

Mali Yönetişimde Bağımsız Mali Kurumların Önemi¹

Ebru Yalçın²

İlter Ünlükaplan³

Özet

Bütçelemede karar alma süreci boyunca izlenen kurallar ve bu süreçte yer alan kurumlar mali performansın önemli belirleyicileridir. 1990'lı yıllardan itibaren mali kurumsalcı yaklaşımın kabul görmesiyle birlikte orta vadeli bütçesel çerçeve, mali kural ve bağımsız mali kurumlardan oluşan mali yönetim araçlarının kamu mali yönetiminde yer bulduğu görülmektedir. Bağımsız mali kurumlar, mali yönetim araçlarından biridir ve mali kararların daha az politik hale getirilmesi amacını taşımaktadır. Bağımsız mali kurumlar, tarafsız makroekonomik tahminlerde bulunmak, çeşitli maliye politikası alternatifleri arasında karşılaştırma yaparak değerlendirmelerde bulunmak ve mali kuralların uygulanmasını izlemek üzere çalışmalar yürütmektedir. Çalışmada Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile Birleşik Krallık'ta yer alan bağımsız mali kurumların yapısı incelenerek mali yönetişimin sağlanmasındaki katkıları ortaya konulmuştur. Değerlendirmeler ışığında, bağımsız mali kurumlar ile mali kuralların tamamlayıcı bir ilişki gösterdiği, mali yönetim anlayışının tüm araçların kapsayıcı politikalarla biraraya getirilmesiyle daha iyi sonuçlar verdiği görülmüştür.

1. GİRİŞ

Kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesinde öne çıkan kavramlardan biri mali disiplindir. Mali disiplin kavramı, kamu maliyesinde kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını, bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesini ifade etmektedir (Günay,

1 Bu çalışma Ebru Koçak tarafından 2020 yılında savunulmuş olan “*Bütçe Kurumlarının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi: Avrupa Birliği Ülkeleri Üzerine Ampirik Bir İnceleme*” adlı tezden türetilmiştir.

2 Kutahya Dumlupınar University, ebru.kocak@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9904-8001

3 Çukurova University, ikaplan@cu.edu.tr, ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5420-3642

2006). Kamu harcamalarının ve kamu borçlarının artarak bütçe açığına neden olması ve kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması ise mali disiplinsizliğin nedeni değil, belirtisi olarak görülmelidir (Acemoğlu vd., 2003). Mali kurumsalcı yaklaşım, kamu mali yönetiminin kurumlarla şekillendiği olgusundan hareketle, kurumsal tasarımlar ile mali çıktılar arasındaki içsellik ilişkisini dikkate almakta ve mali disiplinsizliğin kurumsal belirleyicileri üzerinde durmaktadır.

Mali disiplin ve mali disiplini bozucu etkenlere ilişkin çalışmaların kurumsal faktörlere dayandırılmasına yönelik ilk çalışmalardan birini yapan Wildavsky (1964), politik etkenlerin ABD'deki federal yönetimlerin bütçe süreçleri üzerindeki etkisini incelemiştir. Velasco (1999) ise mali disiplinsizlik olgusunu ortakların trajedisi kavramı temelinde ele almıştır. Ortakların trajedisi, aynı kaynağı paylaşan bireylerin yalnızca kendi çıkarlarını maksimize etmeye yönelik hareketleri nedeniyle kaynakların aşırı tüketilmesini ifade etmektedir. Bu kavram daha sonra kamu mali yönetiminde *ortak havuz sorunu* ile ilişkilendirilmiştir.

Genel vergi gelirlerinden harcama yapan harcamacı bakanların bu gelirleri kendi seçmenlerinin yararına yönelik harcamak istemesi ortak havuz sorununu yaratmaktadır. Politikacılar tarafından gerçekleştirilen bireysel politikalar, dar anlamda bireysel seçmenleri hedeflerken geniş anlamda ortak havuz sorununu yaratmaktadır (Von Hagen, 2012). Harcama bileşimi ve miktarlarına karar verenler, kendi seçmenlerine hitap edecek şekilde bir harcama yapılmasını arzulamakta ve bu durum sosyal optimumdan uzak bir harcama politikası yürütülmesine sebep olabilmektedir.

Ortak havuz sorunu, bütçe sürecindeki fazla sayıda karar vericinin kamu kaynaklarının kullanımını konusunda rekabet etmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise karar alıcılar tarafından mevcut ve gelecekteki maliyetlerin üstlenilmesini engellemektedir (Velasco, 1999). Ortak havuz sorununun bulunduğu durumlarda kamu harcamalarından elde edilen marjinal faydalar marjinal maliyetleri karşılamamaktadır. Çünkü yapılan hizmetlerden yararlananlar marjinal faydanın tamamını elde ederken marjinal maliyetin küçük bir kısmını üstlenmektedir. Kamu harcamalarına ilişkin fayda ve maliyetler arasındaki fark sebebiyle ortak havuz sorunu, borçlanmayı ve bütçe açıklarını arttırmaktadır (Roubini ve Sachs, 1989). Başka bir deyişle, güçlü kurumsal düzenlemeler olmadıkça ortak havuz sorunu aşırı harcamalar, yüksek kamu açığı ve yüksek borç seviyeleri ile sonuçlanmaktadır (Adegboye vd., 2016).

Harcama yapma ve vergi toplama yetksinin bütçe kanunu aracılığıyla meclisteki vekillere devredilmesi neticesinde ortaya çıkan asıl-vekil ilişkisi ise

seçmenlerin ödedikleri vergilerin ne yönde harcandığı konusunda tam bilgiye sahip olmamasını beraberinde getirmektedir. Vatandaş-devlet eksenindeki asimetrik bilgi sorununa dikkat çeken asıl-vekil sorunu, mali çıktılarının hacmini ve bileşenini etkileyen önemli bir faktör olarak görülmektedir (von Hagen, 2007; von Hagen ve Harden, 1995).

Ortak havuz sorunu ile asıl-vekil sorununun kamu harcamalarının ve kamu açıklarının artmasına neden olduğu olgusu, kurumların mali çıktılar üzerindeki etkisini vurgulayan mali yönetim kavramını ön plâna çıkartmıştır. Özel sektörde uygulanan yönetim metodlarının kamu sektörüne de uygulanmasını ifade eden mali yönetim; bütçe politikalarının planlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesine dair getirilen kural, düzenleme ve prosedürleri içermektedir (Karakurt, 2016; OECD, 2015a). İyi bir mali yönetim anlayışının, güçlü bütçesel pozisyonu ve yapısal reformları orta ve uzun vadede destekleyeceği kabul edilmektedir (Giosi, vd., 2014).

Mali yönetim anlayışının uygulamada dört ana unsuru bulunmaktadır. Bunlar; mali kurallar, orta vadeli bütçesel çerçeveler, bütçesel prosedürler ve bağımsız mali otoritelerdir (Dziemianowicz, 2014). Özellikle 2009 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında mali disiplinin sağlanmasına yönelik çabalar önemli ölçüde artmış ve bütçe sürecini şekillendiren mali yönetim unsurları üzerinde önemle durulan konulardan biri olmuştur.

Çalışmada ele alınan bağımsız mali kurumlar, mali kuralların uygulanması ve izlenmesinde hükümet dışı bir otoriteye duyulan ihtiyaç nedeniyle önem kazanmıştır. 2009'da yaşanan küresel finansal krizin ardından birçok ülkede uygulanmakta olan mali kurallar üzerinde değişiklik yapıldığı ve/veya mali kuralların ihlal edildiği saptanmıştır. Olağanüstü politika değişikliklerine yönelik adımlar mali kurallar tarafından kısıtlandığı için birçok ülke bu kurallara aykırı davranmıştır. Bu durum mali kuralların kriz dönemlerinde etkili bir şekilde çalışmadığı yönünde yorumlara sebep olmuş, destekleyici mali otoriteler olmaksızın mali kuralların uygulanmasının etkin olmayacağı ortaya çıkmıştır (Pirdal, 2017: 9).

Mali kararların daha az politik hale getirilmesi ve mali kurallara uygunluğun gözlenmesi için oluşturulan bağımsız mali kurumların, hükümetlerden bağımsız olarak maliye politikaları üzerinde etkili olması, pozitif ve normatif analizlerde bulunması önem taşımaktadır. Kopits (2001), herhangi bir kalıcı kural olmaksızın da mali disiplinin sağlanmasının mümkün olduğunu ve bunun için bağımsız mali otoritelere rol verilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Hemming ve Kell (2001), mali kararların daha az politik hale getirilmesi için oluşturulmuş bağımsız bir mali otoritenin maliye politikalarının güvenilirliğiyle beraber, politikaların kapsam ve

etkinliğini de arttıracacağını ifade etmiştir. Debrun, Kumar ve Hauner (2009), seçim kaygıları ve kişisel çıkarların iradi maliye politikaları üzerinde etkili olabileceği fikrinden hareketle, kurallı maliye politikalarının uygulanmasının ve mali kurallara ek olarak merkez bankalarına benzer bir şekilde bağımsız görev yapacak bağımsız mali kurumların bulunmasının şeffaflığa ve hesap verebilirliğe katkı sağlayacağını ifade etmektedir.

Bağımsız mali kurumların temelde, tarafsız makroekonomik tahminlerde bulunmak, çeşitli maliye politikası alternatifleri arasında bir karşılaştırma yaparak değerlendirmelerde bulunmak ve mali kuralların uygulanmasını izlemek üzere çalışmalar yürütmesi beklenmektedir. Ancak bu uygulamalara her ülkede farklı kompozisyonlarda yer verildiği görülmektedir. Bu noktadan hareketle çalışmada, öncelikle bağımsız mali kurumların yapısal özelliklerini inceleyen literatür çalışmasına yer verilmiştir. Sonraki bölümde ise Avrupa Birliği ülkelerinde yer alan bağımsız mali kurumların misyon ve yapı farklılıkları tablolastırılarak incelenmiştir. Değerlendirmeler ışığında, mali yönetim unsurları arasındaki tamamlayıcılık ilişkisi olduğu ve bağımsız mali kurumların özellikle mali kuralların uygulanabilirliği açısından önem taşıdığı ortaya konulmuştur.

2. BAĞIMSIZ MALİ KURUMLAR

2.1. Mali Disiplinin Sağlanmasında Bağımsız Mali Kurumların Rolü

İradi maliye politikalarını kısıtlamak üzere başta denk bütçe kuralı olmak üzere pek çok sayısal mali kural düzenlemesi mevcuttur. Bunlardan en göze çarpanı Avrupa Birliği'nde Ortak Pazar'dan Ekonomik ve Parasal Birliğe ve ardından da siyasal birliğe geçişi başlatan Delors Raporu neticesinde kabul edilen Maastricht Antlaşması'nın getirdiği kurallardır. Antlaşma'ya göre, ülkelerin Avrupa Ekonomi ve Para Birliği'ne katılabilmesi için yakınsama kriterlerinden oluşan beş koşulu yerine getirmesi gerekmektedir. Bunlardan üçü para politikasıyla ilgiliyken ikisi sürdürülebilir bir mali yapı için sunulan mali kriterlerdir. Antlaşma, parasal birliğin bir parçası olarak, üye devletlerin aşırı harcama kararlarından kaçınması ve yakınsama kriterleri kapsamında bütçe disiplinin sağlanmasını şart koşmaktadır.

Aşırı Açık Prosedürü ve İstikrar ve Büyüme Paktı ile desteklenmiş olmasına rağmen mali kuralların 2008-2009 yıllarında birçok ülkede ihlal edildiği saptanmıştır. Bu durum mali kuralların kriz dönemlerinde etkili bir şekilde çalışmadığı yönünde yorumlara sebep olmuştur. Böyle bir durumun yaşanmaması için mali kuralların esnek olması, maliye politikalarında şeffaflığın sağlanması ve kuralların uygulanmasının bağımsız mali kurumlar

(BMK) tarafından desteklenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Pirdal, 2017). Ayrıca sayısal mali kuralların politikacıları yaratıcı muhasebe hileleri gibi şeffaf olmayan davranışlara yönelttiği ve etkili olmadıkları argümanı dikkat çekmektedir (von Hagen, 2005). Akademisyen ve teknokratlardan oluşan bağımsız bir mali otoritenin bağımsız denetim sağlayarak muhasebe hilelerinin önüne geçmesi ve mali kuralların uygulanmasını desteklemesi etkin sonuçlar alınmasını sağlayabilecektir.

Temelde BMK'lerin oluşturulma hedefleri mali kurallar ile aynıdır; bütçe açıklarının azaltılması yönünde kurumsal destek sağlanması, mali kararların aşırı politikleşmesinin önlenmesi, şeffaflığın tesis edilmesi ve maliye politikalarının etkinliğinin artırılması bunların başında gelmektedir. Uygun şekilde tasarlanmış ve etkin bir şekilde yönetilen bir BMK, mali disiplinin sağlanması ve ülke kredibilitenin yükseltilmesiyle ekonomiye katkı sağlayacaktır.

BMK'ler, mali disiplini sağlamak üzere düzenlenmiş mali yönetim araçlarından biridir. Yönetişim OECD tarafından *“bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler”* olarak tanımlanmıştır (OECD, 2006). Mali yönetim ise bütçe politikalarının planlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesine dair getirilen kural, düzenleme ve prosedürleri içeren bir kavramdır. Mali yönetişimin, asıl-vekil sorunu ile ortak havuz sorununu çözmek üzere geliştirilen bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

Bir mali yönetim aracı olarak BMK'lerin kendisinden beklenen amaçları yerine getirebilmesi birçok faktöre bağlıdır. Öncelikle, yetki alanları iyi tanımlanmış olmalıdır. Bütçe sürecine dahil edilmiş olmaları ve değerlendirmelerinin hükümet tarafından dikkate alınıyor olması işlevlerini yerine getirmek için kritik öneme sahiptir. Ayrıca tamamen bağımsız olmaları gerekmektedir (Dziemianowicz, 2014). İyi yapılanmış bir BMK'nin, hükümetlerin uzun vadeli hedeflerine ulaşmasına yardımcı olması mümkündür. Mali kuralların yetersiz kalabildiği konularda ekonomik konjonktüre göre politika önerileri sunabilir ve olumsuz durumları başarılı bir şekilde aşabilmek için hükümetlerin etkili politikalar yürütmesine yardımcı olabilirler (Pirdal, 2017).

Mali kurallar ile BMK'ler arasındaki ilişki hakkında çeşitli görüşler söz konudur. Kimi görüşlere göre mali kural ve BMK'ler birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısı niteliğindedir. Ancak von Hagen'a (2007) göre, genel itibarıyla bütçeleme kurumları mali kurallardan daha önemli bir niteliğe sahiptir. Mali kurallar, basit ve izlenmesi kolay olduğu için açıklar ve borç düzeyleri konusunda önleyici bir unsurdur. Ancak mali disiplinin uygulanması

için basitliğin, sadeliğin ve kolay izlemenin önemli olduğu duruma genellikle koalisyon hükümetlerinin mevcut olması halinde ihtiyaç duyulmaktadır. Hükümetlerin mali hedeflerden kolayca uzaklaşabildiği durumlarda, örneğin tek parti hükümetlerinin mevcut olması halinde kuralların mali disipline daha az katkıda buldukları görülmektedir. Çünkü hükümetlerin bu kuralları ihlâl etmesi ve uygulamaması mümkün olmaktadır. Bu sebeple özellikle tek parti hükümetlerinin yürütmeye yer alması durumunda BMK'lerin mali disipline ulaşmak için daha uygun bir mekanizma sunduğu görüşleri mevcuttur (von Hagen, 2007). Bu açıdan mali kurullarla kıyaslandığında BMK'lerin mekanik olmadığı; daha somut veriler üzerinde yoğunlaşmış konjonktürel hareket kabiliyetine sahip kurumsal yapılar olduğu görülmektedir.

von Hagen (2007), mali kurulların etkinliği ile bütçe sürecinin kurumsal tasarımı arasındaki ilişkiyi ortaya koyduğu çalışmasında, ülkelerde meydana gelen aşırı açıklar ve borçların, kamu maliyesinde mevcut olan ortak havuz sorunu sebebiyle ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Bütçe sürecindeki aktörlerin politikaların fayda ve maliyetlerini kapsamlı bir şekilde değerlendirebilmesini sağlamak üzere tasarlanan bütçeleme kurumları, bu sorunun etkilerini azaltabilecektir. BMK'ler bu kurumlardan birini teşkil emektedir. BMK'ler, hükümetten bağımsız bir şekilde işlev gören ve kamu tarafından finanse edilen kurumlardır (Dziemianowich, 2014). Ancak kendilerine verilmiş amaçları yerine getirebilmeleri için bazı temel ilkelere uymaları gerekmektedir.

BMK'lerin bağımsız ve teknik yeterlilikte bir kadroya sahip olması; yasama organına hesap verilebilir bir şekilde kurulması; şeffaflığın sağlanabilmesi için halkla etkin iletişim ağlarına sahip olması bu ilkelerin başında gelmektedir. Öte yandan, bağımsız bir mali kurumun bütçe dışı kaynaklardan yararlanmaması, hükümet tarafından desteklenmesi ve gerektiğinde yapısal reformlarla sürdürülebilir hale getirilmesi gerekmektedir (Akar, 2014). BMK'lerin oluşturulmasında bütçe açıklarını ve politikacıların özellikle seçim dönemlerinde aldıkları kararların bütçe üzerindeki etkisini azaltma, maliye politikasının kalitesini artırma gibi amaçlar ön plandadır.

Mali kararların daha az politik hâle getirilmesi için oluşturulmuş bağımsız bir mali kurum, maliye politikalarının güvenilirliğini arttıracığı için maliye politikalarının kapsamını genişletecek ve etkinliğini arttıracaktır (Hemming ve Kell, 2001). IMF (2013) tarafından bağımsız mali kurumlar, *“maliye politikalarını bağımsız olarak analiz eden, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine yönelik makroekonomik hedefleri ve performansları karşılaştıran, kısa ve orta dönemde makroekonomik istikrarı sağlamayı amaçlayan ve kendisine verilmiş diğer resmi amaçları yerine getiren hukuki ve idari yetkiye sahip daimî bir kurum”* olarak tanımlanmıştır.

Wyplosz (2005), 1980-1990 yıllarında ortaya çıkan geniş literatürde, kurula dayalı para politikası ile merkez bankası bağımsızlığının yararlarının analiz edilmesinde çarpıcı bir paralellik olduğunu vurgulamaktadır. Politika yapımcıların aşırı harcama ve borçlanma davranışlarından kaçınmaya nasıl etkili bir şekilde teşvik edilebileceği sorusundan hareket eden çalışmalarda, kurumsal reformların ve bağımsız para politikası kurullarının baskın öge olduğu görülmektedir. Wyplosz'a göre, bağımsız mali kurumlar da aynı şekilde maliye politikalarının oluşturulmasında ve gözlenmesinde rol oynayabilir.

Para politikalarının bağımsız para politikası kurullarına devredilmesinin başarılı sonuçlara sebep olması, mali kurulların tek başına yeterli olmadığı ve bir kurum tarafından desteklenmesi gerektiği düşüncesini yaratmıştır (Debrun ve Takahashi, 2011). Para politikasında kısa dönemdeki çıktılar değil, uzun dönemli hedeflerin ön planda tutulması gibi, politik miyopluktan uzak bir anlayış içinde çalışacak BMK'lerin de kısa dönemli hedefler yerine uzun dönemli hedefler için çalışmaları beklenmektedir (Wyplosz, 2005). Bunu sağlamak üzere hem güncel verileri kullanarak pozitif değerlendirmelerde bulunması hem de karşılaştırmalı bir perspektifle normatif analizler sunulması mümkündür (Kovancılar ve Uğur, 2011; Calmfors ve Lewis, 2011).

Ancak maliye politikası araçları olan vergi ve harcamalar, seçilmiş temsilcilerin kararları doğrultusunda yönlendirilmeye meyillidir. Çünkü demokratik hesap verebilirliği sağlamak adına gelir dağılımında değişiklik yaratacak politika tercihlerinin halka karşı bir sorumluluğu bulunan seçilmiş kişiler tarafından yürütülmesi doğru bulunmaktadır. Bunun yanında bağımsız merkez bankalarının hedefleri ve sorumluluk alanları belirgin olduğu için bunların yapısı ülkeler arasında benzerlik göstermektedir. Ancak maliye politikaları toplumsal yapıya göre şekilleneceğinden oluşturulacak BMK her ülkede farklı bir yapıya bürünecektir. BMK'lerin kurulmasını savunanlar da bu faktörleri kabul etmekte ve maliye politikasının tüm yönlerinin bir BMK'ye teslim edilmesini savunmamaktadır. Buna göre, maliye politikalarının genel boyutu ve dağılımının geleneksel mali kurumlar olarak ifade edilen hükümet organları tarafından belirlenmesi ve BMK'lerin önerilerinin de dikkate alınması ideal bir politika tasarımı ortaya çıkartacaktır (Hemming ve Kell, 2001). Mali disiplinsizlik ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemekte, ülkelerin küresel piyasalarda kredibilitesini düşürmektedir. Bunların önüne geçmek ve hükümetlerin tek taraflı olarak yürüttükleri maliye politikalarının olası olumsuz sonuçlarından kaçınabilmek için bağımsız bir mercii tarafından değerlendirmelere tabii tutulması önem arz etmektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011). Bunu sağlayabilmek için oluşturulacak BMK'ler maliye politikalarını bağımsız bir şekilde değerlendirerek, mali sürdürülebilirliği ve mali disiplini

sağlamayı hedefleyen pozitif ve normatif önerilerde bulunabilecektir (Akar, 2014).

BMK'lerin varlığı gelecek nesillerin mali açıdan temsil edilmesini ve korunmasını da sağlayacaktır. Hükümetlerin fazla borçlanmasını önleyici tedbirler alınmasını sağlayarak mevcut halk adına olumlu bir gayret gösterebilecekleri gibi adeta gelecek nesillerin temsilcisi konumunda olarak gelecek nesillere borç ödeme yükünün taşınmasının önlenmesini sağlamaya çalışmaları da söz konusudur. Ayrıca ortak havuz sorununun sebep olduğu dışsallıkların içselleştirilmesini sağlayarak, nesiller arası ortak havuz sorununu en aza indirmesi de beklenmektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011).

BMK'ler politikacıların müdahalelerine ve baskılarına karşı kendilerine tanınmış yasal korumalardan yararlanarak politikacıların bütçe sürecindeki manipülasyonunu engelleyebilirler. Bu kurumlar, kamuoyunun bilinçlendirilmesini ve kamu mali kararlarının bağımsız bir gözetim mercii olma misyonunu üstlenerek kamu bilincini artırabilirler (Pirdal, 2017). Diğer yandan, hükümete bütçe sürecinde teknik yardım sağlayabilirler. Bu alandaki bulgular, bağımsız mali kurumların hükümet tahminlerine kıyasla daha doğru tahminlerde bulduklarını göstermektedir (IMF, 2013). Bu bağlamda, aşırı iyimser gelir tahminlerini ve gerçekçi olmayan harcama tahminlerini önleyebilirler. Maliye politikalarının sonuçları hakkında politikacıları ve seçmenleri bilgilendirerek ortak havuz sorununun ve asil-vekil sorununun hafifletilmesine katkı sağlayabilir ve bütçe süreci hakkında seçmenlerin daha bilgili olmasını sağlayarak hesap verebilirlik olgusunun güçlenmesini sağlayabilirler.

Mali kuralların izlenme süreci BMK'ler tarafından yapılırsa kurallara aykırı durumların tespit edilmesi hükümetten bağımsız bir şekilde gerçekleşecektir (Kovancılar ve Uğur, 2011). Bununla birlikte, denetimlerinin ve diğer faaliyetlerinin etkinliği esas olarak kendilerine verilen yetkilere ve bağımsızlığa bağlıdır. Dolayısıyla tam bağımsız bir şekilde çalışacaklarına dair bir güvenceyle donatılmış olmaları gerekmektedir. Bu açıdan, görev sürelerinin bir seçim döneminden uzun olması bağımsız değerlendirme yapabilmeleri konusunda sağlıklı bir zemin sağlayacaktır.

3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bağımsız Mali Kurumlar

Bu başlık altında mali yönetim anlayışının etkisiyle bütçe sürecinde pek çok kurumsal tasarımı ön plana çıkaran Avrupa Birliği'nde yer alan bağımsız mali kurumlara ilişkin tablo ve açıklamalar yer almaktadır.

Tablo 1: Avrupa Birliği Ülkelerinde Bulunan Bağımsız Mali Kurumlar

Ülke	Kurum Adı
Avusturya	1- Mali Danışma Konseyi (<i>Fiscal Advisory Council (FISK)</i>)
	2- Meclis Bütçe Ofisi (<i>Parliamentary Budget Office (PBO)</i>)
Belçika	Yüksek Mali Konsey (<i>High Council of Finance (HRE/CSF)</i>)
Çekya	Çek Mali Konseyi (<i>Czech Fiscal Council (CFC)</i>)
Danimarka	Danimarka Ekonomi Konseyi (<i>Danish Economic Council</i>)
Estonya	Estonya Mali Konseyi (<i>Fiscal Council of Estonia</i>)
Finlandiya	1- Finlandiya Ulusal Denetim Ofisi (<i>Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function - National Audit Office of Finland</i>)
	2- Finlandiya Ekonomi Politikaları Konseyi (<i>Finnish Economic Policy Council (EPC)</i>)
Fransa	Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi (<i>High Council of Public Finance (HCFP)</i>)
Almanya	İstikrar Konseyi Bağımsız Danışma Kurulu (<i>Independent Advisory Board to the Stability Council</i>)
Yunanistan	1- Meclis Bütçe Ofisi (<i>Parliamentary Budget Office</i>)
	2- Helen Mali Konseyi (<i>Hellenic Fiscal Council</i>)
Macaristan	Mali Konsey (<i>Fiscal Council</i>)
İrlanda	1- İrlanda Mali Danışma Konseyi (<i>Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)</i>)
	2- Oireachtas Parlamento Bütçe Ofisi (<i>Oireachtas Parliamentary Budget Office (PBO)</i>)
İtalya	Meclis Bütçe Ofisi (<i>Parliamentary Budget Office (PBO)</i>)
Letonya	Mali Disiplin Konseyi (<i>Fiscal Discipline Council</i>)
Litvanya	Bütçe Politikaları İzleme Birimi – Litvanya Ulusal Denetleme Ofisi (<i>Budget Policy Monitoring Department – National Audit Office of Lithuania (BPMD)</i>)
Lüksemburg	Kamu Maliyesi Ulusal Konseyi (<i>National Council of Public Finances (CNFP)</i>)
Hollanda	Hollanda Ekonomi Politikaları Analiz Bürosu (<i>Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)</i>)
Portekiz	Portekiz Kamu Maliyesi Konseyi (<i>Portuguese Public Finance Council (CFP)</i>)
Slovak Cumhuriyeti	Bütçe Sorumluluk Konseyi (<i>Council for Budget Responsibility (CBR)</i>)
Slovenya	Slovenya Mali Konseyi (<i>Slovenian Fiscal Council</i>)
İspanya	Mali Sorumluluk Bağımsız Otoritesi (<i>Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)</i>)
İsveç	İsveç Mali Politikalar Konseyi (<i>Swedish Fiscal Policy Council (FPC)</i>)
Birleşik Krallık	1- Bütçe Sorumluluğu Ofisi (<i>Office for Budget Responsibility (OBR)</i>)
	2- İskoç Mali Komisyonu (<i>Scottish Fiscal Commission (SFC)</i>)

Kaynak: OECD, 2019

Tablo 2: Bağımsız Mali Otoritelerin Yasal Statüsü

ÜLKE	ANAYASAL	YASAL	DİĞER MEVZUAT	KURULUŞ YILI
Avusturya MDK				1970
Avusturya MBO				2012
Belçika				1936
Çekya				2018
Danimarka				1962
Estonya				2014
Finlandiya FUDO				2013
Finlandiya FEPK				2014
Fransa				2013
Almanya				2013
Yunanistan MBO				2011
Yunanistan HMK				2015
Macaristan				2011
İrlanda İMDK				2011
İrlanda OPBO				2017
İtalya				2014
Letonya				2014
Litvanya				2015
Lüksemburg				2014
Hollanda				1945
Portekiz				2012
Slovak Cumhuriyeti				2012
Slovenya				2017
İspanya				2014
İsveç				2007
Birleşik Krallık BSO				2010
Birleşik Krallık İMK				2014

Kaynak: OECD, 2019

Tabloda 1’de 27 AB üyesi ülke ve Birleşik Krallık yer almaktadır. Tablo 1’de görüldüğü üzere ülkelerden 23’ünde OECD tarafından bağımsız mali kurum olarak tanımlanan toplamda 27 otorite bulunmaktadır. Bunlardan 16’sı mali konsey olarak kurulmuşken diğerleri ofis, komisyon ya da büro olarak adlandırılmıştır. Tablo 2’ye göre İtalya *Meclis Bütçe Ofisi*, Macaristan *Mali Konseyi*, Litvanya Ulusal Denetleme Ofisi’ne bağlı olarak faaliyet gösteren Litvanya *Bütçe Politikaları İzleme Birimi* ile Slovak Cumhuriyeti *Bütçe Sorumluluk Konseyi* anayasal dayanağa sahip iken Avusturya *Meclis Bütçe Ofisi* ikincil mevzuatta kendine yer bulmuştur. Diğer 22 bağımsız mali kurum ise yasal dayanağa sahiptir.

Bağımsız mali otoritelerin anayasal ve yasal dayanağa sahip olması onların yürütme organına karşı işlevsel bağımsızlığını korumasını ve daha sürdürülebilir bir kurumsal işleyişe sahip olmasını sağlayacaktır. Bu açıdan Avrupa Birliği ülkeleri genelinde bağımsız mali kurumların birincil mevzuata dayandırılmış olması mali yönetim anlayışına uygun hareket ettiklerini ortaya koymaktadır.

Tablo 3: Bağımsız Mali Kurumların İşlevleri

Ülke Adı	Uzun Vadeli Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Analiz Yapılması	Makroekonomik ya da Mali Tahmin Üzerindeki İşlevleri	Mali Kural Uygulamalarının İzlenmesi Üzerindeki İşlevleri	Bütçe Analizinde Yasama Organının Doğrudan Desteklenmesi	Politika Maliyetlemesindeki Rolü	Seçim Platformlarında Maliyetlendirme Rolü	Normatif Taksitlerde Bulunulması
Avusturya MDK	✓	□	✓				✓
Avusturya MBO	✓	-		✓	✓		⊙
Belçika	✓	-					✓
Çekya	✓	□					⊙
Danimarka	✓	□					
Estonya	-	-					
Finlandiya FUDO	✓	□					
Finlandiya FEPK	✓	□					
Fransa	-	□					
Almanya	-	□					⊙
Yunanistan MBO	-	□	✓	✓			✓
Yunanistan HMK	-	□	✓				✓
Macaristan	-	□	✓				✓
İrlanda İMDK	-	□	✓				⊙
İrlanda OPBO	-	-					

İtalya	✓	□	✓	✓	✓	
Letonya		□	✓			
Litvanya	✓	□	✓			
Lüksemburg	✓	□	✓			
Hollanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Portekiz	✓	□	✓			
Slovak Cumhuriyeti	✓		✓		✓	
Slovenya	-		✓			
İspanya	✓	□	✓			⊙
İsveç	✓	□	✓			✓
Birleşik Krallık BSO	✓	✓	✓		✓	
Birleşik Krallık İMK	-	✓			✓	

Kaynak: OECD, 2019

- ✓ = Evet
- = Sadece tahminleri değerlendirir
- = Alternatif tahminler hazırlar
- ⊙ = Diğer

Tablo 3'te BMK'lerin sahip olduğu işlevlere bakıldığında özellikle mali kuralların izlenmesi görevi konusunda büyük bir uzlaşıya sahip olduğu görülmektedir. 27 kurumdan 22'si bu işlevi yerine getirmektedir. Bu durum mali yönetim araçları arasındaki tamamlayıcılığın ülke uygulamalarında önem taşıdığını göstermektedir. Kamu mali yönetimlerinde bağımsız otoritelere söz hakkı tanıyan ülkeler aynı zamanda mali kural uygulamalarıyla mali disiplini tesis etmeye çalışmaktadır.

Uzun vadeli mali sürdürülebilirlik üzerinde analiz yapılması konusunda ise görece bir azalma söz konusudur. 27 kurumdan 16'sı mali sürdürülebilirlik konusunda bir değerlendirme yaparak kamuoyuna sunma imkanına sahiptir. Bunlardan sadece 6 tanesinin maliye politikaları hakkında normatif tavsiyelerde bulunma işlevine sahiptir.

Tablo 4: Bağımsız Mali Kurumlarda Liderlerin Bağımsızlığı

Ülke Adı	Liderlik süresinin açıkça tanımlanmış olması			Süre yenilenmesi	Görev süresi	Görev süresi kaç kere yenilenebilir?	Liderin görevden ayrılması için açıkça tanımlanmış kriterler	Liderin personel alınmada kontrol sahibi olması	Kendi çalışma programını yetkisi dahilinde belirleyebilme	Kendi inisiyatifinde analiz yapabileme	Ayrı bir bütçesi var	Çok yıllık bütçe taahhütleri vardır
	Liyakata dayalı lider atanması	Liderlik süresinin açıkça tanımlanmış olması	Görev süresi									
Avusturya MDK	✓	✓	6	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Avusturya MBO	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	○	○	✓	○	○
Belçika	✓	✓	5	✓	Sınır belirtilmemiş	○	○	✓	✓	○	○	○
Çekya	✓	✓	6	✓	1	○	○	✓	✓	○	○	○
Danimarka	✓	✓	6 yıla kadar	✓	Sınır belirlenmemiş	○	✓	✓	✓	○	○	○
Estonya	✓	✓	5	✓	Sınır belirtilmemiş	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○
Finlandiya FUDO	✓	✓	Daimi	✓	n/a	✓	✓	✓	✓	○	○	○
Finlandiya FEPK	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	○	✓	✓	○	○	○
Fransa	✓	✓	5	✓	1	✓	✓	✓	✓	○	○	○
Almanya	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	○	○	✓	✓	○	○	○
Yunanistan MBO	✓	✓	5	✓	1	✓	✓	○	○	○	✓	○
Yunanistan HMK	✓	✓	5	✓	Hiç	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Macaristan	✓	✓	6	✓	Sınır belirlenmemiş	○	○	✓	✓	○	○	○
İrlanda İMDK	✓	✓	4	○	1	✓	○	✓	✓	○	○	○
İrlanda OPBO	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	✓	✓	○	○	○
İtalya	✓	✓	6	✓	Hiç	✓	○	✓	✓	○	○	○
Letonya	✓	✓	6	✓	1	✓	✓	✓	✓	○	○	○
Litvanya	✓	✓	5	○	1	✓	✓	✓	✓	○	○	○
Lüksemburg	✓	✓	4	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	✓	✓	○	○	○
Hollanda	✓	✓	7	✓	1	✓	✓	✓	✓	○	○	○
Portekiz	✓	✓	7	✓	1	○	○	✓	✓	○	○	○

Slovak Cumhuriyeti	✓	✓	7	✓	Hiç	✓	✓	✓	✓	✓
Slovenya	✓	✓	5	⊙	1	✓	✓	✓	✓	✓
İspanya	✓	✓	6	○	Hiç	✓	✓	✓	✓	⊙
İsveç	✓	✓	3	✓	1	✓	✓	✓	✓	⊙
Birleşik Krallık BSO	✓	✓	5	○	1	✓	✓	✓	✓	○
Birleşik Krallık İMK	✓	✓	4	⊙	1	✓	✓	✓	✓	○

Kaynak: OECD, 2019

○ = Hayır

✓ = Evet

⊙ = Diğer

Maliye politikalarında ve bütçe sürecinde etkinliği sağlamak için kurulan BMK'lerin, gerekli yeterliliğe sahip kişilerce yönetiliyor olması önem taşımaktadır. Tablo 4'e bakıldığında tüm kurumlarda atamaların liyakata dayalı olarak yapıldığı görülmektedir. Bu durum bağımsız mali otoritelere karşı güvenin tesis edilmesinde önem taşımaktadır. Bağımsız mali otoritelerin bağımsızlığını ortaya koyan en önemli gösterge bu kurumların başında bulunan liderlere tanınan bağımsızlık alanıdır. Gerek görev başında buldukları sürenin hükümetlerin görev süresinden daha uzun olması gerekse de kurum içi yönetim yetkilerinin geniş olması bu durumu sağlamaya yardımcı olacaktır. Tablo 4'te görüldüğü üzere kurum liderlerinin kendi çalışma programlarını belirleyerek bağımsız analiz yapabilmesi için 25 kurumda gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bunlardan yalnızca 11 tanesinin ayrı bir bütçesi olması ve orta vadeli bir bütçeye sahip olmamaları mali bağımsızlığı tehlikeye düşüren bir durumdur. Kurumsal yapının daha fazla özertleşebilmesi için mali yönetimlerinde de bir özertliğe sahip olmaları gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mali disiplini tesis etmekte yararlanılan mali yönetim araçlarından biri bağımsız mali kurumlardır. Bu kurumların niteliği bulunduğu ülkenin sosyo-ekonomik koşullarına göre değişmektedir. Maliye politikaları üzerindeki etki düzeyleri de buna bağlı olarak değişim göstermektedir. Ancak IMF'nin ve bu konuda yapılan çalışmaların ortaya koyduğu bazı ortak özellikler bulunmaktadır. IMF (2013), maliye politikalarının bağımsız olarak analiz edilmesi ve makroekonomik hedefler ile gerçekleştirilen performansların karşılaştırılması yetkisiyle donatılmış; kısa ve orta vadede makroekonomik istikrarı sağlayıcı politika hedefleri belirlemekle görevli kuruluşları "bağımsız mali kurum" olarak tanımlamıştır. Mali konseyler ise, "mali planların

ve performansın kamuoyu değerlendirmeleri ve makroekonomik ve bütçe tahminlerinin değerlendirilmesi veya sunulması dahil olmak üzere çeşitli işlevler yoluyla sürdürülebilir kamu maliyesini teşvik etmeyi amaçlayan bağımsız kamu kurumları” olarak tanımlanmıştır (IMF, 2013).

27 AB üyesi ülke ve Birleşik Krallık’taki düzenlemeler incelendiğinde ülkelerden 23’ünde OECD tarafından bağımsız mali kurum olarak tanımlanan toplamda 27 otorite bulunmaktadır. Bunlardan 16’sı mali konsey olarak kurulmuşken diğerleri ofis, komisyon ya da büro olarak adlandırılmıştır. Görevlilerin haklarının anayasal ve yasal teminatlarının bulunması ve yasama ile yürütmeden bağımsız hareket edebilmeleri BMK’lere hareket kabiliyeti sağlamaktadır. İtalya *Meclis Bütçe Ofisi*, Macaristan *Mali Konseyi*, Litvanya Ulusal Denetleme Ofisi’ne bağlı olarak faaliyet gösteren Litvanya *Bütçe Politikaları İzleme Birimi* ile Slovak Cumhuriyeti *Bütçe Sorumluluk Konseyi* anayasal dayanağa sahip iken Avusturya *Meclis Bütçe Ofisi* ikincil mevzuatta kendine yer bulmuştur. Diğer 22 bağımsız mali kurum ise yasal dayanağa sahiptir.

Mali kurallar ve bağımsız mali kurumlar arasındaki tamamlayıcı ilişkiyi sağlamak üzere 27 kurumdan 22’sinin mali kuralları izlemekle görevlendirildiği görülmektedir. Çalışmada, maliye politikalarına dair bağımsız değerlendirmeler ile normatif ve pozitif öneriler yapabilmek yetkisinin bağımsız mali kurumların taşıması gereken niteliklerin başında geldiği ifade edilmiştir. AB ülkelerinde bulunan 27 kurumdan 16’sı mali sürdürülebilirlik konusunda bir değerlendirme yaparak kamuoyuna sunma imkanına sahiptir. Bunlardan sadece 6 tanesinin maliye politikaları hakkında normatif tavsiyelerde bulunma işlevine sahip olduğu göz önüne alındığında ilgili kurumların genel olarak makro ekonomik verileri yorumlayarak hükümetlere yardımcı olma misyonu yüklendiği söylenebilir.

Her ülkenin sosyo-ekonomik yapısının birbirinden farklı olması bağımsız mali kurumlarının yapılarının da farklılaşmasına neden olmaktadır. Ancak ortak noktalar incelendiğinde, mali disiplinin tesis edilmesi ve hükümetlerin aşırı harcama ve borçlanma eğilimlerinin önüne geçilmesi için diğer mali yönetim araçlarıyla tamamlayıcı bir yapıya sahip oldukları görülmektedir. Özellikle mali kriz dönemlerinde mali kuralların ihlâl edilme ihtimalinin artması, hükümetlerin yanı sıra teknik donanımı yüksek kurumların da kamu mali yönetiminde yer almasını gerekli kılmaktadır. Politik miyopluk ve ortak havuz probleminin hükümetleri iktisadi rasyonaliteden uzak kararlara sevk edebileceği görüşünden hareketle, bağımsız mali kurumların görev ve yetki alanlarının genişlemesi mali disiplinin tesis edilmesine katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Acemoglu, D., Simon, J., James, R. & Yunyong, T. (2003). "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth". *Journal of Monetary Economics*. Elsevier, 50(1), 49-123.
- Adegboye, A. C., Edafe, J. & Iweriebor, S. (2016). Budget And Political Institutions And Budgetary Performance. *Oradea Journal of Business and Economics*, 1(2), 72-82.
- Akar, S. (2014). Küreselleşme Sürecinde Yeni Oluşumlar: Bağımsız Mali Kurumlar. T. v. Berksoy içinde, *Kamu Maliyesinde Güncel Sorunlar*. 103-117.
- Debrun, X., Hauner, D. & Kumar, M. S. (2009), Independent Fiscal Agencies, *Journal of Economic Surveys*, 23, (1), 44-81.
- Debrun, X. & Takahashi, K. (2011). Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Winenew Bottles? *Cesifo Dıce Report*, 3, 44-49.
- Dziemianowicz, R. (2014). Independent Fiscal Institutions as a Tool of Fiscal Governance, Equilibrium. *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 9(1), 59-70.
- Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S. & Staglianò, B. (2014). "The Dimensions of Fiscal Governance As The Cornerstone of Public Finance Sustainability: A General Framework," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Emerald Group Publishing Limited, 26(1), 94-139.
- Hemming, R. & Kell. M. (2001). Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities. *IMF Working Paper*, 433-459.
- IMF (2013). The Functions And Impact Of Fiscal Councils. *IMF Policy Paper* 16.
- Kopits, G. (2001) Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2094462>
- Karakurt, B. (2016). Küresel Krizin Etkilerini Azaltmada Mali Yönetişimin Rolü: BRICS Ülkeleri Örneği. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(2), 185- 212.
- Kovancılar, B. & Uğur, A. (2011). Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri. *Maliye Dergisi*. 160, 86-110.
- OECD. (2006). DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD.
- OECD. (2019). International Budget Practices and Procedures Database.
- Pirdal, B. (2017). A Comparative Analysis of Fiscal Rules and Independent Fiscal Agencies. *AKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 1-12. <https://doi.org/10.5578/jecas.54064>

- Roubini, N. & Sachs, J. D. (1989). Political And Economic Determinants of Budget Deficits in The Industrial Democracies. *European Economic Review*, 33(5), 903-933.
- Strauch, R, von Hagen, J. & Perotti, R. (1998). ‘ZEI: Sustainability of Public Finances’, CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/zei-sustainability-public-finances>
- Velasco, A. (1999). A Model Of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research, Inc. 37-58.
- von Hagen, J., (2005). Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. CEPR Discussion Paper No. 5330.
- von Hagen, J. (2007). Sticking to Fiscal Plans: The Role of Fiscal Institutions. Larch, M.(Ed.). *Achieving And Safeguarding Sound Fiscal Positions*. European Commission Directorate General For Economic And Financial Affairs Economic Papers 37.
- von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. Shah, A. (ed.). *Public Sector Governance And Accountability Series: Budgeting And Budgetary Institutions*. The World Bank Washington, D.C.
- von Hagen, J. (2012). Common Pools: Why A European Fiscal Union Will Makes Things Worse?. *The Bonn Journal of Economics*. 1(1), 65-103.
- Wyplosz, C. (2005). Fiscal Policy: Institutions Versus Rules. *National Institute Economic Review*, 191, 64-78.