bilimevi
iktisat
ÜÇ AYLIK EKONOMİ SİYASETİ ve KÜLTÜRÜ DERGİSİ • EKİM - KASIM - ARALIK 2018 • SAYI 4 • FİYATI 15 TL



BORÇ EKONOMİSİ

Türkiye'de İç ve Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi
Prof. Dr. Alper Aslan - Buket Altınöz s.38

Borçluluk Haritası: Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye
Mustafa Berk Erdal s.18

2001'den Günümüze Türkiye Ekonomisinin Dış Borç Görünümü
Gökhan Övenç s.60

Bir Kamu Borç Kaynağı Olarak Koşullu Mali Yükümlülükler
Prof. Dr. Mustafa Çelen s.104

Osmanlı'da Kriz Yoktu, Ahlaklı Ekonomi Vardı
Prof. Dr. Ahmet Tabakoğlu s.54

Bilimevi iktisat

YIL: 1 SAYI: 4
EKİM - KASIM - ARALIK 2018
ÜÇ AYLIK EKONOMİ SİYASETİ ve KÜLTÜRÜ DERGİSİ
Süreli Yayın

Bilimevi Basın Yayın A.Ş. 2018

GENEL YAYIN YÖNETMENİ
Mehmet Lütfi ARSLAN

BİLİMEVİ BASIN YAYIN A.Ş. ADINA
İMTİYAZ SAHİBİ VE SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ
Ömer DİKBAŞ

KREATİF DİREKTÖR
Eyüp KOÇAK

YAYIN KURULU
Prof. Dr. Ahmet Faruk AYSAN
Prof. Dr. Mustafa ÇELEN
Prof. Dr. Gülfettin ÇELİK
Prof. Dr. Muhittin KAPLAN
Doç. Dr. Faruk BAL
Doç. Dr. Hüseyin KAYA
Doç. Dr. Mehmet Lütfi ARSLAN

SEKRETERYA
Emrah YAĞMURLU

BASKI - CİLT
SAGE Yayıncılık Rek. Mat. San. Tic. Ltd. Şti. Sertifika No: 14721

ADRES
PK 15 Üsküdar - İSTANBUL

İLETİŞİM
T: 0216 339 45 45 - Faks: 0216 339 45 49
www.biktisat.com - info@biktisat.com

ISSN
2602-4861

ABONELİK
Yıllık: 60 TL
T: 0216 339 45 45

Bu dergide yer alan yazı, makale, fotoğraf ve illüstrasyonların telif hakları Bilimevi Basın Yayın A.Ş.'ye aittir.
Elektronik ortamlar da dahil olmak üzere Bilimevi Basın Yayın A.Ş.'nin yazılı izni olmadan kullanılamaz.

İÇİNDEKİLER

BİLGİ NOTU
Küresel Ekonomi Borçların Hatırına İşliyor 10
Hasret Ali Genç

MAKALE
Borçluluk Haritası: Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye 18
Mustafa Berk Erdal

MAKALE
Türkiye'de İç ve Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: ARDL Sınır Testi 38
Prof. Dr. Alper Aslan - Buket Altınöz

RÖPORTAJ
Osmanlı'da Kriz Yoktu, Ahlaklı Ekonomi Vardı 54
Prof. Dr. Ahmet Tabakoğlu

MAKALE
2001'den Günümüze Türkiye Ekonomisinin Dış Borç Görünümü 60
Dr. Gökhan Övenç

MAKALE
Avrupa Birliği Ülkelerinin Mali Kırılganlıklarının Değerlendirilmesi 74
Hünkar Güler

MAKALE
Geçmişten Günümüze Borç Krizleri 88
Yasir Küçükşahin

MAKALE
Bir Kamu Borç Kaynağı Olarak Koşullu Mali Yükümlülükler 104
Prof. Dr. Mustafa Çelen

MAKALE
Osmanlı'da İç Borçlanma ve Sarraflar 128
Gökçen Coşkun Albayrak

MAKALE
Osmanlı Devleti'nin Sultan II. Abdülhamid Devri (1876-1909) Borçları ve Borçlanma Politikası 144
Doç. Dr. Muharrem Öztel

MAKALE
Bricks Ülkelerinde Finansal Gelişme ve Enerji Tüketim İlişkisi 156
Prof. Dr. Alper Aslan - Tuba Hanifi

BİLGİ NOTU
Borcu Üç Önemli Eserle Düşünmek. 172
Ahmet Faruk Aysan - Asım Emre Gül

BİLGİ NOTU
Neo-Klasik Cephe Direniyor 178
Mehmet Lütfi Arslan

iktisat

Bir Kamu Borç Kaynağı Olarak Koşullu Mali Yükümlülükler

Prof. Dr. Mustafa ÇELEN[1]

Özet

1980 sonrası devletin ekonomik olarak küçültülmesine yönelik yaklaşımlar, koşullu mali yükümlülüklerin doğması sonucunu doğurmuştur. Koşullu mali yükümlükler en önemli mali risk kaynaklarıdır. Koşullu mali yükümlülükler, gelecekte belirli şartlar gerçekleşmedikçe ortaya çıkmayan yükümlülüklerdir. Bu nedenle, belirli bir tarih itibarıyla kararlaştırılan ve sabitlenen koşulsuz yükümlülüklerden farklıdırlar. Koşullu mali yükümlülükleri, açık ve örtük yükümlülükler olarak ayırabiliriz. Açık koşullu yükümlülükler, belirli bir yasa veya sözleşmeyle belirlenen yükümlülüklerdir. Örtük koşullu yükümlülükler ise, kanun veya sözleşme ile belirli olmayan, ancak toplumsal beklentiler, politik baskılar ve devletin toplum üzerinde oynadığı genel rolünü temel alan, etik kaygılar ile şekillenen sorumlulukları içerir. Gelişmekte olan ülkelerde, koşullu mali yükümlülükler, özellikle istikrarsızlık dönemlerinde, bütçe dengeleri üzerinde ciddi riskler oluşturabilir ve kamu borçlanma düzeyini arttırabilirler.

1 mcelen@marmara.edu.tr

iktisat

Contingent Fiscal Liabilities As a Public Debt Resource

Prof. Dr. Mustafa ÇELEN[1]

Abstract

In the post-1980 period, the approaches to the reduction of the public budget led to the emergence of contingent fiscal liabilities. Contingent fiscal liabilities are the most important sources of fiscal risk. Contingent fiscal liabilities are obligations that do not arise unless particular discrete events occur in future. As such, they differ from direct liabilities where the settlement date is fixed at the time when the nominal obligation is set. We can distinguish contingent fiscal liabilities as such explicit and implicit contingent liabilities, whereby the former entail obligations which have been set by a particular law or contract; whereas the latter involve a moral obligation or expected responsibility of the government which is not established by law or contract but is based on public expectations, political pressures, and the overall role of the state as society understands it. In developing countries, conditional financial obligations, especially in periods of instability, may pose serious risks to budget balances and increase the level of public borrowing.

1 Dr. Öğr. Üyesi, Marmara Üniversitesi, İktisat Bölümü.

GİRİŞ

Kamu otoritesi, ekonomik öngörülerini orta ve uzun vadeli ekonomik planlar, yıllık programlar ve bütçe metinleri ile şekillendirmeye çalışır. Burada amaç, kendi içerisinde geleceğe yönelik tutarlı, özel iktisadi yapılar ile uyumlu bir kamu mali yapısının oluşturulmasıdır. Bu yapı oluşturulur iken, kamu bütçesindeki harcamaların gelirlere önceliği ilkesi göz önünde tutulduğunda, kamu harcamaları özel bir önem taşır. Kamu harcamalarına ait öngörülerin tutarlı bir şekilde yapılması, kamu gelirleri veri alındığında, doğrudan kamu kesimi açığını ve bu açığın finansman yollarını belirleyebilmektedir.

Kamu açığının en önemli iki finansman yolu para basma gelirleri (senyoraj) ve devlet borçlanması olduğu ve bunların makroekonomi üzerindeki etkileri düşünüldüğünde, kamu harcamalarının tutarlı bir şekilde öngörülmesinin önemi bir kez daha su yüzüne çıkmaktadır. Nihayetinde mali istikrarın en önemli koşullarından birinin kamu harcamalarının tutarlı bir şekilde tahmin edilmesi olduğu söylenebilir.

Kamunun bütün yükümlülüklerinin bütçeleme süreci içerisine girmesi gereklidir. Bütçeleme sürecine giren yükümlülük aynı zamanda buna uygun finansmanın sağlanmasını da zorunlu kılar. Böylelikle harcama-finansman uyumu gerçekleştirilebilir. Bazı yükümlülükler vardır ki klasik bütçeleme süreçlerinin içerisinde kavranması mümkün olmamakta, ya da bilinçli olarak bütçeleştirilme süreçlerine katılmamaktadır. Böyle yükümlülüklerin finansmanının sağlanması kamu mali yapısı içerisinde başlı başına bir sorun kaynağı olmaktadır. Koşullu mali yükümlülükler bu kapsamda değerlendirilebilir. Günümüz dünyasında koşullu mali yükümlülükler temel mali risk (fiscal risk) kaynaklarını oluşturmaktadır.

Risk; gerçekleşen getiri düzeyi ile beklenen veya ortalama getiri düzeyi arasındaki sapma olarak tanımlanabilir. Bu sapmanın yönü beklenenden kötü ise, genellikle risk olarak algılanmaktadır. Risk istatistiksel olarak varyans kavramına karşılık gelmektedir. Sistematik riskler çeşitlendirme-portföy yapma ile yok edilemez. Her şey planlamalara göre yürüdüğünde ortalama veya beklenen getiri ortaya çıkmaktadır. Garanti, bir riski taşımak için verilen taahhüttür.[2] Mali riskler ise, devletin gelecekte karşılaşacağı finansal sıkıntı kaynakları olarak tanımlanmaktadır.[3]

Bütçeleştirilmemiş harcamayı yapmak zorunda kalan ülke gelişmiş bir ülke ise, bu harcama büyük bir ekonomik krize yol açmadan, ya ek vergileme veya -daha çok- ek borçlanma şeklinde finanse edilmeye çalışılır. Ek vergileme ekonomideki kaynak ve gelir dağılımını bozacak sonuçlar doğurabilirken, daha çok da büyüme oranlarında geçici düşüşlere yol açabilecektir. Ek borçlanma ise, ülkenin borç stokunu arttırarak faiz oranını yukarıya itecektir. Bunun da hem gelecekteki hem de bugünkü mali yükümlülük-

1 Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai, "Dealing With Public Risk in Private Infrastructure: An Overiew", Dealing With Public Risk in Private Infrastructure, Edited by Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C., December 1997, s. 4 (1-19)

2 Hana Polackova Brixi, Allen Schick, "Introduction", Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, s. 2 (1-16)

leri arttırıcı etkisi söz konusu olacaktır. Borç stokundaki beklenmeyen artışlar geleceğe yönelik beklentileri bozucu etkiler gösterebilecektir. Bu analize yükümlülüklerin bir kısmının parasallaştırma ile karşılanması gibi bir alternatif eklendiğinde bunun yansıması ise, enflasyon ve nisbi fiyat yapısının bozulması şeklinde ortaya çıkacaktır. Sonuç olarak gelişmiş ülkelerdeki bütçe dışı yükümlülüklerin gerçekleşmesi belirli maliyetler taşısa bile tüm ekonomide istikrarsızlığa yol açacak ve krizi meydana getirecek bir etki oluşturmayacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise, bütçe dışı mâli yükümlülüklerin ortaya çıkması gelişmiş ülkelere göre hem nitelik hem de nicelik bakımından farklı sonuçlara doğurabilecektir. Çünkü birçok gelişmekte olan ülkede gerek kamu kesimi finansman dengesi gerekse ödemeler dengesi çok hassas ve kırılgan bir yapı arz etmektedir. Kamu bütçesinin yapısı nedeniyle bütçeleştirilen harcamaların finansmanında bile büyük sorunlar yaşanmaktadır. Bu yapıdaki ekonomilerde bütçeleştirilmeyen yüksek tutarlı yükümlülüklerin gerçekleşmesi ülke ekonomisini istikrarsızlaştıracak, hatta krizleri tetikleyecek özellik arz edebilmektedir. Böyle bir yükümlülüğün ortaya çıkması durumunda ek vergileme yapılması, gerek bu gibi ülkelerdeki vergileme sınırlarına yaklaşıldığından, gerekse marjinal vergi oranlarının yüksekliğinden dolayı pek mümkün olamamaktadır. Ayrıca bu kadar büyük bir vergi yükü gerek siyasal gerekse sosyal tepkilere yol açabilmektedir.

Bu durumda bütçe dışı yükümlülükler, ya borçlanarak ya da parasallaştırma ile karşılanma yoluna gidilecektir. Yurtiçi kaynaklardan borçlanma, finansal piyasaların dar ve sığ olması nedeniyle, hem bu piyasalardaki kullanılabilir fon arzını daraltacak hem de fon kullanma maliyetini arttırıp özel kesimin bu piyasalardan dışlanmasına yol açacaktır. Bu gibi ülkelerin mevcut iç borç stokları göz önüne alındığında, yeni eklenen borçlar kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğini ortadan kaldırılabilecek, devletin net değerini azaltabilecektir. Dışa açık bir ekonomide piyasalarda, bu nedenle oluşacak olumsuz beklenti yurtdışına sermaye kaçışlarına yol açacaktır. Sermaye çıkışları öncelikle döviz kurunda ani ve büyük sıçramalara yol açacaktır. Döviz kurundaki artış nedeniyle, kamunun döviz bazlı gerek iç gerekse dış yükümlülüklerinin ulusal para cinsinden değeri artacak ve ekonomi içinden çıkılmaz bir krize doğru sürüklenebilecektir.

Parasallaştırma ise, yine döviz kurlarının sıçramasına, iç borçlanma piyasasının ve sözleşmelerinin reel karşılıklarının ortadan kalkmasına yol açabilecektir. Büyük oktavlı bir parasallaştırma ise, hiper enflasyona ve dolarizasyona neden olabilecektir. Bu durumda ne para politikasının ne de maliye politikasının uygulanmasına imkân kalmayacaktır. Ayrıca bu tip istikrarsızlık ve kriz, ülkelerdeki zayıf ve güçsüz olan kurumsal çerçevenin de yıkılması sonucunu doğurabilecektir.

Yukarıda açıklandığı üzere, bütçeleştirilmeyen mali risklerin varlığı ve geleneksel bütçe yapılarının kamu ile ilgili bütün işlemleri ve risk öğelerini tam olarak kavrayamamaları büyük bir tehlike olarak kamu mali yönetimlerinin önünde durmaktadır. Bu nedenle kamu mali yönetişiminin kapsamının genişlemesi ve böylelikle bilinmeyen (uncharted-balta girmemiş) mali alanların kavranması gerekmektedir. Bunun için yapılması gereken ön-

celikle kamu bütçeleme sistemlerinin, muhasebe standartlarının ve kurumsal yapıların modern ekonomik gereklere ve mekanizmalara adapte edilmesidir. Bunun için kamu mali yönetiminin geliştirilmesi ve günün koşullarına uygun dinamik bir yapıya kavuşturulması gereklidir.[4] Aksi halde kamu mali otoritesinin uzak görüşlü ve uzun soluklu bir strateji içinde hareket etmesi pek mümkün olamayacaktır. Bu nedenle koşullu mali yükümlülüklerin kamu mali yapısının körleşmesine neden olduğu veya en azından miyop bir yapıya sahip olması sonucunu doğurduğu söylenebilir.

2. KOŞULLU MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

Kamunun bütçe kanunları çerçevesinde yapmakla yükümlü olduğu harcamalar; miktarı ve tutarı belli olan, diğer bir ifade ile öngörülebilen harcamalardır. Bu harcamalar kamunun açık bir yükümlülüğü olarak da algılanabilir. Bazı kamu harcamaları vardır ki miktarı ve tutarı açık olarak öngörülemez ama koşullu olarak gerçekleşme ihtimalleri söz konusudur. Bunlar devletin koşullu mali yükümlülükleri (contingent fiscal liabilities) olarak adlandırılabilir. Diğer bir ifade ile, gerçekleşmesi belirli bir tarih itibarıyla kararlaştırılan ve sabitlenen harcamalar koşulsuz yükümlülük, buna karşılık zamanı ve miktarı belli bir olayın ortaya çıkmasına bağlı olan harcamalar koşullu yükümlülük olarak isimlendirilebilir.[5] Koşullu yükümlülükler bütçe içinde öngörülmeyen harcamalar oldukları için, bu yükümlülükleri dikkate alınmadan şekillendirilen bütçeler, daha büyük açıklar verebilmekte ve sonuçta çok ağır borç yüküne maruz kalınabilmektedir. Nihai olarak, kamunun koşullu mali yükümlülüğünün bilinmesi, gerek devlete borç veren iç ve dış kredi sahipleri, gerekse devletin mali riskini hesaplayan ve buna göre bilgi üreten uluslararası rating kuruluşları ve düzenleyici uluslarüstü kurumlar için (IMF, World Bank vb.) özel bir öneme sahip olmaktadır.

Çağdaş ekonomik yapılara baktığımızda, iktisadi faaliyetlerin tam anlamı ile mali risk oluşturan koşullu yükümlülüklerden arındırılmasının pek de mümkün olmadığı söylenebilir. Böyle olunca koşullu yükümlülüklerin kamu mali yapısı içinde var olacağı, buna karşılık yapılması gerekenin bu yükümlülükleri kontrol edilebilir, katlanılabilir, denetlenebilir, hesap edilebilir ve finanse edilebilir bir çerçeve içerisinde tutmak olduğu ifade edilebilir. Aksi halde koşullu yükümlülüklerin tam boyutunun kavranamaması ve bu nedenle artan bir trend göstermesi gerek ekonomik gerekse siyasal ve sosyal anlamda belirsizlik ve istikrarsızlığa yol açacaktır. Bu durumda kamu otoritesinin yapması gerekenler aşağıda ifade edilmiştir;[6]

1. Kamunun sorumluluklarının halk tarafından kabul edilmiş bir sınırı çizilmeli ve piyasalarda ahlaki zafiyete yol açacak yapılar ortadan kaldırılmalıdır.

2. Doğrudan finanse edilen kamu programlarına kadar bütün koşullu yükümlülüklere, mali eşitlik ve ihtiyatlılık göz önünde tutularak yaklaşmalı ve kamu maliyesinin temel ekseninde hem doğrudan hem de koşullu yükümlülükler için kurumsal düzenlemeler

4 Hana Polackova Brixi, Allen Schick, "Introduction"....., a.g.e. s. 2
5 Christopher M. Towe, "Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact", IMF Working Paper, No: 90/57, 1990, s. 2
6 Hana Polackova "Contingent Government Liabilities: A Hidden Riskfor Fiscal Stability", The World Bank Policy Research Working Paper No: 1989, Washington, D.C. 1998, s. 582

ve standartlar getirilmelidir.

3. Hem kamu hem de özel sektör için finansal riskleri değerlemeli ve kontrol etmelidir.

Bütçeleştirilemeyen mali risklerin geleneksel kamu bütçe ve muhasebe sistemi içerisine alınamamasının kamu mali yönetiminin sağlıklı karar alma süreçlerini etkilediği açıktır. Bu nedenle koşullu yükümlülükler bir yönetişim sorununu da beraberinde getirmektedir. Koşullu yükümlülüklerin kavranması teknik bir bütçe sorunu gibi gözükse bile, bundan daha önemli olarak vatandaşların anayasal hakları arasında en önemlisi olan bütçe hakkını zedelememektedir. Bu nedenler kamu mali yönetiminin bütün yükümlülükleri kavrayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Ancak böylelikle kamu mali idaresinin çağın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kurumsallaşması ve dinamik bir yapıya kavuşması söz konusu olabilir.

Mali riskler nedeniyle meydana gelecek belirsizliğin maliyeti ve gelecekteki finansman gereksinimi, kamu karar alıcı birimlerince gözönüne alınan en önemli faktördür. Bu nedenle kamu önceliklerinin alternatif formları arasında bir tercih sorunu ortaya çıkmaktadır. Mali riskler belirsizlik maliyetlerini arttırmaktadır. Eğer kamunun mali riskleri tazmin edecek fonları veya alternatif mekanizmaları var ise, koşullar daha katlanabilir bir hal alacaktır.[7]

Kamu mali otoritelerinin taşıdığı riskleri, katlanabilirlik sınırları içerisinde azaltmak ve mali ayarlama süreci içerisinde kontrol edilebilirliğini sağlamak gerekir. Bu bağlamda, bütçe ve kamu borçlanması tanımlarının, mali riskleri ve koşullu yükümlülükleri dahil edecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca uluslararası ölçülerde kabul görecek şeffaflık ve hesap verebilirlik koşullarını içeren muhasebe yapılarının şekillendirilmesi hedef alınmalıdır. Buna göre dış denetim ve yaptırım müesseseleri kurularak bilgi ve verilerin gizlenmeden, risklerin ve yükümlülüklerin boyutunun belirlenmesi ve belirli bir düzeyde sınırlandırılması düşünülmelidir.

Koşullu risklerin ekonomik politikalardan daha çok siyasal ve mali fırsatçılığın bir sonucu olduğu söylenebilir.[8] Bu nedenler mali risklerin ortadan kaldırılmasına yönelik politikalar, mevcut siyasal güç dengesini de değiştirecek ve kamusal kaynakları yeniden dağıtacak politikalardır. Bu süreç belirli toplumsal kesimleri mutlu ederken, diğer kesimlerde ciddi tepkilere yol açabilecektir. Baskı grupları, lobicilik ve oy ticareti (logrolling) gibi siyasal etki mekanizmalarının gündeme gelmesi söz konusu olabilecektir. Koşullu mali yükümlülüklerin kontrol altına alınması, ancak yapısal reform paketleri ile mümkün olabilecektir.

Hükümetlerin ekonomi programlarını uygularken, koşullu yükümlülüklere düşük öncelikler verdikleri ve kamuoyunun taleplerini daha çok bütçe dışı kaynaklar ile karşılamaya çalıştıkları bir gerçektir. Özellikle devamlı zarar eden işletmelere bütçe dışı yapılar ile destek sağlanması veya garanti verilmesi, koşullu yükümlülüklerin kötüye kullanılmasına en iyi örnektir. Buna karşın bazı Kamu İktisadi Teşebbüsleri (demiryolları gibi) vardır

7 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden ....." a.g.e., s. 596
8 Hana Polackova Brixi, Allen Schick, "Introduction"....., a.g.e. s. 4

ki hükümetin tercihleri doğrultusunda sosyal anlamda bir fiyat politikası izlediğinden zarar etmektedirler. Bu KİT'lere garanti verilmesi ve onlar adına devletin kendisinin borçlanması ise, birinci durumun aksine borçlanma maliyetini düşürecek bir uygulamadır. Sonuç olarak bütün koşullu yükümlülükleri olumsuz bağlamda değerlendirmek yanlış olacaktır. Gerek demiryolları ve havayollarına gerekse özel işletme ve finansman kurumlarına verilen bütçe dışı desteğin arkasında sektörlerin yeniden yapılandırılması, tekellerin kırılması ve fiyatların libere edilmesi gibi (bundan önce sermayelerinin güçlendirilmesi gerekir) nedenler ileri sürülebilmektedir. Bütün bunlar gelecekteki maliyeti ve faydası gözönüne alınarak yapılmalıdır.[9]

Klasik bütçe yapılarının bir eksikliği olarak algılayabileceğimiz koşullu risk kavramının, kamunun bütün mali yükümlülüklerini gösterecek şekilde belli bir sistematik içerisinde sunulması bir zorunluluk haline gelmektedir. Mali risk matrisi bize bu imkânı tanımaktadır. Bu matrisin satırları doğrudan ve koşullu yükümlülüklerden, sütunları ise açık ve gizli yükümlülüklerden oluşmaktadır.

Doğrudan yükümlülükler (direct liabilities) öngörülebilir kamu harcamalarını gösterirken, koşullu yükümlülükler (contingent liabilities) öngörülmeyen ama ortaya çıkabilecek bazı olaylar sonucu karşılaşılabilecek maliyetleri ifade etmektedir. Bu olayların ortaya çıkma ihtimali, kamu politikalarının içsel bir sonucu olabileceği gibi (hükümetin meydana getirdiği ahlaki zafiyet [moral hazard] sonucu ortaya çıkan harcamalar) kamu politikalarından bağımsız olarak dışsal koşullara bağlı olarak da (doğal felaketler ile ilgili harcamalar) ortaya çıkabilmektedir. Açık yükümlülükler (explicit liabilities), devletin kanun ve kontratlar ile yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülüklerdir. Gizli yükümlülükler (implicit liabilities) ise, normalde devletin yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülükler olmayıp kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle devletin etik olarak algıladığı sorumluluklardır.[10] Şimdi kamunun mali yükümlülüklerini açık ve gizli yükümlülükler olarak iki başlık altında incelemeye çalışacağız.

2.1. KAMUNUN AÇIK MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Kamunun açık mali yükümlülüklerinde sorumluluk çok nettir. Bu sorumluluğun sahibi de kamu mali otoritesidir. Sorumluluğun dayanağı ise, bütçe kanunu veya yükümlülük

9 Hana Polackova Brixi, Allen Schick, "Introduction"....., a.g.e. s. 5

10 Koşullu yükümlülükler konusundaki bu sistematik ayrım ve mali risk matrisi şeklinde ifade edilmektedir. Hana Polackova'nın çeşitli tarihlerde ve farklı yerlerde yayınlamış olduğu aşağıdaki çalışmalarda dayanmıştır. Biz de bu çalışmada yazar tarafından ortaya konunlan kategorizasyonu temel alarak koşullu yükümlülük analizimizi şekillendireceğiz;
Hana Polackova "Contingent Government Liabilities: A Hidden Riskfor Fiscal Stability", The World Bank Policy Research Working Paper No: 1989, Washington, D.C. 1998
Hana Polackova, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability-A Consideration for
EU Accession", European Union Accession: The Challenges for Public Liability Management in Central Europe, Washington D.C., December 1998, s. 35-61
Hana Polackova, "Contingent Government Liabilities", Finance & Development, March 1999, s. 46-49
Hana Polackova Brixi, "Oppotunities for Government Mangement of Fiscal Risks in EU Accession Countries", European Union Accession, Opportinities and Risks in Central European Finances, The World Bank Press, October 2000, s. (104-125)
Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management, Winter 2001, Vol. 1 No: 4, s. 582-624
Hana Polackova Brixi, Ashoka Mody, "Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview", Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, s. 21-58

yaratıcı hukuki belge ve metinlerdir. Açık mali yükümlülükler doğrudan açık yükümlülükler ve koşullu açık yükümlülükler olarak iki alt başlığa ayrılabilir.

2.1.1.DOĞRUDAN AÇIK YÜKÜMLÜLÜKLER

Kamu bütçesi içerisinde sistematize edilen ve parlamentonun onayından geçip, gerek o dönemde devlet tarafından üretilen mal ve hizmetler, gerekse diğer harcama kalemleri için kullanılacak harcamalar, doğrudan açık yükümlülüklerdir. (direct explicit liabilities) Bunlar mevcut gerçekleşmeleri öngörülen, bütçede ödenek ayrılan (tahakkuk) ve bütçe dönemi içerisinde harcamaya dönüşüp ödemesi yapılacak olan yükümlülüklerdir. Bunların bazıları daha sonraki bütçe dönemine sarksa bile kamunun hesaplarında avans ya da karşılık olarak izlenilebilir. Böylelikle bütçenin dönemsel olması ilkesinden de sapılmamış olmaktadır.[11]

Doğrudan açık yükümlülük kapsamında ele alınan en önemli yükümlülük cari dönem merkezi yönetim bütçe harcamalarıdır. Buna ek olarak, cari yıl merkezî yönetim bütçe harcamalarından yapılan, kamu kesimi oluşturan diğer birimlerin bütçelerine aktarılan katkıları da bu çerçevede değerlendirebiliriz. Sosyal güvenlik kurumlarınca ödenen emekli aylıklarına, merkezi yönetim bütçeden yapılan ek ödemeler buna örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca kamu otoritesinin merkezi yönetim bütçe açıklarını kapatmak amacıyla kullandığı iç ve dış borçların anapara ve faiz ödemeleri de doğrudan açık yükümlülükler kapsamında ele alınabilir.

Doğrudan açık yükümlülükler kamu mali sistemi tarafından en rahat şekilde kavranabilen yapılardır. Harcanabilmeleri herhangi bir ön şarta tabi değildir. Yeri ve zamanı geldiğinde bu yükümlülükler bütçe kanununun usul ve esaslarına göre harcamaya dönüştürülebilmektedir. Diğer bir ifade ile belirsizlik unsuru minimize edilmiştir. Bu nedenle doğrudan açık yükümlülüklerin en az mali risk unsuru meydana getiren bölümü matriks bölümüdür. Doğrudan açık yükümlülükler genelde merkezi hükümet harcamalarının gösterildiği bir sistemizasyondur. Bu da, tahakkuk esaslı bütçe sistemi içerisinde kamu hesaplarına yansıtılmaktadır. Bu yükümlülüklerin bir kısmı kaynak yetersizliği nedeniyle ödenemese bile, bir sonraki dönemdeki bütçe hesaplarında karşılanır.

Doğrudan açık yükümlülükelerin yetersiz kaldığı alanlar da mevcuttur. Bunların biri yıllık hazırlanan bütçe dönemini aşan yatırım harcamalarıdır. Büyük kamusal yatırımların fizibilite aşamasından faaliyete geçme aşamasına kadarki süreç, genelde birkaç mali yılı kapsayacak bir dönemde tamamlanabilmektedir. Böyle olunca açık doğrudan yükümlülükler kapsamında olsa bile mali yıl esasına dayalı bütçe mekanizmaları içerisinde takip edilmesi zorlaşabilmektedir. İşte bu eksikliği gidermek amacıyla orta ve uzun vadeli bütçelerin yapılması ve bir yılı aşan açık kamusal yükümlülüklerin burada kavranması gerekmektedir.

Bütçe tahmin ve beklentileri arasındaki farklar açık doğrudan yükümlülükler içerisinde oluşacak mali risklerin ana kaynağıdır. Burada bütçelerin gerçekçiliği sorunu ortaya

11 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk .....", s. 585

çıkmaktadır. Her tahmin belirli öngörülere dayanır. Bu öngörülerdeki bir farklılaşma tahminlerin hatalı şekilde gerçekleşmesine yol açmaktadır. Burada tahmini yapan kişi ve kurumların iyimser veya kötümser olmadan en objektif öngörüleri yapması önemlidir. Kamu bütçe tahminleri, iktidardaki parti tarafından yapıldığı ve bu partinin öngörülerinin genellikle iyimser/optimist bir bakış açısına dayandığı gözlenebilmektedir. Bu olumlu bakış açısının gerçekleşmemesi tahminleri tutarsız kılmakta ve bütçe açıklarına yol açmaktadır. Genelde görülen durum, gelirlerin fazla giderlerin ise eksik öngörülmesidir. Tahminlerin ötesindeki bütçe açıkları da diğer makro ekonomik dengeleri etkileyen önemli bir istikrarsızlık öğesi durumundadır.

Bu bağlamda açık yükümlülük içerisinde gösterilen iç ve dış borçların anapara ve faiz ödemelerinin, personel ücretlerinin, emeklilik ödentilerinin, diğer cari ve yatırım harcamalarının iyi tahmin edilmesi gerekir. Borçlanma, anapara ve faiz ödemelerinin tahmin edilirken iyi bir modelleme yapılması ve alternatif senaryolara bağlı olarak alternatif yükümlülük tahminlerinin yapılması gerekir. Diğer taraftan personel maaş ve emekli aylığı ödemelerinin politik olaylara duyarlılığı yüksektir. Seçim dönemlerinde bu duyarlılık artmaktadır. Ayrıca kamu hizmeti sunan memurların, grev silahını kullanarak beklentilerin ötesinde bir ücret elde etmesi, bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri arasındaki farkı olumsuz yönde arttırabilmektedir.

Yeni Zelanda mali sorumluluk yasasına göre; aktüeryal tahminlerin bütçelerde gösterilmesi ve analiz edilmesi gerekmektedir. Böylelikle doğrudan açık yükümlülükler kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Devlet, memur istihdamını azaltarak bu tür masrafların gelecekteki tutarını da düşürebilir.[12]

2.1.2. KOŞULLU AÇIK YÜKÜMLÜLÜKLER

Kamunun doğrudan yükümlülüğü olmayıp mevcut ekonomik, sosyal ve siyasal şartlardaki değişim sonucu ihtimali olarak ortaya çıkabilecek yükümlülüklere, koşullu açık yükümlülükler (contingent explicit liabilities) denir. Bu tür yükümlülükler her durumda geçerli olmayıp, bazı özel durumların gerçekleşmesi sonucu cari bir yükümlülük halini alabilir. Bu durumların gerçekleşme olasılığı olduğu gibi gerçekleşmeme olasılığı da mevcuttur. Diğer bir ifade ile, belirsizliklerin mevcut olduğu durumlarda ihtimali yükümlülükler ile karşılaşmak söz konusu olabilmektedir. Bu yükümlülüklerin belirsizlik ile doğru orantılı olarak ortaya çıktığı, ekonomik, siyasal ve sosyal istikrarsızlıklar da belirsizliği arttırdığı düşünüldüğünde, istikrarsız ortamlarda kamunun açık koşullu yükümlülüklerinin fazlalaştığı söylenebilir. Ayrıca merkezi hükümet dışındaki kamu kesiminin harcama birimlerinin varolması da açık koşullu yükümlülükler üzerinde etkide bulunabilmektedir. Geniş bir KİT sektörü ve/veya devlet destekli sigorta sisteminin olduğu ülkelerde açık koşullu risk faktörü daha da artabilmektedir. Ülkenin idari yapılanma şekli de yükümlülük düzeyini yükseltebilecektir. Federal yönetimleri söz konusu olduğu ve yerel yönetimlere mali özerklik tanınan ülkelerde açık koşullu mali yükümlülükler daha

12 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……", s. 587

kolay genişletilebilmektedir.[13]

Merkezi yönetim bütçesi dışında kamu kesimini oluşturan yerel yönetimlerin ve diğer kamu kuruluşlarının hazine garantili olarak yaptıkları borçlanmalar, koşullu açık yükümlülükler kapsamında sayılabilir. Bundan başka özel sektör tarafından yapılan borçlanmalara da, borçlanılan kurumun isteği doğrultusunda devlet garantisi verilebilmektedir. Bu garantiler kapsamında devletin çeşitli yükümlülükleri yerine getirmesi söz konusu olabilmektedir. Devlet tarafından verilen garantilere ticari, faiz ve kur garantileri de dahildir. Ayrıca kamunun sigorta sistemi kapsamında mali sistem içerisindeki mevduatlara verdiği güvenceler, doğal afetlere karşı oluşturulan tazmin sistemleri, tarım ürünlerinde doğa koşulları nedeniyle meydana gelen hasarlar nedeniyle oluşturulan kamusal sigorta fonlarında yapılan ödemeler, savaş ve diğer askeri eylemler sonucu karşılaşılabilecek tazminatlar, özel emeklilik fonlarının denetleme görevine binaen gelirleri için yapılan sigortalar bu kapsamda sayılabilir. Yukarıdaki yükümlülüklere ek olarak tarım, eğitim, konut ve esnaf kredileri gibi sosyal amaçlı finansmanlara hazine kefaleti de, koşullu açık yükümlülükler içerisinde yer alır.

Son yıllarda bazı kamu yatırım harcamalarının finansman yollarından biri olarak ön plana çıkan kamu özel ortaklıklarının en önemli açık koşullu yükümlülük kaynaklarından bir haline geldiği gözlenmektedir. Özellikle satın alma garantilerini içeren bu tür yatırımların kamu bütçesi üzerinde ciddi yükler oluşturduğu ifade edilebilir.

Koşullu açık yükümlülükler mali risk skalası içerisindeki en büyük risk unsurlarını kapsayan bölümü oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde hukuki sorumluluk ortaya çıkaran garantilerin çokça kullanıldığı görülmektedir. Böylelikle bütçenin genişlemesi önlenmiş gibi görünürken, garantiler yoluyla bütçe dışında sorumluluk yüklenme şekline bürünmektedir. Verilen garantilerin hukuki, idari ve demokratik süreçlere uygun olarak dizayn edilmesi gerekir. Aksi halde parlamento, denetimi ve bilgisi dışında verilen her kamusal garanti ile **"bütçe hakkı"** kavramı zedelenebilmektedir. Bütçedeki açık yükümlülükler parlamentonun onayı ile yapılırken, yani yasamanın bir tercihini ortaya koyarken, koşullu yükümlülükler yürütmenin bir tercihi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu seçim devleti mali sorumluluk altına sokarken, parlamentonun onayı dışında şekillenmektedir.

Hukuki zorunluluk içeren garantilerin kamunun mali gücü ile orantılı olarak verilmesi gerekir. Aksi halde verilen garantiler, tazmin edilme sürecinde devleti ödeme güçlüğüne düşürecek sonuçlar doğurabilecektir.

Devletin sunduğu garanti mekanizması ile piyasanın oluşturduğu nisbî fiyat yapısı ve kaynak dağılımı değişebilmektedir. Bu, devlet garantili borçlanmaların ucuzlaması ve bu borçlanmalara fazladan talep olarak karşımıza çıkabilecektir. Diğer bir ifade ile bunlar, örtük bir sübvansiyon işlevi görmektedirler. Her devletin, doğrudan koşullu yüküm-

13 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……", s. 588

lülüklerini bir şekilde muhasebe kayıtlarında takip ettiği söylenebilir. Ama genellikle ayrı bakanlıklar bünyesinde tutulan bu kayıtların bir araya getirilmesi ve bütününe dair kamu maliyesine bakan yönüyle analiz edilmesi ve planlanması mümkün olmamaktadır. Buna karşılık özel sektör kuruluşlarında bile, karşılık uygulamaları ile (kıdem tazminatı karşılığı, garanti giderleri karşılığı vb.) koşullu yükümlülükler gelir tablolarına ve bilançolarına yansıtılırken, kamu sektöründe buna karşılık gelebilecek bir risk hesaplaması ve denetlemesine yönelik bütçeleme sistemleri görülememektedir. Bu bağlamda yapılması gereken, koşullu riskler gerçekleşmeden, uzun dönemli mali istikrarı sürdürülebilecek önlemlerin alınmasına yönelik politikaların oluşturulmasıdır.[14]

Devletin garanti vermesi şeklinde oluşan yükümlülüklerin risk analizinin iyi yapılması gerekir. Bu nedenle mevcut borçlunun ödeyemeyeceği durumlarda, bunu ödemek zorunda kalacağından devletin, bu borçların miktarı, denetimi ve gözetimine yönelik analizlerde bulunması ve sonuca bağlı olarak garantinin miktarını, faiz oranını, süresini ve tazmin koşullarını belirlemesi gerekecektir. Çünkü bu garantiler, bir anlamda garanti verilen kişi ve kurumlara yapılan bir tür kaynak aktarımıdır. Burada garantinin devlet tarafından ödenmesi durumunda, esas borçluya yönelik yaptırımlar, risk paylaşım koşulları ve tazminatlar önemli hale gelmektedir. Bu yönüyle esas borçlu hukuki olarak ne kadar iyi çevrelenebilirse, borcun ödenme olasılığı o kadar yükselecek ve risk düşecektir. Aksi halde garanti nedeniyle devletin katlanacağı maliyet ve risk o kadar yükselecektir. Bu nedenle hem ekonomik ve politik, hem de sosyal ve ticari bütün riskler gözönünde bulundurulmalıdır. Çünkü genelde verilen garantiler bütün bu riskleri kapsayacak şekildedir. Böylelikle garantili borçlanan ile borçlanmayan arasında bir tür haksız rekabet ve kaynak dağılımında etkinsizlik meydana gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Devlet garantili borçların maliyetinin ve risk düzeyinin hesaplanması kolay ve basit olmadan öte, daha çok karmaşık ve sofistike yapıları içeren aktüeryal, ekonometrik, kayıp tahmin ve opsiyon fiyatlama modellerini gerektirmektedir. Böylelikle garanti ile sağlanacak maliyet ve faydaların denkleştirilmesi ve optimal garanti düzeylerinin belirlenmesi mümkün olacaktır. ABD'de uygulanan Kredi Reform Kanunu (Credit Reform Act), bu bağlamda uygulanan en iyi örneklerden biridir.[15]

Devlet bazen sosyal amaçlı da kredi garantileri verebilmektedir. Eğitim kredileri, konut ipotek (mortage) kredileri, tarım kredileri ve KOBİ kredileri bu bağlamda değerlendirilebilir. Genellikle uzun dönemli olan bu tip kredilere verilen garantiler normalde risk primi nedeniyle piyasadan yüksek maliyet içerecek şekilde verilebilecekken, garanti bu maliyeti aşağı çekip, bir anlamda yayacağı sosyal faydayı finanse edebilecektir.

Kamu hizmetlerinin doğrudan devlet tarafından üretilmesi ile bunların devlet garantisi altında özel sektör tarafından üretilmesi arasında bir ödünleşmenin varolduğu söylenebilir. Böyle olunca kamu hizmetlerinin doğrudan üretimi, kısa dönemde bütçe harcama-

14 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……", s. 588-589
15 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……..…", s. 589

larını ve açıklarını arttırırken, bunun özel kesim tarafından üretilmesi uzun dönemli koşullu yükümlülükleri arttırmaktadır.[16] Bu da zamanlararası bir tercih ve politika sorununu gündeme getirmektedir.

Devletin sigorta sistemi kapsamındaki yükümlülükleri (mevduat sigortası, doğal afetlere karşı yapılan sigortalar, tarım ürünleri için yapılan sigortalar, savaş riski sigortası, özel emeklilik fonları gelirleri için yapılan sigortalar) diğer bir önemli mali risk öğesidir. Bu gibi riskler ile karşılaşma olasılığı, belirli bir frekans dağılımının ötesinde düzensizdir. Risk realize olduğunda ise, maliyet korkunç boyutlarda olabilmektedir. Devlet sigorta sisteminin finansmanı daha çok sigorta primlerinden değil de genel vergi gelirlerinden sağlanmaktadır. Bu nedenle sözü edilen sigorta yapılarının, geliri yeniden dağıtıcı özelliğinden bahsedilebilir. Devlet garantilerinin piyasadaki kaynak dağılımını bozucu etki yaratmayacak ve en az mali risk içerecek şekilde dizayn edilmesi gereklidir. ABD'de Genel Muhasebe Bürosu (General Accounting Office) tarafından federal sigorta programlarının sisteme uyumlaştırılması çabaları bunu amaç edinmektedir.[17]

2.2. KAMUNUN GİZLİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Kamunun gizli (implicit) yükümlülükleri de açık yükümlülüklerdeki gibi doğrudan ve koşullu gizli yükümlülükler diye ele alınabilir. Gizli yükümlülüklerde, devletin hukuki olarak kabul ettiği herhangi bir taahhüdü söz konusu değildir. Gerek doğrudan gerekse koşullu olsun bütün gizli mali yükümlülükler kamuoyu baskısına dayalı olarak şekillenmektedir.

2.2.1. DOĞRUDAN GİZLİ YÜKÜMLÜLÜKLER

Doğrudan gizli yükümlülükler (direct implicit liabilities) yıllık bütçeleme prosedürüne dahil olmayan ama, uzun dönemde uygulanan kamusal programların bir sonucu olarak kanuni bir yükümlülük olarak ortaya çıkmasa da, kamuoyunun baskısıyla devletin bir sorumluluk olarak algıladığı yükümlülüklerdir. Bunların başında sosyal güvenlik sistemi ile ilgili gizli yükümlülükler gelir.[18]

Uzun dönemli yükümlülük kalemlerinin bütününde belirsizlik faktörü, kısa dönemli yükümlülüklere göre daha fazla ortaya çıkmaktadır. Çünkü zaman boyutu uzadığında etki yapan parameterler çoğalmakta ve çeşitlenmektedir. Kamusal yükümlülükler arasında en uzun vadeli yükümlülüklerden biri, sosyal güvenlik sistemine yönelik olanlardır. Çünkü bu sistem bir neslin ömür süresini aşan, nesiller arası denkleştirmeye dayalı olarak (pay-as-you-go) işlemektedir. Burada tahsil edilen prim-ödenen maaş ilişkisinin, diğer bir ifade ile aktüeryal dengenin iyi kurulması gereklidir. İyi kurulmamış bir aktüeryal dengede prim açıklarının hukuki olmasa da etik ve politik kaygılar ile kamu mali otoritesince karşılanması söz konudur. Çünkü kamusal otorite, emeklisinin maaşını sosyal devlet gereği karşılamak zorundadır. Aksi halde devletin kamuoyu karşısındaki inandırıcılığı zedelenir.

16 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……..", s. 599
17 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……", s. 590
18 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk……", s. 587

Diğer taraftan devlet, sosyal güvenlik kurumlarını bizatihi kurup işletmese bile bu kurumların sağlıklı işleyişini gözetlemek ve denetlemek ile sorumludur. Bu sorumluluğunu hakkıyla yerine getirdiği zaman zaten aktüeryal denge sağlanacak herhangi bir açık ortaya çıkmayacaktır. Eğer bir sosyal güvenlik sistemi açık veriyor ise, kamu otoritesinin kendinden beklenen denetleme ve düzenleme görevini tam olarak yerine getirmediği sonucuna ulaşılabilir. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemindeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak hukuki olmasa da etik bir görev olarak algılanmalıdır.

Burada demografik yapıdaki değişim de rol oynamaktadır. Uzun dönemli demografik değişimler sosyal güvenlik sisteminin aktüaryal dengesini bozabilmektedir. Normal koşullarda açık vermeyen bir sistem; nüfus hareketlerine, işgücüne katılma oranına, bağımlılık oranındaki farklılaşmalara göre açık verir bir konuma gelebilmektedir. Eğer nüfusun ortalama yaş haddi artıyor ise, sosyal güvenlik sistemindeki prim, çalışma süresi dengesi bozulabilecektir.

Aynı şekilde demografik değişmeler sağlık sigortası sistemini de açık verir hale getirebilecektir. Özellikle yeni bilimsel gelişmeler insan ömürünü artıracak birçok tıbbi destek mekanizmalarını ortaya çıkarabilmektedir. Bu mekanizmalar ile yaşamın sürdürülebilmesi yüksek maliyetlere katlanarak mümkün olabilmektedir. Böyle olunca bu maliyetlerin sistem içerisinden karşılanamaması, kamuoyu baskısına binaen devlet tarafından finanse edilmesi sonucunu doğurabilmektedir.

Devletin doğrudan gizli yükümlülüğü kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir harcama kalemi de kamu yatırımlarının gelecekteki yenileme maliyetleridir. Varolan kamu yatırımlarının işlerliğini sürdürebilmesi için en azından aşınma payları kadar bir yenileme yaptırımını gerekli kılmaktadır. Bundan başka aşınma paylarının ötesinde ekonomik ömrünü doldurmuş kamu yatırımlarının yeniden yapılması gerekebilmektedir. Ancak böylelikle gerek kamusal, gerekse özel mal ve hizmet üretimi sürdürülebilir kılınabilir. Kamusal mal ve hizmetlerinin, birçok özel mal ve hizmetin temel girdisi ve tamamlayıcısı olduğu düşünüldüğünde, yenileme yatırımlarının milli gelirin oluşumundaki önemi daha iyi anlaşılabilmektedir. Genelde tevzi yatırımları adı altında beş yıllık veya orta vadeli planlar ile uyumlu olarak bütçelerde belli bir harcama öngörülse bile, ekonomik ömrünü tamamlamış kamu yatırımlarının yenilenmesine yönelik harcamalar sağlıklı bir şekilde öngörülememektedir. Bu da devletin doğrudan bir yükümlülüğü olmakla birlikte gizli bir harcama kalemi olarak gözden kaçabilmektedir.

2.2.2. KOŞULLU GİZLİ YÜKÜMLÜLÜKLER

Uluslararası Muhasebe Standartlarına göre koşulluluk (contingency) yakın veya uzak gelecekte gerçekleşme olasılığı olan veya olmayan, nihai harcama gerektiren durum ve şartlar olarak tanımlanır.[20] Koşullu gizli yükümlülükler (contingent implicit liabilities) ise, devletin hukuki bir yükümlülüğü olmayıp dolaylı bir şekilde kamuoyunun ve baskı

20 International Accounting Standards Committee, https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ias-37-provisions-contingent-liabilities-and-contingent-assets/

MALİ RİSK MATRİSİ[19]

YÜKÜMLÜLÜKLER	DOĞRUDAN (Her Durumda Geçerli Olan)	KOŞULLU (Özel Durumlarda Geçerli Olan)
AÇIK **Kanun ve Anlaşmalar** **Vasıtasıyla Devletin** **Kabullendiği** **Yükümlülükler**	▪ İç ve dış borçlanmalar (sözleşmelere bağlı borçlar ve merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilen borçlanmalar) ▪ Bütçe harcamaları (isteğe bağlı olmayan zorunlu harcamalar) ▪ Uzun dönemli bütçe yükümlülükleri (memur maaşları ve emeklilik ödentileri)	▪ Yerel idareler, kamu ve özel sektör kuruluşları tarafından yapılan devlet garantili borçlanmalar (kalkınma bankalarından yapılan) ▪ Çeşitli tipteki borçlanmalara (gayrimenkul, eğitim, tarım ve esnaf kredileri) verilen hazine garantileri ▪ Özel altyapı yatırımlara verilen devlet garantileri ▪ Devlet tarafından sağlanan ticaret ve kur garantileri ▪ Devletin sigorta sistemi kapsamındaki yükümlülükleri (mevduat sigortası, doğal afetlere karşı yapılan sigortalar, tarım ürünleri için yapılan sigortalar, savaş riski sigortası, özel emeklilik fonları gelirleri için yapılan sigortalar)
GİZLİ **Kamuoyunun ve** **Baskı Gruplarının** **Etkisiyle Devletin Etik** **Olarak Algıladığı** **Sorumluluklar**	▪ Kanuni yükümlülük olmayıp gelecekte ödenmesi söz konusu olabilecek emeklilik ödentileri ▪ Kanuni yükümlülük kapsamı dışındaki sosyal güvenlik ödentileri ▪ Kanuni yükümlülük kapsamı dışında, gelecekte ortaya çıkabilecek sağlık harcamalarının finansmanı ile ilgili ödentiler ▪ Kamu yatırımlarının gelecekteki yenileme maliyetleri	▪ Yerel idareler, kamu ve özel kuruluşlar tarafından yapılan, devlet garantisi taşımayan borçların, öden(e)memesi sonucu katlanılan yükümlülükler ▪ Özelleştirilmiş KİT'lerin mali borçlarının temizlenmesi için gerekli olan masraflar ▪ Bankacılık sistemi krizleri ile ilgili yükümlülükler ▪ Kamu garanti kapsamı dışındaki emeklilik işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle küçük yatırımcıları korumak için katlanılan yükümlülükler ▪ Merkez bankası yükümlülükleri ile ilgili katlanılan maliyetler (döviz yükümlülükleri, ödemeler dengesi istikrarsızlıkları, kur riskleri vb.) ▪ Ters yönlü sermaye hareketleri nedeniyle meydana gelen istikrarsızlık maliyetleri ▪ Askeri finansman, doğal felaketler ve çevrenin korunması ile ilgili maliyetler

Kaynak Polackova Brixi, Mody (2002), s. 23

19 Hana Polackova, "Contingent Government Liabilities", Finance & Development, March 1999, s. 47

gruplarının etkisiyle etik olarak sorumluluk taşıdığı, belirli durumlara bağlı olarak ortaya çıkma ihtimali olan yükümlülüklerdir. Kamusal sorumluluğun en az düzeyde olduğu ve karşılaşma ihtimalinin en düşük olduğu yükümlülükler bunlardır. Genelde, bu yükümlülüklerin başka kişi ve kurumlarca karşılanması gerekirken ilgili birimlerin sorumluluklarından kaçınması sonucu devlet bütçesinden ödenmek durumunda olan mali olaylar bu çerçevede değerlendirilir. Devletin koşullu gizli mali yükümlülükleri, yükümlülüğün ortaya çıkmasından sonrasına kadar kamunun bir yükümlülüğü olarak algılanmaz. Ama sorunun ortaya çıkması ile birlikte, kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle devlet, etik olarak bu yükümlülükleri gerçekleştirmek zorunda kalır. Böyle yükümlülükler özel durumlarda ortaya çıkmasına rağmen kamunun mali planları içerisinde hemen hemen hiç algılanmadıklarından dolayı mali yapıda büyük istikrarsızlıklara yol açabilirler.[21]

Koşullu gizli mali yükümlülüklerde, kamunun normalde bir sorumluluğu olmamasına rağmen mevcut duruma duyarsız kalmasının yüksek fırsat maliyeti yüklemesi söz konusudur. Böyle yükümlülükler özel durumlarda ortaya çıkmalarına rağmen kamunun mali planları içerisinde hemen hemen hiç algılanmadıklarından dolayı mali yapıda sarsıntılara meydana getirebilirler. Bu riskler; tahmin edilmesi, analiz edilmesi ve fiyatlandırılması en zor olanlarıdır. Çünkü belirsizlik katsayıları koşullu gizli yükümlülüklerde çok yüksektir. Bu nedenle özellikle makroekonomik yapısı zayıf, finansal piyasaları sığ, kurumsal yapıları tam oturmamış, denetim, gözetim sistemleri zayıf ve piyasalarının bilgi üretme ve yayma işlemi kısıtlı olan ülkelerde koşullu gizli yükümlülükler daha büyük istikrarsızlıklara yol açabilmektedirler.[22]

Koşullu gizli yükümlülükler olarak; yerel idareler, kamu ve özel kuruluşlar tarafından yapılan devlet garantisi taşımayan borçların öden(e)memesi sonucu katlanılan yükümlülükler, özelleştirilmiş KİT'lerin mali borçlarının temizlenmesi için gerekli olan masraflar, bankacılık sistemi krizleri ile ilgili yükümlülükler, kamu garanti kapsamı dışındaki emeklilik işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle, küçük yatırımcıları korumak için katlanılan yükümlülükler, merkez bankası yükümlülükleri ile ilgili katlanılan maliyetler (döviz yükümlülükleri, ödemeler dengesi istikrarsızlıkları, kur riskleri v.b.), ters yönlü sermaye hareketleri nedeniyle meydana gelen istikrarsızlık maliyetleri, askeri finansman, doğal felaketler ve çevrenin korunması ile ilgili yükümlülükler sayılabilir.

Koşullu gizli yükümlülükler içerisinde en çok dikkati çeken olgulardan biri özel şirketlere sunulan kamusal desteklerdir. Bu desteklerin savunulabilir bir yapıda dizayn edilmesi gerekir. Buna en iyi örnek, 11 Eylül saldırılarından sonra ABD ve AB'de havayolları şirketlerine verilen devlet garantileridir. Verilen kamusal destekler ile bu şirketlerin taşıdığı ve devlet tarafından ortadan kaldırılması gereken politik riskler dengelenmeye çalışılmıştır. Böylelikle havayolları şirketlerinin yolcu azalması, borsa değerlerinin düşmesi ve kısa dönemli finansal ödeme zorlukları belirli bir zaman periyodunda hafifletilmeye çalışılmış ve böylelikle havacılık

21 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden……", s. 588-589
22 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden .....", s. 591

endüstrisinde çalışan insanlarında işsiz kalması önlenmiştir. Diğer bir taraftan havacılık şirketlerinin devlet üzerinde lobi faaliyeti bulunarak sağlanan destekler ile sektörde yapılması gereken yeniden yapılandırmayı geciktirdikleri de söylenebilmektedir.[23]

Koşullu gizli yükümlülüklerin ortaya çıkmasında devletten beklentilerin piyasalarda yarattığı ahlaki zafiyet önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Çünkü piyasaların düzenli çalışması için gerekli kurumsal altyapının oluşturulması ve bilginin bütün aktörlerce paylaşımının sağlanması bir tür kamusal mal niteliği göstermektedir. Bu malın devlet tarafından yeteri kadar üretilmemesi nedeniyle piyasa yapısında meydana gelebilecek sapmalar piyasa aktörlerinin yanlış kararlar vermesine yol açabilir. Kamunun piyasa üzerinde denetim ve gözetim faaliyetini tam olarak gerçekleştirmesi, yani yeterli kamusal mal arz etmesi, kamunun piyasa çalkantılarındaki sorumluluğunu azaltacağından, beklenti yükümlülüklerini de sınırlayacaktır. Böylelikle ahlaki zayifet yaratacak yapılar ve bununla doğru orantılı olarak sorumluluklar ortadan kalkabilecektir. Devlet, sorumluluğunda olan her gizli koşullu yükümlülük için ayrı ayrı fayda maliyet analizini yapmalıdır.[24]

Koşullu bir yükümlülüğün meydana gelmesi açık ve doğrudan yükümlülükler üzerinde de harcamaları arttırıcı etki meydana getirebilmektedir. Örneğin doğal dengenin bozulması, kış mevsimlerinin çok soğuk geçmesi veya bölgesel savaşlar nedeniyle petrol fiyatlarının artması, kamunun normal faaliyetlerini yerine getirebilmesi için daha fazla ısınma veya ulaşım maliyetine katlanması sonucunu doğurabilecektir. Bu yüzden gerek açık veya gizli gerekse gerekse koşullu veya koşulsuz bütün yükümlülüklerin birbirleri ile etkileşim meydana getirebilecek nitelik taşıdığı unutulmamalıdır.

3. KOŞULLU MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ ORTAYA ÇIKARAN SÜREÇLER

Koşullu mali yükümlülükleri ortaya çıkaran süreçlere ve nedenlere baktığımızda çok geniş bir yelpaze ile karşılaşmaktayız. Bu yelpazenin bir ucunda küreselleşme sürecinin doğurduğu finansal entegrasyon ve bağımlıktan tutun da özelleştirme süreçlerine kadar birçok uluslararası ve ulusal etkiden bahsetmek mümkündür. Uluslararası ekonomik süreçlerin gelişmesi, mali riskleri arttıran bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Önümüzdeki dönemlerde bu sürecin daha da hızlanacağı gözönüne alındığında, koşullu yükümlülüklerin analizi kavramı ekonomi literatüründe daha da ön plana çıkacaktır. Bütün bu mali risk nedenlerinin tek tek ayrıntılı bir biçimde incelenmesi gerekir. Burada koşullu yükümlülükler; kamu bütçeleştirme ve muhasebeleştirme tekniğindeki yetersizliklerin değil, iktisadi düşünce ve zihniyet dönüşümüne bağlı olarak ekonomi politikalarından ortaya çıkan yeni yönelimlerin bir sonucu olduğu varsayımına dayandırılmaktadır.

1930'lara kadarki süreçte iktisadi düşünceye hakim olan gelenek klasik yaklaşımdır. Klasik yaklaşımda, ekonomide tam rekabet koşullarının ve tam istihdam dengesinde olduğu (talep eksikliğinin mevcut olmadığı) varsayımlarının geçerliliği kabul edilmiştir.

23 Economist, "More Pain Ahead" 22.10.2001, Economist, "Uncharted Airspace" 28.11.2001 Aktaran Hana Polackova Brixi, Allen Schick, "Introduction"....., a.g.e. s. 15

24 Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden .....", s. 591

Tam istihdam denge koşulunun geçerliliği ise; faiz oranlarının, işçi ücretlerinin, mal ve hizmet fiyatlarının esnek olmasına bağlıdır. Bu öngörüye göre ekonomik yapıda bir istikrarsızlık veya eksik istihdam dengesi söz konusu olduğunda faiz, ücret ve fiyat esneklikleri yoluyla arz ve talep tekrar dengeye geleceğinden, uzun dönemde istikrarsızlığın sürdürülmesi mümkün değildir. Klasik yaklaşıma göre, para ve mal piyasaları arasındaki dikotomi (dichotomy) çerçevesinde faiz oranı, para arzı ve talebi ilişkisi ile değil, yatırım tasarruf ilişkisi ile belirlenmiştir.[25] Toplam üretim düzeyi de, fiyatlar genel seviyesinden bağımsız olarak meydana gelmektedir.[26]

Yine bu klasik gelenek, devletin bazı temel kamusal mal ve hizmetlerin üretimi dışında ekonomiye müdahale etmesini hoş karşılamamaktadır. Diğer bir ifade ile devlet zorunlu bir kötülüktür. Bu çerçevede devlet harcamaları olabildiğince sınırlı ve bu harcamaları finanse etmek için kullanılan vergiler özel ekonomik birimlerin üretim, tüketim ve tasarruf kararlarında sapmaya yol açmayacak şekilde yansız olmalıdır. Bu çerçevede kamu kesimi finansman dengesi esastır. Çünkü arz ve talebin dengede olduğu varsayımı altında, kamu harcamalarının artışı yoluyla, kamu finansman açıklarının artışı toplam talepte yükselmelere yol açmaktadır. Burada açıkların nasıl finanse edildiği önemlidir. Toplam talep düzeyinde anlamlı bir artışın meydana gelebilmesi için kamu açıklarının para arzını arttırmak[27] suretiyle finanse edilmesi gereklidir. Klasik modelde toplam arz eğrisi kısa dönemde sabit olduğu, yani esneklik katsayısının sıfır olduğu kabulü altında toplam talepteki artış, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine yol açmaktadır.

Kamu kesiminin açık vermesi hem arızi, hem de istenmeyen bir durumdur. Para arzının sabit olduğu varsayımı altında, kamu kesimi açıklarının, ya ilave vergi konularak ya da borçlanarak karşılaması gereklidir. Vergi konulması hem tüketim, hem de tasarruf kararlarını etkileyerek kaynak dağılımındaki etkinliği bozabilmektedir. Devlette borçlanma ise, eğer cari harcamaları karşılamak için yapılıyorsa kaçınılması gereken bir politikadır, yatırım harcamaları için yapılan borçlanma ise, biraz daha esnek değerlendirilmiştir. Gerek ilave vergi koymak, gerekse borçlanmaya gitmek, tam istihdam varsayımı altında özel kesimin kullanılabilir fonlarını kamuya aktardığından dolayı, özel tüketim harcamalarını ve yatırımlarını düşürecektir.[28] Bu da faiz oranlarını artırıp dışlama etkisinin doğmasına yol açmaktadır. Bunun anlamı, klasik sistemde devlet harcamalarındaki reel artışın tam bir dışlama etkisi (full crowding out) meydana getirmesidir.

Keynesyen makroekonomik modelde, kısa dönemde ortaya çıkan dışlama etkisi öncelikle para ve maliye politikalarındaki koordinasyon eksikliğinin bir sonucu iken, klasik modelde bu kaçınılmazdır.[29] Bu çerçevede klasik modelde vergileme, kamu harcama-

25 Robert A. Mundell, "Debt and Deficits in Alternative Macroeconomics Models", Debt, Deficit and Economic Performance, St. Martin's Press, Rome, 1993, s. 74
26 Dornbusch Rudiger, Stanley Fischer, Macroeconomics, 5th Edition, Mc Graw Hill, New York, 1990, s. 235
27 Burada para politikasında meydana gelen etkiler anlaşılmaya çalışırken klasik miktar kuramı çerçevesinde gerek Fisher tipi ($MV = PT$), gerekse Cambridge tipi ($M = k\,PT$) mübadele denklemleri çerçevesinde düşünülmesi gerekir.
28 Robert Mundell, "Debt and Deficits in Alternative ....., a.g.e., s. 76
29 William Buiter, "A Guide to Public Sector Debt and Deficit", Economic Policy, Vol: 1, 1985, s. 75

ları, borçlanma ve kamu kesimi açıkları etkin bir makro politika aracı olarak görülmemektedir. Yukarıdaki politikaların etkinsizliği klasik modelde para politikasını ön plana çıkarmaktadır.

Klasik iktisadi düşüncenin öngördüğü mal ve faktör piyasasının, tam istihdam dengesinde olduğunu ve piyasalarda bir dengesizlik (eksik istihdam) meydana geldiğinde arz ve talep saiklerinin etkisiyle piyasaların tekrar dengeye geleceği yaklaşımı, 1929 ekonomik bunalımına kadar hakim düşünce olarak süregelmiştir. Bunalım süresinde klasik yaklaşımın sunduğu reçete, çözümün piyasa motivlerine bırakılıp müdahale edilmeden beklenilmesidir. Bir süre bu reçetenin uygulanması ekonomik bunalımdan kurtulmaya yetmemiş, piyasadaki kriz daha da ağırlaşmıştır. Krize çözüm olacak yaklaşım ise, Keynes[30] tarafından sistematize edilmiştir.

Keynes'e göre klasik düşüncenin varsaydığı ücretlerin aşağıya doğru esnekliği ve yatırım tasarruf eşitliği sonucu ulaşılan tam istihdam denge düzeyi genel bir durum değil, arazi bir durum olarak meydana gelebilmektedir. Ekonomide meydana gelen işsizlik, ücret düzeyini düşürse bile, bu sefer talep düzeyi gelire bağlı olarak düşecek ve yine tam istihdam denge düzeyine ulaşılamıyacaktır. Klasiklere göre, yatırım tasarruf eşitliğini sağlayan temel unsur faiz oranıdır. Faiz oranındaki değişikliğe bağlı olarak yatırım ve tasarruflar dengeye gelebilmektedir. Keynes'e göre ise, yatırım tasarruf dengesini belirleyen tek etken faiz oranı değildir. Bunun yanında gelir düzeyi, yatırımların marjinal verimliliği ve ileriki döneme bağlı beklentiler gibi etkenler de belirleyici olabilmektedir. Böyle olunca faiz oranı ne kadar düşük olursa olsun, diğer etkenler olumlu olmadıkça yatırım tasarruf dengesinin sağlanması mümkün olamayabilecektir. Bu da yeterince talebin oluşmasını önleyecek ve deflasyon meydan gelebilecektir.

Yukarıda sayılan etkenlerden dolayı, ekonominin tam istihdam denge düzeyinde değil de eksik istihdam denge düzeyinde bulunması söz konusu olmaktadır. Eksik istihdam dengesinin nedeni ise, talep yetersizliğidir. Bu nedenle devlet, üretimi ve refahı arttırmak için ekonomiye müdahale etmek durumundadır. Bu müdahale temelde, maliye politikası araçları (kamu harcamaları, kamu gelirleri, devlet borçlanması, kamu açık ve fazlaları) ile yapılabilmektedir.

Eksik istihdam dengesinden tam istihdam dengesine ulaşmak için yapılması gerekenin talebi arttırmak olduğunu belirtmiştik. Devletin, talebi arttırmak için uygulaması gereken maliye politikası ise, açık bütçe politikasıdır. Bunun anlamı, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla arttırılması ya da kamu harcamaları sabit iken vergilerin azaltılmasıdır. Bu şekilde meydana getirilen fazladan talep, tam istihdam dengesine ulaşıncaya kadar atıl duran üretim faktörlerini üretim sürecine sokacağından fiyatlar, genel düzeyi arttırmaktan daha çok üretim seviyesini ve buna bağlı olarak milli gelir denge düzeyini arttırabilecektir. Bu artış, tüm üretim faktörlerinin tam olarak kullanıldığı, tam istihdam

30 John M. Keynes, General Theory of Employment, Interest and Money, Mac Millan Co., London, 1942

denge düzeyine kadar sürecektir. Tam istihdam denge düzeyine ulaşıldıktan sonra talebin arttırılmaya devam etmesi ise, üretim düzeyini arttırmayacak, talep enflasyonu şeklinde fiyatlar genel seviyesini yükseltecektir.

Bu çerçeveden bakıldığında Keynesyen düşünceye göre, ekonomideki istikrarsızlığın temel nedeni, toplam talepte yetersizlik sonucu meydana gelen konjonktürel dalgalanmalardır. Bu dalgalanmaları gidermede, kamu harcamaları ve kamu gelirleri farklı etkiler meydana getirmekte ve bu farklı etkilere bağlı olarak politika yapıcılar tarafından tercih edilmektedir.

Keynes'in ortaya koyduğu bu teorik çerçeve, siyaseten uygulanması en kolay iktisat politikasını oluşturmaktadır. Çünkü farklı kesimlerin çıkar çatışması ekseninde dengelenmeye çalışılan ekonomi politikaları, Keynesyen öngörüler altında çatışma değil uyumlaşma sürecine girmektedir. Kamu kesimi tarafından artırılmaya çalışılan toplam talebe yönelik politikalar, ekonomideki bütün kesimlerin tercihleri ile örtüşebilmektedir. Hükümet ve politikacılar, vergileri kısarak veya kamu harcamalarını arttırarak, tüketicilerin reel gelirlerini yükselterek, böylelikle oy maksimizasyonu ve bir sonraki seçimde tekrar seçilme imkanı bulabilmektedir. Özel kesim ve yatırımcılar; düşen vergiler, artan tüketici ve kamu talebi nedeniyle daha çok üretip satma imkanına sahip olabilmektedir. Piyasanın genişlemesi, reel kâr hadlerinin yükselmesini sağlamaktadır. Çalışanlar bu trentten memnundur. Üretimin artması yeni yatırımları ve daha fazla istihdamı mümkün kılmaktadır. Bu istihdamın maliyeti düşük düzeyde enflasyon olsa bile, teorik çerçeve (Philips Eğrisi) içerisinde bu normaldir. Böylelikle iş imkânları, reel ücretler ve bunun sonucu olarak da çalışan kesimin refah seviyesi yükseltmektedir. Tüketiciler keynesyen politikalardan memnundur. Böylelikle vergi düşüşü nedeniyle reel gelirlerini arttırma imkanına sahip olurken, artan üretime ve piyasa genişlemesine bağlı olarak yaşam kaliteleri yükseltmektedir. Bu süreç talep yetersizliğinin doğurduğu eksik istihdam dengesi altında bir tür saadet zinciri şeklinde işlemektedir.

1960'lardan başlayarak bu saadet zinciri kopmaya başlamıştır. Enflasyon düzeyi hızla yükselmesine rağmen işsizlik düzeyi azaltılamamakta, hatta daha da hızlı artabilmektedir. Ülkelerin bütçe açıkları katlanılabilir düzeyin üzerine çıkabilmektedir. Emisyonun arttırılması enflasyon artışını daha da tetiklemektedir. Böylelikle Keynesyen paradigmanın düşüş trendine girdiği gözlenmektedir. Yükselen paradigma, neo-klasik yaklaşımdır.

Neo-klasik yaklaşım, klasik yaklaşımın öngörülerinin yeniden yorumlanması sonucu yirminci yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkmış bir iktisadi düşünce okuludur. Bu yaklaşım mikro ekonomik temelli bir analizden başlayarak makro ekonomik temelli bir analize ulaşma çabalarının bir sonucudur. Neo-klasik yaklaşıma göre bireyler iktisadi kararlarını alırken, geleceği kesin olarak bilme yetisine sahip olmadıkları için, fiyat mekanizmasına bağlı olarak tüketim, yatırım, tasarruf vb. gibi kararları alırken beklentilerine göre değerlendirmelerde bulunurlar. Bu değerlendirmelerde bulunurken ise, ekonomik yapı ile ilgili tüm bilgileri tam olarak kullandıklarından dolayı beklentilerinin rasyonelliğinden söz edilebilir. Rasyonel beklentilere sahip bireylerin aldıkları iktisadi kararların, bu koşullar

altında sistematik yanılmalardan (failure) ve manipülasyondan bağımsız olması esastır.

Neo-klasik okulun diğer bir önemli ön kabulü ise, toplam arz ve talep dengesinin cari olduğu ve piyasaların temizlendiğidir. Bu koşullar altında üretim faktörlerinin tam istihdamından söz edilebilir. Yani üretim sürecine gir(e)meyen bir üretim faktöründen söz edilemez. Emek faktörü yönüyle düşünüldüğünde ise, işsizlik oranı, sadece doğal işsizliği gösterir bir duruma karşılık gelir. Piyasaların dengelenmesinde iki anahtar kavramdan bahsedilebilir. Bunlar fiyat ve ücret esnekliklerdir. Fiyat esnekliği mal ve hizmet piyasasında arz ve talebin birbirine eşitlenmesini sağlarken, ücret esnekliği devlet müdahalesinin ve güçlü sendikal yapıların olmadığı durumda işsizlik düzeyinin doğal işsizlik seviyesinde gerçekleşmesini sağlar. Neo-klasik paradigmaya göre, bireyler tüketimlerini, piyasa faiz oranına bağlı olarak zamanlararası (intertemporal) optimizasyon sorununun çözümü yoluyla belirlerler. Piyasa faiz oranının belirlendiği yer ise, mükemmel işleyen (perfect) sermaye piyasasıdır. Diğer bir ifade ile, bireyler yaşam sürelerini dikkate alarak tüketim kararlarını şekillendirirler. Bireyler sınırlı yaşam sürelerine sahiptir ve belli bir neslin üyesidirler.[31] Bireylerin üyesi olduğu nesiller birbiri ardına gelen yapılardır.[32]

Yukarıda genel çerçevesi çizilen neo-klasik yaklaşımın kamunun ekonomiye müdahalesine ve kamu kesimi finansman açıklarına bakışı rasyonel beklentilere uygun olarak şekillenir. Bireylerin rasyonel beklentilere sahip olması, devletin ekonomiye yapacağı müdahalelerin etkinsiz kılınması sonucunu doğuracaktır. Böylece bireyler devletin yaptığı müdahaleleri telafi edecek mekanizmalar geliştirecektir. Örnek vermek gerekirse, devlet harcamalarındaki bir artış tam istihdam denge koşulu altında özel harcamaların azalması sonucunu doğuracaktır.[33] Yatırım harcamaları bazında düşünüldüğünde, devletin yatırım harcamalarını arttırması, özel kesim tarafından yatırım harcamalarının azaltılması sonucunu doğuracak, sonuç olarak ise özel yatırımlar dışlanacaktır. Diğer taraftan artan tüketim harcamalarının, tasarruf düzeyini de azaltacağı söylenebilir.

Neo-klasik yaklaşıma göre, bütün bunlardan çıkarılacak sonuç devletin küçültülmesidir. Devletin küçültülmesi; kamu harcamalarının ve vergilerin piyasadaki kaynak dağılımını en az bozacak düzeyde tutulmasıdır. Diğer bir ifade ile, piyasanın üretemeyeceği kamusal mal ve hizmet tedariğine yönelik harcamalar dışında, devlet ekonomiden çekilmelidir. Böylelikle bütçe açıkları düşürülüp, kamu bütçesi küçültülebilmektedir. Bütün bunlar iktisat teorisi olarak kolay gibi görünse bile siyaseten ve sosyal olarak uygulanabilirliği zor olan politikalardır. Çünkü bu politikların uygulanması, toplumsal kesimler arasında çelişkileri ve çatışmaları beraberinde getirecektir. Ayrıca siyasetçilerin oy maksimizasyonu aracı olarak gördüğü kamu harcamalarının arttırılması, buna karşılık vergilerin düşürülmesi mümkün değildir. Hatta kamu kesimi finansman açıklarının ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltması için kamu harcamalarının küçültümesi vergi yükünün ise arttırılması gereklidir.

31 Ricardo denklik kuramı ile neo-klasik yaklaşımın temel farklılaşma noktalarından biri bireylerin yaşam süreleri ile ilgilidir. İki yaklaşımda bireylerin yaşam sürelerini sınırlı (finite) olduğunu kabul etse bile diyergam hislere bağlı transferler nedeniyle Ricardo yaklaşımda bu sınırlı yaşam süreleri, uygulamada, sınırsız (infinite) bir yapıya dönüşür.
32 Douglas B. Bernheim, "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", Journal of Economic Perspectives, Vol: 3, No: 2, 1989, s. 57
33 Joseph E. Stiglitz, Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev: Ömer Faruk Batırel, 2. Baskı, M.Ü. İİBF Yayını, İstanbul, 1994, s. 844

Ekonomik olarak niteleyebileceğimiz bu gerekliliğin, siyaseten demokratik ülkelerde kolayca uygulama imkânı bulması zordur ve bu politikaları uygulayan hükümetlerin bir sonraki seçimlerden zaferle çıkma olasılığı düşüktür. Bu nedenle yukarıda ifade edilen iktisaden ve siyaseten olması gerekenlerin, bir mekanizma dahilinde uzlaştırılması gerekmektedir. İşte koşullu mali yükümlülükler bu imkânı sağlayan bir araç olarak karşımıza çıkmıştır.

Koşullu yükümlülük mekanizması şöyle işlemektedir: Hükümetler kamu bütçesini küçültebilmek için, bütçeleme sürecine girmesi gereken harcamaların bir kısmını, **'gerçekleşmesi belli olasılıklara bağlı'** olarak tanımlama yoluna gitmektedirler. Böylelikle doğrudan harcama statüsündeki yükümlülükler olasılıksal düzeye çekilmektedir. Bütçeler tahakkuk esasına göre yapıldığından, doğrudan harcama kapsamı bütçesel anlamda ortadan kalkmaktadır. Diğer taraftan merkezi yönetim, bütçe içerisinde tanımlanması gereken bazı harcamaların kamunun diğer birimlerince gerçekleştirilmesi, buna karşılık merkezi devlet tarafından bu harcamalara ödeme garantisi verilmesi şeklinde bir yapı oluşturmaktadır. Bu da yükümlülüğün, oluşturulduğu dönemde merkezi yönetim bütçesi dışında kalmasına imkân tanımaktadır.

Ayrıca bütçelerde, hukuken kamuya yüklenilen görevler dışında etiksel ve sosyal anlamdaki görevler ya hiç gösterilmemekte ya da bu görevlere sınırlı düzeyde yer verilmektedir. Demokratik ülkelerde devlet, hukuksal yükümlülükleri yanında kamuya, etik ve sosyal yükümlülükleri konusunda da hassas olmak zorundadır. Aksi halde kamuoyu baskısı ile yüzyüze kalacaktır. Seçimle iktidara gelmiş hiçbir hükümet kamuoyu baskısını görmezden gelemez. Böylelikle bütçede görülmeyen ve devletin küçüldüğü algısı yaratan bu tür uygulamalar, başka bir şekilde yine kamu harcaması olarak finanse edilecektir.

Kamu; gerek kendisine bağlı birimlere, gerek özel kişi ve kurumlara gerekse sosyal amaçlı olarak birçok garanti vermek zorunda kalmaktadır. Gerçekte bakıldığında bu garantilerin çoğu kamu harcaması kapsamında finanse edilmesi gereken yükümlülüklerdir. 1980 sonrası sosyal devlet algısının değişmesi ve kamusal görevlerin yeniden tanımlanması, gerçekte bazı hizmetlerin finansmanını bütçe içerisinden dışarıya çıkarmakta, garanti verme şeklinde bir desteğe dönüştürmektedir. Garanti sürecinin sonunda ise, bunun bir kısmının devlet tarafından tazmin edilme yükümlülüğü doğmaktadır. Bu da başlangıçta bütçe harcaması kapsamının dışında olan ve kamunun nisbî hacmini daraltan bir uygulamanın, sürecin sonunda kaçınılan yere gelmesi ile sonuçlanmaktadır.

Genel bir değerlendirme yapmak istersek, Keynesyen yaklaşımın erozyona uğraması sonucu, kamunun gerek harcama gerekse gelir yönüyle daraltması gerekliliğine, bunun da koşullu yükümlülükler yaratılarak sağlanma yoluna gidilmiştir. Böylelikle kamu bütçesinin küçüldüğü, devletin ekonomi içerisindeki ağırlığının azaldığı gibi bir izlenim doğsa bile, koşullu yükümlülükleri içine alan bütüncül bir kamu resmi çizildiğinde neo-klasik düşüncenin öğütlediği bir ekonomik zihniyetin gerçekte çok da kurulamadığı görülecektir. Diğer bir ifade ile Keynesyen devlet, başka formlar altında muhasebeleştirme tekniklerinin yardımıyla devam ettirilmektedir. Böylelikle iktisadi gereklilikler ile siyasi zorunluluklar uyumlaştırılabilmekte veya kamuoyu gözünde istenildiği gibi algılanması sağlanmaktadır.

4. KOŞULLU MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN MALİYETİ

1990-2014 yılları arasında IMF üyesi ülkelerdeki koşullu mali yükümlülüklerin kamu maliyesi üzerinde meydana getirdiği yük aşağıdaki tabloda özetlenmiştir. Tabloda koşullu yükümlülüklerin hem ortalama hem de maksimum mali maliyetleri yönüyle önemli bir bütçe gider kalemi ve risk unsuru haline geldiği görülmektedir.

Tablo 2 Koşullu Yükümlülük Gerçekleşmelerinin Ortalama Mali Maliyeti (1990-2014)

Koşullu Yükümlülük Türleri	Yükümlülük Sayısı	Belirlenmiş Mali Maliyetlere Sahip Yükümlülük Sayısı	Ortalama Mali Maliyeti (GSYH'ya Oranı)	Maksimum Mali Maliyeti (GSYH'ya Oranı)
Finansal Sektör	91	82	9,7	56,8
Hukuk	9	9	7,9	15,3
Yerel Yönetimler	13	9	3,7	12,0
KİT'ler	32	31	3,0	15,1
Doğal Afetler	65	29	1,6	6,0
Özel Reel Kesim	7	6	1,7	4,5
Kamu Özel Ortaklıkları	8	5	1,2	2,0
Diğer	5	3	1,4	2,5
TOPLAM	**230**	**174**	**6,1**	**56,8**

Kaynak Bova Elva, Marta Ruiz-Arranz, Frederik Toscani, H. Elif Ture, "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset", IMF Working Paper No:14, January 2016, s. 13

5.SONUÇ

Koşullu mali yükümlülükler, kamu bütçesi üzerindeki en önemli risk kaynağını oluşturmaktadır. 1980 sonrası kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılmasına yönelik yaklaşımlar, koşullu mali yükümlülüklerin doğmasına zemin hazırlamıştır. Tanımlı bütçe açıklarının gizlenmesi amacıyla çeşitli teminat ve garantilerin verilmesi şeklinde karşımıza çıkan koşullu mali yükümlülükler, bir tür bütçe makyajlama aracı olarak kullanılabilmektedir. İstikrarsızlık dönemlerinde belirli koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak meydana gelen bu yükümlülükler, açık yükümlülük haline gelmekte ve bütçe dengelerinde ciddi istikrarsızlıklara yol açabilmektedir. Mevcut bütçe gelirleri ile bu yükümlülüklerin finanse edilememesi, kamu borç yükünün artışını kaçınılmaz kılmaktadır.

Son yıllarda kamu özel ortaklıkları, kur ve faiz garantileri, emeklilik sistemi açıkları ve banka kurtarmalar gibi uygulamalar çokça karşımıza çıkan koşullu yükümlülük türleridir. Koşullu mali yükümlülüklerin, kamu bütçesi üzerindeki yükünü azaltmak amacıyla, bu tür risklerin gerçekleşme olasılıklarına bağlı olarak bütçeleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. 2007 yılındaki finansal kriz sonrasındaki gelişmiş ve gelişmekte olan ülke borçluluk düzeylerindeki sıçramalarının büyük bir kısmının koşullu yükümlülük kaynaklı olduğu söylenebilir. Bu nedenle kamu borçluluk düzeyinde sürdürülebilirliğin sağlanması için koşullu mali yükümlülüklerin yönetilebilir kılınması gerekmektedir.

Prof. Dr. Mustafa Çelen

Marmara Üniversitesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İngilizce İktisat Bölümü'nden 1992'de mezun oldu. Yüksek lisans ve doktora eğitimini Marmara Üniversitesi Maliye Bölümü'nde tamamladı. 2002 yılına kadar aynı bölümde araştırma görevlisi olarak çalıştı. ABD'de George Mason Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olarak bulundu. Başlıca araştırma alanları arasında vergi teori ve politikaları, vergi uygulamaları, Türk vergi sistemi, yerel yönetimler maliyesi, belediye tahvilleri, koşullu mali yükümlülükler, yolsuzluk, tek para sistemi altında maliye politikalarının uyumlaştırılması bulunmaktadır.

Kaynakça

Bernheim Douglas B., "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", Journal of Economic Perspectives, Vol: 3, No: 2, 1989

Bova Elva, Marta Ruiz-Arranz, Frederik Toscani, H. Elif Ture, "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset", IMF Working Paper No:14, January 2016 (1-56)

Brixi Hana Polackova, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management, Winter 2001, Vol. 1 No: 4, (582-624)

Brixi Hana Polackova, "Opportunities for Government Mangement of Fiscal Risks in EU Accession Countries", European Union Accession, Opportinities and Risks in Central European Finances, The World Bank Press, October 2000, (104-125)

Brixi Hana Polackova, Allen Schick, "Introduction", Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, (1-16)

Brixi Hana Polackova, Ashoka Mody, "Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview", Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, (21-58)

Buiter William, "A Guide to Public Sector Debt and Deficit", Economic Policy, Vol: 1, 1985

Dornbusch Rudiger, Stanley Fischer, Macroeconomics, 5th Edition, Mc Graw Hill, New York, 1990

Hemming Richard and others, Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, International Monetary Fund, Wachington D.C., 2006

International Accounting Standards Committee, https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ias-37-provisions-contingent-liabilities-and-contingent-assets/

Irwin Timothy, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai, "Dealing With Public Risk in Private Infrastructure: An Overiew", Dealing With Public Risk in Private Infrastructure, Edited by Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C., December 1997, (1-19)

Keynes John M., General Theory of Employment, Interest and Money, Mac Millan Co., London, 1942

Mundell Robert A., "Debt and Deficits in Alternative Macroeconomics Models", Debt, Deficit and Economic Performance, St. Martin's Press, Rome, 1993

Polackova Hana, "Contingent Government Liabilities", Finance & Development, March 1999, (46-49)

Polackova Hana, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Riskfor Fiscal Stability", The World Bank Policy Research Working Paper No: 1989, Washington, D.C.1998

Polackova Hana, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability-A Consideration for EU Accession", European Union Accession: The Challenges for Public Liability Management in Central Europe, Washington D.C., December 1998, (35-61)

Stiglitz Joseph E., Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev: Ömer Faruk Batırel, 2. Baskı, M.Ü. İİBF Yayını, İstanbul, 1994

Towe Christopher M., "Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact", IMF Working Paper, No: 90/57, 1990, (1-19)

GİRİŞİMCİNİN YENİ FIRSATI KİTLE FONLAMASI



Önce Sat Sonra Yap

HASAN BÜNÜL

Bu kitabı yazmaya başladığımda iki hedefim vardı. Bunlardan ilki yolun başındaki girişimcilere bir başucu kitabı yazmaktı, ikincisi ise tüm girişimciler için bir fırsat olarak gördüğüm kitle fonlamasını yalın bir dille anlatmaktı. Ne kadarını başarabildim, takdiri okuyucuya bırakıyorum. Ancak iddia ediyorum ki bu kitabı okuduktan sonra hiç kimse finansal nedenlerle hayallerini ertelemek zorunda kalmayacak.

GÖRÜŞ