kısıtları şöyle özetlemek mümkün:

1-Net Borçlanma Limiti: Aslında daha önce bütçe kanunlarında da yer alan, Hazine'nin yılı bütçe kanununda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi hükmü borçlanma kısıtı olmaktan çok bütçe dışı harcama yapılmasına engel olmak açısından

⁹ Bu konuda bu kadar ayrıntılı düzenlemenin olmasının nedeni bazı büyük eyaletlerin 90'ların ortasından itibaren borç ödeme krizine girmiş olmalarıdır. Söz konusu eyaletlerin borcu federal hükümet tarafından üstlenilmiştir. 1996 yılı sonu itibarıyla federal hükümetin bu şekilde üstlendiği eyalet borcu miktarı kümülatif 123 Milyar \$'a ulaşmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/Brazil.pdf

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

anlamlıdır. Ancak bu dahi oldukça sınırlıdır çünkü kanuna göre limit bakanlar kurulu kararı ile %15 oranında artırılabilir.

2-Garanti Limiti: Garanti limiti de daha önce bütçe kanunlarında yer almakta idi. 4749 sayılı Kanun ile hem kapsamı genişletilerek dış kredilerin yanı sıra yap-işlet-devret kapsamında verilen garantiler ve daha sonra da diğer kamu kurum ve kuruluşlarını ihraç ettiği senetlere verilen garantiler de dahil edilmiş hem de yeni bir risk hesabı oluşturularak ileride üstlenilebilecek garantilere ilişkin tedbir alınmıştır. Limit, Kanun'a göre yıllık bütçe kanunlarında belirtilecektir. Ayrıca Hazine alacakları vergi alacakları gibi 6183 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Hazine garanti uygulamasına ilişkin bir yönetmelik çıkartmış ve garanti verilmesini talep eden kurumun Hazine'ye vadesi geçmiş borcunun olmaması ve borcunu geri ödeme kapasitesinin bulunması koşulu getirilmiştir. Hazine, yönetmeliğin çıkmasından sonra vadesi geçmiş alacaklarının bir kısmını yeniden yapılandırmış ve tahsil etmiştir. Ancak bazı belediyelerin Hazine'ye olan borçlarını ısrarla ödememeyi tercih ettikleri de basına yansımaktadır. Bu belediyelerin hiç bir yaptırıma maruz kalmaması diğer kurumlar açısından da kötü örnek olma potansiyeli taşımaktadır.

Garanti limiti ile ilgili temel sorun yıllık olarak nominal garanti miktarı olarak belirlenen limit, ilgili kurumun borç stoku ile veya başka bir akım değişkeni (örneğin gelirler) ilişkilendirilmediğinden Hazineyi ilgili kurumun ödeme potansiyeli konusunda bir değerlendirme yapmak zorunda bırakmaktadır. Bu değerlendirmenin değişkenleri ve parametreleri çok şeffaf ve net değildir. Dolayısıyla siyasi müdahaleye oldukça açıktır. Bu olmasa bile hesaplar belli risk varsayımlarına dayanmaktadır. Bu tür değerlendirmeler Hazine'yi bir değerlendirme kuruluşu niteliğine sokmaktadır. Oysa Hazine'nin böyle bir görev üstlenmesi ne görevi ne de uzmanlık alanıdır.

3-Ayrıca diğer bir limit de "bütçe dışı ikraz" adı verilen -bütçe'de yer almayan her hangi bir harcamayı finanse etmek üzere tahvil ihraç etmek- uygulamaya getirilmiştir. Bu şekilde ihraç edilen tahvillere de bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüş ancak bu şekilde ihraç edilen tahviller yukarıda bahsedilen borç limitinin dışında değerlendirilmiştir.

Öte yandan, Kanun ile özel tertip (piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen) tahvil ihracının bütçeye ödenek konmak suretiyle yapılması hüküm altına alınarak, bütçe dışından finansman yapmak imkanının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Çok bilinmemekle beraber, getirilen diğer bir düzenleme kamu kurum ve kuruluşların dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneği konma koşuludur. Daha önce bu tür kullanımlar önemli oranda bütçe dışı kalıyordu.

Son olarak Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporu yayımlaması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez bütçe plan komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınarak şeffaflığa katkı yapılmıştır.

Aralık 2003 tarihinde çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, mali kontrol sistemi yenilenmiş, iç denetim uygulamasına geçilmesi öngörülmüş stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, orta vadeli bir perspektif getirilmiş ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin alt yapısı güçlendirilmiştir. Burada bahsedilenlerin hemen hepsinin mali disiplini güçlendirici etkisi olmakla beraber yukarıda bahsedilen anlamda "mali sorumluluk" kapsamına girebilecek temel kural ve uygulamalar, orta vadeli program uygulaması, yasaların mali yükünün değerlendirilmesi ve faaliyet raporu yayımlama zorunluluğu getiren hükümlerdir.

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

Kanun'a göre, "Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazete'de yayımlanır."

"Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren.." orta vadeli mali program yayınlanır.

Kanun'daki bu hükümlere rağmen orta vadeli harcama programı uygulamasında ciddi aksaklıklar bulunmaktadır¹⁰. Sektörel politikalarla orta vadeli harcama programı uygulaması tutarsızdır. Sektörel politikalar orta vadeli programa yansıtılmadığı gibi orta vadeli programın çok genel (generic) olması sebebiyle sektörel harcamacı kuruluşlar da buradaki politika öncelikleri ile kendi önceliklerinin ilişkisini kuramamaktadır. Makro parametreler bir yıldan diğerine önemli ölçüde değişirken programlar hiç bir metodolojik bilgi ve analiz sunmamaktadır. Program bütçe uygulamasının olmaması yıllık bütçelerle orta vadeli harcama programı ilişkisinin kurulmasını zorlaştırmaktadır. Hükümet de orta vadeli program uygulamasına gereken önemi vermediği imajını uyandırmaktadır. Kısa bir süre önce açıklanan ve IMF programı bazında açıklanan orta vadeli mali çerçeve bunun en yakın örneğidir. Bu açıklanan çerçevenin tam olarak 5018 sayılı kanunda belirtilen orta vadeli program uygulamasının neresine düştüğü tam olarak anlaşılmış değildir. Buna ilişkin hiç bir açıklama, burada tartışılan ve geçmiş yıl açıklanan orta vadeli göstergelerden farklılaşan rakamlara ilişkin hiç bir analiz yapılmamıştır¹¹.

Mali sorumluluk açısından diğer önemli bir hüküm ise Kanun'un 14. maddesindedir: "Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, ödenek türleri itibarıyla orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın görüşleri eklenir."

Kanun'un bu hükmüne rağmen kanun tasarıları yol açacakları mali külfet ve bunun orta vadeli hedeflere etkisi açısından incelenmemekte, getirecekleri mali külfetin karşılığında ne gibi telafi edici politikalar uygulanacağı açıklanmamaktadır. Bununla ilişkili olarak Başbakanlık tarafından 2007 yılından itibaren Kanun tasarılarına eklenmesi zorunlu olan düzenleyici etki analizi de kapasite problemleri nedeniyle uygulanmamaktadır.

Mali sorumlulukla ilgili diğer Kanunlar olan 2005 yılında çıkartılan belediyeler, il özel idareleri ve büyük şehir belediyeleri kanunları ile mahalli idarelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kısıtlamalar belli ölçüde Brezilya MSK'da yer alan limit ve kısıtlamalar benzemektedir. Öncelikle borç stoku belediye gelirleri toplamıyla kısıtlanmıştır, ikinci olarak da personel giderleri yine gelirlerin %30'unu aşmayacak şekilde kısıtlanmıştır. Oranların aşılması durumunda, "...cari yıl ve izleyen yıllarda

¹⁰ Orta vadeli program uygulamasındaki aksaklıklarla ilgili Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Turkey Public Expenditure Review-December21 2006" pg 188'e bakılabilir. Ayrıca orta vadeli program uygulamasının kapsamlı bir eleştirisi için TEPAV tarafından hazırlanan Mali İzleme Raporlarına göz atılabilir. www.tepav.org.tr/

¹¹ Bu konuda kapsamlı bir eleştiri için bakınız Nisan 2008 Mali İzleme Raporu. www.tepav.org.tr/

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.” Bu Kanun’un bu hükmü limitler ve yaptırımları açısından mali sorumluluğu tesis edici bir nitelik taşımaktadır. Ancak uygulamada bunun nasıl denetlendiği, denetleme sonucunda yaptırımların uygulanıp uygulanmadığı çok net değildir.

Belki de halen yasalaşmamış olan Sayıştay Yasa Tasarısı kamu mali reformunun ve mali sorumluluk çerçevesinde eksik olan en önemli halkasıdır. Bu Tasarı’ya göre Sayıştay’ın hem denetim kapsamı belediyeler ve belediye iştiraklerini de içerecek şekilde genişlemekte hem de denetimin içeriği mali denetim ve performans denetimini de içerecek şekilde derinleşmektedir. Ancak mevcut haliyle Sayıştay denetiminin kapsamı oldukça dardır. Sadece yasalara uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Hiç kuşkusuz mali sorumluluk çerçevesinin en önemli ayağı Sayıştay’ı mali sorumluluğu denetler hale getirmektir.

Genel Değerlendirme ve Sonuç:

Sonuç olarak Brezilya Mali Sorumluluk Kanunu Türkiye’de en az 5 farklı kanun ve o kadar da yönetmelik tarafından düzenlenen mali sorumluluk niteliği taşıyan kuralları tek bir kanun olarak ve ayırım gözetmeden her düzey organ için düzenlemiştir. Bu anlamda yaptırımlar ve raporlama zorunlulukları ile birlikte daha bütüncül bir yaklaşım sergilemektedir.

Diğer en önemli fark yaptırımlardır. Brezilya MSK, belli limitlerin üzerine çıkan kuruluşlar için limitin altına geri dönüş amaçlı yeniden yapılanmayı zorunlu kılmış ve bu hükmü cezai yaptırımlarla desteklemiştir. Türk mevzuatındaki yaptırımlar bu nitelikte değildir. Türk mevzuatında yaptırımlar ya yoktur ya da sadece tahsilatı kolaylaştırmaya yöneliktir.

Brezilya uygulamasından anlaşılacağı üzere (diğer uygulamalar da aynıdır) mali sorumluluk kuralları orta vadeli bir program çerçevesi gerektirmektedir. Hedefler ve limitler orta vadeli ve makro ekonomik parametrelerin bir parçası olarak belirlenir ve yıllık bütçe ve diğer mali karar ve uygulamalar sonuçları itibarıyla bu orta vadeli hedeflerle “çıpa” atar, onlarla tutarlılığı denetlenir. Türkiye’de orta vadeli mali program uygulaması kağıt üzerinde vardır. Fakat bu orta vadeli göstergeler bir hedef olarak çok fazla bir anlam taşımaz. Bir yıldan diğerine hiç bir açıklama yapılmadan değiştirilebilir. Yukarıda bahsettiğimiz gibi sektörel politikaları ve bunlardaki değişimleri bunların orta vadeli etkilerini, diğer makro değişkenlerdeki varsayımları, hazırlanma metodolojisini anlatan şeffaf ve analitik bir politika dokümanı olmaktan, hedef koyan resmi bir belge olmaktan uzaktır.

Her ülke reform öncesi krize yol açan unsurları tepki olarak engellemeye çalışmış, bu alanlarda daha ayrıntılı düzenleme yoluna gitmiştir. Brezilya’da eyaletlerin mali zayıflıkları ve buna bağlı borç ödeme kapasiteleri temel sorun olurken, Türkiye’de genel olarak kamu borçlanması sorun olarak algılanmış, kanunlar bu konularda ayrıntılı düzenlemeler yapmak, kısıtlar getirmek durumunda kalmıştır. Türkiye’de ayrıca mali reform kapsamında mali yönetim sistemi modernleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak bunların büyük çoğunluğu bir anlamda “ilk nesil” reform niteliğindedir: Bütçenin kapsamının genişletilmesi, analitik bütçe sistemine geçiş, iç kontrol sisteminin yeniden yapılması, harcama öncesi kontrollerin minimize edilmesi, raporlama standartları, muhasebe sisteminin modernize edilmesi (tahakkuk bazlı muhasebe standartları) hep

Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...

ilk nesil reform kapsamındadır. “İkinci nesil” reform niteliğinde sayılabilecek diğer bir ifade ile politika- program- bütçe ilişkisinin kurulmasını ve sonuç odaklı bütçe uygulamasına geçişi sağlayacak orta vadeli harcama programı-iç denetim-stratejik planlama ve performans bütçe uygulaması henüz uygulanmamaktadır. Dolayısıyla mali sorumluluk kurallarının olmazsa olmaz unsurlarından biri, orta vadeli perspektif ve hedefler henüz oturmadiğı (sisteme entegre edilmediğı) için mali yönetim sistemimizdeki disiplin unsurları yıllık ve akım değışkenleri üzerine konan yaptırımları zayıf kurallar olarak kalmakta mali disiplini ancak marjinal olarak etkilemektedir.

Mali sorumluluk çerçevesi açısından diğer en önemli sorun ise hükümetin politika kararlarının orta vadeli mali etkileri, bunları telafi edici önlemlerin tasarlanması ile ilgili hem yasal çerçevenin eksik oluşu hem de buna ilişkin kapasitenin eksik oluşudur. Bu tür analizler Brezilya uygulamasında olduğu gibi zorunlu cari giderleri artıran düzenlemeler için de başka herhangi bir düzenleme için de yapılmamaktadır.

Türkiye'nin en önemli farklarından birisi de hükümetin başı sıkıştıkça ilgili kanunları değiştirmeye yeltenmesidir. Üstelik bu değışiklikler herhangi başka bir yasanın içine şeffaf olmayan bir şekilde sıkıştırılmaktadır. Buna ilişkin hem 4749 hem de 5018 sayılı Kanunlarla ilgili bir çok yeni düzenleme bu şekilde getirilmiştir. Bu değışikliklerin bir kısmı mali disiplini olumsuz etkileyecek mahiyette düzenlemelerdir¹².

Son söz olarak ünlü maliye profesörü Allen Schick'ten bir alıntı¹³ ile bitirelim: “Bütçe kuralları siyasi kurallardır; siyasi liderler tarafından yapılırlar, onlar tarafından uyulurlar veya uyulmazlar. Mali sınırlamaların etkinliğı siyasilerin onlara uyma iradesi ile ilişkilidir. Kurallar işe yaradığında seçmenler ve siyasetçiler mali disiplini tercih ettikleri içindir, işe yaramadıklarında ise daha fazla harcama veya daha az vergi tercih ettikleri içindir.” Yani siyasi taahhüt mali disiplinin en önemli unsurudur. Bu açıdan mali disiplin açısından böyle bir siyasi irade ortaya çıktığında ilk yapması gereken şeylerden biri yukarıda analiz ettiğimiz aksaklıkları düzeltmek ve Türkiye'de de aynıysa olmasa bile Brezilya'dakine benzer bir mali sorumluluk düzenlemesi yapmaktır.

¹² Bu konuda da örneğin Aralık 2007 Mali İzleme Raporuna göz atılabilir. www.tepav.org.tr/

¹³ Allen Schick “The Role of Fiscal Rules in Budgeting” OECD Journal on Budgeting-Vol.3 No:3