

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE NELER OLUYOR?

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yönetişim Çalışmaları Merkezi Direktörü Emin Dedeoğlu, "Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor: Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek" başlıklı inceleme yazısında 'tamamlayıcı ödenek' uygulaması ile 'Varlık Fonu'nun maliye politikası üzerine etkilerini değerlendirdi.

Fotoğraflar: Dünya Gazetesi Fotoğraf Arşivi

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yönetişim Çalışmaları Merkezi Direktörü Emin Dedeoğlu, geçtiğimiz günlerde yasalaşan "Varlık Fonu" ve "tamamlayıcı ödenek" ile ilgili değerlendirme yazısında çarpıcı tespitler bulundu.

Dedeoğlu'nun dünyadan örnekler vererek gündeme taşıdığı iki uygulama ile ilgili araştırması şöyle:

"Hiç bazı gelişmeler konusunda kaygılandığınızda "Acaba ben mi çok karamsarım yoksa olanlar gerçekten kaygı verici mi" ikilemine düştünüz mü bilmiyorum ama bu son zamanlarda ben maliye politikası alanında giderek endişeleniyorum. Ben mi çok karamsarım bilmiyorum. Çünkü rakamlara bakınca endişelenmeye mahal yok gibi gözüküyor. Bütçe çok ciddi oranlarda açık vermiyor, kamu borç stoku da birçok Avrupa ülkesinin ancak rüyalarında göreceği oranlarda, %30'larda geziniyor. Ben yine de kaygılıyım. Beni maliye politikası konusunda kaygılandıran iki gelişme var. Bunlardan bir tanesi "tamamlayıcı ödenek" uygulaması. İkincisi de geçtiğimiz günlerde yasalaşan Varlık Fonu. Sırayla meramımı anlatayım:

Tamamlayıcı ödenek uygulaması aslında bütçe kanununda öngörülen harcama limitlerini aşmanın ya da diğer bir ifade ile ödenek üstü harcama yapmanın bir yolu.



Daha doğrusu zaten ödenek üstü yapılmış harcamanın daha sonra Meclis tarafından onanması.

Ödenek üstü harcama nasıl yapılır?

Bilindiği gibi anayasaya göre bütçeler hükümet tarafından hazırlanıp yasama organı tarafından kuruluşlar itibariyle, hem harcama tutarları hem de harcama programları bazında tartışılıyor ve onanıyor. Normal şartlar altında ödenek üstü harcama yapılması mümkün değil. 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu sadece güvenlik, doğal afet vb. durumlar gibi olağan dışı durumlar için böyle bir imkan tanımış (madde 20). Ayrıca önceden öngörülemeyen gereksinimler için yedek ödenek öngörmüş (madde 23). Bunların ötesinde ilave ödenek gerekiyorsa tekrar yasama meclisine gidip ek ödenek almak ya da ek bütçe çıkartmak mümkün (madde 19). Bunun dışında ödenek aşımları için ise cezai hüküm getirmiş (madde 70). Oysa tamamlayıcı ödenek uygulaması bütün bu hükümlerin dışında idareye Meclis'e gitmeden harcama yapma imkanı getiriyor.

Meclis onayı ile hukukilik getiriliyor

Bu şöyle yapılıyor: Maliye Bakanlığı kuruluşların "personel" ve "sosyal güvenlik primleri" ödeneklerini kendi yedek ödenek tertibine aktarıyor buradan da nerelere ilave harcama yapılacaksa o kuruluşun bütçesine aktarıyor. Ödenekleri kalmayan personel ödemeleri için ise memurlar maaşsız kalmasın diye ödenek üstü harcama yapılıyor. Daha sonra mali yıl tamamlanıp Sayıştay denetimi yapıldığı zaman bu durum ortaya çıkıyor. Sayıştay durumu Genel Uygunluk Bildirimi raporlarında tespit edip personel ödemeleri için fiili olarak yapılmış ödenek aşımları için Meclis'e "tamamlayıcı ödenek " için sunuyor. Meclis de kesin hesabı onaylarken bu tamamlayıcı ödenekle birlikte onaylıyor. Sonuçta fiili olarak ödenek üstü harcama yapılmış oluyor sonra da buna Meclis onayı ile hukukilik getiriliyor.

	1998*	1999	2000	2001	2002	2003	2005	(Mio TL)
Genel Bütçe Giderleri	15.614	28.084	46.705	80.579	115.485	140.054	143.685	
Tamamlayıcı Ödenek	69	835	261	1.371	1.284	866	4.033	
TÖ/GBG	0,4%	3,0%	0,6%	1,7%	1,1%	0,6%	2,8%	
	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Genel Bütçe Giderleri	175.084	257.742	281.907	306.648	344.513	396.705	428.396	464.163
Tamamlayıcı Ödenek	3.031	9.816	14.986	6.546	15.057	9.284	14.179	33.000
TÖ/GBG	1,7%	3,8%	5,3%	2,1%	4,4%	2,3%	3,3%	7,1%

1998-2003 verileri "Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri" Müslüm Parlak, Sayıştay Dergisi sayı 59'dan; kalan veriler Kesin Hesap Kanunlarından alınmıştır. 2015 yılı Tahmini "2016 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu"'ndan alınmıştır.

Oysa yine 5018 sayılı Kanun'un 23/3 maddesi personel ödeneklerinden başka ödeneklere aktarma yapılmasını yasaklıyor. Bu yasak da yıllık bütçe kanunlarına konulan bir muafiyet maddesi ile aşılıyor. Bir elin yaptığını diğer el bozuyor.

Geçmişte de tamamlayıcı ödenek uygulaması vardı. Yeni değil. Ama geçmişin mali disiplini bozan uygulamalarını bir kenara bırakmamış mıydık?

Ekonomik boyutu var

Aslında daha önce de bu uygulamanın sorunlu olduğunu dile getiren çeşitli uzmanlar var. Bu yazılardaki eleştiriler haklı olarak bu uygulamayla hükümetin Meclis'e ait olan bütçe hakkını gasp ettiği yönünde. Vurgulanması gereken bir de ekonomik boyutu var: kamuoyuna açıkladığınızdan daha fazla harcıyorsanız maliye politikasının öngörülebilirliğini azaltıyorsunuz, sürpriz yaratıyorsunuz demektir. Bu da istikrar ve maliye politikanızın itibarı açısından pek iyi değildir. Açıkladığınız rakamları kimse ciddiye almaz. Ekonomik aktörler sizin beyanlarınıza ve hedeflerinize bakarak hareket etmemeye başlarlar. İnandırıcılık para politikası kadar maliye politikası için de gereklidir. Gelirin de neredeyse bütçede öngörülen gelir tahmininin çok üzerinde artmış olması, dolayısıyla bütçe açığının kağıt üzerinde çok değişmemiş olması da fark etmez, hatta bu da ilave bir sürpriz unsurudur. Eksik bir mali disiplin anlayışını yansıtır.

Tablodan görebileceğiniz gibi bu tamamlayıcı ödenek uygulaması Sayıştay'ın da müsamahası ile 1998'de binde 4'ten 2015'te %7'i geçen bir orana ulaşarak bir anlamda kurumsallık kazanmış gibi gözüküyor. Umuyoruz ki bu uygulamaya bir son verilir.

Türkiye Varlık Fonu

Endişelerimi artıran diğer bir konu geçtiğimiz günlerde yasalaşan Türkiye Varlık Fonu kurulmasına ilişkin yasa. Bilindiği gibi Ulusal Varlık Fonları giderek dünyada popülarite kazanan bir uygulama. Varlık Fonları'nın toplam portföy büyüklüklerinin 7 – 8 trilyon dolara ulaştığı tahmin ediliyor. Bu tür fonların kaynakları genellikle ödemeler dengesi fazlaları (Çin-Kore vb.) veya emeklilik fonları (ABD, Kanada, Danimarka vb.) olabildiği gibi bir doğal kaynak veya maden gelirleri (Katar, Norveç, Rusya vb.) de olabilir. Fonların temel hedefleri nakit imkanlar için belli bir risk toleransı kapsamında yüksek getiri edecek yatırım alanlarında değerlendirmek, bir doğal kaynak veya maden fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı maliye politikasının ve ekonominin dengesini korumaktır. Bir diğer amaç ekonominin gereksinim duyduğuna inanılan stratejik alanlarda yurt içinde veya dışında yatırım yapmaktır. Bu, belli stratejik sektördeki firmalara destek olmak (örneğin onların sermayelerine katılmak) olabileceği gibi belli yenilikçi girişimlerin hayata geçirilmesi için girişim sermayesi olarak işlev görmek olabilir. İşte bu tür fonlar cari işlemler fazlası veya doğal kaynak geliri olmayan ülkelerde de kurulabilmektedir. AB ülkelerinde bunu izlemek mümkündür: Örneğin İtalya 2011 yılında bu tür bir fon kurmuş 2016 yılında geliştirmiştir.

Firmalara sermaye katkısı veriyor

Fon stratejik olduğu düşünülen firmalara sermaye katkısı vermektedir. Aynı şekilde İrlanda da 2014 Aralık ayında benzer amaçlarla "Irish Strategic Investment Fund" oluşturulmuştur. Latin Amerika'da Brezilya'da 2008 yılında benzer bir fon kurmuştur. Bu fonlar kendi aralarında işbirliği yaparak ortak yatırım da yapabilmektedir. Rusya'da 2011 yılında kurulan Russian Direct Investment Fund Rusya'ya stratejik alanlarda FDI özendirmek için yatırım yapacak yabancı yatırımcılarla ortak şirket kurabilmekte, yani sermaye desteği vermektedir.

Yasaya göre Türkiye Varlık Fon'un amacı sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek. Bu amaç fonksiyonu çok kapsamlı ve muğlak olmasına rağmen endişelerimi artıran asıl hususlardan ilki fonun kurumsal örgütlenmesi.

Yasaya göre Başbakanlığa bağlı ve sermayesi Özelleştirme Fonu tarafından sağlanan, yöneticileri Başbakanlık tarafından atanan bir şirket kuruluyor ve bu şirket Varlık Fonunu ve bu fona bağlı olarak kurulabilecek alt fonları yönetiyor. Bu kuşkusuz olası bir yöntem. Fonların nasıl yönetileceği şirketin çıkartacağı Varlık Fonu içtüzüğü tarafından belirlenecek. Ayrıca şirket Bakanlar Kurulu'na fon ve alt fonlara ilişkin 3 yıllık "stratejik yatırım planı" sunacak.

Müdebbir olmak gerekiyor

Ulusal Varlık Fon yöneticileri 2008 yılında bir araya gelerek bu tür fonların uyması gereken ilkeleri Santiago ilkeleri olarak yayınlamışlar. Buna göre fonların kuruluşları genellikle 3 türde olabiliyor: Ayrı bir tüzel kişiliği olan bir fon; bir kamu şirketi aracılığıyla işletilen fon ve tüzel kişiliği olmayan, maliye veya merkez bankaları tarafından işletilen varlıklar. Bizim fonumuz birinci ve ikinci türün karışımı gibi. Hem şirketin hem de fonun tüzel kişilikleri var. Ben



üçüncü türün bize daha uygun olduğunu düşünüyorum. Geçmişinde bütçe dışı fonlardan epeyce çekmiş bir ülke olarak daha müdebbir olmak gerektiğini, yoğurdu üfleyerek yemek gerektiğini düşünüyorum. Fonun Hazine'nin altında olması birçok açıdan daha anlamlı geliyor. Kuşkusuz bağımsız ve profesyonel bir fon yönetimi ve operasyonları gözetecek yatırım komitesi ile desteklenebilir.

Merkez Bankaları ve Maliye/Hazineler tarafından yönetilen çok sayıda Ulusal Varlık Fonu var. Mesela dünyanın en büyük varlık fonu (900 milyar $) olan Norveç Sosyal Güvenlik Fonunu Maliye Bakanlığı yönetiyor. Ne fark eder diyenleriniz olabilir. İki önemli husus var: Eğer bizim yaptığımız gibi ayrı bir şirket kurup, fonları da bu şirket altında kurarsanız o zaman IMF'in Government Finance Statistics ve Avrupa İstatistik Standartlarına göre bu şirket "genel yönetim" sınıflaması içinde yer almıyor. Oysa en azından AB'de mali kural ve borçlanma limitleri merkezi yönetim+sosyal güvenlik kuruluşları+mahalli idarelerden oluşan "genel yönetim" tanımı üzerinden uygulanıyor. Sadece bütçe dışı da olsa bir fon olsaydı bu "genel bütçe" sınıflaması içine girecekti. Dolayısıyla bu fonun varlık ve yükümlülükleri (ki bu çok daha önemli) çok daha şeffaf olacaktı. Bir şirket oluşturup fonu ona bağlamakla sanki bundan kaçınmışız gibi bir izlenim edinilebilir. Belki de hakikaten yersiz bir endişe, bilemiyorum.

Koordinasyon nasıl sağlanacak?

Çünkü Varlık Fonları eğer ulusal ve uluslararası kamu ve özel tasarrufları da değerlendirecekse o zaman çok şeffaf olmak ve periyodik olarak bağımsız denetim raporlarını ulusal ve uluslararası kamuoyuna paylaşmak zorundalar. Nitekim buna ilişkin hükümler bizim Fonumuzda da var.

Ama kurumsal yapı açısından diğer bir potansiyel problem Hazine ve Merkez Bankasının yanısıra ulusal ve uluslararası para ve sermaye piyasalarında devlet adına yer alacak bir üçüncü kurum oluşturulması. İster istemez bu kurumlar arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı sorusu gündeme geliyor. Geçmişte Hazine ve Merkez Bankası arasında bile belli bir koordinasyon oluşturmak ciddi bir çaba gerektirmişti. Koordinasyon sadece planlama açısından elzem değil operasyon açısından daha da önemli. Devletin koordinasyon özürlü olduğunu çeşitli vesilelerle biliyoruz. Bu da bizi endişelendiriyor. Belki de boşuna kaygılanıyoruz. Belki Başbakanlık nezdinde bir koordinasyon mekanizması oluşturulur ve gerekirse gündelik bazda bir uyum sağlanır. Umarız.

Fonun kaynakları

Kurumsal yapıya ilişkin diğer bir husus fonun kaynakları. Belirttiğimiz gibi bu tip fonlar ya bir doğal kaynak/maden geliri ya da ödemeler dengesi fazlaları olan ülkeler tarafından kuruluyor. Türkiye'nin böyle bir kaynağı ya da fazlası olmadığı malum. Literatürde özelleştirme gelirlerine dayalı Ulusal Varlık Fonu kurulabileceği de belirtiliyor. Nitekim yasada fon kaynakları sayılırken Özelleştirme Fonu'ndan yapılacak aktarmalar ilk sırada sayılmış:

MADDE 4 – (1) Türkiye Varlık Fonunun kaynakları;

a) Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından; özelleştirme kapsam ve programında bulunan ve Türkiye Varlık Fonuna devrine karar verilen kuruluş ve varlıklar ile Özelleştirme Fonundan Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına karar verilen nakit fazlasından,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazla-



sı gelir, kaynak ve varlıklardan; Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenlerden,

c) Türkiye Varlık Fonu tarafından yurtiçi ve yurtdışı sermaye ve para piyasalarından ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın sağlanan finansman ve kaynaklardan,

ç) Para ve sermaye piyasaları dışında diğer yöntemlerle sağlanan finansman ve kaynaklardan oluşur.

Bu kaynaklar arasında en somutu a) fıkrasındaki "özelleştirme gelirleri" olarak gözüküyor. b) fıkrasında ifade edilen "ihtiyaç fazlası gelir" ifadesi çok muğlak olduğu gibi bunların ne olduğu da belirsiz. İşsizlik fonu kastediliyorsa, örneğin, bu fonun çok önemli bir kısmı Hazine'nin ihraç ettiği risksiz Devlet İç Borçlanma Senetlerine (DİBS) yatırılmış durumda. Aslında özelleştirme fonu gelirlerinden önemli bir kısmının da bütçeye aktarıldığı düşünüldüğünde a) ve b) fıkrası kapsamında Fona aktarılacak kaynakların aslında devletin borçlanmasını artırabileceği ortaya çıkıyor. Diyelim ki öyle. Kamu borç stoku % 30'lar düzeyindeyken bunun bir miktar artmasının sorun olmayacağı düşünülebilir. Ancak c) ve d) fıkralarında sayılanlar da aslında karşılığında bir yükümlülük yaratan kaynaklar. Yani son kertede bir borçlanma aracı gibi yükümlülük yaratıyorsunuz. Eğer doğrudan borçlanmıyorsanız da bir varlığa veya varlığın muhtemel gelirlerine (burada varlık kelimesi yerine proje koyabilirsiniz; çok fazla değişmez) dayalı bir menkul kıymet ihraç ediyorsanız bunun adı ne olursa olsun, özellikle de uluslararası piyasada Türkiye riskine ilişkin fon havuzunun bir parçası olarak değerlendirilecektir. Hazine garantisinin olup



olmaması bir şey ifade etmez. 1992 veya 93 yılında Hazine Ankara Belediyesinin Japonya'da ihraç ettiği Hazine garantisi olmayan tahvillerini ödemeyi üstlenirken bu gerçekten hareket ediyordu. Dolayısıyla bu fonun fiili olarak Türkiye'nin borçlanmasını artıracak olması kaçınılmaz gözüküyor.

Kaygılanma nedeni

Tek sorun bu değil kuşkusuz. Sorun bunun ne adına yapılacak olması. Benim tahmin ettiğim gibi Fonun büyük altyapı projelerinin vb. finansmanı için kullanılacak olması da tek başına yeterli kaygılanma nedeni değil. Ulusal Varlık Fonları alt yapı yatırımlarına destek olabiliyor. Hatta kendi ülkelerindeki altyapı projelerine de yatırım yapabiliyorlar. Ancak Dünya Bankası fon yatırımlarını yönlendiren belirleyici değişkenin finansal getiri olması gerektiğini oysa çoğunlukla kamu yatırımları kararlarında hesaplanması zor sosyal getirinin de önemli olduğunu ve işin içine siyasi müdahaleler ve kayırmacılığın da girebileceği uyarısını yapıyor. Kalkınmakta olan ülkelerde proje seçimi, değerlendirmesi, uygulaması konusunda kapasite eksiklikleri bulunduğunu, zayıf yönetişim altyapısı ve düzenleyici çerçevede boşluklarının varlık fonlarının işleyişini sıkıntıya sokabileceğini vurguluyor. Aynı şekilde varlık fonu uygulamasının, büyük yatırımların meclisin gözetimi ve denetimini bypass etmek için kullanılabileceğini, varlık fonlarının bölük-parçalı (fragmented) bir mali yönetime yol açabileceğinin altını çiziyor. Banka bu tür durumları engellemek için başta bağımsız bir fon yönetimi olmak üzere, uzman personel, şeffaflık ve bağımsız denetim gibi Santiago ilkeleri tarafından da belirtilen iyi uygulamaları öneriyor.

Kamu Ortaklığı Fonu deneyimi

İşte benim endişelerimi artıran tam da bu tür şeyler. Kuşkusuz Türkiye'nin önemli miktarda altyapı yatırımı yapması lazım ve tasarruflarımız bunun için yeterli değil. Varlık fonu kurarak altyapı projelerimizi paketleyip sermaye piyasalarında satılabilir kılarak finanse etmek kötü bir fikir olmayabilir ama bu ülke bir Kamu Ortaklığı Fonu (KOF) deneyimi yaşadı. O zaman da benzer kaygılar vardı ve buna çözüm bütçe dışında bir fon kurmak ve altyapı projelerinin gelirlerine dayalı menkul kıymet çıkartarak bu yatırımları finanse etmekti. Bunlara Gelir Ortaklığı Senedi (GOS) ismi verilmişti. Şimdi KOF başarılı oldu mu olmadı mı tartışmasının yeri burası değil. Ama hatırlanacağı gibi otoyol ve köprü gelirlerine dayalı olarak 1985-94 yılları arasında çıkartılan GOS'lar pek tercih edilmeyen menkul kıymetlerdi. Yatırımcılar yeterli ilgi göstermeyince bir ara Kamu Ortaklığı Fonu otoyol müteahhitlerine hakediş ödemelerini nakit yerine GOS'larla yapmaya başladı; müteahhitler de bunları ikinci piyasada derin iskontolarla nakde çevirme yoluna gittiler. Bu GOS'ların değerini daha da düşürdü. Daha sonra 1994 yılında KOF Hazineye devredilince GOS ihracı sona erdirildi, daha önce ihraç edilenler de ödenerek 2000 yılında KOF kaldırıldı, bu uygulama da tarihin tozlu sayfaları arasında yerini aldı. Şimdi bu varlık fonunun yeni bir KOF'a dönüşmesi bence hiç de yabana atılamayacak bir ihtimal olarak ortada durmaktadır.

İlişkiyi netleştirmek gerekir

Her durumda ama özellikle de böyle bir ihtimale karşın Varlık Fonu'nun bütçe ve Hazine ile ilişkisini netleştirmek gerekir. Bu konuda mevzuatta hiçbir netlik yer almıyor. Oysa Santiago prensiplerinin daha birincisi Fonun diğer kamusal kurumlarla ilişkisinin netleştirilmesi gerektiğini söylüyor. Bizim mevzuatta ise Fonun ve onu yöneten Şirketin neredeyse bütün kamusal düzenlemelerden ve mevzuattan muaf olduğu dışında bu ilişkiyi tanımlayacak fazla bir şey yok. Oysa başka bazı fon örneklerinde Maliye/Hazine ile Varlık Fonları arasında kaynakların geçişken olduğunu, bunun kurallarının şeffaf biçimde konulduğunu görüyoruz. Hazineler varlık fonu adına borçlanabiliyor veya tersi varlık fonları kaynaklarının bir kısmını hazinelere devredebiliyorlar. Bunda da şeffaf ve kurallara dayalı olduğu sürece pek bir sorun yok gözüküyor. Asıl sorun, bizde geçmişte olduğu gibi her kurum kendi hazinesini kurup kendi usulüne uygun harcama yapmaya başlayınca ortaya çıkıyor. 2000' yılında çok büyük bir kısmı ortadan kaldırıldığında fonların sayısı 70'i geçmişti. Bu Varlık Fonu'nu da geçmişte KOF'u kullandığımız gibi kullanmaya başlarsak asıl mali disiplini yıkacak uygulama bu olur. O yüzden Varlık Fonu uygulaması geçmişte ağzı yananlar tarafından yakından izlenecektir.

Yabancıların kullandığı bir ifade var "benefit of doubt". Tam olarak emin olunamayan durumlarda şüphelinin lehinde karar almak veya düşünmek anlamına geliyor. Ben de bütün geçmiş kötü deneyimlere rağmen hatta yukarıda da ifade ettiğim türden uygulamalara ve kronik mali şeffaflık sorunlarına rağmen belirsizliğin ya da kuşkunun avantajını varlık fonu uygulamasına kullandırmak gerektiğini düşünüyorum."