

# ULUSLARARASI SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ THE JOURNAL OF INTERNATIONAL SOCIAL RESEARCH

Cilt: 12 Sayı: 66 Ekim 2019

www.sosyalarastirmalar.com

Issn: 1307-9581



Volume: 12 Issue: 66 October 2019

www.sosyalarastirmalar.com

Issn: 1307-9581

Doi Number: <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2019.3644>

## ÖZERK MALİ OTORİTELER VE ÇEŞİTLİ ÜLKE UYGULAMALARI: TÜRKİYE İÇİN OLASI BİR ÇIKARSAMA

### AUTONOMOUS FINANCIAL AUTHORITIES AND VARIOUS COUNTRY PRACTICES: A POSSIBLE INFERENCE TO TURKEY

Mustafa ARSLAN\*

#### Öz

Çalışmada, özellikle gelişmiş ülkelerin bir kısmında geçmişten bu yana faal olan, 2008 - 2009 Küresel Daralma sürecinden sonra ise başta Avrupa ülkeleri olmak üzere bir çok gelişmiş ülkede, daha yakın zamanlarda ise gelişmekte olan diğer bazı ülkelerde yaygınlaşan "mali kurul", "mali konsey" ve "parlamento bütçe ofisi" gibi isimlerle adlandırılan oluşumların genel özellikleri hakkında bilgi verilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, İsveç ve Slovenya örneklerinin özellikleri ayrı başlıklar altında incelenmekte ve Türkiye için, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen yenilikler bağlamında, kurulması halinde, bu tarz bir oluşumun sahip olması beklenen temel özellikler hakkında değerlendirmeler yapılmaktadır.

Maliye politikası anlayışındaki değişimlere koşut olarak sayısal kurullarla birlikte özerk yapılar da yaygınlaşmakta ve tam bir homojenlik göstermese de genel bazı beklentiler gündeme gelmektedir. Özellikle bütçeleri, personel yapıları, üst yönetimlerin atanma usulleri ve görev süreleri bu yapılar için kilit unsurlar olarak görülmektedir. Örgütlenmeleri ve işlevleri farklı olsa da özellikle demokratik kültür açısından varlıklarının meşruluğu da bu özelliklerle yakından ilgilidir. Farklı isimlerle adlandırılırsalar da özellikle gelişmiş ülkelerde bu başat özelliklerin kuruluş aşamalarında dikkate alındığı görülmektedir. Türkiye de maliye politikası alanında yenilikler yapmış ve denemelerine devam ediyor olsa da mali kural ve yapılanmalar açısından bazı temel özellikleri dikkate alması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Mali Otorite, Özerk Mali Otoriteler, Parlamento Bütçe Ofisi, Maliye Politikası, Mali Kural, Mali Alan, Temsili Demokrasi.

#### Abstract

In the study, information is provided about the general characteristics of the formations named "financial council", "financial court" and "parliamentary budget offices", which has been active since the past in some of the developed countries, especially in the European countries after the 2008 - 2009 Global Contraction process, and becoming common also in developing countries. United States, Sweden and Slovenia being examined under separate headings and for Turkey evaluations are made such a possible formation should have in the context of the innovations brought by Law No. 5018 on Public Financial Management and Control.

In parallel with the changes in the fiscal policy, autonomous structures are becoming widespread along with numerical rules and some general expectations are brought up, although they do not show full homogeneity. In particular, their budgets, personnel structures, procedures for appointment of senior management and term of office are considered as key elements for these structures. Although their organization and functions are different, the legitimacy of their existence, especially in terms of democratic culture, is closely related to these characteristics. Even though they are named by different names, it is seen that these dominant features are taken into consideration especially in developed countries during the establishment stages. Turkey also made innovations in the area of fiscal policy and continue to try, though in terms of financial rules and structures must take into account some basic features.

**Keywords:** Fiscal Authority, Autonomous Fiscal Authorities, Parliamentary Budget Office, Fiscal Policy, Fiscal Rule, Fiscal Area, Representative Democracy.

\* Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Ekonomisi (Maliye) Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, mustafa.arslan.jr@gmail.com



## 1.Giriş

Maliye politikalarında iradi uygulamalar teorik altyapısını 1930'larda Keynesyen modele borçludur, aktivist maliye politikalarının uygulama teorik temellere en çok yakınsadığı dönem ise 1960'lı yıllardır. 1970'li yıllar ise -özellikle ikinci yarısı- Keynesyen aktivist politikaların talep yönlü uygulamalara dönük teorik altyapısının ve araç setinin öngöremediği arz yanlı bir daralış ve enflasyon olgusu ile birlikte, artan finansallaşmanın sağlıklı işleyişine odaklanıldığı bir süreçtir. Otonom politika arayışları ve otomatik istikrarlandırıncıların maliye alanında önem kazanması da bu anlayışla birlikte gerçekleşmiştir.

Maliye politikası uygulamalarında iradi ve otonom uygulamalar arasında avantaj ve dezavantajlar bağlamındaki tercih tartışması çoğunlukla formül esnekliği ve mali kural uygulamaları ile birlikte ara çözümlerde, daha çok da iradi politikaları sınırlandırma yönlü eğilimli uzlaşma ile sonuçlanmıştır. Diğer bir deyişle gerek formül esnekliği uygulamaları gerekse de mali kuralların çıkış noktası temelde iradi uygulamaları sınırlandırmak eksenindedir.

İradi politikalar genellikle daralma dönemlerine dönük uygulama altyapısını içermekle birlikte uygulamada bu anlayışın değil, genişleme dönemlerinde bütçe disiplini gevşetici politikaların tercih edildiği görülebilmektedir, Avrupa ülkelerinde özellikle 2000'li yıllarla birlikte gözlemlenen durum budur (Ayuso-i-Casals vd., 2009, 2). İradi politikalarla ilgili bir başka sorun da maliye politikasındaki gecikmeler sorunudur, şöyle ki daraltıcı ya da genişletici politika uygulamaları etkilerini sorunun ortaya çıktığı dönemlere değil, koşulların değişmeye başladığı dönemlerde gösterebilir. Diğer taraftan iradi politikalara karar vermek de zaman alan bir süreçtir, dolayısıyla ekonomik dalgalanmalara müdahale ve etki gecikmelerini önlemek açısından otomatik istikrarlandırıncıların varlığı yanında mali kuralların da tasarlanması faydalı olacaktır. Mali kuralların ve otomatik istikrarlandırıncıların faydalı olabileceği bir başka nokta, politika uygulayıcıları kriz zamanlarında kullanılmak üzere bütçe fazlaları vermeye zorlamaktır Corden (2010). "Mali alan" <sup>1</sup> (ya da mali alanın bir unsuru) olarak da adlandırılan bu husus politika uygulayıcıları açısından da bir sigorta işlevi görebilecektir.

Midthjell (2011) göre maliye politikasının çarpan etkisinin faydasını olumlu yönde gösterebilmesi açısından bazı şartların var olması gerektiğini belirtmektedir. Resesyon ya da kriz dönemleri öncesinde düşük borçlanma düzeyi ve/veya bütçe fazlası oranları sağlanabilirse olağanüstü dönemlerde iradi ve aktivist politikaların uygulanabilmesi ve bunlardan verim alınabilmesi söz konusu olabilecektir. Aksi takdirde, yani bütçe disiplini ve borç çevrilebilirliği sağlanamazsa uygulanacak politikalara dair çarpan etkisi de kısıtlı kalabilecektir. Dolayısıyla mali kuralları sadece otonom politikaların bir aracı olarak değil iradi politikalara verimlilik açısından alan açan uygulamalar olarak ele almak anlamlıdır. Bu noktada mali kuralların nasıl tasarlanacağı, uygulamada karşılaşılabilecek, başka siyasi ve idari dirençlerin nasıl çözümleneceği ve kurallara uygunluğun denetlenmesinin ne şekilde yapılacağı ile ilgili arayışlar da sürmektedir.

## 2.Özerk Mali Yapıların Yaygınlaşması ve Genel Özellikleri

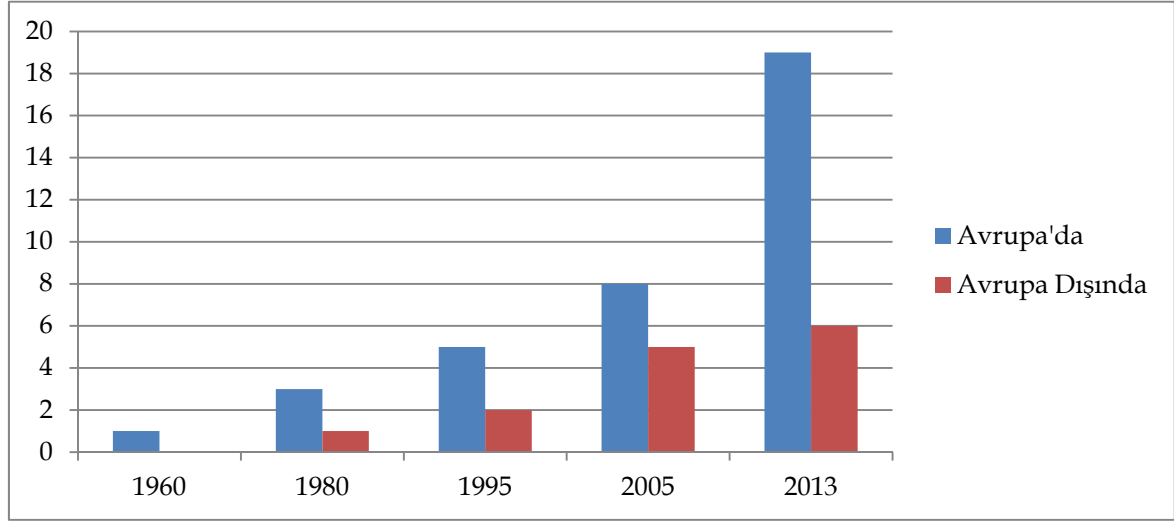
Maliye politikasının uygulanması ve denetiminde bağımsız idarelerin ortaya çıkış ve işlerlik kazanmalarının tarihçesi çok da yeni değildir, diğer yandan dikkat çekici derecede yaygınlaşmaları ve ilgi odağı haline gelmeleri nispeten yeni bir süreçtir. 1960'ta sadece Hollanda'da bulunan ve "faal olan" konseylere ilave örnekler kırk yıl içinde sadece dört ülkede -ABD, Almanya, Danimarka, Belçika- meydana gelebilmiştir. 2005 sonrasında ise sayıları dikkat çekici derecede artmıştır (IMF, 2013, 11). Mali kuralların daha etkin uygulanması aynı zamanda mali disiplinin sağlanmasına dönük olarak mali konseylerin kurulması ve işlerlik kazanması özellikle 2008 - 2009 küresel daralması ile birlikte başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, yaygınlaşmaya başlamıştır. Avustralya, Kanada, Fransa, İtalya, Güney Afrika ve Birleşik Krallık devletlerinin oluşturduğu birtakım yeni örnekler de bilinen kurullar arasında sayılabilir (Debrun ve Kinda, 2014, 4). Mali yapı ve kurulların isimleri ve işleyişleri büyük çeşitlilik göstermektedir, kuruluş yılları açısından ise 2000'li yıllar öncesi kurulanların heterojen olduğu görülmektedir, küresel kriz sonrasında kuruluş tarihlerinin yakınsaması dikkate değer bir husustur <sup>2</sup>.

1 Borç sürdürülebilirliğini ve finansman yapısını bozmadan, özellikle daralma dönemlerinde aktivist politika uygulayabilme kabiliyeti kazanmak açısından ilave kaynak yaratma kapasitesidir.

2 Bazı ülkelerde kurulan kurulların isimleri ve kuruluş yılları için Bkz. Debrun ve Kinda, 2014.



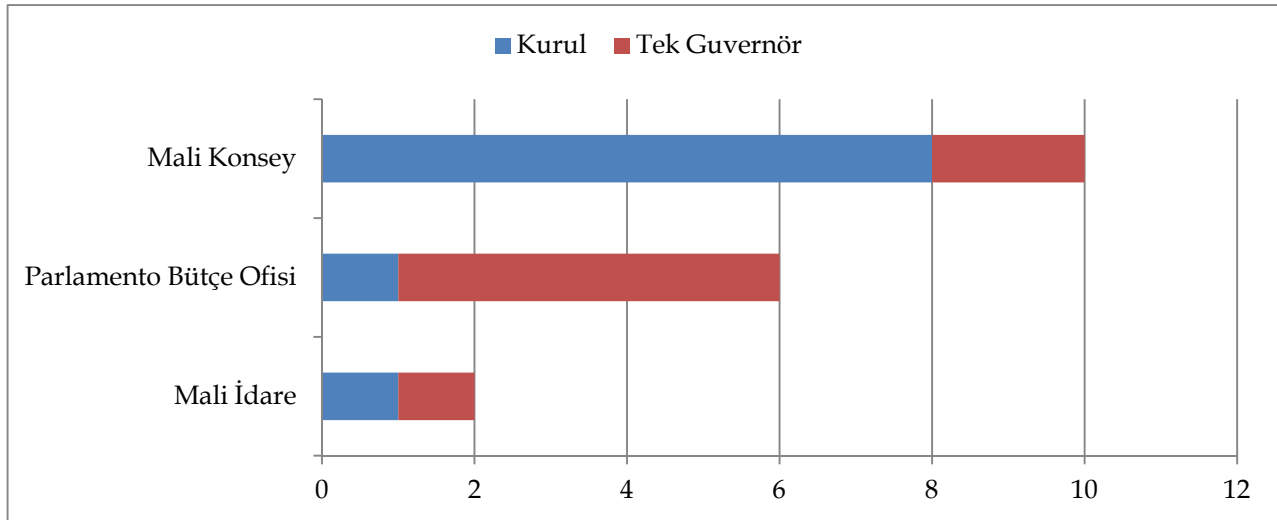
Grafik 1: Avrupa ve Avrupa Dışı Ülkelerdeki Mali Kurul ve Konsey Sayıları



Debrun ve Kinda (2014).

Mali otoriteler bazı çalışmalarda kriz öncesi ve sonrası kurulanlar olarak da incelenebilmektedir. Hollanda, Danimarka, Almanya, Avusturya, Amerika ve Belçika'da faaliyet gösteren altı adet mali otorite "eski" olarak nitelendirilebilirken, İsveç, Kanada, Macaristan, Slovenya ve Birleşik Krallık deneyimleri "yeni" konseylere örnek olarak değerlendirilebilir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, 18-19). Dünyada faal olan konsey sayısının artışında Avrupa ülkelerinin önemli bir payı olduğu yukarıdaki grafik ve Calmfors ve Wren-Lewis'in aktarımında görüldüğü üzere belirgindir. Özellikle 2008 - 2009 daralmasının ve buna bağlı mali genişlemenin Avrupa ülkelerini daha yoğun etkilemiş olmasının da bu olguda payı büyüktür demek mümkündür. Faal olan konseylerin büyük kısmının kurul şeklinde olduğu görülmekle birlikte "Parlamento Bütçe Ofisi" ya da benzeri isimleri taşıyanların tek bir guvernöre bağlı olarak faaliyet gösterdiği görülmektedir.

Grafik 2: Mali Konseylerin Yönetim Yapıları



Trapp vd. (2016).

OECD ülkelerinin çoğunluğunda kurul guvernörleri hükümet ya da parlamento tarafından atanırken Avrupa Birliği ülkelerindeki yapılanmalarda değişik çıkar gruplarının farklı temsilcilerinden mürekkep karma yapılar mevcuttur. Parlamentolarca yönetim belirlenmesi modelinde gücü dengeleyici ilave tedbirler de alınabilir. Örneğin farklı parlamento komisyonlarının fikirleri alınabileceği gibi parlamentonun tamamının ortak görüşü ile atanmasında olduğu gibi. Amerika örneğinde Temsilciler Meclisi



başkanının Başkan ile istişare ederek seçtiği ofis başkanı gerek Beyaz Saray gerekse de Senato'nun tavsiye edeceği adaylar dikkate alınarak belirlenmektedir. Bunun yanı sıra partizanlığı engelleyici tedbirler de alınabilmektedir.

Temel işlevleri ve yapılanmaları itibarıyla çeşitlilik gösteren kuruluşların kimileri bütçe sürecinde etkin olarak rol alan yapılar kimileri danışma organı görevi görmektedirler. Birtakım oluşumlar ise projeksiyonlar yapma görevini üstlenirken bazılarının normatif değerlendirmeler yapma ve tavsiyeler verme ya da politika oluşturma görevleri bulunmaktadır. Diğer yandan bunların her birini tek yönlü ve belli niteliklere göre sınıflandırmanın ne derece doğru olacağı tartışmalıdır. Kimi zaman bu işlevlerin birden fazlasını üstlenen kuruluşlar bulunabilmektedir. Örneğin bir kuruluş hem normatif değerlendirme yapıp hem de bütçe sürecinde etkin rol alabilir ya da bütçe sürecine dair projeksiyon yapan kuruluşlardan bir kısmının kararları dikkate alınabilirken diğerlerinin sadece kamuyu aydınlatma ve şeffaflığı sağlama işlevini üstlenebilir. Dolayısıyla bu kuruluşlar arasında temel ayırımın ya da sınıflandırmanın ne olabileceğine ülkesel örnekler kapsamlı olarak incelendikten sonra karar verilebilir.

### 3.Özerk Mali Yapıların Temel Görev Alanları ve Kuruluş İlkeleri

Maliye politikalarını bağımsız bir şekilde değerlendiren, uzun dönem kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini ve mali disiplini hedefleyen, bütçe tahminlerini gerçekleştiren, parlamentoya normatif öneriler sunan bir mali gözlemci olarak tanımlanabilir (Akar, 2014, 104). Başlıca amaçları ise; maliye politikasının belirlenen hedeflerle uyumlu olup olmadığını değerlendirmek, maliye politikasının analizini yapmak, alternatif politika girişimlerinin maliyetini değerlendirmek, mali kuralların uygulanmasını izlemek, bütçe disiplini sağlamak, bütçenin ve maliye politikasının belirlenmesinde şeffaflığı artırmak (Akar, 2014, 115) şeklinde sıralanabilir.

IMF'nin tanımına göre bunlar; vergi ve harcamaları belirlemeye temel olmak üzere makroekonomik tahminlerde bulunan, mali dengelere göre kamu maliyesine dair öngörüler hazırlayan, şoklara ve yapılanlara dair analizler geliştiren, sayısal kurallar, hedefler ve stratejiler gibi hususlarda politika önerilerinde bulunan, hükümet ya da parlamento tarafından konular kural ve hedeflere uygun davranılıp davranılmadığını ortaya koyan performans değerlendirmeleri yapan oluşumlardır. Bunlardan ilk üçü pozitif analiz, son ikisi yani öneri ve performans değerlendirmeleri ise normatif analiz kapsamında değerlendirilmelidir (Bogaert vd. 2006, 3-4).

Avrupa Komisyonu'nun (EC) sınıflandırması daha ziyade işlevliye odaklıdır. Bağımsız yapıları hükümet ve parlamento dışında bütçe sürecinde işlevi olan yapılar olarak tanımlayan ve diğer çalışmaların birçoğunda olduğu gibi heterojenlik nedeniyle sınıflandırma hususunda bir zorluğu kabul eden komisyonun ele aldığı ilk ayırım "pozitif ve normatif ekonomik analiz" ayırımıdır (EC, 2006, 168). Pozitif analiz yapan yapılar makroekonomik öngörüler hazırlama, bütçe tahminleri yapma ve maliye politikasının kalitesini artırmak üzere bilgilendirme işlevlerini üstlenme gibi alanlarda çalışırlar (EC, 2006, 169-170). Normatif ekonomik analiz yapan oluşumlar gerek hükümetin ilan ettiği mali hedefler doğrultusunda politikalar takip edip etmediğini gerekse de geleneksel maliye politikası amaçlarına (borç sürdürülebilirliği ve mali istikrar) davranıp davranmadığına dair analizler yapar ve tavsiyelerde bulunurlar (EC, 2006, 170). Birlik dahilindeki yirmi beş ülkede (on üçü genişleme süreci öncesindeki on beş AB ülkesinde olmak üzere) yirmi üç adet bu gibi yapı olduğunu belirten komisyon bunların on altısının pozitif analiz yapan nitelikte olduğunu da ortaya koyar. Komisyon normatif analiz yapan oluşumların da temelde üç tip olduğunu belirtir, bunlardan birincisi danışma organı niteliği taşıyan yapılardır, ikinci tiptekiler araştırma kurulu tarzında işlev görenlerdir sonuncusu ise geleneksel görevleri dışında normatif analiz ve önerilerde bulunan ve maliye politikası etkilerini de değerlendiren oluşumlardır (EC, 2006, 173).

Debrun vd. (2009) maliye politikası açısından kurumsal ayırımında üstlenecekleri görevler itibarı ile ikili bir sınıflandırma yapar. Bu ayırma göre bağımsız mali yetkili kurumlar uzun dönem amaçları ve bu amaçlarla uyumlu kısa dönem hedefleri belirlemek, mali kuralı belirlemek ve önceden belirlenmiş ilkeler çerçevesinde vergi ve harcamaları ayarlamak şeklindeki görevleri üstlenirken mali konseyler maliye politikalarının objektif analizini yapmak, bağımsız olarak bütçe analizi yapmak ve normatif değerlendirme ve tahminlerde bulunmak şeklindeki görevleri üstlenirler (Debrun vd., 2009, 57). Söz konusu oluşumlarda birincisi aynen merkez bankalarında olduğu gibi hükümetlerden bağımsız mali otoritelerken ikincisi daha ziyade bir danışma organı mahiyetindedir. Debrun'un ayırımındaki önemli nokta kurul ya da konseylerin geliştirdiği analizlerin objektif/sübjektif, daha doğru bir tanımla pozitif/normatif olarak tasarlanabilirliğidir. Objektif ya da pozitif analizler veri durumu ortaya koyarken normatif ya da sübjektif analizler hükümetleri ya da bütçe uygulayıcılarını belirlenen politikalara uymak zorunda bırakırlar. Başka bir deyişle normatif ve sübjektif analizler aslında politikaların kendisi haline gelir.



Wyplosz ise üçlü bir ayrımı esas alır ve mali kurumları; danışma organı niteliği taşıyan, yürütmenin siyasetçilerin elinde olduğu yumuşak maliye kurulu, merkez bankasına denk sayılabilecek bir oluşumu öngören, kararları siyasiler açısından bağlayıcı olan katı maliye kurulu ve sadece bütçe uzmanlarının görüşlerine dayanan çok yumuşak kurul olarak sınıflandırma yapar (Wyplosz, 2008, 183-185).

Hageman üç türlü yapının var olabileceğinden söz eder. Birinci model yapı resmi organların geliştirdiği tahminlere alternatif olarak pozitif tahminler yapan ve resmi kuruluşların bunlardan faydalanmasının zorunlu olmadığı yapılardır. İkinci bir model ise normatif analizlerin yapıldığı ve emredici birtakım hükümler geliştirebilen, öngörü ve politikalarda bu analizlerin dikkate alındığı yapılardır. Üçüncü grup ise her ikisini de yapan, yani hem bağımsız ve pozitif analizler yapan hem de emredici hükümler geliştirebilen "hibrid" yapılardır (Hageman, 2011, 82).

Calmfors ve Wren-Lewis (2011) de Avrupa Birliği, IMF, Avrupa Merkez Bankası ve OECD gibi kuruluşlar için yapılan birtakım çalışmalardan yola çıkarak temelde iki tür sınıflandırmadan bahsetmektedirler. Bunlardan birincisi maliye politikasında fiili karar yetkisi olanlar ve tahmin, analiz, değerlendirme ve tavsiye yetkisi olanlar. Uzun yıllardır deneyimlenmiş olan ikinci tür oluşumu ise "watch dog" olarak tanımlarlar. (Calmfors ve Wren-Levis, 2011, 1).

Netice olarak çoğunlukla farklı örgütlenme modeli ve görevlere sahip olan mali yapılar, ülkelerin tarihi, siyasi, toplumsal ve ekonomik yapılarına, en çok da yaşanan ekonomik sorunlara göre kurgulanmaktadır. Dolayısıyla keskin bir sınıflandırma yapılması mümkün olmasa da ülkesel farklar ve yasama organının müdahil olmalarına göre farklılaşan modeller bulunmaktadır.

#### 4. Ülke Örnekleri

Sayısal mali kuralların yaygınlaşma hızı ve düzeyi kadar olmasa da "siyasal/bürokratik" mali kural olarak da adlandırılabilen yapılar da gittikçe daha fazla dikkat çekmeye ve üzerinde durulmaya başlanan oluşumlar olarak göze çarpmaktadır. Bağımsızlık (ya da otonomluk) maliye politikası alanı için kimi zaman merkez bankası bağımsızlığına öykünülerek üzerinde tartışılmış bir unsur olsa da tartışmalar genellikle daha gerçekçi bir boyutta sürdürülmektedir. Şöyle ki maliye politikası araç ve amaçlarının para politikasına göre daha fazla siyasi bir yönü olduğu ve demokratik temsil mekanizmaları ile daha içli dışlı olduğu bilinmektedir, şu halde öneri ve hayata geçirme yönünden "yaşayan kurumlar - ölü kurallar" sonucunu doğurmaktansa sınırlı yetkileri ve belirli görevleri olan konsey-kurul modeli benimsenmekte ve yaygınlaşmaktadır.

Söz konusu yapıların neredeyse kurulu buldukları ülke sayısı kadar çeşidi olduğu, dolayısıyla çeşitliliğin zaman zaman öykünüle de benzeşemeyeceği üzerinde neredeyse ittifak halinde bulunan merkez bankası bağımsızlığından çok daha fazla sayıda olduğu açıktır. Bu nedenle özellikle kalıcı görünen ve uygulamada diğerlerine göre nispi olarak daha başarılı görülen birkaç uygulamayı yakından incelemek yapıların niteliğini anlamak açısından faydalı olacaktır.

##### 4.a. Amerika Birleşik Devletleri: Parlamento Bütçe Ofisi

Amerikan Parlamento Bütçe Ofisi (PBO)<sup>3</sup> gerek tarihsel olarak nispeten eski bir yapı olması gerekse de bütçe hakkının siyasal hayatla bağlantısı açısından ilkesel temellere örnek teşkil etmesi açısından önemli bir örnektir. Amerika'nın başkanlık sistemi güçlü yürütmenin yanı sıra keskin bir kuvvetler ayrılığının var olduğu, temsili demokratik kurumların öneminin üst düzeyde olduğu bir yönetim şeklidir. Bu bağlamda bütçe hakkının yasama organı ile ilişkisinin güçlendirilmesi bağlamında PBO önemli bir işleve sahiptir denilebilir. PBO'nun bir diğer önemi de kapitalist ekonominin en gelişkin biçimi ile var olduğu ABD'de bu tarz bir kurumun varlığı, kapitalist gelişme çizgisinde kurumsallaşmanın önemini vurgulaması açısından ayrı bir öneme sahiptir.

1920'lerin mirası olan geleneğin devamında devlet başkanının bütçesel yetkilerinin fazlalığı 1971'deki Bütçe Bürosunun kuruluşu ile iyice artmış, yasama ve yürütme arasındaki çekişme de aynı paralelde sorun yaratır hale gelmiştir. Nitekim Başkan Nixon ile Parlamento'nun çekişmesi sonucunda 1974 Temmuzunda yürürlüğe giren anlaşma ile ofisin faaliyetleri başlamıştır. Söz konusu tarihten itibaren bağımsızlık düsturu ile faaliyete geçen oluşum parlamentonun bütçeye ilişkin bazı kontrollerini tekrar hayata geçirmiştir. CBO başkanın taslağı dahil olmak üzere bütçe sürecinde merkezi bir konuma sahiptir (Hagemann, 2010, 16). Dolayısıyla PBO bütçe hakkının kullanımında yasama organının yetki ve ağırlığını artıran bir işleve sahiptir.

<sup>3</sup> Congressional Budget Office (CBO)

<sup>4</sup> <http://www.cbo.gov/about/our-founding> (Erişim tarihi: 19 Ağustos 2019)



PBO birbirine karşı hiyerarşik bir üstünlüğü bulunmayan 8 adet daireden<sup>5</sup> oluşmakta, ve bu dairelerin eşgüdüm içinde çalışması esası bulunmaktadır. Ofis direktörü Temsilciler Meclisi Sözcüsü ve Senato Başkan Vekili tarafından, her iki bütçe komisyonunun tavsiyeleri doğrultusunda dört yıl için atanır, böylelikle parlamentonun her iki kanadının ortaklaşa kararı ile göreve başlar. Görev süresi uzatılabilen bu direktörün yardımcısı dahil tüm ekibini kendisinin belirlemesi hakkı bulunmaktadır ve bu önemli bir bağımsızlık ölçütüdür, diğer yandan genel olarak eski çalışanlarla göreve devam etmek şeklinde oluşmuş bir teamül bulunmakta ve bu unsur da süreklilik ve devamlılık açısından mühimdir. Bu unsurların, yazılı kuralların yanında yerleşmiş bir demokrasi ve uzlaşma kültürünün de işareti olduğu hususu burada vurgulanmalıdır.

Ürettiği on beş kadar rapor aracılığı ile çalışmalarını sürdüren ofisin temel iletişim ve politika metinlerinin merkez bankası politika ve iletişim metinleri kadar önemli olduğu görülmektedir. Özellikle "Temel Bütçe Öngörüsü ve Ekonomik Tahminler" raporu harcama ve gelir uygulamalarının ilan edilen düzeylerde olup olmadığını belirleyen temel metinlerdendir. Ofis tüm çalışmalarını, kendi genel ağ sayfasında da sitesinde vurgulandığı<sup>6</sup> üzere bilimsel yöntemlerde yapmaya özen göstermektedir.

Amerikan demokrasisinin bütçe gelenekleri ile ofisin çalışma ilkeleri birlikte değerlendirildiğinde, bazı temel unsurlar belirginleşmektedir. Katı güçler ayrılığı rejiminin denge fren mekanizmaları açısından ofisin varlığı önemli bir göstergedir, ayrıca yasama organının iki kanadının da bütçe sürecinde söz sahibi olması açısından yine ofis önemli bir işleve sahiptir. Başkan ve Beyaz Saray'ın doğal olarak siyasal çıkarları inceleyen bütçe anlayışı karşısında genel oy mekanizmasına dayanan çoğulculuğun bütçe üzerinde daha etkin olması açısından da ofisin önemi büyüktür. Diğer yandan yasama organı temsilcilerinin ve/veya çoğunluğunun farklı partilerin elinde olması gibi bir durumda da uzlaşmaya önemli katkılar verebilmektedir. Temsilciler meclisi ve Senato'nun bütçe hakkı konusunda çok fazla görüş ayrılığına düşmediği görülmekteyse de özellikle Senato'nun zaman zaman harcama kararları karşısındaki direnci (Ippolito, 1981, 89) gibi örnekler olması durumunda iki kanadın uzlaşması mühimdir. Diğer yandan zaman zaman, özellikle de Cumhuriyetçi kanattan eleştiriler alan (Ippolito, 1981, 130) ofis işbirliği öncelikli anlayışı olan bir yapıdır. Gerek bütçe analizi gerekse de politik analizler yapan oluşum, kimi zaman harcama kararları önceliklerinde, hatta harcamaların artırılması yönünde görüş vererek etkili olabilmektedir (Ippolito, 1981, 137). Netice itibarı ile tam bağımsız bir oluşum olmasa da ofisin bütçe sürecindeki işlevi önemlidir ve bütçe hakkının siyasal organlar arasındaki denge mekanizmalarına dayanarak kullanılmasında ciddi bir örnek teşkil etmektedir.

#### 4.b.İsveç Mali Konseyi

Mali kurul örneklerinden bir başarılı örnek teşkil eden ve PBO'ya nispeten yeni bir yapılanma olan İsveç Mali Konseyi 2007'de kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır. İsveç mali konseyinin önemli bir özelliği demokratik temsil ile iktisadi gereklerin harmanlanmasının önemi ile temsil kültürünün oturmuş olduğu bir toplumda oluşturulan yapılanmanın işlerliğinin daha kolay olmasının örneği olması dolayısıyladır.

İsveç'i bu gibi bir organizasyonu kurmaya yönelten sebep 1990 ların ilk döneminde başlayıp ikinci yarısına sarkan ekonomik krizdir. Ekonomik daralma, yüksek işsizlik ve bozulan mali dengelerin yarattığı sorunlar sonucunda borçlanma faizleri ciddi şekilde yükselmisti. 2000li yıllar mali yapının alınan tedbirler neticesinde düzelmeye başladığı ve bütçe fazlaları verilmeye başlanan bir dönemdi, diğer yandan yaşanan sorunların tekrar etmemesini teminen bazı önlemler alınması gerekmiş ve öncelikle sayısal mali kuralların uygulanmasına başlamıştır. Kamu harcamalarına ilişkin "Pay as you go" anlayışı çerçevesinde getirilen kısıtlama, faiz dışı fazla hedeflemesi, merkezi hükümet harcamalarına getirilen tavan, yerel idareler için getirilen denk bütçe şartı, sosyal güvenlik sistemi için öngörülen iyileştirmeler ve sisteme konulacak bazı otomatik istikrarlandırıcılar getirilen sayısal mali kurallardı (Calmfors, 2012, 3-4). Belirlenen hedeflerin çoğu kez tutturulduğu ve kurallara riayet edildiğini de Calmfors aktarmaktadır. Nitekim konseyin kuruluşunun sorunlu dönemin ardından gerçekleşmiş olması dolayısıyla İsveç örneği kayda değerdir. Şöyle ki genelde mali sorunların yaşandığı dönemde kuruldukları görülen bunun gibi yapılardan ayrıksı olarak İsveç modeli gelecekte karşılaşılabilecek sorunlara da bir tedbir olması maksadı ile vücuda getirilmiştir. Özellikle Avro'ya katılımın tartışıldığı dönemde olası finansal şoklara dair endişeler bu gibi bir konseyin kuruluşunu İsveç kamuoyu nezdinde gerekli kılmıştır. Diğer yandan siyasal arenada konseyin kurgulayacağı kurallı maliye politikasının olağanüstü hallerde maliye politikasının kullanılmasını kısıtlayıp kısıtlamayacağına dair endişeler de tartışılırken, meseleye daha soğuk bakan sosyal demokrat hükümetin yerini liberal iktidara bırakması ile 2007 yılında tartışmalar son bulmuş, geçmiş dönemde üzerinde genel uzlaşmaya zaten varılmış

<sup>5</sup> Ayrıntı için: <http://www.cbo.gov>

<sup>6</sup> <http://www.cbo.gov/about/our-products> (Erişim tarihi: 19 Ağustos 2019)



olan bütçe disiplini uygulamasının artık resmi bir organ tarafından takibine başlanabilmektedir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, 29).

Konseyin aktif olduğu yıllarda genelde hükümetin konsey kararlarına uyduğu kimi durumlarda uyumsuzluk olsa da konseyin hükümeti hedefler doğrultusunda davranmaya zorlayabildiği görülmüştür. 2010 seçiminden önce hükümetin hedeflediği vergi kesintisi ve harcama artışı planlamasının gerçekçi olmadığı yönünde hükümeti uyararak konsey 2011 raporunda bu çatışmadan bahsettiği gibi, 2009-2010 döneminde ise hükümeti mali gevşemenin derecesini artırma hususunda uyarmıştır –ki bu iki otorite arasındaki en ciddi anlaşmazlıktır. (Calmfors, 2011, 8-9). Bu ilginç bir durumdur, genel olarak mali disiplini koruma güdüsü ile hareket edecekleri düşünülen bağımsız mali otoritelerin ekonominin farklı koşullarına göre değişik tavır alabileceğine örnektir.

Konseyin belirlenen amacı hükümetten bağımsız bir maliye politikası çerçevesi oluşturmaktır. Parlamento ve hükümetin aldığı maliye politikası kararlarını incelemek ve belirlemek konseyin başlıca görevidir. Maliye politikalarının uzun dönemli istikrarının sağlanması, bütçe fazlası hedeflerinin tutturulması, ani ekonomik değişkenlere karşı mali tedbirlerin alınması, uzun dönemli istikrarlı büyüme ve istihdamın gerçekleştirilmesi hedefleri bağlamında hükümetin maliye politikasını açıklığını gerçekleştirmek konseyin sıralanan görevleridir. <sup>7</sup> Hükümet açısından dikkate alınması şart olan “Maliye Politikası Raporu”nu her yılın en geç 15 Mayıs tarihine kadar sunan konseyin bu yükümlülüğü Avrupa Parlamentosu seçimleri olduğunda 10 Mayıs’a çekilebilir. Altı üyesi bulunan konseyin bunlara yardımcı olan beş kişilik de bir sekreteryası bulunmaktadır.

Konseyin 2014 yılındaki üye profiline bakıldığında bir kısmının akademik dünya kökenli bir kısmının ise eski bürokrat, Avrupa Birliği düzeyinde görev almış kişiler ve hatta Norveç gibi ülkelerin kamu teşkilatlarında çalışmış uzmanlardan oluştuğu görülmektedir. Üyelerin atama sürelerine bakıldığında normal üyelerin en fazla birbirini takip eden üç yıl için seçildiği, başkanın ise yine üç yıllığına ve en fazla iki kez seçildiği görülmektedir. Konsey üyelerinin İsveçli olma şartı varken (bu satırlar yazıldığı tarihte halen görevde olan) Norveçli üyenin istisna olduğu söylenmelidir (Calmfors, L., 2012, 6).

Birçok konseyle ve bağımsız kurulla kıyaslandığında rolü ve amacı oldukça geniş olarak belirlendiği görülen İsveç Mali Konseyi gerek geçmişe dönük değerlendirmeler, gerekse de geleceğe dönük tahminler yapmak suretiyle hükümetin maliye politikasında etkili olmaya çalışmaktadır. Hatta Calmfors’a göre ilgi alanları esas alındığında konseyin bir ekonomi politikaları danışma organı olarak görülmesi mümkündür, diğer yandan yapılan çalışmalar ve üretilen raporlar dikkate alındığında konseyin büyük oranda maliye politikasına yönelik işlev gördüğü görülecektir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, 29-30). İşin ilginç yanı hükümetler konseyin çalışmaları içinde daha çok ekonomik büyüme ve istihdama dönük olanları dikkate almaktadırlar. Bu husus geniş bir ilgi alanını ilgi dağılmasına yol açması anlamına gelebileceği gibi aynı zamanda maliye politikasının toplumun geniş kesimlerini ilgilendirmesi ile ilgili olabileceği de akla yatkın bir ihtimaldir. Öte yandan konseyin hükümetin maliye politikası kararlarının şeffaflık yönünü de değerlendirdiği görülmektedir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, 30).

IMF’ye göre İsveç modeli parlamentodan bağımsız konseylere bir örnek olarak gösterilebilir ve daha ziyade bir danışma organı gibi işlev görmekte olan, aynı zamanda saygın ve başarılı bulunan bir kuruluştur (IMF, 2010, 34). IMF konseyi kriz zamanlarında mali disiplindeki olası sapmaları önleme adına başat bir kuruluş olarak değerlendirmiştir. Tasarlanan mali kurallarda kriz nedeniyle yaşanan sapmalar olsa da istikrarlı bir mali politikanın sürdürülmesinde konseyin payının fazla olduğunu belirten IMF diğer yandan da konseyin parlamentoya hesap veren bir yapıda olması ve kaynaklarını artırılması durumunda daha başarılı olacağını da belirtmektedir<sup>8</sup>.

Calmfors (2012) İsveç Mali Konseyini dar kaynaklar ve geniş ilgi alanlarına sahip bir konsey olarak değerlendirmektedir ve bu değerlendirme doğru görünmektedir. Maliye politikası ile ilgili bir oluşumun bu “ilgi dağınıklığı” anlaşılır görünse de bu derece geniş yelpazede fikir ve öngörü üreten konseylerin ekonomi politikasında oldukça fazla ağırlık kazanması ve “oligarşiye yol açması” tehlikesi ile olasılığı akla gelebilir. Diğer yandan İsveç gibi demokratik gelenekleri güçlü olan bir ülkede bu gibi bir konseyin faydalı olduğu, mali kuralların etkin işleyişi açısından da işlerliği olabileceği yüksek ihtimaldir. Dolayısıyla IMF’nin önerisini de ülkesel şartları göz önüne alarak değerlendirmekte fayda vardır.

İsveç modelinin genel itibarı ile başarıyı gösterdiği söylenebilir. Her şeyden önce konsey mali uyum ve bütçe disiplini açısından hükümet üzerinde ciddi baskı unsuru olmuştur demek mümkündür. Konseyin

<sup>7</sup><http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/abouttheswedishfpc.4.6f04e222115f0dd09ea8000950.html> (Erişim tarihi: 19 Ağustos 2019)

<sup>8</sup> <https://www.imf.org/external/np/ms/2011/053011.htm> (Erişim tarihi: 19 Ağustos 2019)



medya kanalı yolu ile kamuoyu yaratması ile birlikte siyasal partiler bütçe disiplini bozacak vaatlerde bulunmalarını önlemiş görünmektedir. Son olarak var olan sayısal mali kuralların uygulanması konusunda hükümetin daha sorumlu davranmasına da yol açmıştır. Diğer yandan hükümetin işsizlik (özellikle genç işsizliği) konusundaki teşvikleri hususunda konseyin çok fazla sözünün dinlendiği söylenemez (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, 33). Konseyin önemli bir işlevinin de kuralların uygulanmasında esneklik imkanını da sağlaması, mesela mali genişleme gerektiğinde bunun (basit tasarlanmış olmak kaydıyla) kuralın ana hatlarını bozmadan gerçekleştirilmesini kolaylaştırmasıdır (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, 43).

İsveç modeli nispeten yeni kurulmuş, kuruluşu siyasal tartışmalara yol açmış, hükümet ile arasında belli bir dengenin sağlanması için tasarlanmış yapıya sahip ve geniş alanda değerlendirme yapan, bir anlamda "genel ekonomi" danışmanı olma işlevini yürütmüş bir yapıdır.

#### 4.c.Slovenya Mali Konseyi

Nispeten yeni sayılabilecek bir yapı olan Slovenya mali konseyi 2013 yılında mali kural uygulaması ile ilgili anayasal düzenlemenin 2013 yılında kabul edilmesi ve 2015 yılında uygulanmaya başlanması ile birlikte işlerlik kazanmıştır. Slovenya mali konseyi, maliye politikasının yönetimini denetleyen bağımsız ve özerk bir devlet otoritesidir. Temel görevi, mali kurallara uyumu, istisnai durumlar hariç borçlanma olmadan gelir ve harcama arasındaki orta vadeli dengeyi izlemek ve üye devletlerde ekonomik yönetimi düzenleyen Avrupa Birliği mevzuatının uygulanmasını izlemektir.<sup>9</sup> Bunlardan anlaşılacak iki husus Slovenya'da mali konseyin kuruluşundaki temel dürtünün sayısal mali kuralların takibi ve Avrupa Birliği mali mevzuatı ile uyumun olmasıdır denilebilir.

Slovenya mali konseyi kendi faaliyetlerine ilişkin yıllık raporlar yanında makroekonomik gelişmeler ve öngörüler ile ilgili olarak da yılda iki rapor yayınlamaktadır.<sup>10</sup> Bir başka önemli husus da konseyin maliye politikasının çizgisi ve kurallarla ilgili duruşunu belirtmekte olduğu görüşlerini belirttiği bazı duyurular yapmasıdır.<sup>11</sup> Söz konusu duyuru ve açıklamalarda gerek bütçe ile ilgili tavsiyeler, orta vadeli öngörü ve hedefler, Avrupa Birliği Maliyesi ile ilgili hususlar, demografik öngörüler gibi hususlara, gerek resmi veriler gerekse de kendi oluşturduğu verilerden de yararlanarak, değinilmektedir. Konseyin internet sayfasında yapılan en son duyuruda özellikle emeklilik yasası ile ilgili olarak bazı görüşlerini belirtmek çalışma sistemi hakkında bir fikir verebilir. Emeklilik ve bundan kaynaklı fonlara ilişkin olarak konseyin yayınladığı en güncel duyuruya göre:

- Gerek kamuya açık veriler gerekse de kendi bulgularına dayanarak kamuoyu nezdinde tartışılan Emeklilik ve Malullük yasası hükümlerinin mali yapının sürdürülebilirliği üzerindeki etkisi üzerinde öngörüler yapmak. Bu bağlamda özellikle hükümetin söz konusu kanun ile ilgili veri ve olası sonuçları açıklamaya teşvik etmek konseyin bir görevi olarak belirlenmiştir.
- Bütçe ve ekli belgelerin mali kurallara uyumunu denetlemek. Özellikle emeklilik ödemelerinin uzun vadeli etkilerinin anlaşılabilmesi mali sürdürülebilirlik açısından önemli görülmektedir. Özellikle emeklilik yasası kaynaklı olarak artabilecek sosyal harcamalara karşı maliye politikasının uzun süreli istikrarını (en az 2040 yılına kadar ki dönemden bahsedilmektedir) muhafaza etmek hususu vurgulanmaktadır.

Slovenya Mali Konseyi'nin yapısına bakıldığında birisi başkan olmak üzere üç üyeden oluştuğu görülmektedir.<sup>12</sup> Beş yıl için görev alan konsey birbirini takip eden iki yıl görev alamamaktadır. Herhangi bir konsey üyesi kamu maliyesi ile ilgili (gelir, harcama ve denetim işlevlerini içeren) bir görev alamaz. Konsey başkanı mali kural yasası uyarınca en azından yarı zamanlı olarak konseyde görev yapmak zorundadır, üyeler ise yarı zamanlı görevlendirmeden fazlasını üstlenemez. İdari ve teknik görevler ise aynı zamanda faaliyetlerini sürdürdüğü Slovenya Sayıştay'ının binasında yürütülmektedir.

Mali Kural Yasası uyarınca konsey devlet organları ile bilgi, analiz ve veri paylaşımı yapabilmektedir.<sup>13</sup> Bu bağlamda Maliye Bakanlığı ve Makroekonomik Analiz ve Geliştirme Enstitüsü ile yapılmış muhtelif anlaşmalar bulunmaktadır. Aynı zamanda Uluslararası kuruluşlarla da işbirliği yapabilen konsey IMF, Avrupa Komisyonu ve Derecelendirme kuruluşları ile Slovenya'nın makroekonomik ve mali gelişmeleri hakkındaki görüşlerini paylaşır.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Slovenya Mali Konseyi, [www.fr-si.si/news](http://www.fr-si.si/news) (Erişim tarihi: 20 Ağustos 2019)

<sup>10</sup> <http://www.fs-rs.si/publications/annual-report-on-fiscal-council-operations/> ve <http://www.fs-rs.si/publications/public-finance-and-macro-economic-developments/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2019)

<sup>11</sup> <http://www.fs-rs.si/publications/recommendations-and-positions/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2019)

<sup>12</sup> <http://www.fs-rs.si/fiscal-council/who-we-are/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2019)

<sup>13</sup> <http://www.fs-rs.si/fiscal-council/co-operation/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2019)

<sup>14</sup> <http://www.fs-rs.si/fiscal-council/what-do-we-do/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2019)





Nispeten yeni bir yapı olan Slovenya Mali Konseyi'nin kuruluş amaçlarından en önemlisinin Avrupa Birliği'nin kamu maliyesine ilişkin koşullarına uyum sağlamanın olduğu görülmektedir. Sayısal mali kurullarla birlikte aynı yasada belirlenmek suretiyle sorumlu bir mali anlayışın toplu bir planlama dahilinde oturtulmak istendiği açıktır. Niyet ve program olarak olumlu unsurlar gösteren konseyin gelecekteki başarısı Slovenya'nın ülke koşulları ve belki de daha çok küçük bir ülke olması dolayısıyla Avrupa Birliği'nin geleceği ve başarımı ile ilgilidir.

### 5. Türkiye İçin Olası Çıkarsama: Yeni Bir Yapı ve Kurgu

2001 krizi sonrasında kamu mali yönetimi alanında IMF programı çerçevesinde önemli bir değişime giren Türkiye gerek yasal gerek kurumsal düzenlemeler ile kapsamlı bir dönüşüm geçirmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta bütçe süreci olmak üzere kamu maliyesi ile ilgili birçok yenilik ve düzenleme getirmiştir.

5018'in getirdiği yenilikleri kısaca belirtmek gerekirse; Bütçenin kapsamının genişletilerek daha açık hale getirilmesi, idarelerde üst yönetici, harcama yetkilisi gibi görevlileri belirlemek suretiyle harcamalar konusunda sorumlu organları belirleyerek idarelerini kamu harcamalarının verimlilik esasına uygun hazırlanmasına yönlendirme, stratejik plan anlayışı getirerek orta vadeli bütçeleme politikasını gerçekleştirme gibi temel düzenlemelerle maliye politikasını uzun erimli ve sorumlu bir niteliğe büründürmek 5018 sayılı kanunun temel özelliğidir. Bunun yanı sıra doğrudan bir kural tanımı olmasa da kanunun içeriği birçok sayısal kurula elverişli bir yasal altyapının da kanunla birlikte yerleştiği söylenebilir. Orta Vadeli Mali Plan ve Orta Vadeli Program gibi politika metinlerinin de uygulamaya konulması, para politikasını andırır biçimde, maliye politikasına ilişkin temel iletişim araçlarıdır. İç kontrol sisteminin getirilmesi ile birlikte Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi de bütçenin kamusal denetimi sağlama yolları açısından önemli adımlardır.<sup>15</sup>

Yukarıda sayılan, 5018'in getirdiği temel yenilikleri bütçe sürecinin şeffaflaşması ve hesap verilebilirliğin artırılması bağlamında yorumlayarak aslında Türk Kamu Mali Yönetiminin bu doğrultuda, sayısal ve idari kuralları da içeren yeniliklere–uygulamadaki birtakım aksaklıklara rağmen– altyapı olarak hazır olduğunu vurgulamak mümkündür.<sup>16</sup> Özellikle kriz sonrasında edinilen para politikası alanında bağımsızlık konusunda tecrübelerin, maliye politikasını gerektirdiği kadar, yeni birtakım yapılanmalar açısından faydalı olacağı söylenebilir. Nitekim 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra da örneğin “vatandaş bütçesi” uygulaması örneğinde görüldüğü gibi ilave birtakım düzenlemeler de zaman zaman yürürlüğe konulmuştur.<sup>17</sup>

Olumlu deneyime ve tam olmasa da büyük oranda başarıya rağmen Türk Kamu Maliyesinin birtakım sorunları bulunmaktadır, bunlar açısından ilave tedbirler alınması ve yeni kurum ve kurulların tesisi gereklidir. Bununla birlikte düzenlemelerin her zaman tek başına yeterli olmadığı, uygulamadan kaynaklı sorunların da çözülmesi, bilhassa da parlamentonun bütçe hakkını kullanması açısından etkinliğin artırılması hususu etkin bir mali kontrol açısından önemlidir (Yılmaz ve Tosun, 2010).

2001 krizi sonrası uygulamaya konulan bazı düzenlemelerin sayısal olarak görünür başarısının kalitesi gerek gelir gerekse de harcama ayağı açısından sorgulanmaya muhtaçtır. Sayısal birtakım hedeflere ulaşma bağlamında gerçekleştirildiği söylenen mali uyum esas olarak gelirler ayağında, daha çok da özelleştirme başta olmak üzere, bir seferlik artışı sağlayan önlemler ile sağlanmıştır. Harcama ayağının niteliği de Yılmaz'dan anlaşıldığına göre kaliteli olarak tanımlanacak düzeyde değildir. Genelde üretken olmayan genel yönetim harcamaları gibi kalemlerin arttığı, eğitim ve sağlık gibi verimli sayılabilecek

<sup>15</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte Türk bütçe sistemine getirilen yenilikler ve bütçe sürecinin işleyişi ile ilgili olarak (Edizdoğan vd. , 2018: 359 – 479). 5018

<sup>16</sup> 5018 Sayılı Kanun'un, özellikle parlamentonun bütçe sürecinde etkinliğini artırmasına ilişkin getirdiği yenilikler ile ilgili olarak Bkz. (Yılmaz ve Tosun, 2010)

<sup>17</sup> Bütçede çoğulculuk ve katılımcılık unsurlarının tamamlayıcısı olan araç “Vatandaş Bütçesi”dir. Şeker ve Beynam'ın (2013) temel unsurlarını anlattığı Vatandaş Bütçesi genel olarak hukuki ve teknik bir belge olan bütçenin seçmenler tarafından daha kolay okunup anlaşılabilmesini sağlayan, bütçeye ilave olarak kamu kurumlarınca hazırlanan bir belgedir. Vatandaş Bütçesi sayesinde yurttaşlar kamu gelir ve giderlerinin seyrini, ve daha ziyade gider kısmına odaklanmak suretiyle kaynakların nasıl kullanıldığını takip edebilmektedir. Temel özellikleri, açık ve öğretici, siyasal değil objektif, günlük dilin kullanıldığı, anlaşılır tablo ve grafiklere sahip bir belge olmasıdır. Vatandaş için yeterli açıklamaları içeren, detaydan uzak, bütçenin amaç ve içeriğine odaklanıp bunları aktaran, objektif, şeffaf, anlaşılır ve güncel olması da tercih edilen bu belgeler parlamento bütçe görüşmeleri aşamasında yayınlanıp tartışmaları yönlendiren ve mümkünse bütçe ile koşut zamanlamalara bağlı olmalıdır. Kenya ve Ruanda gibi ülkelerden İngiltere ve Fransa gibi ülkelere kadar, 24 adet ülkede kullanılan bu araç ülkesel koşullara göre farklılıklar göstermekte olup, yayınlanma sıklıkları da değişmektedir. Bütçenin şeffaflığı açısından oldukça faydalı olabilecek bu aracın kullanılması bütçe sürecindeki iyileştirmeler ve oluşturulacak kurulların işlerliği ve etkinliği açısından faydalı olacaktır. Türkiye'de vatandaş bütçesi uygulaması 2017 yılı itibarı ile başlatılmıştır.

(Bkz. <http://www.sbb.gov.tr/vatandas-butce-rehberi-2019/> (Erişim Tarihi: 28 Ağustos 2019).



kalemlerin ise görünürde arttığı ama çoklukla “balon” bir artış olduğu (mesela eğitimde insan kalitesini artırıcı harcamaların artmaması, sağlık alanında ise koruyucu hizmetlerin gereken düzeyde olmadığı gibi) söylenebilir (Yılmaz, 2007).

Bu bağlam ve kapsamda konulan hedeflerin ve maliye politikasının uzun vadeli kalitesi ve sürdürülebilirliği açısından OECD ve AB ülkelerinde yaygınlaşan, bağımsız bir mali otoritenin tesisi ve bunun siyasal ve toplumsal açıdan kapsayıcı bir yapıda olması gereklidir. 2017 yılında “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçişle birlikte Türk siyasetinde yürütme erkinin ağırlığı artmış görünse de yasal olarak bütçenin onaylanması halen parlamento kararı ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla oluşturulması muhtemel bir organın parlamento ile daha yakın ilişkide olması karar ve çıkarımlarının ciddiye alınması açısından önemlidir. Örneğin Türk kamu idaresindeki bağımsız üst kurul uygulamalarından Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun (RTÜK) işleyişinde parlamento etkinliği iktidar – muhalefet blokları açısından bir dengeyi (her iki blokun da kurula üye seçmesi) yansıtmaktadır, söz konusu denge de kurulun karar ve uygulamalarında kamuoyu nezdinde nispi bir kabul gücüne yol açmaktadır.

Yeni bir anlayışla ve farklı yöntem benimsenerek, kamu harcamalarına denetim için bir organ olarak tasarlanan ve 76 milyar TL’lik bir tasarruf hedefleyeceği şeklinde bir duyuru ile 20 Eylül 2018 yılında Hazine ve Maliye Bakanı tarafından “Yeni Ekonomi Programı” kapsamında faaliyete geçeceği duyurulan<sup>18</sup> “Maliyet ve Dönüşüm Ofisi” kamuoyundan gelen tepkiler üzerine fiili olarak çalışmaya başlayamamış, özellikle uluslararası danışmanlık faaliyeti yürüten bir firmanın bu ofisin kuruluşunda etkili olduğunun değerlendirilmesi<sup>19</sup> nedeniyle muhalefet, özünde faydalı olabilecek bu uygulamaya sert tepki göstermiştir. Diğer yandan bu tarz bir tasarruf tedbirinin içeriği kamuoyu ile paylaşılarak ve özellikle parlamentonun da etkinlik göstereceği bir tarzda açıklanmış olması halinde kabul göreceği çok büyük bir ihtimaldir. Dolayısıyla gerek bütçenin hazırlayıcısı olan Cumhurbaşkanlığı makamı (Strateji ve Bütçe Başkanlığı eliyle) ve onaylayıcısı olan parlamento ile ortak çalışacak, gerek bağımsız değerlendirmeleri, gerek performansa dair duyuruları gerekse de yasal bağlayıcılığı olması beklenen kararları ile fiili gücü (temsili demokrasi dengesini muhafaza ederek) sağlanacak bir organın Türk kamu maliyesine dair, özellikle harcamalara ilişkin tereddütleri giderme noktasında son deneyime kıyasla çok daha faydalı olacağı muhakkaktır.

### Sonuç

Küreselleşme sürecinin para politikası alanına getirdiği yenilikler ve kökleri tarihsel olsa da genel kabul haline gelişi finansallaşmanın yoğunlaşması ile gerçekleşen merkez bankası bağımsızlığı olgusu genel olarak kabul gören, zaman zaman gerekliliği ve temsili demokrasi ile bağdaşımı tartışılabilir de özellikle gelişmiş ülkelerde yerleşik bir anlayışa dönüşmüştür. Yeni bir kapitalist dönüşüm çağında benzer bir süreç maliye politikası için de yaşanmış, genellikle para politikasının bağımsızlığını desteklemek üzere maliye politikalarına getirilen kısıtlar IMF programlarında yer bulmuştur. Özerk ya da bağımsız organların işlevi de çoğunlukla bu bağlamda ve “renkte” tartışılmaktadır, diğer bir deyişle çoğunlukla kamu maliyesine getirilen sınırlar bağlamında kullanışlılığı değerlendirilmektedir. Diğer yandan iktisat politikalarından alınacak sonuçların daha ziyade toplumsal kabul ereğine bağlı olarak, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve sorumluluk bağlamında tartışılması gerekmektedir. Bu kapsamda birçok ülke gerek parlamentoların kontrolünde olsun gerekse de bağımsız bir idari yapılanma şeklinde olsun bu tarz yapıları, kamu menfaati vurgusu ile teşkil etmektedir. Türkiye’nin de kendi tarihsel deneyimi, siyasal ve toplumsal yapısı, toplumsal kabulleri ve bütçe hakkının kullanımının geliştirilmesi çerçevesinde, temsili demokrasi ilkelerini zedelemeyen bu tarz bir yapıyı kurgulaması açısından şartları değerlendirmesi uzun süreli hedefleri gözetilen bir kamu maliye yönetimi açısından faydalı olacaktır.

### KAYNAKÇA

- Akar, Sevda (2014). *Küreselleşme Sürecinde Yeni Oluşumlar: Bağımsız Mali Kurumlar*. içinde, (der.), Turgay Berksoy ve Mehmet Şahin, *Kamu Maliyesinde Güncel Sorunlar: Kamu Maliyesinde Dönüşüm, Yeni Mali Arayışlar, Yeni Mali Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Alesina, Alberto ve Ardagna, Silvia (2013). *The Design of Fiscal Adjustment. Tax Policy and the Economy, Vol:27, University of Chicago Press, pp.19-67.*
- Amerika Birleşik Devletleri Parlamento Bütçe Ofisi *İnternet Sayfası*. <http://www.cbo.gov>
- Avrupa Komisyonu (European Commission - Ec - ) (2006). *Public finances in EMU. European Economy, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. No 3 /2006, Belgium: European Communities.*
- Ayuso-I-Casals, Joaquim (2009). *Introduction: The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes, (ed.) Ayuso-i-Casals, Policy Instruments for Sound Fiscal Policies, Fiscal Rules and Institutions. Palgrave-Macmillan.*
- Bogaert, Henri, vd. (2006). *Fiscal Councils, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case. Federal*

<sup>18</sup> <https://www.hmb.gov.tr/duyuru/basin-ve-halkla-ile-ismis-25cc%2587lis%25cc%25a7kiler-kamu%25cc%2588s%25cc%25a7avirilig%25cc%2586i-basin-ac%25cc%25a7iklamasi> (Erişim tarihi: 28 Ağustos 2019)

<sup>19</sup> <https://www.sozcu.com.tr/2018/ekonomi/bakan-albayrak-ekonomide-daha-onemli-adimlar-atilacak-2649717/> (Erişim tarihi: 28 Ağustos 2019)



- Planning Bureau: *Economic Analyses and Forecasts*, Working Paper 4-06, June 2006.
- Calmfors, Lars (2012). The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit. *CESifo*, Working Paper No. 3725, January 2012.
- Calmfors, Lars (2011). The Role of Independent Fiscal Policy Institutions. *Stockholm University, Institute for International Economic Studies*, Seminar paper No. 767
- Corden, W. Max (2010). The theory of the fiscal stimulus: how will a debt-financed stimulus affect the future?. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 26, Number 1, 2010, pp.38-47.
- Debrun ,Xavier vd. (2009). Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No. 1, sf. 44-81.
- Xavier, Debrun, ve Kinda , Tidiana (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset. *IMF Working Paper, WP/14/58, April 2014*.
- Edizdoğan, Nihat vd. (2018). *Kamu Maliyesi*. 9. Baskı, Ankara: Ekin Yayınları.
- Hageman, R., Robert (2010). Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829.
- Hageman, R., Robert (2011). How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?. *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.
- IMF İnternet Sayfası, <https://www.imf.org/external/index.htm>
- IMF (International Monetary Fund) (2010). *Sweden: Article IV Consultation*. Staff Report 10/220.
- IMF (International Monetary Fund) (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. July 16, 2013.
- Ippolito, Dennis S. (1981). *Congressional Spending A Twentieth Century Fund Report*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1981.
- İsveç Mali Konseyi İnternet Sayfası, <http://www.finanspolitiskaradet.se/>
- Mitdhjell , Nina Larsson (2011). Fiscal policy and financial crises - what are the actual effects of fiscal policy?. *Economic Bulletin 2011*, vol. 82, sf. 24-38, Norges Bank.
- Slovenya Mali Konseyi İnternet Sayfası, [www.fr-si.si/news](http://www.fr-si.si/news)
- Sözcü Gazetesi İnternet Sayfası, <https://www.sozcu.com.tr/>
- Şeker , Murat ve Beynam, Hasan (2013). *Vatandaş Bütçesi ve Uygulama Örnekleri*, (içinde), (der.), Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker. *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı İnternet Sayfası, <https://www.hmb.gov.tr/>
- Von Trapp Lisa, vd. (2016). Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2015/2.
- Yılmaz, H. Hakan (2007). *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*. Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Nisan 2007.
- Yılmaz , H. Hakan ve Tosun, Selma (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi*, Sayı 14, s. 5-23.
- Wyplosz , Charles (2008). Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?. *Swedish Economic Policy Review*, 15, 173-192.