



## 33. FASIL BAĞLAMINDA AB MALİ YÖNETİM REFORMLARI VE TÜRKİYE’NİN UYUMU

AB ülkeleri 1992 yılında Maastricht’te Ekonomik ve Parasal Birliği (Economic and Monetary Union-EMU) oluşturma kararı aldılar. Bundan 5 yıl sonra 1997 yılında, maliye politikalarını nasıl koordine edeceklerini, hangi kurallara nasıl uyacaklarını “İstikrar ve Büyüme Anlaşması- Stability and Growth Pact (SGP) ve düzenleyici ikincil mevzuat ile belirlediler. Buna göre hiçbir üyenin kamu<sup>2</sup> borcu ve bütçe açığı, sırasıyla GYİSH’lerinin %60’ını ve %3’ünü geçmeyecekti. İkincil mevzuat ile bu hedeflerin izlenmesine (preventive arm) ve eğer hedefler aşılsa nasıl düzeltileceğine (excessive deficit procedure- corrective arm) ilişkin prosedürler oluşturdular. Ancak bu kurallar büyük ölçüde ülkelerin kendi ihtiyarına ve malumat altyapısına bırakılıyor ve etkili bir yaptırıma bağlanmıyordu. Nominal borç stoku ve bütçe açığı üzerine konulan limitlerin gerçekçi olmadığı ve ekonominin devrelerinin (business cycles) dikkate alınmadığı eleştirileri de haklı bir gerekçeye dayanıyordu.

EMU ve SGP sürecine ilişkin en önemli eleştiri, parasal birliğin öne alınıp merkezi bir yapı oluşturulması (AB Merkez Bankası-ECB), buna karşılık ekonomi politikasının özellikle de maliye politikasının ülkelerin hükümlerlik alanı olarak kabul edilip oldukça gevşek, koordinasyon temelinde düzenlenmiş olmasıydı. Parasal birliğin sağlanması ve ülkelerin kurtarılmaması ilkesi (no-bail out rule) sayesinde, maliye politikalarına ilişkin piyasaların endişelerinin borçlanma faizlerine risk primi olarak yansıtacağı, bunun da ülkeleri daha disiplinli kılmaya teşvik edeceği düşünülmüştü. Ancak bu varsayımların tutmadığı çok kısa süre içinde ortaya çıktı.

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/16/Emin+Dedeoglu+>

<sup>2</sup> Buradaki Kamu; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak tanımlanan Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Yerel Yönetimlerin toplamıdır.

SGP'nin borç ve açık limitleri yürürlüğe girdikten çok kısa bir süre sonra 2003 yılında, üstelik antlaşmanın fikir babaları ve destekçileri olan Almanya ve Fransa tarafından ihlal edildi. Uzun tartışmalardan sonra 2005 yılında, maliye politikasının ilave değerlendirme ölçütü olarak, her ülke için ayrı ayrı Komisyon ile ortak çalışılarak Orta Vadeli Bütçe Hedefi – Medium Term Budgetary Objective (MTO) belirlendi. Bu aslında her ekonominin devrevi hareketlerini dikkate alan ve literatürde “yapısal açık” olarak tanımlanan bir bütçe açığı tanımıydı. Ayrıca bu yapısal açık hedefi hesaplanırken bir kereye mahsus ve geçici gelirler (özelleştirme vb.) dikkate alınmadı. Yüksek ve artan borç yükü olan ülkelerin yapısal açık hedefi “denge veya fazla vermek” iken, herhangi bir mali risk taşımayan ülkeler için en fazla -%1 açık limiti getirildi. Her ülke bu sınırlamalar içinde kendi belirledikleri MTO hedeflerini, rutin izleme prosedürleri çerçevesinde komisyona sunacaklardı.

Ancak asıl radikal değişiklikler 2010 borç krizinden sonra 2011 ve 2013 yıllarında yapıldı.<sup>3</sup> 2011 yılındaki değişiklikler genel olarak 6'lı paket, 2013 deki son değişiklikler ise 2'li paket olarak adlandırılan toplam 8 düzenlemeden oluşmaktaydı.

Aslında bu düzenlemeler temelde 2008 ve 2010 krizlerinde ortaya çıkan sorunlara tedbir niteliğindedir. Bu krizlerde EMU'ya geçerken yukarıda bahsedilen temel varsayım acı bir şekilde çöktüğü gibi 4 temel sorun da gün yüzüne çıktı:

- Üye ülkelerin ekonomilerin görece olarak daha canlı ve istikrarlı olduğu dönemlerde hiçbir mali alan yaratamadıkları ve daha sonra olabilecek daralma dönemleri için rezerv biriktirmedikleri, dolayısıyla borç stoklarının hızla yükselmelerine engel olamadıkları,
- Makroekonomik dengesizliklerin çok hızla yayılabileceği ve aslında likidite sağlanması suretiyle çözülebilecek sorunların bu imkânların olmaması ya da yetersiz olması nedeniyle hızla bir sistemik krize yol açabileceği,
- Komisyonun ve diğer AB kurumlarının böyle bir krizi yönetmek için yeterli mali ve hukuki araçlarının olmadığı, kısacası kurumsal kapasitesinin, karar alma süreçlerinin ve yetkilerinin yetersiz kaldığı,
- Üye ülkelerin “yaratıcı muhasebe” teknikleri kullanarak durumlarını piyasalardan ve AB kurumlarından gizledikleri anlaşıldı.

Bu sorunlara karşılık, zor durumdaki ülkeler finansal imkân sağlayacak Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) oluşturuldu. AB Merkez Bankası üye ülkeler likidite sağlamak yetkisi ile donatıldı. AB Bankacılık Düzenleme Kurulu ve Sermaye Piyasası Kurulu oluşturuldu. Makroekonomi izleme ve makro ekonomik dengesizlik durumlarında uygulanacak süreçler belirlendi. İstatistik ve raporlama standartları güçlendirildi.

Burada sadece maliye politikası alanında yapılan değişiklikleri özetlemekle yetineceğiz:

- Komisyonun izleme ve düzeltme prosedürlerine uyarılara rağmen uymama durumunda üye ülkelere GSYİH'lerinin %0,2 si oranında ceza.
- Bütçe açığı ve yapısal açığa ilave olarak bütçe harcamalarının, karşılığı kalıcı gelir olmadan artırılmasına sınır.
- Ülkelerin iradesi dışındaki faktörler ve ciddi ekonomik daralma nedeniyle orta vadeli hedeften sapılması durumunda, aşırı açık prosedürleri veya yaptırımların geçici süreyle uygulanmaması yoluyla görece bir esneklik.

<sup>3</sup> Bu yıllarda yapılan değişiklikler makroekonomik izlemeden, istatistik standartlarına, koordinasyon kurallarından, ülkelere mali yardımları içeren çok geniş bir alanda kurumsal ve kurumsal değişimleri içeriyor. Biz burada sadece maliye politikasına odaklanacağız.

- c) Ekonomi ve mali yönetim sürecinin belli takvim çerçevesinde üye ülkeler ve AB kurumlarının karşılıklı sorumluluklarını da içerecek şekilde uyumlaştırılması. (EU semester)
- d) AB Komisyonunun IMF'ye benzer yetkilerle donatılması: Üye ülke orta vadeli bütçesini kendi meclisine sunmadan önce ekim ayında komisyona gönderecek. Komisyon gerekirse taslak bütçenin ilave tedbirlerle tekrar güçlendirilmesini isteyebilecek. Komisyon buna uyulmaması durumunda yaptırımlar için AB Adalet Divanına başvurabilecek.
- e) Belki de getirilen yeniliklerin kurumsal açıdan en ilginç her ülkenin idari bağımsızlığı olan bir "mali kurul" – fiscal council -oluşturmasıdır. Bu mali kurul hükümetin yaptığı makro ekonomik tahmin ve hedeflerin gerçekçiliğini ve maliye politikasının bunlarla uyumunu değerlendirecek, mali kurallara ve limitlere uyulup uyulmadığını denetleyerek kamuoyunu ve parlamentoyu bilgilendirecek.

Krizden sonra yapılan mevzuat düzenlemelerinin en etkili kuşkusuz 25 Eurozone ülkesinin 2012 yılında kendi aralarında yaptıkları bir anlaşma ile SGP'nin revize edilmesidir. Fiscal Compact (Mali Sözleşme) adı verilen bu anlaşma ile üye ülkeler o güne kadar yapılan ve yukarıda bahsedilen düzenlemeleri, kendi ulusal yasalarına dönüştürmeyi, bu suretle kendi parlamento ve kurumlarını mali disiplini sağlamak üzere yetkilendirmeyi taahhüt etmişlerdir. Nitekim ülkeler 2013 -2015 yıllarında yeni "mali sorumluluk kanunları" çıkartarak bu taahhütlerini yerine getirmişlerdir.

Türkiye açısından AB mali yönetimine uyumda mali kontrol, muhasebe ve mali istatistikler, mali denetim konusunda çok ciddi sorunlar yaşamayacağı düşünülmektedir. AB ilerleme raporları incelendiğinde, bu alanlarda sorunlara-reform alanlarına değinilmekte birlikte, genel olarak mali yönetimin AB ile ilişkilerde en az sorunlu alanlardan biri olduğu anlaşılmaktadır. Aslında dar anlamda mali disiplin açısından, Türkiye'nin durumu neredeyse bütün AB ülkelerinden iyidir. Kamu borç stoku, 2001 yılındaki %100 seviyesinden %30'lar seviyesine düzenli olarak düşürülmüştür. Ancak yine de maliye alanında AB'ye uyum açısından yapılması gereken 3 ciddi reform bulunmaktadır. Bunlardan ilki, bütçe sürecinin 3 yıllık orta vadeli bir mali program çerçevesinde ve "AB sömestrine" uygun olarak yeniden tasarlanmasıdır. Aslında Türkiye orta vadeli bütçe sürecine, 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu ile hukuken geçmiştir. Ancak bunu tam olarak uygulamamaktadır<sup>4</sup>. Yine bununla ilişkili olarak ikinci reform alanı, yapısal açık üzerine oturan bir orta vadeli mali hedef veya kural oluşturması ve mali yönetimini bu hedef doğrultusunda değerlendirmeye başlamasıdır. Türkiye 2006 yılında IMF'nin de katkılarıyla MTO'ya benzeyen ve ekonomik devreleri dikkate alan, orta vadeli bir mali kural sistemi oluşturmak üzere iken son anda bundan vazgeçmiştir. Üçüncü alan ise, maliye politikasının şeffaflığına ve genel olarak kalitesine katkı yapacak, bağımsız bir Mali Kurul oluşturulması meselesidir. Burada hem mali şeffaflık, hem de bağımsız kurul-kurum oluşturmak konusunda sorun vardır. Türkiye'nin sicili her iki alanda da sorunludur. Mali şeffaflık çok yetersiz olduğu gibi, idari bağımsızlığı olması gereken kamu kurumlarının bağımsızlığı da kağıt üzerinde kalmaktadır.

AB ile açılacak 33. fasıl kapsamında, bu türden mali işleyişin tamamına ilişkin reformların, bu erken aşamada gündeme gelmesi ihtimali oldukça zayıf gözükmektedir. Son 3 AB ilerleme raporunda da bu fasilla ilgili olarak "Üyeliğe kadar Türkiye'nin idari altyapı alanında bir dizi önlem alması gerekecektir. Türkiye'nin, öz kaynakların doğru tahsil edilmesi, muhasebesi, izlenmesi, ödenmesi, kontrol edilmesi ve bunların AB'ye raporlanmasına yönelik

<sup>4</sup> Türkiye'nin son 13 yılda uyguladığı mali reformların değerlendirmesi için bkz:

[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1438081857-8.Turkiye\\_de\\_Kamu\\_Mali\\_Yonetiminin\\_Kisa\\_Hikayesi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1438081857-8.Turkiye_de_Kamu_Mali_Yonetiminin_Kisa_Hikayesi.pdf)

koordinasyon yapılarını ve uygulama kurallarını oluşturması gerekmektedir” gibi muğlak ifadeler kullanılmaktadır.

Türkiye'nin AB ile uyumunda mali yönetimden önce gelmesi gereken devasa sorunlar olduğu düşünüldüğünde, bu faslın açılmasının teknik bir gereklilik olmaktan çok siyasi kullanılabilirlik açısından düşünüldüğü izlenimi edinilmektedir.