



T.C.
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Yayın No:2009/392

KÜRESELLEŞME VE KAMU MALİYESİNDE YAŞANAN DÖNÜŞÜM

Editörler

Prof. Dr. Aytaç EKER
Yrd.Doç.Dr. Hayal Ayça ŞİMŞEK

Ankara, 2009

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı

KÜRESELLEŞME
VE
KAMU MALİYESİNDE
YAŞANAN DÖNÜŞÜM

Editörler

Prof. Dr. Aytaç EKER
Yrd.Doç.Dr. Hayal Ayça ŞİMŞEK

Ankara, 2009

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Yayın No:2009/392

www.sgb.gov.tr
e-mail: sgbyayin@sgb.gov.tr

Her hakkı Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'na aittir.
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

ISBN: 978-975-8195-32-9

1000 Adet
Ankara, 2009

Tasarım: İvme
Tel: 0312 230 67 01

Baskı: Ümit Ofset Matbaacılık
Tel: 0312 384 26 27

Önsöz

Dünya Ekonomisinde küreselleşme eğilimleri ile birlikte gelişmekte olan ülkeler 1970'lerin başlarından itibaren hızla yayılan bir serbestleşme sürecine girmişler ve ekonomik yapılarında yaşanan ciddi bir değişim süreciyle karşı karşıya kalmışlardır. Bu ülkeler kamu kesimini sınırlandırıcı mali düzenlemelere ağırlık vermişler ve bu amaçla bir yandan vergi oranlarını azaltıcı şekilde gevşek vergi politikaları kullanırken diğer yanda da kamu harcamalarını daraltıcı sıkı harcama politikaları kullanmışlardır.

Gelişmekte olan ülkelerde bu yolla hem devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması hem de özel girişimcilerin ağırlıklı olarak yönlendirdiği bir serbest piyasa sürecine girilmesi hedeflenmiştir. Ancak uygulamada zamansız dışa açılma ve serbestleşme politikaları kamu açıklarının daha da artmasına ve bu ülkelerin yüksek enflasyonist baskılarla ve düşük üretim seviyeleri ile karşı karşıya kalmalarına yol açmıştır. 1980'li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere yaşanan dışsal şoklar, ülkelerin yüksek cari açıklar, yüksek enflasyon ve yüksek kamu açıkları ile karşı karşıya kalmalarına yol açmıştır. Ülkelerin aldığı arz arttırıcı önlemler, bir süre sonra ulusal paranın değer kaybetmesine, tarımsal ihracat fiyatlarının ve faiz oranlarının yükselmesine yol açarak bu ülkelerin kamu mali dengelerinde ciddi bozulmaları beraberinde getirmiştir.

Kamu açıklarını azaltma yoluyla mali dengeyi sağlamayı hedefleyen ve böylece enflasyonu azaltarak büyüme hedefine ulaşmayı temel alan programlar, yaşanan sorunların çözümü için bu ülkelere IMF tarafından verilen makro ekonomik tavsiyeler niteliğindedir. Sorun yaşayan ülkelere koşullu olarak yardım vermeyi içeren bu programlar, yardımı alan ülkenin, IMF'in belirlediği nicel bazı performans ölçütlerine uymasını gerekli kılmaktadır ki bu açıdan bağlayıcılığı yüksek düzenlemelerdir. Bununla birlikte bu programlar, uygulandıkları ülkelerin hepsinde hedeflere ulaşamamıştır. Ülkelerin çoğunluğunda programların öngördüğü önlemler ile başlangıçta yaşanan ekonomik genişleme sürecini ciddi bir daralma süreci izlemiş ve sıklıkla ekonomik tikanıklıklar ve krizler ile karşı karşıya kalmıştır.

Küreselleşme sürecinin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini farklı yönleriyle değerlendirildiği bu çalışmada özellikle bu sürecin mali araçların uygulanma şekilleri üzerindeki etkisi ve bu uygulamaların ekonomiye

yansımaları ele alınmıştır. Çalışmaya olan desteği nedeniyle Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'na ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Sayın Doç. Dr. Ahmet KESİK'e teşekkürlerimizi sunuyoruz. Çalışmanın, bu alana ilgi duyan tüm okuyuculara yararlı olmasını dileriz.

Editörler

Prof. Dr. Aytaç EKER

Yrd.Doç.Dr. Hayal Ayça ŞİMŞEK

İÇİNDEKİLER

Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm..... 1 <i>Aytaç EKER</i>	1
Yapısal Uyum Programları ve Kamu Açıkları 25 <i>Hayal Ayça ŞİMŞEK</i>	25
Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi 65 <i>Ayşe Günay BEKÂR</i>	65
Borç Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Borç Ofisi Önerisi 91 <i>Haluk TANDIRCIOĞLU</i>	91
Global Çevre Vergilerinin Kalkınma Amaçlı Uygulanabilirliği 110 <i>Naci Tolga SARUÇ</i>	110
Uluslararası Transfer Fiyatlaması ve Türkiye’de Yapılan Son Düzenlemeler..... 125 <i>Habib YILDIZ - Şule YILDIZ</i>	125
2000–2007 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Uygulamaları ve Karşılaştırmalı Analizi 145 <i>Temel GÜRDAL</i>	145
Kurumlar Vergisi Alanında Uygulanan İstisnaların Etkinliği: Sakarya Örneği..... 173 <i>Temel GÜRDAL-Hakan YAVUZ</i>	173

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU MALİYESİNDE YAŞANAN DÖNÜŞÜM

Aytaç EKER*

Giriş

Dünya Ekonomisinde küreselleşme eğilimlerinin ulus devletlerin yapısını önemli ölçüde değiştirdiği görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler 1970’li yıllardan itibaren hızla yayılan bir serbestleşme sürecine girmişler ve ekonomik yapılarında yaşanan ciddi bir değişim süreciyle karşı karşıya kalmışlardır. Bu dönemde bu ülkeler kamu kesimini sınırlandırıcı mali düzenlemelere ağırlık vermişler ve bu amaçla bir yandan vergi oranlarını azaltıcı şekilde gevşek vergi politikaları kullanırken diğer yanda da kamu harcamalarını daraltıcı sıkı harcama politikaları kullanmışlardır.

Gelişmekte olan ülkelerde bu yolla hem devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması hem de özel girişimcilerin ağırlıklı olarak yönlendirdiği bir serbest piyasa sürecine girilmesi hedeflenmiştir. Ancak uygulamada zamansız dışa açılma ve serbestleşme politikaları kamu açıklarının daha da artmasına ve bu ülkelerin yüksek enflasyonist baskılarla ve düşük üretim seviyeleri ile karşı karşıya kalmalarına yol açmıştır.

1. Ekonomik Küreselleşme ve Kamu Maliyesine Etkileri

II. Dünya Savaşı sonrasında hızla artan serbestleşme süreci kamu maliyesini etkileyecek şekilde ticari ve finansal serbestleşme ile kendini göstermiştir. Bu süreçte daha küçük bir kamu bütçesinin temel oluşturduğu sınırlı kamu harcaması ve düşük vergi politikasını öngören sınırlı devlet modeli önem kazanmıştır.

A. Serbest Ekonomi Politikaları ve Kamu Maliyesi

Hükümetler ve uluslararası kuruluşlar serbestleşme sürecinin hızlanmasına önemli katkılar yapmışlardır. Kamunun ekonomideki rolü ile ilgili anlayışın değişmesi ve piyasa ekonomisinin özellikle gelişmekte olan ülkeler arasında büyük ölçüde benimsenmeye başlaması uluslararası ticareti

* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

de etkilemiş ve ülkelerin dış ticaretinde ve sermaye hareketlerinde kısıtlamaların ve kontrollerin kaldırılması gündeme gelmeye başlamıştır.

Günümüzde küresel işletmelerin (çok uluslu şirketlerin) ve buna bağlı kuruluşların dünya ticaretinden yüzde 40'ın üzerinde pay aldığı bilinmektedir. Dünya ekonomisinin gün geçtikçe küreselleşmeye bağlı olarak serbestleşmesi karşısında çeşitli sektörlerde çok uluslu şirketler daha da büyümekte ve küresel pazarlardaki paylarını arttırmaktadırlar. Bu şirketlerin sayısına şirket birleşmelerini de dahil ettiğimizde dünya piyasasında ciddi tekelleşme eğilimlerine yol açan bir sürecin yaşandığı görülmektedir.

Küreselleşme olgusunun arkasında yatan mantık çerçevesinde sermayenin karlılığının artırılması; etkin kaynak dağılımının sağlanmasının ve buna bağlı olarak ekonomik refahın artırılmasının birincil koşuludur. Bu koşulun sağlanması ise ancak tamamen serbestleştirilmiş bir piyasa ekonomisinden geçmektedir. Bu açıdan dünya ekonomilerini tek bir pazara dönüştürerek karını maksimize etmeyi amaçlayan sermaye için iki temel hedef bulunmaktadır. Bunlardan biri ulusal devletin denetim gücünün sınırlandırılması, diğeri ise emek faktörünün kazanımlarının sınırlandırılmasıdır (Yeldan, 2002: 24-25).

Mal ve sermaye hareketlerinin önüne konan engellerin kaldırılmasıyla dünya ticaret hacminde bir artış ortaya çıkmış ve buna bağlı olarak gelişen yeni teknolojiler sayesinde üretim artışı ve maliyet azalışı sağlanarak üretim süreci olumlu etkilenmiştir. Bu durum küreselleşmeyi hızlandıran önemli bir gelişme olmakla birlikte küreselleşmenin makroekonomik sonuçlarına baktığımızda yaşanan üretim artışının ekonomiye getirdiği iyileşmenin yanında bu sonuçların olumsuz etkilerinin daha ağır bastığını söylemek mümkündür.

Nitekim artan küreselleşmenin emek piyasası üzerindeki olumsuz sonuçları ücret azalışlarına bağlı verimlilik düşüşlerine yol açarak özellikle emek yoğun sektörlerde durgunluğa ve buna bağlı olarak genel ekonomide bir resesyon sürecine girilmesine neden olmuştur. Üstelik küreselleşme her ne kadar üretimi arttırsa da bu artış genel üretim hacmi ve dolayısıyla sermaye girişinin artışı ile ilgilidir. Sektörler itibarıyla baktığımızda işsizlik

artışı ve buna bağılı olarak üretim azalışlarının yaşandığı görölmektedir. Ayrıca küreselleşmenin daha da kırılğan hale getirdiğı ekonomik yapı dışsal şoklara daha açık hale gelmiş ve bu durum krizlere girme riskini arttırmıştır. Nitekim Türkiye ekonomisi 1980’li yıllarda küreselleşme sürecine girdikten sonra sık aralıklarla ciddi krizler yaşamıştır.

Küreselleşmenin serbest ticareti hızlandırması özellikle hizmet sektöründe artarak ortaya çıkmıştır. Hizmetin alınıp satılabilmesini içeren ilk anlaşmalar Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ile Uruguay Round olmuştur. Bu anlaşmalar tüm hizmetlerin serbest piyasa ekonomisine girmesi için gerekli düzenlemeleri arttıran ve hukuki alt yapı hazırlayan ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Bu yolla bir ülke bir diğere ülkenin sahip olduğı hizmet sektörü için sağladığı bir ticaret serbestisini üye olan diğere ülkelere de sağlamaktadır.

Bu anlaşmanın kamu maliyesi ve mali yapı üzerinde önemli bir etkisinin olduğı görölmektedir. Hizmet sektöründe devletin etkisini azaltan böyle bir yapı ulus devletin doğasına aykırıdır. Çünkü devlete ait olan pek çok hizmet alanı bu anlaşma ile çok uluslu şirketlerin dolayısıyla yabancı sermayenin eline geçmektedir. Bu amaçla özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme süreci hızlandırılarak sürdürölmektedir.

GATT Anlaşması’ndan itibaren yapılan tüm anlaşmalar ile ülkelerin ekonomilerinin tamamen yabancı sermayeye açılmasını, engellerin kaldırılmasını, ticaretin tamamen serbestleştirilerek küreselleşmenin çok uluslu şirketler lehine sonuçlar doğurmasını sağlayacak düzenlemelerin etkinleştirilmesini temel alan bir ekonomik yapıya işlerlik kazandırılmaya çalışıldığı görölmektedir.

Serbest ticaretin önem kazandığı bu yapılanma içinde kamu bütçesinin de hem harcama hem de gelir kalemleri itibarıyla sınırlı bir devlet modeli çerçevesinde düzenlendiğı görölmektedir. Bu modele göre daha az harcama yapan ve daha az kamu mali açığı üreten ve buna bağılı olarak daha az vergi gelirine ihtiyaç duyan ve doğal olarak ekonomiye daha az müdahale eden bir devletin varlığı benimsenmiştir.

Serbestleşme politikalarının altyapısı ile uyumlu olan bu tür bir devlet modeli her ne kadar kendi doğası itibarıyla serbest ticaret ile tutarlı sonuçlar ortaya koysa da uygulamada gelişmekte olan ülkelerin kamu mali dengelerinin daha da bozulmasına yol açmıştır. Bir yandan artan kamu açıklarına bağlı yüksek enflasyon diğer yandan düşük üretim ve verimliliğe bağlı yüksek işsizlik ülke ekonomilerinin stagflasyonist bir sürece sürüklemiştir. 1980'li yıllara doğru yaşanan petrol şokları bu süreci körükleyen dışsal değişkenler olmuş ve ülkelerin kamu maliye yapıları giderek bozulmuştur.

B. Finansal Serbestleşme ve Kamu Maliyesi

Küreselleşme sürecinde en hızlı serbestleşen ekonomik değişken uluslararası sermaye akımları olmuştur. Özellikle Bretton Woods sisteminin yıkılmasından sonra finansal piyasalarda dışa açılma hızla artmış ve finansal işlemler büyük ölçüde genişlemiştir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği finansal liberalizasyon eğilimleri, 1970'li yıllardan itibaren bir yandan ülkelerin makroekonomik yapılarında bozulmaların yaşanmasına yol açmış, diğer yandan da finansal piyasaları daha da kırılgan hale getirmiştir. Bir ekonomide finansal sistemin istikrarı, finansal kurumların temel fonksiyonlarını etkin ve başarılı şekilde gerçekleştirmeleri ile sağlanabilir. Diğer bir ifadeyle istikrarlı bir finansal sistem hem içsel ve dışsal şokların piyasalarda yol açtığı dengesizliklerle mücadele edebilmeli hem de reel ekonomide performansı arttırıcı etkiler oluşturabilmelidir. Finansal istikrarın sağlanmasında çeşitli makroekonomi politikası araçlarının eşanlı kullanımı önem taşımaktadır. Özellikle maliye ve para politikası araçları bu noktada büyük öneme sahiptir. Ancak finansal kriz dönemlerinde hangi maliye ve para politikalarının uygulanacağı konusu, finansal krizin türüne ve uygulanacak politikanın zamanlamasına büyük ölçüde bağlıdır (Şimşek, 2008: 22) .

Mali serbestleşme ve buna bağlı olarak uluslararası finans sisteminin yeniden düzenlenmesi 1970'li yıllardan itibaren sürdürülmüştür. Bununla birlikte gerçek anlamda küreselleşme malların ve hizmetin diğer bir ifadeyle reel ticaretin serbestleşmesinden çok yani dış ticaretin serbestleşmesine bağlı

olarak dolaysız yabancı sermaye yatırımlarının arttırılmasından çok sıcak paranın ve kısa vadeli sermaye akımlarının finansal piyasalara hızla girmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

1980'lerden itibaren uluslararası bir borsanın kurulması ve bu borsanın tüm ticari ürünleri, hizmetleri ve malları kapsamayı planlanmıştır. Böylece dünya genelinde uluslararası ticarete konu olan kota gibi dış ticaret engellerini ortadan kaldıran bir uluslararası finans sistemi oluşturulmuştur. Bu sistemin temel mantığı tüm finansal işlemlerin serbest ticaret kurallarına göre işlediği ve giriş çıkışın tüm finansal aktörlere açık olduğu bir piyasa ekonomisine bağlı olarak şekillenmektedir.

Finansal faaliyetlerin küreselleşmesi gerçekte 1950'li yıllardan itibaren başlamıştır. Bununla birlikte özellikle 1980'lerden sonra hızlanmış ve sermayenin daha düşük risk altında ve daha yüksek kazanç sağlama düşüncesiyle sınır ötesi alanlara yayılması sonucunda ulusal finans piyasaları hızla bütünleşmiş, bu piyasaların aralarındaki sınırlar kalkmıştır. Küresel finansın temel niteliği en güçlü ülkeler de dahil olmak üzere ülkelerin hükümetlerinin siyasi kontrolleri ve uluslararası kuruluşların etkileri dışında olması ve bu nedenle istikrarsız bir yapı göstermesidir. Spekülatif amaçlı finans akımlarının mali krizlere neden olduğu ve bu krizlerin özellikle mali yapıyı derinden sarstığı görülmektedir. Özellikle kısa vadeli sermaye akımlarının ülkelere giriş ve çıkışlarındaki dalgalanmalar bu ülkelerin mali istikrarını bozabilmekte ve bir çok ülke gerekli önlemleri alamadıkları için mali krizlere girebilmektedir (Aktel, 2003:89).

1970'li yıllardan itibaren Bretton Woods sisteminin çökmesi, uluslararası likiditenin artması ve buna bağlı olarak gelişmiş ülkelerin çoğunun dalgalı kur rejimini benimsemesi, 1974 petrol şoku gibi gelişmeler dünya ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. 1980'den sonra yaşanan küreselleşme süreci ile birlikte özellikle gelişmekte olan ülkelerin finansal piyasalarında erken dışa açılmanın yol açtığı problemler ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkeler sahip oldukları sağlam ekonomik yapı ve uyguladıkları yeterli ve istikrarlı ekonomi politikaları sayesinde küreselleşmenin ekonomilerinde yol açtığı yurt içi fiyat artışları, istihdam/üretim azalışları, yüksek cari açık gibi sapmaları azaltmayı başaramışlardır. Ancak

gelişmekte olan ülkelerin ardı ardına yaşanan uluslararası şoklardan etkilenme dereceleri, gelişmiş ülkelere kıyasla çok daha yüksek olmuştur. Erken dışa açılma ve sığ finansal piyasaların varlığı ise dış şokların ülke ekonomilerini etkileme derecelerini arttırmıştır. Sonuçta bir yandan yurt içi dengelerde yaşanan bozulma ve buna bağlı yüksek enflasyon oranları, diğer yandan hızla artan cari açık finansal piyasalarda ciddi krizlerin yaşanmasını ve yayılmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Özellikle 1970’li yılların ortalarından itibaren küreselleşmenin etkisiyle gelişmekte olan ülkeler finansal piyasalarını yabancı yatırımcılara açmaya başlamışlardır. Ancak erken girilen bu finansal serbestleşme sürecinin sonunda hızla artan yabancı yatırımlar ulusal paranın aşırı değerlenmesine yol açmış, cari açıklar önemli ölçüde artmıştır. Gelişmiş ülkeler ise bu süreci yaşamalarına rağmen sürecin etkileri bu ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre yıkıcı olmamıştır (Şimşek, 2007:12).

Dünya ekonomisinde 1970’li yıllarda özellikle gelişmekte olan ülke (GOÜ) ekonomilerinde küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği finansal serbestleşme eğilimleri, ülkelerin makroekonomik yapılarında beklenen iyileşmeyi sağlayamamıştır. Bu ülkelerde finansal serbestleşmeye erken (makro ekonomik şartlar olgunlaşmadan) geçilmesi ve sığ finansal piyasaların varlığı piyasaları daha da kırılgan hale getirmiş ve ekonomilerde kriz baş göstermiştir. Finansal krizlerle mücadelede para ve maliye politikalarının eş anlı kullanımı önem taşımaktadır. Ancak bu politikaların istikrarlı bir finansal sistemin oluşumuna katkıda bulunabilmeleri için hem içsel ve dışsal şoklarla başa çıkabilme hem de reel ekonomik performansı arttırıcı etkiler oluşturabilme yeteneğine sahip olmaları gerekir (Şimşek, 2008:1-2).

Mali politikaların etkin şekilde kullanılmaması krizlerin mali yapı üzerindeki etkilerini derinleştirmektedir. Üstelik finansal serbestleşme uluslararası kuruluşlar –özellikle IMF ve Dünya Bankası- tarafından önerilmektedir ama bu serbestleşme sürecinin yol açabileceği istikrar bozucu etkilerden bahsedilmemektedir.

Genellikle mali krizler ortaya çıktıktan sonra alınabilecek önlemler ele alınmaktadır. Kriz dönemleri için sıkı para ve maliye politikalarının

kullanılması önerilmektedir. Vergilerin artırılması, kamu harcamalarının kısılması ve likiditenin daraltılması bu önlemlerin temelini oluşturmaktadır. Aynı zamanda faizlerin yükseltilmesi, döviz kurunun dalgalanmaya bırakılması ve konvertibilitenin sürdürülmesi gibi önlemler alınmakta ancak bu önlemlerin çoğu kriz için çözüm olmak yerine krizi daha da derinleştirmektedir.

Bununla birlikte uygulanan daraltıcı politikaların kısa vadeli sonuçları mali dengede ve fiyatlarda dolayısıyla finansal piyasalarda kısmi bir iyileşme sağlamıştır. Çünkü daraltıcı önlemler parasal genişlemenin de daralmasına ve finansal piyasalarda dengelerin yabancı sermaye girişleri lehine sürdürülmesine yardımcı olmuştur. Ancak bu önlemler uzun vadede üretim ve istihdam azalışlarını körükleyerek reel ekonomideki durgunluk sürecini hızlandırmıştır. Dolayısıyla bu ülkelerde finansal krizlerle mücadelede tüm makro ekonomik politikaların eşanlı yürütülmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede özellikle para ve maliye politikalarının birbiriyle tutarlılığı, krizlerin oluşumunu engelleyici etki oluşturabilir, en azından krizlerin ülke ekonomileri üzerindeki etkilerini azaltabilir (Şimşek, 2008:15).

Toplumsal ve ekonomik refah açısından ise küreselleşmenin dünya ekonomileri üzerindeki etkisi beklendiği kadar yüksek olmamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde yaşayanların hemen hemen yarısı 1980'lerin başlarından itibaren uluslararası ticaret ve sermaye hareketlerinde meydana gelen ve oldukça yüksek seyreden artışın dışında kalmışlardır (Drucker, 1997:169).

Küreselleşmenin etkisiyle artan yabancı sermaye hareketlerinde yine 1980'lerden itibaren büyük bir artış yaşanmıştır. Yabancı sermaye hareketleri 1989-1994 yılları arasında yılda ortalama olarak 200 milyar dolar iken 1999 yılına gelindiğinde 1,075 milyar dolara ve 2000 yılında ise 1,271 milyar dolara yükselmiştir. Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerin yabancı sermaye girişleri içindeki payı aynı süreçte azalma eğilimine girmiştir. Bu ülkelerin 1995 yılında yabancı sermaye girişleri içinde aldıkları pay yüzde 34 iken bu pay zamanla azalma göstermiş ve 2000 yılına gelindiğinde yüzde 18'e düşmüştür (Hazine Müsteşarlığı, 2001:12).

Küreselleşmenin özellikle ulus devletlerin rolleri ile ilgili bir karmaşa ortaya çıkardığı görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde makro ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, piyasa ekonomisinin uygun şartlarda kurulup işletilmesi ve toplumsal refahın artırılması gibi pek çok alanda ekonomiyi yönlendirici görevler üstlenmesi gerekmektedir. Bunun için devletin sağlam iktisat politikaları kullanarak güçlü bir iktisadi yapıyı ve doğal olarak mali yapıyı kurması ve koruması gerekmektedir (Drucker, 1997:160). Bu nedenle küreselleşme ile ulus devletlerin etkinliğinin azalması bu devletlerin görevlerini başarıyla gerçekleştirmesini kısmen engellemekte bu durum ekonomik ve mali yapının temel taşlarında bazı sorunların yaşanmasına yol açmaktadır.

Küreselleşme özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok çabuk kabullenilememiş olmakla birlikte küreselleşmenin temel aktörlerinin hepsi –yabancı sermaye, mali fonlar, çok uluslu şirketler, v.b.- sanayileşmiş ülkelerde gelişmiştir. Dolayısıyla Küreselleşme içinde yer alan tüm aktörlerin katılımı ile oluşan bir süreç gibi görünse de aslında kurallar gelişmiş ülkeler tarafından tek taraflı olarak belirlenmektedir. Gelişmekte olan ülkeler bu süreçten yeterli ölçüde yararlanabilirlerse küreselleşme ulusal ekonomiye zarar vermeden ve ulusal ekonomiyi ve aktörlerini dışlamadan refah toplumuna katkı sağlayabilecektir (Dulupçu, 1999:29).

Dünya ekonomisinde yaşanan değişimin başlıca unsuru, tüm ülkelerde serbest piyasa ekonomisine geçme çabaları yoluyla bütün ekonomilerin dünya pazarı ile bütünleşmesidir. Mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin tam serbestleştirilmesi ile ekonomik alanda küreselleşme eğilimleri oldukça hızlanmıştır. Bu çerçevede dış ticaretin korumacılığı temel alan iktisat politikalarından arındırılması, sübvansiyonların kaldırılması, ulusal paraların konvertibilitesinin sağlanması, devlet tekellerinin kaldırılması, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi, mal, hizmet ve sermaye dolaşımındaki kamu müdahalelerinin kaldırılması, dolaysız yatırımlar, portföy yatırımları ve kısa vadeli sermaye hareketleri üzerindeki sınırlamaların kaldırılması amaçlanmaktadır (Aktel, 2003:95). Böylece daha etkin işleyen bir ekonomik yapının sağlanması hedeflenmektedir.

2. Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşümler

Dünya ekonomisinde yaşanan küreselleşme sürecinin hız kazanması ulus devletlerin yapısını değiştirmeye başlamıştır. Özellikle devletin harcama yapma ve vergi toplama gibi kamu maliyesine ilişkin asli görevlerinin gerçekleştirilmesinde bazı sınırlamalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu harcamalarının azaltılmasını temel alan devletin küçültülmesine yönelik politikalar küreselleşmenin mali yapı üzerindeki temel etkilerini oluşturur. Bunun yanında mali disiplin ve borçlanmaya belli bir sınır getirilmesi de hedeflenen mali yapıya ilişkin önlemler arasında yer almaktadır.

Küreselleşme ile birlikte pek çok gelişmekte olan ülke ardı ardına ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu krizlerden çıkılması için IMF tarafından ekonomik paketler halinde bazı mali önlemler önerilmektedir. Buna göre mali yapının bir takım mali kurallar çerçevesinde şekillendirilmesi ve sıkı maliye politikası kuralları çerçevesinde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Bu bağlamda oluşturulacak yeni düzen düşük kamu harcamaları ve borçlanmayı temel alan ve sıkı bir mali disiplin ve buna bağlı düşük bir bütçe açığı hedefleyen bir mali yapı şeklinde oluşturulacaktır.

A. Mali Kurallar ve Kamu Maliyesi

Küreselleşme ile birlikte gelişmekte olan ülkeler ciddi ekonomik krizlerle karşılaşmaya başlamışlardır. Yüksek kamu harcamalarının beraberinde getirdiği yüksek bütçe açıkları ve buna bağlı olarak para arzındaki artışın körüklediği enflasyonist süreç pek çok gelişmekte olan ülkeyi kısılcasına almıştır.

Yaşanan bu problemlere karşı IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların önerileri çerçevesinde özellikle mali yapıya ilişkin daraltıcı önlemleri temel alan kriz önleyici ekonomik programlar gündeme gelmiştir. Bu programlar kamu harcamalarının azaltılmasına, vergilerin kompozisyonunun değiştirilmesi yoluyla vergi gelirlerinin arttırılmasına ve borçlanmanın azaltılmasına yönelik önlemler içermektedir.

a. Kamu Harcamaları ve Vergiler ile İlgili Mali Kuralların Kamu Maliyesine Etkileri

Küreselleşme sürecinin hızlanmasından önce 1970’li yıllara kadar ulus devletler etkin bir kamu maliyesi çerçevesinde mali yapıyı bozmayacak kadar yeterli miktarda kamu harcaması yaparak başarılı maliye politikaları yürütmekteydiler. Zamanla kamu hizmetlerine duyulan ihtiyacın artmasıyla birlikte kamu harcamaları ve buna bağlı olarak kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki payı artmıştır.

Hızla artan harcamalar vergi gelirleriyle karşılanamaz hale gelince yüksek bütçe açıkları ile karşı karşıya kalınmış ve mali yapıda bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Aslında pek çok ülke 1970’lere kadar dengeli bir kamu mali yapısına sahip iken 1973’de dışsal bir şokun (birinci petrol krizi) yaşanmasıyla birlikte cari açıklar ve kamu açıkları ciddi şekilde artmaya başlamıştır.

Zamanla kamu harcamalarının milli gelire oranı, kamu gelirlerinin milli gelire oranına kıyasla hızla artmış ve kamu kesimini aşırı genişlemesiyle pek çok ülkenin kamu gelirleri kamu harcamalarının altında kalmıştır. Böylece yüksek bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. Dünya ekonomilerinin pek çoğunda ortaya çıkan bu açıklar, enflasyon, düşük büyüme, işsizlik, düşük yatırım, ödemeler dengesindeki bozukluklar ve yüksek reel faiz oranları gibi pek çok makro ekonomik probleme yol açan unsur olarak görülmüştür (Eroğlu,1999:39).

Kamu harcamalarının artışının kontrol edilmesi ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının azaltılması dolayısıyla denk bir bütçe yoluyla mali disiplinin sağlanabilmesi için uluslararası düzeyde özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar tarafından bazı kriterler önerilmektedir. Özellikle 1990’lardan sonra küreselleşme sürecinin etkisini arttırmasıyla birlikte gelişmekte olan ülkelerin pek çoğu yüksek borç yükü ve yüksek kamu harcaması ve buna bağlı olarak kaynak kıtlığı problemleri ile karşı karşıya kalmışlardır.

Bu süreçte kamu harcamalarının kısıtlanması ve denk bütçe uygulanmasını öngören yaklaşımlar önem kazanmaya başlamıştır. Örneğin;

Avrupa Birliği lkeleri 1993 yılından itibaren borçlanma ve yüksek bütçe açığına belli bir tavan konmasını ngren Maastrich Kriterleri’ni benimseme kararı almışlardır. Bu yolla 1960’lı yıllardan itibaren artarak devam eden açık finansmanın engellenmesi ve böylece bütçe açıklarının da azaltılması hedeflenmektedir.

Maastrich Kriterleri yoluyla aynı zamanda denk bütçe yaklaşımının benimsenmesi ve etkin bir harcama reformunun yapılması öngörülmektedir. Bu çerçevede mali disiplinin sağlanması ve kamu harcamalarının kısıtlanması temel amaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Maastrich Kriterleri ile belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için Avrupa Birliği lkeleri ve birliğe girme hedefi taşıyan ülkeler kendilerinin kamu mali yapısını doğrudan ilgilendiren bir dizi dönüşüm programı uygulamaya başlamışlardır. Bu programların başlıca amaı anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi programlarını uygulamaya koymak olmuştur. Buna göre kamu açıklarının GSYİH’ya oranının orta vadeli bir program çerçevesinde yüzde 3’e indirilmesi hedeflenmiştir. Kamu borçlarının GSYİH’ya oranının ise öncelikle yüzde 60’a çekilmesi daha sonra ise bu oranın azalan bir trend izlemesinin sağlanması hedeflenmektedir (Acar, 2002:96).

Yüksek bütçe açıkları ve yüksek borçlanma eğilimine bağlı olarak artarak devam eden yüksek faiz politikası uygulayan gelişmekte olan ülkelerin kamu maliyesi alanında bu tür bir sınırlayıcı maliye politikasını birden bire uygulaması oldukça güçtür. Nitekim gelişmekte olan ülkelerin bu tür daraltıcı önlemleri alarak kamu maliyesinde nispi bir iyileşme sağlamaları zaman almaktadır.

Özellikle bürokrasinin azaltılması, sosyal refah harcamalarındaki indirimler, kamu harcamalarındaki kısıtlamalar, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlama ve ücret politikasına sınırlamalar getirmek gibi önlemler denk bütçenin sağlanması ve mali disipline ulaşılması gibi hedeflere ulaşmayı kolaylaştırmaktadır.

Küreselleşme olgusu altında eğitim, sağlık ve sosyal ve ekonomik alt yapı altında yer alan her türlü yatırım diğer tüm yatırım harcamaları gibi

serbest piyasa ekonomisinin arz ve talep şartlarına bağılı olarak değerlendirilmekte ve finansal maliyet-zarar hesaplarına göre gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede ulus devletin doğrudan kâr amacı gütmeyen bütün girişimleri verimsiz olarak nitelendirilmekte ve sosyal altyapı gittikçe piyasa fiyatlarında maliyetlendirilme yoluyla zelleştirilmektedir (Yeldan, 2002:24). Diğer yandan kamu kesiminde daraltıcı mali önlemlerin alınması gündeme gelmiştir.

Bununla birlikte özellikle kamu istihdamı, ücret politikası ve kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması konularında alınan daraltıcı mali önlemlerin etkileri negatif olmuştur. Daraltıcı önlemlerle istihdamı daha da daraltarak işsizliğin artmasına, verimliliğin düşmesine dolayısıyla reel ekonomide resesyon sürecine girilmesine neden olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda kamu harcama reformunun yapılması öncelikli olarak önem kazanmıştır. Kamu maliyesine etkinliğin arttırılması için bir dizi mali önlemin alınması ngrlmştir. Buna göre çok yıllı (birden fazla yıla yayılan) bütçe uygulamasının benimsenmesi, mali disiplini ve buna bağılı olarak makro ekonomik istikrarı güçlendirmek için belirli bir kurumsal çerçevenin oluşturulması ve kamu kurumlarının performansının arttırılması için örgüt davranışının teşvik edilmesi gibi önlemler alınmıştır. Böylece kamu harcamaları önemli bir reforma tabi tutulmuştur. Bu reformun temel özelliği; geleneksel merkezi harcama öncesi kontroller yerine harcama sonrası kontrollerin ve hesap verilebilirliğin uygulamaya konması oluşturmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2001:18).

Kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi yoluyla denk bir bütçenin oluşturulması ve buna bağılı olarak mali disiplinin sağlanması şeklinde uygulanan daraltıcı kamu harcamaları politikası ile birlikte bir yandan vergi gelirlerini arttırıcı diğer yandan ise özel yatırımları dışlamayan ve teşvik edici bir vergi politikasının da uygulanması kamu mali yapısında istikrarın sağlanması açısından önem taşımaktadır.

Küreselleşme olgusunun ulusal ekonomi politikalarının etkinliğini azalttığı süreçte özellikle 1980’li yıllardan itibaren dünya ekonomisinde yaşanan dönüşüm süreci etkin bir ekonomi politikası aracı olarak kullanılan vergi politikasını da etkilemiştir. Serbest piyasa ekonomisinin öngördüğü

gevşek vergi politikaları ve buna bağılı olarak düşük vergi yükü çeşitli ülke ekonomilerini farklı şekilde etkilemiştir.

Yıllarca ulusal ekonomi politikalarına bağılı olarak müdahaleci vergi politikaları uygulayan ülkelerde bu dönüşüm süreci sancılı olmuştur. Yapısal uyum programları çerçevesinde gevşek maliye politikalarına bağılı olarak düşük vergi yükü uygulamalarını öngören ve vergi teşviklerini destekleyen vergi politikalarına uyum sağlamak uzun ve sancılı bir süreci beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiğı mali yapıyı etkileyen en temel vergi sorunları; uluslararası çifte vergileme, elektronik ticaretin vergilendirilmesi ve finansal piyasalarda elde edilen kazançların vergilendirilmesi şeklinde belirlenebilir.

Bir vergi konusunun iki kez vergilendirilmesi olarak bilinen çifte vergileme küreselleşme süreci ile birlikte uluslararası arenada ekonomik ilişkilerin hızla artması ve yoğunlaşması sonucunda daha da önem kazanmaya başlamıştır. Ancak çifte vergileme ulus devletlerin vergileme yetkisini sınırlandırmaktadır. Bu açıdan ülkeler arası ekonomik ilişkileri negatif yönde etkilemektedir. Çifte vergileme, uluslararası ekonomik faaliyetleri daraltıcı etkiler taşıması açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu çerçevede ekonomik alanda ciddi etkinlik kayıpları ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşme sürecinde artan çifte vergilemenin çözümü için devletler arasında uluslararası düzeyde uyumlaştırmaya ve denetime yönelik çözüm arayışları sürmektedir. Bu arayışlar içinde ülkelerin mali yapısını güçlendirici ve mali denetimi arttırıcı önlemler ön plana çıkmaktadır.

Küreselleşme süreci sermayenin küresel düzeyde akışkanlığının artmasını sağlamıştır. Sermayenin daha akışkan hale gelmesi ulus devletlerin daha fazla yabancı yatırım çekebilme ve sermaye kaçışını engellemek için vergi rekabetine girişmelerine yol açmaktadır. Sermaye hareketlerinin vergilendirilmesi ile çifte karın elde edilebileceğı, diğere bir ifadeyle hem kalkınmanın finansmanı için ek gelir elde edilebileceğı hem de sermaye hareketlerinin yol açtığı finansal istikrarsızlık, döviz kuru oynaklığı gibi olumsuz dışsallıkların azaltılacağı belirtilmektedir (Aktan vd., 2006: 83).

Küreselleşme ile birlikte uluslararası ticaretin ve teknolojik gelişmelerin artması, vergileme alanında yeni bir kavram olan elektronik ticaretin vergilendirilmesi şeklinde bir sorunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu vergilemenin amacı, bilginin aktarılmasında önemli bir araç olan internet kullanımının cezalandırılması değil, Kuzey ve Güney bölgeleri arasında yaşanan dijital bölünmeyi azaltmak için ihtiyaç duyulan kaynağı sağlamaktır. Elektronik ticaretin vergilendirilmesini savunanların gerekçeleri genellikle vergi kaybının engellenmesi yönündedir. Buna göre artan sayıda tüketici internet aracılığıyla alım satım yaptığından bu kesimin vergilendirilmesi sağlanacaktır. Ayrıca geleneksel mal ve hizmetler vergilendirilirken elektronik mal ve hizmetlerin vergi dışı tutulması vergi geliri kaybına yol açar. Elektronik ticaretin vergilendirilmemesi, vergi cennetlerinin ortaya çıkmasına yol açabilir. Diğer yandan en önemli etkenlerden biri vergi yükünün adil dağılımı ile ilgilidir. Elektronik ticaret imkanı olanlar vergi dışı kalırken bu imkana sahip olmayan düşük gelirli grupların geleneksel vergileme yöntemleri ile vergilendirilmeye devam edilmesi vergilemede adaleti bozacaktır (Aktan vd., 2006:85-86).

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği finansal serbestleşme özellikle gelişmekte olan ülkelerin finans piyasalarının hızlı bir şekilde dışa açılmasına yol açmıştır. Serbest finans piyasalarındaki finansal işlemlerin artmasıyla bu işlemlerin de vergilendirilmesine yönelik öneriler ortaya atılmıştır. Finansal işlemlerin vergilendirilmesi yönünde önerilen temel vergi düzenlemelerinden biri Tobin vergisidir. Tobin vergisi ulusal para otoritelerine otonomi sağlamak, ulusal para otoritelerini para piyasalarının uluslar arasılaştırılmasına karşı korumak, döviz kurlarında istikrarı sağlamak ve devlete gelir sağlamak amacıyla önerilmiştir.

Sermaye giriş ve çıkışlarının binde 1 ve binde 2 gibi cüz'i bir vergiye tabi tutulması halinde uzun vadeli yatırımlar ve dış ticaret üzerinde önemli olumsuz etkiler oluşsa bile ekonomik krizlere yol açan kısa vadeli sermaye akımları üzerinde önemli bir vergi yükü oluşturabilir (Aktan vd., 2006:84). Tobin vergisi önerildiği şekliyle dünya ekonomileri içinde uygulama alanı bulamamıştır. Bunun iki temel nedeni söz konusudur. Bu nedenlerden biri; verginin uygulanmaya konulması nedeniyle ortaya çıkabilecek geçici özellik

taşıyan olumsuz etkilerden çekinen ülkelerin bu vergiye liderlik etmekten ve insiyatif almaktan kaçınmalarıdır. Bir diğer neden ise vergiye konu olan işlemleri gerçekleştirenlerin vergi dışı kalacak yeni enstrümanlar oluşturarak ya da vergi cennetlerini kullanarak vergiden kaçınma eğilimine girmeleridir (Binger;2003:18'den aktaran Aktan vd., 2006:85). Dolayısıyla Tobin vergisi de uluslararası düzeyde yeterli desteği bulamamıştır.

Küreselleşme ile birlikte kamu mali yapısında yaşanan dönüşümün bir diğer ayağını borçlanma politikası oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde 1980'li yıllardan itibaren hızla artan borç yük ve buna bağlı yüksek faiz politikası bu ülkelerin mali yapısını önemli ölçüde bozmuştur.

b. Borçlanma Politikası ile İlgili Mali Kuralların Kamu Maliyesine Etkileri

Küreselleşme ile birlikte 1980'li yıllardan itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali yapısı ve dış ticaret dengesi olumsuz yönde etkilenmeye başlamıştır. Borçlanma politikasının kullanımının hızla artmasıyla borçlanma küresel bir nitelik kazanmaya başlamış, bunun sonucu olarak dış borçlar hemen hemen dört kat artmıştır. IMF ve Dünya Bankası'nın önerdiği yapısal programlar bu süreci körüklemiştir. Şöyle ki; bu programlar yoluyla borçlanma bir takvime bağlanmış ve dolayısıyla borçların anapara ve faiz ödemeleri garanti altına alınmıştır. Böylece borçların ödenmeme riskine karşı yeni borçlar verilmiş ve borç yükü katlanarak devam etmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin yüksek bir borçlanma gereği ile karşı karşıya olmaları, ülke idarelerinin ellerindeki kaynakları daha verimli kullanmak zorunda oldukları gerçeğini bir kez daha göstermiştir. Kamu mali yapısında genellikle hantal ve verimsiz bir yapılanmanın olması, yurt içi kaynakların yeterince değerlendirilememesi ve buna bağlı olarak kaynakların yok olması kamu mali yapısında kilitlenmeye yol açarak ciddi krizlerin yaşanmasına zemin hazırlamıştır. Artan kamu açıkları yurt içi ekonomik dengeyi tehdit etmeye başlamış ve borçlanma konusunda sınırlar zorlanmış, böylece gittikçe daralan bir yola girilmiştir. Kamu mali yapısında özellikle önem arz eden performans kriterleri, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi ekonomik göstergeler ihmal edilmiştir. Bu durum kamu mali yönetimi

anlayışını köklü bir şekilde etkilemiş ve değişimin önemli bir parametresi haline gelmiştir (Aktel, 2003:135).

Borçlanma yönetimi açısından kamu mali yapısında gerçekleşen değişim dikkate alındığında özellikle dış borçlanmada artan faiz yükü nedeniyle önemli sorunların yaşanmaya başladığı görülmektedir. Dış borçlanma ile kamu hizmetlerinin finanse edilmesi, şayet elde edilen kaynaklar üretime yönlendirilmez ise çok riskli bir finansman yöntemidir. Çünkü yüksek faiz ile alınan ve vadesi dolduğunda ödenmesi gereken bu borçların ödenmemesi halinde yeni borçların alınması imkânsızlaşmaktadır. Bu durum kamu hizmetlerinin finansmanının dış borçlanma yoluyla sağlanmasının tehlikeli bir yöntem olduğunu ortaya koymaktadır (Yaşamış,1997: 3).

Kamu hizmetlerinin finansmanda iç borçlanma yönteminin kullanılması ise yurt içi mali açıkları daha da arttırmıştır. Bu yöntemde emisyon veya yurt içi kaynaklardan borçlanmanın tercih edilmesi yurt içi para arzının artmasına ve dolayısıyla enflasyonist baskıların hızlanmasına yol açmıştır. Artan borç yükünü karşılamak için yeni finansman kaynakları bulunmaya çalışılmıştır. Bu durum ya yeniden borçlanarak yada ek vergiler ile vergi yükü arttırılarak çözülmeye çalışılmıştır. Her iki çözüm de ekonomik krizleri tetikleyecek kadar tehlikelidir.

Nitekim borçların finansmanı tekrar borçlanılarak sağlanırsa ekonominin borç yükü daha da artacaktır. Şayet yeni vergiler konularak ve vergi oranları arttırılarak sağlanırsa artan vergi yükü mükelleflerin tepkilerine yol açacak ve özellikle emek faktörünün hayat standardı artan vergiler nedeniyle hızla düşecektir.

Sermaye kesimi ise vergi artışlarından çok fazla etkilenmeyecektir çünkü küreselleşmenin temel hedefi serbest piyasa içinde sermaye birikimini ve kullanımını teşvik etmek olduğu için bu kesimin gelirlerinin artan vergilerden etkilenmemesi için vergi muafiyeti ve istisnası, vergi teşvikleri, yatırım indirimi gibi vergisel önlemler alınacaktır. Böylece eğer vergi artışı bir finansman kaynağı olarak seçilirse bunun yükü büyük ölçüde emek faktörü üzerinde kalacaktır.

Küreselleşme süreci ile birlikte serbest piyasa kurallarını kamu borçlanma politikasında uygulanması da hızla yaygınlaşmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinin oluşturduğu Maastrich Anlaşması bu uygulama iyi bir örnektir. Bu anlaşmaya göre üye ülkelerin kamu borçlarının GSYİH'ya oranının öncelikle yüzde 60'a çekilmesi daha sonra ise bu oranın azalan bir trend izlemesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Böylece üye ülkelerin kamu açıkları ve borçlanma limitleri belirli rakamsal sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Bu yolla kamu mali yapısında iyileşmeyi sağlayıcı mali düzenlemeler önem kazanmaya başlamıştır.

İdarenin kamu borçlanmasını kolaylıkla gerçekleştirmesini engellemek ve borçlanmasına bir sınır getirmek için bir dizi mali önlem alınması hedeflenmektedir. Buna göre borçlanma politikasında kamu kesiminin özel kesimden daha farklı bir uygulamaya tabi tutulması hedeflenmekte, hükümetlerin Merkez Bankası'ndan avans elde etme imkanı yasaklanmakta ve Merkez Bankası'nın kamu borçlanması bu yolla sınırlandırılmaktadır. Diğer yandan bütçe açıklarının kontrolüne ve kamu borçlanmasının azaltılmasına yönelik bir mali program yasal bir düzenleme şeklinde ortaya konmaktadır. Buna göre çok yıllık bütçe uygulaması yasal bir zorunluluk haline getirilmekte ve hükümetlerin program hedeflerindeki gelişmeler ile ilgili zamanında ve düzenli ve ayrıntılı bilgi verilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Mali durumun daha net bir şekilde ortaya konabilmesi için özel kesimin tabi olduğu muhasebe tekniklerinin kamu kesimi tarafından da kullanılması önerilmektedir (Selçuk ve Rantanen, 1995:71'den aktaran Aktel, 2003:138).

Kamu borçlanmasına getirilecek bir diğer sınırlama bütçe açıkları ile ilgilidir. Orta vadeli bütçe açıklarının sınırları yasal olarak belirlenmektedir. Örneğin; Fransa'da 1994 yılından başlayarak 1994-97 dönemi için harcama artışına ve bütçe açığının GSYİH'ya oranına bir sınırlama getiren bir yasa kabul edilmiştir. İngiltere'de ise orta dönemli bir planla kamu açıklarının belli bir oranla sınırlandırılması öngörülmektedir. ABD'de ise bütçe açığında hedeflenen azalış yasa ile belirlenmektedir. Bütçe uygulaması yasası hükümetin bir yılda gerçekleştirebileceği borçlanma miktarının belli kriterlere göre belirlenmesini öngörmektedir. Almanya'daki bütçe yasası ise

toplam borçlanmanın toplam yatırım harcamalarında daha fazla olamayacağını belirleyen sınırlamalar ortaya koymaktadır. Bunun yanında yıllık bütçe yasasında açıkların üst sınırı ve bankacılık kesiminden finanse edilebilecek bölüm belirlenmekte ve eğer sınır aşılabarsa otomatik harcama kesintisine gidilebilmektedir (Selçuk ve Rantanen, 1995:72'den aktaran Aktel, 2003:139).

Gerçekleştirilen sınırlamalarla kamu mali yapısında istikrarı sağlanması hedeflenmektedir. Ancak daha istikrarlı ve güvenilir bir ekonomik yapının sağlanması için kamu mali politikaları ile birlikte para politikalarının da etkin ve hızlı bir şekilde uygulanması gerekir. Ayrıca mali dengeyi temel alan ekonomik istikrar politik istikrar ile yakından ilişkilidir. İstikrarlı ve güvenilir bir hükümet yurt içi ve yabancı piyasalara güven verebilir ve bu yolla mali ve parasal önlemler daha etkin uygulanabilir. Böylece ekonomik hedeflere daha kolay ulaşılabilir (Şimşek, 2004: 222).

Benzer şekilde kamu borçlanması da güvenilir ve güçlü bir idare tarafından etkin şekilde gerçekleştirilirse ve daha fazla borçlanma yapılmamaya gayret edilirse kamu mali dengesinde istikrarın sağlanması mümkün olabilecektir.

B. Mali Kurallar ve Kamu Mali Dengesindeki Değişim

Özellikle 1980'lerden sonra ardı ardına yaşanan ve küreselleşme ile birlikte sıklıkla tekrarlanan ekonomik krizler, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar kriz yaşanan ülkeler için yeni çözüm önerileri getirmeye başlamışlardır.

Bu çerçevede krizleri önceden haber vermeye yarayan erken uyarı sistemi modelleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu modeller, krizlerin görünen ve geçici nedenleri arasındaki bağlantıları kurmaya yönelik değişkenleri inceleyerek kriz tahminlemesi oranlarının yüksek tutulması için kullanılmıştır. Erken uyarı sistemi modellerinin en büyük avantajı, krizlerin nedenlerini belirlemek için kullanılan değişkenler ile krizler arasındaki sistematik ilişkiyi açık bir şekilde ortaya koymak olmuştur. Buna karşılık modeller bazı durumlarda başarısızlıklara yol açmışlardır. Örneğin; krizlerin tahminlenmesinde yanlış sinyaller vererek varolmayan krizlerin gerçekleşmiş

gibi görünmesine ya da gerçekleşen krizlerin fark edilememesine neden olabilmişlerdir (Şimşek, 2003:159).

Uluslararası kuruluşların bir diğer önerisi ise krizler gerçekleştikten sonra ülke ekonomilerinde özellikle mali yapıyı disipline edici ekonomik ve mali önlemler almak olmuştur. Bu çerçevede Dünya Bankası'nın geliştirdiği Orta Vadeli Harcamalar Sistemi ve IMF'in önerdiği Mali Saydamlık ve İstikrarlı Uygulamalar Tüzüğü önerilen mali önlemlere temel oluşturan ekonomik düzenlemelerdir.

Dünya Bankası tarafından ülkelerin mali yapılarını inceleyerek gerekli önlemlerin alınması amacıyla belirli bir düzen içinde Kamu Harcama Raporları hazırlanmıştır. Bu raporlar yoluyla ülkelerin uyguladıkları bütçe süreci gözden geçirilerek kamu harcamalarının ve bu çerçevede Dünya Bankası tarafından verilen mali desteklerin nasıl kullanıldığı denetlenmek istenmiş ve buna bağlı olarak ülkeye gerektiğinde teknik destek sağlanması hedeflenmiştir.

Önerilen düzenlemelerin temel amacı, kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki dengenin sağlanması dolayısıyla mali disiplinin sağlanması ve bu yolla bütçe açıklarının azaltılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası'nın önerdiği Orta Vadeli Harcama Sistemi mali disiplinin sağlanması açısından bazı temel kriterler içermektedir.

Orta Vadeli Harcama Sistemi'ne göre kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasında önemli kararların alınması ve uyulması için en üst düzeyde politik kararlılığa ve desteğe ihtiyaç duyulmaktadır. Politik destek ve kararlılık kararların uygulanması için ve beklenen sonuca ulaşılması için kaçınılmazdır. Politik kararlılığın mantığı, politikacıların ekonomi yönetiminde istikrarlı bir desteğinin olması ve ekonomiye müdahalelerinin tutarlı ve uygun zamanda gerçekleşmiş olmasıdır. Kamu bütçesi yönetimlerin tüm mali işlemlerini kapsayacak kadar geniş olmalı ve buna göre orta vadeli harcama sistemi kamu mali yapısının tamamını kapsamalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler kaldırılmalı ve kamusal kaynakların kullanıldığı kamusal faaliyetler orta vadeli harcama sistemi içinde yer almalıdır (Acar, 2002:104).

İyi hazırlanmış makro ekonomik analizler ve tahminleme modelleri orta vadeli harcama sistemine temel oluşturmaktadır. Ülkenin iyi bir makro ekonomik yönetime sahip olması gerekir çünkü politik ve ekonomik istikrarın bulunmadığı bir ekonomik yapı içinde orta vadeli harcama sisteminin etkin şekilde uygulanması oldukça zordur. Bütçe süreci dışında alınan kamu politikası kararları mali sonuçları itibarıyla sınırlandırılmalıdır. Kamu politikası ile ilgili kararların alınması ve uygulamalardan doğan sonuçların raporlanması ile ilgili uygulamalar geliştirilmelidir. İdareler, sorumlu bir mali yönetim sergilemeli ve idarelerin, veri kanunlardaki düzenlemelere uyup uymadıkları ve ekonomik rasyonalitenin gerektirdiği kararları zamanında ve yerinde alıp almadıklarının kamuoyu tarafından denetlenmesi bu raporlar ile sağlanmalıdır. Etkin bir raporlama ve belgelendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına ve iç-dış denetimin etkin bir şekilde yapılmasına yardımcı olacaktır (Acar, 2002:105) .

Ülke ekonomilerinde mali yapıyı iyileştirmeye yönelik reform çalışmaları temelde kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasına yönelik düzenlemeleri kapsamaktadır. Buna bağlı olarak kamu maliyesinde bazı temel değişiklikler öngörülmektedir.

Reform çalışmalarına göre kaynakların kullanımında kamu kurumlarına daha fazla esneklik tanınmalı ve bazı alanlarda da özel kesime serbestlik tanınmalıdır. Kaynak planlaması teknikleri kamu sektöründe de kullanılmaya başlamalıdır. Bu çerçevede tahakkuk muhasebesinin yönetim bilgi sistemlerine dahil edilmesi önemlidir. Yönetimler ile performans sözleşmeleri yapılmalı, personel istihdamında kurumlara daha fazla esneklik tanınmalıdır. Daha sıkı bir denetim ve kontrol mekanizması geliştirilmelidir. Bu çerçevede hesap verme yükümlülüğü, gelişmiş raporlama sistemleri ve şeffaflık politikaları yoluyla güçlendirilmelidir. Kıt kamu kaynakları için oluşturulan iç rekabet ortamının gerektirdiği bir bütçe politikası ve buna uygun bir bütçeleme sistemi geliştirilmelidir (TESEV, 2002:8).

Küreselleşme sürecinin kamu mali yapısı üzerinde oluşturduğu temel değişim unsurlarından biri de mali yönetimin değişmesidir. Diğer bir ifadeyle bütçe sisteminde geleneksel sistemden performans esaslı bütçeleme

sistemine geçilmesi ve buna bağlı olarak karar aşamalarında etkinliğin yanı sıra denetlenebilirliğin de sağlanması önem taşımaktadır.

Küreselleşme ile birlikte uluslararası alanda önerilen bir diğer düzenleme ise IMF tarafından oluşturulan Mali Şeffaflık İstikrarlı Uygulamalar Tüzüğü'dür. Mali sürdürülebilirliğin sağlanması, kısa vadede etkin bir bütçenin oluşturulması ve temel yükümlülüklerin belirlenmesi Tüzük'ün temelini oluşturmaktadır. Bu düzenlemeye göre bütçe tahminlerinin gerçekçi olarak belirlenmesi, mali sorumlulukları net olarak belirleyen bir mali yapının oluşturulması, bütçe kapsamının genişletilmesi ve kamuya ait bütün kurumların standart raporlar hazırlayarak bu raporların denetime sunulması mali şeffaflığın sağlanması için gereklidir. Hükümet faaliyetlerinin doğru verilere ulaşmak için ayrıntılı şekilde raporlanması, bu raporların kapsamlı ve güvenilir olması, daha önce oluşan sapmaların belirlenmesi, yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan ve muhasebe hesaplarına temel oluşturan standartların açıklanması, mali bilgilerin düzenli yayımlanmasına ilişkin taahhütte bulunulması, mali risk analizlerinin yapılması, kamu kaynakları için standart prosedürler kullanılması, devlet ihale yönetiminin kamunun tamamı için uygulanması, mali mevzuatın basitleştirilmesi ve mali düzenlemelerin kamuoyunun tartışmasına sunulması gibi öneriler Tüzük'ün temelinde yer alan düzenlemelerdir.

Küreselleşme genellikle gelişmekte olan ülkelerin mali yapıları üzerinde olumsuz sonuçlar doğuracak şekilde uluslararası finansal işlemlerin yoğun şekilde giriş çıkışlarına yol açmış ve bu durum ulus devletlerin müdahale yetkisini sınırladığı için gerekli ekonomik ve mali önlemler zamanında alınmamıştır. Bu nedenle bu ülkelerin çoğu zaman zaman ciddi krizlerle karşılaşmışlardır. Yaşanan krizler karşısında uluslararası kuruluşların önerdiği mali ve parasal önlemler daha çok daraltıcı özellikler taşıdığı için kamu açıklarının azaltılmasını ve buna bağlı olarak mali disiplinin sağlanmasını kolaylaştırıcı yönüyle kamu mali yapısında kısmi bir iyileşme sağlamıştır. Buna karşılık bu daraltıcı önlemler, reel ekonomiyi daha da daraltarak işsizliğin artmasına, üretimin düşmesine ve dolayısıyla genel olarak bir resesyon sürecine girilmesine yol açmıştır.

3. Sonuç

1970'lerin başlarından itibaren uluslararası likiditenin artması, gelişmiş ülkelerin çoğunun dalgalı kur rejimini benimsemesi, v.b. gelişmeler dünya ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. 1980 sonrası küreselleşme süreci ile birlikte özellikle gelişmekte olan ülkelerin finansal piyasalarında erken dışa açılmanın yol açtığı problemler ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkeler sahip oldukları sağlam ekonomik yapı ve uyguladıkları yeterli ve istikrarlı ekonomi politikaları sayesinde küreselleşmenin ekonomilerinde yol açtığı yurt içi fiyat artışları, istihdam azalışları, yüksek cari açık gibi sapmaları azaltmayı başarabilmişlerdir. Ancak gelişmekte olan ülkelerin ardı ardına yaşanan uluslararası şoklardan etkilenme dereceleri, gelişmiş ülkelere kıyasla çok daha yüksek olmuştur. Erken dışa açılma ve sığ finansal piyasaların varlığı ise dış şokların ülke ekonomilerini etkileme derecelerini arttırmıştır. Sonuçta bir yandan yurt içi dengelerde yaşanan bozulma ve buna bağlı yüksek enflasyon oranları, diğer yandan hızla artan cari açık finansal piyasalarda ciddi krizlerin yaşanmasını ve yayılmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Krizlerin finansal ve reel piyasalar üzerindeki daraltıcı etkilerini azaltılması için çeşitli para ve maliye politikası önlemleri alınmaktadır. Ancak burada hangi kriz türleri için hangi önlemlerin alınacağı konusu önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerin her birinin yaşadığı finansal krizin kaynağı ve buna bağlı olarak alınacak önlemlerin şekli ve süresi farklı olabilir. Latin Amerika ülkelerinin yaşadıkları finansal krizler, bunlara karşı uyguladıkları politikalar ve bu politikaların uygulama sonuçları; bu ülkelerin aynı coğrafyada yer almaları ve buna bağlı olarak krizlerin bulaşıcı etkilerine maruz kalmaları nedeniyle benzerlik göstermektedir.

Latin Amerika'da –özellikle Arjantin'de- yaşanan finansal krizler ve bu krizlerle mücadele politikalarının sonuçları, Türkiye'nin de benzer kriz kaynaklarına ve mücadele politikalarına sahip olması açısından ayrıcalıklı bir önem taşımaktadır. Krizler karşısında hükümetlerin genellikle ortodoks nitelikli maliye politikaları uygulayarak birinci önceliği enflasyonla mücadeleye verdikleri göze çarpmaktadır. Bu politikalar ile öncelikle fiyat azalışları ile yurtiçi talebin baskı altına alınması yoluyla enflasyonun azaltılması hedeflenmiştir. Diğer yandan ise finansal piyasalarda yaşanan

kırılganlıkların yabancı sermaye kaçışını daha fazla hızlandırmaması için yine reel ekonomiyi daraltma pahasına finansal piyasalara güven vermeyi hedefleyen daraltıcı uygulamalara yer verilmiştir. Ancak uygulama sonuçları, kısa ve uzun vadede farklı etkiler ortaya koymuş, hatta kriz dönemselsel olarak ortadan kalksa da kısa bir süre sonra hızlanarak tekrar yaşanmıştır. Krizin hızlanmasında başlıca etken parasal önlemlerin yanında diğer makro ekonomik politikaların başarıyla uygulanamamasıdır. Bir yandan sıkı para politikası yoluyla artan enflasyonist baskı azaltılmaya çalışılırken diğer yandan sıkı maliye politikaları ile kamu mali açıkları azaltılmaya çalışılmıştır.

Uygulanan daraltıcı politikaların kısa vadeli sonuçları mali dengede ve fiyatlarda dolayısıyla finansal piyasalarda kısmi bir iyileşme sağlamıştır. Çünkü daraltıcı önlemler parasal genişlemenin de daralmasına ve finansal piyasalarda dengelerin yabancı sermaye girişleri lehine sürdürülmesine yardımcı olmuştur. Ancak bu önlemler uzun vadede üretim ve istihdam azalışlarını körükleyerek reel ekonomideki durgunluk sürecini hızlandırmıştır. Dolayısıyla bu ülkelerde krizlerle mücadelede tüm makro ekonomik politikaların eşanlı yürütülmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede özellikle para ve maliye politikalarının birbiriyle tutarlılığı, krizlerin oluşumunu engelleyici etki oluşturabilir, en azından krizlerin ülke ekonomileri üzerindeki etkilerini azaltabilir.

Kaynakça

C. CAN AKTAN, DİLEK DİLEYİCİ, İSTİKLAL Y. VURAL, Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006.

ERİNÇ YELDAN, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayınları, 2002, İstanbul.

FİRUZ DEMİR YAŞAMIŞ, ‘Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler’, Türk İdare Dergisi, sayı.417, Aralık 1997.

HAYAL AYÇA ŞİMŞEK, ‘Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Maliye Politikaları:Teorik Bir Değerlendirme’, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi ISSN:1301-0603, sayı.1, yıl.2008.

HAYAL AYÇA ŞİMŞEK, 'Evaluation of IMF-Supported Programs in Turkey (1980-2005): A Public Finance Perspective', Journal For Studies on Turkey, no.17, Jahrgang 2004, Heft 1-2.

HAYAL AYÇA ŞİMŞEK, 'Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Maliye Politikaları:Latin Amerika Deneyimi', Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi ISSN 1302-1761, Yıl.2007.

HAYAL AYÇA ŞİMŞEK, Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, cilt.5, sayı.3, temmuz-eylül 2003.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü 2001 Yılı Raporu, <http://www.hazine.gov.tr>, erişim tarihi:18.02.07.

İBRAHİM ACAR, Anayasal Denk Bütçe Politikası ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, 2002.

MEHMET AKTEL, Küreselleşme ve Kamu Yönetimi, Asil Yayıncılık, Temmuz 2003, Ankara.

MURAT ALİ DULUPÇU, 'Küreselleşmede Marjinalleşen Ulusal Ekonomi', Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, sayı.4, 1999.

ÖMER EROĞLU, 'Devletin Büyümesi ve Ekonomik Sonuçları', Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 1999.

PETER F. DRUCKER, 'Global Economy and The Nation State', Foreign Affairs, vol.76,no.5, September-October 1997.

TESEV; Kamu Mali Yapısının Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, <http://www.tesev.org.tr>, erişim tarihi: 22.02.07.

YAPISAL UYUM PROGRAMLARI VE KAMU AÇIKLARI

Hayal Ayça ŞİMŞEK*

Giriş

Dünya ekonomisinde 1980’li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere yaşanan dışsal şoklar, ülkelerin yüksek cari açıklar, yüksek enflasyon ve yüksek kamu açıkları ile karşı karşıya kalmalarına yol açmıştır. Özellikle 1979-83 döneminde ortaya çıkan petrol şokunun etkilerini azaltmak için ülkelerin aldığı arz arttırıcı önlemler, bir süre sonra ulusal paranın değer kaybetmesine, tarımsal ihracat fiyatlarının ve faiz oranlarının yükselmesine yol açarak bu ülkelerin kamu mali dengelerinde ciddi bozulmaları beraberinde getirmiştir.

Kamu açıklarını azaltma yoluyla mali dengeyi sağlamayı hedefleyen ve böylece enflasyonu azaltarak büyüme hedefine ulaşmayı temel alan Yapısal Uyum Programları (YUP), yaşanan sorunların çözümü için bu ülkelere IMF tarafından verilen makro ekonomik tavsiyeler niteliğindedir. Sorun yaşayan ülkelere koşullu olarak yardım vermeyi içeren bu programlar, yardımı alan ülkenin, IMF’in belirlediği nicel bazı performans ölçütlerine uymasını gerekli kılmaktadır ki bu açıdan bağlayıcılığı yüksek düzenlemelerdir. Bununla birlikte bu programlar, uygulandıkları ülkelerin hepsinde hedeflere ulaşmamıştır. Ülkelerin çoğunluğunda programların öngördüğü önlemler ile başlangıçta yaşanan ekonomik genişleme sürecini ciddi bir daralma süreci izlemiş ve sıklıkla ekonomik tıkanıklıklar ve krizler ile karşı karşıya kalınmıştır.

1. Kamu Açıkları ve Yapısal Uyum Modelleri

Bir ekonomide sürdürülebilir bir kamu mali dengesinin sağlanması, yüksek enflasyonun yol açtığı parasal istikrarsızlığın yanı sıra reel piyasalarda oluşan yüksek işsizlik oranlarının azaltılması açısından da önem taşımaktadır. Bu amaçla özellikle gelişmekte olan ülkeler için YUP kapsamında kamu açıklarını azaltılmasına ilişkin öneriler geliştirilmiştir. Bu önerilerin öngördüğü daraltıcı maliye politikaları başlangıçta ülkelerin kamu mali dengelerinde bütçe açığını azaltıcı etkiler oluşturarak hem mali piyasalarda –kamu harcamalarını azaltıcı yönde- hem de para piyasalarında – enflasyonu azaltıcı yönde- kısmi bir iyileşme sağlamıştır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

Bununla birlikte kamu açıklarını azaltılmasını, sadece kamu harcamalarının –özellikle yatırım harcamalarının- azaltılmasına dayandıran bu tür bir sıkı maliye politikası, uzun dönemde reel sektörde yatırımları ve üretimi daraltıcı etkiler doğurarak işsizliğin artmasına yol açmıştır. Üstelik bu tür programların kamu açığını azaltıcı etkisi kısa dönemli olup bir süre sonra kamu harcamaları hızlanarak arttığında ülkeler, bir yandan yüksek enflasyon diğer yandan düşük reel üretim ve yüksek işsizlik ile karşı karşıya kalmışlar ve stagflasyonist bir sürece girmişlerdir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerin mali piyasalarında kırılmalıkları arttırarak bu ekonomileri dış şoklara açık hale getirmiş ve krizlerle karşılaşma risklerini arttırmıştır.

A. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Açıklarının Genel Yapısı

Kamu açıkları kamu gelir ve giderleri arasında kamu gelirleri aleyhine oluşan açıklar ya da belirli bir dönemde olağan kamu gelirleri ve giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Kamu borçları ise belirli bir dönemde o zamana kadar oluşmuş olan kamu açıklarının toplam değeridir. Kamu açıkları bir akım-değer niteliği taşıırken kamu borçları bir stok-değer niteliği taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle ayrı ayrı zaman dilimlerinde oluşan kamu açıkları birikerek belirli bir dönemde kamu borçlarını oluşturmaktadır (Önder vd., 1995:10).

Kamu açıklarının nedenlerini inceleyen teorik ve ampirik literatürde kamu açıklarının nedenleri özellikle faiz oranları, döviz kuru, enflasyon, tasarruflar, istihdam ve ekonomik büyüme gibi makro ekonomik değişkenlerde ortaya çıkan sapmalar ile açıklanmaktadır. Bütçe oynaklığı (volatilitesi) ekonomik birimlerin kamu finansmanına ilişkin görüşlerinde belirsizliğe yol açar ve bu birimlerin yatırım, tüketim ve tasarruf kararları bütçe dengelerindeki hızlı değişimden –kamu açıkları artışından- olumsuz yönde etkilenir. Şöyle ki artan kamu açıkları nedeniyle piyasalarda yaşanan belirsizlik ekonomik birimlerin uzun dönemli yatırım kararlarını ertelemelerine (dışlama etkisine) yol açar ki bu durum orta ve uzun vadede daha düşük bir ekonomik büyüme hızının gerçekleşmesi demektir. Teoride çeşitlenen bütçe açıkları ve bunların ekonomik sonuçlarını inceleyen çeşitli modeller ortaya konmaktadır. Örneğin; vergide yeknesaklık (tax-smoothing) modelleri (Barro, 1979) geçici harcama şoklarının açıklara tamamen yansıtılabildiğini ve böylece vergi oranındaki değişimlere bağlı saptırıcı maliyetlerin önüne geçilebildiğini savunmaktadır. Ancak 1970’lerde ve

1980'lerde özellikle gelişmekte olan ÷lkelerde yaşanan gelişmeler, ÷lke ÷rneklerinin teoriyi kanıtlamada yetersiz kaldığını göstermektedir. unkü bu dönemlerde gelişmekte olan ÷lkelerde hızla artan borçlanma oranları kamu açıklarının da hızla y÷kselmesine yol açarak ekonomik istikrar ve b÷y÷me üzerinde daraltıcı etkiler doğurmuştur (Tujula ve Wolswijk, 2004:8-9).

1980'lerden itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkelerde borçlanma oranlarındaki hızlı artış, mali pozisyonların da s÷rd÷r÷lemez hale gelmesine yol açmıştır. Pek çok gelişmiş ÷lke orta vadede kamu açıklarını azaltmak ve kamu borcu/GSMH oranlarını s÷rd÷r÷lebilir seviyelere d÷ř÷rmek için önlemler almışlardır. Ancak uzun dönemde gelişmiş ÷lkelerde yaşlı n÷fus sayısındaki hızlı artışa bağlı olarak, gelişmekte olan ÷lkelerde ise doğum oranlarındaki artış ile artan n÷fus yoğunluğuna bağlı olarak hızla y÷kselen sosyal g÷venlik harcamalarının yol açtığı kamu harcamaları artışı, kamu açıklarının azaltılması üzerinde önemli bir engel oluşturmuştur (Masson ve Mussa, 1995:50). Gelişmekte olan ÷lkelerde 1990-2006 döneminde kamu açıklarının hızla arttığı gr÷lmektedir (Bkz. Tablo 1).

Tablo 1: Gelişmiş Ülkelerde Merkezi Hükümet Mali Dengesi (1990-2006, % GSYİH)

Ülkeler	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ABD	-4.0	-2.0	1.6	-0.7	-4.0	-4.6	-4.0	-4.1	-3.9
Avustralya	2.1	-2.1	1.8	0.9	1.1	1.7	1.6	1.3	1.1
İsviçre	0.4	-1.9	2.2	0.1	-1.2	-1.6	-1.0	-1.4	-1.2
Japonya	-1.6	-3.6	-7.5	-6.1	-7.9	-7.8	-7.2	-6.7	-6.2
Kanada	-3.2	-4.3	2.9	0.7	-0.1	0.0	0.7	0.5	0.3
Kore	3.1	3.8	1.1	0.6	2.3	2.7	2.3	2.2	2.8
Almanya	-1.6	-3.2	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7	-3.9	-3.7
Belçika	-5.6	-4.2	-0.5	0.6	0.1	0.4	0.0	-0.8	-2.0
Danimarka	-0.7	-2.3	2.5	2.8	1.6	1.2	1.7	1.6	1.7
Fransa	-2.1	-5.5	-1.5	-1.5	-3.1	-4.2	-3.7	-3.5	-3.9
Hollanda	-4.5	-3.9	2.2	-0.3	-2.0	-3.2	-2.1	-2.3	-2.5
İngiltere	0.7	-5.8	3.9	0.7	-1.5	-3.2	-3.0	-3.2	-3.4
İrlanda	-1.9	-2.5	4.3	0.8	-0.4	0.2	1.4	-1.1	-0.6
İspanya	-3.4	-7.0	-0.9	0.5	-0.3	0.3	-3.0	0.3	0.3
İtalya	-11	-7.6	-0.8	-3.2	-2.7	-3.2	-3.2	-4.3	-5.1
Lüksemburg	4.7	2.2	6.0	6.4	2.8	0.8	-1.3	-1.7	-2.1
Portekiz	-4.7	-4.7	-2.9	-4.4	-0.4	-2.8	-2.9	-6.2	-4.8
Yunanistan	-14	-10	-4.1	-3.6	-4.2	-5.2	-6.1	-4.3	-4.1
Avusturya	-4.5	-5.1	-1.6	0.1	-0.4	-1.3	-1.2	-2.0	-1.8
Finlandşya	0.2	-3.7	7.1	5.2	4.2	2.3	1.9	1.5	1.5
İsveç	1.0	-7.7	5.1	2.9	-0.3	0.5	0.7	0.6	0.4
AB-15 Ort.	-3.8	-5.2	-0.4	0.3	-0.7	-1.7	-1.5	-2.0	-1.7
Gelişmiş Ülke Ort.	-1.0	-2.2	1.1	-0.6	-1.5	-2.3	-1.9	-1.5	-1.3

Kaynak: IMF, 2005:225

Gelişmiş ülkelerden ABD’de bütçe açığı/GSYİH oranı 2004’de % 4, 2005’de % 4.1 olarak gerçekleşirken aksine Japonya’da 2004’de uygulanan harcama daraltıcı maliye politikası ile bütçe açığı azaltılmış ve sosyal güvenlik yardımlarındaki kademeli azalış ile bu oran 2004’de % 7.2’ye, 2005’de ise % 6.7’ye gerilemiştir. Avrupa Birliği ülkeleri açısından ise farklı ülke uygulamaları söz konusudur. 2004-05 döneminde Almanya ve Fransa’da kamu açığı/GSYİH oranı azalmış (sırasıyla Almanya’da %-3.7 ve % 3.9 ve Fransa’da % 3.7 ve % 3.5) buna karşılık aynı dönemde İtalya ve Yunanistan’da artmıştır (sırasıyla İtalya’da % 3.2 ve % 4.3 ve Yunanistan’da % 6.1 ve % 4.3).

Gelişmekte olan ülkelerin merkezi hükümet mali dengelerinde de 1996-2004 döneminde kamu açıklarının artışı yönünde bir süreç işlemiştir (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2: Gelişmekte Olan Ülkelerde Merkezi Hükümet Mali Dengesi (1996-2004, % GSYİH)

Bölgeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afrika	-2.2	-2.8	-3.9	-3.2	-1.3	-2.1	-2.7	-2.1	-2.0
Sahra-altı Ülkeleri	-2.8	-3.4	-3.9	-3.7	-2.2	-2.5	-3.0	-2.3	-1.8
Nijerya Güney Afrika	-2.8	-3.6	-3.5	-4.4	-4.1	-3.0	-3.6	-3.1	-2.4
Gelişen Asya	-2.1	-2.6	-3.6	-4.2	-4.3	-4.1	-4.0	-3.9	-3.7
Çin	-1.6	-1.9	-3.0	-4.0	-3.6	-3.2	-3.3	-3.2	-2.9
Hindistan	-4.2	-4.7	-5.3	-5.5	-5.7	-6.2	-6.1	-6.4	-6.3
Diğer Gelişen Asya	-1.2	-2.1	-3.1	-3.1	-4.5	-4.3	-3.5	-3.4	-3.1
Ortadoğu Türkiye	-3.1	-3.5	-5.5	-4.1	-0.6	-5.7	-5.6	-2.2	-2.8
Batı Yarımküre	-1.8	-1.8	-3.3	-2.9	-2.4	-2.8	-3.0	-2.7	-1.9
GOÜ Ort.	-2.1	-2.5	-3.7	-3.8	-3.2	-3.8	-3.8	-3.3	-3.1

Kaynak: IMF, 2003:199

Gelişmekte olan ülkelerde kamu açığı/GSYİH oranı 1996 yılında % 2.1 iken 2004'de % 3.1 olmuştur. Ülke grupları itibarıyla Orta Doğu ve Türkiye'nin içinde yer aldığı grup, en fazla açık veren gruptur (1996'da % 3.1 iken 2002'de % 5.6 ve 2004'de % 2.8). Ancak bu artışta 2000-02 döneminde Türkiye ekonomisinde yaşanan krizlerin etkisi de dikkate alınmalıdır. Nitekim kriz sonrası dönemde alınan sıkı mali önlemler sonucunda kamu açığı/GSYİH oranında önemli bir azalış göze çarpmaktadır.

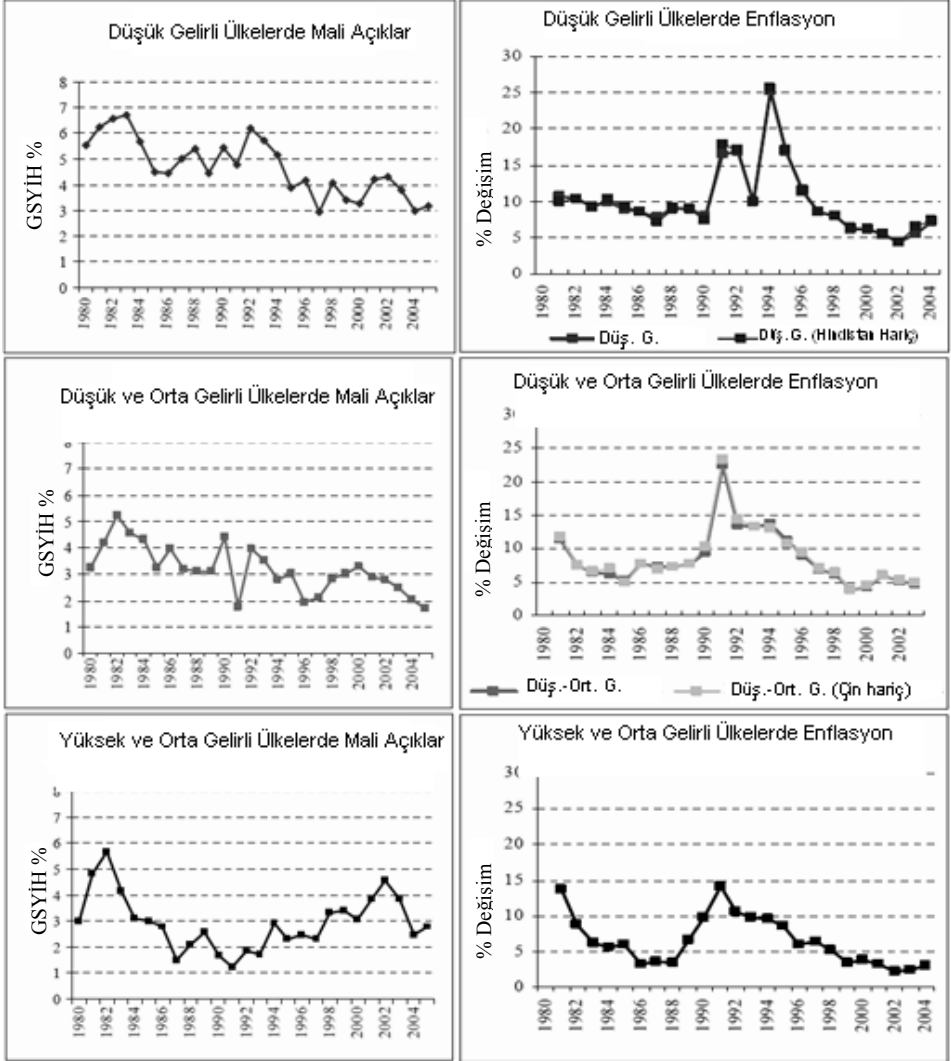
Kamu açıklarının artışını ortaya çıkaran en büyük etken kamu harcamaları artışıdır. Öyle ki bu durum tüketim artışına yol açtığı için hem enflasyonu körükler hem de tasarrufları azaltır. Azalan tasarruflar, yatırımların ve dolayısıyla net ihracatın azalmasına yol açar. Böylece bir yandan ülke içinde yatırım azalışına bağlı olarak yaşanan üretimin daralması diğer yandan da ihracat azalışına bağlı olarak cari açığın artması, ülkelerin ekonomik büyüme hızını önemli ölçüde düşürür. Öte yandan kamu açıklarının artması, faiz oranlarının artmasına ve döviz piyasalarında yerel paranın aşırı değerlenmesine yol açarak finansal piyasalarda da daraltıcı etkiler doğurur (Ball ve Mankiw, 1995:98-99).

Finansal istikrarın sağlanabilmesi, finansal kurumlarda ve finansal piyasalarda birlikte istikrarın sağlanabilmesi ile mümkündür. Diğer bir ifadeyle finansal kurumlara duyulan güvenin dışarıdan herhangi bir

müdahale gerektirmeyecek şekilde yüksek olması ve finansal piyasalardaki işlemlerin gerçek fiyatları yansıtması gerekir. Finansal istikrarın –nispi olarak- bulunduğu bir piyasada fiyat hareketleri, ekonomik değişkenlerdeki değişimleri yansıtacak açıklıkta olmalıdır (Crockett, 1997:9-10). Aksine finansal istikrarsızlık, faiz oranlarındaki artış, banka hesaplarındaki kötüleşme, banka dışı hesaplarda negatif şoklar (stok piyasalarında düşüş) ve belirsizlikteki artış gibi temel finansal değişkenlerdeki sapmaların tetiklenmesiyle oluşur ve zamanla ekonominin geneline yayılır. Bu sapmaların hepsi aynı anda ortaya çıktığında ise yeni bir finansal krizin yaşanması kaçınılmazdır. Bu ortamda fiyatlardaki değişimler, artık ekonomik değişkenlerin reel değerlerini yansıtacak açıklıkta oluşmayacaktır. Diğer bir ifadeyle bir yandan artan kamu açıklarının körüklediği fiyat artışları, piyasalar üzerinde enflasyonist baskıyı hızlandıracak diğer yanda giderek yükselen faiz oranları, yatırım-üretim daralmalarını hızlandırarak reel ekonomide artan negatif etkilere yol açacaktır (Mishkin, 1997:73 ve 77).

1908’lerde ve 1990’larda pek çok gelişmekte olan ülke yüksek kamu açıklarının tetiklediği yüksek enflasyon ve borç krizleri ile karşı karşıya kalmıştır. Dolayısıyla uygulanan maliye politikası, enflasyonu azaltmaya ve azalan özel yatırımları teşvik etmeye yönelik olarak ekonomik istikrar amacını ön plana çıkaran bir seyir izlemiştir. Doğal olarak mali önlemler, toplam talebi daraltma yoluyla enflasyonun kontrol altına alınması ve artan borç yükünün hafifletilmesi için kamu açıklarının azaltılması üzerinde yoğunlaşmıştır. Sonuçta 1980’lerin başından 1990’ların sonlarına kadar ortalama enflasyon oranı gelişmekte olan ülkelerde % 15’ten % 5 seviyelerine indirilmiş ve 2005 dönemine kadar azalarak artan bir seyir izlemiştir (Bkz. Şekil 1).

Şekil 1: Ülke Gruplarında Kamu Açıkları-Enflasyon İlişkisi (1980-2005, %GSYİH, Enflasyon, cari fiyatlarla)

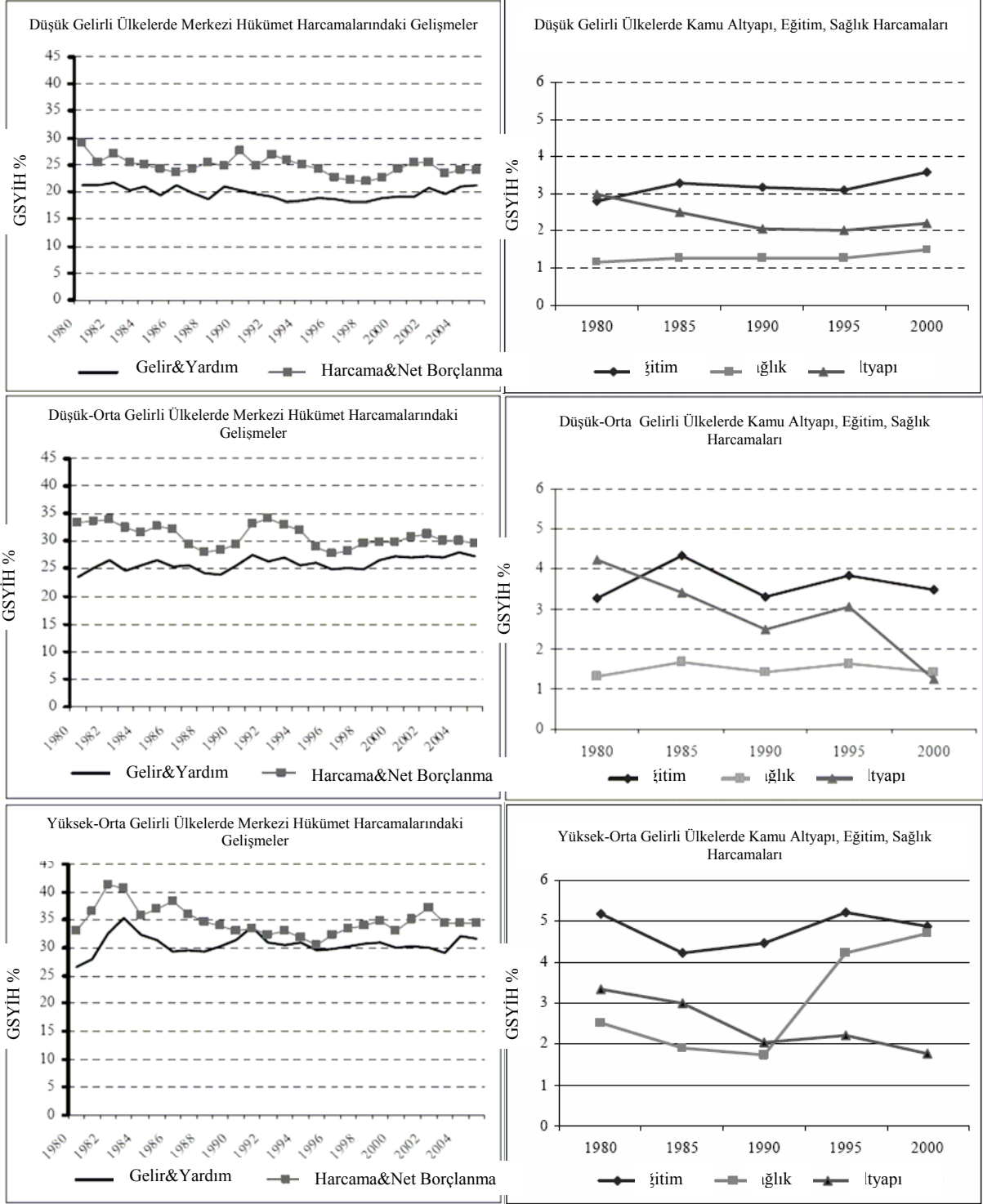


Kaynak: World Bank, 2006:3.

Şekil 1’de 1980-2005 döneminde düşük gelirli, düşük-orta gelirli ve yüksek-orta gelirli ülkelerde kamu açıkları-enflasyon ilişkisi ele alınmaktadır. Özellikle düşük gelirli ülkelerde uygulanan daraltıcı önlemler sonucunda kamu açıkları, ilgili dönemde giderek azalmıştır. Buna karşılık yüksek-orta gelirli ülkelerde kamu açıkları 1989-84 döneminde hızla artmış, 2000’e kadar azalmış ve 2000-04 döneminde yine artan bir sürece girmiştir. Enflasyon ise düşük gelirli ülkelerde 1980-90 döneminde azalmış,

döneminde dışsal şoklara bağlı olarak hızla yükselmiş (% 20 ve % 25), 1996'dan itibaren azalışa geçmiştir. Buna karşılık yüksek-orta gelirli ülkelerde enflasyon oranı sürekli azalıştır. Sadece 1990-92 döneminde % 15'e kadar yükselmiş, 1992'den itibaren azalarak 2004'e doğru % 5'in altına inmiştir. Merkezi hükümet açıklarında ise ilgili dönemde gelir ve yatırım malları teşvikleri ile harcama ve net borçlanma ilişkisi açısından tüm ülke gruplarında bir azalış söz konusudur (Bkz şekil 2).

**Şekil 2: Ülke Gruplarında Kamu Açıklarındaki Gelişmeler
(1980-2005, %GSYİH, Enflasyon, cari fiyatlarla)**



Kaynak: World Bank ,2006:4.

Şekil 2’de 1980-2005 döneminde düşük gelirli ülkelerde gelir artırıcı ve harcama daraltıcı mali önlemlerin bir sonucu olarak kamu harcamaları azalmıştır. Ancak gelir artırıcı önlemlerin etkileri düşük kalmış, kamu gelirleri azalmamasına rağmen beklendiği kadar artmamıştır. Yüksek-orta gelirli ülkelerde ise kamu harcamaları ve buna bağlı olarak kamu gelirleri 1980-86 döneminde artmış, daha sonra azalan ve azalarak artan bir seyir izlemiştir. Buna göre mali dengelerin ülke gruplarının genelinde 1990’ların sonlarından itibaren iyileştiği söylenebilir (World Bank,2006:2). Finansal sistemin istikrarını sağlamayı amaçlayan yapısal düzenlemeler ve bunlarla ilişkili sıkı para ve maliye politikaları ile birlikte kamu borcunun vade yapısını kontrol altında tutmayı hedefleyen daha yüksek faiz oranı politikası ve fiyat esnekliğini artırıcı sonuçlar ortaya koyan parasal rejim değişiklikleri (örneğin; Arjantin’de Konvertibilite Kanunu) kamu açıklarının azalışını hızlandıran uygulamalar olmuştur (Pou, 1997:160). Ancak kısa dönemde mali dengeyi iyileştirici etkiler oluşturan bu uygulamalar, uzun dönemde reel ekonomide durgunluk sürecini körüklemiştir.

B. Kamu Açıkları ve Yapısal Uyum Modelleri İlişkisi: Teorik Çerçeve

Gelişmekte olan ülkeler artan kamu açıklarını azaltıcı önlemler alırken IMF’in tavsiyesi doğrultusunda uyguladıkları istikrar programlarıyla ve IMF’den aldıkları belli miktarlarda finansal yardımlarla çözüm arama yoluna gitmişlerdir. Uygulanan programlar Finansal Programlama Modeli’ni (FPM) temel almaktadır. Bu model büyüme, enflasyon ve ödemeler dengesi amaçları üzerinde yoğunlaşmakta ve döviz kuru veri iken belirli bir ödemeler dengesi amacına ulaşmak için yurt içi kredi genişlemesinin miktarının ne kadar olması gerektiğini hesaplamayı hedeflemektedir. Proram belirli bir ekonomik ve finansal değişkenler seti (GSYİH ve üretim hesapları, ödemeler dengesi ve mali-parasal hesaplar) üzerine dayandırılmaktadır (IMF Staff, 2006:24). FPM’nde ilk denklem bankacılık sistemi bilançosu ile ilgilidir (Baqır vd., 2006:18):

$$M_t = D_t + ER_t \quad (1)$$

Denklem 1’de bankacılık sisteminin varlıklarında banka dışı sektörlere verilen krediler D_t ile, uluslararası rezervler ise R_t ile gösterilmiştir. Borçlar ise parasal yükümlülüklerden oluşmuş ve M_t ile gösterilmiştir.

$$V_t = Y_t / M_t \quad (2)$$

Denklem 2’de paranın dolaşım hızı V_t ile, nominal GSYİH ise Y_t ile gösterilmekte ve V_t , Y_t ’nin para stokuna (M_t) bölünmesi ile belirlenmektedir. Amaçlar öncelikle enflasyon ve büyüme için belirlendiğinden V_t ve M_t temel değişkenler olarak alınmıştır ve programın amaçlarına uygunluk gösteren bir para stokuna ulaşmak için V_t ile ilgili bir varsayımda bulunulmuştur (denklem 2) (Pınar, 2006:238 ve Baqir vd., 2006:18).

$$\Delta M_t = (Y_t / V_t) - (Y_{t-1} / V_{t-1}) \quad (3)$$

Denklem 3’de para piyasası akımı gösterilmiştir. Buna göre para stokundaki değişme (ΔM_t), belirli dönemlerdeki para stoku (Y_t) ve paranın dolaşım hızı (V_t) arasındaki ilişki ile çözülmektedir. Modele uluslararası rezerv stokundaki değişmeler eklendiğinde;

$$E\Delta R_t = (\Delta Y_t / V) - \Delta D_t \quad (4)$$

Denklem 4’de paranın dolaşım hızının sabit ($E_t = E$ ve $V_t = V$) olduğu ve nominal GSYİH’nın dışsal bir politika değişkeni olarak belirlendiği varsayılmaktadır. Dolayısıyla uluslararası rezerv stokundaki değişmeler (ΔR_t), $E_t = E$ iken GSYİH (ΔY_t)’nın, paranın dolaşım hızının (V) ve yurt içi kredilerin (ΔD_t) fonksiyonudur. Kredi stokundaki genişlemeyi de modele dahil ettiğimizde;

$$\Delta D_t = (\Delta Y_t / V) - E\Delta R_t \quad (5)$$

Denklem 5’e göre rezervlerdeki değişmeler (ΔR_t), belirli bir GSYİH (ΔY_t) ve paranın dolaşım hızı (V) seviyesinde kredi stokunda ortaya çıkan genişlemeyi gösterir (ΔD_t). Modelin bu çözümünde nominal çıktı dışsal olarak belirlenmiştir (IMF Staff, 2006:24 ve Pınar, 2006:238). Bu modelin genişletilmiş bir başka çözümü Polak Modeli olarak bilinir. Polak Modeli’nde ise nominal çıktı da diğer değişkenler gibi içsel olarak belirlenmiştir ve maliye politikası, enflasyon, döviz kuru uyumu ve üretim şokları, net ihracat, net sermaye girişleri de modele eklenmiştir. Buna göre ödemeler dengesi denklemi;

$$\Delta R_t = X_t - \alpha(Y_{t-1} + \Delta Y_t) + \Delta FC_t \quad 0 < \alpha < 1 \quad (6)$$

Denklem 6’ya göre net ihracatın iki yönü vardır. Birincisi otonom ihracat (X_t), diğeri ise cari milli gelirden olumsuz etkilenen ihracattır. Cari milli gelir ise önceki yıl değeri (Y_{t-1}) ile gelirdeki değişimin (ΔY_t)

toplamından ($Y_{t-1} + \Delta Y_t$) oluşur. Modele dahil edilen bir diğer değişken ise net sermaye girişleridir (ΔFC_t) ve dışsal olarak belirlenmiştir. Polak Modeli'nde kredi genişlemesinin artması, nominal geliri arttırmakta ve dolayısıyla ödemeler dengesini bozmaktadır. Buna karşılık döviz geliri dışsal olarak arttığından ödemeler dengesini olumsuz etkilememektedir (Pınar, 2006:238 ve Boughton, 2006:133).

FPM, sadece fiyat düzeyini ve reel çıktıyı dikkate alan kısa dönemli bir yapısal uyum modelidir. Uyumun temelini ödemeler dengesi oluşturur. Buna karşılık Dünya Bankası tarafından geliştirilen Minimum Standard Model (MSM) ya da İki-Açık Modeli üretim kapasitesini de dahil ederek modeli geliştirmiştir. Buna göre MSM, finansman ile üretim kapasitesi artışı arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Denklem 6 bu açıdan yorumlandığında otonom net ihracat (X) dışsal değişken ve Y_t reel çıktı iken ekonomideki büyüme yurt dışı finansman büyüklüğü ($\Delta FC_t - \Delta R_t$) ile belirlenir (Pınar, 2006:239). Modele üretim fonksiyonu dahil edildiğinde kapasite artışı belirlemek gerekecektir:

$$I_t = \sigma \Delta Y_t \quad (7)$$

Buna göre sermaye/hasıla oranı σ ile gösterilmektedir ve kapasite artışı için gerekli yatırım miktarı (I_t), sermaye/hasıla oranı (σ) ve gelirdeki değişim (ΔY_t) ile belirlenmektedir.

$$I_t = (\Delta Y_t - C_t) + (\alpha Y_t - X) \quad (8)$$

Modele yurt içi tüketim (C_t) ve yurt içi tasarruf (S_t) eklendiğinde milli gelir hesabı denklem 8 ile gösterilir ve tasarruflardan denklem 9 ile belirlenir:

$$S_t = (Y_t - C_t) \quad (9)$$

Üretim artışı sağlamak için gereken yurt içi tasarruf miktarı (S_t) ise aşağıdaki gibi olacaktır (Pınar, 2006:240):

$$S_t = X - \alpha Y_{t-1} + (\sigma - \alpha) \Delta Y_t \quad (10)$$

Denklem 10'da S_t net ihracat (X), gelirin önceki yıl değeri (Y_{t-1}), sermaye/hasıla oranı (σ) ve gelirdeki değişimin (ΔY_t) bir fonksiyonudur. σ 1'den büyük iken ve α bir oran iken S_t , ΔY_t 'nin artan bir fonksiyonudur. Tasarruflar (S_t) ve çıktının (ΔY_t) birbiriyle doğrusal bir ilişki içinde olduğu varsayıldığında denklem 10, aşağıdaki denkleme dönüşür (Pınar, 2006:240):

$$S_t = S_0 + s Y_t \quad 0 < s < 1 \quad (11)$$

Buna göre üretim kapasitesindeki artışın devam edebilmesi için gerekli otonom tasarruf miktarı (S_0) modele dahil edilmiştir.

$$S_0 = X - \alpha Y_{t-1} + \{\sigma - (\alpha + s)\} \Delta Y_t \quad (12)$$

Burada otonom tasarruf miktarı (S_0) net ihracatın (X), gelirin önceki yıl değeri (Y_{t-1})nin, sermaye/hasıla oranı (σ)nın ve gelirdeki değişimin (ΔY_t) bir fonksiyonudur. MSM, toplulaştırılmış bir üretim fonksiyonunu ve üretim kapasitesini modele dahil etme yoluyla Harrod-Domar üretim fonksiyonunu temel alan bir model olup finansman ihtiyacını tahmin etme amacıyla kullanılmaktadır (IMF Staff, 2006:25).

1980'li yıllardan itibaren kamu açıklarının artması ile birlikte kamu maliyesi değişkenlerinin de yapısal uyum modellerine dahil edilme gerekliliği ortaya çıkmış ve bu modeller üç-açık modelleri şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Üç-açık modellerinde döviz varlığı, MSM'in aksine finansman ihtiyacı yerine üretim kapasitesi artış oranı ile doğrudan ilişkilendirilirken, reel çıktı düzeyi ile dolaylı olarak ilişkilendirilmektedir. Doğal olarak kapasite artışı ($I_t = \sigma \Delta Y_t$) değişmemekte ancak yatırımlar için ithal yatırım malı girdisine ihtiyaç duyulduğu varsayılmaktadır (Pınar, 2006:240 ve Taylor, 1992:157):

$$Z_t = mI_t \quad (13)$$

Denklem 13'de ithal yatırım malı girdisi Z_t ile gösterilmekte ve kapasite artışı için gerekli yatırım miktarının (I_t) bir fonksiyonu olmaktadır. Buna göre I_t 'yi tekrar tanımladığımızda ;

$$I_t = (1/m) \{X_t + (\Delta FC_t - J_t)\} \quad (14)$$

Denklem 14'de yatırım malı ithalatı içermeyen net ihracat (X_t), net sermaye girişlerindeki değişme (ΔFC_t) ve döviz rezervlerindeki değişmeye (ΔR_t) dış borç servisi ve transferler eklenerek belirlenen J_t birlikte kapasite artışı için gerekli yatırım miktarını (I_t) oluşturmaktadır (Pınar, 2006:241 ve Baqır vd., 2006:19). Modele tasarruf kısıtını dahil ettiğimizde ödemeler dengesini gösteren denklem 6 ile milli gelir hesabını gösteren denklem 8 J_t 'yi ve ithalat talebini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenebilir (Pınar, 2006:242-243):

$$I_t = Y_t - C_t - G_t - (\Delta FC_t - J_t) \quad (15)$$

Denklem 15'e göre kapasite artışı için gerekli yatırım miktarı (I_t), gelirin (Y_t), tüketimin (C_t), kamu harcamalarının (G_t), net sermaye girişlerindeki değişimin (ΔFC_t) ve döviz rezervlerindeki değişimle dış borç ve transferlerin (J_t) bir fonksiyonudur. Özel tasarruflar;

$$S_t^p = Y_t - T_t - C_t \quad (16)$$

tanımlandığında özel tasarruflar (S_p^1), gelirin (Y_t), net vergi gelirlerinin (T_t) ve tüketimin (C_t) bir fonksiyonu olur ve S_p^1 'yi denklem 15'te yerine koyduğumuzda;

$$I_t = S_t^p + (T_t - G_t) + (\Delta FC_t - J_t) \quad (17)$$

elde edilir. Özel tüketim dışsal olarak belirlendiğinde S_t^p , çıktının (Y_t) artan bir fonksiyonudur ve tam kapasite düzeyindeki çıktı (Y_t) özel tasarruflar (\check{S}^p) ile sınırlıdır:

$$I_t \leq \check{S}^p + (T_t - G_t) + (\Delta FC_t - J_t) \quad (18)$$

Denklem 18'de \check{S}^p tasarruf kısıtı altında I_t , net vergi gelirlerinin (T_t), kamu harcamalarının (G_t), net sermaye girişlerindeki değişimin (ΔFC_t) ve J_t 'nin bir fonksiyonudur ve bu denklem yatırımlar üzerinde tasarruf kısıtını göstermektedir. Yatırımlar üzerindeki bir diğer kısıt ise bütçe kısıtıdır. Bunu belirlemek için kamu açıklarının modelin makro ekonomik amaçları ve sınırlamaları ile doğrudan ilişkili olduğu varsayımı altında dış borçlanmanın ödemeler dengesi üzerindeki net etkileri ve iç borçlanmanın yurt içi likidite üzerindeki net etkileri modele dahil edilerek özel sektör için tek finansal varlık parasal taban olarak ele alınır (IMF Staff, 2006:24). Böylece özel sektör bütçe kısıtı (Pınar, 2006:242-243):

$$S_t^p - I_t^p = \Delta H_t / P_t \quad (19)$$

Denklem 19'da yatırımlar I_t^p ile parasal taban stoku ise H_t ile gösterilmektedir. H_t 'deki değişim ise ;

$$\Delta H_t = H(\pi_t, \theta) \quad 0 < \theta < 1 \quad (20)$$

Denklem 20'de enflasyon oranı π_t ile birikim eğilimi (artan gelirin nakit dengesi birikimine ayrılan miktarı) ise θ ile gösterilmektedir. Buna göre konsolide kamu sektörü bütçe kısıtı (Pınar, 2006:243);

$$I_t^g = H(\pi_t, \theta) + (T_t - G_t) + (\Delta FC_t - J_t) \quad (21)$$

Denklem 21’de kamu yatırımları (I_t^g) parasal taban stokunun (H), enflasyon oranının (π_t), birikim eğiliminin (θ), net vergi gelirlerinin (T_t), kamu harcamalarının (G_t), net sermaye girişlerindeki değişimin (ΔFC_t) ve J_t ’nin bir fonksiyonudur. Buna göre toplam yatırımlar;

$$I_t = I_t^g + I_t^p \quad (22)$$

Denklem 22’de toplam yatırımlar (I_t), kamu yatırımları (I_t^g) ile özel yatırımlardan (I_t^p) oluşmaktadır. Kamu ve özel yatırımların birbirini tamamladığı varsayımı altında özel yatırımların bir üst sınırı olacaktır (Pınar, 2006:243):

$$I_t^p \leq k^* I_t^g \quad (23)$$

Buna göre özel yatırımların ekonomideki payı (I_t^p), özel sermayenin toplam sermaye stoku içindeki kamu sermaye payına oranına (k^*) ve kamu yatırımlarının (I_t^g) miktarına bağlıdır. Toplam yatırımlar üzerindeki bütçe kısıtı ise (Baqir vd., 2006:20 ve Pınar, 2006:243);

$$I_t \leq (1 + k^*) \{ H(\pi_t, \theta) + (T_t - G_t) + (\Delta FC_t - J_t) \} \quad (24)$$

Denklem 24’de bütçe kısıtı, özel sermaye/kamu sermayesi oranı (k^*), parasal taban stoku (H), enflasyon oranı (π_t), birikim eğilimi (θ), net vergi gelirleri (T_t), kamu harcamaları (G_t), net sermaye girişlerindeki değişim (ΔFC_t) ve J_t ile belirlenmektedir.

Yapısal uyum modellerinin tüm bu versiyonları, politika hedefleri (mali ve parasal dengeler) ile bu hedeflerin ortaya koydukları makro ekonomik sonuçları (enflasyon ve büyüme) değerlendirmek için kullanılmaktadır. Bununla birlikte modellerin uygulamadan kaynaklanan bazı yetersizlikleri söz konusudur (Boughton, 2006:137): (i) Ülkenin ani bir sermaye çıkışı karşısında ortaya çıkan şoka karşı üretimini dengede tutmak için yeterli kaynağı varsa yapısal uyum modelleri, ülkenin finansman ihtiyacını belirleme yoluyla şoka karşı tepkisini en aza indirebilir. Ancak ülkenin kaynakları yeterli değilse dış şokların etkilerinin azaltılması için konjonktürel uyum politikası içeren yapısal uyum modellerinin uygulanması kısa dönemli etkiler doğuracaktır. (ii) Ülke güçlü bir ekonomik yapıya sahipse yapısal uyum modellerinin öngördüğü politikaların uygulanmasına gerek yoktur. Ancak mali yapı uzun dönemde istikrarlı bir gelişme göstermiyorsa –kamu açıkları artıyorsa- öncelikle kamu açıklarını daraltıcı sıkı mali önlemlerin alınması gerekecektir. Ancak bu durum tasarrufları

azaltarak yatırıma dönüşen aktif tasarruflar üzerinde olumsuz etki yapacak, reel üretim ve sonuçta reel GSYİH azalacaktır. (iii)Yapısal uyum modellerinde üretim sektörleri ve gelir grupları arasında servetin dağılımında oluşan kaymalar ve farklılıklar dikkate alınmamıştır. Dolayısıyla yapısal uyum modellerinin öngördüğü daraltıcı mali önlemler reel üretim sektörlerinde daralmalara yol açma ve gelir grupları arasındaki farklılıkları artırma yoluyla servetin ve buna bağlı olarak refahın dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir. iv. Yapısal uyum modellerinde politik sistemin istikrarlı bir işleyişe sahip olduğu varsayılmakta ve sonuçlar, uygulanan politika önlemlerinin etkileri üzerinde odaklanmaktadır. Ancak zayıf bir politik sisteme, etkin olmayan bir ekonomik yapıya, yüksek yoksulluk seviyesine veya değişken bir fiziki altyapıya sahip bir ülkenin yapısal uyum modellerinin öngördüğü ciddi ekonomik şartlara karşı durabilecek etkin mali önlemleri başarılı bir şekilde uygulayarak etkili sonuçlar elde edebilmesi oldukça güçtür. Ülke genelinde yaşanan yüksek belirsizlik ortamının, yapısal uyum modellerinin politika sonuçlarının etkinliğinin düşük kalmasına yol açması büyük bir olasılıktır. Nitekim pek çok gelişmekte olan ülkede uygulama sonuçları bu olasılığın gerçekliğini doğrulamaktadır.

2. Yapısal Uyum Programları: Uygulama Sonuçları

Gelişmekte olan ülkelerde küreselleşme ile birlikte 1980'lerden itibaren kamu açıklarının ve buna bağlı enflasyon artışının azaltılması için alınan önlemler, genellikle YUP çerçevesinde şekillenen ortodoks mali ve parasal önlemler olmuştur.

A. Yapısal Uyum Programları ve Kamu Açıkları: Genel Çerçeve

Küreselleşmenin hız kazandığı 1980-90 döneminde yüksek kamu harcamaları ve yüksek borç yükünün beraberinde getirdiği yüksek kamu harcamaları, gelişmekte olan ülkelerin kamu mali dengelerinde ciddi bozulmalara yol açmıştır. Ülkeler bu sorunla mücadele etmek için likiditeyi ve buna bağlı kamu açıklarını azaltmaya yönelik olarak YUP çerçevesinde şekillendirdikleri sıkı para ve maliye politikaları uygulamışlardır. Ancak kısa dönemde kamu açıklarını azaltmasına rağmen uzun dönemde reel piyasalarda daraltıcı etkiler doğuran bu politikalar, ülke ekonomilerindeki kırılğanlıkları arttırmış hatta bir süre sonra kamu açıklarının sürdürülebilirliği ortadan kalkmış, açıklar yeniden artmıştır. Nitekim Perotti (1999), konsolidasyonları temel alan daraltıcı mali önlemlerin yüksek ve

hızla artan borç yükü altında aşırı genişletici sonuçlar doğurma eğiliminde olduğunu savunan ampirik çalışmalar yapmıştır. Yine Perotti (1995) ve Allesina ve Ardagna (1998) mali tepkinin boyutlarına ve sürekliliğine bağlı olarak bütçedeki değişikliklerin, uygulanan maliye politikasına karşı farklı özel sektör tepkilerini açıkladığını savunmuşlardır. Von Hagen ve Strauch (2001) ise özellikle vergi artışlarını ve kamu yatırımlarında daralmayı öngören mali uyum programlarının, mali dengeyi olumsuz etkilediğini, buna karşılık bazı cari harcama kalemlerinde daralmayı öngören programların daha olumlu sonuçlar doğurduğunu belirtmektedir (Gupta vd., 2006:85). Ancak uygulama sonuçları, bir süre sonra bu daraltıcı önlemlerin mali denge üzerindeki etkilerinin azaldığını ve kamu açıklarının tekrar artma eğilimine girdiğini göstermektedir.

Pek çok ampirik çalışma [örneğin; Fischer (1983); Sarel (1996); Khan ve Sanhadji (2001)], mali konsolidasyonların, özel yatırımlar ve dolayısıyla büyüme üzerinde toplam talebi ve parasal değişkenleri etkileme yoluyla dolaylı bir etkide bulunabileceği üzerinde durmaktadır. Ayrıca büyük ölçüde yurt içi kaynaklar (iç borçlanma) ile finanse edilen açıklar likiditeyi arttırarak enflasyonist baskıları da körüklemektedir ve yüksek enflasyon oranları makroekonomik ve finansal istikrarsızlıklara yol açarak büyümeyi azaltmaktadır (World Bank, 2006:4 ve Gupta vd., 2006:86). Bununla birlikte YUP ve kamu açıkları ilişkisini açıklamaya yönelik yapılan pek çok ampirik çalışma; programların kısa dönemde kamu açıklarını azaltıcı sonuçlar doğurduğunu ortaya koymuştur. Örneğin Gupta (2006) tarafından yapılan ve düşük gelirli ülkeleri temel alan ampirik çalışmaya göre kamu açığı/GSYİH oranındaki % 1'lik bir azalış, kısa ve uzun dönemde kişi başına büyüme oranını % 1/2 oranında arttırmaktadır. Aynı çalışmaya göre düşük gelirli ülkelerde kamu açığı/GSYİH oranında yılda % 4'den % 2'ye bir azalış, yıllık kişi başına büyüme oranlarında % 1-2 oranında artış sağlamıştır. Çalışmaya göre kamu açıklarının azaltılmasında mali uyum boyunca sermaye harcamalarının korunması yoluyla kamu harcaması azalışlarını öngören politikalar, daha yüksek büyüme oranlarının elde edilmesini sağlamıştır. Yine kamu açığının finansmanı ile ilgili olarak açığın yurt içi kaynaklarla finansmanının azaltılmasını öngören mali konsolidasyonlar, büyüme oranlarının azalmasını engellemiştir (Gupta vd., 2006:99).

Gelişmekte olan ülkelerde yüksek kamu açıkları ve yüksek enflasyon ile mücadelede başlangıçta uygulanan sıkı parasal ve mali önlemler, daha

önce uygulanan aşırı gevşek önlemlerin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini –en azından kısa dönemde- azaltmayı hedeflemektedir. Nitekim gevşek maliye politikaları bir yandan enflasyonu körüklerken diğer yanda reel ekonomide dışlama etkisine ve belirsizliğe yol açarak büyümeyi azaltıcı etkiler doğurmaktadır. Gevşek maliye politikaları, özellikle emisyon ile finanse edildiğinde yüksek ve değişken enflasyonu körüklemekte ve kamu açıklarını arttırmaktadır. Hükümetler, daha gevşek bir mali pozisyonu finanse etmek için piyasalara borç verdiğinde borç verilebilir fonlara yönelik artan talep, faiz oranlarını arttırarak özel yatırımları azaltmaktadır (dışlama etkisi). Diğer yandan borçlanma oranlarının artmaya devam etmesi, piyasalarad belirsizliğe neden olarak gevşek maliye politikasının sürdürülemez hale gelmesine yol açabilir. Yüksek borçlanma oranları ve yüksek kamu açıkları altında mali uyum, faiz oranlarındaki risk primini arttırarak özel yatırımları engeller, varlık değerlerini arttırır ve buna bağlı olarak özel tüketimin ve özel yatırımların azalması, ekonomik büyümenin azalmasına yol açar (IMF Staff, 2006:4-5). Gelişmekte olan ülkelerde gevşek maliye politikasının olumsuz sonuçlarının bertaraf edilmesi için mali disiplini öngören sıkı maliye politikasının uygulandığı YUP önerilmiştir.

Mitra (2006:3)'ya göre standart bir açık ekonomi genel denge modelinde finansal krizden çıkma aşamasındaki bir ülkenin uyguladığı YUP'nda mali disiplini hedefleyen düzenlemelere ağırlık verilmesi hem krizden çıkmayı kolaylaştırmakta hem de ülkenin daralma sürecinden çok fazla etkilemesini engellemektedir. Ancak bu tür bir sonucun doğması, ekonominin yapısal-sektörel özelliklerine de bağlıdır. Nitekim krize rağmen üretime devam eden ihracat sektörlerinin yoğun olduğu ekonomiler, iyileşme sürecini hızla tamamlarken kriz döneminde zorluklarla karşılaşan ihracat sektörlerinin yoğun olduğu ekonomilerde krizin etkileri daha uzun süreli olmuştur. Çünkü bir yandan kriz sürerken diğer yandan düşük vergi gelirleriyle birlikte sıkı mali disiplin uygulamaları, yabancı yatırımcıların ülkeye girme isteğini azaltmış ve yabancı özel yatırımları temel alan ekonomilerde iyileşme süreci uzamıştır (Mitra, 2006:32). Dolayısıyla bu ekonomilerde bir yandan yurt içi talepteki dalgalanmalar diğer yandan da üretim daralmaları nedeniyle ekonomik büyüme hızı yavaşlamıştır.

B. Yapısal Uyum Programlarının Genel Özellikleri

YUP çerçevesinde uygulanan sıkı maliye politikaları, vergi ve kamu harcamaları yoluyla toplam talebin gelire duyarlı değişkenlerini doğrudan

etkilediği için likiditeyi ve dolayısıyla kamu açıklarını azaltmada etkili olabilir. Bununla birlikte bazı durumlarda bu tür bir konjunktür karşıtı politikanın etkinliği sınırlanabilir (IMF Staff, 2006:10-11): (i) Yüksek enflasyon oranı ve artan dış açıklar nedeniyle kamu açıklarının azaltılmasının güçleşmesi, (ii) gelişmekte olan ülkelerde gelişmemiş finansal sistemlerin varlığı nedeniyle mali açığın finansmanı için bir üst sınır belirlenmesi, (iii) artan borçlanma ve yüksek faiz oranlarının özel yatırımları azaltması (dışlama etkisi), (iv) vergi ve harcama politikalarının bütçe süreci (politik süreç) ile belirlenmesi nedeniyle uygulama gecikmelerinin yaşanması ve konjunktür karşıtı etkilerin gecikmesi. Bu nedenle YUP çerçevesinde uygulanacak mali ve parasal önlemlerin etkinliğini arttırmak için bu programların iki temel amacı olduğu savunulmaktadır. Birincisi; program hedeflerinin başarısı için gerekli olan düzenlemelerin en etkili şekilde yapılmasını garantilemek ve ikincisi; hükümetlerin reforma yönelik bu düzenlemeleri uygulamaları için politik ve ekonomik destek vermek. Birinci amaç; güç ekonomik şartlarda hızlı politika değişiklikleri yapmayı kolaylaştırmaya ve büyümeyi arttırıcı yatırımlar için uygun bir makroekonomik ortam hazırlamaya yardımcı olur. İkinci amaç ise – genellikle daha önceki programın başarısı düşük uygulamalarını telafi etmek amacıyla- hükümetin yeni programının uygulanmasında başarı şansının yükselebilmesi için gerekli politik ortamı oluşturmaya ve ekonomik-sosyal önlemleri zamanında almaya yardımcı olur (Thomas ve Ramakrishnan, 2006:3).

Uygulamada iki tür YUP söz konusudur. Birincisi; klasik YUP'dır. IMF finansmanına ihtiyaç duyan ülkenin bir yandan dış dengesinde ortaya çıkan önemli bir uluslararası rezerv kaybıyla karşı karşıya kalması diğer yandan da düşük makroekonomik performans göstermesi (yüksek enflasyon ve buna bağlı yüksek kamu açıkları ve düşük büyüme hızı) halinde klasik YUP uygulaması önerilir. Bu programda temel amaç; dış dengeyi düzeltmek ve rezervleri güvenilir bir seviyeye getirmektir. Bunun için öncelikle yurt içi dengeleri düzeltici politikalar –yüksek enflasyonun ve yüksek kamu açığının azaltılması- uygulanır. İkincisi ise yeni YUP'dır. Yeni YUP, 'sermaye hesabı krizi programları' ve 'reform programları' olarak iki alt kategoriye ayrılır. Sermaye hesabı krizi programları, özel dış finansmanda ani bir azalış ile kendini gösterir ve ekonomik performans açısından ciddi sorunlara neden olur. Bu finansman kaybı, döviz oranını baskı altına alarak sabit döviz kuru rejiminin terk edilmesine ve yerel parada geniş ölçüde değer kaybına yol

açar. Artan kamu açıklarına bağlı olarak yurt içi kamu-özel sektör dengelerindeki bozulmalarla birlikte yerel paranın değer kaybetmesi, reel ekonomik faaliyetleri önemli ölçüde azaltır ve büyümeyi düşürür. Bu programlar, veri şartlarda yaşanan finansman kaybını telafi etmek için ve piyasalarda güveni yeniden sağlamak için önlem almayı hedeflemektedir (Ghosh vd., 2006:3) ve dolayısıyla kısa dönemde dış dengede istikrarı sağlamayı birincil amaç görmektedir.

Yeni YUP'nın ikinci kategorisinde 'reform programları' yer alır. Bu programlar ekonomik istikrarın ve ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için kamu mali dengesinde düzenlemeleri de temel alan bir dizi yapısal reformun yapılmasını hedeflemektedir ve sermaye hesabı krizi programlarının aksine sonuçları uzun dönemde görüldüğü için uzun dönemli programlardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyonun ve yüksek kamu açıklarının azaltılması için ortodoks mali ve parasal önlemler alınmasıyla kamu mali dengesinin ve fiyatlar genel seviyesi istikrarının sağlanması amacıyla bu tür YUP tercih edilmiştir. Bu programlar, güvenilir makroekonomik politikaları desteklemeyi ve hükümet programlarının güvenilirliğini arttırmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla bu programların temel özelliği; bir yandan dış dengeyi sağlamaya/korumaya çalışmak diğer yandan da daha düşük enflasyon oranı ve kamu açığı seviyesine inebilmek ve yurt içi borçlanma dinamiklerini daha sürdürülebilir hale getirebilmek için etkili bir faiz oranı politikası uygulamaktır (Ghosh vd., 2006:4).

Gelişmekte olan ülkelerde kamu mali dengesinde yaşanan sorunlara bağlı olarak artan kamu açıkları, hem yurt içi kamu-özel yatırım dengesini bozmakta hem de yüksek enflasyonu körüklemektedir. Uygulamalar, kamu maliyesindeki bu sapmaların hükümetlerin değişen koşullara uym sağlamasını güçleştirdiğini ortaya koymaktadır. Örneğin; kamu bütçesinde belli harcama kalemlerinin arttırılması yönünde tercih kullanılması, otomatik olarak daha yüksek harcamaya ve kamu açığına yol açar. Benzer şekilde toplam harcamalar içinde ihtiyari harcamaların (örneğin; faiz ödemelerinin) artması, harcama uyumunu zorlaştırır ve kamu açıklarını arttırır. Mali tevzine yönelik düzenlemeler de mali kontrolün etkinliğini düşürebilir. Örneğin; belli gelirlerin kamu kurumları arasında paylaşılmasını gerektiren düzenlemeler, kamu açıklarının daha da artmasına yol açarak mali konsolidasyonun sağlanmasını güçleştirebilir (IMF Staff, 2006:8). Bu noktada uygulanan YUP'nın zamanlaması ve hızı önem taşımaktadır.

Uygun zamanda ve yeteri kadar hızlı uygulanan bir YUP, yukarıdaki problemlerin enaza indirilmesine yardımcı olabilir. Bir YUP'nın zamanlamasını etkileyen üç temel faktörden bahsedilebilir (IMF Staff, 2006:21-22): (i) *Yurt içi konjonktür hareketleri*: Konjonktürel uyumu hedefleyen mali konsolidasyon ekonomi genişleme sürecine girmeye başladığında uygulamaya konar ve yüksek enflasyon yüksek kamu açıklarının bu yolla azaltılması hedeflenir. (ii) *Küresel konjonktür hareketleri*: Yurt içi talepte mali yönden ortaya çıkan bir azalışı karşılamak için dış talebin arttırılmasını sağlayıcı düzenlemelere gidilmesi ve böylece yurt içi üretim daralmalarının ve büyüme azalışlarının engellenmesi hedeflenir. (iii) *Para ve maliye politikaları*: İyi koordine edilmiş para ve maliye politikalarının birlikte uygulanması, uyumun zamanlaması açısından en kritik faktördür. Örneğin; herhangi bir üretim kaybını en aza indirmek için makroekonomik şartlar izin verdiği ölçüde-yüksek kamu açıkları ve enflasyon oranının dengelenmesi halinde- para ve maliye politikaları eşanlı olarak gevşetilebilir. Aksine yüksek kamu açıkları ve enflasyon oranının yurt içi kamu-özel üretim dengelerinde sapsmalara yol açtığı durumlarda sıkı para ve maliye politikaları ile kamu açıklarının ve enflasyonun azaltılmasına öncelik verilebilir.

YUP'nda uyumun kalitesi de zamanlaması ve hızı kadar uyumun başarısını etkileyen faktörlerden biridir. Bir YUP'nda uyumun kalitesi; sürdürülebilir uyum, kurumsal mali düzenlemeler ve mali saydamlık gibi faktörlere bağlıdır. Sürdürülebilir uyumun sağlanması açısından uygulamalar, daha düşük kamu teşviklerini ve transferleri sağlayan -düşük kamu harcaması yapan- ve de daha yüksek gelir elde eden gelişmekte olan ülkelerin mali konsolidasyonda daha başarılı olduğunu göstermektedir. Benzer şekilde sermaye harcamalarını koruyarak bazı cari harcama kalemlerini daraltan ülkeler de daha uzun bir uyum sürecine girmişlerdir. Gelir artışı/GSYİH oranını arttırmaya yönelik olarak vergi tabanını genişletmek ve ticaret vergilerinden ziyade geniş tabanlı harcama vergilerine ağırlık vermek, vergi gelirlerini arttırıcı ve kamu açıklarını azaltıcı etki göstererek sürdürülebilir uyuma katkı sağlamıştır (Taylor, 1992:159 ve IMF Staff, 2006:26). Ancak diğer yandan bu uygulamalar, marjinal tüketim eğilimi yüksek olan düşük gelirli grupların harcamaları üzerindeki vergi yükünü arttırmaları açısından gelir dağılımında adaletsizliğin artmasına yol açmışlardır. Kurumsal mali düzenlemelerin tipik örneği mali sorumluluk kanunudur. Bu kanun, sürdürülebilir mali disiplinin sağlanmasını ve kamu

açığı probleminin azaltılmasını hedeflemektedir. Buna göre belirli üst mali hedefler belirlenmekte ve kamu harcamalarının ve vergilerin bu hedeflerin üst sınırları dışına çıkmamaları için önlemler alınmaktadır.

Bununla birlikte bu düzenlemelerin başarı şansı; bazı uygulamalara bağlıdır (World Bank, 2006:14 ve IMF Staff, 2006:28-29): (i) Mali sorumluluk kanununu uygulayan kurumlar, bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak yeterli donanımına sahip olmalıdır, (ii) Bu hedeflere ulaşılacağı yönünde yeterli ve güvenilir politik destek sağlanmalıdır, (iii) mali kural olarak belirlenen hedefler iyi tanımlanmalı, ülkenin makroekonomik konjonktürüne ve sosyal yapısına göre belirlenmelidir, (iv) mali kurallar açık ve şeffaf olmalı, hükümetin ekonomi politikası amaçlarına etkin şekilde hizmet etmelidir, (v) kurallar denetlenebilir olmalı ve gerektiğinde değiştirilebilmelidir, (vi) kuralların uygulandığı mekanizma güvenilir ve etkin olmalıdır, (vii) kurallar mutlaka şeffaflığı sağlamalıdır. Bu noktada gereksiz kamu harcamalarının azaltılması buna karşılık verimli kamu harcamalarının artırılması için bütçe prosedürüyle ilgili gerekli idari-teknik düzenlemeler yapılması önemlidir. Böylece kaynakların etkin dağılımının sağlandığı kamusal üretim alanlarının artması, üretim artışının ve büyümenin hızlanması hedeflenmektedir. Yapısal uyumun kalitesini etkileyen bir diğer unsur da mali saydamlıktır. Mali saydamlık, daha sürdürülebilir politikaların uygulanmasını ve güvenilirliğin artmasını sağlayarak mali uyumu destekleyebilir. Çünkü önceden ülkenin makroekonomik şartlarına uygun şekilde belirlenmiş mali hedeflere göre uygulanan politikalar, kamu mali dengesinin daha gerçekçi şekilde sağlanmasına yardımcı olabilir. Orta-uzun dönemde mali saydamlığın etkin şekilde sağlanması için gerekli bazı şartlar söz konusudur (IMF Staff, 2006:31): (i) *Mali hedeflerin ve sorumlulukların açıklığı*: Belirlenen mali hedefler (kamu harcaması/GSYİH oranı, iç borçlanma/GSYİH oranı v.b.) ve sorumluluklar açıkça ortaya konmalı ve bu kurallar üzerinde hem politik ortamda hem de kamuoyunda görüş birliğine varılmalıdır. (ii) *Prosedürel şeffaflık*: Uygulamaya ilişkin belgelere ulaşmada -kamuoyu açısından- tam şeffaflık sağlanmalıdır. Bunun için kamuoyunun etkin şekilde bilgilendirilmesini sağlayıcı iletişim mekanizmaları kullanılmalıdır. (iii) *Bütçeleme sürecinde şeffaflık*: Bütçe oluşturma, uygulama ve raporlama süreci açık olmalıdır. Bütçe dokümanları maliye politikası hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, yeni politikaların açık tanımlarını ve tanımlanabilir temel mali riskleri açıkça ortaya koymalıdır. Dokümanlar kamuoyuna açık olmalıdır. (iv) *Denetleme*

sürecinde şeffaflık: Bütçeleme süreci mutlaka denetlenebilir olmalı ve gerektiğinde kamuoyunun tartışmasına açılabilir esnekliğe sahip olmalıdır.

Yapısal uyumun kalitesini arttırmaya yönelik bu düzenlemeler, ekonomilerin mali uyumunun ekonomiyi etkileme hızını ve derecesini etkiler ve hem kamu borcunun uyum hızı hem de büyüme üzerinde olumlu sonuçlar doğurur. Burada dikkat edilecek nokta; hükümetin bir yandan mali kurallara uyum sağlamaya çalışmayı diğer yandan da üretim artışını istikrara kavuşturmayı hedeflemesi halinde tüm mali araçları (vergi, harcama ve borçlanma) aynı anda kullanması gerektirir (Annicchiaro ve Giammarioli, 2004:29). Özellikle kriz dönemlerinde yapısal uyumu etkileyen makroekonomik değişkenlerde yaşanan sapmalar, büyümeyi yavaşlatır. Bu durumda YUP çerçevesinde IMF'in önerdiği bazı spesifik politika önerilerinin, krizin ortadan kaldırılmasını kolaylaştırdığı iddia edilmektedir (Ramakrishnan ve Zalduendo, 2006:3): (i) Piyasalardaki likiditeyi kontrol etmek –gerektiğinde piyasalara likidite sağlamak-, (ii) maliye ve para politikalarını güçlendirmeye yönelik düzenlemeler yapmak, (iii) bu nispeten güçlendirilmiş politikaların finansal piyasalar üzerindeki etkilerini hızlandırıcı önlemler almak, (iv) programın uyumunu hızlandırarak bu politikaların güvenilirliğini arttırmak. Bu öneriler doğrultusunda uygulanan politikalar, birincil önceliği; finansal sektörün istikrarına vermektedir çünkü gelişmekte olan ülkelerde krizler çoğunlukla finansal kaynaklıdır. Ancak uygulama sonuçlarına bakıldığında finansal piyasalarda güven sağlanmaya başlanmışsa da reel piyasalarda üretim daralmalarının ve işsizlik artışlarının önüne geçilememiştir. Bu nedenle YUP'nda krizi bertaraf etmeye yönelik bu kısa dönemli politikaları destekleyici bazı yapısal önlemlere ağırlık verilmesi önerilmiştir (IMF Staff, 2004:57-58): (i) *Talep yönetiminin orta-dönemli çerçevesini belirlemeye ve akım dengesizliklerini kontrol etmeye yönelik yapısal önlemler:* Bu önlemler maliye, para ve döviz kuru politikalarının etkinliğini arttırmayı hedeflemektedir. Yüksek kamu açıklarının mali dengeyi tehdit ettiği durumda sürdürülebilir ve güvenilir bir harcama-gelir dengesine ulaşmak için bazı mali reformların yapılması gerekebilir. Örneğin; vergi yapısının iyileştirilmesi –vergi tabanının da genişletilmesini içerecek şekilde-, vergi yönetimini ve kamu harcama yönetimini güçlendirici politikalara ağırlık verilmesi kamu açıklarını azaltarak reel piyasalara gerekli desteğin verilmesine ve üretim daralmalarının azalmasına yardımcı olabilir. (ii) *Ekonomik esnekliği ve etkinliği artırıcı yapısal önlemler:* Ekonominin

yeni şartlara uyum yeteneğini arttırıcı önlemlerin tamamı bu çerçevede yer alır. Ticaret reformları vesektörlerarası kaynak dağılımını etkileyen politikalar –faktör (işgücü ve sermaye) piyasaları için fiyatlama politikaları ve bu piyasaların yapısal özelliklerini dikkate alarak oluşturulan sektörel politikalar- ile bazı bireysel sektörlerdeki fiyatlama politikaları –örneğin; enerji fiyatları- bu önlemlerden bazılarıdır. (iii) *Ekonomik kırılganlıkları azaltıcı yapısal önlemler*: Bu önlemler sürdürülemez kamu borcu veya dış borç dinamikleri ile başa çıkabilmek için ve döviz kurlarındaki veya faiz oranlarındaki ani iniş-çıkışların yol açtığı kırılganlıkları azaltmak için gerekli önlemleri içerir. Kamunun finansal sektörü denetleme yeteneğini arttırıcı politikalar ile diğer düzenleyici politikalar bu çerçevede yer almaktadır.

Yapısal önlemlerin temel amacı; krizle mücadelede uygulanan kısa dönemli politikaların reel piyasalarda oluşturduğu daraltıcı etkileri azaltmaktır. Ancak bu önlemlerin ekonomik etki –büyüme etkisi- oluşturmaları zaman alır çünkü konjonktürel değişimle uyumlu politikalar öncelikle yüksek enflasyonu, yüksek faiz oranlarını ve yüksek kamu açıklarını azaltmayı hedefler (Thomas ve Ramakrishnan, 2006:17). Dolayısıyla bu yapısal önlemler de reel piyasalardaki daralmaları –üretim ve istihdam azalışlarını- ortadan kaldırıcı yapısal düzenlemelerden ziyade konjonktürel uyumu sağlayıcı düzenlemeleri esas almaları nedeniyle gelişmekte olan ülkelerde krizle mücadele politikalarının açıklarını kapatmayı hedeflemişse de uygulamadaki başarıları sınırlı kalmış ve uzun dönemli büyümeyi sağlayıcı sonuçlar doğuramamışlardır.

C. Yapısal Uyum Programlarında Kamu Gelirleri İle İlgili Düzenlemeler ve Kamu Açıkları

Pek çok gelişmekte olan ülkede YUP çerçevesinde şekillendirilen vergiye ve diğer kamu gelirlerine ilişkin düzenlemeler temelde daha yüksek gelir elde etmeyi hedeflemektedir. Dolayısıyla bütçenin gelirler kaleminde vergi sisteminin etkinliğini sağlayıcı vergi reformlarının yapılması, vergi kaçacağını da azaltmayı içeren vergi idaresine ilişkin iyileştirici önlemlerin alınması, maliyetlerin karşılanabilmesi için kamu fiyatlarının arttırılması ve bazı KİT'lerin özel sektöre satılması gibi düzenlemeler ile kamu gelirleri arttırılmaya çalışılmıştır (Edwards, 1995:315). Bu çerçevede hedeflere ulaşmayı kolaylaştırmak için mali kuralların uygulanması gündeme gelmiştir. Özellikle vergi ve harcama sınırlamalarını –bütçe sınırlamalarını-

temel alan bu kuralların başlıca uygulama nedeni; makroekonomik istikrarı sağlayarak uzun vadede mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına hizmet etmek, kamu müdahaleleri sonucunda oluşan olumsuz dışsallıkları azaltmak, diğer ekonomi politikalarını desteklemek ve bu yolla uygulanan politikaların güvenilirliğini arttırmak olarak belirtilmektedir (Samir El-Khoury, 2002:220).

Vergi ve harcama sınırlamaları birden fazla yıla yayılacak şekilde gelecekte belirli bir dönemde vergi veya harcamaların miktarının ne kadar artacağını belirleyen yasal düzenlemelerdir (Poulson, 2004:102). Mali kuralların politik açıdan da desteklenmesi ve seçmenlerin beklentilerine uygun şekilde belirlenmesi, başarı şansı açısından önem taşımaktadır. Özellikle yeni vergilerin konması, vergi oranlarının arttırılması/sınırlandırılması v.b. maliye politikaları bireysel vergi yüklerini doğrudan etkilemeleri nedeniyle seçmen beklentileri ile yakından ilişkilidir ve dolayısıyla bu politikaların seçmenler tarafından kabul görmesi önemlidir (Hill vd., 2006:13-14). Politik açıdan vergi ve harcama sınırlamalarının uygulamadaki başarısı; konjoktüre uygun bir üst sınır belirlenmesine ve bu sınırın yasama meclisi tarafından veya referandum yoluyla nitelikli oy çoğunluğu prensibine uygun olarak kabul edilmesine bağlıdır (Hoofman ve Hogan, 2005: 4). Pek çok ülkede mali kuralların kısa dönemde kamu maliyesinde ortaya koyduğu daraltıcı etkiler kamu açıklarının azaltılmasını sağlamıştır. Bununla birlikte mali kurallara sıkı sıkıya bağlı bir ekonomi politikası, uzun dönemde kamu mali dengesini bozmamak pahasına işsizliği azaltıcı yeni yatırımların yapılması için gerekli olan yatırım harcamalarının arttırılmasını veya istihdam arttırıcı bazı kilit sektörlerde vergi oranlarının azaltılmasını/vergi teşvikleri sağlanmasını güçleştirdiği için reel ekonomiyi daraltıcı sonuçlar doğurabilir. Dolayısıyla mali kuralların belirli durumlarda esnekliğinin de sağlanması önemlidir.

YUP çerçevesinde vergi sisteminin iyileştirilmesi ve kamu gelirlerinin arttırılması için alınması önerilen önlemlerin kamu açıklarını azaltıcı sonuçlar doğurduğu belirtilmektedir. Ancak bu sonuçların ortaya çıkabilmesi için vergi sisteminin taşıması gereken bazı özellikler sözkonusudur (IMF Staff, 2006:32-33): (i) *Vergi sisteminin verimliliği*: YUP'nda bir vergi sisteminin temel amacının, kamu harcamalarını karşılamaya yetecek kadar gelir artışı sağlamak diğer bir ifadeyle kamu açıklarını azaltmak/ortadan kaldırmak olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle bir vergi sistemi en azından

kişisel gelir artışı ile paralel olarak kamu geliri artışını hedefleyerek bu çerçevede yeni vergilerin konmasını ve vergi oranlarında bazı değişikliklere gidilmesini içerebilir. Ancak bu uygulama, kişisel gelirin artışı, reel gelir artışı ile ifade ediliyor ise anlamlıdır. Aksi takdirde örneğin; enflasyonist baskıların yüksek olduğu dönemlerde kişisel gelir nominal olarak artarken – reel hayat standardı düşerken- vergi oranlarının arttırılması, yeni vergilerin konması v.b. düzenlemeler sosyal refahı azaltır. (ii) *Vergi sisteminin etkinliği*: Yüksek oranlı vergiler, nispi fiyatları ve dolayısıyla geliri ve üretim, tüketim, yatırım kararlarını olumsuz yönde etkiler. Vergi sisteminde özel sektörün gelirini üretime ve yatırıma yöneltmesini engelleyici (dışlayıcı) sonuçlar doğuran sıkı bir vergi politikası, uzun dönemde reel ekonomide durgunluğa yol açabilir. Bu nedenle vergi oranlarının dikkatle arttırılması ve özel üretimi/yatırımları azaltıcı etkiler doğuracak akdar uzun süreli vergi artışlarına gidilmemesi önerilmektedir. (iii) *Vergi sisteminin adil olması*: Vergi sisteminde yatay ve dikey adaletin birlikte sağlandığı bir mekanizmanın oluşturulması, vergi adaleti açısından son derece önemlidir. Bazı vergi türleri –gelir vergisi gibi artan oranlı vergiler veya KDV gibi harcama vergileri- gelir dağılımını doğrudan etkiler. Örneğin; yüksek gelir vergisi oranları, özellikle maaş ve ücretli düşük gelirli gruplar üzerinde daraltıcı sonuçlar doğurabilir. Benzer şekilde yüksek oranlı harcama vergileri (örneğin; KDV), marjinal tüketim eğilimi yüksek olan düşük gelirli gruplar üzerindeki vergi yükünü arttırarak vergi adaletini zedeleyebilir. Bu nedenle harcama-gelir üzerindeki vergi oranlarının arttırılmasının dönemsel politikalar olarak benimsenmesi ve sosyal refahı ve vergi adaletini olumsuz yönde etkileyecek şekilde uzun vadeli politikalara dönüştürülmemesi önemlidir. (iv) *Vergi sisteminin basitliği ve şeffaflığı*: Oran ve uygulama yönünden basit olan ve düşük oranlı olan vergilerin ve en az vergi imtiyazlarının sağlandığı bir vergi sisteminin vergi mükellefleri açısından anlaşılması dolayısıyla vergi idaresi açısından uygulanması kolaydır. Buna karşılık yüksek ve karmaşık vergi yapılarına sahip olan, çok sayıda verginin yer aldığı ve vergi imtiyazlarının yoğun olduğu bir vergi sistemi, hem vergi mükellefleri tarafından anlaşılması zor olduğu için vergilerin ödenmesi konusunda sorunların yaşanmasına yol açabilir hem de vergi idaresi tarafından vergilerin hesaplanması ve toplanması güç olacağından uygulanmasında sıkıntılar ortaya çıkabilir.

Yapısal uyumun arttırılması için kamu gelirleri açısından alınması önerilen önlemlerin bir kısmı dolaylı vergilerle ilgilidir. Bu çerçevede

özellikle Katma Değer Vergisi (KDV)'nin vergi sistemi içindeki öneminin arttırılması önerilmiştir. KDV'nin üretim kaynağı açısından farklılaşmayan ve ortalama tüketimi veya ihracatı vergilendirmeyen buna karşılık yurt içi tüketimdeki son tüketiciyi vergilendiren –yansıma yoluyla- geniş tabanlı bir vergi olması nedeniyle yapısal uyum sürecini hızlandıracağı savunulmaktadır. Ayrıca vergi istisnalarına izin vermeyen ve diğer vergilere kıyasla daha kısa bir gecikme süresiyle toplanabilen bir vergi türü olması açısından da KDV'nin kullanılmasının avantajlı olduğu belirtilmektedir. Vergi istisnaları arttıkça etkinlik azalacağından istisnaların düşük tutulması, eğer şartlar buna imkan vermiyorsa vergi oranlarının da istisna oranları arttıkça arttırılması önerilir. Potansiyel KDV tabanının tahmin edilmesi, kamu açığının azaltılmasını sağlamak için gerekli olan gelirin elde edilmesi amacıyla uygulanması gereken oranın belirlenmesi açısından önemlidir. Böylece sistemde yapılacak oransal düzenlemeler, toplanan vergileri miktarsal olarak arttıracaktır (Hill vd., 2006:10 ve IMF Staff, 2006:34).

Vergi sistemi içinde gelir arttırıcı etki oluşturan bir diğer vergi türü de Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)'dir. ÖTV'nin konusu, sisteme yaptığı katkı açısından önemlidir. Çünkü bu vergi, talebi esnek olmayan ya da yüksek tüketim halinde dışsal zararların ortaya çıkmasına yol açan mallar üzerinden alındığında hem artan vergileme nedeniyle dışsal zararın ortaya çıktığı malın tüketimini düşük bir seviyede sınırlandıracak hem de kamu gelirlerini arttıracaktır, böylece kamu açıkları da azalacaktır. Örneğin; sigara, alkol, benzin v.b. talep esnekliği düşük mallar üzerindeki ÖTV oranlarının arttırılmasıyla kamu gelirlerinin elde edilmesi/arttırılması kolaylaşabilir. Bununla birlikte istenen gelir etkisinin oluşması için bu vergilerin, malların değerleri dikkate alınarak (advalorem olarak) belirlenmesi gerekir. Eğer malların niteliği gereği miktarları dikkate alınarak (spesifik olarak) belirleniyorsa endekslenmelerinin tercih edilmesi önerilir. Talep esnekliklerine göre bu vergi kaynaklarından elde edilecek geliri yüksek seviyeye ulaştırmayı hedefleyen vergi oranlarının uygulanması ile kamu açıkları azalabilir. Ancak bu vergi oranlarının zaman içinde –kamu açıkları belirli düzeylere düştükçe- normal oranlara kademeli olarak indirilmesi gerekebilir (Pınar, 2006:258 ve IMF Staff, 2006:34).

Yapısal uyumun arttırılması için kamu gelirleri açısından alınması önerilen önlemlerin bir kısmı ise dolaysız vergilerle ilgilidir. Özellikle kişisel gelir vergisinde, kurumlar vergisinde ve dış ticaret vergisinde

yapılması önerilen değişiklikler ile yapısal uyum sürecinin hızlandırılması hedeflenmektedir. Örneğin; kişisel gelir vergisinin düşük gelirli grupları dışarıda tutacak şekilde etkin bir artan oranlılığa göre belirlenmesi halinde önemli ölçüde gelir arttırıcı etki oluşturduğu belirtilmektedir. Bu noktada bazı temel değişiklikler yapılarak gelir gruplarında fazla bir gelir kaybı oluşturmadan gelir dilimleri genişletilebilir, vergi oranları azaltılabilir ve bu şekilde ortaya çıkan gelir etkisine bağlı çalışma gayreti artışı, mükellefin vergiye uyumunu arttırarak vergi gelirlerinin artmasını ve bu yolla kamu açıklarının azaltılmasını sağlayabilir.

YUP'nda kişisel gelir vergisi yoluyla mali uyumun arttırılması için bazı öneriler sunulmaktadır (IMF Staff, 2006:35 ve World Bank, 2006:21): (i) Yüksek düzeylerdeki vergi istisnalarının azaltılması, (ii) ücret, kar, faiz v.b. ödemeler ile hükümetin ve KİT'lerin piyasaya yaptıkları ödemelerde stopaj yöntemini temel alan vergilerin uygulanması, (iii) zırai kazanç ve serbest meslek kazancı sahipleri gibi vergi tabanı geniş olan ama vergilendirilmesi zor olan gelir grupları için götürü-peşin vergi gibi vergisel düzenlemeler yapılması, (iv) gelir vergisine tabi şirketlerde indirilebilir giderlerin azaltılması ve bazı gelir türlerine sağlanan özel uygulamaların (vergi dışı tutulma, v.b.) kaldırılması. Böylece kişisel gelir vergisi yoluyla elde edilen gelirlerin arttırılması ve kamu açıklarının azaltılması hedeflenmektedir. Bazı ülkeler ise 'ikili gelir vergisi' adı verilen ve sermaye gelirleri üzerinde daha düşük ve düz oranlı, emek gelirleri üzerinde ise artan oranlı bir verginin uygulandığı bir gelir vergisi uygulamaktadırlar (IMF Staff, 2006:35). Ancak bu uygulama ayırma prensibinin emek gelirleri aleyhine uygulanması dolayısıyla düşük gelirli grupların hayır standardının daha da azalmasına yol açarak gelir dağılımında adaletsizliği körğklediği için eleştirilmektedir.

Kurumlar vergisinde yapılan değişiklikler yoluyla yapısal uyum sürecinin hızlandırılması ise vergi tabanının önemli ölçüde daralmasına yol açan indirimlerin kaldırılmasını, kurumlar vergisi oranının azaltılmasını ve vergi yönetiminin iyileştirilmesini içermektedir. Böylece bir yandan vergi indirimlerinin kaldırılmasıyla etkin işlemeyen kurumların bu tür indirimlerden yararlanmasının engellenmesi –kaynak israfının azaltılması– diğer yandan da kurumlar vergisi oranlarının azaltılmasıyla bireysel işletmelerin kurumsallaşma imkanına kavuşturulması böylece piyasalarda rekabetin kurumsal düzenlemelere göre şekillenmesi hedeflenmektedir

(World Bank, 2006:22). Dış ticaret vergisi de yapısal uyum sürecinde etkin olarak kullanılabilir. Bu vergilerden biri olan ihracat vergilerinin, genellikle kaynakların ihracat sektörlerinden daha az etkin olan diğer sektörlere kaymasına yol açtığı, dolayısıyla büyümeyi azalttığı için mümkün olduğunca düşük tutulması önerilir. Ancak ithalat vergilerinde gelir etkisinin ortaya çıkması daha büyük olasılıktır. Örneğin; % 20'ye varan bir asgari vergi oranının bütün ithal mallarına uygulanması, yasal süreç tamamlanır tamamlanmaz kısa sürede yapılacak bir değişikliktir ve özellikle büyük ölçüde dışa açık ekonomilerde kamu gelirlerini arttırarak kamu açıklarını azaltabilir (Pınar, 2006:259 ve IMF Staff, 2006:34). Diğer yandan ithalat vergileri özellikle belli malların ithalatını azaltarak dışa bağımlılığın azalmasına ve cari açığın düşürülmesine katkıda bulunabilir.

Değişik vergi türlerinin kamu gelirlerini arttırarak kamu açıklarını azaltıcı sonuçlar ortaya koyması ve bu sonuçların uzun vadeli sürekliliği, etkin bir gelirler idaresinin oluşturulmasına bağlıdır. YUP'nda gelirler idaresinin bazı temel özelliklere sahip olması halinde kamu mali dengesindeki iyileşmeye önemli ölçüde katkıda bulunacağı belirtilmektedir (IMF Staff, 2006:42): (i) Vergi kanunlarının açık ve basit -uygulanabilir- olması, (ii) vergi idaresi ve mükellefler arasında etkin bir iletişim/bilgilendirme sisteminin oluşturulması ve yüksek düzeyde otomasyona geçilmesi, (iii) vergi mükelleflerinin potansiyel gelirlerine göre farklılaştırılması böylece her bir vergi mükellefinin ait olduğu gelir grubunda en gerçekçi şekilde vergilendirilmesi, (iv) etkin bir vergi yönetiminin sağlanması böylece sadece kısa dönemde değil uzun dönemde de kamu gelirlerinin arttırılması ve kamu açıklarının sürdürülebilir bir seviyede korunması, (v) etkin bir vergi toplama ve denetleme mekanizmasının oluşturulması ve vergi mükelleflerinin yanısıra vergi idaresini de denetleyen iç ve dış -bağımsız- denetçilerin yer aldığı bir sistemin oluşturulması.

YUP'nda gelirler idaresinin işleyişinde yapılacak düzenlemelerin yanı sıra etkin bir bütçeleme sürecinin oluşturulmasının da kamu gelirlerini arttırıcı ve kamu açıklarını azaltıcı önlemlerin temelini oluşturduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede bütçenin hazırlanması, yürütülmesi ve raporlanması aşamalarında ayrı ayrı düzenlemeler yapılması önerilmektedir. Bütçenin hazırlanması aşamasında kamu gelirleri ile ilgili önlemlerin makroekonomik sınırlamalar ile -örneğin; kamu harcamaları/GSYİH veya kamu borcu/GSYİH gibi bir mali kural uygulanıyorsa bu kural ile- uyumlu

olması önemlidir. Ayrıca bütçe gelirlerinin ve harcamalarının, yıllık bütçe hedefleri belirlenirken birlikte ele alınması, hedeften sapmaları azaltabilir. Bütçede çok-yıllı bir programlamaya –çok-yıllı bütçeleme- gidilmesi önerilmektedir. Bütçeler genellikle tek bir mali yıla odaklanır ama çok-yıllı bir bütçeleme sistemi, geleceğe yönelik planları da dikkate aldığından veri politikaların uygulanmasını ve yeni politikaların oluşturulmasını kolaylaştırır. Bütçenin yürütülmesi ve raporlanması aşamasında ise mali yıl boyunca harcamaların kontrol edilmesi, uyumun planlandığı gibi gerçekleşip gerçekleşmediğini belirlemek için raporlama yapılması ve uzlaşmaya gidilmesi, gelir ve harcama kalemlerinin artış sınırlarını içeren uygun bir kurumsal çerçevenin oluşturulması, kamuya ait tüm finansal kaynakların tek bir muhasebe sistemi içinde konsolide edilmesi, bütçe sürecinin yapısal uyumun şartlarına uygun şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesi için iç ve dış –bağımsız- denetleme mekanizmalarının oluşturulması önerilmektedir (IMF Staff, 2006:45 ve 48). Böylece hem kamu açıklarının azaltılması yoluyla kamu mali dengesinin sağlanması hem de enflasyonun azaltılması yoluyla fiyat istikrarının sağlanması hedeflenmektedir.

D. Yapısal Uyum Programlarında Kamu Harcamaları ile İlgili Düzenlemeler ve Kamu Açıkları

YUP’nda kamu gelirlerinin artırılmasının yanı sıra kamu harcamalarının azaltılması yoluyla da kamu açıklarının azaltılmasını hedefleyen düzenlemeler söz konusudur. Çünkü özellikle verimsiz kamu yatırımlarına yönelik çok fazla projenin varlığı, kamu kesiminde ücret maliyetinin yüksek olması ve verimsiz yatırım harcamalarının yanısıra diğer kalemlerde de verimsiz harcamaların artması gelişmekte olan ülkelerde bütçe dengesini bozmakta ve kamu açıklarını arttırmaktadır. Bu nedenle kamu açıklarının azaltılması için kamu harcamalarının azaltılması politikası benimsenirken öncelikle verimsiz yatırım projelerinin iptal edilmesi önerilmektedir. Özellikle ithal makine ve teçhizatı temel alan verimsiz yatırımların iptal edilmesi buna karşılık istihdam artırıcı ve araştırma-geliştirmeyi güçlendirici yatırımların sürdürülmesi bu noktada önem taşımaktadır.

Yapısal uyum sürecinde hükümetler genellikle yüksek enflasyon ile mücadele ederken reel ücretleri düşürmeyi temel alan istihdam politikaları izlemektedirler. Reel ücretler düşerken ek istihdamın marjinal maliyeti de düştüğü için ve uyum programları genellikle kısa dönemde işsizliğin

artmasına yol açtığı için hükümetlerin istihdam politikaları başarısız olmaktadır. Dolayısıyla reel ücretin azaltılması yoluyla bir yandan enflasyon ile mücadele ederken diğer yandan üretimi teşvik etme amacı güden bir yapısal uyum politikası, özellikle performans dayalı ücret farklılıklarını azaltacak şekilde uygulanıyorsa kamu kesiminin etkinliğini düşürerek kamu yatırımlarının verimliliğinin azalmasına yol açacaktır. Ücretlerdeki aşırı düşüş, amaçlanan aksine sonuçlar doğurabilir, çünkü bu düşüş sürekli olmayacak, belli bir noktadan sonra sendikaların baskılarına dayanamayan hükümet reel ücretleri tekrar yükseltmek zorunda kalacak ve dolayısıyla bu politika etkinsizleşecektir (Pınar, 2006:253). Diğer yandan verimsiz yatırım harcamaları dışındaki diğer harcama kalemlerinin bazılarının da azaltılması, kamu açıklarının azalmasını sağlayabilir. Örneğin; sübvansiyonların azaltılması ve sadece daralan sektörlerin yararlandırılması, miktar sınırlamaları v.b. sınırlamalar dahilinde verilmesi, sadece sosyal amaçlı kamu hizmetleri veya önemli ölçüde dışsallık oluşturan mal ve hizmet üreten sektörlerin sübvansiyonlardan faydalanması gibi düzenlemeler kamu harcamalarını azaltarak açıkların düşürülmesine katkıda bulunabilir.

Yapısal uyum dönemlerinde hükümetlerin belli bir dönem boyunca kamu harcamalarını GSYİH'nın belli bir oranı ile sınırlandırarak kamu açıklarını azaltmayı hedeflemesi şeklinde bir mali kural uygulaması da önerilmektedir. Örneğin; İngiltere'de uygulanan 'altın kural' ve 'sürdürülebilir yatırım kuralı' birer mali kuraldır. 'Altın kural'a göre hükümet, belli bir ekonomik konjunktürde cari harcamaları değil sadece yatırımları finanse etmek için borçlanabilir. Aynı şekilde 'sürdürülebilir yatırım kuralı'na göre belli bir konjunktür boyunca net borçlanma/GSYİH oranı belli bir düzeyi (% 40) aşmamalıdır (Emmerson vd., 2004:2).

Avrupa Birliği ülkeleri tarafından Avrupa Para Birliği çerçevesinde oluşturulan Büyüme İstikrar Paketi ise her üye ülkenin yıllık sadece en fazla % 3 oranında bütçe açığı vermesini ve ülkelerin bütçe denkliliği veya fazlasını hedefleyen orta vadeli bir bütçe planı oluşturmasını, böylece kamu açıklarının kontrol altına alınmasını hedefler. Buna göre ülkelerin bütçe açıkları/GSYİH oranının %3'ün, kamu borcu/GSYİH oranının ise % 60'ın üzerine çıkmaması şeklinde kantitatif sınırlamalar getirilmiştir (Buti ve Van den Noord, 2004: 1). Pek çok ülke tarafından kamu açıklarının azaltılması amacıyla uygulanan mali kuralların her bir ülkenin kendine özgü ekonomik konjunktürü dikkate almadan, oldukça sert mali açık hedefleri

belirlememeleri bazı eleştirilere neden olmaktadır. Özellikle Büyüme ve İstikrar Paketi çerçevesinde oluşturulan mali kuralların net kamu açığı üzerinde yoğunlaşarak üye ülke hükümetleri üzerinde vergi oranlarını düşürüp daha yüksek kamu yatırımı oluşturmak için cari kamu harcamalarını düşürme yönünde baskı oluşturmamaları, hedeflenen kamu açığı azalışlarının düşük kalmasına yol açtığı için eleştirilmektedir. Bazı ülkeler kendi ekonomileri içinde aldıkları spesifik önlemler ile –örneğin; İngiltere’de ‘altın kural’) mali kuralların bu olumsuz etkilerini azaltmaya çalışmaktadırlar (Kopits, 2001:6).

Kamu harcamalarının azaltılması yoluyla kamu açıklarının düşürülmesi özellikle belirli harcama kalemleri açısından anlamlıdır. Örneğin; cari harcamaların azaltılması, kamu açıklarının kısa dönemde azaltılmasına yardımcı olabilir. Eğer kamu sektörü ücretleri, özel sektör ücretlerinden yüksek ise bu ücretlerin düşürülmesi, yapısal uyumu kolaylaştırabilir. Ancak ücret maliyetinin, az önce bahsedilen etkinsizlik sorununa yol açmaması için özel sektörde kıyaslanabilir ücretlere göre kabul edilebilir bir düzeye indirilmesi gerekir. Diğer yandan yatırım harcamalarının azaltılmaması önemlidir. Ancak bu gereklilik, sadece yüksek verimliliğe sahip olan yatırım harcamaları için söz konusudur. Sadece gerçekçi tahminlere göre planlanan ve uzun vadede getirisi yüksek olan yatırım projelerine devam edilebilir, yüksek verimliliğe sahip olmayan projeler iptal edilebilir (World Bank, 2006:7 ve Pınar, 2006:260-261).

Savunma harcamalarında ve sübvansiyonlarda da kısıntıya gidilebilir. Savunma harcamaları mali yapı itibarıyla verimsiz harcamalar kategorisinde yer alsa da özellikle hizmetler alt kategorisinde AR-GE harcamaları, üretim harcamaları, v.b. harcama kalemleri verimli harcamalar dahilindedir. Bu açıdan yapısal uym dönemlerinde bu alt harcama kalemlerinden ziyade idari harcamalar, makine ve teçhizat alım giderleri, v.b. esnek olmayan harcama kalemleri azaltılabilir. Sübvansiyonlar açısından özellikle ekonomik amaçlı sübvansiyonların sadece verimli veya daralan sektörlerle verilmesi, özellikle dışsal-sosyal faydanın yüksek olduğu sektörlerin tercih edilmesi önemlidir. Ayrıca düşük gelirli grupların hayat standardını arttırıcı ödemelerde de kısıntıya gidilmeyebilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde genellikle sübvansiyonların verildiği alanların yeterince açık kriterler ile belirlenememesi, hangi gelir gruplarının/ sektörlerin sübvansiyonlardan ne miktarda/ne kadar süreyle fayda sağladığının belirlenmesinin güç olması,

v.b. nedenlerle sübvansiyonlarda genel bir sınırlamanın yapılması önerilebilir. Böylece yapısal uyum dönemlerinde kamu açıkları azaltılabilir (Marlow ve Orzechowski, 1997:154).

Kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması yoluyla kamu açıklarının azaltılmasını öngören bir YUP'nın gelişmekte olan ülkelerde ortaya koyduğu bazı temel sonuçlar söz konusudur:

- Gelişmekte olan ülkelerde YUP üç temel makroekonomik değişkeni etkilemiştir: Enflasyon, bütçe pozisyonu ve büyüme. Bu değişkenlerden özellikle bütçe pozisyonu kamu açıkları ile doğrudan ilişkili olup enflasyon oranını azaltıcı sıkı para politikası ile birlikte kamu harcamalarını azaltıcı/gelirleri arttırıcı sıkı maliye politikası kullanılması kamu açıklarını düşürücü etki yapmıştır (Chen ve Thomas, 2006:270). Ancak kısa dönemde kamu mali dengesinde olumlu etkiler oluşturan bu politikalar, uzun dönemde durgunluk sürecini hızlandırarak büyümeyi yavaşlatmıştır.

- Krizin yaşandığı ülkelerde yaşanan şokun yapısına ve krizle mücadelede uygulanan programın türüne göre YUP'nın kamu bütçesi üzerindeki maliyeti değişmektedir. Ancak genellikle sonuçlar, bu tür bir programın uygulanması halinde uygulanmadığı duruma kıyasla maliyetlerin daha düşük kaldığı yönündedir çünkü kamu açıkları azalmıştır. Ancak sosyal maliyetler –negatif dışsallıklar, farklı gelir grupları üzerin yüklenen maliyetler, v.b. – dikkate alınmadığı için sadece bütçe maliyeti ile ilgili değerlendirme yapılabilmektedir.

- YUP'nın öngördüğü sıkı maliye ve para politikaları ekonomide hızlı bir uyum sağlamalarına rağmen düşük gelirli grupları ve reel üretim sektörlerinin faaliyetlerini olumsuz yönde etkilemiştir (Bulir ve Moon, 2006:245 ve 249).

- YUP genellikle kısa dönemli çözümler öngördüğü için temel reformların ertelenmesine yol açmış, bu durum ekonomideki yapısal sorunları derinleştirmiştir.

YUP'nın öngördüğü sıkı maliye politikaları sonucunda kamu gelirleri açısından yaşanan uyum, kamu harcamaları açısından yaşanan uyumun gerisinde kalmıştır. Diğer bir deyişle kamu geliri artışı YUP uygulayan ülkelerde uygulamayanlara göre hedeflerin gerisinde kalırken kamu harcamaları azalışı daha başarılı şekilde gerçekleşmiş ve kamu açıklarının hızla azalmasına katkı sağlamıştır (Atoyan, vd., 2006:74).

- Kamu harcamalarını azaltıcı yönde uygulanan maliye politikasının kamu mali dengesi üzerindeki etkileri nispeten olumludur. Özellikle belirli cari harcama kalemlerinde yapılan kesintiler bütçe dengesinde bir iyileşme sağlayarak kamu harcamalarını dolayısıyla kamu açıklarını azaltmıştır.

- YUP'nın uygulandığı politik ve kurumsal çerçeve de programın sonuçlarını etkilemektedir. Uygulama sonuçları; hükümetlerin nispeten daha istikrarlı olduğu ve politikaya askeri müdahalelerin daha düşük olduğu ekonomilerde yapısal uyumun daha hızlı gerçekleştiği görülmektedir.

- Ülkenin finansal piyasalarının nispeten istikrarlı olması da YUP'nın sürekliliğini etkileyen faktörlerden biridir. Dışsal şoklardan çabuk etkilenen, kırılğan bir yapıya sahip olan finansal piyasaların bulunduğu ekonomilerde uygulanan YUP'nın etkileri nispeten düşüktür (Nsouli, vd., 2006:156 ve 158).

- YUP'nda sonuçlar büyük ölçüde uygulanan politikaların yurt içi ekonomik etkilerine dayandırılmakta ve bu politikaların dışında kontrol edilemeyen dışsal şokların –petrol şokları, enerji fiyatları, v.b.- etkileri yeteri kadar dikkate alınmamaktadır. Bu durumda dünya ekonomisinde dışsal şoklara bağlı olarak yaşanan değişiklikler, politika sonuçlarının etkinsizleşmesine yol açabilir çünkü öngörülemeyen dışsal şoklar bir 'iceberg etkisi' oluşturarak ekonomiyi krize sürükleyebilir (Shan ve Sharma, 2006:128).

- YUP uygulayan ülkeler özellikle kamu mali dengesi açısından belirlenen spesifik hedeflere ulaşmak için sıkı para ve maliye politikaları uygulamışlardır. Ancak bazı ülkelerde –örneğin; Arjantin, Brezilya- programlarda belirlenen hedeflerin ülkelerinin ekonomik konjonktürü ile uyumlu olmaması ve buna bağlı olarak politika etkinsizliklerinin ortaya çıkması YUP'nın bu ülkeler açısından başarısının sorgulanmasına yol açmıştır (Baqir, vd., 2006:33).

Bununla birlikte YUP'nın belirli mali araçların etkinliğini arttırdığı ileri sürülmektedir. Özellikle mali kurallar çerçevesinde oluşturulan düzenlemeler bu noktada bazı iktisatçılar tarafından desteklenmektedir. Örneğin; sürdürülebilir bir maliye politikasının oluşturulması için piyasa güçleri mali kuralları bir güvence olarak algılıyorlarsa kamu borcunun emisyon ile finansmanı veya borçların ödenmemesi gibi riskler ve buna bağlı olarak kamu borç yükü azalabilir. Diğer yandan sıkı harcama ve vergi

politikaları, borç yükünü karşılamaya yetecek bir bütçe fazlası oluşturarak kamu borçlarının ve kamu açıklarının azaltılmasına katkıda bulunabilir (Millar, 1997:15).

Bazı iktisatçılar ise YUP'nın öngördüğü sıkı kurallara dayalı mali önlemlerin, konjonktürel dalgalanmalara karşı etkili bir araç olan ihtiyari maliye politikası uygulamalarının etkinliğini azalttığını savunmaktadırlar. Buna göre esnek olmayan mali düzenlemelerin sıkça kullanılması, hükümetlerin ilgili konjonktüre uygun önlemleri zamanında almasını engellemekte, konjonktür karşıtı politikaların zamanında uygulanamaması, konjonktürel dalgalanmaların şiddetinin ve sıklığının artmasına yol açmaktadır (Fatas ve Mihov, 2005:1). Bu noktada YUP'nın kamu maliyesinde dengeyi sağlayıcı etkisinin yüksek olması için politika uygulayıcıları ekonominin içinde bulunduğu konjonktürün ne olduğunun açıkça belirlemeleri ve etkin politika önlemlerini uygun zamanda almaları gerekmektedir.

Sonuç

Küreselleşme sürecinin özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali dengeleri üzerindeki olumsuz etkisi 1980'li yıllardan itibaren kendini göstermeye başlamıştır. Başta petrol şokları olmak üzere ortaya çıkan dışsal şoklar, bu ülkelerin iç ve dış dengelerinin hızla bozulmasına yol açmıştır. Zaman içinde artan cari açıklar ve buna bağlı yüksek enflasyon kamu açıklarını hızla arttırarak kamu mali dengesinin önemli ölçüde bozulmasına yol açmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerin bu sorunlar ile mücadele etmek ve kamu maliyesi üzerinde bu şokların etkilerini azaltmak için harcamaları daraltıcı ve üretimi arttırıcı ortodoks önlemler içeren YUP uygulamaları önerilmiştir. Bu programların temel hedefi, kamu açıklarını azaltma yoluyla kamu mali dengesini sağlamak ve bu yolla enflasyon azalışını gerçekleştirerek belirli bir ekonomik büyüme oranına ulaşmaktır. IMF'in öngürüleri doğrultusunda hazırlanan hükümet programları yoluyla uygulamaya konan bu programların uygulama sonuçları itibarıyla uygulamaya kondukları ülkelerin hepsinde başarılı olduğunu söylemek güçtür. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde – Arjantin, Brezilya- programların öngördüğü harcama daraltıcı-arz arttırıcı önlemler, bir süre sonra ulusal paranın değer kaybetmesine, tarımsal ihracat fiyatlarının ve buna bağlı olarak cari açıkların ve faiz oranlarının

yükselmesine neden olmuştur. Sonuçta bir yandan dış denge bozulmuş diğer yandan kamu borç yükünün artması kamu açıklarını hızla arttırarak ülkelerin kamu mali dengelerinde önemli sıkıntıların yaşanmasına yol açmıştır.

YUP, uygulandıkları ülkelerin çoğunluğunda uygulamanın başlangıcında hedeflere –özellikle kamu açığını azaltma hedefine- ulaşsa da uzun dönemde reel ekonomide daralmalara yol açan bir seyir izlemiştir. Programlarda öngörülen sıkı mali ve parasal önlemler başlangıçta enflasyonun ve kamu açıklarının azalmasını sağlayarak ekonomide bir genişleme sürecine girilmesine yardımcı olmuştur. Ancak uzun dönemde uygulanmaya devam edilen sıkı politikalar, özellikle istihdamın azalmasına yol açarak reel piyasalarda bir daralma sürecine girilmesine yol açmıştır. Sonuçta oldukça sık ortaya çıkan ekonomik krizler ile karşı karşıya kalınmıştır.

Bu programların başarısının uzun dönemde yetersiz kalmasında en büyük etkenlerden biri, programların öngördüğü esnek olmayan mali düzenlemelerin konjoktüre yeterli uyumu sağlayamamasıdır. Nitekim yaşanan konjoktüre göre hızla ve zamanında politika değişikliği yapılmasını engelleyen bu sıkı kurallara bağlı mali düzenlemeler, başlangıçta kamu açıklarını azaltarak kamu mali dengesinde bir iyileşme sağlamışsa da zaman içinde konjoktürel dalgalanmaların şiddetinin ve sıklığının artmasına yol açarak ekonomik krizlerin yaşanma olasılığını arttırmıştır. Diğer yandan sıkı önlemler, düşük gelirli grupların reel hayat standardının düşmesine yol açarak gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir ve bu durum özellikle emek faktörü ağırlıklı üretim alanlarında verimliliğin düşmesine yol açarak reel üretim kayıplarını arttırmıştır.

Genellikle kısa dönemli çözümler öngören YUP, uzun dönemli temel reformların ertelenmesine yol açtığı için de eleştirilmektedir. Temel reformların ertelenmesi nedeniyle ekonomideki yapısal sorunların derinleştiği ve kısa dönemli çözümlerin etkinliğinin azaldığı belirtilmektedir. YUP'nın öngördüğü sıkı mali düzenlemelerin ülke ekonomileri üzerindeki etkileri, ülkelerin makroekonomik yapılarına göre farklı sonuçlar doğurmuştur ama genel olarak tüm ülkelerde kısa dönemde kamu açıklarını azaltıcı sonuçlar ortaya koysa da uzun dönemde reel ekonomik istikrarı olumsuz etkilediği söylenebilir.

Kaynakça

ANNICCHIARI, Barbara ve GIAMMARIOLI, Nicola (2004), 'Fiscal Rules and Sustainability of Public Finances in An Endogenous Growth Model', IMF Working Paper, No.381, August, <http://www.imf.org>, erişim:12.02.07.

ATOYAN, Ruben, CONWAY, Patrick, SELOWSKY, Marcelo ve TSIKATA Tsidi (2006), 'Amacroeconomic Adjustment in IMF-Supprted Programs: Projections and Reality', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

BALL, Laurance ve MANKIW, N. Gregory (1995), 'What Do Budget Deficits Do?', Budget Deficits and Debt, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

BAQIR, Reza, RAMCHARAN, Rodney ve SAHAY, Ranta (2006), 'IMF Programs and Growth: Is Optimism Defensible?', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

BOUGHTON, James M. (2006), 'Different Strokes? Common and Uncommon Responses to Financial Crisis', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

BULIR, Ales ve MOON, Soojin (2006) 'Long-Term Fiscal Developments and IMF Conditionality: Is There A Link?', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

BUTI, Marco ve VAN DEN NOORD, Paul (2004), 'Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives', European Economy, European Commission Directorate-General For Economic and Financial Affairs Economic Papers, no.206, July, http://europa.eu.int/comm/economy_finance, erişim:15.03.07.

CHEN, Chelung ve THOMAS, Alun (2006), 'Evaluating IMF-Supported Programs in 1990's: The Importance of Taking Explicit Account of Stoppages', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

CROCKETT, Andrew (1997), 'Why Is Financial Stability A Goal of Public Policy?', Maintaining Financial Stability in A Global Economy, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

EDWARDS, Sebastian (1995), 'Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability in Developing Economies' Budget Deficits and Debt, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

EL-KHOURI, Samir (2002), 'Fiscal Policy and Macroeconomic Management', *Macroeconomic Management: Programs and Policies*, Ed. Mohsin S. Khan, Saleh M. Nsouli ve Chorng-Huey Wong, Wshington D.C.

EMMERSON, Carl, FRAGNE, Chris ve LOVE, Sarah (2004), 'The Government's Fiscal Rules', *The Institute For Fiscal Studies, Briefing Note*, No.16, August.

FATAS, Antonio ve MIHOV, Ilian (2005), 'The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in The U.S. States', *Journal of Public Economics*, February, www.elsevier.com/locate/econbase, erişim:13.04.07.

GHOSH, Atish, LANE, Timothy, THOMAS, Alun ve ZALDUENDO, Juan (2006), 'Program Objectives and Program Success', *IMF Supported Programs: Recent Staff Research*, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

GUPTA, Sanjeev, CLEMENTS, Benedict, BALDACCI, Emanuele, MULAS-GRANADOS Carlos (2006), 'Fiscal Policy, Expenditure Composition and Growth in Low-Income Countries', *IMF Supported Programs: Recent Staff Research*, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

HILL, E., SATTLER, M., DURITSKY, J., O'BRIEN, K. Ve ROSEY, C. (2006), 'A Review of Tax and Expenditure Limitations and Their Impact on State and Local Government in Ohio', *Working Proceedings in Taxation*, The Center of Public Management of Celeleveland State University, March.

HOOFMAN, D. ve HOGAN, T. (2005), 'The Taxpayer's Bill of Rights:Evidence From Colorado and Implications of Arizona', *ASU Working Paper*, Carey School of Business, <http://www.epcarey.asu.edu/seidman/reports/tabor.pdf>, erişim:10.03.07.

IMF (2003), *World Economic Outlook*, September.

IMF (2005), *World Economic Outlook*, September.

IMF Staff (2006), 'Fiscal Adjustment For Stability and Growth', *IMF Staff Papers*, January, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

KOPITS, George (2001), 'Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?' *IMF Working Paper*, No.145, <http://www.imf.org>, erişim:11.02.07.

MARLOW, M. L. Ve ORZECZOWSKI, W.P. (1997), 'The Separation of Spending From Taxation: Implications For Collective Choices', *Constitutional Political Economy*, cilt.8.

MASSON, Paul ve MUSSA, Michael (1995), 'Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt', *Budget Deficits and Debt*, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

MILLAR, Jonathan (1997), 'The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization', Bank of Canada, Working Paper, No.97-15, June.

MISHKIN, Frederic S. (1997), 'The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons For Policymaker', Maintaining Financial Stability in A Global Economy, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

MITRA, Pritha (2006), 'Post-Crisis Recovery: When Does Increased Fiscal Discipline Work?', IMF Working Paper, No.219, September, <http://www.imf.org>, erişim:10.02.07.

NSOULI, Saleh M., ATOYAN, Ruben ve MOURMOURAS, Alex (2006), 'Institutions, Program Implementation and Macroeconomic Performance', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

ÖNDER, İzzettin, KİRMANOĞLU, Hülya ve KARTALLI, Yeşim (1995), Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Türk Harp-İş Sendikası, Ankara.

PINAR, Abuzer (2006), Maliye Politikası, Naturel Yayıncılık, Ankara.

POU, Pedro (1997), 'What Lessons Can Be Learned From Recent Financial Crisis? The Argentina Experience', Maintaining Financial Stability in A Global Economy, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

POULSON, Barry W. (2004), Tax and Spending Limits: Theory, Analysis and Policy, Independence Institute, No.2-2004, January, <http://www.independenceinstitute.org>, erişim:11.01.07.

SHAN, Mohsin S. ve SHARMA, Sunil (2006), 'IMF Conditionality and Country Ownership of Adjustment Programs', IMF Supported Programs: Recent Staff Research, Ed. Ashoka Mody ve Alessandro Rebucci, <http://www.imf.org>, erişim:10.03.07.

TAYLOR, Lance (1992), Varieties of Stabilization Experience, Clarendon Press, Oxford.

THOMAS, Alun ve RAMAKRISHNAN, Uma (2006), 'The Incidence and Effectiveness of Prior Actions in IMF- Supported Programs', IMF Working Paper, No.213, September, <http://www.imf.org>, erişim:04.02.07.

TUJULA, Mika ve WOLSWIJK, Guido (2004), 'What Determines Fiscal Balances? An Empirical Investigation in Determinants of Changes in OECD Budget Balances', European Central Bank, Working Paper Series No.422, December.

WORLD BANK (2006), Fiscal Policy For Growth and Development: An Interim Report, No.0003, April 6, <http://www.worldbank.org>, erişim:12.03.07.

KAMU MALİ DENGESİNİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLAR VE ÖNEMİ

Ayşe Günay BEKÂR*

I. Giriş

Bir ülkenin kamu maliyesinde mali disiplinin sağlanması amacıyla çeşitli mali reformlar uygulamaya konmakta, bu mali reformlar ise ağırlıklı olarak yasal ve anayasal düzenlemeler ile kendini göstermektedir. Uygulamaya konulan mali reformların temelinde mali kurallar yer almakta ve devletin ekonomideki payının azaltılması ile birlikte kamu mali dengesinin sağlanarak mali disiplinin tesis edilmesi açısından da bu kurallar önem taşımaktadır.

Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında yararlanılan temel unsurlardan biridir. Maastricht Kriterleri örneğinde olduğu gibi, mali disiplini sağlamak amacıyla çeşitli mali kurallar ülke yönetimleri tarafından uygulamaya konulmakta ve bu tür kurallar mali disiplinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu kapsamda çalışmamızda öncelikle mali kuralların tanımı ve tarihçesi ele alınacaktır. Daha sonra mali kuralların ortaya çıkış nedenleri, düzenlenme yöntemleri, özellikleri ve türleri incelenerek, kamu mali dengesinin sağlanmasında mali kuralların önemi ortaya konmaya çalışılacaktır.

II. Mali Kuralların Teorik Çerçevesi

Son yıllarda ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar akademik literatürde “mali politika kuralları (fiscal policy rules)” olarak ifade edilen, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla tesis edilmesi şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına yol açmıştır. Mali kurallar, parasal ve döviz kurlarına ilişkin kurullarla karşılaştırıldığında, bu kuralların diğerlerine göre daha karmaşık ve değişken oldukları göze çarpmaktadır. Mali kurallar, hedefleri, kurumsal içerikleri ve uygulama metotları açısından ülkelerin sistemlerine göre çeşitli farklılıklar arz edebilmektedir.

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

A. Tanım ve Tarihçe

Mali kural, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen bir sınırlama veya oran olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanımlama ise, hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem de bütçe gerçekleştirmelerine (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını kapsamaktadır. Başlıca mali kurallar; denk bütçe veya bütçe açığına yönelik kurallar, borçlanmaya yönelik kurallar, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardan oluşmaktadır (Kopits-Symansky, 1998:2). Aşağıdaki tabloda söz konusu temel mali kurallar daha ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Tablo 1: Temel Mali Kurallar

Denk Bütçe Kuralı veya Bütçe Açığına İlişkin Kurallar	<ul style="list-style-type: none">• Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYİH'nın belirli bir oranında sınırlandırılması• Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderin birbirine eşit olması• Cari gelirlerin ve cari harcamaların birbirine eşit olması (sadece sermaye harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verir)
Borçlanmaya İlişkin Kurallar	<ul style="list-style-type: none">• Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar• Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerinde getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması
Borç Stoku ve Rezerve İlişkin Kurallar	<ul style="list-style-type: none">• Brüt veya net kamu borç stokunun GSYİH'nın belli bir oranında sınırlandırılması• Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları gibi) yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi.

Kaynak: George KOPITS – Steven SYMANSKY, **Fiscal Policy Rules**, IMF Occasional Paper, No.162, 1998, s.2.

Çeşitli devlet düzeylerinde anayasa veya yasa metinlerine kalıcı hükümler koyarak mali disiplini sağlama girişimleri yaklaşık yüz elli yıldır yapılmaktadır. Bu süreç üç farklı döneme ayrılabilir (Kopits, 2001:4):

İlk dönemde, bazı federal sistemlerde federe devletler altın kuralı benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde, 19. yüzyılın ortalarından itibaren Amerika'daki pek çok eyalet ve 1920'lerden sonra İsviçre'deki bazı kantonlar cari bütçe dengesi kuralını benimsemişlerdir. Esas itibarıyla

amaçları ulusal hükümetin iflastan kurtarma müdahalesine ihtiyaç duymadan sermaye harcamalarının finansmanını piyasadan karşılayabilmektir.

İkinci dönemde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, bazı sanayi ülkeleri (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kurallarını yürürlüğe koymuşlardır. Bunların çoğu altın kural tipindedir. 1960'larda belirli yerel kaynaklardan (özellikle merkez bankaları) bütçe açığının finanse edilmesine limit getiren veya yasaklayan diğer kurallar bazı sanayileşmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde kabul edilmiştir.

Yeni Zelanda'nın 1994'de kabul ettiği Mali Sorumluluk Kanunu ile başlayan bugünkü dönemde artan sayıda sanayi ve yükselen piyasa ekonomisi mali kurallar kabul etmeye başlamıştır. Bu kurallar devletin çeşitli düzeylerinde benimsenen denk bütçe kuralları, borçlanma limitleri ve harcama limitleri biçiminde olabilmektedir. Bu dönemdeki mevcut kuralların ortak paydası hesap verme anlaşmalarını, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğunu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesini içeren daha fazla şeffaflık standartları ile desteklenmesidir. Genellikle, tüm bu unsurlar, hesap verme zorunluluklarının da yer aldığı geniş yasalarda ve uluslararası anlaşmalarda yer almaktadır.

Günümüzde pek çok ülkede uygulama alanı bulan söz konusu mali kurallar, özellikle 1970'lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve ardından devletin ekonomi içindeki payının giderek artmasıyla daha yoğun olarak gündeme gelmiştir. Devletin ekonomideki payının ve dolayısıyla kamu harcamalarının artması ancak kamu gelirleri artışının harcamalara göre daha yavaş olması sonucunda kamu açıklarında artışlar yaşanmaya başlamıştır. Zaman içinde artışını sürdüren kamu açıkları, beraberinde açıkların finansmanı amacıyla borçlanmayı ve faiz ödemelerini gündeme getirmiş, bu durum ise, pek çok devletin borç-faiz ve bütçe açıkları kısır döngüsü içine girmesine yol açarak kamu mali dengelerinin bozulmasına neden olmuştur. Bozulan kamu mali dengelerini yeniden tesis ederek mali disipline ulaşabilmek amacıyla çeşitli çevrelerce mali kurallar adı altında birtakım araçlar kullanılması önerilmiş ve bu alanda başlanan çalışmalar uygulama alanı bularak günümüze kadar gelmiştir (Günay, 2007:86-87).

1980'li yılların ortalarında büyüyen kamu açıkları ile karşı karşıya kalan birçok ülkenin, orta vadeli mali konsolidasyon planlarını uygulamaya

koydukları görülmektedir. Bunlara örnek olarak; Avustralya'da Triology, Kanada'da Açık Azaltım ve Borç Kontrol Yasası (the Deficit Reduction and Debt Control Act), İtalya'da Gloria Plan, İngiltere'de Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası (the Medium Term Financial Strategy Act) ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan Gramm-Rudman-Hollings Yasası (the Gramm-Rudman-Hollings Act) verilebilir. Bununla birlikte, bu planlar sadece bazı yönlerden başarılı olabilmıştır. Gelişmiş ülkeler arasında mali denge, son yıllarda uygulamaya koydukları denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler (örneğin, Yeni Zelanda ve Avrupa Birliği) veya önerilen mali kurallar (örneğin, Japonya, İsviçre ve ABD) sayesinde gerçekleşebilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali düzenlemeler ise genellikle IMF destekli istikrar programları ile dış ödeme krizlerinin ardından mali, finansal ve ticari liberalizasyon kararlarını içeren bir takım önlemleri kapsamıştır. Tüm olarak bu ülkeler (Gana, Türkiye, Arjantin, Şili) ele alındığında, son yıllarda mali açıklarını önemli ölçüde azaltmakta oldukları görülmektedir. Bu ülkelerin yanı sıra, planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçmekte olan ve geçiş ülkeleri olarak literatürde yer alan doğu bloğu ülkelerinde de mali açıkların azaltılması ve politik güvenilirliğin sağlanması konusunda çeşitli gelişmeler gözlenmektedir (Kopits-Symansky, 1998:4-5).

B. Mali Kuralların Uygulamaya Konulma Nedenleri

Mali kuralların ortaya çıkış nedenleri araştırılırken, öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu tersine çevirme gayretlerinin ve Avrupa Birliği içinde EMU (Ekonomik ve Parasal Birlik)'ya dahil olmak üzere yapılan düzenlemelerin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda söz konusu gelişmelere baktığımızda, mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin temelde iki noktaya ulaşmayı hedeflediği görülmektedir. Bunlardan birincisi, devlet borçları oranını makul seviyede ve istikrar sağlayacak şekilde kamu açığının azaltılması (Devlet borçları/GSYİH oranı, Bütçe açığı/GSYİH oranı); diğeri ise, bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesidir.

Uygulamada mali kurallar pek çok nedenle oluşturulmuştur: Örneğin; savaş sonrası Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı garantilemek; bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının güvenilirliğini arttırmak, Yeni Zelanda'da olduğu gibi özellikle nüfusun yaşlanması karşısında uzun dönemli maliye politikası

sürdürülebilirliğini garantilemek veya Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nde olduğu gibi bir federasyon içinde veya uluslararası düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek (Kennedy-Robbins, 2001:3).

Mali kuralların niçin uygulamaya konulduğuna yönelik söz konusu sebepleri biraz daha detaylı bir biçimde aşağıdaki başlıklar altında açıklamak mümkündür (Kopits-Symansky, 1998:6-8):

1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali politika kurallarının uygulanmasının temel amaçlarından biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Bazı Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya'ya bakıldığında, cari bütçe dengesi kuralının savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarın sağlanması için geniş çapta uygulamaya konduğu görülmektedir. Hedefe başarıyla ulaşıldıktan sonra bu kurallar esnekleştirilmiş veya terkedilmiştir. Örneğin, Hollanda'da bu kuralın 1950'lerde kaldırıldığı, Japonya'da 1975 yılında uygulanmasının durdurulduğu ve Almanya'da son yıllarda büyük ölçüde göz ardı edildiği görülmektedir. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankasından borç almasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para basımının durdurarak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırmış ve böylece istikrar sağlanmasını kolaylaştırmıştır.

2. Mali Sürdürülebilirlik

Mali kuralların diğer bir faydası, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirebilmeyi teşvik etmesidir. Aslında, Yeni Zelanda'da yürürlüğe konulan ve İsviçre ve Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, örneğin gelecekteki nüfus yaşlanmasına bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Benzer şekilde, kamu borcunun GSYİH'ya olan oranlarını içeren mali kuralların bir amacı da, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlamaya katkıda bulunmaktır.

3. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak

Kurallara dayalı politikanın temel avantajı, ihtiyari bir yaklaşıma nazaran zaman uyumlu olmasıdır ve daha yüksek refah seviyesine ulaşmayı sağlamaktadır. Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin tesis edilmesinde, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğu gibi verilerde kalıcı olarak kısıtlamalara tabi tutmaları gerekli

görülmektedir. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azalmasına yardımcı olmaktadır.

4. Diğer Finansal Politikaları Destekleme

Mali kurallar özellikle mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken, aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyduğu beş mali kural, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemekteydi. Ancak, bu noktada unutulmaması gereken, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay ulaşılmasına imkan vermesidir.

5. Negatif Dışsallıklardan Sakınma

Tarihsel olarak, mali kurallar federasyon, konfederasyon veya para birliği kapsamında olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeylerinde negatif dışsallıklardan sakınmak için kullanılmıştır. Yerel düzeydeki yönetimlerin açıklarını sınırlayan bir mali kural, bir yerel yönetimdeki güven azalması veya daha yüksek faiz yükleri nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimi etkileyen söz konusu yanlış mali davranıştan kaynaklanan dışsallıkları önlemektedir. Örneğin, bu tür bir mali kural Avrupa Para Birliği'ne geçen Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta (bütçe açıkları/GSYİH oranının % 3 olmasını gerektiren mali kural) ve her bir devletin uyguladığı bütçe politikasının diğer üye ülke bütçeleri ve AB bütçesi üzerinde meydana getirebileceği negatif dışsallıkların önlenmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıda sırasıyla açıklandığı gibi, mali kuralların uygulamaya konulmasını mantıklı kılacak pek çok neden mevcuttur. Mali kuralların yürürlüğe konulması ile birlikte çeşitli ekonomik ve mali amaçlara daha kolay ulaşılabilen ve istikrar sağlanabilmektedir.

C. Mali Kuralların Yasal Dayanakları

Mali kurallar, mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan veya hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamaları ifade etmektedir. Mali politika kuralları ile getirilen sınırlamalar bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler, vergileme yetkisi, harcama türleri gibi iradi-ihiyari maliye politikası araçlarının miktar ve bileşimini denetim altına almayı farklı dayanaklara sahip olarak amaçlamaktadır (Aktan-Vural, 2006:123).

Mali kuralların uygulamaya konulmasında yasal dayanaklar çok çeşitli olabilmektedir. Bu kurallar yöntem itibarıyla anayasa, yasa, politika kuralları, regülasyon veya uluslararası anlaşmalarla düzenlenebilirler. Mali kuralları uygulayan veya uygulayacak olan ülkelerin yasal kriterleri, çoğunlukla geleneklerine ve yasal teamüllerine bağlı olmaktadır. Buna karşılık uygulamada anayasal düzenlemelerin daha büyük ağırlıkta olması beklenmesine rağmen, bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında yasaların veya politika kurallarının, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde ya da daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu da gözlenmektedir (Kopits-Symansky, 1998:8). Bu nedenle, yürürlüğe konulacak mali kuralların yasal dayanakları kadar, uygulayıcı birimlerin kalitesi de önem taşımaktadır.

Tablo 2’de mali kuralları çeşitli yasal dayanaklar çerçevesinde uygulayan ülke örnekleri yer almaktadır. Bu ülkeler mali kuralları ya belirli bir dönem içinde kullanmış ve daha sonra uygulamadan kaldırmış ya da günümüze kadar uygulamaya devam etmişlerdir.

Tablo 2: Mali Kuralları Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri

Ülkeler	Hedef veya Tavan	Uygulandığı Dönem	Yasal Dayanağı	Uygulandığı Kamu Alanı	Kurala Uymama Yaptırımı
Hollanda	Yapısal açık limiti	1961-74	Hükümet Politikası	Merkezi Hükümet	İtibar Kaybı
AB Ülkeleri	Orta Vadeli Genel Denge, Yıllık açık kısıtı (GSYİH'nın % 3'ü)	1997'den itibaren	Uluslararası Ant. (EMU)	Genel Hükümet	İtibar Kaybı (1999'dan itibaren finansal)
A.B.D.	Yıllık Genel Denge	Öneri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Kosta Rika	Yıllık Açık Kısıtı (GSYİH'nın % 1'i)	Öneri	Anayasal Düzenleme	Kamu Sektörü	Adli Yaptırım
İsviçre	Yapısal denge	Öneri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	İtibar Kaybı
Yeni Zelanda	Orta Vadeli Operasyonel Denge	1994'ten beri	Yasal hüküm	Kamu Sektörü	İtibar Kaybı
Almanya	Yıllık Cari Denge	1949'dan beri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Japonya	Yıllık Cari Denge	1946-1975 dönemi ve 2003'den itibaren öneri	Yasal hüküm	Merkezi Hükümet	Adli Yaptırım
A.B.D.	Yıllık cari denge	Çeşitli	Anayasal Düzenleme	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Kanada	Genel Denge veya Açık Limiti	1993'ten beri	Yasal hüküm	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Endonezya	İç borçlanmanın yasaklanması	1967'den beri	Hükümet politikası	Genel Hükümet	İtibar kaybı
AB Ülkeleri	Merkez bankasından borçlanmaya yasak	1994'den beri	Uluslararası ant. (EMU)	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Arjantin, Şili, Kanada, Peru, Ekvator, Macaristan, Japonya, ABD	Merkez Bankasından borçlanmaya yasak	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Afrika Finansal Bölgesi ülkeleri	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin % 20'si oranında borçlanabilme	1973'ten beri	Uluslararası Ant.	Genel Hükümet	Finansal
Brezilya, Mısır, Fas, Filipinler, Slovak Cum.	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin sabit ve belirli bir oranında borçlanma	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli yaptırım veya itibar kaybı
AB Ülkeleri	Borç Stoku Limiti (GSYİH'nın % 60'ı)	1997'den beri	Uluslararası Ant. (EMU)	Genel Hükümet	Adli yaptırım

Kaynak: George KOPITS - Steven SYMANSKY, **Fiscal Policy Rules**, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998, s.3.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, çeşitli ülkelerde uygulamaya konan mali kurallar, farklı yasal dayanaklara sahip olabilmektedir. Uygulamalar göz önüne alındığında, mali kuralların uygulanmasını sağlayan yasal dayanakların ne olduğu önem taşımaktadır. Anayasa, yasalar, uluslararası anlaşmalar, bütçe planları, orta vadeli mali planlar gibi çeşitli hukuki düzenlemeler ve politika kuralları, söz konusu mali kurallar için yasal zemin hazırlamaktadır. Uygulama alanı bulan mali kuralların yasal dayanaklarını dikkate alarak bazı ülke örneklerini incelemek mümkündür.

1. Anayasalar

Mali kuralların uygulamaya konulmasının bir yolu anayasalarda hüküm olarak yer almasıyla gerçekleşmektedir. Örneğin, bir ülkenin mevcut anayasasına hangi mali kuralın uygulanacağı yönünde hüküm koyarsanız, bu hüküm anayasal mali kural niteliğini taşıyacak ve bu kurallara uyulması zorunlu hale gelebilecektir. Ancak burada, anayasaya dahil edilecek söz konusu mali kuralların belirlenen ülke açısından uygulanabilirliğinin mevcut olması da önem taşımaktadır. Mevcut şartlar altında uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasaya dahil edilmesi, çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü altında olan bir gelişmekte olan ülkenin anayasasına “denk bütçe ilkesi”ni anayasal mali kural olarak ilave ettiğinizde, bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar imkânlar dahilinde mümkün olmayabilecektir. Bununla birlikte, belirli seviyede mali disiplinin sağlanmasının ardından, bu disiplinin sürekliliğini korumak amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olabilecek ve ayrıca yaşanabilecek uygulama güçlüklerini de giderebilecektir. Mali disiplinin devamlılığını sağlayabilmek için, anayasaya ilave edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri de bünyesinde barındırması önem taşımaktadır (Günay, 2007:95).

Mali disiplini tesis etmek amacıyla Almanya’da hem federal hem de federe hükümetlerde, denk bütçe kuralı anayasada taahhüt altına alınmış ve ayrı ayrı bütçe yasalarında sağlama bağlanmıştır. Benzer şekilde, Kosta Rika, İsviçre ve ABD’de önerilen mali kurallar anayasal bir düzenlemenin yürürlüğe konulmasını gerektirmiştir. Mali kurallara sahip olan ABD eyaletlerinin çoğu bütçeyi dengelemek için bir takım anayasal düzenlemelere sahiptirler (Kopits-Symansky, 1998:8).

Bir mali kuralın uygulamaya konulmasında, anayasal düzenlemenin neler yapabileceğinin yanı sıra, neleri yapamayacağı da önemli bir tartışma konusu olmalıdır. Böyle bir anayasal düzen, kamu sektörünün ekonomideki oldukça artan öneminin azaltılması açısından etkili ve önemli olmaktadır. Böyle bir düzen, ne kadar bağlayıcı olursa olsun; her şeyi kontrol altında tutabilen hükümet, kendisinin tespit ettiği ekonomik tercihleri her zaman kolayca uygulayabilecektir (Buchanan-Wagner, 1977:184).

2. Yasalar

İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada gibi çok sayıda sanayileşmiş ülke ile Latin Amerika (Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya) ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulama için yeterli olabilmektedir (Vural, 2005:183).

Mali disiplini sağlamak üzere yasal düzenlemeleri yapan ülkelere birisi olan Yeni Zelanda'nın "Mali Sorumluluk Yasası"na bakıldığında hükümetlerin denk bütçeyi sağlamanın yanı sıra, mali yönetimde sorumluluk ilkesinin gereklerini yerine getirmeleri gerektiği görülmektedir. Bu ilkeler uygulama sırasında bazı esneklikler içerirler, fakat çok sıkı standartlarla belirlenmiş şeffaflık ilkesine tabidirler. Yine Japonya'da, 1947 tarihli Kamu Finansman Yasası, kamu yatırımlarını finanse etmek için devlet tahvillerinin çıkarılmasına sınır getirmiştir (Kopits-Symansky, 1998:8).

Merkez Bankası kaynaklarından gerçekleştirilen borçlanma üzerine limit veya yasaklamalar ise, ağırlıklı olarak Merkez Bankası kanunları ile düzenlenmektedir. Ancak buna istisna olarak İngiltere örneğini vermek mümkündür. İngiltere'de Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmaya getirilen sınırlama, geleneklerden kaynaklanmaktadır. Daha spesifik olarak uygulamaya konan mali kurallar ise, yükümlülüklerin ileride yerine getirilmesini aksamadan sağlayabilmek için belli bir oranda rezerv miktarı tutulması gerektiğini düzenlemektedir. Bu uygulamaya örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri verilebilir. ABD'de kamu emeklilik rezervlerinin yıllık toplanan prime oranının Sosyal Güvenlik Emniyet Fonu Yönetim Kurulu tarafından belirlenen hedefle uyumlu olması gerekmektedir. Yine Kanada'da bu oran Kanada Emeklilik Planı Yasası'nda hüküm altına alınmıştır. Şili'de beklenmedik durumlar için rezerv ihtiyacı Copper Telafi Fonu yasasında resmi olarak 1986 yılında hüküm altına alınmıştır (Kopits-Symansky, 1998:9).

3. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kuralların diğerk bir yasal dayanağı ise, uluslararası düzeyde imzalanan anlaşmalardır. Bu tür bir anlaşmaya imza koyan ülkeler, belirlenen mali kurallara uymakla yükümlüdürler.

Afrika Finansal Bölgesi (CFA)'nde uygulanan sınırlama uluslararası antlaşmaya dayanmaktadır. CFA ülkeleri 1973 yılından buyana, merkez bankasından borçlanmaya ancak bir önceki yıl gelirlerinin azami % 20'si oranında başvurabilmektedir (Kopits-Symansky, 1998:9). Yine bu uygulamaya benzer şekilde, Avrupa Birliği'ne üye ülkeler tarafından 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile ulusal hükümetlerin merkez bankasından doğrudan finansmana gitmeleri sınırlandırılmıştır. Ayrıca, orta vadede bütçe fazlasını hedefleyen bütçe açıklarına da sınırlama getirilmiş ve borç stokuna yönelik olarak da referans değerk belirlenerek üye ülkelere hitaben yayınlanmıştır. Avrupa Birliği'nde ortak para birimine dahil olan üye ülkeler Maastricht Anlaşması ile belirlenen parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik olarak belirlenen kriterlere ve Büyüme ve İstikrar Paktı gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymak yükümlülüğü altındadırlar (Günay, 2007:97).

4. Politika Kuralları

Hollanda ve Endonezya ise, mali kuralların politika kuralları ile uygulanmasına misal oluşturan ülkeler grubunda yer almaktadır. Bu ülkelerden Endonezya'da mali kurallar "Devlet Politikası Kuralları" ile düzenlenmiştir. Bu tedbirlerin yasal dayanağı olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe uygulamaları sırasında bu kurallara uyulmaktadır. Hollanda'da 1961 yılında politik bir kavram olarak üretilen "yapısal açık tavanı" 1974 yılında şeffaf olmayan işlemler ve hesaplamalara yer verdiğiinden kaldırılmıştır. Bu uygulamaya benzer bir düzenlemeyi Hollanda, Avrupa Para Birliği kriterini sağlamak üzere 1995 yılında yeniden oluşturmuştur (Kopits-Symansky, 1998:8-9).

Yukarıda tanımına ve türlerine değinmeye çalıştığımız çeşitli mali kural uygulamaları gün geçtikçe artış göstermektedir. Bu kapsamda örneğin IMF programları da, bütçe açığı hedefleri ve borç programları ile birlikte miktarsal mali hedefler içermektedir. Büyüme ve İstikrar Paktı, önceden kabul edilmiş mali kuralların önemli bir örneğini teşkil etmektedir. IMF programları gibi dıştan denetlenmekte ve aynı zamanda bazı müeyyideler

içermektedir. Ayrıca bütçe açıklarına yönelik olarak miktarsal kısıtlamalar koymakta fakat bu kısıtlamalar evrensel düzeyde kalmaktadır. Buna karşılık IMF, bu kuralları ülkelerin özel durumlarına göre belirlemektedir.

Mali politika kuralları ile ilgili olarak bazı önemli uygulama zorluklarını da ortaya koymak mümkündür (Wyplosz, 2002:7-8):

- Birincisi, bütçe açıklarına ve borçlara yönelik olarak limitler açık olarak belirlenmelidir. Ekonomik koşullar değiştiği için bu limitler de yanlış olarak tespit edilebilir ve maliye politikasının kısa dönemli konjonktür karşıtı olarak kullanımını önleyebilir. Çözüm; biraz esnekliğe izin vermektir. Konjonktüre göre veya konjonktür karşıtı olarak yapılan değerlendirme; en çok kullanılan yöntemdir ama konjonktürel dalgalanmaları öngörme ve ölçmenin güç olduğu veri iken, bu yaklaşımın uygulanması da doğru sonucu vermeyebilir.

- İkincisi, bu limitler zorla uygulamaya konmalıdır. IMF tarafından dış zorlamaya dayalı deneyim, bizi şöyle uyarmaktadır ki; politik başarısızlıklar öldürücü olabilir ve bugüne kadarki Büyüme ve İstikrar Pakti deneyimi bu tür korkuları hafifletmez. IMF'nin borç vermeyi ertelemesi ve Büyüme ve İstikrar Pakti'nin gerektiğinde para cezası uygulamaları sadece en kötü dönemlerde bütçe ile ilgili problemleri şiddetlendirecektir.

- Üçüncüsü; mali kuralların temel avantajı, somut bir biçimde oluşturulmuş olmalarıdır. Bu durum yargısal değerlendirmenin bertaraf edildiği anlamına gelir. Ancak, politika uygulamalarının arzu edilebilirliği zamana ve şartlara göre değişebilmektedir. Söz konusu kuralların kısa dönemli tedbirlerden etkilenmemesi onların güçlü ve fakat aynı zamanda zayıf yönleridir.

D. Mali Kuralların Özellikleri

Mali kurallar, uygulamaya konulmaları esnasında çeşitli özellikleri bünyelerinde barındırmaktadırlar. Mali kuralların söz konusu temel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Gürsoy-Hürcan, 1999:30):

- Mali kuralların mutlak olarak bir yasal dayanakları mevcuttur. Bu kurallar uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaktadır.
- Mali kurallar geçici değil kalıcı olarak uygulamaya konulurlar. Yani, yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun bir

süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenmektedirler.

- Mali kurallar çeşitli yaptırım güçlerine sahiptir. Bu kurallara uyulmadığı takdirde, kurallara uymayanlara karşı yaptırım uygulaması gündeme gelebilmektedir.

Bir mali kuralın benimsenmesi konusu şimdiye kadar hemen hemen tartışılmaz gibi görünse de; bir “altın kural”ın arzu edilebilir özelliklerini belirlemek bir ihtiyaç haline gelmektedir (Creel, 2003:4). G. Kopits ve S. Symansky (1998)’ye göre, sekiz temel özelliğin, bir mali kuralın “ideal” olarak nitelendirilebilmesi için kazanılmış olması gerekmektedir (Kopits-Symansky, 1998:18-19): “İdeal bir mali kural”; iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun (yeterli), zorlayıcı, uyumlu ve desteklenir olmalıdır. Herhangi bir durumda kural, tercihen, bir yakınlaşma sürecini izleyerek tamamen uyarlanmalıdır.

Aşağıdaki tabloda ideal bir mali kuralın sahip olması gereken temel özelliklere yer verilerek kısaca açıklanmıştır.

Tablo 3: İdeal Bir Mali Kuralın Temel Özellikleri

1- “İyi Tanımlanmışlık”	Bir mali kuralın kısıtlayıcı göstergeler konusunda iyi tanımlanmış olması gerekmektedir. Bunun için kurumsal çerçevesinin etkin olmayan uygulamalardan ve şüpheli belirsizliklerden kaçınmak için kesin hükümlerle iyi çizilmiş olması gerekmektedir.
2- “Şeffaflık”	Kalıcı bir mali kuralın gerekli bir özelliği, hükümetin muhasebesini, tahminlemelerini ve kurumsal düzenlemelerini kapsayan işlemlerinde halkın desteğini kazanmak için şeffaf olmasıdır.
3- “Basitlik”	Kurallar, yasama meclisinin ve halkın ilgisini daha fazla çekmek için basit olarak nitelendirilmelidir.
4- “Esneklik”	Kurallar, yetkililerin kontrolü bir tarafa, dış şoklara uyum sağlamak için esnek olmalıdır.
5- “Uygunluk”	Mali kurallar, açıkça belirtilen en yakın hedef ile ilgili olarak uygun olmalıdır.
6- “Zorlayıcılık”	Bir mali kural, zorlayıcı olmalıdır. Burada, anayasal veya yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Belki buna, uygulama için rızaya tabi olmayan para cezaları da eşlik edebilir. Yani kanuni düzenlemeler bu tür yaptırımlarla desteklenebilir.
7- “Uyumluluk”	Oldukça önemli olan bir kriter de, dahili olarak aynı zamanda diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile uyumlu olabilen bir mali kurallar seti olmasıdır.
8- “Desteklenirlik”	Çoğu kurallar etkin politika çalışmaları tarafından desteklenmedikçe uzun süremez. Bu perspektiften bakıldığında, bir mali kural, her şeye rağmen, sürdürülebilirliği sağlamak için gerekli olan mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir.

Kopits ve Symansky (1998) tarafından öne sürülen bu sekiz özellik bir politik ve ekonomik kavramlar karışımını kapsamaktadır. 1, 2, 3, ve 6. özellikler, ekonomik olmaktan ziyade daha çok politiktir, Oysa, bu karşılık 4, 5, 7 ve 8. özellikler için doğrudur. Bununla birlikte, bu özelliklerin bazılarının politik olduğu hatırlarsa, onlar tahmini olarak kredibilitiyi artırmak için asli eğilimlerinden dolayı para politikasının uygulanması tartışmasında büyük bir başarı kazanmışlardır (Creel, 2003:5).

Buchanan ve Wagner (1977)'e göre de uygulamaya konulacak bir mali kurallar setinin etkin olabilmesi için; bazı özellikleri bünyesinde barındırması gerekmektedir. İlk olarak, söz konusu kurallar seti basit ve anlaşılabilir olmalı ve halk tarafından kolayca anlaşılmalıdır. Sadece iktisatçılar tarafından anlaşılan karmaşık kurullarla oluşturulan bir bütün, uygulamada bazı sorunlara neden olabilir. İkinci olarak; etkinliği sağlayabilmek için, kurallar setinin uygulamayı ve ihlalleri net olarak belirten bir yapıda olması gerekmektedir. Hem politikacılar hem de toplum, kurulların ihlal edilmesi durumunda ne yapılması gerektiğini ve kurulların nasıl uygulanması gerektiğini bilmelidir. En son ve önemli bir özellik de, kurallar seti vatandaşların değerlerini yansıtmalıdır. Bu takdirde, kurullara bağlılık daha yüksek düzeyde olacaktır. Tüm bu özellikler, seçmenlerin gözünde “tutarlı” oldukları sürece etkin bir bütçe disiplini sağlamaya devam edecektir (Buchanan-Wagner, 1977:183).

Bir para birliği çerçevesinde mali kurulların özellikle hangi niteliklere sahip olması gerektiği hususunda ise, Buitter (2003) tarafından yapılan çalışmada şu özellikler sıralanmıştır (Buitter, 2003:2):

- Basit olmalıdır.
- Devletin borç ödeyebilirliğini garantilemelidir.
- Konsolide genel hükümet ve merkez bankası ile ilişkili olmalıdır.
- Kamu sektörünün boyutlarına göre tarafsız olmalıdır.
- Maliye politikası araçlarının konjonktür yönlü işleyişine izin vermemelidir.
- Uzun dönemde de anlamlı olmalıdır.
- Ekonomik yapıdaki ve iç koşullardaki önemli farklılıklara müsaade etmelidir.

- Birliğin tamamında anlamlı olan işleyişe uyumlu olmalıdır.
- Güvenilir olmalıdır.
- Kesintisiz ve sürekli olarak uygulanmalıdır.

Sayılan bu özelliklerin bir kısmı Kopits ve Symansky (1998) tarafından geliştirilen özellikler ile de benzerlik taşımaktadır. Genel itibarıyla basitlik ve uyumluluk gibi özellikler ortak özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır.

E. Başlıca Mali Kurallar

Uygulamada farklı şekillerde yer alabilen mali kuralların türlerini her bir kural itibarıyla tek tek ele alarak incelemek mümkündür. Bu kurallar içinde, literatürde en çok yer alanları arasında denk bütçe kuralı, bütçe açığına, borçlanma miktarına ve borç stokuna sınır konulması kuralı ile vergilendirmeye sınır konulması kuralı bulunmaktadır. Bu kurallar yanında ise, nominal çapa uygulaması, para kurulu uygulaması gibi uygulamaları olan ve dolaylı kurallar olarak anılan mali kurallar da kendini göstermektedir.

1. Denk Bütçe Kuralı

Uygulamada en çok karşılaşılan bir mali kural olarak denk bütçe kuralı kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu denklik, genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak tanımlanabileceği gibi, yapısal denge şeklinde daha uzun dönemleri kapsayacak biçimde de tanımlanabilmektedir.

Denk bütçe ilkesinin avantajı, basit olmasıdır. Denk bütçe kuralı basittir ve herkes tarafından kolayca anlaşılabilir (Buchanan-Wagner, 1977:183).

2. Diğer Bütçe Sınırlamaları

Bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandıran veya altın kural uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlası verilmesini zorunlu sayan uygulamalardır. Bütçe sınırlamaları ülkelerin mali gereksinimlerine göre farklılıklar göstermektedir (Vural, 2005:184).

3. Borçlanmaya Sınırlama

En eski ve fonksiyonel mali kurallar devlet borçlarına getirilen yasaklamalar ve sınırlardır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar özellikle finansmanın kaynağına (merkez bankasından borçlanmaya veya tüm iç kaynaklardan borçlanmaya) ve borçlanan hükümetin ulusal veya yerel yönetim olmasına göre tanımlanabilmektedir. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devletin, merkez bankasından doğrudan finansman yoluyla borçlanmaları yasaklanmıştır (Kopits-Symansky, 1998:25). Yine ülkemizde olduğu gibi diğer birçok ülkede, yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borç alması izne bağlanarak veya gelirlere göre gider tahsisi gibi yollar kullanılarak borçlanma kapasitesi önemli ölçüde sınırlandırılabilir (Vural, 2005:186).

4. Borç Stoku Üzerine Sınırlama

Borç stoku üzerine sınırlama getirme kuralı, genellikle kamu borç stokunun GSYİH veya GSMH'ya belli bir oranı şeklinde uygulanmakta ve kamu kurumlarının borçlanmasına yönelik belirli bir endeksleme ile bir üst limit getirmektedir.

Bugünkü durum itibarıyla, borç stoku üzerine getirilen sınırlamaların iki şekilde uygulaması görülmektedir (Kopits-Symansky, 1998:26):

- Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması ile merkezi hükümet brüt borç stoku üzerine bir tavan getirilmiş ve buna göre, AB üyesi ülkelerin brüt kamu borç stoklarının GSYİH'ya oranının % 60 referans değerinin üzerine çıkmaması öngörülmüştür.

- Yeni Zelanda'da ise hükümetler, borç stokunu ihtiyatlı bir seviyeye indirmek için orta vadeli bir planı duyurmak zorundadırlar.

5. Vergilendirmede ve Harcamada Sınırlama

Vergi ve harcamaya yönelik olarak getirilen sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak bir biçimde gelecekteki bir dönemde vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen yasal düzenlemelerdir (Poulson, 2004:2).

Vergi sınırlamaları genelde yerel yönetimlerin mali disiplin altına alınması için merkezi hükümetlerin veya vatandaş ya da sivil toplumun girişimi ile çoğunlukla seçmenler tarafından gündeme getirilen

uygulamalardır. Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, ABD ve İngiltere gibi sanayileşmiş birçok ülkede uygulamaya konan harcama sınırlamaları genellikle bir mali yılı aşan bir dönemi kapsayacak düzenlemeleri içermektedir (Vural, 2005:186).

6. Dolaylı Kurallar

Dolaylı kurallar çoğunlukla para ve döviz kuruna ilişkin düzenlemelerden türetilmiştir. Bunların arasında günümüzde en yaygın olanı sabit nominal döviz kuru (nominal çapa) kuralıdır. Günümüzde birçok IMF üyesi ülke, mali disiplini sağlamak için bu kuralı uygulamaya koymaktadır. Yine daha az görülen diğer bir dolaylı kural uygulaması ise, hükümetin yurtiçi bankacılık kesimi dışından ve yurt dışından borçlanması dışında, yurtiçi bankacılık sisteminden de borçlanmasına izin veren para kurulu düzenlemeleridir (Kopits-Symnasky, 1998:27).

Tablo 4 yardımıyla, mali kural türleri itibarıyla çeşitli ülke uygulamaları gözden geçirilebilir.

Tablo 4: Mali Kurallara Bir Bakış

	Bütçe Dengesine Yönelik Kontroller	Borç Kısıtlamaları	Vergi ve Harcama Kontrolleri	Yeni Vergiler İçin Referandum
ABD: Gramm-Rudman-Hollings Yasası, 1985	X			
ABD: Bütçe Uygulama Yasası, 1990			X	
ABD: Eyaletler Düzeyinde	48	40	27	3
AB: Maastricht Anlaşması	X	X		
Almanya	X			
Japonya (1997-98)	X	X	X	
Yeni Zelanda	X			
İsveç			X	
Federal Kanada (1991/92-1995/96)			X	
Kanada Eyaletleri	8	3	2	4

Kaynak: Suzanne KENNEDY – Janine ROBBINS, **The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance**, Department of Finance Working Paper, Canada, 2001-16, s.5.

Tablodan da görüldüğü üzere, federal ve üniter yapılı pek çok ülke örneğinde, hem genel devlet hem de federe devletler itibarıyla çeşitli mali kuralların uygulama alanı söz konusudur.

F. Mali Kural Uygulamasının Önkoşulları

Mali politikaların başarılı uygulamaları üç önkoşula dayanmaktadır (Kopits, 2001:16-17):

Bunlardan ilki, mali kuralların kamuoyuna tanıtılmasını ve böylece desteklerinin alınmasını amaçlayan destek kampanyaları yapılmasıdır. Destek kampanyaları yürütenlere örnek olarak Arjantin, Brezilya, Yeni Zelanda, AB verilebilir.

İkinci olarak, oluşturulacak politik tartışma ortamı ile geniş yasama uzlaşması sağlanmalıdır. Böyle bir uzlaşma özellikle mali kuralların anayasa değişikliği gerektirmesi halinde önemlidir (Almanya, İsviçre ve ABD’de olduğu gibi).

Üçüncü olarak, öngörülen hedeflere ulaşmada kullanılacak olan yakınsama yolunun planlanması önemlidir. Bu ise, hedef performans göstergeleri (genel denge, cari denge vs.) için önceden belirlenen patikanın yer aldığı bir orta vadeli uyum programının hazırlanması gerekmektedir (Arjantin, Yeni Zelanda, Peru, İsviçre, AB’de olduğu gibi). Bu önkoşullar ilk olarak merkezi düzeydeki mali kurallar için gerçekleştirilmelidir. Federe düzeyde ise benzer çabalar bunlarla beraber ya da ardından yürütülmelidir.

Bunlara ilaveten mali kuralların başarılı bir biçimde uygulanması için önemli koşullardan bir diğeri de kuralların sürdürülebilirliğini temin edecek aşamalı yapısal reformlardır. Finansal sistemdeki kırılma, kamu sektöründeki istihdam katılıkları, demografik baskılar veya bölgesel dengesizlik koşulları altında söz konusu reform tedbirlerini uygulamak sıkıntı yaratabilecektir.

III. Mali Kurallar – Mali Disiplin İlişkisi

Son yıllarda birçok iktisatçı, siyasal karar alma mekanizmasında görev alan aktörlerin ve kurumların çeşitli gerekçelerle, doğru ya da en iyi kararları alamayacağı varsayımıyla, bu aktörlerin ve kurumların para ve maliye politikası uygulamalarındaki takdir yetkilerinin kısıtlanması veya sona erdirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kurallara dayalı ekonomi politikası uygulanmasını savunanlara göre, bu amaçla oluşturulacak maliye

ve para politikası kuralları, maliye ve para politikasını uygulamakla görevli olan aktörler ve kurumlar üzerindeki siyasi baskının hafiflemesine yol açarak ve bu birimlerin mali ve parasal disiplinsizlik lehine kararlar almalarını engelleyerek orta ve uzun vadede ekonomik istikrarın sağlanmasına ve iktisadi büyümenin hızlandırılmasına yol açabilir. Demokratik yönetimlerde siyasal karar alma mekanizmalarında görev alan kesimlerin kararlarına karşı duyulan güvensizlik, maliye politikası kurallarının çekiciliğini arttırmaktadır. Rant kollama faaliyetleri, seçim ekonomisi uygulamaları ve siyasal karar almada etkinliği azaltan benzeri faaliyetler nedeniyle vergilerin kamu harcamalarını karşılama potansiyeli giderek düşmekte ve maliye politikası uygulamalarının etkinliği azalmaktadır. Bu eğilimi tersine çevirmek ve etkin olmayan uygulamalara yol açan takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek için çeşitli ülkelerde çok sayıda mali politika kuralı (vergi, harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar, bütçe sınırlamaları) benimsenmektedir (Aktan-Vural, 2006:120).

Mali reformlarda, mali disiplinin sağlanması için merkezi hükümet ve ilgili mali birimlere verilen yetkiler çerçevesinde harcama ve borçlanma yapılmasını düzenleyen resmi kurallar getirilmesi ve kurallara uyulmaması halinde yaptırım uygulanması öngörülmüştür. Mali disiplinin sağlanmasında yapılması gerekenler şu şekilde özetlenmiştir (Gürsoy Hürcan, 1999:8):

-Devletin gelir ve giderlerinin bir yıldan daha uzun dönemler itibarıyla tahmini ile buna bağlı olarak oluşturulacak bir makroekonomik istikrar programı mali disiplinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunacaktır.

-Makroekonomik istikrar, yani mali disiplin açısından mali kurallar önem taşımaktadır.

-Devletlerin kamuya ilişkin tüm faaliyetlerinin ve bunlara yönelik harcamaların bütçeye dahil edilmesi gerekmektedir. Bütçenin kapsamının genişletilmesi mali disiplini sağlayacak ve kamuoyuna hesap verme fonksiyonuna da katkıda bulunacaktır.

Ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar mali politika kuralları olarak bilinen ve mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Söz konusu kurallar; hedefler, kurumsal içerikleri ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak Alberto Allesina ve

Roberto Perotti tarafından yapılan çalışmada üç temel kural ortaya konmuştur. Bunlar (Allesina-Perotti, 1996:401-407);

a-Sayısal Kurallar: Teorik açıdan sağlıklı bir mali disiplin için sayısal hedeflerin mutlaka belirlenmesi gerekliliğini açıklayan bir kuraldır. Bu düzenlemeye örnek olarak; AB'ye üye ülkelerin uymak zorunda oldukları bütçe açığı ve borçlanmayı sınırlandıran Maastricht Kriterleri ile ABD'nde bütçe açıklarının ortadan kaldırılmaya kadar kademeli olarak azaltılmasını hedefleyen bir düzenleme olan Gramm-Rudman-Hollings Yasası gösterilebilir.

b-Prosedürel Kurallar: Bütçe sistem ve prosedürünü yasama kurumları ile yürütme kurumları ilişkileri bağlamında değerlendiren yaklaşımlar hiyerarşik sistem ve collegial sistem (erk ve otoritenin eşit dağılımı sistemi) olarak iki tür usul ve kurallar sistemi tanımlanmıştır. Hiyerarşik sistem bütçe hazırlığında yürütme organı içinde hazineye güçlü yetkiler verir. Collegial sistem ise, karşılıklı denetim ve denge ilkesini ve sürecin her aşamasında demokratik denetimi ön plana çıkarmaktadır (Arın, 1999:10).

c-Saydamlık İle İlgili Kurallar: Saydamlık, devletin hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları, bu politikaların sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Saydamlık, vatandaşların devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemelerini sağlar. Saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir. Saydamlığın yokluğu mali disiplin ve harcama kontrollerinin başarılı olmasını zorlaştırır.

Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık da önemli bir araçtır. Ancak, sayısal kurallar, prosedürel kurallar ve saydamlık ile ilgili kuralların bir arada bulunması halinde mali disiplin daha rahat sağlanabilecektir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, mali saydamlık, devletin yapısı ve fonksiyonları, maliye politikası uygulamaları, kamu sektörü hesapları ve mali projeksiyonlar açısından kamuoyuna açık olmak şeklinde tanımlanabilir (Potter, 1992:3-4). G. Kopits ve J. Craig tarafından 1996'da gerçekleştirilen "Mali Saydamlık" (Fiscal Transparency) başlıklı çalışmanın

yayınlanmasının ardından Nisan 1998’de “IMF Mali Saydamlık İle İlgili Başarılı Uygulamalar Tüzüğü” kabul edilmiştir. Mayıs 2001’de yenilenen bu düzenleme, mali saydamlık konusunda ülkelerin uyması gereken dört genel prensibe dayanmaktadır. Bu prensipler (Gürsoy Hürcan, 1999:121);

- Kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında görev ve sorumlulukların açıkça belirtilmiş olması,

- Kamuoyunun devletin hesaplarına ve uygulamalarına ilişkin bilgilere erişebilirliği,

- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlamaya ilişkin kuralların açıkça belirlenmesi,

- Devletin hesaplarının bağımsız dış denetime tabi olması,

şeklinde belirtilebilir. Mali saydamlığın sağlanması, bir ülkede mali disiplinin tesisinde temel önceliklerden birisi olduğu için, ülke yönetimleri açısından yukarıdaki prensiplere uyulması önem arz etmektedir.

Barry Potter tarafından yapılan “Mali Saydamlık, Mali Kurallar ve Küreselleşme: Gelişmekte Olan ve Geçiş Ekonomileri İçin Bir Yol” başlıklı çalışmada, mali saydamlık, mali kurallar ve küreselleşmenin maliye politikası uygulamaları üzerindeki etkileri ve gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi ülkelerindeki mali yönetimin uygulaması incelenmekte ve mali kuralları da kapsayan mali yönetim reformlarının uygun düzen ve zamanlama açısından gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi ülkelerinin izlemesi önerilen en iyi yolun ne olduğu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Potter tarafından gerçekleştirilen çalışmanın sonuçları, özellikle gelişmekte olan bir ülkede mali kuralların uygulamaya konulmasından önce bazı dikkat edilmesi gereken konuları ortaya koymaktadır. Potter’ın çalışmasında mali şeffaflık uygulaması ve mali kurallar uygulamasından çıkarılan dersler altı temel konu üzerinde şu şekilde belirtilmiştir (Potter, 1992:14-15):

Birincisi; geçiş ekonomileri veya gelişmekte olan ülkelerin etkinliklerini denetlemek için politika oluşumu ve bütçe yönetimi arasında yeterli ölçüde şeffaf mekanizmalara sahip oluncaya kadar mali kuralları uygulama çabasına girmeleri yanlış olacaktır. Hatta güvenilir olmayan mali kurallar oluşturmak, verimlilik karşısı bir etki bile doğurabilir: Mali saydamlığa kurallar olmadan sahip olmak mümkündür ancak; mali

kuralların, şeffaflık olmadan uygulanmasının anlamlı olması ise çok açık değildir.

İkincisi; kapsamlı ve gözden geçirilmiş ve düzenli olarak yayımlanan mali veriler olmadan, hiçbir ülke ne şeffaflık ne de mali kurallar gibi reformları uygulamaya koyamaz ve bunların güvenilirliği sağlamasını bekleyemez. Temel mali verilerin önemine ilişkin diğer bir unsur, koşullu yükümlülükler ve yarı mali harcamalar hakkındaki güvenilir bilgidir.

Üçüncüsü; bir ülke, yarı mali harcamalar, koşullu yükümlülükler ve uzun dönemli gelir ve harcama trendleri gibi mali güçlük göstergeleri hakkında iyi mali verilere ve güvenilir bulgulara sahip ise, bir mali sorumluluk yasası veya başka bir tür mali kurallar yasası uygulamak uygun olacaktır. Hatta argüman şudur ki; bu tür bir yasanın uygulanması için doğru zaman; veriler uygulamaya konduktan, sonuçları görüldükten ve ikna edilebilir ve güvenilir bir kaynak oluşturulduktan sonradır.

Dördüncüsü; herhangi bir ülke mali kurallara yönelik bir mali şeffaflığa yönelmeden önce –bir mali sorumluluk yasası uygulansın ya da uygulanmasın- mali kuralların o ülke için uygun olup olmadığı değerlendirilmelidir. Daha fazla güvenilirlik ve kendi kendine disiplin ve politika esnekliği kaybı arasındaki değiş-tokuş çeşitli ülkeler için farklı dengelere sahip olabilir. Geniş bir ekonomik yapıya sahip olan ve konjonktürel etkilerin muhtemel büyüklüğünü ve modelini bilme hakkında makûl bilgisi var olan bir endüstrileşmiş ülke için bu tür kuralları kabul etmek muhtemelen daha kolaydır.

Beşincisi; bir geçiş ekonomisine sahip ülke veya gelişmekte olan bir ülke, çeşitli mali kuralların bazılarını kabul etse de etmese de, finans piyasalarının karmaşıklığını dikkate almalıdır. Borçlanma ile ilgili daha kapsamlı mali kurallar, iç ve dış borçlanmanın finansman kabiliyeti kadar, borçlanmayla ilgili çok doğru kayıt tutabilme yeteneğini de gerektirmektedir.

Altıncısı; eğer mali kuralları uygulama niyeti varsa; bunlar, örnekleri birtakım altın kural şeklinin uygulanmasını içeren spesifik sayısal koşullardan ziyade daha genel çerçevede oluşturulabilir. Borç limitleri, açık kuralları ve harcama tavanları aracılığıyla çok kesin veya sayısal sınırlamalar, geniş tabanlı bir ekonomik yapıya ve iyi işleyen bir finans piyasasına sahip olmayan ülkeler için zorluklar ortaya koyar gibi görünmektedir. Yine güvenilirliğin, hem şeffaflık hem de mali kurallar için

başarılı reformların kaynağı olduğu varsayılırsa, daha sıkı sınırlamalar altında karmaşık veya zayıf sonuçlardan ziyade, daha yumuşak kurallar altında iyi sonuçlar almak daha iyi olabilir.

Sonuç olarak; bu alandaki genellemeler belki de tehlike oluşturacak şekilde erken ortaya çıkmıştır ama ayrıca dikkat çekicidir. Eğer amaç iyi ekonomi politikası oluşumunu kolaylaştırmak ise; bunun, sabit şekilde güvenilirliğini arttıran bir düzenlemeye bağlı olduğu görülmektedir. Burada aşağıdaki gibi bir yöntem izlemek mantıklı görülmektedir (Potter, 1992:15):

- Gelişmekte olan ülkeler, mali kuralları kabul etmeyi değerlendirmeden önce mali saydamlığı sağlamalıdır.

- Ülkelerin mali saydamlık ile ilgili göstergeleri ne olursa olsun, kapsamlı, düzenli ve geliştirilmiş mali verileri sunan sistemlerin özellikle ön plana çıkarılması gerekir.

- Eğer ülkeler bu konuda aşama kaydederlerse ve koşullu yükümlülük, yarı-mali harcamalar ve gelir ve harcamaların daha uzun dönemli projeksiyonları üzerinde muhtemel yükler açısından mali güçlüklerin kapsamlı bir çerçevesini oluşturabilirlerse ülkelerin kredibilitesi daha fazla artacaktır.

- Benzer şekilde, bunlar teknik yardımın ilk önce yoğunlaşması gereken bölgelerdir.

- Bir mali sorumluluk yasası oluşturmadan veya birtakım mali kod türlerini benimsemeden önce, kesin olmayan ama tavsiye niteliği taşıması gereken kapsamlı bir şeffaflık çerçevesi oluşturmak daha iyi olacaktır. Yeni yasanın güvenilirliğinin sürdürülmesi için veri ve bilginin düzenli ve doğru olması gerekir.

Tüm yönleriyle açıklamaya çalıştığımız mali kuralların uygulanması; esneklik, güvenilirlik ve şeffaflık gibi pek çok konuyu da gündeme getirmektedir. Mali kurallarla ilgili temel noktalardan birisi de şudur ki; bu kurallar tamamen kısıtlayıcı olabilir ve ihtiyaç duyulduğunda hükümetin konjonktür karşıtı maliye politikası uygulama yeteneğini sınırlayabilir. Bu nedenle mali kuralı içeren kanun, fonksiyonel olabilmesi için bir miktar esneklik sağlayacak şekilde yazılmalıdır ama sınırlandırıcı etkisini kaybetmemek için çok da esnek olmamalıdır. Bununla birlikte, en etkili mali kurallar karşısında bile mali disiplin garanti edilemez. Eğer kurallar

bozulamayacaksa, aynı zamanda politik taahhüt de gereklidir. Örneğin, Milesi-Feretti (Ayrıntılı bilgi için bkz. Milesi-Feretti, 2000), bir hükümetin “yaratıcı muhasebe” toleransına sahip olduğunda, mali kuralın yürürlüğe konulmasının, “hesaplarda şişirme” ile “reel mali denkleştirme” arasında maliyet itibarıyla bir değiş-tokuş (hasıla-maliyet dengesi) gerektirebileceğini ortaya koymuştur (Kennedy-Robbins, 2001:3).

Uygulamaya konulan mali kuralların güvenilirliklerini artırmak için sürekli olarak gözden geçirilmeleri gerekmektedir. Bu ise, mali kuralın anayasal düzeyde mi yoksa yasal düzeyde mi yürürlüğe konulması gerektiği sorusunu gündeme getirir. Mali kuralın anayasal bir kural olarak yürürlüğe konması kuralın değiştirilmesini veya iptal edilmesini çok daha zorlaştırır. Anayasal bir mali kuralın değişen maliyetler nedeniyle politika şartnamesinde daha az açık olacağı olasıdır. Aynı zamanda, anayasal bir mali kuralın zamana ayak uydurmayacağı da olasıdır. Karşılaştırma yapıldığında, yasal bir mali kural açıklığı artırma avantajına sahip ve zaman içinde değiştirilip düzeltilmesi daha olasıdır. Bu nedenle, burada uzun ömürlülük ile açıklık arasında bir değiş-tokuş söz konusudur. Anayasal kurallara yönelik olarak diğer bir endişe, bir ekonomik hedef veya kuralın icrasının hükümet yetkililerinden anayasa mahkemesi yargıçlarına transfer edilebileceğidir. Güvenilirlikle ilgili son bir sorun, yürütmeye ilgilidir. Kuralı uygulatacak bir takım mekanizmalar olmalıdır (Kennedy-Robbins, 2001:4). Dikkat çekilen bu noktalar üzerinde durulduğu takdirde, yürürlüğe konulacak mali kuralın başarı şansı da şüphesiz artmış olacaktır.

Sonuç ve Değerlendirme

Bir ülkede kamu gelir ve giderleri arasındaki dengenin sağlanarak mali disiplinin tesis edilmesinde mali kurallarla bezenmiş bir mali reformun uygulanması önem taşımaktadır. Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasını kolaylaştırıcı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle, uygulamaya konulacak bir mali reformun kapsamında mali kuralların etkinliği göz ardı edilmemeli ve reform kapsamında mali sorunların çözümüne yönelik ve uygulayıcı açısından yaptırıma sahip mali kurallara yer verilmelidir. Şüphesiz her ülkenin kendi siyasi ve ekonomik yapısına uygun olarak mali reformların ve bu kapsamda mali kuralların uygulamaya konması önemlidir. Ancak, söz konusu kuralların uygulanmasına siyasi iktidarca sadık kalındığı takdirde, mali disiplini sağlamada olumlu etkilerinin mevcut olacağı unutulmamalıdır.

Ülke uygulamaları dikkatle incelendiğinde, mali disiplinin sağlanması ülke yönetimleri açısından ulaşılmaması gereken önemli bir hedef olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali disiplin sadece kamu maliyesinde belirli düzeyde bir dengenin sağlanması anlamına gelmemekte, bunun yanı sıra mali disiplinin tesis edilmesi sonucunda, iktisat ve maliye politikası amaçlarının gerçekleştirilmesine de katkı sağlaması açısından önem taşımaktadır. Mali disiplinin sağlanması açısından önemli olan diğer bir konu ise, pek çok ülke tarafından uygulamaya konulan mali kurallardır. Uygulamada mali kurallar içinde en çok denk bütçe kuralı, bütçe açığına, borçlanma miktarına ve borç stokuna sınır getirilmesi kuralı ile vergilendirmeye sınır konulması kuralından ağırlıklı olarak yararlanılmaktadır. Bunların yanı sıra son zamanlarda harcamalar üzerine sınır konulmasını öngören mali kural konusunda da tartışmalar yoğunluk kazanmış durumdadır. Çoğunlukla anayasal ya da yasal zemine dayandırılarak uygulamaya konulan mali kurallar konusunda hem akademik çevreler hem de uygulayıcılar arasında önümüzdeki dönemde de tartışmaların devam edeceği muhakkaktır.

Kaynakça

Alberto ALLESINA – Roberto PEROTTI, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, The American Economic Review, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eight Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, May 1996.

Ayşe GÜNAY; Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007.

Barry POTTER, “Fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A Way Forward For Developing and Transition Economies”, Erişim:16.03.2004, <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001992.pdf>.

Barry W. POULSON, “Tax and Spending Limits: Theory, Analysis, and Policy”, Independence Institute, IP-2-2004, January, Erişim: 23.04.2005, www.IndependenceInstitute.org.

Charles WYPLOSZ, Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?, Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR, April 2002.

Coşkun Can AKTAN – İstiklal Y. VURAL, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, Kurumsal İktisat, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:2, Editör: Coşkun Can Aktan, Yayın No:194, Nisan 2006.

George KOPITS, Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper, September 2001.

George KOPITS - Steven SYMANSKY, Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998.

Gian Maria MILESI-FERETTI, “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, IMF Working Paper, 00/172, 2000.

İstiklal Y. VURAL; “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Editörler: Coşkun Can AKTAN - Dilek DİLEYİCİ – İstiklal Y. VURAL, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.

James M. BUCHANAN - Richard WAGNER, “A Return to Fiscal Principle”, Democracy in Deficit, Academic Press, New York, 1977.

Jérôme CREEL, “Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact”, No 2003-04, July 2003, Erişim: 25.10.2004, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-04.pdf>.

Suzanne KENNEDY – Janine ROBBINS, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Department of Finance Working Paper, Canada, 2001-16.

Tülay ARIN, Parlamenter Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma, TESEV Yayını, 1999.

Willem H. BUITER, “Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U”, OMB Conference in Vienna, 13.01.2003, Erişim: 14.06.2005, <http://www.nber.org/wbuitier>.

Yasemin GÜRSOY HÜRÇAN, Mali Disiplinin Sağlanmasında, Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, Ağustos 1999.

BORÇ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: BORÇ OFİSİ ÖNERİSİ

Haluk TANDIRCIOĞLU*

Giriş

Günümüzde hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi finansman açıkları ve bu açıklara bağlı olarak ortaya çıkan borçlanma en önemli ekonomik ve mali sorunlardan birisini oluşturmaktadır. Borçlanmanın miktar ve etkilerinin büyümesine paralel olarak borç yönetimi de daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Mevcut politikalar hem akademik hayat içerisinde hem de uygulamada mercek altına alınmıştır. pek çok yeni yöntem uygulamaya başlamıştır. Borç yönetimini daha etkin hale getirebilmek hemen bütün ülkelerin varmaya çalıştıkları bir hedef durumundadır. Borç yönetiminde yaşanan herhangi bir aksaklık ve/veya yanlışlık sonuçta ekonomiyi direkt olarak etkilemektedir. Bu nedenlerle aksaklıkları aşmak için değişik yöntemler uygulanmaktadır. Hemen her ülkede boyutları farklı da olsa borç yönetiminde bir takım güçlükler yaşanmaktadır. Bu güçlüklerin aşılmasında ise kullanılan değişik yöntemler söz konusudur. Geliştirilen yöntemlerden birisi de borç ofisi uygulamasıdır.

Bu çalışmada genel olarak borç yönetiminde karşılaşılan sorunlar ve bir çözüm aracı olarak borç ofisleri incelenmeye çalışılacaktır.

I- Borç Yönetiminde Karşılaşılan Sorunlar

Başarılı borç yönetimini gerçekleştirmek için birçok unsurun bir arada ele alınması gerekmektedir. Borç yönetimini yürütürken ekonomik, mali ve siyasi tüm koşulların bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu koşullar borç idaresinin kısıtlarını belirlemektedir. Diğer bir ifade ile borç yönetiminin bazı kısıtlar altında gerçekleştiği de unutulmamalıdır. Örneğin borçlanma işleminin kanunlarla gerçekleştiği bilinen bir gerçektir. Bu sebeple borçlanma alanında değişen koşullara uymayı sağlayacak bir mevzuata ulaşmak her zaman çok kolay olmamaktadır. Borçlanmaya gidilirken getirilen alt ve üst limitler de konjonktürel şartlara uyumda sorunlara neden olmaktadır. Diğer politika araçlarında olduğu gibi,

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

borçlanma politikası araçlarını uygularken ve belli amaçlara ulaşmak isterken diğer amaçlarla çatışmalar yaşanabilmektedir. Borçlanılan piyasa ve bu piyasaların derinliği borçlanma kararlarını ve başarısını etkileyen bir diğer unsur olmaktadır. Ülkede ekonomik ve siyasi anlamda yaşanan istikrar ya da istikrarsızlık halleri, finans piyasalarının entegrasyonun bir sonucu olarak ortaya çıkan beklenmedik gelişmeler borç yönetimi üzerinde ciddi etkiler doğurmaktadır. Bu ve buna benzer kısıtların sayısını arttırmak mümkündür. Bu sebeplerle borç yönetiminin performansını, bu kısıtları göz önüne alarak aldığı kararlardaki sonuçlarına göre değerlendirilmelidir.

Borç yönetim çerçevesi yöneticilerin devlet portföyündeki tahmini maliyetler ve riskler arasındaki değişimleri tanımlayabilmesine ve yönetebilmesine yardımcı olmalıdır. Bununla birlikte şartlı yükümlülüklerin ve piyasada pozisyon almanın riskleri de dikkate alınmalıdır (IMF&World Bank, 2002:38).

Bütçe şeffaflığı ve disiplini açısından şartlı yükümlülüklerin de devlet bütçesinde gösterilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan (Currie, 2002:7-8),

i. Borç gibi doğrudan yükümlülükler açısından toplam borç portföyünün merkezileştirilmesi ve gelecekteki tüm borç servisinin bütçe içinde gösterilmesi gerekmektedir.

ii. Sadece merkezi hükümete ait koşullu yükümlülüklerin değil, aynı zamanda KİT'lerin ve yerel yönetimlerin garanti verilen şartlı yükümlülükleri de bütçede gösterilmelidir.

Bunun sağlanması için;

- Sadece merkezi hükümetin değil, aynı zamanda yerel yönetimler, KİT'ler ve devlet bankaları vs kurumlara ait şartlı yükümlülüklerin tanımı, kaydı ve ifşası bütçede yer almalıdır.

- Her şartlı yükümlülüğün tahmini maliyeti de ayrıca kayda geçmelidir. Koşullu yükümlülükler genel olarak tahmini maliyetlerin net bugünkü değeri olarak kaydedilir. İtibari değeri ile kaydedilmemelidir.

- Tahmini maliyet veya ticari maliyet olarak bütçede yer alan şartlı yükümlülük kalemlerinin birer harcama olarak gösterilmesi gerekir.

- Devlet garantisinden yararlananlardan bu garantinin karşılığında bir yararlanma bedeli alınmalıdır. Bu bedel garantinin bütün maliyetini

karşılabilir veya karşılayamaz ancak bütçeleme ile beraber tahmini maliyetle beraber yapılan bu yardım (garanti) kalemini daha şeffaf hale getirir.

- Bazı durumlarda şartlı garantiler için özel amaçlı bir fon da oluşturulabilir. Bu fon, garanti bedelleri ve bütçeden ayrılan bir ödenekle finanse edilebilir.

iii. Şartlı yükümlülüklerin bütçede gösterilmesi, pratikte merkezi idare dışındaki diğer idarelere (KİT'ler, devlet bankaları, yerel yönetimler vs) bir devlet müdahalesi biçiminde uygulanmamalıdır. Çünkü bunun ahlaki değerleri zedeleme olasılığı vardır. Ancak bu, devletin şartlı yükümlülüklerle maruz kalmasını bir finansal risk değerlendirme egzersizi çerçevesinde değerlendirmesine mani değildir.

Tüm değerlendirmelerin ulaştığı ortak sonuç risk yönetimini kapsayacak şekilde oluşturulan ve modern borç yönetim tekniklerini içeren şeffaf bir borç yönetiminin sağlanmasıdır.

Modern bir borç yönetimi sürdürülebilir borçlanma stratejisinin temelini oluşturmaktadır. Sürdürülebilir bir borç düzeyinin yakalanması orta vadeli ve ayrıntılı bir borç stratejisinin ve bu stratejinin geliştirmeye çalıştığı dört hedefin var oluşuna bağlıdır. Bu hedefler (Morgan,2001,S.7);

- Devletin yıllık borçlanma ihtiyacının karşılanması,
- Borçlanma ve borç servisi maliyetlerinin düşürülmesi,
- Daha ölçülü ve sürdürülebilir bir borç yapısına ulaşılması ve bu yapının devamı,
- Gerek ulusal gerekse uluslar arası düzeyde piyasalara sürekli ve daha geniş girişlerin garanti edilmesi,

şeklinde sıralanabilir.

O sebeple borç yönetimini gerek yasal gerekse kurumsal anlamda daha rahat hareket eden, şeffaf ve etkin bir yapıya kavuşturacak unsurlardan biri de yönetimin özerklidir. Bu düzenlemelerin başarısı borç yönetiminin özerkliğine bağlıdır. Güçlü bir özerk borç yönetiminin oluşturulması için ise aşağıdaki önlemler alınmalıdır (Wheeler, 1996:1):

- Özerk borç yönetiminde kamu politikası ve ticari ilişkileri göz önüne alan bir yönetim çerçevesi

- Özerk borç yönetimi kuruluşu için açıkça belirlenmiş hedefler
- Para politikası ile borç yönetimi arasında ki yükümlülük ve hesap verilebilirlik ayrımının netleştirilmesi
- Borç yönetim politikası için güçlü bir stratejik çerçeve
- İyi dizayn edilmiş performans ölçüm ve risk yönetim sistemleri
- Ön, orta ve arka ofisleri birbirine bağlayan yönetim bilgi sistemleridir.

Özerk ve başarılı bir borç yönetimine ulaşmadaki en önemli araçlardan birisi de borç ofisi olmaktadır. Bu sebeplerle aşağıda borç ofisi uygulamaları ayrıntılarıyla incelenmeye çalışılacaktır.

II- Borç Yönetiminde Borç Ofisi Uygulamaları

Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülkede uygulanan borç ofisi uygulamaları, borç yönetiminde etkinliği sağlamada önemli birçok avantajı bünyesinde barındırmaktadır. Borç ofisi uygulaması ile borç idaresi risk yönetimini de kapsayacak şekilde borçlanma araçları, vade ve borçlanılan piyasalar yönünden daha sağlıklı karar vermesine katkıda bulunmaktadır. Borç ofisi uygulamalarının aşağıda da ifade etmeye çalışacağımız faydaları özerklik derecesine göre değişmekte ve ofisin yapılanma şekli borç yönetimini direkt olarak etkilemektedir.

A- Borç Ofisinin Tanımı ve Amaçları

Bir borç ofisi, devlet borcunun yönetilmesinden sorumlu politik alandan en azından bir dereceye kadar özerk (veya otonom) olan bir kurum olarak ifade edilebilir (Magnusson, 1999:2).

Borç ofisinin ardındaki genel felsefe borç yönetimi ve politikasında daha fazla verimlilik elde edebilmek için bu süreçlerin geleneksel kamu yönetimi ve aşırı bürokrasidan uzak tutulması ve böylece özel finans yönetimine benzer dinamik bir biçimde yapılandırılması gerekliliğidir. Bu yapı iki amaca yöneliktir. Bunlardan ilki hükümetin kamu borçlanma amaçlarını kısa vadeli iktisadi araçlar biçiminde kullanmasını sınırlandırmaktadır. İkincisi ise aktif operasyonlarla ilgili bürokratik sınırlamaların kaldırılarak borç yönetiminin profesyonelize edilmesine yardımcı olmaktadır. Burada dikkat edilemesi gereken husus borç politikası ile ilgili esas ve ilkeler hükümet tarafından belirlenirken bunun özerk borç

ofisi üzerinde sürekli bir baskı unsuru olarak kullanılmasını önlemeye yönelik düzenlemelerin gerekliliğidir (Delduque, 2000:35).

Borç politikası amaçları belirlenirken ofis yöneticilerinin de danışmanlığına başvurularak amaçlarla ilgili şeffaflık sağlanmalı gerekiyorsa amaç ve politikaların sağlanmasına yönelik yasal sınırlamalar (örneğin Maastricht kriterlerinde belirlendiği gibi) anayasa ile güvence altına alınmalıdır.

Başarılı bir borçlanma stratejisi geliştirmek için öncelikle bir borç veri bankası oluşturmak, ilgili istatistikleri yayımlamak ve son aşamada ilgili analizleri gerçekleştirmek gerekmektedir (DMFAS,2002:5). Bu amaçlara katkıyı sağlayan unsurlardan birisi de başarılı bir borç ofisi uygulamasıdır.

Borç ofisi hükümete borçlanma politikaları hakkında önerilerde bulunur. Borçlanma portföyünü yönetirken maliyetleri minimize ettiği kadar kabul edilebilir bir risk profili ile maksimum geri dönüşü sağlar. Tüm makroekonomik politikalar kadar maliye ve para politikası arasında ilişkiyi sağlar, Borç servisinin etkin hale getirir ve borç yönetiminde şeffaflığın artırılmasına yardımcı olur (Arikawe, 2001:38).

Bu kadar önemli roller üstlenen borç ofislerinde hem iyi bir teknik donanım hem de yetişmiş ve kalifiye işgücüne ihtiyaç duyar. Kalifiye işgücünü ofis bünyesinde çalıştırabilmek için ilave bir takım ayrıcalıkların tanınması da gündeme getirilebilir. Böylelikle ofis kısmen daha özerk bir yapıya da kavuşmuş olur.

Yapılan bu tür düzenlemelerle çalışanlarının devamlı olarak kendini yenilemeye çalıştığı ve verimliği yüksek elemanlardan oluşan bir ofis yapısına ulaşılmış olur.

Özetle borç ofisinin işleyişi aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesine yöneliktir (Delduque, 2000:38):

- Kamu borç yönetiminin parametrelerini şeffaflık ve güvenilirliği sağlayacak şekilde açık olarak tanımlamak,
- Kamu borcunu ekonomi politikasının diğer kararlarından ayırmak,
- Sınırları maliye bakanlığınca belirlenen profesyonel piyasa işlemleri ile maliyet minimizasyonu sağlamak.

Borç ofisi kamu borcunu analiz ederken bunu üç yönden gerçekleştirmelidir. Borç ofisi çalışanları uzmanlık alanlarına göre kamu borcunun ekonomik analizini, finansal analizini ve yasal analizini gerçekleştirmeli ve daha sonra bu üç analiz türü ofis bünyesinde bir araya getirilmelidir. Bu, kamu borcu analizinin inter disiplinler vecihesini ortaya koyacaktır. Bahsedilen bu üç analiz türünü ilgili alanlarda eğitim almış uzmanlar gerçekleştirecektir. Bu açıdan interdisipliner çalışma ile kastedilen uzmanların uzmanlık alanlarından vazgeçmeleri değil, her birinin kendi uzmanlık alanlarına ve bilgi birikimlerine dayanarak gerçekleştirdikleri analizlerin ofis bünyesinde konsolide edilmesidir (UNITAR, 2004).

Ayrıca borç ofisi kurulurken aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir (Kappagoda, 2004:6):

- Kamu borç yönetimi için açık hedefler belirlenmeli ve yetki devride bu çerçevede değerlendirilmeli,
- Kamu sektörü borçlanması on-lending ve kredi garantileri konusunda ve kredi performansının sürdürülebilirliğinin geliştirilmesi hususunda şeffaf bir kurumsal çerçeve ve bunun uygulamadaki karşılığı olarak açık yönetmelikler belirlenmeli,
- Hükümet, merkez bankası, KİT'ler ve karma ortaklıklar tarafından alınan dış borcun vade yapısı, ve toplamını takip edebilmek için etkin bir gözetim sistemi kurulmalı fakat kredi türleri ayrı veri tabanlarında kayıt altına alınmalı,
- Farklı kredi veri tabanlarını konsolide edecek ve politika yapıcılara vaktinde müdahale edebilmeleri için borç servisi problemleri ile ilgili erken uyarı verilerini sunacak bir Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) kurulmalı,
- Bir borçlanma politikası, yıllık ya da çok yıllık bir borçlanma planı ve bu planın portföy kontrolü ve borç sürdürülebilirliği analizi çerçevesinde uygulanmasını sağlayacak bir strateji formüle edilmeli,
- Kredi kullandırma, on-lending ve borç garantileri hususunda bunların etkin bir şekilde gözetiminin sağlanması için açık ilkelerin belirlenmeli ve hayata geçirilmeli,

- Borç ofisi, risk değerlendirme ve risk yönetimi konularıyla başa çıkabilecek bir kapasitede kurulmalıdır.

B-Borç Ofisinin Statüsü

Etkili bir borç yönetiminin iki temel unsuru; borç ofisinin organizasyonel yapısı ve yönetim bilgi sistemleridir. Borç yönetiminden sorumlu olan birimler ve bu birimlerin koordinasyon şekli ve düzeyi ne olursa olsun borç yönetiminin başarısını kolaylaştıran unsur borç ofisidir.

Borç ofisinin konumu ve özerklik derecesi merkeze bağlı ve adem-i merkezi bir yapıya sahip olup olmadığına göre değişmektedir. Merkezi bir örgütlenmede ya Maliye Bakanlığına, ya Merkez Bankasına bağlı ya da bir özerk bir kurum olarak örgütlenme söz konusu olmaktadır. Borç ofisi adem-i merkezi bir yapıya sahip olduğunda ise yukarıda bahsedilen fonksiyonlar ayrı ayrı kurumlar tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bu yapının sürdürülebilmesi için bilgi akışı ve yasal çerçevenin oturmuş olması gerekmektedir (UNCTAD, 2002:17-19). Bu bakımdan otoritenin farklı kurumlar arasında bölüşülmesi -asimetrik bilginin varlığı durumunda- ahlaki çözülmeye yol açabilir. Çünkü farklı kurumlar birbirlerinin faaliyetlerini tahkik edemez (Currie ve diğ., 2003:29). Bu da beraberinde bir takım olumsuz sonuçları doğurabilir.

Borç ofisinin kamu yönetimi hiyerarşisi içerisindeki yeri daha doğrusu bu ofisin Maliye Bakanlığına mı veya Merkez Bankasına mı bağlı olması gerektiği hususu önemli olmakla birlikte bu konuda genel ve tatmin edici bir cevap bulmak olanaksızdır. Çünkü bu, her ülkede fonksiyonların dağılımı, otoritenin devri ve yükümlülüklerin çeşitli bakanlık ve birimler arasında gruplandırılmasına göre farklılık gösterecektir (Husain, 1992:84).

Borç yönetimi ofisinin Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulması durumunda kurumsal düzenlemeler daha farklı olacaktır. Bu düzenlemeler aşağıdaki gibidir (Currie ve diğ., 2004:25-26);

- Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulacak olan bir borç yönetim ofisi Bakanını bir yazısıyla kurulabilir ve yasal düzenleme yapılmayabilir.
- Ofis, günlük operasyonlardan sorumlu olan bir üst yönetici veya genel müdür tarafından yönetilmelidir. Ofis zaten bakanlık bünyesinde olduğu için ayrıca bir yönetim kuruluna gerek yoktur.

Fakat daha sonra ofis işlemlerinin teknik kalitesinin artırılabilmesi amacıyla bir danışma kurulu oluşturulabilir.

- Borç ofisinin üst yöneticisine konusunda uzmanlaşmış personelden oluşan komiteler yardımcı olmaktadır. Stratejik komite, yönetim komitesi, veya denetim komitesi gibi isimlerle kurulabilecek olan bu komitelerin çalışanları ofis personelinden veya hükümet ve/veya özel sektör çalışanlarından oluşabilir.
- Bakanlık bünyesinde oluşturulan borç ofisinin performansının ölçülmesinde genellikle belirlenmiş resmi bir mekanizma yoktur ve tipik olarak da benchmarking oluşturulmamıştır. Fakat bu kurumlar orta vadede yine de bir stratejik benchmark oluşturmalarıdır. Swap piyasasına girişi olmayan veya borç büyüklüğü açısından iç piyasası yeterince gelişmemiş olan geçiş ekonomileri ve gelişmekte olan ülkeler açısından geçiş ancak yeni borç sürümü ile mümkündür. Bu durumda stratejik benchmark uzun vade için oluşturulabilir.
- Bakanlık bünyesinde oluşturulmuş ofislerde personelin faaliyetlerinin şeffaflığı ve hesap verilebilirliğin sağlanması için genelde performans ölçümü ve/veya taktik benchmarkların kullanılmasını içermeyen çeşitli türden prosedürler konmuştur. Bu prosedürler, orta ofisin kontrol fonksiyonlarının genişletilemesini, düzenli bir şekilde maliye bakanına raporlar sunulmasını, yıllık olarak parlamentoya raporlar sunulmasını, parlamento gözetimi ile iç ve dış denetime tabi olmasını ve düzenli olarak raporların kamuoyuna yayımlanmasını içermektedir.
- Maliye Bakanlığı bünyesinde borç ofisi oluşturan ülkeler borç yönetimi fonksiyonlarının güçlendirilmesi ve konsolide edilmesinin borç yönetiminde uzmanlaşmış bir tek birim ile gerçekleştirilmesi üzerinde durmaktadırlar.

Borç ofisinin Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulması durumunda profesyonel borç yönetimi fonksiyonu ile özerkliğin aynı anda gerçekleştirilebilmesi çok zor olması gibi bir dezavantaj söz konusu olur. Ancak bakanlık bünyesinde oluşturulan bir borç ofisi profesyonellik ve performansın getirilerinden yararlanmak için önemli bir adımdır (UNITAR, 1999:9).

Genellikle Maliye Bakanlığınca oluşturulan iyi tanımlanmış politikalar dahilinde hareket etmelerine rağmen otonom bir borç ofisinin kurulması mali, parasal ve borç yönetimi politikalarının birbirinden ayrılmasına sebep olur (Hanif, 2002:52).

Bunlara ilave olarak özerk borç ofisinin ve borç otoritesinin mevcut olduğu ülkelerde periyodik olarak gerçekleşen toplam ulusal borçlanma miktarı tek merkezde kaydedilir ve bu miktar daha kolay bir şekilde belirlenebilir. Bu ülkelerde toplam ulusal borçluluk durumu çok fazla zorluk çekilmeden belirlenebilir. Ayrıca bu her türlü yükümlülüğü konsolide edeceği için borç servisinin daha kolay gerçekleştirilmesine de katkıda bulunur. Son olarak gelecekteki borçlanmaya yönelik planlamaya da ışık tutar (Agarwal, 2001:9).

Bu sebeplerle borç ofisinin özerk bir yapıda olması borçlanma politikalarının diğer politka araçlarının baskısından kurtulması adına daha rasyonel bir yapılandırma şekli olarak karşımıza çıkar.

Ancak belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus, statüsü ve hiyerarşideki rolü ne olursa olsun borç yöneticisinin konumudur. Statüsü ve hiyerarşideki rolü ne olursa olsun borç yöneticisi, bütçe sürecinde mutlaka yer almalı ve bilgi ve deneyimlerinden yararlanılmalıdır. Çünkü borcun ve faiz ödemelerinin büyüklüğü bütçe açığı üzerinde anahtar bir rol oynarlar. Borç yöneticisinin bütçe sürecine yapacağı en önemli makro iktisadi katkı ise borçların sürdürülebilirliği analizi ile olacaktır.

Yönetici mevcut maliye politikasının sürdürülmesi durumunda borç ve faiz ödemelerinin orta ve uzun vadeli sonuçlarını hesap ederek mevcut durumda alternatif borçlanma stratejilerinin ve farklı faiz oranı seneryolarının uygulanabilirliği hususunda görüş bildirecektir. Bu simülasyonlardan kaynaklanan borç ve faiz ödemeleri GSYİH'nın bir oranı cinsinden hesaplanacaktır. Bu oranlardan herhangi birinde veya her ikisinde birden görülecek olan herhangi bir ani tırmanma kesinlikle sürdürülemez nitelikte olacaktır. Tam da bu aşamada borç yöneticisinin görevi bu bilgileri bütçe yöneticisinin ve gerektiğinde Maliye Bakanının dikkatine sunmaktır (UNITAR, 1999:10-11).

Görüldüğü gibi borç ofisinin Maliye Bakanlığı bünyesi içinde yapılandırılması etkin işleyişine katkı sağlamaktadır.

C- Borç Ofisi ve Özerklik

Borç ofisinin özerkliği borç yönetiminin başarısını arttıran unsurlardan biridir. Ancak buradaki “özerklik” kavramı örneğin Merkez Bankasının sahip olduğu özerklik nosyonu ile karıştırılmamalıdır. Şöyle ki, bu iki farklı “özerklik” esasen kavram hakkında geliştirilen iki yaklaşımı temsil etmektedir. Bu yaklaşımlardan ilki ilgili politika alanının amaç ve hedeflerinin ve bu amaçlara ulaşmada kullanılacak araçların tamamen sorumlu özerk kuruluş tarafından belirlenmesi gerektiğini ileri süren ve “amaç özerkliği” olarak tanımlanan yaklaşımdır ki Merkez Bankasının kuruluşunun arkasındaki mantık bu yaklaşımdan esinlenerek oluşturulmuştur. Diğer yaklaşım ise kısaca “araç özerkliği” olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda ilgili politika alanının temel amaç ve hedefleri sorumlu özerk kuruluşun danışmanlığında hükümet tarafından belirlenmekte bu amaç ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak araçları ise özerk kuruluş belirlemekte ve tanımlamaktadır. Burada kuruluşun özerkliği araç seçimi ve bu araçların tek elden kullanımı süreci ile sınırlıdır.

Borç yönetiminin hesap verilebilirliği hususunda yapılacak kurumsal düzenlemeler elbette ki ofisin sahip olduğu özerklik düzeyi ile yakından ilgilidir. Bu bakımdan ofisin Maliye Bakanlığı bünyesinde veya özerk olması ilgili kurumsal düzenlemeleri de etkileyecektir. Şayet maliye bakanı özerk borç yönetimi ofisine yetki devrinde bulunacaksa aşağıdaki kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekecektir (Currie ve diğ., 2002:24).

- Özerk borç ofisi; yasal yapı kayıtlama prosedürü ve organizasyon yapısını belirleyen bir kanunla kurulmalıdır. Örneğin bu ofis Avusturya ve Portekiz’de olduğu gibi şirket statüsünde veya İsveç ve İrlanda’da olduğu gibi kamu sektörü kuruluşu olarak yapılandırılabilir.
- Özerk borç ofisi aynı zamanda yönetim kurulunun (veya danışma kurulunun) başkanı da olan bir üst yönetici veya genel müdür tarafından yönetilmelidir. Bu genel müdür doğrudan Maliye Bakanına karşı sorumlu olmalıdır. Yönetim kurulu üyelerinin tamamı hükümet tarafından atanabileceği gibi, atanmışların yanı sıra özel kurumların temsilcilerine de yönetim kurulunda yer verilebilir.

- Takip edilecek genel stratejiye ek olarak kurum riskini daha çok azaltmak için, hükümetin ofisin performansını değerlendirilmesi için ofis için bir “benchmark” tanımlanabilir. Borç ofisinin kurulmasındaki mantık, maliyetlerden tasarrufa gitmek olduğu için bu ofisler tipik olarak ve aktif bir şekilde ticaret yaparlar. Bu tür faaliyetleri dolayısıyla parlamento bu ofislerin hesap verilebilirliğini genişletme ihtiyacı ile bunların performansının değerlendirilebilmesi açısından bir tedbirler çerçevesine ihtiyaç duyar. Bunu sağlamak için taktik benchmarklar belirlenir ve böylece borç portföyü ile benchmarkların karşılaştırılması suretiyle performans denetimi gerçekleştirilmiş olur. Bu benchmarklar genellikle stratejik risk analizi ve riskin üst ve alt limitlerini ihtiva eder.
- Ofisin tuttuğu hesaplara ilgili mali şeffaflığın geliştirilmesi açısından ofis bünyesinde bir denetim ünitesi kurulabilir ve bu ünite de ofisin hesap ve değerlerini gözetip kontrol eden ve tüm finansal yapının ortak bir standartta denetlenmesiye görevli ve ofisten ayrı bir kuruluş olarak organize edilmiş bir denetim komitesinin denetimine tabi tutulabilir.
- Hükümet ve Merkez Bankası ile ofis arasındaki koordinasyon ise komiteler yoluyla sağlanacaktır.
- Son olarak ofisin kurumsal yapısı bir bağımsız risk kontrol ünitesi ve bir iç denetim ünitesi ile tanımlanabilir.

Borç ofisinin konumu ve özerklik derecesi kadar önemli olan bir diğer unsur borç ofislerinin etkin çalışabilmesini sağlayacak idari tanımlamalar ve dökümanlardır. Bu nedenle borç ofisinin etkinliğini arttıracak olan idari tanımlamaların ve dökümanların incelenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

D- Borç Ofisinin Temel İdari Dökümanları

Her şeyden önce borç ofisi açıkça belirlenmiş fonksiyonlara ve bunların yanı sıra çalışmak için gerekli yeteneklere sahip olmalıdır. Bunun için ilgili iş tanımlarının ve yetkilerin deneme sürelerinin de içerildiği eğitim gereklilikleri veya gerekli yeni görevlilerin sıralandığı bir liste hazırlanmalıdır. Böylece bu çalışmanın sonucunda tanımlanmış fonksiyonlarla mevcut personelin uyumu denetlenecek ve belki de yeni

personel alımına ve/veya hizmet içi eğitim programlarına gerek duyulduğu ortaya çıkacaktır. Bunların yanı sıra borç ofisinin verimli çalışması için gerekli olan temel idari dökümanlarında hazırlanması gerekmektedir. Bu dökümanlar (UNCTAD, 2002:9-10):

- Borç ofisinin çeşitli yükümlülük ve fonksiyonlarının detaylı bir tarifini içeren “**fonksiyonlar el kitabı**”
- Bilgi akışının detaylı tarifini içeren “**prosedürler el kitabı**”
- Borç ofisi için bir “**organizasyonel şema**”
- Her görevli için “**bir iş tanımı**” şeklindedir.

Borç ofisinin temel idari dökümanlarından sonra incelenmesi gereken bir diğer husus borç ofisinin bölümleri olmaktadır. Borç ofisinin bölümlerinin ortaya konulması temel idari dökümanlara ortaya konan unsurların hayata geçirilmesi anlamına da gelmektedir.

E- Borç Ofisinin Bölümleri

Borç ofisleri ön ofis, orta ofis ve arka ofis olarak ayrılmıştır. Bu ofislerin her biri önceden tanımlanan görevleri yerine getirerek borçlanma sürecinin başarıyla tamamlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Bunlardan ön ofis dış borç müzakereleri ve iç borç ihalelerini içerecek biçimde bütün fonlama işlemlerinden sorumludur. Ön ofis çalışanları bu süreçte borç ofisinin üst düzey yönetiminin koyduğu risk parametrelerini hesaba katarak en verimli fonlama maliyetlerine ulaşmaya çalışır. Orta ofis, üst yönetimin bir borç yönetim stratejisi seçmesini sağlayacak analitik fonksiyonları yerine getirir; aynı zamanda seçilen strateji ve konulan risk limitleri bağlamında ön ofisin performansını gözetir. (Bu iki yükümlülük bazen iki ayrı alt birim tarafından yerine getirilir. Arka ofis işlem onayları, uzlaşmaları ve ödemeleri yönetir ve yeni sözleşmelerin, ödemelerin, geri ödemelerin, borç yapılandırmanın, on-lending vb işlemlerin kayıtlarını tutar ve günceller (World Bank, 2001:51). Görevleri özet olarak ifade edilen bu ofisler aşağıda sırasıyla incelenmeye çalışılacaktır.

1- Ön Ofis

Ön ofisin görevleri en özet ifadeyle, borçlanma ile ilgili önceden onaylanmış borçlanma planına dayanarak iç ve dış borçlanma ile ilgili

önemli kararları almaktır. Bu ofis aynı zamanda garanti ve riske karşı korunma operasyonları ve türev işlemlerle ilgilenmelidir (UNITAR, 2004:7).

Ön ofisin en önemli görevi, yatırımcılar ve bankacılar ile yakın ilişki kurarak nakit yönetimi çerçevesinde borçlanılacak enstrümanın türüne, vadesine ve yapısına karar vermektir. Bu ofis, doğrudan piyasa işlemlerinin içinde olacağından çalışan kişilerin, piyasayı yakından takip edebilecek, gerekli yorum ve analizleri süratle yapabilecek yetenekteki uzmanlardan oluşması gerekmektedir. Diğer taraftan ön ofisin teknik alt yapısının piyasaları izleyebilecek teknolojik yeterlilikte olması da oldukça önemlidir. Bir başka konu ise ön ofisin iç borç ve dış borç olmak üzere iki farklı birime ayrılması yerine devletin borçlarının tek bir birim tarafından yürütülmesidir. Piyasaların içiçe girdiği, yatırımcı tabanının ayrıştırılmadığı özellikle gelişmekte olan ülkelerde, borçlanmayı iç ve dış borç olarak ayrıştırmak, piyasalardaki asimetric bilgi dağılımı nedeniyle yatırımcılara yüksek karlar tanıyan arbitraj imkanı vermektен öteye gitmemektedir. Diğer taraftan dış piyasalarda yurtiçi bankalara, iç piyasalarda ise yurtdışı yatırımlara kağıt satıldığı da bilinen bir durumdur. Ön ofis, orta ofisin bilgileri ışığında borçlanma yapısı ve çeşidi konusunda karar veren birimdir. Burada önemli olan husus, ön ofis ile orta ofisin birbirleri ile uyum içinde çalışmalarındır. Ön ve orta ofis arasındaki koordinasyon sayesinde, borçlanma araçlarının seçiminde alınacak kararlar kolaylaşmakta ve borç yönetiminin etkinliği artmaktadır (Ateş, 2002:10-11).

2- Orta Ofis

Orta ofisin temel amacı stratejik borç yönetimi ile risk gözetim ve kontrolü için gerekli olan analitik çalışmaların yapılmasıdır. Bu analiz üst yönetime bir borç yönetim stratejisi seçerken maliyet ve risk çatışmaları ile diğer faktörleri, örneğin iç borç piyasasının geliştirilmesini, değerlendirme olanağı verir. Bu ofis aynı zamanda ön ofisin seçilen strateji ve konan risk limitlerine, örneğin spesifik benchmarklardan izin verilebilir sapma derecesine, uyup uymadığını gözetir (World Bank, 2001:60). Diğer bir ifade ile orta ofis portföy analizlerini üstlenmeli borçlanma seneryoları geliştirilmeli ve gerçekleşen borç göstergelerini önceden üzerinde uzlaşılan benchmarklarla kıyaslamalıdır (Kappagoda, 2004:7).

Orta ofisin gerçekleştirdiği risk değerlemesi tüm kamu borç portföyüyle ilgilidir, iç/dış borç ayırımı yoktur. İç ve dış borcun birlikte risk

değerlendirmesini yapacak bu birim, borçlanma performansına yönelik olarak bir takım çalışmalar yapacak ve borçlanma performansı çerçevesinde ön ofisler tarafından gerçekleştirilen işlemlerle ilgili analiz ve raporlamaları da gerçekleştirecektir (Öztrak, 2004) .

Çoğu ülke uygulamasında risk yönetim fonksiyonu orta ofisin altında ayrı bir birim tarafından yürütülmektedir. Yine birçok ülke uygulamasında, orta ofis tarafından risk yönetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi, ön ve arka ofisteki birimlere yaptırımın sağlanabilmesi için orta ofisin başındaki yöneticilere daha fazla yetki verilerek daha üst düzeyde tutulmaktadır (Pehlivan, 2003:393) .

Yine ön ve arka ofisleri henüz kurulmamış olsa bile bu birimlerin fonksiyonları borç yönetiminden sorumlu olan diğer devlet kuruluşlarınca yerine getirilebilecekleri halde orta ofis için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu sebeplerledir ki orta ofis diğer ofislerden ayrı tutulmaktadır (UNITAR, 2002:16).

Diğer bir ifade ile orta ofis bu yapılanma içerisinde en kritik role sahiptir.

3- Arka Ofis

Arka ofisin hedefi borç portföyünün yüksek kalitede ve güncellenmiş bir veri tabanını oluşturmaktır. Bu; politika analizi, borç servisi ve hesaplama için gerekli verilere ulaşılabilirliği sağlar. Arka ofisin birincil yükümlülükleri aşağıda sayıldığı gibidir (World Bank, 2001:64).

- Merkezi hükümet kredileri, hazine garantileri, ve şartlı yükümlülüklerin kaydını tutmak,
- Veri tabanını güncellemek amacıyla kayıtlı kredilerin ödenemesini gözetmek,
- Borç servisinin zamanında ve hızlı gerçekleşmesini sağlamak için zamansal projeksiyonlar sağlamak,
- Bir borç veri tabanını oluşturup sürdürmek,
- Borçla ilgili bilgileri tasdik etmektir. Şeffaf ve güncel bir bilgi akışının sağlanabilmesi için arka ofis fonksiyonları ön ve orta ofis fonksiyonları ile koordineli olmalıdır. Arka ofis ülkenin borç

politikasının formülasyonu sürecine esas oluşturacak konsolide raporlar oluşturabilmelidir.

Bu üç ofis birbirine bağımlı olacak ve şeffaflık ve hesap verebilirlik için karşılıklı olarak bir fren ve denge ortamı oluşturacaklardır (UNITAR, 2002:15).

Yukarıda belirtilen borç ofisi birimlerinin yaptıkları katkılar da göz önüne alındığında borç ofisini de içerecek olan bir borç idaresi sistemi kurulmasının gerekliliği kendilğinden ortaya çıkmaktadır. Bu sistem şu unsurları içermelidir: Amortizasyon planları, farklı kredilerin vade ve şartları, risk analizi, geri ödeme için gelir projeksiyonları (Asian Development Bank, 2000:3).

Sistem aynı zamanda muhtemel riskleri ve ülkenin geri ödeme yeteneğine dayanan borç profilinin doğruluğunun benchmarklarını da içermelidir. Bu sistem ayrıca borç yönetimi sisteminin kuruluşunda uluslararası düzeyde kabul edilebilir muhasebe standartlarının kullanılmasını da garanti etmelidir.

Borç ofisinin bu üçlü yapılanmasını kapsayacak şekilde borç yönetiminin fonksiyonları, politika, regülasyon, kaynak, kayıt, analitik, kontrol ve işlem fonksiyonlarıdır. Bunların ilk üçü idari borç yönetimi olarak adlandırabileceğimiz sürecin parçalarıdır. Diğer dört fonksiyon ise operasyonel borç yönetiminin parçaları olarak değerlendirilebilir. Borç yönetimine ilişkin ideal bir kurumsal çerçevenin baş aktörü borç ofisi olmaktadır.

Etkili bir borç yönetimini sağlamada borç ofisine destek sağlayacak ve borç ofisinin başarısını sağlayacak olan unsurlardan biri olan borç yönetimi bilgi sistemi ofisle birlikte değerlendirilmesi gereken ve en az ofis yapılanması kadar üzerinde durulması gereken bir unsur olmaktadır. Bu nedenle aşağıda borç yönetimi bilgi sistemi hakkında bilgi verilmektedir.

F- Borç Yönetimi Bilgi Sistemi

Borç ofisinin başarısını etkileyen bir diğer unsur “Borç Yönetimi Bilgi Sistemi”dir. Borç kayıtlarının daha hızlı bir şekilde takip edilip güncellenmesi ve olası farklı durumlarda borç yapısının nasıl etkilenebileceğinin öngörülenmesine yönelik hipotetik (sanal) çalışmaların hayati öneme haiz olması açısından borç yönetiminde bilgisayar ve bilgi

sistemleri çok büyük bir öneme sahiptir. Ayrıca borç yönetim sistemi ademi merkezileştirilmiş ise farklı aktörlerin daha hızlı ve verimli bir şekilde iletişim kurmaları için de modern teknolojinin kullanımı gereklidir. Günümüzdeki eğilim bu alandaki teknik yardım sunan önemli servis sağlayıcılardan elde edilebilecek bir yazılım paketinin kurulmasının tavsiye edilmesi yönündedir. Tabii bu sistemin sağlıklı yürüyebilmesi içinde bilgisayar uzmanlarının istihdam edilmesi elzemdir (UNCTAD, 2002:11-12). Bu sebeplerle hem gelişmiş ülkeler hem de az gelişmiş ülkelerde teknolojinin imkânlarından sonuna kadar faydalanılmaya çalışılmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde uluslararası finans kuruluşlarının desteğiyle de olsa bilgisayar ve bilgi sistemleri oluşturulmaktadır. Böylelikle içinde bulunulan durum ve buna bağlı olarak alınacak kararlar daha gerçekçi olabilmektedir.

Sonuç

Borç yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bu yapılandırma içerisinde yer alan borç ofisi uygulaması son dönemde giderek önemi artan ve daha fazla tartışılan konular arasında yer almaya başlamıştır. Borç yönetimi içerisinde risk yönetimi çok önemli bir yere sahip olmuştur. İlave olarak borçlanılacak piyasaların seçimi ve borçlanmaya ilişkin kayıtların doğru, anlaşılır ve konsolide edilmiş bir şekilde kaydı yönetimde başarıyı tamamlayan unsurlar haline gelmiştir. Şeffaflık ve mali disiplin hedefleri ile uyumlu bir borçlanma politikası olmazsa olmaz hedefler arasında yer almaya başlamıştır. Çalışmamızda ayrıntılarıyla ifade etmeye çalıştığımız borç ofisleri geçmişten buyana kısmen uygulanan bütün bu çabaları sistematik bir şekilde bir araya getirmiştir. Borç ofisleri yoluyla borç yönetimi ekonomik dinamiklere daha uyumlu hale gelmeye başlamıştır

Borç yönetiminin hangi otoriteye bağlı olacağı, amaç özerkliği şeklinde olmasa da araç özerkliğine sahip olması başarısını arttıran unsurlar arasındadır. Borç yönetiminde başarının sağlanabilmesi için borç ofislerinin tek başına yeterli olacağını düşünmek çok doğru olmayacaktır. Borç ofisi amaç ve araçlarının diğer yasal ve kurumsal önlemlerle desteklenmesi gerekmektedir. Yapılan düzenlemeler de mevzuat anlamında var olan dağınıklık ortadan kaldırılmasına özel bir önem verilmelidir. Eğer kurulan borç ofisleri bağımsız bir şekilde hareket edebilecek şekilde yeniden yapılandırılırsa aldığı kararlar rasyonel hale gelecek ve mali kaygılar siyasi kaygıların önüne geçmiş olacaktır.

Mali disiplinin tesis edilmesinde borç ofisinin yapılandırması kadar bu kararları uygulayacak personelin niteliği ve sayısı da önemli olmaktadır. Borç ofisinde çalışan uzman sayısının artırılması, bu uzmanların zaman zaman eğitim programlarına tabi tutularak güncel gelişmeler hakkında bilgilendirilmeleri de ofisin etkin işleyişine katkıda bulunacaktır.

Borç yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kurulan borç ofisleri borç yönetiminde yeniden yapılandırma için atılmış ciddi bir adım olmaktadır. Çünkü geçmişte yapılan düzenlemelerle ihmal edilen risk yönetimi başta olmak üzere, borçlanmalar ve bu borçlanmalarla ilgili kayıt ve kontrole ilişkin pek çok aksaklığın giderildiği bu yapılandırma gerçekleşmekte ve bu sayede kısmen de olsa borçlanmanın sınırlandırılması imkanına kavuşulmaktadır. Sıralanan tüm bu faydaları sebebiyle borç ofisleri giderek daha fazla ülkede uygulanmaya çalışılmaktadır. Bunu başlıca nedenleri arasında kamu borçlanmasında denetimi etkinleştirmek, finansman açıklarını azaltacak şekilde borçlanma tekniklerini mümkün olan en rasyonel şekilde kullanmak, mali disiplinin tesisine katkıda bulunmak ve mali şeffaflığı arttırmak sayılabilir.

Kaynakça

ADB, Technical Assistance (Cofinanced By The Government Of Switzerland) To The Kingdom Of Thailand For Capacity Building In The Public Debt Management Office Of The Ministry Of Finance, December 1999, Asian Development Bank, R1-00, 3 January 2000, s.3.

Akin Arikawe, The Emergence And Challenges Of Nigeria's Debt Management Office, United Nations Conference On Trade And Development Proceedings Of The Third Inter-Regional Debt Management Conference Geneva, 3-6 December 2001,

DMFAS Annual Report 2002, UNCTAD/GDS/DMFAS/2003/1, UNITED NATIONS New York and Geneva, 2003, s.5

Elizabeth Currie, Jean-Jacques Dethier and Eriko Togo, Institutional Arrangements for Public Debt Management, WorldBank, Policy Research Working Paper:3021, April 2003. s.29.

Elizabeth Currie, Jean-Jacques Dethier and Eriko Togo, Public Debt Management Institutions. Recent Trends in OECD and EU Accession Countries, June 1, 2002, Draft, s.25-26. Erişim: 18.09.2004. www.icqfm.org/downloads/DMOPaper6302Draft.pdf.

Elizabeth Currie, The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities,

WorldBank, January 2002, s.7-8.,Erişim:26.04.2004,
www.worldbank.org./pdm/pdf/currie_cl.pdf.

Faik Öztrak, Borçlanma Yasası'nın Tanıtımı Amacıyla ve Ekonomi Muhabirleri Derneği'nin İşbirliğiyle Düzenlenen Bilgilendirme Toplantısındaki Konuşma Metni,

Graeme Wheeler, New Zealand's Experience With Autonomous Sovereign Debt Management, New Zealand Debt Management Office, November 1996, s.1.

Gürkan Ateş, Borç Yönetimi Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma, Hazine Müsteşarlığı, Mayıs 2002,s.10-11.

In The Legal Aspects Of Debt And Financial Management, Institutional Framework For Public Sector Borrowing, UNITAR Training Programmes, Document No. 17, Geneva, October 2002,s.16.

International Monetary Found And World Bank,a.g.e.(2002), s.38.

Ishrat Husain "Organizing for Efficient Debt Management" in Managing External Debt in Developing Countnres Proceedings of a Joint Seminar, Jeddah, May 1990 (Ed: Thomas M. Klein), World Bank Discussion Papers 155,1992,s.84.

Jonathas Delduque Jr, The Concept of Independence As Applied to Public Debt Management, The George Washington University, School of Business and Public Management The Institute of Brazilian Business and Management Issues XII Minerva Program, Washington DC, Fall 2000, s.35.

Muana Morgan, Domestic Debt Developments In Jameica, Presentation At The 1st Regional Workshop On Developing Government Bond Markets İn Latin America, June 11-13, 2001, Rio De Janeiro, Brazil.

Muhammad Nadeem.Hanif, "Public Debt Management", The Journal December 2002,s.52.

Nihal Kappagoda, Best Practices and Key Analytical Functions for Public Debt Management, UNITAR Best Practices Series No:6, 2004, s.6.

PEHLİVAN, Nilgün., "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", 18.Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri Beklentiler), 12-16 Mayıs 2003, Girne, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma Uygulama Merkezi Yayın No:16.

The "Building Blocks" of Effective Govenment Debt Management, Paper Written Following a UNITAR Sub-Regional Workshop on Effective National Debt Management for Eastern and Southern African Nations

(Harare – Zimbabwe, 20 to 24 September 1999), Document No. 8, Geneva, December 1999,s.9

The World Bank, Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa, Public Debt Management, Cash Management, and Domestic Debt Market Development, Case Study, Tanzania, July 2001, s.51.

Tomas Magnusson, Legal Arrangements For A Debt Office, The Swedish National Debt Office, June 1999, s.2.

UNCTAD, The DMFAS Programme Effective Debt Management, UNCTAD/GID/DMS/15/ Rev.1, s.8.

UNCTAD, Role and Organization of a Debt Office, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GDS/DMFAS/2 United Nations, New York and Geneva,2002.s.17-19.

UNITAR, Debt and Financial Management (Legal Aspects), Training Package, Chapter II.2: Introduction to Main Economic, Fiscal, and Legal Issues of Debt Management, Erişim:06.07.2004, http://www.unitar.org/dfm/Resource_Center/TrainingPackage/TP2/Ch2/4interdiscip.htm,

UNITAR; Best Practices and Key Analytical Functions for Public Debt Management, Best Practices Series No:6, 2004, s.7.

Winad Agarwal, Best Practices in the Field of External Borrowing, UNITAR Best Practices Series No: 1, August 2001, Geneva, s.9.

World Bank, Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa The World Bank Public Debt Management, Public Debt Management, Cash Management and Domestic Debt Market Development Tanzania, June 2001, s.60.

www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/oztrak_emd_20020501.htm.

GLOBAL ÇEVRE VERGİLERİNİN KALKINMA AMAÇLI UYGULANABİLİRLİĞİ*

Naci Tolga SARUÇ*

Giriş

Dünya üzerindeki mutlak fakirliğe, açlığa ve önemli hastalıklara (HIV/AIDS ve malarya gibi) karşı mücadele etmek global kamusal maldır. Küreselleşmenin sonucu olarak daha önce yerel ve ulusal olan birçok kamu malları sınır ötesi negatif ve pozitif dışsallıklar yaymaya başlamış ve uluslararası hal almıştır. Kaul (2005) belirli global kamu mallarının yeterince sunulmaması nedeniyle oluşan negatif etkileri azaltmayı denemek yerine, global kamu mallarının yeterince sağlanabilmesi için yatırım yapılmasının (örneğin; gelişen ülkelerde mutlak yoksulluğu azaltmak gibi) daha etkili olduğunu belirtmiştir. Belirli bir ülkede aşırı yoksulluğun ve önemli hastalıkların yok edilmesinin yararı sadece o ülkenin kendisine değil, komşu ülkelere ve diğer ülkelere de yayılacaktır. Bu durumda, her ülke tarafından kamu mallarının ulusal bazda üretilmesi yeterli olmayacak ve uluslararası işbirliğine ihtiyaç duyulacaktır¹. Kısmen bu durumun farkına varılmasının sonucu olarak, kısmen de iyi niyetten (altruistic motivation) zengin ülkeler Resmi Kalkınma Yardımı (Official Development Aid, ODA) adlı bir mekanizma ile yoksulluğu azaltmaya yardımcı olmaya çalışmaktadırlar. Ancak birçok uzman, zengin ülkelerin ODA dağılımını ve yapılanları yeterli bulmayarak eleştirmektedir. Dünyada aşırı yoksulluğa karşı savaşmanın öneminin farkına varılması ile dünya liderleri Binyıl Kalkınma Hedefleri'ni (Millenium Development Goals, MDGs) Eylül 2000'de belirlemişlerdir. Birleşmiş Milletler Genel Meclisi, kalkınma amaçlı bazı objektif kriterleri içeren ve 2015'e kadar bunların sağlanmasını öngören

* 19-20 Ekim 2007 tarihinde First International Conference of the University's Centre for Sustainable Development University of National and World Economy Sofya, Bulgaristan'da sunulan çalışmanın Türkçe düzenlenmiş halidir. Soru ve yorumlarıyla katkıda bulunan katılımcılara teşekkür ederim.

* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

¹ Küresel kamusal mallar ile kalkınma arasında bağlantılar ve küresel kamusal malların finansmanı konusunda ayrıntılı bir çalışma için bakınız; *Kirmanoglu, Yılmaz ve Susam* (2006).

MDGs'i kabul etmiştir². Binyıl deklarasyonunda 8 amaç bulunmaktadır. Bunlar; i) aşırı yoksulluğun ve açlığın geliri günlük 1 doların altında bulunan insanların oranının yarıya indirilmesi ile azaltılması, ii) evrensel olarak ilköğretim eğitiminin kazandırılması, iii) Tercihen 2005 yılına kadar ilköğretim ve ortaöğretimde cinsiyet eşitsizliklerinin yok edilerek kadınların güçlendirilmesi, tüm eğitim seviyelerinde ise 2015 yılından daha geç olmamak üzere cinsiyet eşitliklerinin desteklenmesi, iv) 5 yaş altındaki çocuklardaki ölüm oranının azaltılması, v) Hamilelerde ölüm oranının dörtte üç oranında azaltılarak hamile sağlığının artırılması, vi) HIV/AIDS, Malarya gibi hastalıklarla savaşılması, vii) çevresel sürdürülebilirliği temin etmek, örneğin; sağlıklı içme suyuna erişemeyen insanların sayısının yarıya indirilmesi ve temel sağlık önlemlerinin 2015 yılına kadar alınması, viii) kalkınma amaçlı evrensel ortaklıklar geliştirilmesi. Net kalkınma hedefleri belirleyen bu deklarasyon 189 ülke tarafından imzalanmıştır³. Kaul (2005) MDGs'nin ülkelerin fakir ülkelere yardımları ve onların kalkınması için belirlenmiş politikaların sürdürülebilir olmadığını ve yeni düzenlemelere ihtiyaç bulunduğunu fark ettiklerini gösterdiğini belirtmiştir. Bir ülkedeki aşırı yoksulluk diğer ülkeleri etkileyebilmektedir; yani aşırı yoksulluğun uluslararası negatif dışsal etkileri bulunabilmektedir. Bunlar; devletlerin başarısız olma riski, politik kargaşa ve çatışmaların kötüleşmesi, bulaşıcı hastalıkların yayılması, ticaret ve yatırım akışının kesilmesidir (Kaul 2005: 8). Ancak, bedavacılık sorunundan dolayı, uluslararası işbirliği ve aşırı yoksulluğun yok edilmesi için yapılan yardımlar yetersiz kalmaktadır. Binyıl kalkınma hedeflerine ulaşabilmek için önemli miktarda ilave finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Birçok çalışma, 2015 yılına kadar bu hedeflere ulaşabilmek için ODA'nın 50 milyar \$ (neredeyse Kalkınma Yardımı Komitesi, Development Assistance Committee, DAC⁴, tarafından şu an harcanan para kadar) artırılması gerektiğini göstermiştir. Son zamanlarda ODA artırılarak 2005 yılında bu zamana kadar en yüksek rakam olan \$106.8 milyar dolar tutarına ulaşmıştır. Ancak, artışın asıl nedeni borç hafifletilmesi

² Ayrıntılı bilgi için bakınız http://milleniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp ve <http://www.developmentgoals.org>

³ Bakınız (<http://www.un.org.millennium/declarationares552e.htm>).

⁴ Kalkınma Yardımı Komitesi Üye Ülkeler: Avustralya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Kanada, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, ABD.

hibeleridir (bknz. 2005 yılı için son ODA dataları⁵). ODA 2005 ve 2006 yılları arasında azalmış, 2007 yılında da borç hafifletilmesindeki düşüşten dolayı azalmanın devam etmesi beklenmektedir (UN, 2007: 5). Gelişmiş ülkeler ODA hedefi olan, 2015 yılına kadar ulusal gelirlerinin % 0.7'si kadar yardım taahhütlerini gerçekleştirmekten çok uzaktadırlar. MDGs'ki ilerlemelerin gözden geçirilmesi bazı alanlarda önemli gelişmeler olduğunu göstermektedir (örneğin; aşırı derecede fakir insanların tahmini sayısı 1999 ve 2004 yılları arasında 135 milyon azalmıştır). Ancak cinsiyet eşitliği ve kırılgan devletler gibi bazı alanlarda çok daha fazla çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır (Global Monitoring Report, GMR, 2007:1-2). Özellikle Sahra Altı Afrika'da ilerleme çok az olup, acil ek yardımlara ihtiyaç duyulmaktadır (bknz. GMR, 2006, 2007 ve SDC, 2005). Birçok yazar ODA'nın çok değişken olduğunu bunun da yardım alan ülkelerdeki istikrarsızlığı artırdığını belirtmiştir. Kısaca, MDGs'deki ilerlemelerin değerlendirilmesi sadece bazı alanlarda başarılı sonuçlar göstermekte olup, dünya kalkınması için alternatif istikrarlı gelir kaynaklarına ihtiyaç olduğu görülmektedir. Son yıllarda farklı gelir kaynakları ile ilgili araştırma yapan birçok çalışma bulunmaktadır. Global çevre vergileri, döviz dönüşüm vergisi (CTT), silah satış vergileri, bit (byte) vergisi, göç vergisi, global piyango, uluslararası finansman olanakları (international financing facilities, IFF), özel çekme hakları (special drawing rights, SDRs) gelir kaynaklarına örnek gösterilebilir. Bu çalışma, diğer tüm alternatifler arasında beklenen gelir getirisi en yüksek olan global çevre vergilerini incelemektedir. Çalışmada, bu vergi hakkındaki önceki çalışmalar, evrensel boyutta uygulanabilirliği, politik kabul edilebilirliği, çifte kazanç (double dividend) konusu, bu vergilerden beklenen tahmini gelir, vergilerin uygulamasının avantaj ve dezavantajları tartışılmaktadır. Yeni kaynakların ODA'ya ilave olması gerektiği, ve bu kaynakların çifte kazanç sunarak hem kalkınmayı artırmak hem de bazı negatif dışsallıkları düzeltmesi gerektiği belirtilmiştir (SDC, 2005:11). Öte yandan, Atkinson (2005) bu iki amaç arasında ödünleşme (trade off) olduğunu belirtmiştir.

Küreselleşmenin sonucu olarak, gelişen ve gelişmiş ülkeler için ulusal vergi tabanı aşınmaktadır (Watchel, 2000). Tüm üretim faktörlerinin hareketliliği artmakla birlikte özellikle sermayenin hareketliliği sermaye kontrolleri ve diğer sermaye piyasası yönetmeliklerinin kaldırılması sonucu

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

çok önemli düzeyde artmıştır. Wahl (2005:14) globalleşmenin sonucu olarak yeni olanakların ortaya çıktığını belirtmiştir; i) Finansal pazarların liberalleştirilmesi ile ulusal boyutta sermaye kontrolleri kaldırılmış ve bunun sonucu olarak vergi kaçakçılığı nedeniyle yapılan finansal işlemlerde artış olmuştur, ii) ülkeler sermayeyi kendi ülkelerine çekebilmek için kurumlar vergisi oranlarını azaltmaya başladılar, iii) uluslararası ortaklıklar vergi yükünde maksimum azalma sağlamak için şirket kar ve zararlarını farklı ülkelere dağıttılar, iv) transfer fiyatlaması gibi prosedürler, kıyı bankacılığının varlığı ve vergi cenneti merkezleri vergi tabanının yok olmasına neden olmuştur. Birçok uluslararası ortaklık, özellikle uluslararası bankalar karlarını geniş oranda artırırken diğer taraftan küreselleşme bazı fakir ülkeleri ciddi anlamda olumsuz etkilemiştir. Bazı ekonomistlerin, sivil toplum örgütlerinin (non-governmental organizations) ve bazı ülke liderlerinin belirttiği gibi küreselleşmenin alıcı tarafında olan ve faaliyetleri ile negatif dışsallıklar yayan uluslararası kuruluşların kendilerine düşen adil vergi paylarını ödemeleri gerekmektedir, toplanan bu gelirlerin dünya kalkınması amacıyla kullanılması mutlak yoksullukla mücadelenin başarılı olmasını sağlayacaktır.

I. Global Vergi Tartışmalarının Arka Planı

Bu bölümde global vergiler hakkındaki düşüncelerin nasıl geliştiğini ve şu andaki durumunu özetleyeceğiz. Her zamanki gibi ekonomistler bu konuda da hemfikir değillerdir; bazıları global vergi fikrini destekleyip, bunun global kamu mallarının sağlanmasında etkin bir yöntem olduğunu ifade ederken, diğerleri ise fikre şiddetle karşı çıkmış ve bunun dünya ekonomisi açısından ne kadar tehlikeli olduğunu belirtmişlerdir.

Global kamusal mallar ve global vergi konusunda oldukça fazla çalışma mevcuttur. Konu hakkında birçok kitap, makale ve rapor yayınlanmıştır⁶. Bazı ekonomistler, sivil toplum örgütleri ve ülke liderleri MDGs'in finansmanı için gerekli gelirin sağlanması bakımından global vergileri desteklemektedirler. Global vergilerin asıl amacı global olarak negatif dışsallık yayan malları vergileyerek (örneğin; hava kirliliği) global kamu mallarının uluslararası finansmanını sağlamaktır (Reisen, 2004). Bazı ekonomistler global vergilerin düzenleyici özelliğine önem verirken, bir çoğu olası gelirler boyutunu düşünmektedir. Bu iki amaç arasında

⁶ Türkiye'de de bu konuda ayrıntılı çalışmalar yapılmıştır, bkz. Akdemir ve Şahin (2006), Kirmanoğlu, vd. (2006), Mutlu (2006), Ortaç (2004) ve Tekin ve Vural (2004).

ödünleşme (trade off) vardır; dışsallıkları düzeltmeyi amaç edinen başarılı bir global vergi, sonunda kalkınma amacıyla kullanabilecek bir miktar gelir sağlayacak, ama vergi başarılı ise negatif dışsallıklara yol açan faaliyetleri tamamen ortadan kaldıracaktır. Öte yandan, kalkınma amacıyla gelir sağlamayı amaç edinen bir global vergi ekonomik davranışı çok az etkileyecektir (bknz. Atkinson, 2005).

Global vergi düşüncesi yeni değildir. Paul ve Wahlberg (2002) James Lorimer'in 1884 yılında basılmış olan kitabında bu düşünceden bahsettiğini belirtmişlerdir. Yirminci yüzyılın Alfred Marshall, John Maynard Keynes gibi ünlü ekonomistleri de bu düşünce üstünde çalışmışlardır. İnsan ve Çevre konusunda 1972 yılında yapılan Birleşmiş Milletler Konferansı uluslararası topluluğun global vergiler konusunu gözden geçirmesini önermiştir. James Tobin ayrıca CTT fikrini aynı zamanda teklif etmiş, bu konu yıllar sonra ekonomistler arasında derin tartışmalara neden olmuştur. 1970'lerin sonunda Birleşmiş Milletler Çevre Programı (United Nations Environment Programme, UNEP) global vergiler hakkında iki önemli rapor yayınlamıştır (Paul ve Wahlberg, 2002). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme, UNDP), üst düzey yöneticisi Ruben P. Mendez 1992 yılında "Uluslararası Kamu Maliyesi: Global İlişkilere Yeni Bir Bakış" isminde bir kitap yayınlamıştır. Bu çalışmada Mendez, bazı önemli potansiyel vergi kaynaklarını inceleyip yenilerini de önererek, uluslararası vergileri ve global ortak mallar (global commons) kavramını detaylı açıklamıştır. Yaklaşık aynı zamanlarda bir çok rapor çalışması ve bazı devletler konuyu inceleyerek, global vergileri savunmuşlardır. Fakat tabii ki herkes global vergi fikrini desteklememiştir; Kincaid adındaki bir gazeteci 1997 yılında global vergilere şiddetle karşı olan "Dünya Devleti için Global Vergiler" isimli bir kitap yayınlamıştır. McMahon (2001) gibi bazı ekonomistler ise global vergilerin ne kadar tehlikeli ve gereksiz olduğunu belirtmişlerdir. Kamuoyunu etkilemek için global vergilere karşı raporlar yayınlayan bazı internet siteleri bulunmaktadır (bknz. <http://www.stopglobaltaxes.org>). Wahl (2006) Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı üyelerinin 1996 yılında yayınladıkları bir kitabın (UI Haq, vd. 1996) global vergiler tartışmasını yeniden gündeme getirdiğini belirtmiştir. Tartışma son yıllarda daha da artmıştır. Mutlak yoksulluğu azaltmak ve Birleşmiş Milletleri finanse etmek için CTT 1990'lı yılların başından beri tartışılmaktadır, örneğin, bu konu 1995 yılında Kopenhag'da gerçekleşen Sosyal Kalkınma için Dünya Zirvesi'nde tartışılmıştır (Patomaki, 2007: 2).

Yıllar boyu çok az bir ilerleme gösteren bu konu hakkında son zamanlarda önemli gelişmeler sağlanmıştır. New York'taki Birleşmiş Milletler Genel Merkezinde 2002 yılının Ocak ayında Global Kamu Mallarının Finansmanı konusunda bir seminer verilmiş, bu çalışma Kaul ve diğerleri tarafından (2002) yayınlanmıştır. Ayrıca yasal bazı gelişmeler de olmuştur. Fransa ve Belçika Avrupa Birliği Kalkınma Fonuna gelir toplayabilmek için CTT'yi yasallaştırmıştır. Bu iki ülkedeki kanun maddeleri diğer Avrupa ülkelerinin katılımı olmadan yürürlüğe girmeyecek olmasına rağmen global vergiler konusunda çok önemli bir gelişmedir (Wahlberg, 2005: 2). Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan'ında desteğiyle Brezilya, Fransa ve Şile Cumhurbaşkanı tarafından Lula grup (Brezilya Cumhurbaşkanı'nın isminden dolayı; Lula da Silva) olarak da adlandırılan bir çalışma grubu (Yenilikçi Finansman Mekanizması için Teknik Grup, Technical Group on Innovative Financing Mechanism) kurulmuştur. Grup, finansman kaynaklarının istikrarlı olmasının önemini belirten ve finansal işlemler ile silah ticaretinin vergilendirilmesi gibi global vergileri öneren çok önemli ve etkili bir rapor yayınlamıştır. Grup 2004 yılının Eylül ayında bir toplantı düzenlemiş, MDGs için alternatif finansmanı içeren New York Deklarasyonunu bu toplantıda 100'den fazla ülke imzalamıştır (Wahlberg, 2005: 2).

Fransız Cumhurbaşkanı Chirac Kasım 2003'te farklı disiplinlerden ve farklı görüşleri yansıtacak bağımsız uzmanlara Landau Raporu denilen bir rapor hazırlatmıştır. Aralık 2004'de yayınlanan rapor çevre vergileri, finansal işlem vergileri, silah vergileri ve uluslararası şirketlerin karları üzerinden alınabilecek ek vergi gibi global vergi araçlarını tartışmıştır.

Konu hakkında başka bir çalışma Profesör Anthony Atkinson tarafından yönetilen bir akademisyen grubu ile yapılmıştır. 'Kalkınmanın Finansmanı için Yenilikçi Kaynaklar' (Innovative Sources for Development Finance) adı altında bir proje Birleşmiş Milletler Üniversitesi ile Kalkınma ve Ekonomik Araştırma için Dünya Enstitüsü (UN University and the World Institute for Development and Economics Research, UNU-WIDER) tarafından yapılmıştır. Raporda gelişim için yeni kaynaklar detaylı olarak araştırılmıştır, ayrıca kitap olarak da basılan rapor, global vergiler konusunu gündemde tutmakta önemli bir rol oynamıştır. IMF ve Avrupa Birliği tarafından da global vergiler hakkında çalışmalar yapılmaktadır. Global vergilerin uygulaması konusunda en önemli politik engel İngiltere ve

Amerika'nın karşı olmasıdır. Senatör Jesse Helm tarafından desteklenen kongre yasasında “Amerikan kanunlarında ne Birleşmiş Milletlerin ne de ona bağlı kurumlarının vergi veya benzeri yükümlülükleri Amerika'ya kabul ettirmeye otoriteleri yoktur. Ne Birleşmiş Milletler ne de ona bağlı kurumlar gelir getirmek amacıyla 1 Ekim 1996'dan sonra ABD'lilere getirilecek vergi veya benzeri yükümlülükleri, teklif edemez, savunamaz ve destekleyemez.” Daha yeni bir yasa; ‘2006 yılı Birleşmiş Milletler Vergilendirme Yasası’na Karşı Koruma yasası’ Birleşmiş Milletlerin global vergiyi desteklemeyeceklerinin garantisini verene kadar ABD'nin Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası organizasyonlara karşı yardım yükümlülüklerinin %20'sini kısıtlamaktadır (bknz. Rickman, 2006: 4).

II. Global Çevre Vergileri

Çevre vergileri, ekonomist A.C. Pigou'nun adından dolayı “Pigocu vergiler” olarak da adlandırılmaktadır. Pigou (1920) piyasa fiyatlarının topluma olan gerçek maliyetleri yansıtmadığını ve çevre vergilerinin kirletenlerin faaliyetlerinden doğan marjinal zarara eşit marjinal maliyet yükleyeceğini belirtmiştir.

Bilindiği gibi ekonomi üzerinden alınan vergiler, (örneğin işgücü, ya da mal ve hizmetlere uygulanan vergiler gibi) ekonomide saptırmaya (distortion) neden olmaktadır. Bu vergilerin maliyeti toplanan gelirden daha fazladır ve ekonomide refah kaybına neden olmaktadır. Diğer taraftan negatif dışsallıkların içselleştirilmesini amaç edinen çevre vergileri böyle bir refah kaybına neden olmamaktadır. Tam tersine çevre vergilerinin gelir etkisi nedeniyle saptırmaya neden olan diğer vergiler azaltılabilir. Literatürde bu kavram “çifte kazanç” olarak bilinmektedir. Bazı yazarlar çevre vergilerinin gelir boyutuna önem verirken, diğerleri yönlendirici (steering) etkisinin önemine dikkat çekmişlerdir.

Çevresel problemlerin etkisi genel olarak evrensel doğayı kapsar. Örneğin; küresel iklim değişikliğine yol açan sera gazları, orman alanlarının yıkımı, okyanuslardaki balık stokunun tükenmesi gibi çevresel problemlerin sınır ötesi negatif etkileri bulunmaktadır. Global çevre vergileri fikri yeni değildir; bu tip vergiler Stokolm'de 1972 yılında gerçekleşen 1.Uluslararası Çevre Konferansı'nda önerilmiştir (Wahl, 2005: 30). Bahsedilen çevre sorunlarının çözümü için global işbirliğine ihtiyacı olması nedeniyle “çevre

vergileri ... dünya çapında bir vergilendirme sistemi için güzel bir başlangıç noktası olabilir.” (Landau, 2005: 77).

Birçok OECD ülkesi küresel ısınma ile savaşmak ve Kyoto Protokolü taahhütlerini yerine getirmek için çevre vergilerini kullanmaktadır (SDC, 2005: 24). OECD tarafından yapılan tanıma göre çevre vergileri; “... vergi tabanının özellikle çevre ile ilgili olduğu devlete yapılan zorunlu ödemelerdir” (Reisen, 2004: 10). Ancak Stern (2007: 352), küresel ısınmanın global negatif dışsallık olduğunu çünkü sera gazlarının yayılım alanına bakılmaksızın tüm dünyaya zarar verdiğini belirtmiştir. Bu nedenle problemi global düzeyde çözmek çok daha etkindir. Ayrıca bu tür vergiler önemli bir gelir oluşturacaktır ki bunun bir kısmı aşırı yoksulluğa karşı savaşmakta kullanılabilir. Global karbon vergileri literatürde en geniş kapsamda tartışılan global çevre vergileridir.

A. Global Karbon Vergileri

Karbon vergileri harcanan yakıttaki karbon miktarına göre devlete ödenen vergilerdir. Bu vergiler karbondioksit emisyonunu azaltmak için etkili bir araçtır (Binger, 2003: 15). Karbon vergileri önemli miktarda gelir sağlar ve bu gelirlerin bir kısmı kalkınma amaçlı kullanılabilir (örneğin; MDGs için).

Teoride, tam rekabetçi bir pazarda, işlem maliyetleri de yoksa limitleme ve ticaret (cap ve trade) sistemi ile karbon vergileri CO₂'i aynı etkinlik derecesinde azaltabilmektedir (daha fazla bilgi için bkz. Stern, 2007, Field, 2007, Hussen, 2004). Fakat gerçek hayattaki belirsizlikleri dikkate aldığımızda iki sistemin etkinliği farklı olacaktır. Marjinal zarar eğrisi marjinal azaltım maliyeti eğrisinden daha düz olduğu durumlarda, ki küresel ısınmada böyledir, vergiler daha etkili olacaktır. Bu nedenle birçok ekonomist en azından kısa dönemde vergilerin limitleme ve ticaret sisteminden daha iyi bir iklim değişikliği politikası olduğunu belirtmiştir. Limitleme ve ticaret sisteminin bulunduğu Kyoto Protokolü başlangıç için çok önemli bir gelişmedir, ancak birçok ekonomist ve bilim adamı protokolün iklim değişikliğini durdurmaya yeterli olmayacağını ifade etmiştir. Kyoto Protokolü gelişmekte olan ülkeleri kapsamamaktadır. Hindistan, Brezilya ve diğer gelişen ülkelerde karbon emisyonu önemli derecede artmaktadır. Çin'in emisyonu 2010'dan önce Avrupa ile aynı

olacak, 2035'e kadar ise Amerika ile aynı seviyeye gelecektir (Cooper, 2004: 1).

Kahn ve Franceschi (2006: 781) global çevre vergisi sisteminin limitleme ve ticaret sistemine göre avantajlarını şu şekilde özetlemiştir; i) Vergi sabit kaldığında bile emisyonu azaltmak için teşvik sürekli devam eder, ii) vergi sisteminde emisyonu azaltmada teknolojik yenilikler için teşvik daha fazladır, iii) ayrıca hane halkı gibi küçük kirleticileri dahil etmek daha kolaydır, vi) vergi sisteminde gelişmekte olan ülkelerin katılım olasılığı daha yüksektir. Ayrıca, limitleme ve ticaret sisteminde karbon fiyatları çok değişkendir; bu da ekonomide dalgalanmalara ve istikrarsızlığa neden olmaktadır (bknz. Nordhaus, 2005).

Global karbon vergilerinin gerekliliği konusundaki güçlü ekonomik nedenler Paul ve Wahlberg (2002), Binger (2003), Reisen (2005), Wahl (2005) ve Sandmo (2005) gibi bazı önemli ekonomistler tarafından belirtilmiştir.

Stiglitz (2006), Amerika'nın ve gelişmekte olan ülkelerin neden Kyoto Protokolüne katılmadıklarını açıkladıktan sonra (gelişmekte olan ülkelerin katılım sağlamadığı sürece Amerika Kyoto'ya katılmayı reddetmiştir, öte yandan gelişmekte olan ülkeler Amerika kadar kişi başına karbon salmak istemektedirler), şu şekilde devam etmektedir; "Bir çıkış yolu var ve bu da emisyonu azaltan küresel çevre vergileridir. Emisyonun sosyal maliyeti vardır ve global çevre vergisi ile herkes bu sosyal maliyeti öder. Böylece ekonominin en temel prensibinin belirttiği gibi bireyler ve kurumlar kendilerinin ait tüm marjinal maliyetleri ödemelidir." (Stiglitz, 2006: 3).

Sandmo (2005: 49), global vergilerden elde edilecek potansiyel gelirlerin çok yüksek olabileceğini belirtmiştir. Tabii ki beklenen gelirler, uygulanan verginin oranına ve talebin fiyat elastikiyetine bağlı olacaktır.

Fiyat elastikiyeti, kısa dönemde neredeyse sıfır olmasına rağmen, uzun dönemde -0,5 ile -1.5 arasında olduğu varsayılmaktadır (Pindyck, 1979'dan aktaran Sandmo, 2005). Landau raporunda (2004: 60-61) ton başına 10\$ gibi çok düşük bir değer için yıllık 10 ile 20 milyar dolar arasında gelir getireceği bildirilmiştir. Ross (2004: 22) eğer karbon kullanımı etkilenmemişse (sıfır fiyat elastikiyeti) karbon kullanımına uygulanacak ton karbon başına 21\$ tutarının 130 milyar dolar getirebileceğini ifade etmiştir.

Eğer vergi uygulaması sadece yüksek gelirli ülkeleri kapsarsa, tahmini gelir 61 milyar dolar civarında olacaktır.

Ancak, emisyonu önemli miktarda azaltmak için daha yüksek vergilere ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Küresel ısınma ile savaşabilmek için ton başına 100\$ ile 450\$ aralığında vergi önerilmiştir (bkz. Sadmo, 2005: 49).

Belirli bir *emisyon azalım hedefi* ve *gelir hedefine* ulaşmak farklı vergi oranları gerektirebilir. Elastikiyet düşük olduğu zaman, kalkınma amacıyla belirli bir gelir elde etmeyi amaçlayan karbon vergisi çevresel amaçlar için gerekenden daha az olacaktır (Sandmo, 2005: 49).

Gelir etkisinin yüksek olmasına rağmen, elde edilen gelirin kalkınma amacıyla kullanılacağı garanti değildir. Ülkeler saptırma etkisi olan ulusal vergileri azaltmaya çalışabilirler ya da geliri kendi ülkelerinde ki kirlilikle savaşmak için kullanabilirler.

Global karbon vergileri uygulamasındaki en önemli engel ekonomik olmaktan çok politiktir. Amerika ve Japonya'dan bu konuda çok ciddi muhalefet vardır. Daha önce belirtildiği gibi, Amerikan kongresi bir yasa geçirerek Amerika için herhangi bir global vergiye katılımı yasadışı olarak bildirmiştir. Rusya, İngiltere, Norveç ve İran gibi petrol ve gaz üreten ülkelerde böyle bir global vergiye karşıdır (Paul ve Wahlberg, 2002: 81). Paul ve Wahlberg (2002, s.7) global endüstrilerin politikayı etkileme açısından özellikle İngiltere ve Amerika'da ne kadar güçlü olduğunu belirtmişlerdir. Dünyadaki yakıt tüketiminin % 20'si Amerika'da gerçekleşmektedir, bu nedenle global karbon vergilerini Amerika'nın reddetmesi uygulama açısından çok önemli bir engeldir (SDC, 2005: 25).

Bu tip vergilere karşı yapılan başka bir eleştiri ise karbon vergilerinin muhtemelen azalan oranlı olmasından dolayıdır. Vergi, düşük gelirli insanlar/ülkelerle ve yüksek gelirli insanlar/ülkelerde aynı orandadır. Fakat bu olumsuz etkiler gelir dağılımı politikaları ile yok edilebilir. Global karbon vergilerinin idaresi, gelirlerin dağılımı ve azalan oranlı etkisini telafi etmek için uluslararası bir anlaşmaya ihtiyaç vardır. Bu durumda, gelirin bir kısmı gelişmekte olan ülkeleri telafi etmek için kullanılmalıdır (Landau, 2005: 78).

Global Karbon vergisinin uygulanabilmesi için iki yüz'den daha fazla ülkenin katılımı ile gerçekleşecek uluslararası bir anlaşmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Bu durumda, özellikle bedavacılık problemi de dikkate

alındığında global karbon vergileri uygulamasının çok zor olacağı açıktır. Danimarka, Finlandiya, Almanya ve Hollanda gibi bazı Avrupa ülkelerinde ulusal karbon vergileri uygulaması bulunmaktadır. Muhtemelen karbon vergisini ilk uluslararası adım olarak Avrupa Birliğine uygulamak daha kolay olacaktır.

Dünya Vergi Organizasyonuna gerek olup olmadığı, literatürde sıkça tartışılmaktadır (bknz. Atkinson 2005 ve Tanzi, 1999). Yerel vergi otoriteleri vergiyi toplayacaklar ve KDV gibi daha sonra uluslararası organizasyona aktaracaklardır. Vergi toplamak için hâlihazırda mevcut bir kurumu kullanmanın maliyet avantajları bulunmaktadır (Sandmo, 2005: 47). Bazı yazarlar, nerdeyse tüm ülkelerin IMF ile ilişkisi olduğunu ve IMF'nin böyle bir işi yapabileceğini bildirirken, bazı yazarlar Birleşmiş Milletlerin çatısı altındaki uluslararası vergi organizasyonlarının bu iş için daha uygun olacağını tartışmaktadır.

B. Hava Trafiği ve Denizcilik Nakliye Vergisi

Üç çeşit trafik vergisi teklif edilmiştir; i) jet yakıt vergisi, ii) uçak bileti vergisi, iii) uçak hava sahaları kullanım ücreti.

Uçaklar tarafından yayılan CO₂ iklim değişikliğine neden olan önemli bir faktördür. Havacılığın çevreye etkisi sadece CO₂ ile sınırlı değildir; ses, yerel hava kalitesini azaltma, ozon tabakasını inceltmesi gibi başka negatif etkileri de bulunmaktadır. Uluslararası havacılık dolayısıyla ortaya çıkan kirlilik Kyoto Protokolü tarafından kapsamamaktadır. Uluslararası uçuşlarda kullanılan jet yakıtı vergiden muaf; bu da tren, gemi gibi daha temiz ulaşım araçları için dezavantaj oluşturmaktadır. Landau raporunda (2004: 63) % 20 vergi oranının 10 milyar dolar sağlayacağı ve ortalama uçak fiyatlarının sadece % 2,5 artacağı tahmin edilmektedir. 2004 yılında 44 ülke tarafından uçak biletleri vergisi kalkınma amacıyla kullanılacak çok uygun bir araç olarak düşünülmüştür. Bu vergi, global vergilendirmeye doğru ilk adım olarak düşünülmüştür (Schroeder, 2006: 5). Şu anda 8 ülke uçak bileti vergisini uygulamakta, ve birçok ülke de uygulama sürecine geçmeyi planlamaktadır (bknz. www.unitaid.eu). Fransız uçak bileti vergisi tutarı ekonomi sınıfında iç hat ve Avrupa uçuşları için 1 euro, business class ve first class'da ise 10 euro'dur. Deniz aşırı uçuşlarda ise ekonomi sınıfı vergisi 4 euro iken business class ve first class'da 40 euro'dur (Wahl, 2006: 6). Verginin, Fransız Havayolları endüstrisinde negatif bir etkiye neden

olmadığı, devlete tahmini 200 milyon euro gelir sağladığı belirtilmiştir (bknz. www.unitaid.eu). Ayrıca, jet yakıtına uygulanan verginin de azalan oranlı olmayacağı ifade edilmiştir (Greener Skies, 2007: 18). Hava trafiği vergisinin başka bir çeşidi ise hava koridorlarının kullanımından dolayı uçakların ödemeleri gereken kullanıcı ücretleridir.

Landau raporu global malların % 80'inin ulaşımının deniz taşımacılığıyla yapıldığı için, denizcilik nakliye vergisinin kalkınma için alternatif gelir kaynağı olacağını belirtmiştir. Bu tür vergiler oldukça fazla para getirecek, çevre ve kalkınma gibi global mallar için kullanılacaktır.

Sonuç

Transfer fiyatlaması ve vergi rekabeti gibi nedenlerle ülkelerin ulusal vergi tabanları her geçen gün erimektedir. Global kamu mallarının etkin bir şekilde sağlanması ve vergilerdeki bu erozyonun önüne geçilmesi için uluslararası vergi uyumlaştırması yapacak örgüte ihtiyaç olduğu görülmektedir. Çevre sorunları ile ve aşırı yoksullukla olan mücadele global kamu malıdır ve etkin sunumu yine global ölçekte olacaktır. Kyoto protokolü doğru yönde atılmış çok önemli bir adım olmasına rağmen, çevreyi korumada tek başına yetersizdir. Global çevre vergilerinin uygulanması için çok önemli ekonomik nedenler vardır ve bu vergilerin ciddi gelir etkisi bulunmaktadır. Bu gelirlerin bir kısmı kalkınma amacına tahsis edilebilir. “Bedavacılık sorunu” yüzünden günümüzdeki uluslararası işbirliği ve toplanan gelirler mutlak yoksullukla mücadelede çok yetersiz kalmaktadır. Bazı Avrupa Ülkelerinde hali hazırda uygulanmakta olan ulusal karbon vergilerinin uluslararası boyut kazandırılarak tüm Avrupa Birliğine uygulamak global karbon vergileri için bir başlangıç olabilir. Benzer şekilde uçak bilet vergisi de global çevre vergileri yolunda önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Ancak global çevre vergilerinin uygulamasında en önemli engel olarak politik kabul edilebilirlik gözükmektedir. Günümüzde İngiltere ve ABD bu tür vergilere şiddetle karşı çıkmaktadır ve bu tip ülkelerde yaşanacak politik karar ve olaylar global çevre vergilerinin uygulanabilirliğini çok büyük ölçüde etkileyecektir.

Kaynakça

Akdemir, A. ve Şahin, M. (2006), “Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması,” *Maliye Dergisi*, Sayı 150. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der65m10.pdf> (erişim, 08.08.2007).

Atkinson, A.B. (2005), *New Sources of Development Finance*, UNU-WIDER Studies in Development Economics.

Binger, A. (2003), “Global Public Goods and Potential Mechanisms for Financing Availability” Background paper prepared for the Fifth Session of the Committee for Development Policy meeting, April 7-11, 2003. http://www.un.org/esa/analysis/devplan/al_binger.pdf (erişim, 02.08.2007).

Clunies R, A. (2004), “Resources for Social Development” Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=908167>

Cooper, R. (2004), “A Carbon Tax in China” Climate Policy Centre, http://www.cpc-inc.org/assets/library/22_53coopercarb.pdf, (erişim, 14.08.2007).

Field, B. C. (2007), *Environmental Policy: An Introduction*, Waveland Press, Long Grove, USA. Global Monitoring Report (2006)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALMONITOR/EXGLOBALMONITOR2006/0,,menuPK:2186472~pagePK:64218926~piPK:64218953~theSitePK:2186432,00.html>

Global Monitoring Report (2007), http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2007/Resources/34131911179404785559/Overview-GMR07_webPDF-corrected-may-14-2007-2.pdf (erişim, 02.08.2007).

Hussen, A. (2004), *Principles of Environmental Economics*, Routledge, London.

Kahn, J ve Franceschi, D. (2006), ‘Beyond Kyoto: A tax-based system for the global reduction of greenhouse gas emissions’ *Ecological Economics* 58, 778-787.

Kaul, I. (2005), *Global Public Goods: A Key to Achieving Millenium Development Goals* Prepared for The Third Forum on Human Development, Paris, France, 17-19 January, 2005, http://hdr.undp.org/docs/events/global_forum/2005/papers/Inge_Kaul.pdf (erişim, 08.08.2007).

Kirmanoglu, H., Yilmaz, B. E. ve Susam, N. (2006), “Maliye Teorisinin Çıkması: Küresel Kamusal Mallar (Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı) ,” *Maliye Dergisi*, Sayı 150. http://portall.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/150/hulya_binhan_nazan.pdf (erişim, 08.08.2007).

Landau Jean-Pierre (2005), "Reality or Pipedream?" *Public Policy Research* 12 (2), 72–78.

Landau Report (2004), Working Group on New International Contributions to Finance Development, Report to the French President Jacques Chirac.

McMahon, Fred (2001), *A Global Tax: Unworkable, Unnecessary and Dangerous*, Vancouver: The Fraser Institute.

Mendez, R. P., (1992) *International Public Finance*, New York, Oxford University Press,.

Mutlu, A. (2006), "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi," *Maliye Dergisi*, , Sayı 150. http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/150/a_mutlu.pdf (erişim, 08.08.2007).

Nordhaus (2005), "Life After Kyoto: Alternative Approaches to Global Warming Policies" http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/kyoto_long_2005.pdf (erişim, 08.08.2007).

Ortaç, F. R. (2004), *Global Kamu Malları ve Finansmanı*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Paul, J. A. and Wahlberg, K. (2002), Global Taxes for Global Priorities (Global Policy Forum, World Economy, Ecology and Development (WEED) and the Heinrich Böll Foundation).

Pindyck, R. S. (1979), "Interfuel Substitution and the Industrial Demand for Energy: An International Comparison". *Review of Economics and Statistics*, 61, 169-179.

Reisen, H. (2003), "New Sources in Development Finance." Organisation for Economic Cooperation and Development, Development Centre, Paris.

Reisen, H. (2004), "New Forms of Funding Development Goals." Paris: OECD Development Centre.

Rickman, (2006), "U.N. Struggles to Find Voice on Global Taxation" *Tax Notes International*, 43.8, 626. <http://www.globalpolicy.org/socecon/globaltax/general/2006/0821unglobaltaxes.pdf> (erişim, 08.08.2007).

Ross, A. C. (2004), "Resources for Social Development" <http://ssrn.com/abstract=908167> (erişim, 08.08.2007).

Sanmo, A. (2005), "Environmental taxation and revenue for development," A. B. Atkinson (ed.), *New Sources for Development Finance*, Oxford University Press, 2005, 33-57.

ULUSLARARASI TRANSFER FİYATLAMASI VE TÜRKİYE'DE YAPILAN SON DÜZENLEMELER

Habib YILDIZ*
Şule YILDIZ *

I. Giriş

Bilişim teknolojisinde meydana gelen değişmelerin sürüklediği küreselleşme olgusu, sosyal, siyasal ve ekonomik alanda önemli değişmeleri beraberinde getirmiştir. Bu yeni gelişmeler bir yandan uluslararası ekonomik düzenin yeniden şekillenmesine neden olurken, diğer yandan da ülkelerin vergileme alanında yeni eğilimlerin yaşanmasına yol açmıştır. Bu eğilimlerin bir kısmı ülkelerin vergi idareleri için bir takım avantajlar sunmakla birlikte, beraberinde bazı yeni vergileme sorunlarının ortaya çıkmasına da yol açmıştır (Yıldız, 2005:7).

Günümüzde küreselleşme sürecinin neden olduğu ve uzun dönemde ülkelerin vergi yapısını etkileyerek vergi hasılatının azalmasına yol açacağı yönünde işaretleri bulunan bazı mali boşluklar veya sorunlar oluşmuştur. Vergileme alanında yaşanan bu sorunlardan biri de kuşkusuz uluslararası transfer fiyatlaması ile ilgilidir. Bu nedenle son yıllara vergileme alanında yapılan uluslararası çalışmalarda uluslararası transfer fiyatlaması konusunun büyük ilgi gördüğü söylenebilir. Bu konu son yıllarda Türkiye'nin de üzerinde yoğun çalışmalar ve yasal düzenlemelerin yapıldığı bir alan olmuştur. Bu doğrultuda 5520 sayılı Kanun ile Kurumlar Vergisi Kanununda bir dizi değişiklik yapılmış ve örtülü sermaye ve örtülü kazanç müesseseleri konusunda yeni uygulamalara geçmiştir. Yani transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç aktarılması ifadesi yasaya girmiş ve bu anlamda örtülü kazanç aktarımı büyük ölçüde yeni bir hal almıştır. Benzer şekilde Gelir Vergisi Kanununda da, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunuyla vergi sistemimize dahil edilen transfer fiyatlandırması hükümlerine paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Bu çalışmanın konusu uluslararası transfer fiyatlaması konusunda yapılan ulusal ve uluslararası çalışmaların mahiyetini ortaya koymak ve

* Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü

etkinliğini sorgulamaktır. Bu doğrultuda hazırlanan çalışma iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde genel olarak uluslar arası transfer fiyatlamasının içeriği ve etkileri tartışılmış ve OECD VE AB'nin konuya ilişkin çalışmaları ortaya konulmuştur. İkinci bölümde ise Türkiye'de son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerin değerlendirilmesi yapılmıştır (TOBB, 2001).

II. Uluslararası Transfer Fiyatlaması

Küreselleşme süreciyle birlikte gelişmiş ülkelerdeki çokuluslu şirketlerin dünya pazarıyla daha yakından ilgilendikleri ve çeşitli ülkelerdeki pazarlara daha fazla hakim olmaya başladıkları görülmektedir. Bu doğrultuda bu şirketlerle yavru şirketleri arasında oluşan mal ve hizmet ithalat ve ihracatında transfer fiyatlaması uygulanmaktadır (Yıldız, 2005:79).

Çokuluslu şirketlerin transfer fiyatlamasına gitmelerinin ekonomik, işletme, muhasebe hatta siyaset bilimi alanlarıyla yakın ilişkisi bulunmakla birlikte günümüzde daha çok vergisel nedenlerle gündeme gelmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerdeki çokuluslu şirketlerin yatırımlarında kullandıkları transfer fiyatı, çok uluslu şirketlerin ödeyeceği vergi miktarını en aza indirmek ve böylece karlarını örtülü bir şekilde transfer etmek için başvurdukları yollardan birisidir. Ancak bu uygulamalar gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde gidererek tepki çekmekte ve vergi mevzuatlarında yapılan uygun değişikliklerle bu durum önlenmeye çalışılmaktadır (Smith, 2002: 161).

A. Uluslararası Transfer Fiyatlaması Kavramı

Uluslararası transfer fiyatlaması, bir işletmenin yurt içi ve dışı bölümleri, kolları veya iştirakleri arasındaki satışlarda uyguladığı fiyat olarak tanımlanabilir(Aytulun, 2006). İşletme-içi fiyat da denilen transfer fiyatı, bir işletmenin bir biriminin bir diğerine aktardığı mal ve hizmetlere uyguladığı fiyattır. Aralarında mal veya hizmet alışverişi bulunan birimlerin kar sorumluluğu yoksa, yani bu birimler maliyet merkezleri ise transfer fiyatı olarak genellikle maliyetler kullanılır. Bu uygulama maliyet merkezi kavramı ile tutarlı bir çözümdür. Çünkü bir maliyet merkezi yöneticisi, maliyet merkezine yüklenen maliyetlerin hesabını, dönem sonu stoku ve bir diğer maliyet merkezine aktardığı üretimin maliyeti toplamıyla verir (Şenalp, 2006). Başka bir tanıma göre transfer fiyatlaması birbiriyle bağlı şirketlerin kendi aralarındaki mal ve hizmet alım ve satımlarında veya benzeri ticari

işlemlerinde uyguladıkları fiyatlardır. Benzer şekilde transfer fiyatlandırılması, bir işletmenin gelir-gider veya kâr paylaşımı olarak bağıntılı olduğu, kar paylaşımı açısından aynı çıkar birliğine dahil olan, ana şirket veya alt şirketlerle veya yönetim ve denetimi itibarıyla hakim durumda olduğu ortaklık, iştirak ve şubeleriyle, karşılıklı olarak mal ve hizmet sunumunda uygulanan fiyatlama olarak tanımlanabilir (Aytulun, 2006). Örneğin; ABD’de ana şirketin bulunduğu bir işletmenin şubeleri Brezilya’da olması durumunda, ana şirket ile şube arasında ara mamul alınması veya satılması sırasında transfer fiyatı uygulanacaktır (Çelik, 2000:107). Transfer fiyatlaması kullanmak suretiyle uluslararası bir şirket, yüksek vergi oranının olduğu bir ülkedeki bağlı şirketine yüksek fiyatla mal satarak ya da düşük fiyatla mal alarak bu firmanın karını ve dolayısıyla ödeyeceği vergiyi düşürmeye çalışabilir (Wagdy, 2002). Bağlı şirketlerin, bölümler arasında uygulanan emsal fiyatından farklı olarak ve kendi aralarında uygulanan transfer fiyatlarını ayarlayarak ilave vergi karları elde ettiği uzun zamandan beri bilinmektedir (Yıldız, 2005: 79).

Çokuluslu şirketlerin aralarında mal ve hizmet alışverişi bulunan bölümler açısından transfer fiyatı önemlidir, çünkü bu fiyat, mal ve hizmeti sağlayan bölüm için bir gelir, alan bölüm için ise bir maliyet oluşturur. Maliyetleri ve gelirleri etkilediği içindir ki, transfer fiyatı, bölüm yönetimlerinin kaynaklarının dağıtımıyla ilgili kararlarını etkiler. Bunun yanında iyi bir ayarlama yapıldığı zaman birçok vergisel avantaj sağlar (Şenalp, 2006).

B. Uluslararası Transfer Fiyatlamasının Vergileme ile İlgili Amaçları ve Boyutu

Çok uluslu şirket, en az iki ülkede üretim ve hizmet sunan şirketlere verilen addır. Bazı büyük çok uluslu şirketin bütçeleri pek çok küçük ülkeyi geçmektedir Dünya Ticaretinin % 60’ından fazlası çokuluslu şirketler arasında gerçekleştirilmektedir (Vikipedi). Bunların her biri bölümü buldukları ülkelerin vergi yasa ve yönetmeliklerine bağlı bulunmaktadır. Farklı ülkelerde faaliyetlerini sürdüren işletme bölümlerinin her birinin farklı vergisel düzenlemeler ile karşı karşıya kalmaları işletmelerin bu farklılıktan yararlanmalarını cazip duruma getirmektedir. Nitekim çok uluslu şirketler vergi yasalarındaki bu farklılıklardan iyi yararlanıp transfer fiyatlamalarını ona göre belirlemektedir (Borkowski, 2002).

Çokuluslu şirketlerin transfer fiyatlamasına gitmelerinin birçok amacı vardır. Ancak, transfer fiyatlamasının stratejik amaçları üç alanda ortaya çıkmaktadır. Bunlar; vergileme ile ilgili amaçlar, iç yönetimle ilgili amaçlar ve uluslararası amaçlardır. Ancak çokuluslu şirketlerin transfer fiyatlamasını belirlerken en önem verdikleri unsur vergi etkisidir. Bu nedenle çalışmada sadece transfer fiyatlamasının vergileme ile ilgili amaçları üzerinde durulacaktır (Çelik, 2000: 108).

Buna göre çokuluslu şirketlerin transfer fiyatlamasına başvurmalarının en önemli nedeni vergi sonrası karlarını maksimize etmektir. Yüksek vergi uygulanan bir ülkede faaliyet gösteren ana firmaların, daha düşük vergi oranı uygulanan bir ülkede yavru şirketinin bulunması durumunda, ana firma mal ve hizmetlerini yavru şirkete düşük bir transfer fiyatından transfer ederek ve işletmenin ödeyeceği vergiyi azaltacaktır (Çelik, 2000). Farklı vergileme yetkisine sahip ülkelerde, çok uluslu şirketlerin ve nihai vergi yükünü en aza indirecek davranış ve uygulamaları, söz konusu şirketlerin vergi sonrası karının önemli ölçüde artmasına neden olmaktadır (Öncel, 2003:7).

Çokuluslu şirketlerin grubu içinde bağlı şirketleri ile yaptıkları mal ve hizmetlerin satın alma ve satışı için üstlenilen fiyatı ifade etmek için kullanılan transfer fiyatı normalde piyasa fiyatına eşit olmalıdır (TOBB, 2001). Fakat çok uluslu şirketler, birçok sebepten dolayı grup içi işlemler için piyasa fiyatına eşit olan fiyattan daha yüksek veya daha düşük fiyat belirleyebilmektedir. Yine, çok uluslu şirketler grubu bu ayarlamalarla ödenebilir toplam vergi tutarını azaltmaktadır. Ayrıca, transfer fiyatlaması, royalti ödemelerini azaltmak, ithalat ve ihracat vergileri ve tarifelerini azaltmak için de kullanılmaktadır. Yani çok uluslu şirketler grubu ödenecek vergileri minimize etmek için transfer fiyatlarına başvurarak vergi oranı farklılıkları ile ulusal yargılama alanlarında karlarını ayarlamaktadır (Günaydın 1999:168).

Transfer fiyatlaması kullanılarak vergi avantajlarının elde edildiği vergi türlerinden ilki gelir vergisidir. Çok uluslu şirketler tüm gelir vergisi yüklerini ayarlamak ve iç transferlerle ilgili vergisel düzenlemelere uymak için bir araç olarak transfer fiyatlamasına sık sık başvurmaktadır (Berk, 1995: 163). Bunu yaparken ya vergi matrahının değişmesine yönelik işlem yaparlar ya da vergi oranlarının farklılıklarından yararlanmaya çalışırlar. Öncel, 2003:7). Çok uluslu şirketler çoğu zaman yatırım kararlarında bu matrah ve oran ayarlamalarından yararlanarak vergi yüklerini düşürmeye

çalışmaktadırlar. Yine bu firmalar yatırım kararlarını değiştirebilen vergi kredileri ve teşvikleri yakından takip etmektedir. İthalat ve ihracat malları üzerine ülkelerin koymuş olduğu tarifeler de transfer fiyatlaması yoluyla yönetilmektedir (Günaydın,1999:168). Benzer şekilde çokuluslu şirketler, vergi yüklerin azaltmak için transfer fiyatlamasından yararlanarak kurumlar vergisi yüksek olan şubedeki karlarını bu vergilerin düşük olduğu başka ülkedeki şubeye transfer edebilirler. Karların bu şekilde ülkeler arasındaki dağılımının değiştirilmesi şirketin bir bütün olarak vergi sonrası karlarını artırmaktadır. Her ülkede vergi oranları farklı olduğundan çok uluslu şirketler kurum karlarını daha az vergi alınan ülkelerde göstermek suretiyle vergi yüklerini azaltacak şekilde transfer fiyatlarını ayarlamaktadır (Yıldız, 2005: 81-82). Uluslararası firmalar birçok global vergiyle karşı karşıya oldukları için, global vergi yüklerini azaltmak için uluslararası transfer fiyatlamasını uygulamak konusunda oldukça isteklidir. Böylece pek çok uluslararası şirket, bu şekilde çeşitli ülkelerdeki bağlı şirketleri aracılığıyla transfer fiyatını ayarlayarak vergi sonrası karlarını değiştirebilmekte ve vergi sonrası global karlarını maksimize edebilmektedir. Ancak bu uygulama sonunda söz konusu ülke vergi gelirlerinin önemli bir kısmından mahrum kalmaktadır (Öncel: 2003: 7).

Vergileme konusunda uluslararası transfer fiyatlamasına başvurulmasının ikinci amacı dış ticaret üzerinden alınan vergilerden kurtulmak veya bunların yükünü azaltmaktır. Bazen yabancı ülkelerin koymuş olduğu gümrük tarifeleri, genel ve özel vergiler ya da kotalar çokuluslu şirketler ekonomik faaliyetlerine sınırlama getirebilmektedir. Böyle durumlarda bu sınırlandırmalardan kurtulmak için transfer fiyatlamasına bir araç olarak kullanılmaktadır (Yıldız, 2005:82). Çok uluslu şirketler bağlantılı buldukları ülkelerdeki mal ithalatı sırasında yüksek gümrük vergisi, katma değer vergisi, özel tüketim vergisi, harç ve benzeri yükümlülükler açısından yüksek oran ve ağır vergilerle karşı karşıya ise, ihracatın yapıldığı ülkedeki firmaları, söz konusu mal için transfer fiyatını değiştirmekte ve böylece ürünün fiyatı ve vergisini azaltmaktadır. Böylece mal ithalatı sırasında vergiyle ilgili mükellefiyetlerini düşürebilir veya fiyat ayarlamaları vasıtasıyla, olması gereken verginin çok daha altında bir vergi ödeyebilir. İthal kotaları durumunda ise, yabancı ülke değer üzerinden kota koyduğunda çok uluslu şirketler düşük fiyat belirleyerek ithal hacmini arttırmaya çalışmaktadır (Öncel, 2003: 169).

Üçüncü bir amaç ihracat fiyatının değiştirilerek gerçeğinden fazla vergi iadesi alınmasıdır. İlgili şirketlerin vergi sonrası kar maksimizasyonu yanında, ilgili ülkede bir teşvik önlemi olarak ihracatta vergi iadesi uygulanıyorsa, firmalar gerçeğinden daha fazla vergi iadesi almak için ihracat fiyatlarını değiştirerek, daha doğrusu yükselterek daha fazla vergi iadesi alabilirler. Bu şekilde fiyat ayarlaması yapmak suretiyle çok uluslu şirketler haksız yere fazladan vergi iadesi alabilmektedir (Öncel, 2003: 7).

Dördüncü bir amaç stopaj matrahının daraltılması ve gizlenmesidir. Genelde gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere üretim ve dağıtımla ilgili vermiş oldukları patent, know-how ve marka, arama, işletme ve imtiyaz haklarını kullandırması karşılığında ilgili ülkede bir vergi veya stopaj alımı söz konusudur (Yıldız, 2005:83). Gelişmekte olan ülkedeki şirketler bunlar için yapacakları ödemelerin yüksek oranlı stopajından kurtulmak için dışarıdan alınan malların fiyatını daha yüksek göstermekte ve böylece bazı ödemeleri bu şekilde dolaylı olarak yapmakta ve daha az stopaj vergisi ödenmek durumunda kalmaktadır. Transfer fiyatlamasında yapılan bu ayarlamalarla normal koşullar altında ödenmesi gereken vergi ve stopajlar önemli ölçüde azaltılmaktadır (Berk, 1995: 163).

Bunların yanında bazen de genel merkez giderlerinin bağlı şirketlere kaydırılması suretiyle vergi mükellefiyetinin azaltılması sözkonusudur (Yıldız, 2005:83). Eğer ana firmanın bağlı olduğu ülkede vergi oranları düşük, bağlı şirketlerin bulunduğu ülkelerde vergi oranları çok yüksek ise, firmanın genel gider vb. giderleri zaman zaman bağlı şirkette gösterilmekte böylece bağlantılı firmanın vergi matrahının olması gerekenden daha düşük olması sağlanmaktadır (Berk, 1995: 163).

Son olarak nakit kontrolleri ve kotaların aşılması için de transfer fiyatlaması kullanılmaktadır. Bağlantılı firmaların bulunduğu bir kısım ülkelerde kar transferi, ithalat tutarı veya döviz ve kur üzerinde bir kısıtlaması söz konusu ise şirketler bu nakit sınırlandırmalarından sakınmak için düşük vergi oranları ile az gelişmiş ülkelerde çalışan şubelere diğer birimler tarafından yüksek fiyatlı mallar satarlar. Böylece yüksek giderler yapmak zorunda kalmış gözükken şube, nakit dengesinde ve vergilerinde bir azalma sağlamış olmaktadır (Günaydın, 1999: 173).

C. Uluslararası Tranfer Fiyatlamasının Ülkeler Açısından Önemi ve Ekonomik Etkileri

Uluslararası transfer fiyatı ayarlamaları ülkelerin ekonomik ve mali yapısı üzerinde çeşitli şekillerde etkilere yol açmaktadır. Ancak bunların çoğu olumsuzdur. Öncelikle uluslararası transfer fiyatlamasında yapılan çeşitli ayarlamalarla ülkelerin vergileme yetkileri olumsuz şekilde etkilenmektedir (Yıldız, 2005: 83). Bir anlamda ülkelerin vergileme yetkisinin tam olarak kullanılmasını sınırlandırmaktadır. Ülkelerin vergileme alanındaki egemenlik haklarının transfer fiyatlaması nedeniyle hakkıyla kullanılamaması zaman zaman ülkeri endişelendirmektedir. Bu da ülkeler arasında siyasi gerginliklere yol açabilmektedir. Nitekim ABD, Kanada, İngiltere, Fransa, Japonya ve Çin gibi ülkeler arasında transfer fiyatlaması uygulamaları nedeniyle çeşitli anlaşmazlıklar yaşanmıştır (Öncel, 2003: 8).

Uluslararası transfer fiyatlamasında yapılan çeşitli ayarlamalar ülkelerin vergileme alanı ve vergileme kapasitesi olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Küreselleşme ile birlikte çok uluslu şirketler, satın almalar veya birleşmeler yada kendi kurdukları şirketler yoluyla piyasalarda egemen olmaya başlamıştır. Yabancı sermayeli şirketlerin ülke ekonomisi içindeki payı sürekli artmaya başlamıştır (Yıldız, 2005:84). Öte yandan bir çok gelişmekte olan ülkede dış ticaret liberalize edilmiş ve ithalat hızla artmaya başlamıştır. Bunun sonucunda da yerli sermayenin ürettiği mal ve hizmete talep azalmış ve yerel şirketler hayatta kalma mücadelesine girmiştir. Bu süreçte yeni teknolojilere ayak uydurabilen, sermaye yapılarını güçlendiren şirketler başarılı olurken, bunu gerçekleştiremeyenler de piyasadaki silinmek zorunda kalmıştır. Tüm gelişmeler neticesinde ülkenin vergileme alan ve kapasitesi büyük ölçüde yerli şirketlerden ziyade ülkede faaliyette bulunan yabancı şirketlere bağlı kalmaktadır. Yabancı şirketler ise, çok doğal olarak, bu ülkelerde elde ettikleri karları kendi ülkelerine transfer etmektedir. Bunun sonucunda da ortaya çıkan kar yerli ülkelerden ziyade karların transfer edildiği yabancı ülkelerde vergiye tabi tutulmaktadır (Uyanık, 2001: 72).

Çokuluslu şirketlerin daha az vergi vermek amacıyla transfer fiyatlamasına sıklıkla başvurmaları, ülkelerin kaynak oluşumunu ve tahsisini de olumsuz yönde etkilemektedir. Bazı çokuluslu şirketler, bağlantılı bulunduğu finans kuruluşlarını, vergi yükü düşük ülkelerde oluşturmakta ve böylece buldukları ülkelerde kaynaklar açısından açık pozisyonlara yol

açmakta ve bunun sonucunda da ilgili ÷lkelede kaynak tahsisini olumsuz yönde etkilemektedir (Öncel, 2003: 9). Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte çokuluslu şirketlerin, mal ve hizmetlerin transfer fiyatlarını belirlerken yerel piyasa yapısını göz ardı etmeleri, gelişmiş ÷lkelerin transfer fiyatlarını, gelişmekte olan ÷lkelerin kaynaklarını kullanmada bir araç olarak gördüğü yorumunun yapılmasına neden olmaktadır. Bundan dolayı gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkeler arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesinde çok uluslu şirketlerin transfer fiyatlarını belirlemeleri ve uygulamaları da bir sorun olarak gör÷lmektedir (Mansou: 1997: 887).

Uluslararası transfer fiyatlaması uygulamaları kaynak giriş ve çıkışı açısından da gelişmekte olan ÷lkeleri önemli ölçüde etkilemektedir. Çünkü, gelişmekte olan ÷lkeler gelişmiş ÷lkelerle aralarındaki kalkınmışlık farkını azaltmak için yeni yatırım ve sanayileşmeye ihtiyaç duymaktadır. Gelişmekte olan ÷lkelerin bu sanayileşme istekleri bu ÷lkeleri dünya ticaretinde etkili olan ÷lkelere ve bunların çok uluslu şirketlere bağımlı kılmaktadır. Dünya ticaretini geniş ölçüde elinde tutan bu firmalar ihraç ettikleri mallarda monopol veya oligopol, ithal ettiklerinde ise monopson ve oligopson durumunda olduklarından, bu şirketler gelişmekte olan ÷lkelere mal ihraç ederken monopol fiyatlarını, ithal ederken ise istedikleri fiyatı kullanabilmektedir (Yıldız, 2005:84). Gelişmiş ÷lkeler genel anlamda piyasalarda transfer fiyatının yaygın uygulanmasından dolayı maruz kalacakları kayıplarını sahip oldukları çok uluslu şirketler sayesinde telafi etme şansına sahipken, gelişmekte olan ÷lkeler yeterince çok uluslu şirkete sahip olmadıklarından transfer fiyatlarından dolayı maruz kaldıkları zararı nötrleştirme imkanına sahip değildir (Günaydın,1999:73). Çokuluslu şirketlerin transfer fiyatlamasını uygulamaları, yoğun dış kaynak ihtiyacı olan gelişmekte olan ÷lkelere kaynak sağlamak yerine çoğu zaman ÷lkelerden gelişmiş ÷lkelere kaynak çıkışına yol açmaktadır. Bundan dolayı çok uluslu şirketler, doğrudan veya dolaylı olarak getirdikleri sermayeden daha fazla tutarda kar transferi yapmak suretiyle, gelişmekte olan ÷lkelerin hem milli gelirlerini olumsuz etkilemekte hem de vergi kaybına yol açmaktadır (Öncel: 2003:10).

Netice itibarıyla günümüzde birçok çokuluslu şirket, grubu içindeki mal ve hizmet ve gayri maddi malların alış ve satışında piyasa fiyatını uygulamak yerine, bu işlemlere piyasa fiyatından yüksek veya düşük fiyat uygulamak suretiyle transfer fiyatını kötüye kullanmaya çalışmaktadır.

Böyle bir çabanın en önemli nedeni, kuşkusuz çokuluslu şirketlerin vergi yüklerin azaltmak veya daha az vergi ödemektir. Ancak gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde yapılan çeşitli çalışmalarla şirketlerin transfer fiyatlamasını kötüye kullanmaları önlenmeye yönelik çalışmalar yapılmaktadır (Yıldız, 2005:86).

III. Uluslararası Trasfer Fiyatlaması Konusunda Türkiye’de Yapılan Yasal Düzenlemeler

Çeşitli ülkede gözlemlenen uluslararası transfer fiyatlaması olgusu Türk vergi sisteminde de etkisini hissettirmiştir. Bundan dolayı bazı ülkede olduğu gibi Türkiye’de de gelir idaresi, çok uluslu şirketlerin transfer fiyatları üzerinde değişik ayarlamalar yapmak suretiyle kötüye kullanılması ile mücadele etmektedir.

Türk vergi sisteminde transfer fiyatlaması konusunda özel ve kapsamlı bir düzenleme ancak 2006 yılında yapılabilmektedir. Bundan önce sadece Kurumlar Vergisi Kanunu’nun 17. maddesinde sınırlı düzenleme yapılmıştır. Ancak yapılan yeni ve kapsamlı düzenleme ile hem kurumlar vergisi kanununda hem de gelir vergisi kanununda önemli yenilikler getirilmiştir.

A. Kurumlar Vergisi Kanununda Yapılan Düzenlemeler

21/06/2006 tarih ve 26205 Nolu Resmi Gazetede yayımlanan 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu ile 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu bütünüyle yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece 5520 sayılı Kanun 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak bu Kanunun 13. ve 35. maddesi 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir. Bahsi geçen 13. madde ise “Transfer Fiyatlandırması” yoluyla örtülü kazanç dağıtımı ile ilgilidir. Böylece 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren Türkiye’de transfer fiyatlaması ile yeni düzenlemeler yürürlüğe girmiştir (Maliye Bakanlığı, 2006).

13. maddede ile getirilen değişiklikler daha önceki eski kanunda, yani 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 17. maddesinin 1., 2. ve 3. maddelerinde bahsi geçen “örtülü kazanç dağıtımı” yerini almıştır. Yapılan yeni düzenlemede “transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımı” müessesesi Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD, 2001)’nin düzenlemeleri ve diğer uluslararası gelişmelerin ışığında gerçekleştirilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2006).

Buna göre Kurumlar Vergisi Kanununun 13. maddesi aynen şöyledir (KVK. Md.13);

“Transfer Fiyatlandırması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı”;

(1) Kurumlar, ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak tespit ettikleri bedel veya fiyat üzerinden mal veya hizmet alım ya da satımında bulunursa, kazanç tamamen veya kısmen transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü olarak dağıtılmış sayılır. Alım, satım, imalat ve inşaat işlemleri, kiralama ve kiraya verme işlemleri, ödünç para alınması ve verilmesi, ikramiye, ücret ve benzeri ödemeleri gerektiren işlemler her hal ve şartta mal veya hizmet alım ya da satımı olarak değerlendirilir.

(2) İlişkili kişi; kurumların kendi ortakları, kurumların veya ortaklarının ilgili bulunduğu gerçek kişi veya kurum ile idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından doğrudan veya dolaylı olarak bağlı bulunduğu ya da nüfuzu altında bulundurduğu gerçek kişi veya kurumları ifade eder. Ortakların eşleri, ortakların veya eşlerinin üstsoy ve altsoyu ile üçüncü derece dahil yansoy hısımları ve kayın hısımları da ilişkili kişi sayılır. Kazancın elde edildiği ülke vergi sisteminin, Türk vergi sisteminin yarattığı vergilendirme kapasitesi ile aynı düzeyde bir vergilendirme imkânı sağlayıp sağlamadığı ve bilgi değişimi hususunun göz önünde bulundurulması suretiyle Bakanlar Kurulunca ilan edilen ülkelerde veya bölgelerde bulunan kişilerle yapılmış tüm işlemler, ilişkili kişilerle yapılmış sayılır.

(3) Emsallere uygunluk ilkesi, ilişkili kişilerle yapılan mal veya hizmet alım ya da satımında uygulanan fiyat veya bedelin, aralarında böyle bir ilişkinin bulunmaması durumunda oluşacak fiyat veya bedele uygun olmasını ifade eder. Emsallere uygunluk ilkesi doğrultusunda tespit edilen fiyat veya bedellere ilişkin hesaplamalara ait kayıt, cetvel ve belgelerin ispat edici kâğıtlar olarak saklanması zorunludur.

(4) Kurumlar, ilişkili kişilerle yaptığı işlemlerde uygulayacağı fiyat veya bedelleri, aşağıdaki yöntemlerden işlemin mahiyetine en uygun olanını kullanarak tespit eder:

a) Karşılaştırılabilir fiyat yöntemi: Bir mükellefin uygulayacağı emsallere uygun satış fiyatının, karşılaştırılabilir mal veya hizmet alım ya da satımında bulunan ve aralarında herhangi bir şekilde ilişki

bulunmayan gerçek veya tüzel kişilerin birbirleriyle yaptıkları işlemlerde uygulayacağı piyasa fiyatı ile karşılaştırılarak tespit edilmesini ifade eder.

b) Maliyet artı yöntemi: Emsallere uygun fiyatın, ilgili mal veya hizmet maliyetlerinin makul bir brüt kâr oranı kadar artırılması suretiyle hesaplanmasını ifade eder.

c) Yeniden satış fiyatı yöntemi: Emsallere uygun fiyatın, işlem konusu mal veya hizmetlerin aralarında herhangi bir şekilde ilişki bulunmayan gerçek veya tüzel kişilere yeniden satılması halinde uygulanacak fiyattan, makul bir brüt satış kârı düşülerek hesaplanmasını ifade eder.

ç) Emsallere uygun fiyata yukarıdaki yöntemlerden herhangi birisi ile ulaşma olanağı yoksa mükellef, işlemlerin mahiyetine uygun olarak kendi belirleyeceği diğer yöntemleri kullanabilir.

(5) İlişkili kişilerle yapılan mal veya hizmet alım ya da satımında uygulanacak fiyat veya bedelin tespitine ilişkin yöntemler, mükellefin talebi üzerine Maliye Bakanlığı ile anlaşarak belirlenebilir. Bu şekilde belirlenen yöntem, üç yılı aşmamak üzere anlaşmada tespit edilen süre ve şartlar dahilinde kesinlik taşır.

(6) Tamamen veya kısmen transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü olarak dağıtılan kazanç, Gelir ve Kurumlar Vergisi kanunlarının uygulamasında, bu maddedeki şartların gerçekleştiği hesap döneminin son günü itibarıyla dağıtılmış kâr payı veya dar mükellefler için ana merkeze aktarılan tutar sayılır. Daha önce yapılan vergilendirme işlemleri, taraf olan mükellefler nezdinde buna göre düzeltilir. Şu kadar ki, bu düzeltmenin yapılması için örtülü kazanç dağıtan kurum adına tarh edilen vergilerin kesinleşmiş ve ödenmiş olması şarttır.

(7) Transfer fiyatlandırması ile ilgili usûller Bakanlar Kurulunca belirlenir”

Kurumlar vergisinde yapılan bu yeni düzenlemelerin ayrıntılarına bakıldığında; yeni düzenleme, ilişkili kişi ve kurumlar arasındaki mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde söz konusu mal ve hizmetlere uygulanan bedelden kaynaklanabilecek vergi zıyanının engellenmesi amaçlanmaktadır. Bu

doğrultuda kurumların, ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak tespit ettikleri bedel veya fiyat üzerinden mal veya hizmet alım ya da satımında bulunmaları durumunda, kazançlarının tamamen veya kısmen transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü olarak dağıtılmış olacağı kabul edilmiştir. (Maliye Bakanlığı, 2006). Bu Kanununun “Kabul edilmeyen indirimler” başlıklı 11 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde, transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü olarak dağıtılan kazançların kurum kazancının tespitinde gider olarak indiriminin kabul edilmeyeceği hükme bağlanmıştır (Güzel, 2006).

Kurumların ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak tespit ettikleri bedel

veya fiyat üzerinden mal veya hizmet alım ya da satımında bulunmaları durumunda, kazanç tamamen veya kısmen transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü olarak dağıtılmış sayılacaktır. Transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımından söz edebilmek aranan özellikler şunlardır (Maliye Bakanlığı, 2007);

- Bir kurum tarafından bir mal veya hizmet alım ya da satımının (alım, satım, imalat ve inşaat işlemleri, kiralama, kiraya verme işlemleri, ödünç para alınması ve verilmesi, ikramiye, ücret ve benzeri ödemeleri gerektiren işlemler de bu kapsamdadır.) yapılmış olması,
- Söz konusu kurumun bu mal veya hizmet alım ya da satımını ilişkili kişilerle yapmış olması,
- Bu mal veya hizmet alım ya da satımında “emsallere uygunluk ilkesi”ne aykırı olarak fiyat veya bedel tespiti yapılmış olması,

Dolayısıyla kurumların ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine göre tespit ettikleri fiyat veya bedel üzerinden mal veya hizmet alım ya da satımı yapmış olmaları durumunda transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımından söz edilmeyecektir (Maliye Bakanlığı 2007).

B. Gelir Vergisi Kanununda Yapılan Düzenlemeler

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 13. maddesinde yer alan “Transfer Fiyatlandırması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı” müessesesine paralel bir düzenleme de Gelir Vergisi Kanununda yapılmıştır. Buna göre 5615 sayılı Kanunun 3. maddesiyle Gelir Vergisi Kanununun “Gider Kabul

Edilmeyen Ödemeler” başlıklı 41. maddesinin birinci fıkrasına 4 numaralı bentten sonra gelmek üzere 5 numaralı yeni bir bent eklenmiş ve diğer bentler buna göre teselsül ettirilmiştir. Eklenen 5 numaralı bent hükmü 01/01/2007 tarihinden geçerli olmak üzere 04/04/2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Buna ilaveten ilişkili kişilerle yapılan işlemler hakkında 5 numaralı bentte yer almayan hususlar bakımından 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 13. maddesi hükmünün uygulanacağı bent hükmü içerisinde düzenlenmiş bulunduğundan gelir vergisi uygulamalarında bu hususun göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Güler). Böylece Gelir Vergisi Kanununda “Transfer Fiyatlandırması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı” uygulama alanı bulmuştur (Güler, 2007).

5615 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanununun “Gider kabul edilmeyen ödemeler” başlıklı 41. maddesine eklenen (5) numaralı bentte yapılan düzenleme şu şekildedir;

“5. Bu fıkranın 1 ilâ 4 numaralı bentlerinde yazılı olan işlemler hariç olmak üzere, teşebbüs sahibinin, ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak tespit edilen bedel veya fiyatlar üzerinden mal veya hizmet alım ya da satımında bulunması halinde, emsallere uygun bedel veya fiyatlar ile teşebbüs sahibince uygulanmış b edel veya fiyat arasındaki işletme aleyhine oluşan farklar işletmeden çekilmiş sayılır.

Teşebbüs sahibinin eşi, üstsoy ve altsoyu, üçüncü derece dahil yansoy ve kayın hısımları ile doğrudan veya dolaylı ortağı bulunduğu şirketler, bu şirketlerin ortakları, bu şirketlerin idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından kontrolü altında bulunan diğer şirketler ilişkili kişi sayılır. Bu bent uygulamasında, imalat ve inşaat, kiralama ve kiraya verme, ödünç para alınması veya verilmesi, ücret, ikramiye ve benzeri ödemeleri gerektiren işlemler, her hâl ve şartta mal veya hizmet alım ya da satımı olarak değerlendirilir.

İşletmeden çekilmiş sayılan farklar, ilişkili kişi tarafından beyan edilmiş gelir veya kurumlar vergisi matrahının hesabında dikkate alınmış ise ilişkili kişinin vergilendirme işlemleri buna göre düzeltilir. İlişkili kişiler ve bu kişilerle yapılan işlemler hakkında bu maddede yer almayan hususlar bakımından, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 13 üncü maddesi hükmü uygulanır.”

Yukarıda Kanun maddesinde açıkça görüldüğü gibi Gelir Vergisi Kanununun 41. maddesi transfer fiyatlandırması sayılacak işlemler ve sayılmayacak işlemler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur. Maddenin ilk dört bendinin transfer fiyatlandırması kapsamında olmadığı kabul edilmiş, 5. bentte açıklanmış bulunan işlemlerin ise transfer fiyatlandırması olarak kabul edileceği açıklanmıştır (Güler, 2007).

Gelir Vergisi Kanununun 41. maddesinin birinci fıkrasının ilk dört numaralı bendine göre transfer fiyatlandırması olarak kabul edilmeyen işlemler şunlardır;

- Teşebbüs sahibi ile eşinin ve çocuklarının (18 yaşını doldurmamış) işletmeden çektikleri paralar veya aynen aldıkları sair değerler (aynen alınan değerler emsal bedeli ile değerlendirilerek teşebbüs sahibinin çektiklerine ilave olunur. Emsal bedeli VUK'nun 267. maddesine göre, bir malın satılması halinde emsaline nazaran haiz olacağı değerdir)
- Teşebbüs sahibinin kendisine, eşine, küçük çocuklarına işletmeden ödenen aylıklar, ücretler, ikramiyeler, komisyonlar ve tazminatlar.
- Teşebbüs sahibinin işletmeye koyduğu sermaye için yürütülecek faizler.
- Teşebbüs sahibinin, eşinin ve küçük çocuklarının işletmede cari hesap veya diğer şekillerdeki alacakları üzerinden yürütülecek faizler.

Aynı maddenin birinci fıkrasının 5 numaralı bendine göre transfer fiyatlaması olarak kabul edilecek işlemler ise şunlardır;

Teşebbüs sahibinin, ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak tespit edilen bedel veya fiyatlar üzerinden mal veya hizmet alım ya da satımında bulunması halinde, emsallere uygun bedel veya fiyatlar ile teşebbüs sahibince uygulanmış bedel veya fiyat arasındaki işletme aleyhine oluşan farklar işletmeden çekilmiş sayılır (Taşkın, 2007).

İşletmeden çekilmiş sayılan farklar, ilişkili kişi tarafından beyan edilmiş gelir veya kurumlar vergisi matrahının hesabında dikkate alınmış ise ilişkili kişinin vergilendirme işlemleri buna göre düzeltilir. İlişkili kişiler ve bu kişilerle yapılan işlemler hakkında bu maddede yer almayan hususlar

bakımından, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 13 üncü maddesi hükmü uygulanır (Maliye Bakanlığı, 2007).

C. İlişkili Kişi Kavramı

Transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımı düzenlenmesinde ilişkili kişi gelir ve kurumlar vergisi açısından ayrı ayrı düzenlenmiştir. Buna göre Gelir Vergisi Kanununun uygulamasında teşebbüs sahibinin eşi, üstsoy ve altsoy, üçüncü derece dahil yansoy ve kayın hısımları ile doğrudan veya dolaylı ortağı bulunduğu şirketler, bu şirketlerin ortakları, bu şirketlerin idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından kontrolü altında bulunan diğer şirketler ilişkili kişi sayılmaktadır. Teşebbüs sahibi bir şirkete doğrudan veya dolaylı ortak ise teşebbüs sahibi ile söz konusu şirketler ilişkili kişi kapsamındadır. Bu ilişkide sermaye veya kâr payı oranının herhangi bir önemi bulunmamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2007).

Kurumlar Açısından İlişkili Kişi; Kurumların kendi ortaklarını, Kurumların veya ortaklarının ilgili bulunduğu gerçek kişi veya kurumları, Kurumların veya ortaklarının idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından doğrudan veya dolaylı olarak bağlı bulunduğu gerçek kişi veya kurumları, Kurumların veya ortaklarının idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından nüfuzu altında bulundurduğu gerçek kişi veya kurumları, Ortakların eşlerini, Ortakların veya eşlerinin üstsoy ve altsoy, üçüncü derece dahil yansoy hısımları ve kayın hısımlarını ifade etmektedir. Kontrol Edilen Yabancı Sermaye Kapsamındaki İşlemler de İlişkili Kişi; Gerek gelir vergisi gerekse kurumlar vergisi mükellefleri yönünden, kazancın elde edildiği ülke vergi sisteminin, Türk vergi sisteminin yarattığı vergilendirme kapasitesi ile aynı düzeyde bir vergilendirme imkanı sağlayıp sağlamadığı ve bilgi değişimi hususunun göz önünde bulundurulması suretiyle Bakanlar Kurulu'nca ilan edilen ülkelerde veya bölgelerde bulunan kişilerle yapılmış tüm işlemler ilişkili kişilerle yapılmış sayılacaktır. Kurumlar vergisine tabi olan mükelleflerin gerçek ve tüzel kişi ortakları ilişkili kişi sayılacak ve bu kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak yapılan mal veya hizmet alım ya da satım işlemleri transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımı çerçevesinde değerlendirilecektir. Kurumun ilgili bulunduğu gerçek kişi ifadesinden, kendi ortağı olan gerçek kişiler dışında kalan, kurumların ortağı olduğu şahıs şirketlerinin diğer gerçek kişi ortakları ile kurum çalışanları gibi şahıslar anlaşılmaktadır. Kurum çalışanlarının söz konusu

kurum ile ilişkilerinin sadece işveren-hizmet erbabı ilişkisi içinde bulunması durumunda ilgili kurum ile kurum çalışanı, yapılan ücret ödemeleri bakımından ilişkili kişi kapsamında değerlendirilmeyecektir. Ancak, kurum ile çalışanları arasında istihdam ilişkisi dışındaki işlemler, ilişkili kişilerle yapılan işlem kapsamında değerlendirilecektir. Kurumun ilgili bulunduğu kurum, kendi ortağı dışında, kurumun kendisinin ortaklığının bulunduğu bir başka kurumu yani iştiraklerini ifade etmektedir. Bir kurum diğer bir kuruma ortak ise iki kurum ilişkili sayılacak, ortak olduğu kurum üzerinden başka bir kuruma ortak ise dolaylı olarak ilişkili olduğu kabul edilecektir (Ankara YMMO, 2008).

D. Belgelendirmenin Önemi

Transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımında en önemli yeniliklerden birisi de emsaline uygun fiyatın tespiti ile ilgili ispat mükellefiyetinin tamamen mükellefe bırakılmasıdır. Yeni düzenleme ile, emsaline uygun fiyat tespiti ile ilgili bilgi, belge ve hesaplamaların defter kayıtlarına esas belge derecesinde saklanması zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenleme ile hesaplama yöntem ve belgelerinin kanıtlayıcı belge olarak kabul edilmesi, mükellef için önemli bir durumdur (Mali Mevzuat Platform, 2006: 10). Zira bugüne kadar olan uygulamada, inceleme elemanları, mükellefin bu anlamda ibraz etmiş olduğu hiç bir bilgi ve hesaplamayı esas almaksızın sadece kendi hesaplamaları üzerinden hareket etmekte iken, bu düzenleme ile mükellef hesaplamaları da ciddi bir evrak mahiyeti kazanmaktadır. Bu düzenleme ile kurumların yaptıkları her hesaplama kabul edilebilir nitelik kazanmamaktadır. Sonuçta yeni düzenleme ile emsaline uygun fiyat tespiti objektif bir kritere bağlanmış olmaktadır (Biyar, 2007).

E. Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmalarında Transfer Fiyatlandırması

Türkiye'nin taraf olduğu çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmalarında transfer fiyatlamasına yönelik olarak bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile, bağımlı işletmeler arasında oluşabilecek ticari ve mali ilişkilerden farklı koşullar altında gerçekleşmesi ve bunun sonucunda kar kaydırmalarının kendini göstermesi doğrudan transfer fiyatlandırması uygulamasındaki kriterleri gündeme getirmektedir. Böylece emsaline göre göze çaracak derecede yüksek fiyat, bedel, faiz ve kiralar üzerinden alım-satım, imalat, inşaat muamelelerinde, hizmet ilişkilerinde, ödünç para

verme-alma veya kiraya verme, kiralama işlemlerinde bulunulması sonucunda kendini gösteren örtülü kazanç dağıtımı ve bu dağıtımın hasıllardan gider olarak indirilmemesi tamamen uluslararası vergi hukukuna paralel hale getirilmiştir. Başka bir ifade ile Türk vergi mevzuatı uluslararası örtülü kazanç dağıtımı hususunda gerek “emsallere uygunluk” ve gerekse “ayrı varlık yaklaşımı” ilkeleri çerçevesinde uluslararası düzenlemelere uygun hale getirilmiştir (Erdel ve Okumuş, 2006: 89).

F. Vergi İncelemelerinde Transfer Fiyatlandırması

Transfer fiyatlamasının getirdiği vergisel kayıpları önlemeye yönelik olarak örtülü kazanç dağıtımı noktasından yapılacak incelemelerin bazı sorunlarla karşı karşıya olduğunu söylemek mümkündür. Bu sorunların başında gerçek ve dürüst fiyatın tespitinde karşılaşılan güçlükler gelmektedir. Özellikle de yüksek teknoloji ürünlerde patent, dizayn, marka, üründen gayrimaddi varlıklarda fiyatın denetlenmesi son derece zordur. Yine vergi incelemeleri sırasında bilgi edinmenin yarattığı çeşitli zorluklar vardır. Vergi idareleri artan oranda işbirliğine gitmekteyse de, ülke sınırlarını aşan bu işlemlerde gerçek fiyata ulaşmak amacıyla yabancı ülkelerden bilgi temini çeşitli güçlükleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle OECD Rehberinde gerek mükelleflerin, gerekse vergi idaresinin hata yapabileceğini ve yanlış sonuçlara varılabileceği ifade edilerek, vergi idarelerine bazı tavsiyelerde bulunduğu anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, denetim elemanları yaklaşımlarında esnek olmalı ve vergi yükümlülerinden transfer fiyatlarında mevcut olgu ve koşullar altında gerçekçi olmayan bir doğruluk beklemelidir. Diğer tavsiye ise; denetim elemanları, emsallere uygunluk ilkesinin uygulanmasında vergi yükümlüsünün ticari değerlendirmesini göz önüne almalıdır. Çünkü transfer fiyatlaması analizi gerçekliklere bağlıdır. Bu nedenle inceleme, vergi yükümlüsünün fiyatları belirlerken seçtiği yöntemeye dayalı bir bakış açısı ile başlatılmalıdır (Soydan, 1996: 119; Biyan, 2007).

IV. Sonuç

Küreselleşme sürecinde vergisel nedenlerle gündeme gelen önemli bir konu çokuluslu şirketlerin yavru şirketleri ile aralarında oluşan mal ve hizmet ithalatında ve ihracatında transfer fiyatlaması uygulamasıdır. Normalde bir uluslararası veya çok uluslu şirketler grubu içinde bağlı şirketler arasındaki mal hizmetlerin satın alma ve satışı için üstlenilen fiyatı ifade etmek için kullanılan transfer fiyatı piyasa fiyatına eşit olmalıdır.

Ancak yüksek vergi uygulanan ülkelerde faaliyet gösteren ana firmalar ve bu ana firmanın daha düşük vergi oranı uygulanan bir ülkede yavru şirketinin bulunması durumunda, ana firma mal ve hizmetlerini yavru şirkete düşük bir transfer fiyatından transfer etmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerdeki çok uluslu şirketler zaman zaman yatırımları sırasında uluslararası transfer fiyatlaması uygulamak suretiyle, ödeyecekleri vergi miktarının en aza indirmeye ve böylece karlarının örtülü bir şekilde transfer etmeye çalışmaktadır. Böylece çok uluslu işletmeler ödeyeceği vergileri minimize etmektedir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de vergi idaresi, çok uluslu şirketlerin transfer fiyatları üzerinde değişik ayarlamalar yaparak vergi planlaması yapmak suretiyle kötüye kullanılması ile mücadele etmektedir. Bu doğrultuda Türk vergi sisteminde transfer fiyatlaması konusunda kapsamlı bir transfer fiyatlaması düzenlemesi 2006 yılında yapılabilmektedir. Kurumlar Vergisi Kanun’unun 13. maddesinde ve Gelir Vergisi Kanunu’nun 41. maddesinde yapılan düzenleme ile OECD uluslararası transfer fiyatlaması sistemi Türk vergi sistemine uyarlanmıştır. Böylece uluslararası transfer fiyatlaması yoluyla vergi kaçırılmasının önlenmesi konusunda yasal alt yapı önemli ölçüde tamamlanmıştır.

Kaynakça

Ankara Yeminli Mali Müşavirler Odası (2008), “Tranfer Fiyatlaması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı”, www.ankara.ymmo.org.tr/DuyuruEkleri/TRANSFER%20FIYATLAMASI%20YOLUYLA%20ÖRTÜLÜ%20KAZANÇ.doc, (01.04.2008)

Aytulun, Arif (2006), “Tranfer Fiyatlaması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı”, İYMMO

Berk, Dicle (1995) “Vergi Uygulamaları Açısından Transfer Fiyatları”, Vergi Dünyası, Sayı: 163, Mart

Biyan, Özgür (2007), Tüm Yönleri İle Transfer Fiyatlaması, Vergi Danışmanı. Com. <http://www.vergidanismani.com/icerikg.asp?id=527>, (09.11.2008)

Borkowski, Susan C. (2002), “Electronic Commerce, Transnational Taxation, and Transfer Pricing: Issues and Practices” International Tax Journal, Spring

Çelik, Orhan (2000), “Uluslararası Transfer Fiyatlama: Teorik Bir Yaklaşım”, Muhasebe ve Denetim Bakış, Nisan

Erdel, Veysel - Semi Okumuş (2002). “Türk Vergi Mevzuatı İçerisinde Transfer Fiyatlaması ve Vergi İncelemeleri”, Vergi Sorunları, Sayı:167, (09.11.2008)

Gelir Vergisi Kanunu

Güler, İbrahim (2007), “Gelir Vergisi Kanunu’nda Transfer Fiyatlaması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı”, http://www.muhasabenet.net/makale_ibrahim_guler_transfer%20fiyatlandir masi%20yoluyla%20ortulu%20kazanc%20dagitimi.html, (01.04.2008)

Günaydın, İhsan (1999), “Uluslar arası Tranfer Fiyatlamasının Vergiselm Amaçları”, Vergi Dünyası, Sayı: 216, Ağustos

Güzel, Ahmet (2006), “Transfer Fiyatlandırması ve Örtülü Kazanç”, http://www.alomaliye.com/eylul_06/ahmet_guzel_transfer.htm (01.04.2008)

Kurumlar Verisi Kanunu

Mali Mevzuat Platform (2006). “Transfer Fiyatlandırması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı”, İstanbul YMMO, 15 Ekim 2006, (09.11.2008)

Maliye Bakanlığı (2006), “Sirküler 2006/49”, <http://www.senaymm.com/sirkuler/20060920122133.doc>, (01.04.2008)

Maliye Bakanlığı (2007), “Transfer Fiyatlandırması Yoluyla Örtülü Kazanç Dağıtımı Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 1) http://www.muhasabenet.net/teblig_mb_transfer%20fiyatlandir masi%20hk %20teblig_1_20071118-5.doc, (01.04.2008)

Mansour, Moussavi (1997), “The Economic Impact of Multinational Transfer Pricing in Third World Countries: The Case of Iran”, Journal of International Business Studies, Vol. 28, No 4

OECD (2001), “Transfer Pricing Guidelines For Multinational Enterprises and Tax Administration, Paris, 2001

Öncel, Yenal (2003), “Transfer Fiyatlaması, Örtülü Kazanç Dağıtımı ve Vergilendirme”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Kırkbirinci Seri- Yıl 2002

Smith, Michael J (2002), “Ex ante and Ex post Discretion Over Arm’s Length Transfer Pricing”, The Accountig Review, Vol. 77, January

Şenalp, Şükrü (2006), “Örtülü Kazanç, Transfer Fiyatlandırması ve İlişkili Taraf Kavramı”, http://www.alomaliye.com/ocak_06/sukru_senalp_ortulu_kazanc.htm (01.04.2008)

Taşkın, Yasemin (2007), “Gelir Vergisi Kanununda Transfer Fiyatlaması”, http://www.alomaliye.com/2007/yasemin_taskin_gvk_transfer.htm, (01.04.2008)

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2001), Vergilemede Global Eğilimler AB ve Türk Vergi Sistemi, Ankara: TOBB Özel İhtisas Raporu, Mayıs

Uyanık, Mustafa Kemal (2001), “Küreselleşme ve Neden Olduğu Vergisel Sorunlar”, Yaklaşım, Yıl: 9, Sayı: 107, Kasım

Wagdy, M. Abdallah (2002), “Global Transfer Pricing of Multinationals and E-Commerce in the Twenty-First Century” Multinational Business Review, Fall

Wikipedi Ansiklopedi sözlük, http://tr.wikipedia.org/wiki/Ana_Sayfa, (01.04.2008)

Yaltı Soydan, Billur (1996). “Çokuluslu İşletmeler ve Vergi İdareleri İçin Transfer Fiyatlaması Rehberi”, Vergi Sorunları, Sayı:91, (09.11.2008)

Yıldız, Habib (2005), Küreselleşmenin Vergileme Üzerine Etkileri, Ankara, Seçkin Yayınevi

2000–2007 DÖNEMİ TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE UYGULAMALARI VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Temel GÜRDAL*

Giriş

Ekonomik ve mali politikaların en önemli unsurlarından olan bütçeler, aynı zamanda siyasal ve sosyal yapıyı da etkileyici niteliktedir. Bütçelerin üzerindeki incelemeler, takip edilen gelir ve harcama politikası hakkında önemli bilgiler sağladığı gibi ekonomik ve mali analizlerin yapılabilmesi bakımından, özellikle kamu kesimine ilişkin ekonomik veriler hakkında bilgi sağlarlar.

2000–2007 dönemi içerisinde, ekonomide 2001 yılında ortaya çıkan kriz ve sonrası IMF ile stand-by anlaşmalarının yapılması gibi gelişmeler olduğu gibi bütçe sistemi ve uygulamaları ile ilgili de önemli gelişmeler olmuştur. Bu çerçevede bütçe kapsamı ve türleri ile ilgili değişiklikler, bütçe kodlaması ile ilgili değişiklikler (analitik bütçe sınıflandırması), stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeye geçilmesi ile ilgili değişiklikler, çok yıllık bütçeleme ve bütçe denetimi ile ilgili değişikliklerden söz edilebilir (Gürdal ve diğerleri, 2006, 17-22; Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 135-175; Söyler, 2006; Çölgezen, 2006; Çolak, 2006; Erüz, 2005). Söz konusu gelişmelerin ve alınan tedbirlerin bütçe üzerindeki etkilerini değerlendirmek bakımından bütçe gerçekleştirmelerinin incelenmesinin önem taşıyabileceği düşünülmüştür.

5018 sayılı Kanunla⁷, bütçenin kapsamı genişletilmiş ve bütçe türlerine ilişkin yeni bir çerçeve çizilerek (Kesik, 2006:38-39), genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçesi kavramı ortaya konulmuştur.

* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü
tgurdal@sakarya.edu.tr

⁷5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 5018 sayılı kanunda, 5263, 5273, 5286, 5335, 5345, 5429, 5431, 5436, 5467, 5502, 5538, 5544, 5548 ve 5662 sayılı kanunlarla değişiklikler yapılmıştır. 5018 Sayılı Kanunun, “30, 66, 67 ve 80 inci maddeleri ile geçici 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14 ve 82 ile 83 üncü maddeleri kanunun yayımı (24.12.2003) tarihinde, 81 inci maddesinin (e) bendi ile geçici 6 ncı maddesi 1.1.2004 tarihinde, diğer hükümleri 1.1.2005 yılında yürürlüğe gireceği”(5018 Sayılı Kanun md.82) ile öngörülmeyle birlikte 5277 sayılı 2005 Mali yılı Bütçe Kanunu’nun 37 maddesi ile 5018 sayılı kanunun bazı hükümlerinin 2005 yılında uygulanmayacağı hükmü getirilmiş, 5436 sayılı kanunla da 5018 sayılı kanunda yer alan bazı maddeler değiştirilmiş ve bu değişikliklerin yürürlüğe gireceği (24.12.2005, 1.3.2006, 31.12.2006, 1.1.2007 ve genel olarak 1.1.2006) tarihler (5436 sayılı Kanun md.18) belirtilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri de, merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak sınıflandırılmıştır.

Merkezi yönetim bütçesi; genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. Genel bütçeli idareler, devlet tüzel kişiliğine sahip olan ve 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesi iken, özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen ve bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi ise, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.(5018 sayılı KMKYYK, md.12)

Bütçelerin ekonomik ve mali etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin olarak yapılan çalışmalarda bazen belli bir yıl bütçesinin çeşitli yönlerden ekonomik ve mali etkilerinin ortaya konulmasına ilişkin çalışmalar (Kozanoğlu ve Konukman, 1997; Yıldız, 1999; Konukman, 2004; Duman, 2005; Babalı, 2007; Demircan, 2008) yapıldığı gibi belirli bir dönemi ele alarak bütçelerdeki gelişmelerin farklı yönlerden analizini yapan çalışmalar (Oyan, 1997; Kesik, 1998; Ulutürk, 2001; İyidiker, 2002; Akkoyunlu, 2002, Temelli, 2002; Yılmaz ve Susam 2002; Uzay, 2002; Çetinkaya, 2003; Akdoğan, 2004; Özbaran, 2004; Yılmaz ve Susam, 2005; Parlak, 2005) da yapılmıştır.

Bu çalışmada, 2000-2007 dönemi esas alınarak, merkezi yönetim bütçe harcama ve gelirleri incelenmiştir. Bu çalışma ile söz konusu dönemde gerçekleşen bütçe uygulamalarının gelişimi ve birbiri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

Çalışmanın amacı 2000–2007 yılları arasındaki merkezi yönetim bütçe uygulama sonuçları ile ilgili verilerden yararlanılarak, 2000–2007 dönemi merkezi yönetim bütçelerindeki gelişmelerin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesidir. Bu çerçevede öncelikle, cari fiyatlarla merkezi yönetim bütçe harcamalarının gelişimi ve bu harcamaların GSYH'ya oranlarının gelişimi incelenecek, daha sonra cari fiyatlarla merkezi yönetim bütçe gelirlerinin gelişimi ve bu gelirlerin GSYH'ya oranlarının gelişimi ele alınacak, bütçe gelir ve harcamalarına bütçe hedeflerine göre durumu

incelenecek ve bütçe gelirlerinin harcamaları karşılama durumu ve gelişimi ortaya konulacak ve bunların değerlendirilmesi yapılacaktır.

I. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Gelişimi

Devletin üstlenmiş olduğu mali, sosyal ve ekonomik fonksiyonlar ve bu fonksiyonların uygulamaya dönüştürülmesine yönelik politikalar doğrultusunda bütçe hazırlanması, kaynakların etkin kullanımı ve toplumsal ihtiyaçların en iyi düzeyde karşılanabilmesi için büyük önem arz etmektedir. Devletin yüklenmiş olduğu fonksiyonların niteliği dolayısıyla devlet bütçesinin kapsamı ve bütçe büyüklükleri zaman içerisinde değişim göstermiştir (Akdoğan, 2004: 221). Ülkemizde merkezi yönetim bütçe büyüklüklerinin gelişimi, yıllar itibarıyla, bütçe harcamaları, bütçe gelirleri ve bütçe harcama ve gelirlerine ilişkin bazı temel oranlar dikkate alınarak ortaya konulabilir. Bu anlamda ilk olarak cari fiyatlarla merkezi yönetim bütçe harcamalarının gelişimi ele alınacak daha sonra da GSYH'ya oranların gelişimi değerlendirilecektir.

A. Cari Fiyatlarla Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Gelişimi

Tablo 1'den de görüldüğü gibi 2000 yılında merkezi yönetim bütçe giderlerinin toplam tutarı 51.344 milyon YTL'dir. Bu tutarın 30.920 milyon YTL'lik kısmı faiz hariç bütçe giderlerinden oluşurken 20.424 milyon YTL'lik kısmı ise faiz giderlerinden oluşmaktadır. Faiz hariç bütçe giderleri toplam giderlerin % 60.2'sine tekabül ederken, Faiz Giderleri toplam giderlerin % 39.8'lik bir kısmına tekabül etmektedir. 2007 yılında ise merkezi yönetim bütçe giderleri 204.068 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. Faiz hariç bütçe giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payının 2000 yılına göre yükselerek % 76.1'ya çıktığı, faiz giderlerinin ise azalarak % 23.9'e düştüğü görülmektedir. 2008 bütçesinde ise faiz hariç bütçe giderlerinin toplam giderler içindeki payının 2007 yılına göre azalarak % 74.8' ineceği, faiz giderlerinin ise 2007 yılına göre artarak % 25.2'e yükseleceği hedeflenmiştir. Cari fiyatlarla bütçe giderleri, son yıllarda önemli ölçüde düşse de enflasyon nedeniyle genellikle artış göstermiştir.

1. Faiz Hariç Bütçe Giderlerinin Gelişimi

Faiz hariç bütçe giderleri, (birinci düzey ekonomik sınıflandırma çerçevesinde bakıldığında,) Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Giderleri, Sermaye Transferleri, Borç Verme ve Yedek Ödenekler toplamından oluşmaktadır. Tablo 1'den de görüldüğü gibi 2000 yılında

30.920 milyon YTL olan faiz hariç bütçe giderlerinin toplam tutarı 2007 yılında 203.501 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir ve 2008 yılında 222.553 milyon YTL olarak tahmin edilmektedir.

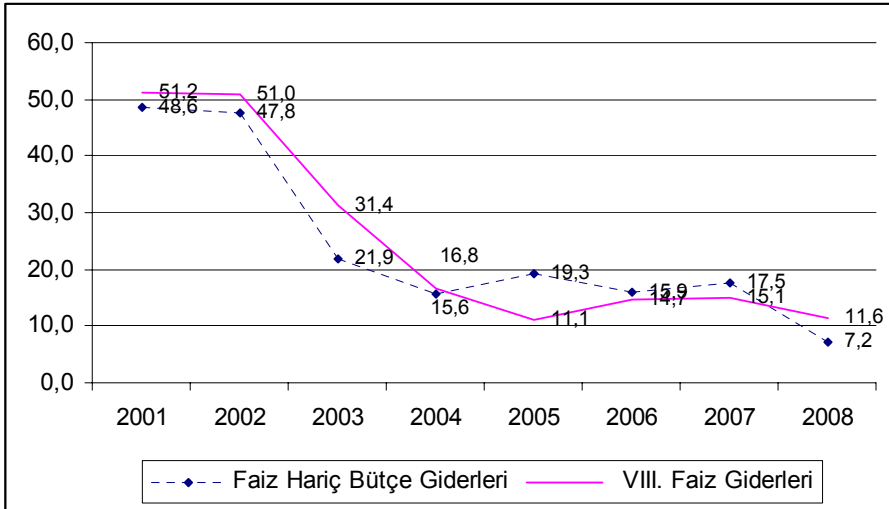
2000-2008 döneminde, bir önceki yıla göre (birinci düzey ekonomik sınıflandırma bakımından), cari fiyatlarla faiz hariç bütçe giderleri (Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Giderleri, Sermaye Transferleri) genel olarak artış göstermiş, ancak 2008 bütçe hedefi rakamlarına göre, sermaye giderleri ve sermaye transferlerinde bir önceki yıla göre bir düşüş söz konusudur.

2. Faiz Giderlerinin Gelişimi

Cari fiyatlarla faiz giderlerinin gelişimine bakıldığında faiz giderlerinin ele alınan dönemde sürekli olarak artış gösterdiği görülmektedir. 2000 yılında 20.424 milyon YTL olarak gerçekleşen faiz giderleri, 2007 yılında artarak 48.753 milyon YTL'ye yükselmiştir ve 2008 yılı için ise faiz gideri ise 56.000 milyon YTL olarak hedeflenmiştir.

Ancak 2004 yılına kadar faiz giderlerinde bir önceki yıla göre artışların daha yüksek olduğu, 2004 dahil 2008'e kadar faiz dışı giderlerin bir önceki yıla göre artış oranlarının daha yüksek olduğu, 2008'de ise yine faiz giderlerindeki artışın yüksek olduğu görülmektedir.

Grafik 1: Bir Önceki Yıla Göre Faiz Giderleri ve Faiz Dışı Giderlerin Artış Oranları (%)



Tablo 1: Cari Fiyatlarla Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Gelişimi (milyon YTL)

(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Bütçe
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	51.344	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068	222.553
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	30.920	45.934	67.876	82.721	95.601	114.007	132.163	155.315	166.553
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	9.612	14.535	21.950	28.833	33.663	37.389	42.887	49.373	55.078
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.543	6.823	10.681	11.874	13.604	15.186	19.001	22.258	22.905
- Sağlık Giderleri	768	1.343	2.217	2.690	3.101	4.033	5.350	6.625	6.741
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.775	5.480	8.465	9.185	10.504	11.153	13.651	15.633	16.164
III. Cari Transferler	12.749	18.073	25.412	31.429	36.306	45.871	49.851	63.292	69.207
- KİT Görev Zararı	58	95	772	1.004	381	580	711	700	733
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3.321	5.112	11.205	15.922	19.333	23.762	23.518	33.063	37.031
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	359	1.033	1.868	2.805	3.084	3.707	4.747	5.555	5.400
- Mahalli İdare ve Fon Payları	5.642	8.338	7.952	7.108	10.448	12.819	14.124	17.192	19.391
- Diğer Cari Transferler	3.370	3.495	3.615	4.590	3.060	5.002	6.752	6.782	6.652
IV. Sermaye Giderleri	2.802	4.643	7.831	7.888	8.265	10.340	12.098	13.003	11.775
V. Sermaye Transferleri	1	2	49	92	465	1.384	2.637	3.542	2.084
VI. Borç Verme	1.214	1.858	1.953	2.604	3.298	3.838	5.689	3.846	3.934
- KİT Sermaye	828	1.012	1.398	877	949	891	3.862	1.905	1.578
- Risk Hesabı	0	0	0	925	485	200	240	252	590
- Diğer	386	847	555	802	1.864	2.747	1.587	1.689	1.766
VII. Yedek Ödenekler									1.571
VIII. Faiz Giderleri	20.424	41.038	51.728	58.527	56.491	45.680	45.963	48.753	56.000

Kaynak: www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

B. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının GSYH'ya Oranlarının Gelişimi

Cari fiyatlarla merkezi yönetim bütçe harcamaları, enflasyonun etkisiyle, bütçenin gelişimi ve değerlendirilmesi konusunda bize tam bir fikir vermez. Bundan dolayı bütçenin gelişimini değerlendirmek bakımından söz konusu bütçe rakamlarının GSYH içindeki yerinin gelişimi ortaya konulabilir. Bu çerçevede aşağıda merkezi yönetim bütçe harcamalarının GSYH'daki payının gelişimi ortaya konulmuştur.

2000 yılında GSYH'nın % 30,8'i düzeyinde olan merkezi yönetim bütçe harcamaları, 2007 yılında ciddi bir azalışla GSYH'nın % 23,9'u düzeyine düşmüştür. Bu değişme, ekonomide kamu kesimi payının ya da yükünün azaldığını göstermesi bakımından önemlidir. Tablo 2'den görüleceği üzere söz konusu gelişimin büyük ölçüde faiz giderlerindeki düşüşten kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca kamu kesimi faiz giderlerindeki düşüşün olumlu yönde ekonomik ve sosyal etkilerinin olacağı açıktır. 2008 yılı bütçesinde ise bu oranın artarak GSYH'nın %22,4'üne ulaşacağı hedeflenmiştir.

1. Faiz Hariç Bütçe Giderlerinin GSYH İçindeki Payı (%)

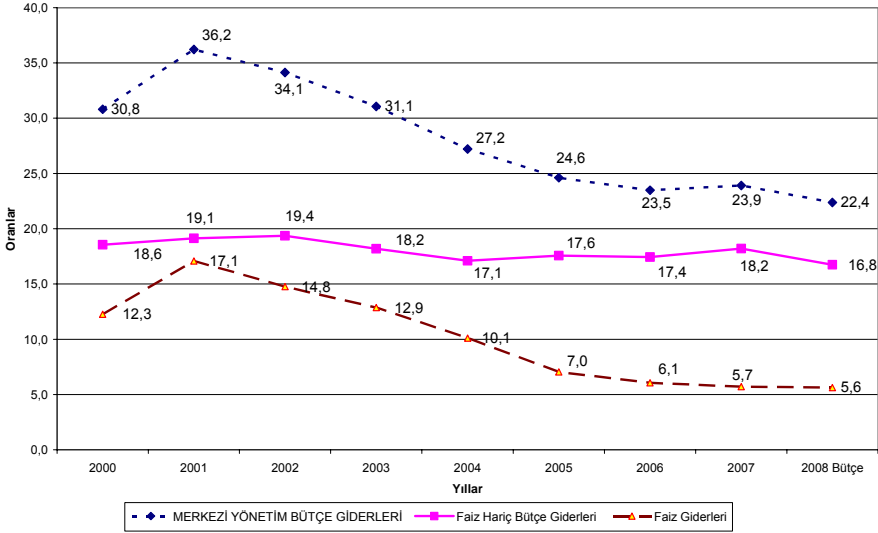
Tablo 2'den ve Grafik 2'den de görüldüğü gibi faiz hariç bütçe giderlerini GSYH içindeki payı 2000 yılında % 18.6 iken bu oran 2007 yılında azalarak % 18.2'ye inmiştir ve 2008 yılında % 16.8 olacağı tahmin edilmiştir.

Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderlerinin GSYH'daki payı, 2000 yılında % 5.8 iken takip eden yıllarda önce artış göstermiş ancak sonra düşüş göstererek 2005'te aynı düzeye, 2006'da % 5.7'ye inmiş, bu oran 2007 yılında da % 5.8 olarak gerçekleştirmiş, 2008 yılında ise %5.5 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

2000 yılında GSYH'ya göre % 2.7 olan Mal ve Hizmet Alım Giderleri, 2007 yılında GSYH'nın % 2.6'sı düzeyinde gerçekleşmiş, 2000 yılında % 7.6 olan Cari Transferler ise 2007 yılında diğer giderlerdeki azalmaya paralel bir şekilde % 7.4'e düşmüştür. 2008 yılında ise Cari Transferlerin GSYH'ya oranının % 7.0 olacağı tahmin edilmiştir. 2000 yılında sırasıyla % 1.7 ve % 0.0 olan Sermaye Giderleri, Sermaye Transferleri, 2007 yılında % 1.5 ve % 0.4 olarak gerçekleşmiştir.

Faiz hariç bütçe giderlerinde gerçekleşmiş olan azalış, en azından ilk bakışta kamu harcamalarında etkinliğin gerçekleşmesine yönelik gelişmelerin olduğuna dair bir gösterge olarak değerlendirileceği gibi kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerde düşük de olsa bir azalış olduğunun göstergesi olarak da yorumlanabilir.

Grafik 2: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)



Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)

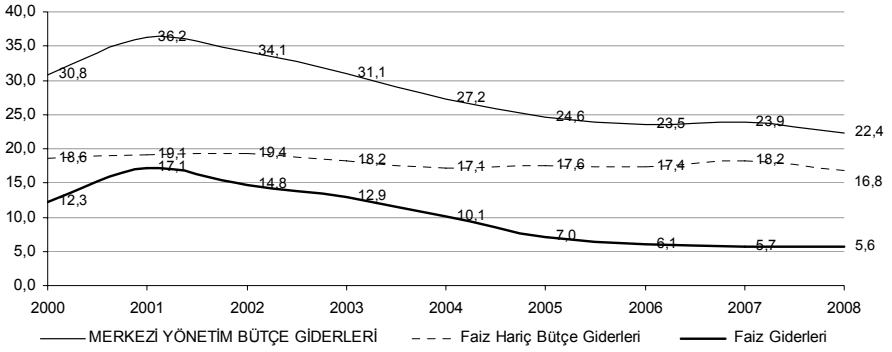
GSYH % (1998 Bazlı)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Bütçe
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	23,9	22,4
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,6	19,1	19,4	18,2	17,1	17,6	17,4	18,2	16,8
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	5,8	6,1	6,3	6,3	6,0	5,8	5,7	5,8	5,5
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,7	2,8	3,0	2,6	2,4	2,3	2,5	2,6	2,3
- Sağlık Giderleri	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,3	2,3	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8	1,8	1,6
III. Cari Transferler	7,6	7,5	7,3	6,9	6,5	7,1	6,6	7,4	7,0
- KİT Görev Zararı	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	2,0	2,1	3,2	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9	3,7
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5
- Mahalli İdare ve Fon Payları	3,4	3,5	2,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0
- Diğer Cari Transferler	2,0	1,5	1,0	1,0	0,5	0,8	0,9	0,8	0,7
IV. Sermaye Giderleri	1,7	1,9	2,2	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2
VI. Borç Verme	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5	0,4
- KİT Sermaye	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,5	0,2	0,2
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
- Diğer	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
VIII. Faiz Giderleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,7	5,6

Kaynak: www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

2. Faiz Giderlerinin GSYH İçindeki Payı

Faiz giderlerinin gelişimine bakıldığında, faiz giderlerinin GSYH'ya oranının giderek azaldığı görülmektedir. 2000 yılında GSYH'nın % 12.3'ü kadarlık bir kısmı faiz gideri iken, 2007 yılında bu oran büyük bir azalışla % 5.7'ye düşmüştür ve 2008 yılı bütçe hedeflerine göre faiz giderinin GSYH'ya oranının ise % 5.6 olacağı öngörülmüştür. Faiz giderlerinin payındaki bu azalışın önemli ekonomik ve sosyal etkiler ortaya çıkaracağı açıktır. Bu çerçevede, ekonomide finansman maliyetlerinin düşmesi yanında gelir ve servet dağılımı politikası bakımından olumlu etkilerden söz edilebilir.

Grafik 3: Bütçe Giderlerinin GSYH'ya Oranları ve Gelişimi



C. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Bütçe İçindeki Payının Gelişimi

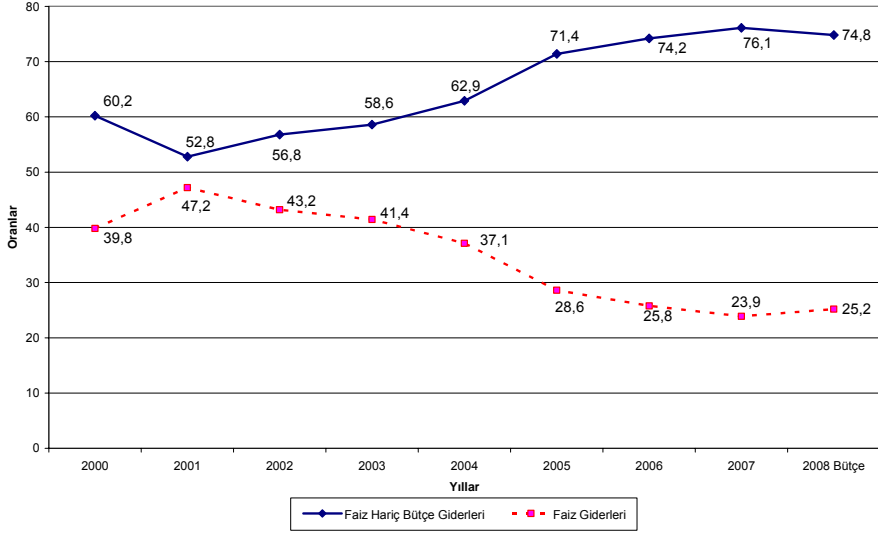
Merkezi yönetim bütçesinin değerlendirilmesi konusunda bütçe harcamalarının bütçe içindeki payının gelişiminin incelenmesi de önemlidir.

Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Hedefi
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	60,2	52,8	56,8	58,6	62,9	71,4	74,2	76,1	74,8
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	18,7	16,7	18,4	20,4	22,1	23,4	24,1	24,2	24,7
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8,8	7,8	8,9	8,4	8,9	9,5	10,7	10,9	10,3
- Sağlık Giderleri	1,5	1,5	1,9	1,9	2,0	2,5	3,0	3,2	3,0
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7,4	6,3	7,1	6,5	6,9	7,0	7,7	7,7	7,3
III. Cari Transferler	24,8	20,8	21,2	22,3	23,9	28,7	28,0	31,0	31,1
- KİT Görev Zararı	0,1	0,1	0,6	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	6,5	5,9	9,4	11,3	12,7	14,9	13,2	16,2	16,6
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,7	1,2	1,6	2,0	2,0	2,3	2,7	2,7	2,4
- Mahalli İdare ve Fon Payları	11,0	9,6	6,6	5,0	6,9	8,0	7,9	8,4	8,7
- Diğer Cari Transferler	6,6	4,0	3,0	3,2	2,0	3,1	3,8	3,3	3,0
IV. Sermaye Giderleri	5,5	5,3	6,5	5,6	5,4	6,5	6,8	6,4	5,3
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9	1,5	1,7	0,9
VI. Borç Verme	2,4	2,1	1,6	1,8	2,2	2,4	3,2	1,9	1,8
- KİT Sermaye	1,6	1,2	1,2	0,6	0,6	0,6	2,2	0,9	0,7
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,7	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3
- Diğer	0,8	1,0	0,5	0,6	1,2	1,7	0,9	0,8	0,8
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
VIII. Faiz Giderleri	39,8	47,2	43,2	41,4	37,1	28,6	25,8	23,9	25,2

Kaynak: www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

Grafik 4: Faiz Giderleri ve Faiz Dışı Bütçe Giderlerinin Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları İçindeki Payı ve Gelişimi (%)



1. Faiz Hariç Bütçe Giderlerinin Bütçe İçindeki Payı (%)

Tablo 3'den ve Grafik 4'den de görüldüğü gibi 2000 yılında Faiz Hariç Bütçe Giderlerinin toplam bütçe harcamalarının içindeki payı % 60.2 iken, 2001 yılı hariç takip eden yıllarda sürekli artmış, 2007 yılında bu oran % 76.1'e yükselmiştir. 2008 yılı bütçe hedeflerine göre ise toplam bütçe harcamalarının % 74.8'ine düşeceği tahmin edilmiştir.

2000 yılında % 18.7 olan Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderlerinin payı, takip eden yıllarda istisnasız sürekli artış göstermiş 2007 yılında % 24.2 olarak gerçekleşmiş, 2008 yılı bütçe hedeflerine göre söz konusu oran ise % 24.7'dir.

2000 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payı % 8.8 olan mal ve hizmet alım giderleri, 2002 ve 2003 yılları hariç, bir önceki yıl seviyesine göre daha yüksek seviyeye çıkmış, 2007 yılında % 10.9'a yükselmiştir. 2008 yılı bütçe hedeflerine göre söz konusu oran seviyesi % 10,3 olarak hesaplanmıştır. Özellikle mal ve hizmet alımlarının sağlık giderleri ve diğer mal ve hizmet alımlarından oluştuğu düşünüldüğünde bu artış olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

2000 yılında % 24.8 olan cari transferler ise, 2001 ve 2006 hariç bir önceki yıl seviyesinden daha yüksek seviyeye çıkararak, 2007 yılında % 31'e yükselmiştir. Cari transferlerin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı, 2000 yılı seviyesini ise ancak 2005 yılında geçmiştir. 2008 yılı bütçe hedeflerine göre cari transferlerin merkezi yönetim bütçe harcamaları içerisindeki payı 2007 yılından da yüksek % 31.1 olarak hesaplanmıştır.

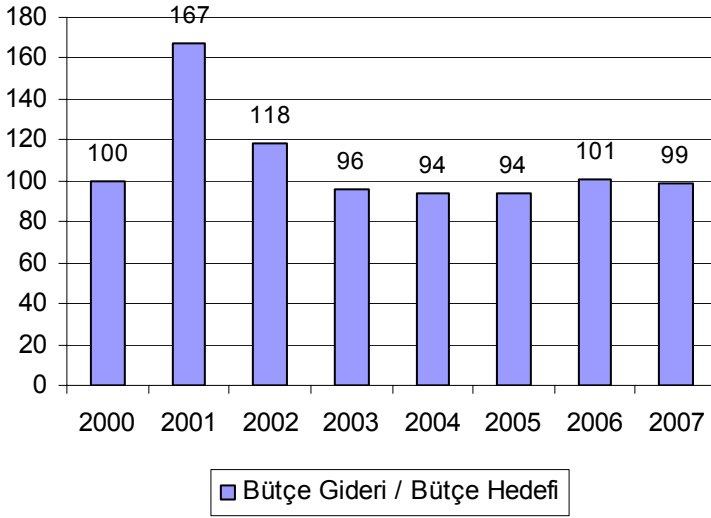
2. Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payı (%)

Merkezi yönetim bütçe harcamaları içerisinde faiz giderlerinin payının, 2000 yılından itibaren diğer bütçe harcama kalemlerinin aksine 2001 yılı hariç bir önceki yıl seviyesine göre daha az olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2000 yılı seviyesi olan % 39,8 seviyesinin altına ancak 2004 yılında inebilmiştir. 2000 yılında bütçenin % 39.8'i faiz giderleri için kullanılırken hatta 2001 yılında bütçenin % 47,2'si faiz giderlerinden oluşurken, 2007 yılında bu oran % 23.9'a düşmüştür. Bu olumlu ve önemli bir gelişmedir. 2008 yılı bütçe hedeflerine göre faiz giderlerinin merkezi yönetim bütçe harcamaları içerisindeki payı ise bir önceki yıla göre biraz yüksek % 25.2 olarak hesaplanmıştır.

D. Bütçe Giderlerinin Bütçe Hedeflerine Göre Gelişimi ve Değerlendirilmesi (2000-2007)

Bilindiği gibi bütçenin gelecek belli bir döneme ilişkin tahmin olma özelliği vardır. Bütçe giderlerinin Bütçe Hedefine oranı mali yılın başında bütçe ile öngörülen ödeneklerin mali yılın sonunda hangi oranda gerçekleştiğini göstermektedir. Bu aynı zamanda bütçenin samimiyetini gösterir. Bu oranın 100'ü geçmemesi bütçenin samimiyet ilkesine uyumluluğunu gösterirken

Grafik 5: Bütçe Hedeflerine Göre Bütçe Giderlerindeki Gelişmeler (2000-2007)



Bütçe hedefi ile bütçe gerçekleşmesi oranında, kamu harcamalarının 100'ü aşması olumsuz sapmayı gösterir. Grafik 7'den de görüldüğü gibi bütçe giderlerine ilişkin hedeflerde 2001 ve 2002 yıllarında önemli sapmalar olurken 2003 ve sonrasında bütçeler samimiyet ilkesine uygunluğuyla dikkat çekmektedirler. Hatta bütçe giderleri 2006 yılı hariç tutulduğunda hedeflenenden bile daha az gerçekleşmiştir. 2006 yılında ise bütçe dengesinde çok az bir sapma söz konusu olmuştur. Fakat özellikle kriz yılı olan 2001 yılında ve krizi takip eden 2002 yılında bütçe hedefinde ciddi sapmalar olduğu görülmektedir. 2001 yılında bütçe giderleri, bütçe hedefinden % 67 daha fazla gerçekleştirilerek büyük bir sapma göstermiştir.

II. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Gelişimi

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin gelişimi, cari fiyatlarla gelişmeler, GSYH'ya oranı bakımından gelişmeler, bütçe içerisindeki payındaki gelişmeler, bütçe hedeflerine göre gelişmeler ve bütçe giderlerini karşılama oranı bakımından gelişmeler çerçevesinde ele alınacaktır.

A. Cari Fiyatlarla Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Gelişimi

Tablo 4'ten görüleceği gibi, cari fiyatlarla merkezi yönetim bütçe gelirlerinin toplamı 2000 yılında 38.228 milyon YTL olarak gerçekleşmiş, bu miktarlar takip eden yıllarda sürekli artarak, 2007 yılında 190.360 milyon

YTL düzeyine çıkmıştır. 2008 yılında 204.556 milyon YTL olarak hedeflenmiştir.

Tablo 4: Cari Fiyatlarla Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Gelişimi (milyon YTL)

(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Bütçe
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	38.228	58.417	79.420	101.037	122.919	152.784	173.483	190.360	204.556
I. Vergi Gelirleri	29.495	43.615	60.205	82.484	100.342	119.627	137.560	152.984	171.355
II. Vergi Dışı Gelirler	8.733	14.802	19.215	18.553	22.577	33.157	35.924	37.376	33.201
BÜTÇE DENGESİ	-13.116	-28.555	-40.184	-40.210	-29.173	-6.903	-4.643	-13.708	-17.997
FAİZ DIŞI BÜTÇE FAZLASI	7.308	12.483	11.544	18.317	27.318	38.777	41.320	35.045	38.003

Kaynak: www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

1. Vergi Gelirlerinin ve Vergi Dışı Gelirlerinin Gelişimi

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin içerisinde vergi gelirlerinin payı yüksektir. 2000 yılında 29.495 milyon YTL toplanan vergi gelirleri, takip eden yıllarda sürekli artış göstermiş ve 2007 yılında 152.984 milyon YTL düzeyine çıkmıştır. 2008 yılı vergi gelirleri bütçe hedefi ise 171.355 milyon YTL'dir.

Vergi dışı gelirlerde de söz konusu dönemde 2003 yılı hariç sürekli artıştan söz edilebilir. 2000 yılında 8.733 milyon YTL düzeyinde olan vergi dışı gelirler, 2007 yılında 37.376 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı vergi dışı gelirler bütçe hedefi ise 2007 yılına nazaran daha düşük bir miktar (33.201 milyon YTL)dir.

2. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Bütçe Fazlasının Gelişimi

Cari fiyatlarla 2000 yılında 13.116 YTL olan bütçe açığı, 2004 yılına kadar artış göstermiş, 2004 yılında bir önceki 2 yıla göre daha düşük bir miktara inmiş, 2005 yılında ise ele alınan dönemdeki tüm önceki yıllardan düşük bir miktara inmiştir. Bütçe açığı 2006 yılında da düşüşe devam etmiş ancak 2007 yılında önceki 2 yıla göre daha yüksek bir miktara çıkmıştır.

2007 miktarı ele alınan dönem başındaki yıl olan 2000 yılı miktarına çok yakındır. 2008 yılı bütçe hedeflerine göre bütçe açığı miktarı bir önceki yıla göre yine yüksek görünmektedir. Ancak söz konusu miktarlar cari fiyatlardaki gelişmelerdir.

Bütçe açığındaki cari fiyatlarla bile 2007'ye kadar olan önemli düşüşler, belli ölçüde uluslar arası olumlu gelişmelere bağlanabileceği gibi uygulanan maliye politikalarının etkili olduğunu gösteren bir unsur olarak da değerlendirilebilir.

Faiz dışı fazlanın artması vadesi gelen faiz borçlarının yeniden borçlanmadan ödendiğini ve dolayısıyla borçların artma hızının da düştüğünü ifade etmektedir. Özellikle borçların sürdürülebilirliği açısından faiz dışı fazla verilmesi önemlidir. 2000 yılında 7.308 milyon YTL faiz dışı fazla veren bütçe, 2001 yılında 12.483 milyon YTL ve 2002 yılında azalarak 11.543 milyon YTL faiz dışı bütçe fazlası vermiştir. Daha sonraki yıllarda uygulanan maliye politikaları sayesinde faiz dışı fazla miktarı devamlı artmış ve 2006 yılında bütçe en yüksek miktar olan 41.320 milyon YTL faiz dışı fazla vermiştir. 2007 yılında 35.045 milyon YTL olarak gerçekleşen faiz dışı fazla, 2008 yılında 38.003 milyon YTL olarak hedeflenmiştir.

B. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH'ya Oranlarının Gelişimi

Tablo 5'ten ve Grafik 6'dan da görüldüğü gibi 2000 yılında merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı % 22.9 olarak gerçekleşmiş, bu seviye 2001 ve 2005 yıllarında % 23'ün üzerine çıkmış diğer yıllarda istikrarlı olarak % 22'nin üzerinde gerçekleşmiş, 2006 yılında bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı % 22.9 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2007 yılında ise biraz azalarak % 22.3 düzeyine inmiştir. 2008 yılında bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranının % 20.6 olacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 5: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH İçindeki Payı (%)

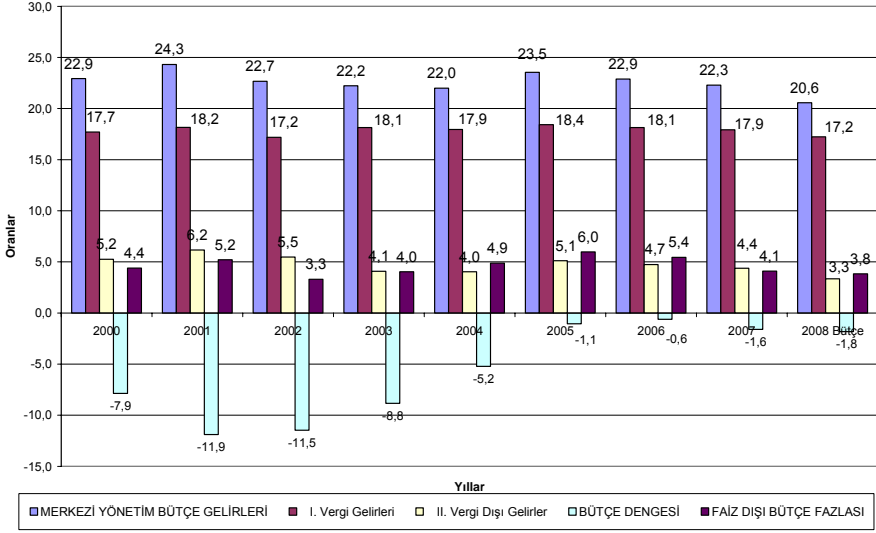
(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Hedefi
MERKEZİ YÖN. BÜTÇE GELİRLERİ	22,9	24,3	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,3	20,6
I. Vergi Gelirleri	17,7	18,2	17,2	18,1	17,9	18,4	18,1	17,9	17,2
II. Vergi Dışı Gelirler	5,2	6,2	5,5	4,1	4,0	5,1	4,7	4,4	3,3
BÜTÇE DENGESİ	-7,9	-11,9	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6	-1,8
FAİZ DIŞI BÜTÇE FAZLASI	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,1	3,8

Kaynak: www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

1. Vergi Gelirlerinin ve Vergi Dışı Gelirlerinin GSYH'ya Oranlarının Gelişimi

GSYH içerisinde vergi gelirlerinin payı ise 2000 yılında % 17.7 iken, takip eden yıllarda düşük artış ve azalışlar çerçevesinde bir gelişme göstermiş, 2007 yılında % 17.9 düzeyi gerçekleşmiş ve 2008 yılında ise toplanacak vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı % 17.2 olarak hedeflenmiştir. 2000-2008 dönemi gelişmeleri Türkiye'nin fiili vergi yükünün % 17,2 ile 18.4 arasında olduğunu göstermektedir.

Grafik 6: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH İçindeki Payı (%)



2000 yılında % 5.2 düzeyinde olan vergi dışı gelirlerin GSYH'ya oranı, 2001'de büyük bir yükseliş gösterdikten sonra düşüşe geçmiş ve bu düşüş 2005'e kadar devam etmiş, 2005'teki yükselişten sonra tekrar düşüş devam etmiş ve 2007 yılında % 4.4 düzeyine inmiştir. Bu oran 2008 yılı bütçe hedeflerine göre ise % 3.3 olarak hesaplanmıştır.

2. GSYH'daki Payı Bakımından Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Bütçe Fazlasındaki Gelişmeler

Avrupa Birliğine aday ülkeler için oluşturulan Maastrich Kriterlerine göre bir ülkenin bütçe açığının, milli gelirin % 3'ünden fazla olmaması gerekmektedir. Bütçe dengesinin bu anlamda gelişiminin incelenerek, Maastrich Kriterlerine uygunluğunun değerlendirilmesi önemlidir. 2000 yılında GSYH'nın % 7.9'u düzeyinde açık veren bütçe, 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla % 11.9 ve % 11.5 gibi oldukça yüksek düzeylerde açık vermiştir. 2003 yılından itibaren ise bütçe açığının GSYH'ya oranı, azalma eğilimine girmiş ve 2006 yılında son 30 yılın en düşük düzeyi olan %0.6 düzeyine inmiştir. Bu oran takip edilen bütçe politikalarının etkili olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Fakat 2007 yılında bütçe açığı 2006 yılına göre tekrar artarak % 1.6 düzeyine çıkmıştır. 2008 yılında ise bu

açığın GSYH'ya oranının % 1.8 olacağı hedeflenmiştir. Bu seviyeler bu çalışmada incelenen dönemin başındaki seviyelerle karşılaştırılırsa çok düşük olduğu görülmektedir. Kısaca 2005 ve takip eden yıllarda bütçe açığı Maastrich Kriterleri düzeyinin altında seyretmiştir ve bu olumlu bir gelişmedir.

Faiz dışı denge oranları faiz dışı pozitif fazla veya faiz dışı negatif fazlanın gayri safi milli hasıla içinde ne kadar bir paya sahip olduğunu göstermektedir. Faiz dışı fazla, toplam harcamalardan faiz harcamalarının çıkarılması durumunda kamu gelirlerinin giderleri karşılayıp karşılamadığını gösterir. Faiz dışı fazla verilmesi halinde kamu gelirleri faiz dışındaki kamu giderlerini karşılamakta ve bir miktar da fazla verilmektedir. Faiz dışı fazla, birçok ülkede borçların sürdürülebilirliği açısından yürütülecek maliye politikaları için önemli bir ölçüt olarak kullanılmaktadır (Gürdal ve Yardımcıoğlu, 2005: 21,22). Türkiye'de Faiz dışı fazla kavramının ilk olarak 1994 yılında IMF ile gerçekleştirilen Stand-by ile gündeme geldiği belirtilmektedir (Ekzen, 2003:1). 1994'ten itibaren takip edilen maliye politikası çerçevesinde "faiz dışı fazla" gerçekleştirilmesi uygulaması sürdürülmüş, faiz dışı fazlanın öncelikli hedefi iç borcun sürdürülebilirliğinin sağlanması olmuştur (Ekzen, 2003:1). IMF ile yapılan Stand-by anlaşmalarında da faiz dışı fazla önemini koruyarak maliye politikası bileşimini etkileyen bir unsur olmayı sürdürmüştür. Gerçekleştirilen faiz dışı fazla neticesinde elde edilen gelir fazlası ile faiz ödemelerinin bir kısmı karşılanmakta ve borçlanma ihtiyacı düşürülmektedir. Faiz ödemelerinin kalan kısmı ise borçlanmayla karşılanmaktadır. Sonuçta, borç stokundaki artış faiz ödemelerinden daha az olmakta ve faiz dışı fazla verildiği sürece kamu kesimi borçlanma gereği düşmekte "borcun sürdürülebilirliği" artmaktadır (Gürdal ve Yardımcıoğlu, 2005: 22, 23).

Merkezi yönetim bütçesi 2000 ve 2007 yılları arasında devamlı olarak faiz dışı bütçe fazlası vermiştir. 2000 yılında % 4.4 olan faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı, 2001 yılında % 5.2 ve 2002 yılında azalarak % 3.3 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılından itibaren ise tekrar artış eğilimine giren faiz dışı bütçe fazlası/GSYH oranı, 2005 yılında en yüksek düzeyine ulaşarak % 6.0 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında bütçe % 5.4 faiz dışı fazla vermiştir. 2007 yılında % 4.1 olarak gerçekleşen faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı 2008 yılında % 3.8 olarak hedeflenmiştir. Yukarıda incelenen faiz

giderlerindeki ve bütçe açığının GSYH'ya oranındaki azalışı sağlayan etkenler arasında faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasından söz edilebilir.

C. Vergi ve Vergi Dışı Gelirlerin Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri İçindeki Payının Gelişimi

2000 yılında merkezi yönetim bütçe gelirlerinin % 77.2'si Vergi gelirlerinden oluşurken % 22.8'i ise vergi dışı gelirlerden oluşmaktadır. 2003 ve 2004 yıllarında vergi gelirlerinin merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisindeki oranı artarak her iki yılda da % 81.6 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda vergi dışı gelirlerin bütçe gelirlerine oranı ise azalarak % 18.4 olarak gerçekleşmiştir.

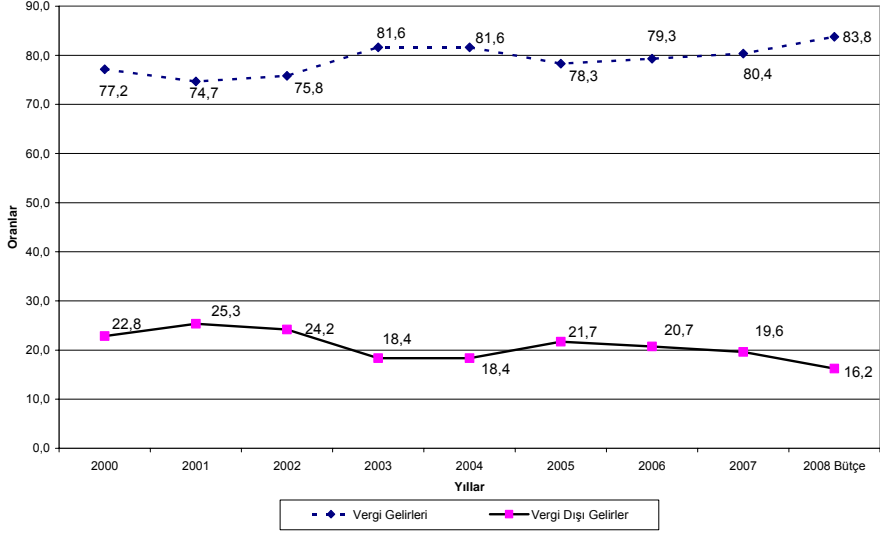
Tablo 6: Vergi ve Vergi Dışı Gelirlerin Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)

(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Bütçe
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Vergi Gelirleri	77,2	74,7	75,8	81,6	81,6	78,3	79,3	80,4	83,8
II. Vergi Dışı Gelirler	22,8	25,3	24,2	18,4	18,4	21,7	20,7	19,6	16,2

Kaynak: www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

2005 ve 2006 yıllarında vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içerisindeki oranı azalarak sırasıyla % 78.3 ve % 79.3 olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılında ise söz konusu oran % 80.4, vergi dışı gelirlerin oranı ise % 19.6 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında bu oranlar sırasıyla % 83.8 ve % 16.2 olarak hedeflenmiştir. Genel olarak, vergi gelirlerinin bütçe içerisindeki payının 2000-2007 döneminde az da olsa artış göstermesi, buna karşılık vergi dışı gelirlerin payının azalması kamu finansmanın vergi dışı kaynaklar yerine vergilere dayandırılmaya çalışıldığını, dolayısıyla kamu finansmanının sağlam kaynaklara dayandırma eğiliminin olduğunu gösterebilir.

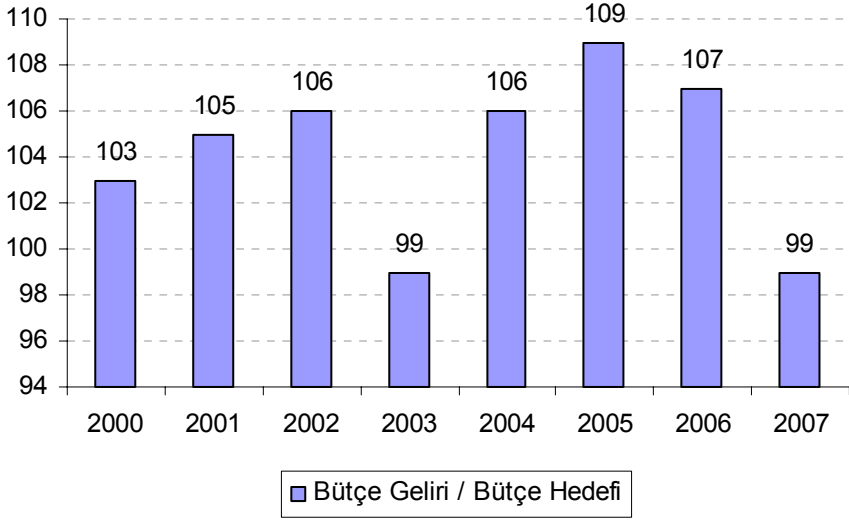
Grafik 7: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Bütçe İçindeki Payı (%)



D. Bütçe Gelirlerinin Bütçe Hedeflerine Göre Gelişimi ve Değerlendirilmesi (2000-2007)

Bütçe gelirlerinin bütçe hedefine oranı, mali yılın başında bütçe ile öngörülen gelirlerin mali yılın sonunda hangi oranda gerçekleştiğini göstermesi bakımından önemlidir. Bu oranın 100'ün üzerinde çıkması o yıl uygulanan bütçede tahmin edilenden daha fazla gelir toplandığı anlamına gelmektedir.

Grafik 8: Bütçe Gelirlerinin Bütçe Hedefi Oranı (%)



2003 ve 2007 yılları hariç bütçe gelirleri hedeflenenenden daha fazla toplanabilmıştır. 2000 yılında % 103 olan bu oran 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla % 105 ve % 106 olarak gerçekleşmiştir ve 2005 yılında ise en yüksek seviyesi olan % 109 düzeyine çıkmıştır. 2007 yılında ise hedeflenenin çok az altında yani % 99 oranında gelir toplanabilmıştır. Bu gelişmeler diğer taraftan bütçenin samimiyet ilkesine uygunluğunu göstermektedir.

E. Bütçe Gelirlerinin Bütçe Giderlerini Karşılama Oranları ve Gelişimi (2000-2007)

Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerine oranı, o yıl içinde toplanan bütçe gelirinin o yıl içinde yapılan bütçe giderini hangi oranda finanse ettiğini göstermektedir. Bu oranın artışı toplam bütçe gelirlerinin o yıl yapılan bütçe giderlerinden daha fazla olduğunu göstermektedir ve olumlu bir gelişme olarak kabul edilmektedir. Söz konusu oranın gelişimine bakıldığında 2000 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı % 74.4 olarak görülmektedir. Yani toplanan bütçe gelirleri bütçe giderlerini karşılamaya yetmemektedir. 2001 ve 2002 yıllarında bu oran daha da düşmüş ve sırasıyla % 67.1 ve % 66.4 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle kriz yılı olan 2001 yılında bütçe gelirleri bütçe giderlerini karşılamaktan oldukça uzak kalmıştır. 2003 yılından itibaren uygulanan maliye politikaları ile bütçe gelirlerindeki

artış ve bütçe giderlerinin azaltılması dolayısıyla gelirlerin giderleri karşılama oranı yükselmiştir. 2006 yılında toplanan bütçe gelirleri bütçe giderlerinin % 97,3'nü karşılar duruma gelmiştir. Bu mali disiplinin sağlanması bakımından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. 2007 yılında ise bu oran % 93.2 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 8: Bütçe Gelirlerine İlişkin Oranlar (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bütçe Geliri / Bütçe Gideri	74,4	67,1	66,4	71,5	80,8	95,6	97,3	93,2
Faiz Gideri / Vergi Geliri	69,2	94,0	85,9	70,9	56,2	38,1	33,4	31,9
Bütçe Geliri / Bütçe Hedefi	103	105	106	99	106	109	107	99
Bütçe Gideri / Bütçe Hedefi	100	167	118	96	94	94	101	99

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr (05.12.2008); www.bumko.gov.tr (05.12.2008).

Kamu kesiminin ekonomiye müdahale düzeyinin bir göstergesi olma özelliğine de sahip olan bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranının büyümesi kamu kesiminin üretilen hâsıladan daha fazla bir kısmını bütçe geliri olarak aldığı anlamına gelmektedir. 2000 yılında merkezi yönetim bütçe Gelirlerinin GSYH'ya oranı % 22.9 olarak gerçekleşmiş, bu oran 2008 yılına kadar % 22'nin biraz üzerinde (2001 ve 2005 yılı hariç bu yıllarda sırasıyla % 24,3 ve 23,5 seviyelerine çıkmıştır) seyretmiştir.

F. Vergi Gelirlerinin Faiz Giderlerini Karşılama Oranı ve Gelişimi

Faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranı, toplanan verginin ne kadarının faiz ödemelerine gittiğini ifade etmektedir. Bu oranın düşürülmesi ve bütçede faiz giderlerinin azaltılarak vergi gelirlerinden daha fazla bir miktarın faiz ödemeleri haricindeki diğer giderleri için kullanılması toplumsal refahı artırmak bakımından önemlidir. Tablo 8'de de görüldüğü gibi bu oran 2000 yılında % 69,2 iken 2001'de % 94'e çıkmış, 2002'den itibaren ise sürekli düşerek 2007'de % 31,9 olmuştur. Buna göre vergi gelirlerinin % 31,9'u faiz giderlerine gitmektedir. Bu önemli ve olumlu bir gelişmedir.

Sonuç ve Değerlendirme

2000-2007 dönemi esas alınarak, merkezi yönetim bütçe uygulamalarının incelendiği bu çalışmada, söz konusu dönemde gerçekleşen

bütçe harcama ve gelirlerinin gelişimi ve karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi yapılmış, bütçe uygulamaları ve bu uygulamaları belirleyen bütçe politikalarına ilişkin bazı sonuçlara ulaşılmıştır.

2000-2007 döneminde, cari fiyatlarla merkezi yönetim bütçe harcamaları genel olarak artış göstermiştir. Ancak 2004 yılına kadar faiz giderlerinde bir önceki yıla göre artışların daha yüksek olduğu, 2004 dahil 2008'e kadar ise, faiz hariç giderlerin bir önceki yıla göre artış oranlarının daha yüksek olduğu, 2008 de ise yine faiz giderlerindeki artışın yüksek olduğu görülmüştür. Söz konusu gelişme diğer değişkenler sabit varsayıldığında, takip edilen bütçe politikalarının bütçe performansını olumlu yönde etkileyerek bütçenin esnekliğini artırmada etkili olduğuna bir işaret olarak yorumlanabilir.

İncelenen dönemde merkezi yönetim bütçe harcamalarının, GSYH'nın yüzdesi olarak % 30,8'den % 23,9'a düşmüş olması, kamu harcamalarında etkinliğin arttığıнын bir göstergesi veya kamu kesimi payının ya da yükünün azaldığının bir göstergesi olarak yorumlanabileceği gibi bir taraftan da sunulan kamu hizmetlerinde takip edilen politikalar sonucu bir azalışa yol açıldığı şeklinde de yorumlanabilir. Ancak söz konusu azalışta en önemli payın faiz giderlerindeki düşüşe ait olması son yorumu desteklememektedir. Ayrıca kamu kesimi faiz giderlerindeki düşüşün olumlu yönde ekonomik ve sosyal etkiler ortaya çıkaracağı söylenebilir.

2000 yılında faiz giderlerinin GSYH'ya oranını % 12.3 iken, 2007 yılında bu oranın % 5.7'ye inmiş, faiz giderlerinin bütçe içindeki payı da benzer bir eğilim içerisinde düşmüş olması uygulanan maliye politikalarının etkili olduğunu göstermektedir. 2000 yılında bütçenin % 39.8'i faiz giderleri için kullanılırken, 2007 yılında bu oran azalarak % 23.9'a düşmüştür. Bu gelişmeler bütçenin giderek daha küçük bir kısmının faiz ödemeleri için kullanıldığı ortaya koymaktadır. Faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranı ise, 2000 yılında % 69,2 iken 2001'de % 94'e çıkmış, 2002'den itibaren ise sürekli düşerek 2007'de % 31,9 olmuştur. Buna göre vergi gelirlerinin % 31,9'u faiz giderlerine gitmektedir. Bu da kamu kesiminde kaynakların yeterliliği ve etkinliği açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ekonomide finansman maliyetlerinin düşmesi yanında gelir ve servet dağılımı politikası bakımından olumlu etkilerinden söz edilebilir.

2000 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payı % 8.8 olan mal ve hizmet alım giderleri, 2002 ve 2003 yılları hariç, bir önceki yıl seviyesine göre daha yüksek seviyeye çıkmış, 2007 yılında % 10.9'a yükselmiştir. 2008 yılı bütçe hedeflerine göre söz konusu oran seviyesi % 10,3 olarak hesaplanmıştır. Özellikle mal ve hizmet alımlarının sağlık giderleri ve diğer mal ve hizmet alımlarından oluştuğu düşünüldüğünde bu artış olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Bütçe giderlerine ilişkin hedeflerde 2001 ve 2002 yıllarında önemli sapmalar olurken 2003 ve sonrasında bütçeler samimiyet ilkesine uygunluğuyla dikkat çekmektedirler. Hatta bütçe giderleri, 2006 yılı hariç tutulduğunda hedeflenenden bile daha az gerçekleşmiştir. 2006 yılında ise bütçe dengesinde çok az bir sapma söz konusu olmuştur. Fakat özellikle kriz yılı olan 2001 yılında ve krizi takip eden 2002 yılında bütçe hedefinde ciddi sapmalar olduğu görülmektedir.

Bütçe açığındaki cari fiyatlarla bile 2007'ye kadar olan önemli düşüşler, belli ölçüde uluslar arası olumlu gelişmelere bağlanabileceği gibi uygulanan maliye politikalarının etkili olduğunu gösteren bir unsur olarak da değerlendirilebilir.

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin gelişimine bakıldığında bazı gelişmeler göze çarpmaktadır. 2000 yılında merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı % 22.9 olarak gerçekleşmiş, 2007 yılında ise azalarak % 22.3 düzeyine inmiştir. GSYH içerisinde vergi gelirlerinin payı ise 2000 yılında % 17.7 olmuş ve bu düzey 2007'ye kadar devam etmiş ve 2007 yılında % 17.9 düzeyine çıkmıştır.

2000 yılında GSYH'nın % 7.9'u düzeyinde açık veren bütçe, 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla % 11.9 ve % 11.5 gibi oldukça yüksek düzeylerde açık vermiştir. 2003 yılından itibaren ise bütçe açığının GSYH'ya oranı, azalma eğilimine girmiş ve 2006 yılında son 30 yılın en düşük düzeyi olan % 0.6 düzeyine inmiştir. Bu oran takip edilen bütçe politikalarının etkili olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Fakat 2007 yılında bütçe açığı 2006 yılına göre tekrar artarak % 1.6 düzeyine çıkmıştır. 2008 yılında ise bu açığın GSYH'ya oranının % 1.8 olacağı hedeflenmiştir. Bu seviyeler 2000-2003 yılı seviyeleriyle karşılaştırılırsa çok düşük olduğu görülmektedir.

Merkezi yönetim bütçesi 2000 ve 2007 yılları arasında devamlı olarak faiz dışı bütçe fazlası vermiştir. 2000 yılında % 4.4 olan faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı, 2001 yılında % 5.2 ve 2002 yılında azalarak % 3.3 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılından itibaren ise tekrar artış eğilimine giren faiz dışı bütçe fazlası/GSYH oranı, 2005 yılında en yüksek düzeyine ulaşarak % 6.0 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında bütçe % 5.4 faiz dışı fazla vermiştir. 2007 yılında % 4.1 olarak gerçekleşen faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı 2008 yılında % 3.8 olarak hedeflenmiştir. Yukarıda incelenen faiz giderlerindeki ve bütçe açığının GSYH'ya oranındaki azalışı sağlayan etkenler arasında, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasından söz edilebilir. Faiz dışı fazlanın artması vadesi gelen faiz borçlarının yeniden borçlanmadan ödendiğini ve dolayısıyla borçların artma hızının da düştüğünü ifade etmektedir.

2000 yılında merkezi yönetim bütçe gelirlerinin % 77.2'si vergi gelirlerinden oluşurken % 22.8'i ise vergi dışı gelirlerden oluşmaktadır. 2007 yılında ise vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içerisindeki oranı % 80.4, vergi dışı gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içerisindeki oranı ise % 19.6 olarak gerçekleşmiştir. 2000-2007 döneminde genel olarak, vergi gelirlerinin bütçe içerisindeki payının 2000-2007 döneminde az da olsa artış göstermesi, buna karşılık vergi dışı gelirlerin payının azalması kamu finansmanın vergi dışı kaynaklar yerine vergilere dayandırılmaya çalışıldığını, dolayısıyla kamu finansmanının sağlam kaynaklara dayandırma eğiliminin olduğunu gösterebilir.

2003 ve 2007 yılları hariç bütçe gelirleri hedeflenenenden daha fazla toplanabilmiştir. 2007 yılında ise hedeflenenin çok az altında yani % 99 oranında gelir toplanabilmiştir. Bu gelişmeler diğer taraftan bütçenin samimiyet ilkesine uygunluğunu göstermektedir.

Bütçe gelirlerinin bütçe giderleri karşılama oranı incelenen dönemde 2001 ve 2003 yılları hariç bırakıldığında giderek artmıştır. 2003 yılından itibaren uygulanan maliye politikaları ile bütçe gelirlerindeki artış ve bütçe giderlerinin azaltılması dolayısıyla gelirlerin giderleri karşılama oranı yükselmiştir. 2006 yılında toplanan bütçe gelirleri bütçe giderlerinin % 97,3'nü karşılar duruma gelmiştir. Bu durum mali disiplinin sağlanması bakımından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Bütçe giderlerinin bütçe hedefine oranı anlamında 2003, 2004, 2005 ve 2007 yıllarında bütçe disiplini sağlandığı söylenebilir. Ayrıca 2000 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı % 74.4 iken, 2007 yılında toplanan bütçe gelirleri bütçe giderlerinin % 93.2'ni karşılar duruma gelmiştir. Bu mali disiplinin sağlanması bakımından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. 2003 ve 2007 yılları hariç bütçe gelirleri hedeflenenenden daha fazla toplanabilmiştir. Bu gelişmeler diğer taraftan bütçenin samimiyet ilkesine uygunluğunu göstermektedir.

2000-2007 dönemi merkezi yönetim bütçe uygulamalarının karşılaştırmalı analizinin yapıldığı bu çalışma ile, GSYH'daki payı bakımından merkezi yönetim bütçe harcamalarında, faiz giderlerinde, bütçe açığında, bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranında önemli gelişmeler olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu gelişmeler, takip edilen bütçe ve maliye politikalarının, bütçe performansı üzerinde önemli etkileri olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Kaynakça

AKDOĞAN, Abdurrahman (2004), “Genel Bütçe Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 1/2004, ss. 221-237

AKKOYUNLU, Pınar (2002), “ Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi” 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Emek Mat., Manisa, ss. 89-96

BABALI, Tolga (2007), “2007 Yılı Bütçesi Üzerine”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı 221, Şubat, ss. 64-71

ÇETİNKAYA, Özhan (2003), “Konsolide Bütçenin Başlangıç Değerlerinin Uygulama Sonuçları İle Birlikte Değerlendirilmesi” Akdeniz İİBF Dergisi (5), ss. 48-65

ÇOLAK, H.Bayram (2006), “5018 Sayılı Yasa, Kamu Mali Yönetimimize Neler Getiriyor-1”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı 216, Eylül, ss. 130-137

ÇÖLGEZEN, Ögül (2006), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununu Kapsamında Bütçeleme Sisteminde Meydana Gelen Değişiklikler”, Vergi Dünyası, Sayı 194, Şubat, ss. 135-140

DEMİRCAN, Esra Siverekli (2008), “2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri Ve 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi”, Muhasebe ve Finansman dergisi, Sayı 38, Nisan, ss. 43-55

DUMAN, Ömer (2005), “2004 Yılı Konsolide Bütçe Uygulama Sonuçları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, Vergi Dünyası, Sayı 286, Haziran, ss. 83-85

EKZEN, Nazif (2003), “İç Borç İdaresi- Maliye Politikası Aracı Olarak Faiz Dışı Fazla”
<http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/YazilarBSB/BSBTemmuz1.pdf>
01.10.2005.

ERÜZ, Ertan (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, PÜ İİBF Maliye Bölümü Yayını, Pamukkale, ss. 61-73

GÜRDAL Temel, Fatih YARDIMCIOĞLU, (2005), “Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve Ekonomik Etkileri Açısından Değerlendirilmesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 58

GÜRDAL Temel, Nurulah ALTUN, Metin KÜÇÜK ve Nevran Karaca (2006), Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Denetim Ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Uygulamaları, Denizyıldızı Matbaacılık, Ankara

İYİDİKER, Hikmet (2002), “ Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları: 1980-2000” 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Emek Mat., Manisa, ss. 69-82

KESİK, Ahmet (1998), “Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomideki Yeri (1923-1998)”, Maliye Dergisi, Sayı 129, Eylül-Aralık, ss. 7-23

KESİK, Ahmet (2006), “Yeni bütçeleme anlayışı açısından 2006 Yılı bütçesinin Değerlendirilmesi II”, Yaklaşım Dergisi, yıl 14, Sayı 157, Ocak, ss. 38-42

KONUKMAN, Aziz (2004),” Bütçeleme Sürecindeki Kurumsal Çarpıklıklar:2003 Geçici Bütçesi ve 2003 Bütçesi Örnekleri”, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt 15, Sayı 50, ss. 1-12

KOZANOĞLU, Hayri ve Aziz Konukman (1997), “Alternatif Bir Bütçe Politikası Önerisi” İktisat Dergisi, Sayı 363, Ocak, ss. 28-33

Maliye Bakanlığı (2006), “Yıllık Ekonomik Rapor 2006”
www.sgb.gov.tr (05.12.2008)

Maliye Bakanlığı (2007), “Yıllık Ekonomik Rapor 2007”
www.sgb.gov.tr (05.12.2008)

MUTLUER, M.Kamil, Ahmet Kesik ve Erdoğan Öner (2005), Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul

OYAN, Oğuz (1997), “Bütçelerin Değişen Yapısı” İktisat Dergisi, Sayı 363, Ocak, ss. 23-27

ÖZBARAN, M.Hakan (2004),” Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılıın Harcama türlerine Göre İncelenmesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 53, Nisan-Haziran, ss. 115-136

PARLAK, Müslim (2005), “Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması Ve Ekonomik Etileri, Sayıştay Dergisi, Sayı 59, Ekim-Aralık, ss. 73-87

SÖYLER, İlhami (2006), “Kamu Mali Yönetim sisteminin Bütçe Teknik Ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, DÜ Sosyal Bilimleri Dergisi, Sayı 16, Aralık, ss. 283-299

TEMELLİ, Sezai (2002), “Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000), 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Emek Mat., Manisa, ss. 97-114

ULUTÜRK, Süleyman (2001), Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi”, Akdeniz İİBF Dergisi (1), ss. 1312-139

UZAY, Nisfet (2002), “Kamu Büyüklüğü Ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri” Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, sayı 19, Temmuz-Aralık, ss. 152-172

YILDIZ, Seyfi (1999), “Konsolide Bütçe Harcama Analizi”, Yeni Türkiye, Yıl 5, Sayı 27, Mayıs-Haziran, ss. 374-389

YILMAZ, Binhan Elif ve Nazan Susam (2002),” Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler arası Karşılaştırma”, 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Emek Mat., Manisa, ss. 410-440

YILMAZ, Binhan Elif ve Nazan Susam (2005), “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, PÜ İİBF Maliye Bölümü Yayını, Pamukkale, ss. 114-146

www.bumko.gov.tr (05.12.2008)

www.muhasabat.gov.tr (05.12.2008)

KURUMLAR VERGİSİ ALANINDA UYGULANAN İSTİSNALARIN ETKİNLİĞİ: SAKARYA ÖRNEĞİ

Temel GÜRDAL*
Hakan YAVUZ**

Giriş

Vergi politikaları, önemli ekonomik ve sosyal etkilerinden dolayı tercih edilen ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmada önemli rol oynayabilirler. Kurumlar vergisi de vergi politikasının oluşturulmasında belirleyici unsurlardandır. Kurumlar vergisinin tarife yapısı, mükellefi, vergilendirme tekniği gibi özellikleri yanında, içerdiği indirim, istisna ve muafiyetleri, takip edilen vergi politikası içerisinde önemli bir işlev yerine getirebilir.

Kurumlar vergisi uygulaması, bir ülkede yapılan tasarruf, yatırım, istihdam düzeyi ve sermaye piyasasını etkilediğinden, bu verginin içerdiği indirim, istisna ve muafiyetler ekonomi üzerinde önemli etkilere sahiptir.

Ülkemizde, özellikle 1990'ların başından itibaren çeşitli amaçlarla, kurumlar vergisine ilişkin uygulanan indirim, istisna ve muafiyet uygulamalarının kapsamı ve kapsama aldığı mükellef sayısı sürekli genişlediğinden söz konusu düzenlemelerin ekonomi üzerindeki etkilerinin incelenmesi sürdürülen uygulamaların değerlendirilmesi ve geliştirilebilmesi bakımından da önem taşımaktadır.

Kurumlar vergisinin içerdiği indirim, istisna ve muafiyet uygulamaları, kapsadığı mükellef ve konular bakımından teşvik edici bir nitelik taşıırken diğer taraftan vergi harcamaları yönüyle kurumlar vergisinin mali etkinliğini zayıflatıcı nitelik taşımaktadır. Kurumlar vergisine ilişkin indirim, istisna ve muafiyetlerin kapsamının genişlemesi ya da daralması, mükellefleri ve matrahları değiştirdiğinden bu çerçevedeki gelişmelerin takip edilen vergi politikası ile de uyumlu olması önemlidir.

Kurumlar vergisi alanında uygulanan indirim, istisna ve muafiyetlerin etkilerini tespit etmek amacıyla ülke genelinde bazı illerde çeşitli araştırmalar yapılmıştır. 1989 yılında İstanbul Sanayi Odası'nca tespit edilen

* Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi tgurdal@sakarya.edu.tr

**Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi hyavuz@sakarya.edu.tr

500 büyük firmaya gelir ve kurumlar vergilerindeki istisna uygulamalarının sonuçlarını tespit etmeye yönelik bir anket uygulanmıştır. Bu anketin sonuçlardan biri; firmaların en çok yatırım indirimi ve sanayi ürünleri ihracatındaki istisnadan yararlanmış olmasıdır. Bu istisnaları ise seyahat giderleri istisnası takip etmiştir. Ayrıca bu anketten çıkan diğer önemli sonuç ise istisnaların amaçlarına uygun olarak uygulanmasının engelleyen en önemli sebep olarak mevzuatın sık sık değişmesi ve mevzuattaki açıklamaların yetersiz olmasıdır (Sönmez ve Halıcı, 1990:10-13).

1992 yılında İzmir ili kapsamında, toplam 60 firma üzerinde (bu firmaların 40'ı anonim, 18'i limitet, 1'i dernek ve vakıflara ait iktisadi işletme ve 1'i ise iş ortaklığıdır) yapılan ankette, bu firmaların en çok sanayi ürünü ihraç istisnasından faydalandıkları bu istisnayı ise sırasıyla yatırım indirimi istisnası ve geçmiş yıl zararlarının kurum kazancından indirilmesinin takip ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Ankete katılan firmaların %42'si istisnaların yatırım kararlarının alınmasında etkisi olduğunu belirtmişlerdir (Devrim ve diğerleri, 1992:14-22).

2006 yılında Isparta İlini kapsayan bir başka anket çalışması ise 30 firma üzerinde yapılmış ve kurumlar vergisine ilişkin uygulanan indirim, istisna ve muafiyetlerin büyük ölçüde (% 73) yeterli bulunduğu belirlenmiştir (Büyükcülcü, 2006: 129-133).

2007 yılında İzmir ili, Karşıyaka ilçesinde yürütülen bir başka anket çalışmasına ise toplam 157 firma (bu firmaların 144'ü limitet (% 91,8) 13 tanesi ise anonim (% 8,2) şirkettir) katılmıştır. Ankete katılan firmaların 132'si (% 84) kurumlar vergisinde yatırımları teşvik eden hükümler yetersiz olduğunu belirtmişlerdir (Gencil, 2007: 196-269).

Bu çalışmada ise kurumlar vergisi alanında uygulanan istisnalarının ekonomik etkileri incelenerek, Sakarya ilinde kurumlar vergisi mükelleflerinin bu alanda uygulanan çeşitli istisnalarından ne düzeyde yararlandıkları, bu uygulamaların en çok hangi alanda yoğunlaşmasını talep ettikleri ve bu uygulamaların etkinliği değerlendirilecektir.

1. Kurumlar Vergisi Alanında Uygulanan İstisnaların Kapsamı

2006 yılında yürürlüğe giren 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununa bakıldığında 5422 sayılı Kanuna göre, bazı değişiklikler içermekle birlikte özellikle istisnalarda çok büyük değişiklik söz konusu değildir. Bu alanda yapılan en önemli değişiklik ise yatırım indiriminin kaldırılması olmuştur.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunundaki muafiyetlere bakıldığında bu muafiyetlerin bir önceki kanunda olduğu gibi büyük bir çoğunluğu kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu yüzden dolayı bu çalışmada bu alanda uygulanan muafiyetler kapsam dışında tutulmuştur.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda istisnalar ile ilgili düzenlemeler Kanunun 5. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu istisnalar; yurt içi ve yurt dışı iştirak kazançlarına ilişkin istisna, emisyon primi kazancı istisnası, Türkiye’de kurulu fonlar ile yatırım ortaklıklarının kazançlarına ilişkin istisna, gayrimenkul ve iştirak hisseleri ile kurucu senetleri ve rüçhan hakları satış kazancı istisnası, kanunda öngörülen şartları taşıyan yurtdışı şube kazançları istisnası, yurtdışında yapılan inşaat, onarım, montaj işleri ile teknik hizmetlerden sağlanan kazançlara ilişkin istisna, eğitim tesisleri ile rehabilitasyon merkezlerinin işletilmesinden elde edilen kazançlara ilişkin istisna ve risturn istisnasından oluşmaktadır.

Diğer taraftan Kurumlar Vergisi Kanunu dışında diğer kanunlarda yer alan istisnalar da bulunmaktadır. Bu çerçevede, Türk uluslararası gemi siciline kayıtlı gemilerin işletilmesinden ve devrinden elde edilecek kazançlara ilişkin istisna, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanununda yer alan istisna, serbest bölgelerde elde edilen kazançlara ilişkin istisnadan söz edilebilir⁸.

5520 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden en dikkat çeken hususlardan biri ise yatırım indirimi istisnasının kaldırılması olmuştur. 2008 yılı kazançları dâhil bazı hallerde halen uygulama alanı bulan yatırım indirimi istisnası 2009 ve izleyen yıllar kazancından indirim konusu yapılamayacaktır.

2. Kurumlar Vergisi Alanında Uygulanan İstisnaların Ekonomik Etkileri

Kurumlar vergisi alanında uygulanan istisnalar, yatırımları, tasarrufları ve üretimi ihracat ve döviz kazandırıcı faaliyetleri ve sermaye piyasasını etkileme özeliğine sahiptir (Aldemir, 1997: 98-99). 5520 sayılı kanunla uygulamadan kaldırılan yatırım indirimi uygulaması yatırımların arttırılmasının özendirilmesi ile ekonomik kalkınmanın sağlanmasına, bölgelerarası ekonomik ve sosyal dengesizliklerin ortadan kaldırılmasına

⁸ İstisnalar ve uygulanmasına ilişkin ayrıntılar için bkz. Kurumlar Vergisi Kanunu md.5 ve 1 nolu Kurumlar Vergisi genel tebliği.

yönelik bir vergi teşvik önlemi niteliği (Şenyüz, 1995: 355) olmakla birlikte uygulamada tam anlamıyla etkinlik sağlanamadığı gerekçesiyle 5520 sayılı kanunla uygulanmasına son verilmiştir.

Serbest bölgelerdeki faaliyetlerden doğan kazançların kurumlar vergisi istisnası kapsamında değerlendirilmesinin en önemli amacı da bu bölgelerdeki yatırımları arttırmaktır. Bu istisna sayesinde gerek ulusal ve gerekse uluslararası firmalar bu bölgelere tanınan vergi istisnasından dolayı daha kolay yatırım yapabilecek ve bu bölgelerin kalkınmasında öncü rol oynayabileceklerdir.

Kurumlar vergisinin tasarrufları etkileyen istisna uygulamalarını değerlendirdiğimizde bunların; iştirak kazançları istisnası, taşınmaz ve iştirak hisseleri ile kurucu ve intifa senetleri ve rüçhan hakkı satış kazançlarındaki istisna uygulaması oldukları görülmektedir. Bu uygulamalar ise toplam tasarrufları etkileyebilen, mükelleflerin vergi matrahını düşüren ve bu sayede mükelleflerin tasarrufa ayırdıkları payları olumlu etkileyen uygulamalar olarak dikkat çekmektedir. Tasarrufları etkileyen iştirak kazançları istisnasının yeni faaliyet alanlarına açılım ve işletmeler arasında koordinasyonun sağlanmasındaki rolü yadsınamaz. Bu durum iştirak kazançları istisnasının işletmelerin gelişimi ve kurumlaşmasını etkilediğini göstermektedir (Saraçoğlu, 2005a: 85). Dolayısıyla işletmelerin kurumlaşmaları arttıkça üretim kapasiteleri artacak bu durumda ülke ekonomisine olumlu katkılar sağlayacaktır.

Kurumlar vergisi alanında uygulanan birtakım istisna uygulamaları ihracat ve döviz kazandırıcı faaliyetleri etkilemektedir. Örneğin; belli şartlar altında dar mükellef kurumların yurt dışı faaliyetlerden elde ettikleri kazançlar istisna kapsamında değerlendirilmekte ve bu durum döviz kazandırıcı bir işlem olarak dikkat çekmektedir. Bu uygulamanın dışında yine belli şartlar altında yurt dışında şantiye veya ortaklık kurarak yapılan veya yürütülen inşaat onarım, montaj işleri ile teknik hizmetlerden sağlanan kazançlar istisna kapsamında değerlendirilerek buralardan elde edilen kazançlarla ülkeye döviz kazandırılmış olur.

Kurumlar vergisi alanında uygulanan bazı istisna uygulamaları ise sermaye piyasasını etkilemektedir. Örneğin; menkul kıymet ihracı için yapılan giderlerinin kurumlar vergisi matrahından indirilebilme imkânı bulunmaktadır. Kurumların menkul kıymet ihraçlarında artış sağlanması ya

da menkul kıymet arzının artması, sermaye piyasasının gelişmesinde önemli bir etkidir. Menkul kıymet ihraçlarında artış sağlanabilmesi ise, hem bu kıymetleri ihraç eden kurumların gelişmesine, hem de bu kurumların kullanabilecekleri alternatif fonların maliyetine bağlıdır (Eş, 1987: 11). Türkiye’de sermaye piyasasının gelişememe nedenlerinden biri olarak, menkul kıymet ihracının yetersizliği önemli bir unsur olarak gösterilmektedir. Sermaye piyasasının alternatifi durumundaki işletme içi fonlar ve kredi piyasası, birer finansman kaynağı olarak, işletmeleri menkul kıymet ihracından alıkoyan en önemli nedenler arasında gösterilmektedir (Eş, 1987: 8). Bunun yanında belli şartlar altında uygulanan emisyon primi kazançları istisnası da sermaye piyasasını etkileyebilmektedir. Ayrıca yine belli şartlar altında yatırım fonları ve ortakları ile konut ve varlık finansmanı fonları kazançları ile ilgili istisna da sermaye piyasasını etkileyebilmektedir.

İstisnaların olumlu etkilerinin yanında bir takım olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Örneğin istisna uygulamalarının genişletilmesi kayıt dışı ekonominin temel nedenleri arasında gösterilmekte (Baytar, 2006: 4), istisnaların ekonomik büyüme ve istikrarı da bozduğu savunulmaktadır (Borluk, 2006: 8). Ayrıca vergi istisna uygulamaları bir tür kamu harcaması niteliği taşımaktadır ve kayıtlı düzeni bozmaktadır. Bu durum ise kamu kesiminin tekrar borçlanma gereksinimini arttırmaktadır. Dolayısıyla indirim, istisna ve muafiyet uygulamalarındaki genişlemenin kayıt dışı ile mücadeleyi güçleştirdiği söylenebilir.

Vergileme alanında istisna uygulamalarının genişletilmesi, bir taraftan da vergi gelirlerini azaltarak kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama kapasitesini düşürür. Ortaya çıkan kamu finansman açığı, bir takım mali ve ekonomik sorunların ortaya çıkmasına yol açabilir. Örneğin; vergide muafiyet ve istisnaların genişletilmesinin vergilemede yeterlilik ve verimliliğini bozduğu (Armağan, 2007: 247), vergi matrahını etkileyerek vergi erozyonuna yol açtığı ve bunun sonucunda da vergi kaybının yaşandığı (Saraçoğlu, 2005b) ifade edilmektedir.

Kurumlar Vergisi Kanununda yer alan indirim, istisna ve muafiyetlerden dolayı vazgeçilen gelir ya da başka bir ifadeyle kurumlar vergisi kapsamındaki vergi harcaması, 2006 yılında 5.392.703.333 iken bu miktar 2008’de 5.837.048.379 YTL ve 2009’da 6.342.044.792 olarak tahmin edilmektedir (www.bumko.gov.tr). Söz konusu miktarlar ilgili dönemdeki

toplam vergi harcamalarının yaklaşık % 60'ı seviyesindedir. Buna göre Türk vergi sistemindeki en büyük vergi harcaması kurumlar vergisi alanındadır.

Görüldüğü gibi vergi harcaması yoluyla devlet önemli düzeyde gelirden mahrum kalmayı kabul etmektedir. Devletin vergi harcaması yoluyla belirli bir gelirden vazgeçmesinin ekonomik ve sosyal nedenleri de olabilir. Devlet, doğrudan yardım yapmak yerine, alacağı vergiden vazgeçerek vergi harcaması yapmak yoluna başvurmuştur (Özkara, 2004: 15-16).

Ayrıca Anayasanın 73. maddesinde yer alan “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” hükmü, Bakanlar Kuruluna geniş bir yetki tanımaktadır. Bu madde siyasal iktidarın vergi tarifesini dilediği gibi belirlemesine, vergi oranlarını istediği zaman arttırabilmesine, politik çıkarları için muafiyet, istisna ve indirimler getirmesine neden olabilir (Dileyici ve Özkıvrak, 2000). Söz konusu alanlarda yürütme organına yetki verilmiş olması, vergilemede yasallık ilkesi açısından da eleştirilmektedir.

Ayrıca vergi teşvik uygulamalarının bürokrasiyi ve yolsuzlukları arttırdığı veya buna yol açtığını savunanlar da bulunmaktadır. Vergi teşvikleri açık kural ve düzenlemeler olmaksızın geniş bir idari takdir yetkisine bağlı olarak verildiğinde bu düşünce haklılık kazanmaktadır. Zira bu durumda bürokratlar rüşvet almak için yeterli fırsatı bulacağından olumlu dışsallıkların oluşmayacağı alan veya sektörler vergi teşviki verme olanağı bulmaktadırlar (Tekin, 2006:311).

İndirim ve istisna uygulamaları ya da vergi teşviklerinin diğer ve önemli bir ekonomik etkisi de uluslararası rekabet konusunda söz konusu olmaktadır. Benzer koşullara sahip diğer ülkeler vergi teşviki uyguladığı zaman uluslararası rekabet gücünü koruyabilmek için bu tür uygulamalara girişilebilir. Vergi teşvikleri, vergi rekabetinin şiddetli olduğu durumlarda, benzer durumdaki ülkelere kıyasla teşvik uygulayan ülkeye yatırımları çekebildiği sürece savunulmaktadır (Tekin, 2006:310).

3. Kurumlar Vergisi Alanında Uygulanan İstisnaların Etkinliği: Sakarya Örneği

Kurumlar vergisi alanında uygulanan istisna uygulamaları, mükelleflerin geleceğe yönelik yeni yatırımlar yapmasını olumlu yönde etkileyebilir. Mükelleflerin vergi matrahını küçülterek vergi yüklerini düşüren istisna uygulamaları mükelleflerin vergiye gönüllü uyumu üzerinde de olumlu etkiler yapabilir.

Kurumlar vergisi alanında uygulanan istisna uygulamalarının daha çok hangi alanda yoğunlaştığını, mükelleflerin bu alanda daha çok hangi indirim ve istisnadan yararlanmak istediklerini ve firmaların mal veya hizmet üretimlerini arttırmada istisna uygulamalarını ne derece önemli gördüklerini ve hangilerinden yararlandıklarını tespit etmek amacıyla Sakarya ilini kapsayan 360 mükellef* üzerinde yapılan anket ile kurumlar vergisi alanında uygulanan indirim ve istisnalardan firmaların ekonomik yapısını en çok etkileyeceğini düşündüğümüz istisnalar ile bunların etkileri firmalara sorulmuştur. Bu bağlamda ankette, iştirak kazançları istisnası, taşınmaz ve iştirak hissesi satış kazancı istisnası, emisyon primi istisnası, yatırım fon ve ortaklarının kazançlarına ilişkin istisnalara ilişkin sorular sorulmuştur.

3.1. Firmaların Kurumlar Vergisi Alanında Yararlanmış Oldukları İstisnalar

Kurumlar vergisinde yer alan istisnaların temel amacı, kurumlaşmayı, ihracatı, yatırımları ve döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik etmektir. İstisnalar, kurumlar vergisine mali bir araç olma özelliği olma yanında, ekonomik bir araç olma özelliği de kazandırmaktadır. Burada firmaların yararlanmış oldukları istisnalara kısaca değinildikten sonra ilgili anket sonuçları değerlendirilecektir.

3.1.1. İştirak Kazançları İstisnası

Ekonomik hayatta, sermaye şirketi ve genel olarak bir kurumun diğer bir kurumun sermayesine katılması olayına sıkça rastlanılmaktadır. Ancak bu noktada önem taşıyan husus, belli bir kurumca elde edilecek kazancın, gelir vergisi mükellefi durumundaki ortağa doğrudan intikal etmesi ile araya girecek bir veya daha fazla kurum vasıtası ile intikal etmesinin vergi yükü

* Bu mükelleflerin 324 tanesi (%90) limitet şirket 36 tanesi ise (%10) anonim şirkettir.

bakımından farklılık yaratmamasıdır. Vergi kanunlarında bu husus, iştirak kazançları istisnası ile sağlanmaktadır. Bir kurumun başka bir kurumdan elde ettiği kar payı, ikinci kurumda vergi matrahının dışında bırakılarak vergi mükerrerliğinin önlenmesi sağlanır (Özbalcı, 2006: 149). İştirak kazançları istisnası sayesinde, kurumların diğer kurumların faaliyetlerine katılımından elde ettikleri kazancın vergilendirilmemesi, çifte vergilemeyi engellediği gibi, ekonomik faaliyetlerdeki doğal gelişme seyrinin bozulmaması bakımından önemli olabilir.

3.1.2. Taşınmaz ve İştirak Hisseleri İle Kurucu Senetleri, İntifa Senetleri ve Rüşhan Hakları Satış Kazancı İstisnası

5520 sayılı Kanuna göre, kurumların en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmaz ve iştirak hisseleri ile kurucu senetleri ve rüşhan haklarının satışından doğan kazançlarının % 75'lik bir kısmı için istisna öngörülmüştür. Buna göre istisna, taşınmaz iştirak hissesinin satışından doğan kazanç dolayısıyla uygulanacaktır. İstisna konusu kazanç, satış bedeli ile maliyet bedeli arasındaki farka göre hesaplanacaktır. Ayrıca ilgili kıymetin kurum aktifinde iki tam yıl kalmış olması gereklidir. Aynı zamanda elden çıkarmanın satış şeklinde gerçekleşmesi gereklidir. Sözü edilen istisnanın diğer bir şartı ise satış kazancının % 75'i ile sınırlandırılmış olmasıdır ve bu satış kazancından doğacak olan istisna satış yılında uygulanacaktır (Özbalcı, 2006: 162-163).

3.1.3. Emisyon Primi İstisnası

5520 sayılı Kanununun 5. maddesinde, emisyon primi, anonim şirketlerin kuruluşlarında veya sermayelerini arttırdıkları sırada çıkardıkları hisse senetlerinin itibari (üzerinde yazılı) değerinden fazla bedelle elden çıkarılması halinde elde edilen kazanç olarak tanımlanmaktadır. Bu uygulama önceki kanunlarda da aynen uygulanmıştır ve 5520 sayılı Kanunla da aynı uygulamaya devam edilmektedir. Görüldüğü gibi bu istisna kurumlar vergisi mükelleflerinin tamamına değil, bu mükelleflerden sadece anonim şirketlere yönelik olarak uygulanmaktadır. Emisyon primi istisnasının en önemli özelliklerinden biri şirketin vergi yükünü azaltması yönünde olmaktadır (Arıkan, 1998: 76). Vergi yükü azalan şirketlerin kullanılabilir geliri artacağından yatırıma ayıracağı payda da bir artış gözlenebilir

3.1.4. Yatırım Fon ve Ortaklarının Kazançlarına İlişkin İstisna

Kurumlar vergisi kanununun 5. maddesinde ilgili istisna hükmü düzenlenmiştir. Bu istisna, menkul kıymetler yatırım fonları veya ortaklarının portföy işletmeciliğinden doğan kazançlarını, portföyü Türkiye’de kurulu borsalarda işlem gören altın ve kıymetli madenlere dayalı yatırım fonları veya ortaklarının portföy işletmeciliğinden doğan kazançlarını, girişim sermayesi yatırım fonları ve ortaklarının kazançlarını, gayrimenkul yatırım fonları ve ortaklarının kazançlarını, emeklilik yatırım fonlarının kazançlarını, konut finansmanı fonları ile varlık finansmanı fonlarının kazançlarını kapsamaktadır.

3.2. Firmaların Kurumlar Vergisi Alanındaki İstisnalardan Yararlanma Durumları

Aşağıdaki tabloda kurumlar vergisi alanında uygulanan istisnalarla ilgili sorulara mükelleflerin vermiş olduğu cevaplar değerlendirilmiştir.

Tablo 1: Firmaların Kurumlar Vergisi Alanında Yararlandıkları İstisnaların Dağılımı

Kurumlar Vergisi Alanında Yararlanılan Bazı İstisnalar	Kurumlar Vergisi Kanunundaki Hangi İstisnadan Yararlanıyorsunuz?	
	Firma Sayısı	%
İştirak kazançları istisnası	46	12.8
Taşınmaz ve iştirak hissesi satış kazancı istisnası	60	16.7
Emisyon primi istisnası	11	3.1
Yatırım fon ve ortaklarının kazançlarına ilişkin istisna	49	13.6

Tablo 1’den de görüldüğü gibi firmaların 46’sı (% 12.8) iştirak kazançları istisnasından, 60’ı (% 16.7) taşınmaz ve iştirak hissesi satış kazancı istisnasından, 11’i (% 3.1) emisyon primi istisnasından yararlanırken 49’u (% 13.6) ise yatırım fon ve ortaklarının kazançlarına ilişkin istisnadan yararlanmaktadır.

Tablo 1’den de görüldüğü gibi ankete 36 tane anonim şirket katılmasına rağmen bunların sadece 11 tanesi emisyon primi istisnasından yararlanmaktadır. Dolayısıyla ankete katılan anonim şirketler içinde bu istisnadan yararlananların oranı yaklaşık % 30 olarak gerçekleşmiştir.

Firmalar kullanmış oldukları bu indirim ve istisnaları yeterli bulmamakta ve gelecekte kendilerine bazı teşviklerin verilmesini talep ettikleri gibi, uygulanan indirim ve istisnalarla ilgili bir takım beklentiler içerisindedirler. Bunları tespit etmek amacıyla ankete katılan firmalara sorulan sorular ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Ayrıca firmaların mal veya hizmet üretimlerini arttırmada önemli gördükleri faktörlerde önem sırasına göre tespit edilmiştir.

3.3. Firmaların Kurumlar Vergisi Alanında Yararlanmak İstedikleri Teşvikler

Aşağıdaki tabloda ankete katılan firmaların yararlanmak istedikleri teşviklerin dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 2: Firmaların Yararlanmak İstedikleri Teşviklerin Dağılımı

Firmaların Yararlanmak İstedikleri Teşvikler	Firmanız	
	Firma Sayısı	%
Uzun vadeli ve düşük faizli yatırım kredisi	220	61.1
Belli bir sayının üstünde işçi çalıştırma karşılığında vergi teşviki	68	18.9
Enerjide indirimli fiyat uygulaması	49	13.6
Dış pazar için bilgi, tanıtma ve araştırma desteği	43	11.9

Tablo 2’den de görüldüğü gibi ankete katılan firmaların 220’si (% 61.1) uzun vadeli ve düşük faizli yatırım kredisi talep etmektedirler. Bu teşvik mükelleflerce en çok talep edilen teşviktir. Ayrıca 1995 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü işbirliğiyle çoğunluğu İstanbul’da faaliyet gösteren 2146 şirkete yönelik olarak yapılan ankette ise ankete katılan şirketlerin % 29.1’i işletme sermayesinin finansmanında, birinci derecede başvuru kaynak olarak kısa vadeli banka kredisini belirtmişlerdir. Bunu ise eşit düzeylerde (% 19.5) ticari borçlanma ve bünyede bırakılan fonlar izlemiştir (Erkan ve Temir, 1998:42).

Firmaların 68’i (% 18.9) ise belli bir sayının üstünde işçi çalıştırma karşılığında vergi teşvikini talep ederken 49’u (% 13.6) ise enerjide indirimli fiyat uygulamasını talep etmektedir. Ayrıca dış pazar için bilgi, tanıtma ve araştırma desteğini talep eden firma sayısı ise 43 (% 11.9) olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2’den de görüldüğü gibi ankete katılan firmaların yarısından fazlası (% 61.1) uzun vadeli ve düşük faizli yatırım kredisini talep etmektedir. Bu sayede mevcut kapasitelerini arttırarak kar marjlarını yükseltmeyi hedeflemektedirler. Ancak uygulamada bu durumun beklenildiği ölçüde gerçekleştiğini söylemek her zaman mümkün olmamaktadır.

Aşağıda ise ankete katılan mükelleflerin kurumlar vergisi alanında uygulanan istisna ve muafiyetlerle ilgili beklentileri ele alınacaktır.

3.4. Firmaların Kurumlar Vergisi Alanında Uygulanan İstisna Uygulamaları İle İlgili Beklentileri

Ankete katılan firmaların büyük bir çoğunluğu kurumlar vergisi alanındaki istisnalar ile bunların dağılımını yeterli bulmamakta ve gelecekte bazı beklentileri bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda ankete katılan firmaların kurumlar vergisi alanında uygulanan indirim ve istisna uygulamaları ile ilgili beklentileri gösterilmektedir.

Tablo 3: Firmaların İndirim-İstisna ve Muafiyet Uygulamaları ile İlgili Beklentilerin Dağılımı

Kurumlar Vergisi Alanında Kullanılmasını İstedığınız İstisna ve Muafiyetler	Firmanız	
	Firma Sayısı	%
istisna ve muafiyetler yatırım alanında yoğunlaşsın.	205	56.9
istisna ve muafiyetler üretim alanında yoğunlaşsın.	176	48.9
istisna ve muafiyetler istihdam alanında yoğunlaşsın.	149	41.4
istisna ve muafiyetler eğitim alanında yoğunlaşsın.	89	24.7

Anketin bu kısmında sorulan soruya firma yetkililerinin birden fazla şıkkı işaretleme şansı bulunmaktadır. Tablo 3’den de görüldüğü gibi firmaların % 56.9’u istisna ve muafiyetlerin yatırım alanında yoğunlaşmasını talep etmişlerdir. Nitekim 2007 yılında İzmir’in Karşıyaka ilçesinde 157 firmanın katılmış olduğu anket çalışmasında da bu duruma benzer bir sonuca ulaşılmıştır. Ankete katılan firmaların 127 tanesi (% 87,3), bu alandaki yatırım teşviklerinin artmasının yatırım miktarlarını arttıracacağını belirtmişlerdir. Bu durumda yatırıma yönelik teşviklerin arttırılmasının mükelleflerin yatırım yapma eğilimini güçlendireceğini göstermektedir.

5520 sayılı yeni Kurumlar Vergisi Kanunu ile kaldırılmış olsa da yatırım indirimi uygulamasının yatırımların artmasında önemli bir araç olduğuna katılanların oranı % 92,4 (145 şirket)'dir. Bu sonuçta yatırımı arttırmada yatırım indiriminin önemini ortaya koymaktadır. Ankete katılan firmaların 145 tanesi (% 92,4), yatırım indirimi müessesesinin kaldırılmasının yatırımları olumsuz etkilediğini belirtmişlerdir. Ankete katılan firmaların 143 tanesi (% 91,1) yatırım teşviklerinin yatırım kararlarını etkilediğini belirtmişlerdir.

Tablo 3'ten de görüldüğü gibi ankete katılan firmalar istisna ve muafiyetlerin yatırım alanlarından sonra üretim alanında yoğunlaşmasını talep etmektedirler. Firmaların 176'sı (% 48.9) bu yönde görüşlerini belirtmişlerdir. Ayrıca ankete katılan firmaların 149'u da (% 41.4) bu alandaki indirim, istisna ve muafiyetlerin istihdam alanında yoğunlaşmasını isteyerek istidam üzerindeki vergi yükünün azaltılmasıyla ilgili beklentileri bulunmaktadır.

3.5. Firmaların Mal veya Hizmet Üretimlerini Arttırmada En Önemli Gördükleri Faktörler

Aşağıdaki tabloda ankete katılan firmaların mal veya hizmet üretimlerinde etkili gördükleri faktörler önem sırasına göre gösterilmektedir. Aşağıdaki tablonun hazırlanmasındaki en temel amaç ise mükelleflerin gelecekle ilgili beklentilerini önem sırasına göre ortaya koymaktır.

Tablo 4: Firmaların Mal veya Hizmet Üretimlerini Arttırmada Önemli Gördükleri Faktörlerin Belirlenmesi

Önem Sırası	Ankete Katılan Firmaların Mal ve Hizmet Üretimlerini Arttırmada En Çok Talep Ettikleri Faktörler	Firmanız	
		Firma Sayısı	%
1.	Kurumlar vergisinde oran indirimine gidilmesi	139	38.6
2.	Teşviklerin kapsamının genişletilmesi	95	26.4
3.	İndirim-istisna ve muafiyet uygulamalarının kapsamının genişletilmesi	59	16.4
4.	Elektrik, su vb. giderlerde indirime gidilmesi	44	12.2

Tablo 5’den de görüldüğü gibi ankete katılan firmaların 139’u (% 38.6) üretmiş oldukları mal veya hizmetin arttırılmasında en önemli faktörü, kurumlar vergisi oranının % 20’ye inmesine rağmen, bu vergi oranının daha da düşürülmesi olarak ifade etmektedirler.

Mükelleflerin üçüncü olarak (% 16.4 oranında) önem verdikleri unsur ise indirim ve istisna uygulamalarının kapsamının genişletilmesidir. Buna göre, mükelleflerin indirim, istisna ve muafiyet uygulamalarının genişletilmesini, oran indirimine göre daha az önemli gördükleri fakat mevcut durumu da yeterli bulmayıp kapsamın genişletilmesini istedikleri söylenebilir.

Sonuç ve Değerlendirme

Kurumlar vergisi hakkında son yıllarda yoğun bir biçimde araştırma ve incelemeler yapılmakta ve kurumlar vergisi ile ilgili gelişmeler olmaktadır. Birçok ülke uluslar arası alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak başta kurumlar vergisi oranı olmak üzere, indirim, istisna ve muafiyetlerin kapsamında değişikliklere gitmektedir.

Kurumlar vergisinin konusunun kapsamı, vergi hasılatı bakımından önemli olduğu gibi kurumlar vergisi yükünü etkileme bakımından da önemlidir. Kurumlar vergisindeki istisnaların kapsamı, sonuçta kurumlar vergisi mükelleflerinin verginin konusuna giren işlemlerini etkilemek suretiyle, mükelleflerin üretim, yatırım ve tasarruf kararları üzerinde etkili olmaktadır. İndirim ve istisnaların kapsamı genişledikçe, kurumların vergi yükü düşerek kurumları olumlu yönde etkilerken, vergi hasılatına etkisi ise olumsuz yönde gelişmektedir. Dolayısıyla mükelleflerin beklentilerini karşılayabilecek bir vergi teşvik mekanizmasına başvurulması, firmaları ekonomik olarak rahatlatırsa da bu durumun devlete yükleyeceği mali yük dikkate alınmalıdır. İstisnaların ortaya çıkaracağı teşvik etkisi ile vergi harcamaları karşılaştırılarak rasyonel bir çerçeve belirlenmelidir.

Türkiye’de özellikle 1990 yılından sonra kurumlar vergisi alanında uygulanan indirim, istisna ve muafiyetlerin kapsamının genişletilmesine yönelik düzenlemeler, bu alanda yapılan alan araştırmalarının sayısını arttırmış ve yapılan çalışmalarda da önemli sonuçlara ulaşılmıştır. Bu çalışmalarda kurumlar vergisi alanında uygulanan indirim ve istisna uygulamalarının kurumları etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışmada da istisna uygulamalarının ekonomik etkileri Sakarya ili kapsamındaki anket

çalışmasıyla sonuçları dikkate alınarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda kurumlar vergisi alanında uygulanan istisnaların, firmalar üzerinde etkileri olduğu, firmaların yatırım, tasarruf ve üretim kararlarını etkilediği belirlenmiştir.

İstisna uygulamaları, mükelleflere ekonomik anlamda bir takım avantajlar sağlarken, devleti mali anlamda gelir kaybına uğratmaktadır. Kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı ülkemizde 2001-2007 döneminde (2006 yılı hariç) % 9-10 arasında değişirken (GİB), 2006-2008 döneminde kurumlar vergisine ilişkin vergi harcamalarının tahmin edilen toplam vergi harcamaları içerisindeki oldukça yüksektir (BUMKO). Dolayısıyla kurumlar vergisi alanında uygulanan indirim, istisna ve muafiyetlerin devleti önemli düzeylerde gelir kaybına uğrattığı söylenebilir.

Sakarya ilindeki kurumlar vergisi mükelleflerine yönelik olarak gerçekleştirilen ankette kurumlar vergisinde yer alan istisnalardan kurumların etkin düzeyde yararlanmadığı tespit edilmiştir. Kurumlar bu durumun nedenini bu alandaki gelişmeleri takip edecek personel eksikliğine bağlamaktadırlar. Yürütülen anket çalışmasından ulaşılan diğer önemli hususlardan biri ise bu alanda istisnaların en çok yatırım alanında uygulanmasının firmalarca talep edilmiş olmasıdır. Ayrıca, Sakarya'daki mükellefler üzerindeki anket sonuçlarına göre, mükellefler mevcut istisnalar yeteri kadar teşvik sunulmadığını düşünmektedir. Sonuç olarak, kurumlar vergisinde yer alan istisnaların kapsamlı araştırmalarla etkinliğinin incelenmesi ve kurumlar vergisindeki istisnaların mükellefleri teşvik etmesi yanında devlet açısından yol açacağı vergi kaybı da dikkate alınarak uygun bir çerçevenin belirlenmesinin istisnaların etkinliği bakımından önemli olacağı söylenebilir.

Kaynakça

Arıkan, Zeynep (1998), “Şirket Hukuki Yapısının Seçiminde Vergilendirmenin Rolü ve Önemi”, D.E.Ü. İİBF Dergisi, Cilt: 13, Sayı:1, ss.67-81

Armağan, Ramazan (2007), “Türkiye’de Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranlarında İndirimin Vergi Gelirleri Üzerine Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 3, ss 227-252.

Aldemir, Şansal (1997), *Kurumlar Vergisindeki İstisna ve Muafiyetlerin Makro Ekonomik Sonuçları*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Baytar, Yusuf (2006), *Kayıtdışı Ekonomi İle Mücadelede Dikey Denetim Yöntemi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Borluk, Sinan (2006), *Optimal Vergi Teorisi ve Vergi Reformları Deneyimleri Çerçevesinde Türkiye’de Sürdürülmekte Olan Vergi Reformu Çalışmalarının Değerlendirilmesi*”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Büyükçulcu, Uğur (2006), *Kurumlar Vergisinin Şirketlerdeki Vergi Yükü Üzerine Bir Değerlendirme, Isparta Örneği*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

BÜMKO,

<http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/VergiHarcamaListesi.xls>
(04.01.2009)

Devrim, Fevzi, M. Sakal, M. Meriç, A.B. Yereli (1992), *Kurumlar Vergisinde Yer Alan İstisna ve Muafiyet Hükümlerinin Sermaye Birikimini ve Şirketleşmeyi Teşvik Edici Yöni*, Dokuz Eylül Üniversitesi Araştırma Projesi.

Dileyici, Dilek ve Özlem Özkıvrak (2000), “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, İzmir.

Erkan, Nurhan ve Bahşayış Temir (1998), *Şirketler Kesiminin Finansman Eğilimleri Anketi Sonuçları 1996*, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.

Eş, Mecit (1987), *Türkiye’de Vergilerin Sermaye Piyasasının Gelişmesine Etkileri*, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F Yayınları, Eskişehir.

Gencel, Ufuk (2007), *Türkiye’de Yatırım Kararları Üzerinde Kurumlar Vergisinin Etkileri: Bir Alan Araştırması*, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GİB,

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_51.xls.htm
(01.02.2009)

Güraydın, Alpay (?), “Kuruluş ve Örgütlenme Giderleri ile Peştamallıkların Mahiyeti, Muhasebeleştirilmesi ve İfta Edilmesi”,

http://www.kastamonu.smmmo.org.tr/makale/kurulus_%20gid_makal
e.doc, 12.01.2009

Özbalcı, Yılmaz (2006), *Kurumlar Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları*, Oluş Yayıncılık, Ankara.

Özkara, Mehmet (2004), *Türk Vergi Sisteminde İstisna ve Muafiyet Uygulamalarının Vergilemenin Mali Amacı Bakımından Değerlendirilmesi*, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.

Saraçoğlu, Fatih (2005a), *İşletmelerin Vergilendirilmesi ve Kurumlaşma*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Saraçoğlu, Fatih (2005b), “Kurumlar Vergisi Hâsılatı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mali Pusula Dergisi*, Sayı: 4, Nisan.

Sönmez, Nezihe ve Ali Galip Ö. Halıcı (1990), *Gelir ve Kurumlar Vergilerinde İstisna ve Muafiyetlerin Uygulama Sonuçları ve Değerlendirilmesi*, TOBB yayınları, Ankara.

Şenyüz, Doğan (2003), *Türk Vergi Sistemi*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

Tekin, Ahmet (2006), “Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:16, Aralık

Türkan, Ercan (1993), *Türkiye’de Kurumlar Vergisi Uygulamasının Firma Davranışları Üzerindeki Etkisi*, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi.

Yavuz, Hakan (2008), *Türkiye’de Kurumlar Vergisinin Ekonomik Etkileri ve Değerlendirilmesi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.