

te pav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Mali Kural Nasıl İşler?

Emin Dedeođlu
Yönetişim Etüdleri Direktörü

TEPAV Politika Notu
Mayıs 2010

Mali kural nasıl işler? Önce kamu mali yönetim sistemimiz mali kurala hazır hale getirilmelidir

Mali Kural ile ilgili Kanun Tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne gönderildi. Mali kural ile ilgili ilk değerlendirme notları 2007 yılında TEPAV web sitesinde belirdi¹. Unutanlara hatırlatarak başlayalım, isterseniz. Biz o zamanlar, IMF sonrası dönemde, Türkiye'nin önündeki seçeneklerden birinin de mali disiplini mali kural uygulamasına bağlamak olduğunu söylemiştik. Hatta Brezilya'nın Mali Sorumluluk Kanunu ile ilgili ilk notumuzu da o vakit yayımlamıştık. Sonra küresel kriz geldi. Dünya değişti. Bu arada, Türkiye, IMF ile anlaşmak yerine bir mali kural uygulamasını tercih edeceğini bir süre önce açıkladı. Küresel krizin yol açtığı bütçe tahribatını zaman içinde telafi edebilmek için mali kural uygulaması önem taşıyor. Bu hafta ise, Mali Kural Kanun Tasarısı nihayet TBMM'ye gönderildi.

Şimdi yapılması gereken ikidir: Önce Türkiye'de 2001'den beri kamu maliyesi alanında atılan adımlar, elde edilen kazanımlar ve eksik kalanları vurgulamak gerekmektedir. Bu çerçevede, kamu mali yönetim sisteminin nasıl bir mali kural uygulamasına zemin oluşturabileceği konusunda bir kanaat oluşturmak mümkün olabilir. İkincisi ise elbette hazırlanan Kanun Tasarısı'nın elde edilebilecek olanın ne kadarını hedeflediğini ele almak olmalı. Böylece daha önce Mali Kural Notları serisinde Ümit Özlale'nin kaleme aldığı, mali kural uygulamasının genel çerçevesini ve kuramsal temellerini ele alan notu tamamlayıcı bir değerlendirme yapmaya imkan veren bir seri ortaya çıkmış olacak. Bu notta, Türkiye'de kamu mali yönetimi konusunda son dönemde alınan mesafeyi ve gelinen noktayı ana hatları ile tasvir etmek istiyoruz. Ortada etkileyici bir gelişme olduğu açık, ama kamu mali yönetim sistemindeki yeniden yapılanma sağlıklı bir mali kural uygulaması için şu anda yeterli değildir. Mali Kural Kanun Tasarısı tam da bu eksiklikleri dikkate alarak, aşağıda değineceğimiz birkaç konuda atılması öngörülen olumlu bazı adımları içermektedir. Bu iyidir. Mali kural uygulamasının selameti Tasarı'da atılacağı vaat edilen adımların atılması ile yakından alakalı olacaktır. İsterseniz önce kurumsal altyapı bahsinde hala yapılması gerekenleri bir sıralayalım. Ondan sonra da Hükümet'in TBMM'ye gönderilen Taslak'la ele almaya çalıştığı meseleleri bir çerçeveye yerleştirelim.

Orta Vadeli Program yokken, biz ne yaptık, hatırlayanınız var mı?

Bazen uzun zaman geçmiş gibi gelebilir, ama bundan sadece 7-8 yıl önce ülkemizde henüz orta vadeli program diye bir kavram yoktu. Kurumların harcama tahminleri ve gelir projeksiyonları yıllık bazda hazırlanır, müzakere edilir ve bütçelenirdi. Genellikle amaç, açığı bir önceki yıla oranla ve gelecek yıla ilişkin makro tahminleri dikkate alarak minimumda tutmak olurdu. Kamu maliyesi açısından bakıldığında her yıl dünya yeniden kurulur, dengeler yeniden çatılırdı. Normal zamanlarda² kamuoyuna açıklanmış ve taahhüt edilmiş bir mali büyüklüğe ilişkin önceden belirlenmiş, ileriye yönelik bir hedef koyma geleneğimiz de yoktu.

Kuşkusuz kamu mali yönetimine ilişkin tek problem bu da değildi. Kamu mali disiplini özellikle 80'ler 90'lar boyunca büyük oranda göz ardı edildi. 90'ların ikinci yarısından sonra bazı iyileştirmeler yapılsa da mali disiplinin önemini 2001 kriziyle zor yoldan anladık ve kamu mali yönetimimizi (neredeyse) baştan aşağı yeniledik. Orta vadeli bir bütçeleme sistemine geçtik, kamu borç yönetimini düzene soktuk, uzun vadeli bir IMF programının da katkısıyla borç stokumuzu kontrol altına aldık. Türkiye

¹ TEPAV Bülten, Haziran 2007.

² Elbette IMF ile yapılan programlarda çok yıllık ve genellikle birden çok hedef ve kısıtları olan bir program uygulanıyordu. Ancak program bittiğinde tekrar eski uygulamalara geri dönülüyordu.

kamu mali yönetimi ve bütçe kontrolü açısından önemli bir mesafe katetti. Öncelikle nereden nereye geldiğimizi hatırlamakta fayda var.

Mali kural nasıl işler?

Küresel krizin de etkisiyle 2007 yılından itibaren bozulan mali dengeleri düzeltmek üzere bu defa Hükümet mali disiplini orta vadede sağlamaya yönelik bir mali kural uygulamasını başlatmak istiyor. Getirilen Kanun Tasarısı'nın ana amacı böyle açıklandı. Açıklanan kural, belli bir zaman sürecinde ve ekonomik aktiviteyi dikkate alacak şekilde bütçe açığının ortalamada %1 seviyesinde sabit tutulmasını öngörüyor. Bir kere baştan şunu belirtmekte fayda var: Mali disipline vurgu yapması ve Hükümet'in kendine kural koyma arzusunu beyan etmiş olması açısından bu girişim önemlidir. Önemli olduğu için daha yakından ve ayrıntılı bir biçimde incelenmelidir.

Bu serinin ilk notunda da belirtildiği gibi, mali kuralla sihirli araç gibi bakmamak gerekir. Mali kurallara ilişkin yapılan çalışmalar mali kuralların etkili olması için bazı önkoşulların var olması gerektiğinin altını çizmektedir.³ Bunların ilki yeterli mali yönetim alt yapısıdır: Ayrıntılı malumat ve veri sağlayan güvenilir bir muhasebe sistemi, temel bütçe büyüklüklerini gerçekçi bir şekilde tahmin edebilme kapasitesi, kapsamlı ve zamanlı bütçe raporlama sistemi-faaliyet raporları, kapsamlı iç ve dış denetim sistemi.

İkinci unsur ise zamanlama ile ilgilidir: Birçok ülkede mali kurallar çok daha kapsamlı bir reform uygulamasının son parçası olarak hayata geçirilmiştir. Aynı husus Meclis'e sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde de dile getirilmektedir. Bu reformlar mali yönetimin yapı taşlarını oluşturmaktadırlar. Bu yapı taşlarından bazıları eksikse o zaman kuralların uygulamasında da sıkıntı çıkma olasılığı yüksektir. Öte yandan araştırmacılar maliye politikasının itibarında kurallardan çok bu kapsamlı reformu ve mali disiplini kurumsallaştırmayı hedefleyen siyasi iradeyi ön plana çıkartıyorlar. "Eğer gerçekten kapsamlı reformları yapıp mali disiplini sağlamaya kararlı bir siyasi irade varsa kurallar olmasa da olur, eğer böyle bir siyasi irade yoksa kurallar da işe yaramazlar".⁴

Üçüncü unsur mali kuralın yapısı, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yaptırımlarla ilgili düzenlemelerin niteliğidir. Eğer mali kuralın "çıpa" işlevi görmesi bekleniyorsa yukarıdaki unsurların yanı sıra hangi değişkenin üzerine konulduğu, nasıl bir kısıt getirdiği, nasıl izlenip hangi yaptırımlarla güçlendirildiği de önemlidir.

Şimdi bu unsurları teker teker ele alıp Türkiye'nin nerede durduğuna bir bakalım:

Şerden hayır çıktı: 2001 krizi, kamu mali yönetim sistemimizi yeni baştan tasarladı

Yukarıda da ifade edildiği gibi, Türkiye, 2001 krizinden sonra, kamu mali yönetimi sistemini yeni baştan tasarlamıştır. 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 kurumsal alt yapısı güçlendirilmiştir. Mart 2002 tarihli, 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile, kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve

³ IMF, Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, December 16,2009. Pg.11-12

⁴ Allen Schick, The Role of Fiscal Rules in Budgeting, OECD Journal of Budgeting, Vol:3 No:3, 2003. Pg.9

Türkiye kamu maliyesi tarihinin, daha geçenlerde kaldırılan, ilk mali kuralı getirilmiştir. Nisan 2002 tarihli, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarında yeni baştan tasarlanmıştır. Bunların yanı sıra enerji-tarım, sağlık, sosyal güvenlik gibi sektörel alanlarda da, kamu maliyesi sisteminde şeffaflığı amaçlayan oldukça kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir.

Bütün bu reformlar çok kısa sürede tasarlanmış ve kısa sürede de uygulamaya geçilmiştir. Bu reformlar küçümsenmemesi gereken ve dünyaya da örnek olabilecek nitelikte uygulamalardır. Şu anda gelinen duruma bakıldığında kamu mali yönetim reformunun özellikle bütçe süreçlerinde başarı ile uygulandığını söylemek mümkündür. Sonuç olarak, 2002-2007 yılları arasında, önemli ölçüde bir mali disiplinin sağlandığı uygulama sonuçlarından gözükmektedir.

Kalitesiz mali intibak mali kural için problemdir

Ancak sağlanan mali disiplinin kalitesinin dolayısıyla sürdürülebilirliğinin de tartışıldığını hemen eklemek gerekir⁵. Mali intibakın kalitesi ile ilgili eleştiriler, esas olarak, mali uyumun, ağırlıklı olarak, dolaylı vergiler artırılarak gerçekleştirildiğine, harcamalarda azalma olmadığına; artma eğilimi gösteren zorunlu harcamalar (personel, sosyal güvenlik, sağlık vb.) karşısında eğitim ve kamu yatırım harcamalarından tasarruf etmek suretiyle faiz dışı harcamaların kontrol altında tutulmaya çalışıldığına, bunun da uzun vadede sürdürülebilir olmadığına işaret etmektedir. Bütçenin harcama toplamını kontrol edemeyip, gelirleri sürekli harcama toplamına intibak ettirmek mali disiplini sağlamak değildir. Mali disiplin doğrudan harcama disiplini ile alakalıdır. Bu çerçevede, mali intibakın kalitesi ile ilgili eleştirilerde gerçeklik payı olduğunu kabul etmek gerekir.

Peki, mali kural açısından bu ne anlama gelmektedir? Bu durum, mali kurala uyum çerçevesinde kaynak dağılımını iyice bozacak önlemlere başvurulması riskini doğurmaktadır. Örneğin harcamalardan tasarruf edecek bir alan kalmaması nedeniyle vergilerde artış yoluna gidilmesi böyle bir risktir. Nitekim, 2010 yılı programı yakından incelendiğinde, merkezi yönetim bütçesinde, faiz dışı harcamaların bir önceki yıla oranla aynen bırakılmış (hatta çok az da olsa artış yapılmış) olmasına rağmen vergi gelirlerinin milli gelire oranla %1,5 artırıldığı görülmektedir. 2010 yılı programında dolaylı vergiler bir önceki yıla oranla % 24 artırılırken doğrudan vergiler %8 oranında artmaktadır⁶. Öyle gözükmektedir ki harcamalarda ciddi yapısal önlemler alınmadığı sürece mali uyumun en önemli aracı vergiler, özellikle de dolaylı vergiler olacaktır. Bütçenin yapısı dikkate alındığında, mali kuralın bütçe açığına değil faiz dışı harcamalara konulması gereği herhalde açıklıkla ortaya çıkmaktadır⁷.

Muhasebe sisteminin eksiklikleri, mali kuralın gerektirdiği programlar arası önceliklendirmeyi zorlaştıracaktır

İkinci temel “alt yapı” sorunu orta vadeli program uygulamasından kaynaklanmaktadır. Doğrudan mali raporlama ve şeffaflıkla ilgilidir. Öncelikle 2001 krizinden sonra uygulanan istikrar programı mali şeffaflıkla ilgili kamunun yükümlülüklerini önemli ölçüde artırmıştır. Ancak bu alanda halen yapısal ve davranışsal diyebileceğimiz önemli bazı sorunlar bulunmaktadır.

⁵ Hakkı Hakan Yılmaz, **İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu:2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi**, TEPAV | Yönetişim Etütleri, Nisan 2007

⁶ DPT, 2010 Yılı Programı, pg. 52-60

⁷ IMF Country Report, No. 07/364, 2007; Selected issues, pg. 17, Davide Lombardo, Should Turkey Adopt a Fiscal Rule?

Önce yapısal olanla başlayalım: Muhasebe sistemi ve analitik bütçe kod yapısı kurumsal, ekonomik ve sektörel alanda makro bilgiler sunmakla beraber, “program” bazında eksik malumat içermektedir. Harcamaların stratejik önceliklere göre yapılması ancak bu önceliklerin program bazında muhasebeleştirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi ile mümkündür. Ancak sistem henüz programlar bazında çalışmamakta, hala büyük ölçüde tekil harcama kalemleri bazında yürütülmektedir.

Bunun mali kural açısından yaratacağı problem yine kaynak dağılımı ve etkinlikle ilişkilidir. Program bazında bütçeleme yapılmaması, harcama kalemi bazında değerlendirme, müzakere etme ve tasarruf etme geleneğinin sürdürülmesi harcama etkinliğini azaltacaktır. İlk değerlendirmede bir hata yapılırsa, hatadan dönmeyi de zorlaştıracaktır.

Bununla ilişkili diğer bir sorun da programların veya politika değişikliklerinin tam olarak maliyetlendirilememesidir. Yeni bir program ve programı oluşturan faaliyetlerin bütün maliyet unsurları bütçeleme aşamasında hesaplanamazsa mali kural uygulamasını destekleyecek orta vadeli tahmin yapabilme kapasitesi eksik kalacaktır. Bu konu aşağıda orta vadeli programa ilişkin sorunlar kapsamında da ele alınmaktadır.

Davranışsal problemimiz ise, kamu muhasebesindeki ertelenmiş yükümlülükler uygulamasıdır. Ertelenmiş yükümlülük genellikle yıl sonunda bütçe açığını olduğundan küçük göstermek amacıyla harcama hukuken tahakkuk etmiş olmasına rağmen bütçe gideri olarak gösterilmemesidir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için TEPAV Mali İzleme Raporları incelenebilir.⁸ Mali Kural Kanun Tasarısı'yla bu konuda bazı olumlu düzenlemeler yapılması öngörülmüştür.

Kamu hesapları şeffaflaşmadan mali kural olmaz

Şeffaflık ve mali disiplin açısından hala sorunlu bazı uygulamalar da mali kuralın uygulamasında etkin kaynak dağılımı için sorun yaratacak niteliktedir. Bunların kısa bir listesi aşağıda ayrıca yer almaktadır:

A-Harcamalar açısından

- Toplu Konut İdaresi önce 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu kapsamı dışına daha sonra da İhale Kanunu kapsamı dışına çıkartılmıştır. Özellikle İhale Kanunu dışında hala önemli sayıda kuruluş bulunmaktadır. Özellikle TOKİ uygulaması yalnızca kamu mali yönetimi sistemi ve devletin bilançosu açılarından değil, Rekabet Kanunu uygulamaları açısından da problemlidir.
- Belediyeler ve Belediye İktisadi Teşekkülleri konusunda zamanında, kapsamlı malumat edinilmesinde sıkıntı vardır.
- Harcamacı kuruluşların büyük bir kısmı yılsonu faaliyet ve mali raporlarını üret(e)memektedirler.
- TBMM'ye sunulan bütçe dokümanları sayı ve veri itibariyle çok olmakla birlikte malumat içeriği itibariyle yetersiz, analizden yoksundur.
- Zaman zaman bütçe ile ilişkilendirmeksizin harcama yapılmaktadır. Çalışanların Tasarrufa Teşvik Hesabı ve Konut Edindirme Yardımı ödemeleri bu şekilde yapılmıştır. (Mali İzleme Raporu Haziran Temmuz Ağustos 2008)

⁸ Örneğin Mali İzleme Aralık 2007 raporunda ağırlıklı olarak sağlık harcamalarının bu yolla ertelendiği ifade edilmektedir.

- Personel ve faiz ödeneklerinden yedek ödeneye oradan da diğer ödeneklere aktarma yapılması suretiyle ve bilahare Sayıştay'dan tamamlayıcı ödenek olarak cari yıl açığı düşük gösterilmektedir. (Mali İzleme Aralık 2009)

B- Gelir açısından

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu(TMSF)'nden Hazine'ye aktarılan kaynaklar, borçlara mahsup edileceğine gelir kaydedilmiştir. (Mali İzleme Aralık 2009)
- İşsizlik fonu gelirlerinin bir kısmı yatırım harcamalarını finanse etmek üzere bütçeye aktarılmıştır. Daha önce zaten kamu gelirleri arasında sayılan bir kaynak böylece tekrar gelir olarak kaydedilmiştir.
- Vergi harcamaları henüz şeffaf bir şekilde ayrı olarak gösterilememektedir.

C-Borç idaresine yönelik işlemler açısından

- 25 Haziran 2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile getirilen borçlanma limiti yükseltilmiştir. Bilindiği gibi söz konusu borçlanma limiti sadece bütçe açığının finansmanı amacıyla borçlanma yapılabileceğini öngörmekteydi. Oysa yapılması gereken ek bütçe çıkartılmasıydı. (Nisan 2009 Mali İzleme Raporu)
- Bazı kamu kuruluşlarına önceden yapılan dış borç ikrazlarına ilişkin Hazine alacakları bütçe ile ilişkilendirilmeden silinmiş veya borçlara mahsup edilmiştir. (Mali İzleme Mart 2006)
- 4749 sayılı Kanun'da bazı kurumların dış borç kullanımlarının bütçeleştirilmemesini sağlayacak şeffaflık açısından bazı sakıncalı değişiklikler yapılmıştır. (Mali İzleme Kasım 2006)

Mali Kural Kanun Tasarısı'nda bütçe ile ilişkilendirilmeksizin borç ve alacak mahsubu yapılması ve borçların silinmesi yasaklanmaktadır. Kuşkusuz bu olumlu bir gelişmedir.

Orta vadeli harcama programı uygulanamadan mali kural olmaz

Öte yandan mali kural açısından önemli bir sorun alanı, orta vadeli harcama programının henüz tam olarak uygulanmamasıdır. Bilindiği gibi orta vadeli harcama programı gelecek yıllara ilişkin makro değişkenlerin tahmin edilmesi, bu değişkenlerle ilişkili olarak mali büyüklerin yukarıdan aşağıya tahsisi, belli sektörel ve tematik önceliklerin harcamacı kuruluşlarca belirlenmesi ve ödeneklerin bu sektörel ve tematik önceliklere göre, ilgili kuruluş ve Maliye Bakanlığının müzakereleri sonrasında, dağıtılması esasına dayanır. Harcamacı kuruluşlar kendilerine verilen harcama tavanları içinde kalmak kaydıyla kendi stratejik önceliklerini programlar haline getirerek 3 yıllık bütçe teklif ve tahminlerini hazırlarlar. Daha sonra bütçe teklifleri yatırımlarla ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), diğer harcama kalemleri açısından da Maliye Bakanlığı ile müzakere edilerek son haline getirilir ve Yüksek Planlama Kurulu (YPK)'nda tartışıldıktan sonra TBMM'ye sunulur.

Bu sürecin sorunlu alanlarından **ilki** gelecek yıllara ilişkin tahminlerin yapılması ve bunlarla tutarlı mali büyüklüklerin belirlenmesi sürecidir. Makro ekonomik tahminlerin dayandığı varsayımlar, geçmiş yıllarda yapılan tahminlerle geçişmelerinin farkları ve sapmaların nedenleri vb. konularda yok denecek kadar az analitik bilgi vardır. Mali kural uygulaması çerçevesinde, örneğin, Brezilya'da orta vadeli program bu tür sapmalar, geçmiş dönem uygulama performansı konusunda analizleri içerecek bir biçimde yayımlanmaktadır. Türkiye'de orta vadeli harcama programından sapmalar oldukça

büyüktür. Ama bunun nedenleri konusunda bir değerlendirme veya analiz yoktur.(Bkz. Ek 1) Mali Kural Kanun Tasarısı'nın 6.maddesi ile bu eksikliğin giderilmesi öngörülmüştür.

Sektörel programlar bazında maliyetlendirme yoksa, önceliklendirme; o yoksa, orta vadeli harcama programı olmaz

Orta vadeli harcama programı ile ilgili diğer temel mesele sektörlere ilişkin politikaların programlara⁹ dönüştürülerek önceliklendirilmemesi ve maliyetlendirilmemesidir. Bunlar yapılmadığı için sektörel politikaların ne ölçüde bütçe tahminlerinde yer aldığı veya alacağı, politika/program değişikliklerinin mali açıdan etkilerini önceden kestirmek mümkün olmamaktadır. İdeal olarak; orta vadeli program çerçevesinde öncelikle hiçbir politika değişikliği olmadığı durumda bütçenin 3 yıllık tahminini, "mevcut durumu" (base-line) olarak hesaplamak, daha sonra yeni politikaları ve programları veya eski politikalarda değişikliklerin "mevcut duruma" etkilerini bulmak gerekmektedir. Aynı şekilde harcamacı kuruluşlar da çoğunlukla kendi sektörel stratejilerini orta vadeli bir harcama programına dönüştürememektedirler. Bu da mali açıdan belirsizliğe katkı yapmaktan öte kaynak dağılımına ilişkin ciddi bir etkinlik problemi yaratmakta ve mali kural açısından ciddi bir belirsizlik kaynağı olmaktadır. Mali Kural Kanun Tasarısı'nda orta vadeli plan ve mali plan birleştirilerek, bunların "yürürlükte bulunan ve yürürlüğe konulacağı açıklanmış olan politikalar ile mali ve ekonomik görünüm üzerinde etkili olabilecek diğer önemli gelişmeler dikkate alınarak " hazırlanması öngörülmüştür. Bu ifadenin uygulamada neye tekabül edeceğini yakından izlemekte fayda vardır.

Mali kuralın gücü kurala uyumu izleyen otoritenin kredibilitesi kadardır

Mali kuralın nasıl izleneceği, ne tür yaptırımlara tabi olacağı meselesi ele alınması gereken son noktadır. Kuşkusuz herhangi bir kuralın etkinliği nasıl bir izleme ve yaptırım sürecine tabi olacağı ile yakından ilişkilidir. Mali kurala uyumun bütçenin planlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında dikkate alınması gerekmektedir. Bütçe planlaması aşamasında sorunlar olduğunu yukarıda gördük. Uygulaması aşamasında da problemler olduğunu söylemek gerekir¹⁰. Merkezi yönetim, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve KİT'lerden oluşan birimlerin karmaşık mali işlemlerinin Mali kural açısından izlenmesi ve yaptırımlara tabi olması mevcut mevzuat açısından problem oluşturmaktadır. Bu tür izleme ve yaptırımlar "Mali Sorumluluk" kanunları denilen ve mali hedeflerin tutturulması açısından maliye bakanlıklarına ciddi denetim ve yaptırım yetkileri veren kanunlar tarafından düzenlenmektedir. Mali sorumluluk kanunları, mali kural uygulayan ülkelerin üçte birinde uygulanmaktadır¹¹. Örneğin Brezilya'da 2000 yılından beri mali sorumluluk kanunu uygulanmaktadır. Bu kanununda yer alan disipline edici hükümlerin önemli bir kısmı Türkiye'de yoktur.¹²

Brezilya Mali Sorumluluk Kanunu (MSK) Türkiye'de en az 4-5 farklı kanun ve o kadar da yönetmelik tarafından düzenlenen mali sorumluluk niteliği taşıyan kuralları tek bir kanun olarak ve ayırım

⁹ Programlar belirli bir amaca yönelik olarak birden çok yılı kapsayan, birden çok kuruluşu da içerebilen, anlamlı bir bütünlük oluşturan harcamaların toplamıdır. Örneğin: Sigara ile mücadele, aile hekimliği, okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması vb. tipik olarak program niteliğindedir.

¹⁰ Ülkemizde merkezi yönetim kuruluşlarında ve özellikle de yerel yönetimlerde mevcut kapasite henüz iç denetim sisteminin tam olarak uygulanması açısından yeterli değildir. Bunun da önemli bir mali risk taşıdığını belirtmek gerekir.

¹¹ IMF, a.g.e.,

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. EK 2

gözetmeden her düzey organ için düzenlemiştir. Bu anlamda yaptırımlar ve raporlama zorunlulukları ile birlikte daha bütüncül bir yaklaşım sergilemektedir.

Brezilya MSK, belli limitlerin üzerine çıkan kuruluşların limitin altına geri dönüşü için yeniden yapılanmayı zorunlu kılmış ve bu hükmü cezai yaptırımlarla desteklemiştir. Türk mevzuatındaki yaptırımlar bu nitelikte değildir. Türk mevzuatında yaptırımlar ya belirsizdir veya sadece tahsilatı kolaylaştırmaya yöneliktir. Yaptırımların ne kadar önemli olduğunu AB'nin İstikrar ve Büyüme Anlaşması'nın içine düştüğü hazin durum göstermektedir.

Mali sorumluluk kuralları genellikle 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 itibariyle bu orta vadeli hedeflerle "çıpa" atar, onlara uyumu mali sorumluluk kanunu çerçevesinde denetlenir. Dolayısıyla Türkiye'de, hem orta vadeli programın, sapmalar nedeniyle, kağıt üzerinde kalması, hem de mali sorumluluk benzeri bir kanunun olması mali kural açısından derin bir kredibilite sorunu doğurmaktadır.

Herhalde ortadaki bu tür uygulama sorunları dikkate alınarak, Mali Kural Kanun Tasarısı'nda bu alanda bazı iyileştirmeler yapılmaktadır. Problemin farkında olmak iyidir. Örneğin, tasarıda mahalli idarelerin "bütçe hazırlama rehberinin" Maliye Bakanlığı görüşü alınarak hazırlanması ve Hazine'nin belediyelerin gelirlerinin %10'unu aşan borçlanmalarında uygun görüşünün alınması hükmü getirilmektedir. Ayrıca KİT'lerin toplamda borçlanma gereği oluşturmamaları ve stratejik plan hazırlamaları öngörülmektedir. Ancak bunların mali kurala uyumu sağlamada etkinlik açısından hiçbirisi mali sorumluluk kanununda olması beklenen ölçüde kesinlik ve yaptırım içermemektedir. İş yine uygulamayın yakından takip etmeye kalmaktadır.

Sayıştay denetimi amaca uygun değildir

Öte yandan uygulama sonrası denetim açısından da sorun vardır. Mali kural uygulama sonuçlarını bu tasarıya göre Sayıştay denetleyecektir. Oysa Sayıştay denetimi hem kapsam itibariyle hem de içerik itibariyle mali kural uygulaması için oldukça yetersizdir. Bu yetersizlik üç ana başlık altında toplanabilir:

1-Bağımsızlık: Mali kural uygulamasının en temel unsuru kurala uyumun bağımsız ve güvenilir olduğuna inanılan bir kurum tarafından sağlanmasıdır. Ancak bu gerçekleştiği oranda mali kuralın güvenilirliği savunulabilir. Bu açıdan bazı araştırmacılar bağımsız mali komisyonlar aracılığıyla bu izlemenin yapılması gerektiğini savunmaktadırlar¹³. Sayıştay TBMM adına denetim yapmakta başkanı ve üyeleri TBMM tarafından atanmaktadır. Ancak siyasi sistemimiz gereği bu, yasanın çoğunluğu olan hükümetin bu seçimde belirleyici olması anlamına gelmektedir. Bu da bağımsızlığın en temel unsurunun olmaması demektir.

2-Kapsam: Sayıştay hukuken belediyeleri denetleme yetkisi olmasına rağmen pratik olarak bu mümkün olamamaktadır. Belediyelerin çok azı gecikmeli olarak denetlenmektedir. KİT'ler ise Sayıştay tarafından değil Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Belediye İktisadi Teşekkülleri ise zaten kapsam içinde değildir.

¹³ Debrun, X., D. Hauner, and M. S. Kumar (2009), "Independent Fiscal Agencies," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No. 1, pp. 44–81.

3-Sayıştay ağırlıklı olarak hukukilik denetimi yapmaktadır. Hukukilik denetimi harcamaların usullere uygun yapılıp yapılmadığına ilişkindir. Sayıştay limitlere uyum açısında da kuşkusuz denetim yapabilir. Geçmişte Hazineyi DİBS ihraç limiti açısından denetlemiştir. Ancak mali kural uygulamasında limit toplam bütçe açığının üzerine konulmaktadır. Tek tek kurumların mali kurala uyum açısından incelenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla denetimin içeriği konusunda da netlik yoktur.

SONUÇ:

Uzun bir süredir tartışılan mali kural uygulamasının nihayet somut bir kanun tasarısına dönüşmüş olması sevindiricidir. Özellikle Yunan krizinin sınırları gerdiği bir ortamda da son derece zamanlıdır. Ayrıca Hükümet'in öncelikli olarak kendisine mali bir kısıt getirmesi de uygundur.

Ancak mali kural uygulamasına geçiş isteğinin, bütçedeki şeffaflığa aykırı uygulamalar, orta vadeli harcama programının henüz bütünüyle uygulanamaması ve bütçenin hem gider hem de gelir tarafındaki yapısal kısıtlar dikkate alındığında bir kamu maliyesi reformu ile birlikte yapılması hızlı kredibilite kazancı açısından daha uygun olurdu. Ayrıca bağımsız izleme-denetim ve yaptırım altyapısının eksik oluşu da uygulamaya ilişkin ciddi soru işaretleri doğurmaktadır.

TBMM'ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı içinde kamu mali yönetimi sisteminin işleyişine ilişkin mevcut aksaklıklardan bir bölümünü gidermeye yönelik bir niyet gözlenmektedir. Bu da ayrıca pozitif bir unsur olarak dikkate alınmalıdır. Ancak Kanun Tasarısı, bu haliyle, Avrupa'daki borç krizinin derinleşeceği beklentilerinin yaygınlaştığı bir ortamda, mali kredibilite inşasını hükümetin ileride alacağı idari kararlara bırakmaktadır. Uygulamayı dikkatle izlemek gerekecektir.

Tablo 1. Orta Vadeli Planlarda (OVP) Öngörülen 1 Yıllık Hedefler ve Gerçekleşmeler, 2006-2009

	1 Yıllık Hedefler**				Gerçekleşmeler				Sapma			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%) *	5	7	5.5	5	6.89	4.67	0.66	-4.74	38%	-33%	-88%	-195%
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	84.1	93.1	112.4	149.2	85.5	107.3	132.03	102.1	2%	15%	17%	-32%
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	122.6	150.3	168.4	234.6	139.6	170.1	201.96	140.9	14%	13%	20%	-40%
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-4	-7.9	-6.4	-6.8	-6.1	-5.9	-5.7	-2.3	53%	-25%	-11%	-66%
İşsizlik Oranı (%)	10	10.5	9.6	9.8	10.2	10.3	11	14	2%	-2%	15%	43%
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyar TL)	160.143	189.877	225.859	259.14	178.1	204.067	227.03	267.275	11%	7%	1%	3%
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net, Milyar TL)	141.822	181.111	206.951	243.592	173.484	190.36	209.598	215.06	22%	5%	1%	-12%
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt, Milyar TL)	130.335	155.248	174.141	198.601	137.48	152.835	168.109	172.417	5%	-2%	-3%	-13%
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	-18.322	-8.766	-18.909	-15.548	-4.643	-13.708	-17.432	-52.215	-75%	56%	-8%	236%

*Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

**2006 yılının değerleri 2006-2008 OVP'den, 2007'nin değerleri 2007-2009 OVP'den, 2008'in değerleri 2008-2010 OVP'den, 2009'un değerleri 2009-2011 OVP'den alınmıştır.

Kaynak: DPT, TÜİK, TCMB, Maliye Bakanlığı

Tablo 2. Orta Vadeli Planlarda Öngörülen 2 Yıllık Hedef ve Gerçekleşmeler, 2007-2009

	2 Yıllık Hedefler**			Gerçekleşmeler			Sapma		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%) *	5	7	5.7	4.67	0.66	-4.74	-7%	-91%	-183%
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	93.7	105.5	124.2	107.3	132.03	102.1	15%	25%	-18%
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	133.7	164.7	184.1	170.1	201.96	140.9	27%	23%	-23%
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-3.5	-7.3	-6.3	-5.9	-5.7	-2.3	69%	-22%	-63%
İşsizlik Oranı (%)	9.8	10.6	9.5	10.3	11	14	5%	4%	47%
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyar TL)	162.28	199.027	228.07	204.067	227.03	267.275	26%	14%	17%
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net, Milyar TL)	150.318	196.263	220.755	190.36	209.598	215.06	27%	7%	-3%
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt, Milyar TL)	139.821	169.264	186.866	152.835	168.109	172.417	9%	-1%	-8%
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	-11.962	-2.764	-7.315	-13.708	-17.432	-52.215	15%	531%	614%

* Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

** 2007 yılının değerleri 2006-2008 OVP'den, 2008'nin değerleri 2007-2009 OVP'den, 2009'un değerleri 2008-2010 OVP'den alınmıştır.

Kaynak: DPT, TÜİK, TCMB, Maliye Bakanlığı

Tablo 2. Orta Vadeli Planlarda (OVP) Öngörülen 2 Yıllık Hedef ve Gerçekleşmeler, 2008-2009

	3 Yıllık Hedefler***		Gerçekleşmeler		Sapma	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%) *	5	7.1	0.66	-4.74	-87%	-167%
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	105.8	120.4	132.03	102.1	25%	-15%
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	146.8	181.8	201.96	140.9	38%	-22%
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-3.1	-6.6	-5.7	-2.3	84%	-65%
İşsizlik Oranı (%)	9.6	10.4	11	14	15%	35%
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyar TL)	165.958	205.732	227.03	267.275	37%	30%
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net, Milyar TL)	161.638	210.143	209.598	215.06	30%	2%
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt, Milyar TL)	151.627	182.212	168.109	172.417	11%	-5%
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	-4.32	4.411	-17.432	-52.215	304%	-1284%

*Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

*** 2008 yılının değerleri 2006-2008 OVP'den, 2009'un değerleri 2007-2009 OVP'den alınmıştır.

Kaynak: DPT, TÜİK, TCMB, Maliye Bakanlığı

EK 2:

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 Kanunu'nu uygulamaya soktu.

Mali Sorumluluk Kanunu (MSK) her üç düzey idare (federal-eyalet ve belediye düzeyi) kamu mali yönetimini disipline edici hükümlerden ibarettir.¹⁴

Kanun üç temel disiplin unsuru taşımaktadır. 1-Limitler 2-Yaptırımlar¹⁵ 3-Şeffaflık ve Raporlama. Her üç unsur birbirini tamamlayacak ve destekleyecek şekilde kanun metnine örülmüştür. Kanun yukarıdaki disiplin unsurlarını; mali işlemlerin türü itibariyle

- harcamaları,
- vergi harcamalarını¹⁶,
- 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 yıla 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 düzenlenmesini 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

¹⁴ 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.

¹⁵ Mali Sorumluluk Kanuna ilave olarak Ekim 2000 tarihinde Mali Suçlar kanunu çıkartılmış ve mali suçlara ilişkin yeni suçlar tanımlanmış (örneğin izinsiz tahvil ihracı gibi) ve cezalar ağırlaştırılmıştır.

¹⁶ Vergi harcamaları: vergi affı, iadesi, vergi teşviki, vergi muafiyeti vb. gibi vergi oranında veya tabanında yapılan farklılıkları içeriyor.

personel harcamaları, diğer cari ve yatırım harcamaları da Federal Bütçe'nin bir parçasıdır. Kanun Merkez Bankasının kar ve zararını Hazine ile ilişkilendirmekte ve Bankanın 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 Kanununda 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 parlamentoda (yerel yönetimler kendi meclislerine) kamuya açık toplantıda bilgi verecektir. Aynı bilgilendirme zorunluluğu Merkez Bankası için de yılda iki defa olmak şartıyla geçerlidir.

MSK'na 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 yapılabilir. 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**¹⁷ 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**¹⁸ telafi edileceğini kanıtlamak zorunda. Aksi takdirde artış yürürlüğe giremiyor.

¹⁷ Burada "eylem-action" tanımı yapılmamakla beraber kapsamına yasal düzenlemeler ve genel olarak politika değişikliklerinin girdiği düşünülmektedir.

¹⁸ Kalıcı gelir önlemi: vergi oranlarında veya tabanında bir artış, yeni vergi veya katkı payı olarak tanımlanıyor.

MSK ayrıca personel harcamaları içinde 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.¹⁹

MSK bu limitle ilgili ayrıntılı yaptırımlar da içeriyor. Bunların ayrıntısına girmeye gerek yok sadece şu kadar yeterli: Kanununun 23. maddesine göre herhangi bir organın (yasama yürütme yargı) personel harcamaları limiti geçtiği takdirde ikişer 4 aylık dönem itibarıyla (gene kanunda 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.²⁰

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 yayımı tarihinden itibaren 90 gün içinde Brezilya Cumhurbaşkanı Anayasa hükmüne gereğince her düzey (federal-eyalet-belediye) için ayrı ayrı konsolide borç limitini Senatoya, Devlet İç 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 gelirinin 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. Yasada yazılı süre geçtiği halde limite uymayan yönetime federal veya eyalet bütçelerinden yapılan mali transferler durdurulur.

Maliye Bakanlığı Federasyonun herhangi bir üyesinin²¹ 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.

¹⁹ MSK ayrıca her bir düzeyin kendi içinde de limit getiriyor. Örneğin Federal düzeyde yürütme organının personel harcamaları %40.9, yasamanın %6, yasama (Sayıştay dahil) %2,5 ve federal savcılık ofisi %0.6 limitini aşamıyor. Net cari yıl gelirinin tanımı da ayrıca kanunda yer alıyor.

²⁰ Bu önlemin özellikle bazı eyaletler için alındığı biliniyor.

²¹ Federasyon üyesi kavramı; federal hükümeti, her bir eyaleti ve belediyeyi kapsamaktadır.

MSK kredi operasyonları ve garanti-kontr garanti verilmesi ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler getirmektedir²². 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 Bankasının doğrudan ve dolaylı olarak Hazineyi finanse etmesini engelleyen hükümleri de içermektedir. Hatırlanacağı üzere bu tür kısıtlamalar bizde de 2001 krizinin ardından TC 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 kanunda yer alan personel’e, kredi operasyonlarına, garantilere ve borçlanmalara ilişkin limitler, ayrıca Bütçe Usul Kanununun ekinde yer alan Mali Hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler, limit aşımı durumunda alınan önlemler konusunda ayrıntılı bir rapor hazırlamak zorundadır.

Orta Vadeli Program	Brezilya	Türkiye
3 yıllık makro-mali hedefler	x	x
Geçmiş yılın değerlendirilmesi	x	
Metodoloji, gerekçe, açıklamalar	x	
Finansal ve aktüeryal durumun değerlendirilmesi	x	
Net Değer’in (net worth) değerlendirilmesi	x	
Vergi harcamalarının tahmini ve telafi edici önlemler	x	
Sürekli ve zorunlu ²³ harcamaların artış eğilimine ilişkin değerlendirmeler.	x	
Mali risklere ilişkin tablo	x	
Yıllık Bütçe Kanunu		
Orta Vadeli Hedeflerle tutarlılığına ilişkin taahhüt	x	
Koşullu yükümlülükler için	x	x

²² 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

²³ İki yıl ve daha fazla süre ile devleti yükümlülük altına sokan cari harcamalar.

yedek ödenek		
OVP’de dikkate alınmamış bir yıldan uzun yatırımlar yer alamaz.	x	
Bütçe Uygulaması	x	
Vergi harcamalarını ve sürekli ve zorunlu cari harcamaları telafi edici önlemler		
Aylık serbest bırakma ve bütçe ödemeleri tablosu	x	x
Gelirlerin hedeflerin gerisinde kalması durumunda otomatik tedbir	x	
Yılda 3 defa parlemeontoya mali gerçekleştirmeler hakkında bilgi	x	
Hükümetin harcama artışına yol açan her eylemi (yasama ve diğer) yürürlük yılı ve sonraki iki yıl için mali etkisi(hesaplama metodolojisi açıklanmış), yıllık bütçe kanunu ve OVP ile tutarlı olduğuna ilişkin taahhüt ile birlikte yürürlüğe girer.	x	
Ek olarak: Zorunlu ve sürekli harcamalarda herhangi bir artış kalıcı gider azalışları ile telafi edilmek zorundadır.	x	
Personel harcamalarına ve borç stokuna limit (net cari gelir’e oranla)	x	<i>Sadece belediyelerde</i>
Limit aşımı durumunda yapılacaklar ve yaptırımlar yer almaktadır.	x	
Görev süresinin bitimine 8 aydan kısa kalan yürütme kurumunun başı (her düzeyde) ödemesi veya finansmanı kendi dönemini aşan hiç bir harcama artışı taahhüdü yapamaz.		
Raporlama		
Bütçe uygulama sonuçları	İki aylık	Aylık
Mali yönetim raporu (Bütün kamu kuruluşları tarafından) mali ve finansal sonuçlar, limitlere uyum ve önlemleri içeren rapor	Dört ayda bir	Faaliyet raporu (yıllık)