

KAMU MALİYESİNDE YENİDEN YAPILANMA ve MALİ KURAL KANUN TASARISI

Başak ERGÜDER*

Giriş

“Ya Türkiye? 2010’da bütçe açığını yüzde 4,5 aldım. Önümüzdeki dört yılın ortalama büyümesi yüzde 5 olursa, yüzde 3’e (Maastricht kriteri) iki yılda iniyor. Bütçe açığı 2011’de yüzde 3,5’e, 2012’de yüzde 2,7’ye, 2013’de 2,1’e, 2014’de yüzde 1,7’ye geriliyor. Tercih edilen katsayılar sıkı maliye politikası anlamına geliyor (Akat, 15.05.2010).”

Son yıllarda izlenen sıkı maliye politikaları Akat’ın da belirttiği gibi bütçe açığının azalmasının sonucunda, en nihayet “denk bütçe” hedefine doğru yol alıyor. Denk bütçe hedefine giden yol ise bütçenin yüzde 6,5 gibi oldukça yüksek oranda faiz dışı fazla vermesi hedefi ile tanımlanan ekonomi politikalarının gerçekleşmesine bağlı. Bu hedef, kamu hizmet ve yatırımlarında bütçede önemli oranda aşınmalar/kesintiler ile gerçekleştirilecek. Bu süreçte ise, devlet, finans sermayesinin borç ödeme yönünde kapasitesinin artırılmasına yönelik beklentisini karşılayacak biçimde yeniden yapılandırılmakta (Ataay: 2004, 239). ‘Devletin borç ödeme kapasitesinin artırılması’ devletin yeniden tanımlanması ile devlet ile vatandaş arasındaki ortak faaliyetlerin stratejik seçimini kapsayacak biçiminde devletin üzerindeki “yüklerin” azaltılması ile mümkün olacaktır (Bayramoğlu: 2002, 95). Yüklerin azaltılmasında ise uzun vadede yapısal uyum programı, kısa vadede ise istikrar politikaları önemli rol oynamakta; yapısal uyum politikaları sermaye birikimini genişletici (sermayenin kâr oranlarını artırıcı) yönde işgücünün ve sermayenin (reel ve mali sermaye) yeniden üretim koşullarını düzenlerken, kısa vadeli istikrar politikaları maliye ve para politikaları ile devletin üzerindeki “yükleri” azaltmayı hedeflemektedir. Makro istikrarı sağlamayı hedefleyen Ortodoks istikrar politikasında, enflasyonu azaltmayı hedefiyle talebin daraltılması,

* İstanbul Üniversitesi

kamu harcamalarının kısılmasını öngören sıkı maliye politikaları ile hayata geçirilmektedir (Altıok: 2002, 83). 2008 küresel finansal krize karşı alınan mali önlemler, devletin üzerindeki yüklerin azaltılması konusunu yeniden gündeme getirmiş, “G-20 ülkelerinde yüzde kırk, gelişmiş G-20 ülkelerinde ise yüzde yüzü aşan genel devlet borç stoku piyasalarda ve kamuoyunda mali sürdürülebilirlik hususunda endişe yaratmış ve mali disiplinin temini için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin önemini artırmıştır (MKKT Gerekeçe Metni).” Bu çalışmada, mali kural uygulaması, kriz karşısında Ortodoks istikrar politikalarının bir parçası olan sıkı maliye politikalarının devletin üzerindeki “yükleri” azaltıcı hedefleri ile uyumlu bir uygulama olarak ele alınacaktır.

Mali Kural’ın Dayanağı: Denk Bütçe

“Mali kural uygulaması ile kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak, mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek, maliye politikasına olan güveni artırmak, artan güven ve kredibilitayle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmak amaçlanmaktadır (MKKT Gerekeçe Metni).”

Mali kurala ilişkin yasal altyapının, en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanması hedeflenmekteydi. 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin, belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütülmesi amaçlanmaktaydı, fakat kuralın uygulanması, izlenmesi ve kontrolüne ilişkin olarak kamu mali yönetim sisteminde gerekli iyileştirmelerin 2010 yılında yapılamaması ile mali kural düzenlemesi 2011 yazı itibariyle tasarı halinde bekletilmektedir. Mali kural, orta ve uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, “sürdürülebilir” bir borç yapısı ile uyumlu düzeyde gerçekleşmesi hedefine yönelmektedir. Peki, sürdürülebilir borç yapısı ve mali disiplin anlayışı kamu maliyesi bakımından nasıl bir dönüşüm anlamına gelmektedir?

Mali disiplin uygulaması, denk bütçe politikasını/hedefini gündeme getirmektedir. “Neoliberal yaklaşımlarda bütçenin mali disiplin, kaynak dağılımı gibi temel görevlerini yerine getirmediği, bunu denetleyecek mekanizmaların işlevsizleştiği, bu anlamda da bütçenin sürekli açık verdiği, bu yapının değişmesi gerektiği gibi açıklamalara dayalı olarak gerekçelendirilen reformlar ile bir yandan bütçe harcamalarının daraltılması, bütçe açıklarının azaltılması ve kamu borçlarında sınırlamaya gidilmesi; diğer yandan da performans kriterleri geliştirerek kamu kesiminde kaynak dağılımı etkinliğinin artırılması gerektiği savunulmaktadır (Güzelsarı, 2008: 209).” 2010-2012 Orta Vadeli Plan’ı uyarınca “Kamu idareleri tarafından harcama programları gözden geçirilecek; önceliğini yitirmiş, ve-

rimsiz niteliğe sahip faaliyet ve projeler tasfiye edilecektir (OVP: 2011,12).” Bu süreçte hedeflenen kamu kesiminde kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynak dağılımında etkinlik denk bütçe hedefi ile birlikte gerçekleştirilecektir.

Peki, Mali Kural formülü nedir? Mali kural formülü en basit tanımıyla “bir önceki yılın bütçe açığına ve o yılın büyüme hızına bakarak bütçe açığının milli gelire oranını saptıyor. Böylece farklı senaryoların bütçeye etkisini öngörebilir kılıyor (Akat, 15.05.2010).”

Şekil 1: Mali Kural Formülü

“Öngörülen mali kural, $\phi_a = y (a-1 - a^*) + k (b - b^*)$ şeklinde ifade edilebilir.

ϕ_a : kamu açığındaki uyarılama / GSYH

$a-1$: bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı / GSYH

a^* : orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı / GSYH

b : GSYH reel büyüme hızı

b^* : GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y : kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı

k : döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı

(y ve k katsayıları negatif rakamlardır. ϕ_a 'nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı gösterir.)

Parametrelere ilişkin değerler, kamu açığının tanım ve kapsamı, uygulama, izleme ve raporlamaya ilişkin ayrıntılar, istisnai hükümler ve diğer hususlar mali kurala ilişkin alt yapıyı oluşturma sürecinde nihai hale getirilecektir.)

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan (OVP)(2010-2012), (çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF59-2DC0A84F0F0B22>, erişim tarihi 05.07.2011, s. 7.

“Mali kural, her şeyden önce bir ülkenin kamu açığını ve borç stokunu sürdürülebilir seviyede tutmalıdır. ... Bu çerçevede mali kural ile uygulanacak olan maliye politikalarının da otomatik istikrarlandırıcıların işleyiş mekanizmasını bozması gerekir. Bu yüzden mali kural uygulamalarının karşıt-döngüsel özellik göstermesi önemlidir (MKKT Gerekçe metninden).” Mali kuralda maliye politikası açısından yapısal değişimler kadar konjonktürel etkiler de kamu açığına etkisi noktasında önem taşımaktadır. “Kamu açığındaki uyarılama büyümenin uzun dönem ortalamasının üzerinde olduğu yıllarda daha yüksek, altında olduğu yıllarda ise daha düşük olacaktır (OVP: 2011, 7).”

Mali kuralın uygulanmasında belirlenen tavan değer, açık etkisi ve konjonktürel etkisinin toplamı ile hesaplanmaktadır. Kanunda belirtildiği üzere, “herhangi

bir yılda genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz. Genel yönetim açık uyarlaması, açık etkisi ile konjonktürel etkisinin toplamından oluşur.¹ (MKKT, Madde 5)”

Mali kuralın önemli bir özelliği uygulanma kapsamının geniş tutulmasıdır. Kamunun tamamının kapsam içine alınması, kamu harcamaları üzerindeki etki alanının daha geniş olmasına neden olmaktadır. “Kanunun uygulanacağı kamu kesiminin kapsamı, genel yönetim ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki KİT’ler ile bağlı ortaklıklar ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’a tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşları olarak belirlenmiştir. Böylece en geniş içeriğe sahip olacak kamu kesimi tanımlaması tercih edilerek toplam kamunun kanun kapsamına alınması amaçlanmıştır (MKKT Madde 2).” Aynı zamanda, Mali Kural Kanunu Tasarısı’nda tanımlanan genel yönetim, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda tanımlanan genel yönetimden daha geniş kapsamda olup, Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu olacak şekilde, “merkezi yönetim bütçesine dâhil kamu idareleri, döner sermayeler, işsizlik sigortası fonu dâhil sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, kefalet sandıkları, sosyal tesisler ve diğer idareleri de kapsar (MKKT Madde 3).”

Mali Kural Yasa Tasarısı’nda kamuda yer alan döner sermayeli işletmelerin, merkezi yönetime mali yük ve risk oluşturmaması hedeflenmektedir. Mali Kural Kanun Tasarısı’nın gerekçe metninde de belirtildiği gibi mali kural, döner sermayeli kuruluşların mali performansını artırmayı hedeflemekte böylece, merkezi yönetim bütçesinden sermaye transferi, görev zararı, hâsılat ve temettü payı ödemeleri altında mali ilişki içinde bulunmasını asgariye indirmektedir (MKKT Madde 5).

Mali Kural Kanun Tasarısı’nda denk bütçe hedefi, kamu borç stokunun azaltılması gibi temel prensiplerinin yerindeliğini savunan yazarlar, mali kuralın uygulanmasında kilit rol oynayan mali disiplin, bütçe disiplini gibi kavramların yasal düzenleme olmanın ötesinde anayasal bir güvence ile garantiye alınmasını önermektedirler (Karakas, 20.06.2011). Bu görüşün yarattığı önemli endişe ve kaygı verici gelişme, anayasal bir kural olarak kabul edilecek mali kural uygulama-

1 Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranından, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde birin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır. Konjonktürel etki, ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hâsıla artış oranından yüzde beşin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır (MKKT, Madde 5).

ması ve denk bütçe kuralının sonuçlarının kamu harcamaları üzerinde yaratacağı olumsuz etkidir. Bu durum ise bütçe ve borçlanma üzerinde yasal sınırlamaların getirilmesi ile uzun vadede sosyal güvenlik ve sosyal harcamaların bütçe açıklarına neden olarak görülerek kısılmasına ve devlet borçlarında ciddi patlamalara yol açma tehlikesini barındırmaktadır (Güzelsarı: 2008, 211). Denk Bütçe hedefine yönelen kamuda bütçe dışı kapsamda ele alınan kurumların yer alması ise hayli ilgi çekici bir durumdur. TOKİ, TRT, TÜRKSAT, AOÇ gibi kurumlar “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kapsamı dışına çıkartılarak, toplu konut uygulamalarının yanında Hazine’den arazi tahsis ederek kamu yatırımları da yapan TOKİ’nin bütçe kısıtlamasına tabi olmaması düşündürücüdür.

Kamuda Yeniden Yapılanma: Stratejik Planlar ve Denetim

Mali Kural Kanun Tasarısı’nın hazırlanması sürecinde mali yapılanmada önemli yapısal düzenlemelere gidilmektedir. Mali kuralın uygulanması için 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu mali yönetiminde “önemli reformlar” yapılmıştır (MKKT Genel Gerekeçe metninden). Kamu mali yönetimi reformlarının temel prensiplerinden biri olan bütçelerin orta vadeli olarak (çok yıllık bütçeleme) hazırlanması, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik veri hazırlama ve yayımlama, raporlama ve denetim gibi alanlardaki düzenlemeler mali kuralın uygulanmasının başarısını etkileyen faktörler içinde sayılmaktadır (MKKT Genel Gerekeçe metninden). Kamu reformlarının hazırlanmasında IMF, DB ve AB’nin Kriterlerinin etkisi Kanun’un tasarısı metninde şu ifadeyle yer almıştır: “Maastricht kriterlerinde bütçe açığı ve borç stoku için getirilen üst sınırlar genel yönetim sektörü için ve Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu olarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde, bu Tasarı ile uygulanacak olan mali kural gerek kapsam gerekse hesaplanması açısından aday ülke statüsünde olduğumuz Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu olarak uygulanacaktır (MKKT Genel Gerekeçe metninden).”

IMF’nin 2010 yılında hazırladığı Türkiye raporunda yapısal uyum programının ve özelleştirme uygulamalarının yarattığı ek gelirin düşük faiz uygulaması ile özel sektör yatırımlarını artırıcı etkisinden bahsedilmekte buna karşın düşük faiz ödemelerinin kamu ekonomisinde oluşturabileceği sabit mali boşluklara dikkat çekilerek, etkinlik ve verimlilik esaslı bir kaynak dağılımının önemine işaret edilmektedir (IMF, December 17, 2010). Yapısal uyum programlarının kamu ekonomisinde özel sektör yatırımlarının artırılmasını sağlayan politika önerileri, kamu harcamalarında etkinlik kistası ile birlikte düşüldüğünde kamusal alanın özel sektör

aleyhine daraltılmasıyla sonuçlanan bir süreç söz konusudur. Kamu harcamalarının etkinliği ve verimliliği vurgusunun altında sermayenin talepleri doğrultusunda belirlenecek öncelikli alanlar ve sektörlerin belirlenmesi algısı da bu durumu desteklemektedir. "...mali disiplinin sağlanması amacıyla dayalı olarak gerçekleştirilen kamu idarelerinin stratejik planları doğrultusunda harcamalarının belirlenmesi gerçekte sermayenin öncelikli alanlarının öne çıkarılıp çıkarılmamasına bağlı olarak değişecektir (Güzelsarı: 2008, 222)."

Orta vadeli bütçe uygulamasında mali disiplin ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir uygulama kamu idarelerince hazırlanan stratejik planlardır. Stratejik planlarda misyon, vizyon gibi kavramlar özel sektör bakış açısını yansıtmaktadır. "İdarelerin hazırladıkları stratejik planlar, kamusal kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması hususunda yönlendirici belgeler haline gelmektedir. İdarenin stratejik planında iki düzey öngörülür. Birinci düzeyde misyon, vizyon ve ilkeler yer alırken, ikinci düzeyde stratejik amaç ve hedefler yer almaktadır. Stratejik planlarla ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli konu, bu planların çok yıllık bazda ele alınması ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasıdır (Mutluer, Öner, Kesik: 2006, 147)." Yeni kamu işletmeciliği karar verme sürecinde etkinlik ve performansa dayalı yönetim anlayışını, "stratejik planlar ile genel yatırım ve finansman kararnamelerinden öngörülen hedeflere ulaşacak şekilde belirlenecek ve etkin bir şekilde uygulanacaktır (OVP: 2011, 15)." Stratejik planlar ile kamu işletmeciliği, özel sektör işletmeciliğinin temel prensiplerine yakınlştırılmakta; toplumsal fayda ve yararlanma ilkesi yerini etkinlik ve verimlik gibi piyasa ekonomisi beklentilerine bırakmaktadır.

Mali Kural Yasa Tasarısı'nda gelir, harcama ve bütçe değerlerine bakıldığında döner sermayeli ve merkezi yönetim bütçeli kamu idarelerinde farkı sayısal hedeflerin gösterilmesinin arka planında verimli işletmecilik ve performansa dayalı yönetim uygulamalarını düzenleyen stratejik planların uygulanması yatmaktadır. Mali kuralın her aşamasında planlama olgusunun izlerine rastlamak mümkündür. Mali kuralın hesaplanmasında "Genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranına ilişkin tavan, 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre belirlenerek üçer yıllık dönemler itibarıyla Orta Vadeli Program ve Mali Planda açıklanır (MKKT, Madde 6)".

Mali kuralın uygulanması kadar denetimi de "şeffaflık" ilkesi uyarınca bütçenin denetiminden sorumlu kurum olan Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. "Sayıştay Başkanlığı mali kural uygulamasında denetim birimi olarak faaliyet gösterecektir. Böylece açıklanan verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygun olduğuna dair bağımsız bir denetim mekanizması sisteme dâhil edilmiştir. Sayış-

tay Başkanlığı, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak kamuoyuna duyurulacak olan Mali Kural İzleme Raporundaki yıllık gerçekleştirmelere ilişkin verilerin doğruluğunu, güvenilirliğini ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirecek ve sonuçları Raporun yayımından itibaren kırk beş gün içinde kamuoyuna duyuracaktır (MKKT, Madde 7).” Mali kuralın bütçe ve yeni kamu yönetimi reformlarının organik bir parçası olduğu gerçeği, Orta Vadeli Programda belirlenen sayısal verilerle hesaplanması, her kamu idaresi için ayrı değerlere sahip olması dolayısıyla stratejik planlamanın bir parçası olması ve Sayıştay tarafından denetlenmesi noktasında ortaya çıkmaktadır.

Büyüme Hedefi ve Mali Disiplin

Mali Kural Kanun tasarısı, mali disiplin ve mali uyum politikaları ile birlikte sürdürülebilir büyüme hedefine yönelmektedir. Mali kural, Dünya Bankası'nın stratejik hedefleri içinde yer alan istikrarlı, sürdürülebilirliğe dayalı büyüme hedefi içinde uluslararası piyasalar için önemli bir uygulama pratiği olarak görülmektedir (WB: 2010, 4). Dünya Bankası tarafından geliştirilen mali kural uygulaması, çok yıllık bütçe uygulamasında yer alan yeni muhasebe, stratejik planlama ve borç yönetimi ilkeleri içinde mali disiplin vurgusu ile yayınlanan ülke ekonomisi raporlarında yerini almıştır (WB: 2008, 19).

Türkiye’de ise 2000’li yıllarda hazırlanan Kalkınma Planları’nda sürdürülebilir büyüme hedefinin devam ettirilmesi için faiz dışı fazla verme politikasının uygulanmasının başarıyla sürdürüldüğü (7. Plandan itibaren) ve sıkı maliye politikalarının gereği olarak kamu harcamalarının kontrolüne ilişkin süreçlerde mali disiplinin kilit rol oynadığı dair pek çok ifadeye rastlanılmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda yer alan: “... Uygulanan sıkı maliye politikasının doğal bir gereği olarak gelir artırıcı ve harcamaları disipline edici tedbirler alınmış, bununla birlikte mali uyum büyük ölçüde gelir artırıcı politikalarla sağlanmıştır. Yüksek oranlı büyüme de gelirleri artırmak suretiyle bu sürece katkıda bulunmuştur. Plan döneminde sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik sisteminin önemli ölçüde genişletilerek dar ve orta gelirli ile özürliülerin yararlandığı hizmetlerin ve desteklerin artırılmış olmasına rağmen mali disiplinden taviz verilmemesi sonucunda bütçenin faiz dışı harcamalarının GSYİH’ya oranında yüzde 1 civarında düşüş gerçekleşmiştir (DPT: 2006, 16).” Faiz dışı fazla hedefinde, Dünya Bankası'nın mali konsolidasyon uyarısı maliye politikasında mali disipline olan bağlılığı artırmaktadır. Dünya Bankası, Türkiye’de faiz dışı fazlanın yüzde 6,5 olarak hedeflendiğini ve daha yüksek bir düzeyin oluştuğuna dikkat çekerek, maliye politikasının temel performansını oluşturan bir hedef olan faiz dışı fazla hedefinin korunması-

na karşın, her yıl devamlı olarak gerçekleşen harcamaların, mali konsolidasyona (tahkime) neden olacağına işaret etmektedir (WB: 2008, 44).

Mali disiplinin gereği olarak, KİT'lerde "atıl istihdamı" önlemek, bir diğer deyişle işgücünün verimliliği/etkinliğini sağlamayı diğer yandan KİT'lerde fiyatlandırmanın piyasa şartlarına uygun yapılmalıdır. Böylece "2000 yılında özelleştirme kapsamında izlenen kuruluşlar dâhil KİT sistemi GSYİH'nın yüzde 1,62'si oranında faiz dışı finansman açığı verirken, 2001 yılında yüzde 0,22 ve 2005 yılında yüzde 0,47 oranında faiz dışı fazla veren bir düzeye erişmiştir (DPT: 2006, 16)." Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda cari açığın kontrol altında tutulmasına yardımcı olacak şekilde kamu borç stokunun milli gelire oranını düşürme sürecinin devam ettirilmesi hedeflenmektedir (DPT:2006, 64). Faiz dışı fazla hedefi, enflasyonla mücadele, sürdürülebilir büyüme; kamu harcamalarının etkinliği, işgücünün verimliliği, özelleştirme ve rekabet gücü yüksek bir ekonomi iklimine uygun fiyatlandırma, mali disiplin ile ulaşılabilecek hedeflerdir. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda önemli bir vurgu "öncelikli alanlar" vurgusudur. Buna göre; "ekonomik büyüme ortamının da katkısıyla gelirlerdeki artış, kamu finansmanındaki istikrarın sürdürülebilmesinin yanı sıra, vergi yükünün daha adil bir şekilde dağıtılmasına ve rekabet gücü yüksek bir ekonomik yapıya ulaşılmasına imkân verecek, ayrıca, mali disiplinden taviz verilmeksizin öncelikli alanlara daha fazla kaynak ayrılabilmesini sağlayacaktır (DPT: 2006, 56-7)." Öncelikli alanlar sağlık, eğitim olmakla birlikte, bu alanlarda kaynakların hangi kesimler lehine dağıtılacağı sorusunun yanıtı, mali disiplinin KİT'ler "atıl istihdamı" önleme ve piyasa koşullarında fiyatlandırma politikalarının adında gizlidir. 61. Hükümet programında mali disiplinin "güçlü büyüme performansı" ve "enflasyondaki düşüş" ile gerçekleştirilebileceği vurgusu, enflasyonla mücadele programlarında büyüme hızının yavaşlamadan devamı için mali disipline önem verilmesi önemli vurgulardan biridir. Buna göre Hükümet "2023 hedeflerine ulaşma doğrultusunda önümüzdeki dört yıllık dönemde mali disiplin, enflasyonla mücadele ve istihdam esaslı yüksek ve sürdürülebilir büyüme konusundaki kararlılığını sürdürecektir (Resmi Gazete,17.07.2011)."

Sonuç Yerine

2010 yılından itibaren gündemde olan Mali Kural Kanun tasarısı, yeniden yapılandırılan mali yapıda önemli yasal değişimlerden biridir. Mali kural, 5018 sayılı Kanun'la kamu mali yönetim sisteminde getirilen yeni ilkelerle, denk bütçe ve mali disiplin hedefleri ile uyumlu çok yıllık bütçeleme sürecinin önemli bir parçası olarak ele alınmalıdır.

2009 küresel krizi ile yeniden tanımlanan kamu ekonomisinde devlet, yapı-

sal uyum politikaları ve Ortodoks istikrar politikalarının etkinlik, verimlilik, şeffaflık ilkeleri ile uluslararası finans piyasalarıyla uyumlu bir kamu maliyesi dizaynına sahip kılınmaktadır. Mali kural uygulaması, orta ve uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, “sürdürülebilir” bir borç yapısı ile uyumlu düzeyde gerçekleşmesi hedefi doğrultusunda performans programları, stratejik planlar ve faaliyet raporları ile çok yıllık bütçeleme tekniklerine ve denk bütçe arayışına uygun bir borç yapısı ve finansman olanağına uygun bir uygulama olacaktır. Sürdürülebilir borç yapısı ve mali disiplin anlayışı, kamu harcamalarının verimlilik ve etkinlik kıstasları ile daraltılması sonucu, sosyal devletin aşınmasına neden olma tehlikesini içinde barındırmaktadır. Mali kuralın bu anlamda en dikkat çekici özelliği uygulanma kapsamının geniş tutulması, bu nedenle etkilerinin kamusal alanının tamamında hissedilmesidir. Mali kuralın döner sermayeli işletmelerin kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması şartı ile bu kuruluşların mali performansını artırma hedefine yönelirken, bu kurumların merkezi yönetim bütçesi ile mali ilişki içinde bulunmasını aşgariye indirmekte, döner sermayeli kuruluşların kamudan çok piyasalara bağlanmasına neden olacaktır.

Mali kural ve mali disiplin kamu mali yönetimi reformları ile birlikte ele alındığında en temel sorunlu alan kamu idarelerinin harcamalarında etkinlik, verimlilik kavramlarına dayalı hazırlanan stratejik planların hangi alanlara öncelik tanıyacağı sorusudur. Mali disiplinin KİT’lerde “atıl istihdamı” önlemek ve fiyatlandırmanın piyasa şartlarına uygun yapılması kriteri, bütçe denkliliğine sağlamaya yönelik olarak mali kuralın döner sermayeli kuruluşlarda gelir-gider denkliliği sağlama hedefi ile birlikte düşünüldüğünde yeni kamu mali yönetimin kamu harcamaları ve sosyal güvenlik sistemi açısından yaratacağı olumsuz sonuçlar, devletin işlevinde yaşanan değişimin sonuçları bakımından da düşündürücüdür.

Kaynakça

61. Hükümet Programı, Resmi Gazete, 17 Temmuz 2011, sayı: 27997.
- Akat, A. Savaş (2010): “Mali Kural Kanunu”, Vatan Gazetesi, 15.05.2010.
- Altıok, Metin (2002): “Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz”, Praksis Dergisi, sayı. 5, Ankara, s. 77-131.
- Ataay, Faruk (2004): “Yerel Devletin Krizi ve Yerelleşme Projesi Üzerine Bir Tartışma: Tarrık Şengül’ün Yazısının Düşündürdükleri”, Praksis Dergisi, sayı. 12, Ankara, s. 231-245.
- Bayramoğlu, Sonay (2002): “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, Praksis Dergisi, sayı 7, Ankara, s. 85-116.

- DPT (2006): "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Resmi Gazete, 1 Temmuz 2006, sayı: 26215.
- Güzelsarı, Selime (2008): Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü "Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul.
- IMF(2010): "Turkey-Second-Post-Program Monitoring Discussions, Preliminary Conclusions", December 17, 2010, (çevrimiçi):[http:// www.imf.org/external/np/ms/2010/121710.htm](http://www.imf.org/external/np/ms/2010/121710.htm), erişim tarihi 15.06.2011.
- Karakaş, Eser (2011): "2011 Bütçesi ve Yeni Anayasa", Star Gazetesi, 20.06.2011.
- Mali Kural Kanun Tasarısı (MKKT)(2010), (çevrimiçi) http://www.alomaliye.com/2010/-mali_kural_kanun_tasarisi.doc, erişim tarihi 10.07.2011.
- M. Kamil Mutluer, E. Öner, A. Kesik (2006): Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Orta Vadeli Mali Plan (OVP) (2010-2012), (çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF592DC0A8-4F0F0B22>, erişim tarihi 05.07.2011.
- WB (2008), "Implementation Completion and Result Report", Report no: ICR0000542 Marc 17, 2008, (çevrimiçi):[http:// www.npiu.nic.in/PDF/TEQIP_ICR.pdf](http://www.npiu.nic.in/PDF/TEQIP_ICR.pdf), erişim tarihi 15.06.2011.
- WB (2010), "Turkey: Achieving Results for Turkey’s Future: Sustainable and Equitable Growth", IBRD Results, September 2010, (çevrimiçi):<http://www-wds.worldbank.org> | Publications | Documents & Reports, erişim tarihi 15.06.2011.