

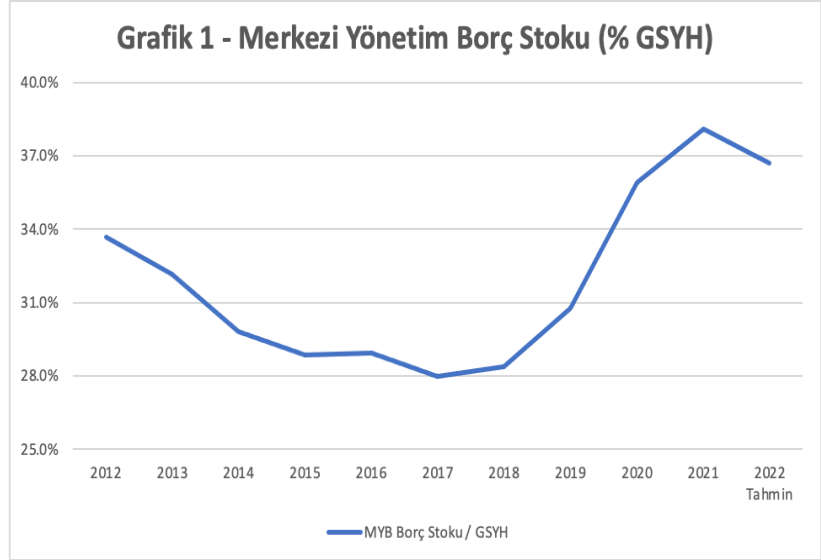


M. Coşkun Cangöz¹

Maliye ve Para Politikası Araştırmaları Merkezi Direktörü

MALİ KURALA NEDEN GEÇMELİYİZ?

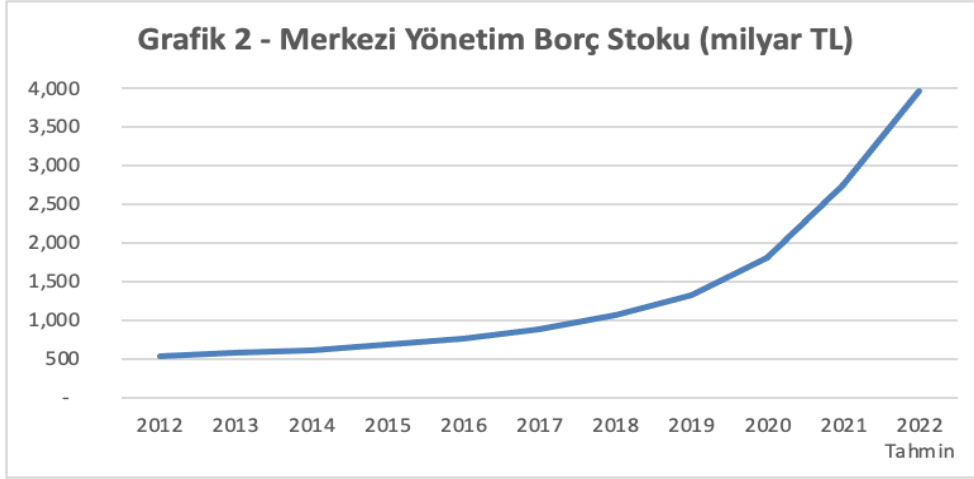
Geçtiğimiz hafta TEPAV tarafından yayımlanan [hanehalkı borçluluğuna ilişkin değerlendirme notunda](#), Türkiye’de hanehalkı borçluluk seviyesinin görece düşük olduğu ancak gelir dağılımına göre incelendiğinde dar gelirli olanların borçlu pozisyonda olduklarına dikkat çekilerek hanehalkı borçluluğunun finansal istikrar açısından önemi vurgulanmaktadır. Benzer şekilde finansal istikrarın bir diğer önemli bileşeni olan devletin borçluluk seviyesi her ne kadar milli gelire oranla görece yüksek olmayan bir seviyede seyrediyor olsa da (Grafik 1) 2018 yılından başlayarak hızlı bir şekilde artış eğilimi içine girmiştir (Grafik 2).



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1413/M.+Coskun+Cangoz.+Dr.>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Nitekim TEPAV tarafından Ağustos 2022’de yayımlanan [Devletin borcu için dertlenmeli miyiz?](#) başlıklı değerlendirme notunda özetlendiği üzere son beş yıl borçlanma miktarının arttığı, [döviz cinsinden iç borçlanmanın yeniden başladığı](#), değişken faizli borçların stok içindeki payının yükseldiği ve borç portföyünün risk seviyesinin bozulduğu bir dönem olmuştur. Devlet borcunun kalitesindeki bu gerileme [borç idaresinde yapılan kurumsal değişikliklerin](#) ve genel olarak [kamu maliyesinde disiplinin ve öngörülebilirliğin azalmasının](#) bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Buna ilaveten başta Kamu-Özel İşbirliği projeleri, Kredi Garanti Fonu ve Kur Korunmalı Mevduat gibi bütçe dışı mali risklerin de arttığı dikkate alındığında maliye politikası kaynaklı nedenlerle ekonomik ve finansal istikrarın olumsuz etkilenmemesi ve kamu mali yönetiminin şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uygun olarak yürütülmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda kurallı kamu mali yönetiminin hayata geçirilmesi finansal istikrarın ve ekonomide sürdürülebilirliğin güvence altına alınması sağlayacaktır.

2002 yılında yasal çerçevesi oluşturulan borçlanma limitine ilişkin uygulama Türkiye’de kurallı mali ekonomiye geçiş ihtiyacının değerlendirilmesine ilişkin olarak iyi bir örnek oluşturmaktadır

Borçlanma Limitinin İşlevselliği

28 Mart 2002 tarihinde borç yönetimi reformunun temellerini atan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun aynı zamanda borçlanma limitini de hayata geçirmişti. Bu kapsamda 4749 sayılı Kanunun 5’inci maddesi ile Hazine’nin yıllık borçlanma yetkisi “*malî yıl içinde 1 inci Maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir.*” şeklinde kısıtlanmıştı. Bununla beraber aynı maddede yer alan “*Borçlanma limiti değiştirilemez.*” hükmüne yer verilerek limitin bağlayıcılığı tahkim edilirken “*Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir.*” şeklindeki düzenleme ile de beklenmedik koşullar oluşması halinde borç idaresinde aksamlar yaşanmaması için hükümete sınırlı bir esneklik verilmişti.

Her ne kadar 4749 sayılı Kanunda “*Borçlanma limiti değiştirilemez.*” hükmü yer alsada hükümetler ilki 2009 yılında olmak üzere 2017, 2019, 2020 yıllarında ve son olarak da 2022 yılında çeşitli kanunlarda yer alan düzenlemelerle borçlanma limitini artırmıştı. Söz konusu limit

artışları 4749 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinde yer alan *"Bu Kanun kapsamında yer alan hususlara ilişkin her türlü değişiklik, ancak bu Kanuna hüküm eklemek veya bu Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle yapılabilir. Diğer kanunlarda bu Kanunda yer alan hususlara ilişkin olarak yapılan düzenlemeler, bu Kanun uygulamaları açısından geçersizdir."* hükmü gereğince çeşitli torba kanunlarla 4749 sayılı Kanuna geçici maddeler eklemek yoluyla gerçekleştirilmiştir².

Borçlanma limitinin artırılmasına ilişkin ilk düzenleme 2008 yılında küresel kriz ortaya çıkmışken 2009 bütçesinin iyimser varsayımlarla yapılmasının bir sonucu olarak yapılmıştır. Nitekim bütçedeki finansman ihtiyacının öngörülenin çok ötesinde olacağını tespit edilmesiyle birlikte Haziran 2009 tarihindeki yasal düzenleme ile limit 5 kat artırılmıştı.

2017 yılında ve sonrasında borçlanma limitinde yapılan artışlar 2009 yılındaki gibi kriz kaynaklı olmaması bakımından farklılık göstermektedir. Ayrıca bu limit değişiklikleri genel olarak yılın sonuna doğru gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla Hazine TBMM'den ek borçlanma için yetki almaksızın kendisine verilmiş olan limiti aşarak yıl içinde borçlanmaya devam etmiştir. Dolayısıyla bu süre zarfında TBMM'nin bütçe hakkı ihlal edilmiş olmaktadır.

Son olarak 2022 yılında yapılan borçlanma limiti değişikliği 2017-2020 dönemindeki değişikliklerin de ötesine geçerek 16 Aralık 2022 tarihinde TBMM'de 2023 bütçe görüşmeleri devam ettiği için Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmeden Sanayi ve Ticaret Komisyonundaki bir Kanun Teklifine gece 02.22'de verilen bir önerge ile getirilmiştir³. Bu değişiklikte 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna aşağıdaki Geçici 36. Madde eklenmiştir:

"Geçici Madde 36- 5'inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2022 yılı için, 1.1.2022 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan tarafından artırılan net borç kullanım tutarına iki yüz milyar Türk lirası ilave edilerek uygulanır."

Borçlanma limitinin artırılmasına ilişkin teklifin gerekçesine göre *"2022 yılı içerisinde küresel ekonomide yaşanan olumsuz gelişmeler 2022 yılı Bütçe Kanununda öngörülen makroekonomik göstergeler üzerinde önemli değişikliklere sebep olmuştur. Bu çerçevede oluşan finansman ihtiyacının karşılanması ve Hazine nakit rezervinin güçlü seviyede tutulabilmesi amacıyla sene başında yılı Bütçe Kanunu ile belirlenen net borç kullanım tutarının önerge ile 4749 sayılı Kanuna eklenmesi öngörülen geçici maddeyle artırılması hedeflenmektedir."* Ancak hesap verilebilirliğin ve TBMM bütçe hakkının gereği olarak Hazine'nin yıl içinde limit aşımından kaçınmak için gerekli yasal düzenlemeyi mümkün olduğunca erken yasama organına sunması gerekirken neden yıl sonuna kadar beklendiğine

² Geçici Madde 22 – (Ek: 25/6/2009-5917/32 md.) 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2009 yılı için, 1/1/2009 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarının beş katı olarak uygulanır.

Geçici Madde 29 – (Ek: 28/11/2017-7061/71 md.) 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2017 yılı için, 1/1/2017 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarına otuz yedi milyar Türk lirası ilave edilerek uygulanır.

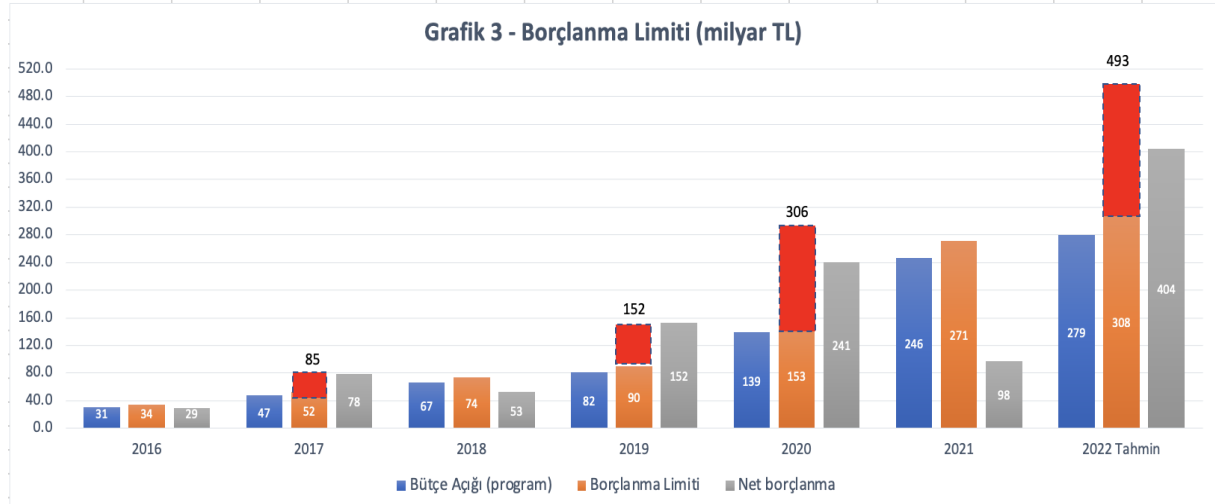
Geçici Madde 31- (Ek:5/12/2019-7194/47 md.) 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2019 yılı için, 1/1/2019 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarına yetmiş milyar Türk lirası ilave edilerek uygulanır.

Geçici Madde 34 –(Ek:RG-16/10/2020-7254/ 9 md.) 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2020 yılı için, 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanır.

³ <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/komisyon-dan-gecti-hazineye-200-milyar-lira-borclanma-yetkisi-2012593>

ve bu arada TBMM tarafından verilen yetkinin aşılarak borçlanmaya devam edildiğine ilişkin olarak ne gerekçede ne de TBMM'deki görüşmelerde tatmin edici bir açıklama yapılmamıştır⁴.

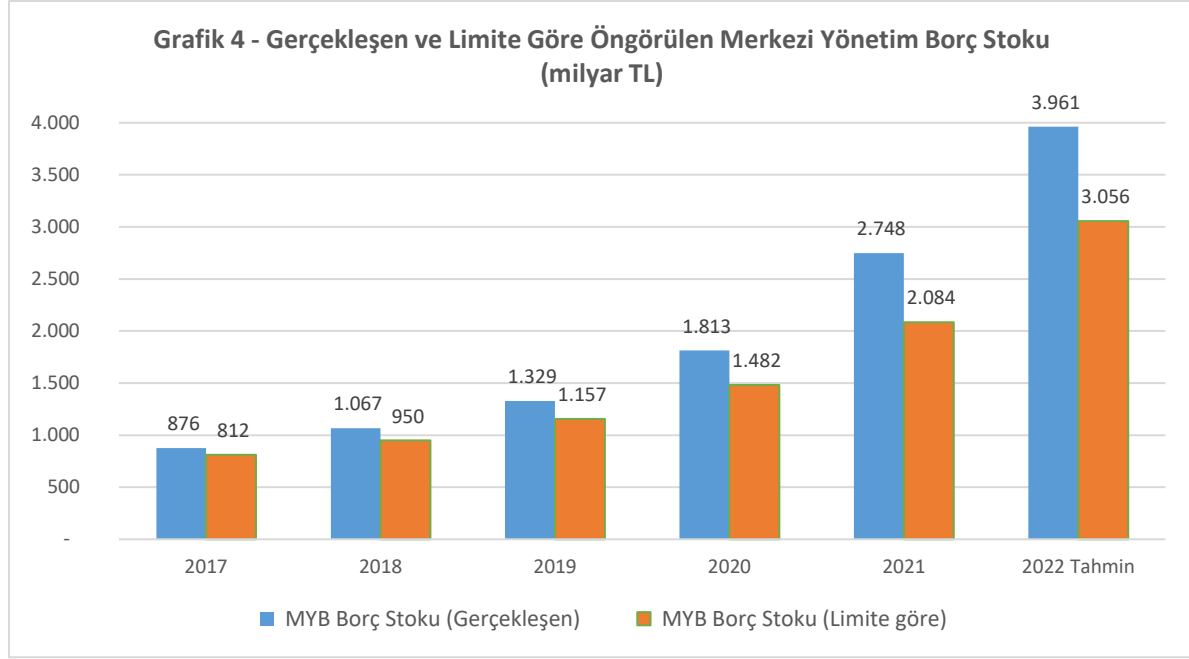
4749 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2002 yılından 2022 yılına kadar sürede borçlanma limiti beş defa artırılmış ve bunun dördü 2017-2022 yılları arasında yapılmıştır. Bu kapsamda TBMM tarafından yılı bütçesiyle Hazine'ye verilen borçlanma yetkisi yapılan limit değişiklikleri ile 2017 yılında 52 milyar TL'den 85 milyar TL'ye, 2019 yılında 90 milyar TL'den 152 milyar TL'ye, 2020 yılında 153 milyar TL'den 306 milyar TL'ye, 2022 yılında ise 308 milyar TL'den 493 milyar TL'ye yükseltilmiştir (Grafik 3).



Kaynak: Yazarın hesaplamaları ve Hazine ve Maliye Bakanlığı.

2009 yılı dışında Hazinesinin yılı bütçeleriyle verilen limit dahilinde borçlandığı 2002-2016 döneminde Merkezi Yönetim borç stokundaki artış 2,1 kat seviyesinde olmuştur. Ancak, takip eden dönemde enflasyon ve döviz kurundaki artışın yanı sıra borçlanma limitindeki değişikliklere bağlı olarak yapılan ilave borçlanmalarla Merkezi Yönetim borç stoku 3,5 kat artmıştır. Bütçenin samimiliği ilkesinden uzaklaşıldığı ve yılı bütçesinde belirlenen borçlanma limitlerinin aşıldığı 2017 – 2022 döneminde borç stokundaki artış hızlanmıştır. Bunun bir sonucu olarak 2022 yılındaki borç stokunun gerçekleşme tahmini ile limit aşımı olmadan hesaplanan borç stoku arasındaki fark 900 milyar TL'yi aşmıştır (Grafik 4).

⁴ https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3080



Kaynak: Limite göre borç stoku verileri ve 2022 tahmini yazarın hesaplamaları, diğerleri Hazine ve Maliye Bakanlığı.

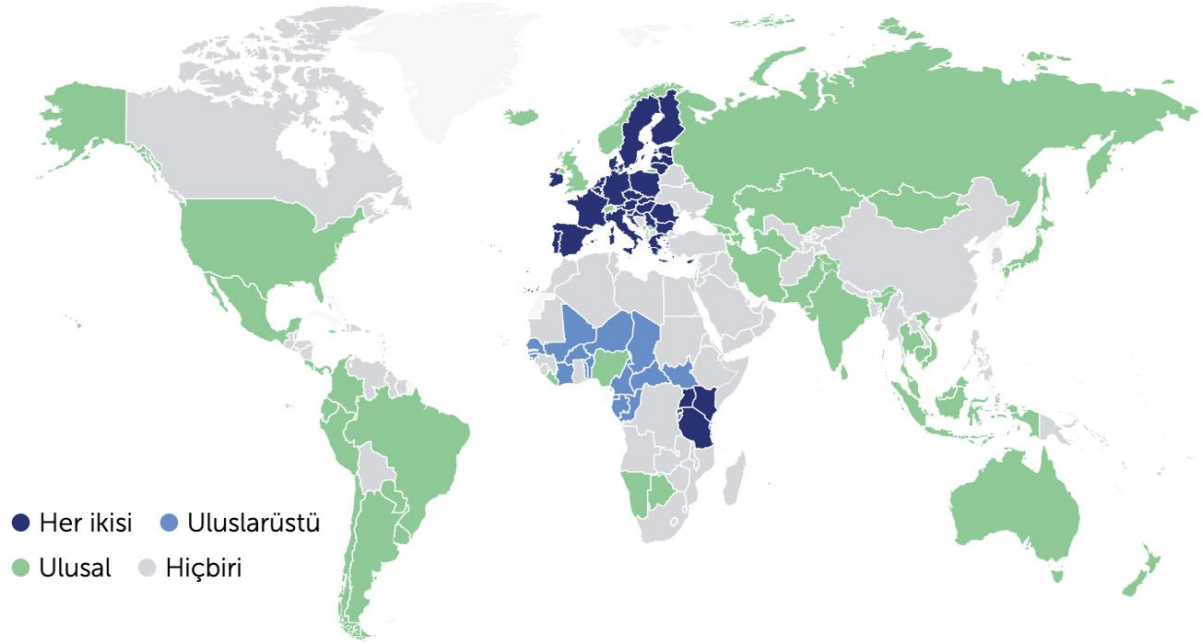
Özetle, 2002 yılında mali disiplin ve kamu mali yönetiminde hesap verilebilirlik ve öngörülebilirliğin sağlanması için getirilmiş olan borçlanma limiti son altı yılda dört defa artırılarak fiilen işlevsiz bırakılmış bulunmaktadır.

Mali Kural Nedir? Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye

Kanun koyucu 4749 sayılı Kanundaki “borçlanma limiti değiştirilemez” hükmü ile borçlanma limitini güçlendirerek TBMM'nin bütçe hakkının ve bütçe denetim yetkisinin daha etkin bir şekilde kullanılması amaçlamıştır. Ancak bu düzenleme bir mali kural niteliğinde değildir. Herhangi bir düzenlemenin mali kural olabilmesi için, uluslararası uygulamalara paralel olarak, kalıcılığının normlar hiyerarşisindeki mümkün olan en üst seviyedeki düzenleyici işlemlerle güvence altına alınmış olması, sayısal bir hedefi işaret eden performans göstergesi niteliğinde olması ve gerektiğinde alınacak düzenleyici tedbirleri içermesi gerekmektedir.

Bütçe hakkının güvenceye alınması, mali disiplinin hükümetlerden bağımsız olarak kalıcı bir şekilde uygulanması, maliye politikası kaynaklı belirsizliklerin bertaraf edilmesi, kamu mali yönetiminin şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uyumlu olmasının sağlanması için mali kurallar özellikle son 20 yıllık dönemde yaygınlaşmıştır. Nitekim IMF verilerine göre 2021 yılsonu itibarıyla 105 ekonomide en az bir adet mali kural uygulanmaktadır (Grafik 5).

Grafik 5 – Dünyada Mali Kural Uygulaması (2021)



Kaynak: IMF, Fiscal Rules Dataset, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

Mali kurallar bütçe harcamaları, bütçe gelirleri, bütçe dengesi ve borç stokundan bir veya birden fazlasına ilişkin olarak belirlenebilmektedir. Öte yandan mali kurallar ulusal ölçekte geçerli olabildiği gibi Avrupa Birliği örneğinde olduğu gibi uluslar üstü yapılar tarafından belirlenebilmekte ve çok sayıda ülkenin yer aldığı ekonomik ve parasal birlikler için de bağlayıcı olabilmektedir.

Öncelikle gelişmiş ülkelerde hayata geçirilmiş olan mali kurallar zaman içinde giderek artan bir şekilde gelişmekte olan ülkeler ve yükselen ekonomiler tarafından da uygulanmaya başlamıştır. IMF verilerine göre mali kurala sahip olan ülkelerde ortalama olarak üç farklı mali kural bulunmaktadır. Bu kapsamda 93 ülkede bütçe dengesi, 85 ülkede borç stoku, 55 ülkede bütçe harcaması, 17 ülkede ise bütçe geliriyle ilgili olarak mali kural belirlenmiştir. En yaygın kurallar, bütçe harcamaları ve/veya bütçe dengesi üzerindeki operasyonel limitlerle birlikte bir borç kuralının bir kombinasyonundan oluşmaktadır.

Türkiye’de ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bütçeye ilişkin prosedürler belirlenmişken herhangi bir mali kural bulunmamaktadır. Öte yandan, 4749 sayılı Kanunda yıllık borçlanma limiti, ikrazen ihraç edilebilecek devlet iç borçlanma senetleri limiti, Hazine tarafından sağlanacak garantilerin limiti konusunda çeşitli maddeler yer alsa da yukarıda da ifade edildiği üzere bu düzenlemeler mali kural değil, destekleyici kural olarak niteliğindedir. Benzer şekilde 5393 sayılı Belediyeler Kanununun 68. maddesi ile belediye borçları düzenlenmiştir. Bu kapsamda dış borcun sadece yatırım projelerinin finansmanında kullanılabileceği ve faiz dahil iç ve dış borç stokunun belediyelerde bütçe gelirleri toplamını, büyükşehir belediyelerinde ise gelirlerin bir buçuk katını aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bununla beraber, belediye borçlarına ilişkin bu düzenleme de mali kuraldan öte mali disiplini destekleyici nitelikteki bir tedbirdir.

Genel olarak mali kuralların yasal dayanağını ulusal ölçekte anayasa, bütçe çerçeve kanunu ya da mali sorumluluk kanunu gibi üst seviyede düzenlemeler; Avrupa Birliği, Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Topluluğu, Doğu Afrika

Ekonomik ve Parasal Birliği ve Doğu Karayip Para Birliği gibi yapılarda ise uluslararası anlaşmalar oluşturmaktadır. Buna karşılık Türkiye’de maliye politikasının dayanağını Anayasanın bütçe ve kesin hesapla ilgili 161. maddesi oluşturmakla beraber söz konusu madde bütçenin ve kesin hesabın hazırlanması, sunulması ve görüşülmesine ilişkin esasları içermektedir. Ancak, Anayasa’da maliye politikasının hedef ve temel ilkelerine ilişkin bir çerçeve yer almamaktadır. Dolayısıyla hükümetler yıllık olarak bütçe hazırlamak ve Meclise belirlenen süreler ve şekillere uygun olarak sunmak kaydıyla geniş bir inisiyatif alanı içinde ekonomi ve maliye politikası tercihlerini oluşturup uygulama esnekliğine sahip bulunmaktadır. Nitekim TBMM’de yeterli çoğunluğa sahip olan hükümetler 4749 sayılı Kanundaki borçlanma limitini son altı yılda dört defa değiştirerek harcama yetkilerini genişletmişlerdir. Dolayısıyla borçlanma limiti tek başına bütçe disiplini ve hesap verilebilirliğin güvence altına alınması için yeterli olmamıştır.

Mali kurallara sahip ülkelerin büyük bir kısmında resmi yaptırım mekanizmaları bulunmaktadır. Genellikle mali kuralların yıllık bütçe ve orta vadeli mali çerçeveye entegre edilmesini ve hükümetin mali kural uyumdan sorumlu tutulmasını gerektiren bu mekanizmalar mali kuraldan bir sapma olması durumunda hükümetlerce alınması gereken tedbirleri ve düzeltici eylemleri de içermektedir. Ülkemizde ise mali kural bulunmadığı gibi bütçe hedeflerinden sapılması durumunda herhangi bir yaptırım mekanizması da mevcut değildir ve hükümetler sadece siyasi olarak sorumludur. Bu durum özellikle 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş sonrasında TBMM’nin bütçe denetim yetkisinin kısıtlanmasıyla beraber hükümetin maliye politikasını oluşturma ve bütçe uygulama sürecindeki esnekliğini daha da artırmıştır.

Devletin ekonomide istikrarın sağlanmasına ilişkin görevi dikkate alınarak çok sayıda ülkede bütçe dengesine ilişkin mali kural döngüsel dalgalanmalar gözetilerek oluşturulmuştur. Bu kapsamda döngüsel olarak ayarlanmış açık limitleri, yapısal dengenin daha zayıf olduğu koşullarda buna uyumlu bir bütçe politikası izlemesini gerektirecek şekilde formüle edilmiştir. Ancak, son on yılda çıktı açığının değerlendirilmesindeki zorluklar, mali kuralı izleme, raporlamada ortaya çıkan gecikmeler ve kamuoyu ile iletişimdeki zorluklar konjonktüre ayarlanmış mali kuralların giderek azalması sonucunu doğurmuştur.

Türkiye de konjonktür etkisini dikkate alan bir mali kuralı 2010 yılında TBMM gündemine getirmiş ancak kanun tasarısı iktidardaki parti tarafından hayata geçirilmemiştir⁵. Söz konusu kanun tasarısındaki mali kural kamu açığının milli gelire oranı üzerinden tanımlanırken bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğu ve konjonktürün etkisi dikkate alınarak $[\Delta a = y (a-1-a^*) + k (b - b^*)]$ ⁶ şeklinde formüle edilmiştir. Öte yandan aynı dönemde Sırbistan da IMF programı kapsamında benzer bir formülle $(dt = dt-1 - a(dt-1-d^*) - b(gt-g^*))$ ⁷ tanımlanan konjonktürel bütçe dengesi ve borç stokuna ilişkin iki mali kural tanımlamıştır. Ancak açık kuralı çok karmaşık bulunduğu, uygulamada güçlükler yaşandığı ve kuralın anlaşılması asgari bir matematik ve ekonomi bilgisi gerektirdiği için siyasetçiler ve kamuoyu tarafından göz ardı edilmiş ve sadece borç stoku üzerindeki limit mali

⁵ <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/babacan-mali-kural-orucunda,Sdh5HnMOA0Sg98hcgArs2A>

⁶ Δa : kamu açığındaki uyarılama/GSYH, $a-1$: bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı/GSYH, a^* : orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı/GSYH, b : GSYH reel büyüme hızı, b^* : GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması, y : kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı, k : döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı. (y ve k katsayıları negatif rakamlardır. Δa ’nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı gösterir).

⁷ dt ve $dt-1$, t ve $t-1$ yıllarında GSYH’nin yüzdesi olarak bütçe açıklarını, d^* hedeflenen uzun vadeli bütçe açığının GSYH’ye oranını, gt t yılındaki reel GSYH büyüme oranını ve g^* potansiyel büyüme oranını temsil etmektedir.

kural olarak dikkate alınmıştır⁸. Bu bağlamda basit ve anlaşılır olması mali kuralların kabul görmesi ve çapa rolü üstlenmesi bakımından önemlidir.

Mali Konsey Nedir ve Neden Önemlidir?

Kurallı kamu mali yönetiminin mali kurallar kadar önemli bir diğer unsuru ise mali konseydir. Hükümetlerin seçim dönemlerine endeksli kısa vadeli öncelikleri nedeniyle orta vadeli kamu maliyesi hedeflerini esnetme eğilimi içinde olması ve bunun zaman zaman önemli ve kalıcı sapmalara yol açması sıkça görülen bir durumdur. Bu nedenle maliye politikalarının güvenilirliğini güçlendirmek için bir kamu maliyesi gözlemcisi olarak görevlendirilen mali konseyler partiler üstü ve çeşitli yetkilerle donatılmış, bağımsız teknik organlardır. IMF verilerine göre 2021 yılı itibariyle 49 ülkede mali konsey yapılanması bulunmaktadır⁹. Özellikle 2008 krizi nedeniyle pek çok ülkede mali kuraldan sapmalar görülmesinin de etkisiyle son on yıllık dönemde mali konseylerin sayısı iki katına çıkmıştır. Bu kapsamda uluslar üstü mali kuralların izlenmesi için 2015 yılında Avrupa Mali Kurulu oluşturulmuş ve takip eden yıllarda başta Latin Amerika'da ve doğu Avrupa'da olmak üzere pek çok gelişmekte olan ve yükselen ekonomide mali konseyler kurulmuştur.

Mali konseyler, orta vadeli mali planları ve hükümetlerin bu kapsamdaki performansını değerlendirmek, makroekonomik hedeflere ve bütçe tahminlerine ilişkin bağımsız değerlendirmelerde bulunmak, mali kuralların uygulanmasını izlemek, gerektiğinde hükümetin düzeltici önlemleri hayata geçirmesini izlemek ve bu önlemlerin maliyetlerinin belirlenerek kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini tespit etmek, mali şeffaflığın geliştirilmesine ve mali istikrarın desteklenmesine yardımcı olmak gibi görevleri olan partiler üstü, idari bağımsızlığı olan kamu kuruluşlarıdır. Mali kuralı izleme fonksiyonlarının yanı sıra mali konseyler genellikle maliye politikasının belirlenmesine katkı yapmakta, makroekonomik değerlendirmelerde bulunmakta ve ekonomi politikalarının analizini de yapmaktadır.

Mali konseylerin pek çoğu ABD gibi başkanlık sisteminin geçerli olduğu ülkelerde ortaya çıktığı şekliyle yasama organına bağlı parlamenter bütçe ofisleri olarak, ya da operasyonel açıdan bağımsız yürütmeye bağlı birimler şeklinde faaliyet göstermektedir. Bunun yanı sıra yüksek denetim kurumuna bağlı mali konseyler de bulunmaktadır. Mali konseylerin bağımsızlığı ve yetkileri genellikle mali sorumluluk yasalarıyla belirlenmiştir.

Genel olarak mali konseylerin yasal düzenleme yapma veya yürütme yetkisi bulunmamakla beraber Birleşik Krallıkta mali konsey statüsündeki Bütçe Sorumluluğu Ofisi, bakanlıklar dışında bir kamu kurumu olarak hükümet için resmi tahminler yaptığı için yürütme işlevine de sahiptir. Diğer ülkelerdeki uygulamalara paralel olarak Bütçe Sorumluluğu Ofisi operasyonel olarak bağımsızdır.

Mali konseylerin mevcudiyeti mali kuralların çapa olma fonksiyonunu güçlendirirken, şeffaflığın geliştirilmesine ve mali istikrarın desteklenmesine yardımcı olmaktadır. Buna ilaveten mali konseyler popülist tercihlerle orta ve uzun vadeli mali sürdürülebilirliği risk altına sokabilecek taahhütlerin önlenmesinde ve bu kapsamda ortaya çıkabilecek maliyetlerin sınırlanmasındaki rolü nedeniyle maliye politikasının ve genel olarak hükümetlerin itibarının yükselmesine katkıda bulunmaktadır.

⁸ Begovic, B., Marinkovic, T., Paunovic, M. (2016) A Case for Introduction of Numerical Fiscal Rules in Serbian Constitution, FC Research Paper 16/02 http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrzivacki-radovi/A_case_for_introduction_of_numerical_fiscal_rules_in_Serbian_constitution_FC_research_paper.pdf

⁹ IMF Fiscal Council Dataset <https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>

Sonuç

4749 sayılı Kanunun 5. Maddesi ile kamu maliyesinde ve bütçe uygulamasında disiplin sağlanması amacıyla ek bütçelerle değiştirilemeyecek bir borçlanma limiti oluşturulmuştur. Ancak 4749 sayılı Kanuna eklenen geçici maddelerle 2017-2022 döneminde dört defa arttırılan borçlanma limiti fiilen işlevsiz hale gelmiştir. Bu bağlamda borçlanma limitinin tek başına orta ve uzun vadeli mali hedeflere ulaşılmasında ve mali sürdürülebilirliğin güvence altına alınmasında yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla maliye politikasının istikrar, kaynakların etkin dağılımı ve gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi orta ve uzun vadeli hedeflerine ulaşılmasını teminen kısa vadeli önceliklerin ve popülist tercihlerin orta-uzun vadeli mali sürdürülebilirliği risk altına sokmayacağı, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin yanı sıra öngörülebilirliğin artacağı kurallı bir kamu maliyesi modeline geçilmesi zorunlu görülmektedir.

Anayasa ya da üst düzey hukuki normlarla güvence altına alınmış kalıcı bir yasal düzenleme ile rakamsal hedefleri içeren ve bu hedeflerden bir sapma olması durumunda düzeltici tedbirleri içeren bir ya da birden çok mali kural çapa fonksiyonu üstlenerek sadece maliye politikasının değil genel olarak ekonomik politikasının etkinliğini artıracaktır. Uluslararası uygulamalar bütçe açığı ve borç stoku üzerinden tanımlanan, basit ve kamuoyunca kolaylıkla takip edilebilen mali kuralların amaca uygunluğuna işaret etmektedir.

Öte yandan, borçlanma limitinin sıklıkla değiştirildiği dikkate alındığında mali kuralların izlenerek bütçe performansının kamuoyuna raporlandığı, hükümetin makroekonomik hedefleri ve bütçe tahminlerinin değerlendirildiği bağımsız bir teknik organ olarak mali konsey kurallı kamu mali yönetiminin önemli bir unsurudur. Nitekim mali kuralların işleyişini güvence altına alan mali konseyler dünyada giderek yaygınlaşmış ve geçtiğimiz on yıllık dönemde sayıları iki katına çıkmıştır.

Bu değerlendirmeler ışığında 4749 sayılı Kanundaki borçlanma limitinin yanı sıra kısa vadede 5018 sayılı Kanunda yapılabilecek bir düzenleme ile bütçe açığını ve borç stokunu içerecek şekilde orta ve uzun vadeli sürdürülebilirliği güvence altına alan mali kurallar belirlenmesi ve bu mali kuralları izlemek için tercihen TBMM bünyesinde bağımsız bir mali konseyin oluşturulması maliye politikası kaynaklı belirsizlikleri ortadan kaldıracak ve kamu mali yönetiminin şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uyumlu olmasını sağlayacaktır.