

İstanbul Üniversitesi Yayın No : 5097
ISSN : 1304-0251
Maliye Araştırma Merkezi Yayın No : 99

MALİYE ARAŞTIRMA MERKEZİ KONFERANSLARI

Ellibeşinci Seri – Yıl 2011-[1]

İstanbul, 2012

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 55. Seri
İstanbul: İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakóltesi, 2011-[1].

YAYIN SAHİBİ TEMSİLCİSİ:

Prof. Dr. Sedat MURAT İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Dekanı

YAYIN KOORDİNATÖRÜ:

Prof. Dr. S. Ateř OKTAR İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Maliye Araştırma Merkezi Müdürü;
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

SORUMLU MÜDÜR:

Prof. Dr. Elif SONSUZUĞLU İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

DANIşMA KURULU:

Prof. Dr. Turgay BERKSOY Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Ümit şENESEN İstanbul Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Turan YAY Yıldız Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Bülent PAMUKÇU Galatasaray Üniversitesi
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER İstanbul Üniversitesi

YAYIN KURULU:

Prof. Dr. S. Ateř OKTAR İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Prof. Dr. Elif SONSUZUĞLU İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Doç. Dr. Ufuk BAKKAL İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi
Doç. Dr. Nagihan OKTAYER İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi

- Maliye Araştırma Merkezi Konferansları hakemli bir dergidir. Gönderilen makaleler en az üç hakeme gönderilerek değerlendirilmektedir.
- Bu dergide yayımlanan makalelerin içerdiği görüşler ile bilim ve dil bakımından sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları'nın 55. Serisi'nde yer alan makaleler için hakemlik yardımında bulunan değerli öğretim üyelerine teşekkür ederiz.

Yayın Kurulu

SUNUŞ

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları dergisinin 55'inci serisini oluşturan bu sayısında, hakem değerlendirme sürecinden geçerek yayın kurulunca uygun görülen üç makale ile iki konferans tebliği yer almaktadır.

Doç.Dr. Binhan Elif YILMAZ ve Araş.Gör.Dr. Sevinç YARAŞIR'ın "Bir Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık ve Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının Rolü", Yrd.Doç.Dr. Gül KAYALIDERE'nin "Türkiye'nin Maliye Politikalarının Bütçe Kısıtı Teorisi Açısından Sürdürülebilirliği: VAR Analizi", Yrd.Doç.Dr. Ramazan KILIÇ'ın "Association de La Turquie a L'Union Europenne En Tant Qu'un Moyen Privilgi: Aspect Historique et Juridique" başlıklı makaleleri ile Sayıştay Başsavcısı Sayın Ömer DUMAN'ın "Kamu Mali Yönetim Sistemimizde İ ve Dış Denetim" ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürü Sayın Mehmet SARITAŞ'ın "Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi" başlıklı konferans tebliğlerinin okurlarımızın ilgisini çekeceğini umuyoruz.

Dergimiz için zaman ayırarak hakemlik katkısında bulunan çok değerli ğretim üyelerine saygı ve Őranlarımı sunuyorum. Yayına hazırlık sürecinde özveriyle çalışan araştırma görevlilerimiz Dr. nder Bingl ve Emre Gökçay'a ayrıca teŐekkür ederim.

Prof. Dr. S. AteŐ OKTAR

Maliye Araştırma Merkezi Müdürü

ve

Dergi Yayın Koordinatörü

İÇİNDEKİLER

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 55. SERİ

- SUNUŞ

I. HAKEMLİ MAKALELER

- **Doç.Dr. Binhan Elif YILMAZ, Araş.Gör.Dr. Sevinç YARAŞIR** – Bir Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık ve Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının Rolü 1-33
- **Yrd.Doç.Dr. Gül KAYALIDERE** – Türkiye'nin Maliye Politikalarının Bütçe Kısıtı Teorisi Açısından Sürdürülebilirliği: VAR Analizi 35-60
- **Yrd.Doç.Dr. Ramazan KILIÇ** – Association de La Turquie a L'Union Européenne En Tant Qu'un Moyen Privilégié: Aspect Historique et Juridique 61-81

II. KONFERANSLAR

- **Ömer DUMAN (Sayıştay Başsavcısı)** – Kamu Mali Yönetim Sistemimizde İç ve Dış Denetim 83-105
- **Mehmet SARITAŞ (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürü)** – Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi 107-126

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
55. Seri / Yıl 2011-[1]

BİR KÜRESEL KAMUSAL MAL OLARAK SAĞLIK VE FİNANSMANINDA RESMİ KALKINMA YARDIMLARININ ROLÜ

Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ*
&
Araş. Gör. Dr. Sevinç YARAŞIR**

*İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

&
**Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZ

Küresel kamusal mallar, faydalarının ve zararlarının tüm toplumlara, ülkelere ve nesillere yayıldığı, tüketimde rekabetin ve dışlamanın olmadığı, yoksulluğun azaltılması ve kalkınma amacı çerçevesinde gerekli olan mallardır. Hem özel hem de kamusal mal niteliklerine sahip olan sağlık malı, yarattığı dışsallıklar nedeniyle küresel mal kategorisinde yer almaktadır. Özellikle küreselleşmenin beraberinde getirdiği ticaret, teknoloji, göç, iletişim ve hızlı bilgi akışı sağlık üzerinde önemli etkiler bırakmakta, bulaşıcı hastalıklar ülke sınırlarını kolayca aşmakta ve geniş halk kitlelerini tehdit etmektedir. Öte yandan bu malın sunumunun uluslararası düzeyde sağlanması konusu da tartışmaya açılmakta, sunum ve finansman mekanizmasının nasıl işleyeceği önem taşımaktadır.

Bu çalışmada bir küresel kamusal mal olarak sağlığın küresel sunumu ve finansman mekanizmaları çerçevesinde Resmi Kalkınma Yardımlarının rolü incelenmektedir. Çalışmada ilk olarak küresel sağlık; küreselleşme, adalet, eşitlik, yoksulluk ve kalkınma açılarından ele alınmaktadır. Daha sonra küresel sağlığın küresel sunumunda karşılaşılan sorunlar ve finansmanını sağlayan uluslararası kaynaklar incelenmektedir. Çalışmada son olarak küresel sağlığın Resmi Kalkınma Yardımları aracılığıyla finansmanının 1999-2009 yılları itibariyle boyutu, yardımların ülkeler, bölgeler ve gelir grupları bazında dağılımı analiz edilmektedir. Elde edilen bulgular incelendiğinde yardımların aktarım yönünün gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere doğru olduğu tespit edilmekte, bulaşıcı hastalıkların ve sınırları aşan dışsal zararlarının gelişmekte olan ve yoksul ülke kaynaklı olduğu sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla yoksul ülkeler temel kalkınma sorunlarına çözüm bulamadıkça ve yoksullukla mücadelede yenik kaldığı sürece, dünya küresel sağlığın yayılan dışsal zararları ile karşı karşıya kalacaktır.

Anahtar Sözcükler: Küresel Kamusal Mallar, Sağlık, Dışsallık, Resmi Kalkınma Yardımları

ABSTRACT

Role of Official Development Assistances on Health and Finance as a Global Public Good

Global public goods are those that are useful and harmful for all societies, countries and generations, required within the scope of the purpose of decreasing the good and progressing, where competition and exclusion are not included in consumption. Health good, which has the qualities of both private and public good, is included in the category of global good due to its externalities. Especially the commerce, technology, migration, communication and rapid information flow that are brought along the globalization have some important effects upon health, epidemics easily cross the borders of countries and threaten the broad masses. On the other hand, the international presentation of this good is also brought up for discussion and the operation method of presentation and finance mechanisms has a great importance.

This study examines the role of Official Development Assistances, within the scope of global presentation of health and finance mechanisms as a global public good. The study initially approaches the health in terms of globalization, justice, equality, good and development as a global public good. And then the problems encountered during the global presentation of the global health and international resources that provide the finance are examined. The study eventually analyses the dimension of the finance of global health by means of Official Development Assistances as from 1999-2009, as well as the distribution of assistances on the basis of countries, regions and income groups. Examining the obtained findings, it is determined that the transfer direction of assistances is from developed countries to developing countries and it is concluded that external harms of epidemics that cross the borders are caused by developing and poor countries. Thus, unless the poor countries are able to find a solution for their basic development problems and achieve the struggle with good, the world will always encounter the spreading external harms of global health.

Key Words: Global Public Goods, Health, Externalities, Official Development Assistance

GİRİŞ

Ülke sınırlarını aşan dışsal fayda ya da zararlarından, küresel boyutta çok sayıda ülke ile geniş kitlelerin etkilendiği ve ulus devletlerin sunumunda ve finansmanında tek başlarına yetersiz kaldıkları küresel kamusal mallar, 1990'lı yıllardan sonra küreselleşmenin yarattığı olgulardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Günümüzde çevre sorunlarının, terörizmin, finansal istikrarsızlıkların ve bulaşıcı hastalıkların tüm dünya için büyük tehditler oluşturması, ulus devlet yanında uluslararası kuruluş ve örgütler ile sivil toplum örgütlerinin de bu malların sunumunda ve finansmanında çeşitli görevler üstlenmesine neden olmakta, bu bağlamda uluslararası işbirliğine gitmek zorunlu hal almaktadır.

Sağlığın hem özel hem de kamusal mal özelliklerine sahip olması, yarattığı dışsallıklar nedeniyle bulaşıcı hastalıkların sınır ötesine taşınması ve geniş halk kitleleri için tehdit oluşturması, sağlığın küresel kamusal mal olarak ele alınmasına dayanak teşkil etmekte, ona küresel bir nitelik kazandırmaktadır. Son yıllarda gerek ulus devletler gerekse uluslararası kuruluş ve örgütler ile sivil toplum örgütleri özellikle bulaşıcı hastalıklardan korunma, önleme ve tedavi yönünde ortak işbirliğine yönelmektedirler. Böylece malarya, tüberküloz, AIDS/HIV gibi hastalıklarla mücadelede başlatılan programlar ve ayrılan fonlarla, tüm dünya için tehdit oluşturan bulaşıcı hastalıklarla mücadele edilmektedir. Bu kaynaklar ve fonlar dahilinde, küresel sağlığın finansmanında önemli araçlardan biri de, uluslararası kamu kaynakları arasında yer alan Resmi Kalkınma Yardımları'dır.

Çalışmada öncelikle küresel kamusal malların tanımı ve sınıflandırılmalarına yer verilmekte, daha sonra sağlık bir küresel kamusal mal olarak küreselleşme, adalet, eşitlik, yoksulluk ve kalkınma açılarından teorik çerçevede ele alınmaktadır. Ardından küresel kamusal mal olarak sağlığın sunumu problemi ve finansman mekanizmaları ele alınarak, sağlık hizmetinin sunumunda Resmi Kalkınma Yardımları'nın yeri analiz edilmektedir. Bu çerçevede küresel sağlık mali açısından Resmi Kalkınma Yardımları'nın ülke, bölge ve gelir gruplarına göre dağılımı değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

1. KÜRESEL KAMUSAL MALLARIN TANIMI VE SINIFLANDIRILMASI

1.1. Küresel Kamusal Malların Tanımı

Küresel kamusal mallar kavramı, ilk olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP-United Nations Development Programme) tarafından 1999 yılında yayınlanan “Küresel Kamusal Mallar-21. Yüzyılda Uluslararası İşbirliği” adlı eserle gündeme taşınmıştır (Kaul v.d., 1999). Küresel kamusal malların ne şekilde tanımlanacağına ilişkin kesin bir yargıya varılamamakla beraber (Kaul v.d., 2003) tanım yine de iki kritere (kamusallık ve faydaların yayılma derecesine) bağlanmıştır. Bunlardan birincisinde malların kamu mallarının dışarıda bırakılmama ve tüketiciler arasında rekabet olmaması özelliklerine küresel bir perspektiften bakılmaktadır. Bu haliyle ülkeler arasında küresel kamusal mallar için rekabet yoktur ve kimse bu malları kullanmaktan mahrum edilemez (Ferroni ve Mody, 2002: 6). İkinci kritere göre küresel kamusal mallar tüm ülkelere, nüfus gruplarına ve nesillere yayıldığından, evrensel eğilimli çıktılar olarak tanımlanabilir. Ayrıca bu malın tüm insanlara, nesillere evrensel olarak yayılacak faydaları, şimdi veya gelecekte herhangi bir nüfus grubunu veya nesil setini ayırmaksızın birden fazla ülke grubuna erişmelidir (Kaul v.d., 1999: 16). Diğer bir deyişle, faydaların (zararların) yayılması açısından bir kamu malının küresel mal sayılabilmesi için, ülkeler arasındaki tüm toplumlara faydaların yayılması, gelecek ve bugünkü nesil üzerinde fark yaratmaması gerekmektedir (Carbone, 2007: 181).

UNDP'nin küresel kamusal mallar tanımının yanında Dünya Bankası (WB-World Bank)'nın yapmış olduğu küresel kamusal mal tanımına göre bu mallar; yoksulluğun azaltılması ve kalkınma amacı çerçevesinde gerekli olan ve ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak hareketini gerektiren, sınır ötesi dışsallıklara sahip mal, kaynak, hizmet ya da politika sistemleridir (WB, 2001: 2).

Küresel kamusal mallara ilişkin bu iki temel tanımda birbirinden farklı noktalara vurgu yapılmaktadır. UNDP'nin tanımı normatif açıklamalara bağlı ve oldukça geniş bir tanım olduğu halde, WB'nin tanımı, kalkınma ve yoksulluğun azaltılması konularına dikkat çeken, dışsallıkları ve uluslararası işbirliğini ön planda tutan bir tanımdır (Arslan, 2007: 6).

1.2. Küresel Kamusal Malların Sınıflandırılması

Literatürde küresel kamusal mallar; küresellik ve kamusalılıklarına, karakteristik yapılarına, sektörlere ve doğalarına göre çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır.

Küresel kamusal malların tanımlanması ve sınıflandırılması küresellik ve kamusalılık boyutu olarak farklı açılardan yapılabilmektedir. Küresellik boyutundaki temel kriter, faydanın yayılma alanıdır ve faydalarının yayılma alanı itibariyle yerel, ulusal, bölgesel veya küresel kamusal mallar sınıflandırması meydana gelmektedir. Ancak bu durumda yayılan çoğu zaman faydalar yerine zararlar olmaktadır. Gerçekte, küresel kamusal malların önemli bir kısmı küresel kamusal zararlar şeklinde ortaya çıkmakta ve salgın hastalıklar, asit yağmurları, küresel ısınma, ülkelerarası terörizm, çölleşme, mali istikrarsızlıklar, kötüleşen işgücü standartları gibi negatif dışsallıklar, sınırlar ötesine yayılmaktadır (Kanbur v.d., 1999: 56). Kamusalılık boyutuna göre sınıflandırmadaki temel kriter ise tüketimde rekabet olmaması ve dışarıda bırakılmama özellikleridir. Bu sınıflandırmaya göre küresel kamusal mallar; tam küresel kamusal mallar, yarı küresel kamusal mallar, kulüp malları ve bağlı ürünler olarak dörde ayrılmaktadır¹.

1 Tam küresel kamusal mallar, küresel düzeyde tüketimde rekabetin olmadığı ve dışarıda bırakılmanın mümkün olmadığı türden faydaları olan mallardır. Küresel ısınma ile mücadele, ozon tabakasının korunması gibi faaliyetlerin faydalarından kimse dışarıda bırakılmamakta ve kimse birbirine rakip olmamaktadır (Sandler, 2001: 7). Yarı küresel kamusal mallar, tüketiminde kısmi rakiplilik veya kısmi dışarıda bırakma özelliği gösteren, organize suçların azaltılması gibi mallardır. Kulüp malları, tüketimde rekabetin olmadığı, ancak dışarıda bırakmanın mümkün olduğu mallardır. Bu mallarda kulüp kalabalıklaştıkça kalabalıklaşma maliyetleri artacağından hariç bırakma ile karşılaşılabılır. Kablolu televizyon, enformasyon ağları, hava koridorları, deniz yolları ve ortak pazarlar kulüp malları arasında yer almaktadır (Mutlu, 2006: 197). Bağlı ürünler ise kamusalılık derecelerine göre olmak üzere tek sunumda iki veya daha çok ürün üreten, bir başka deyişle hem ülkeye hem de küresel topluluğa yarar sağlayan ürünler üreten mallardır. Örneğin dış yardım yoluyla yoksulluğun azaltılması, gerek yardımı alan ülkeye gerekse tüm dünya ülkelerine bulaşıcı hastalıkların önlenmesinde, barış ve güvenliğin sağlanmasında, faydaların ortaya çıkmasını ve bu faydalardan daha iyi yararlanılmasını sağlar (Yılmaz, 2010: 140).

Tablo 1: Küresel Kamusal Malların Karakteristik Yapılarına Göre Sınıflandırılması

	Tüketimde Rekabet Var	Tüketimde Rekabet yok
Dışlanabilir	Özel Mallar	Tam Olmayan Küresel Kamusal Mallar-Ağlar ya da Kulüp Malları Sınır ötesi parklar, Uydu sistemleri, Kanallar, su yolları, Uluslararası uzay istasyonu
Dışlanamaz	Yarı Kamusal Mallar-Kalabalıklaşan Mallar Asit yağmurlarının etkisinin azaltılması, Okyanus balıkçılığı, Organize suçların kontrolü	Tam Küresel Kamusal Mallar Küresel ısınmanın sınırlandırılması, Temel araştırma faaliyetleri, Bulaşıcı hastalıklarının yayılmasının sınırlandırılması, Ozon tabakasının güçlendirilmesi, Bazı bilimsel buluşlar ve bilgi

Kaynak: (Anand, 2002: 218).

Tablo 1’de yer aldığı gibi, bir küresel kamusal malın bir ulusun sınırlarının ötesinde yayılma etkisi yaratması gerekmektedir. Bir küresel kamusal mal dışlanamayan ve tüketimde rekabetin olmadığı tam küresel kamusal mal olabildiği gibi, kulüp mallarını da içeren kısmen dışlanabilir ve kısmen tüketimde rekabetin olduğu tam olmayan küresel kamusal mallar olarak da düşünülebilir (Anand, 2002: 217).

Küresel kamusal malların bir başka sınıflandırılma metodu, sektörler göre yapılan sınıflandırmadır ve küresel kamusal mallar çevre, barış ve güvenlik, yönetim, bilgi birikimi ve sağlık başlıkları altında toplanmaktadır. Bu sınıflandırma, küresel kamusal malların faydalarının hangi sektörler yönelik olduğunun belirlenmesinde önemli olmaktadır. Küresel kamusal malların sektörler göre sınıflandırılmasına ilişkin alt başlıklar Tablo 2’de yer almaktadır (Mascarenhas-Sandler; 2005: 1114-5).

Tablo 2: Küresel Kamusal Malların Sektörlere Göre Sınıflandırılması

Sektörler	Küresel Kamusal Mallar
Çevre	Biyosferi koruma, biyolojik çeşitlilik, çevresel araştırma, çevresel eğitim/öğretim, su kaynağı politikası, atık yönetimi, enerji politikası vs.
Barışı ve Güvenlik	Narkotik kontrolü, tarımsal olmayan alternatif kalkınma, çatışma sonrası barışın inşası vs.
Yönetişim	Bilgi iletişim bilimi ve uygulaması, bankacılık ve mali hizmetler, ticaret politikası, işletme ve diğer hizmetler vs.
Bilgi birikimi	Medikal araştırma, istatistiki kapasite, teknolojik araştırma ve gelişme, serbest bilgi akışı vs.
Sağlık	AIDS/HIV içeren STD kontrolü, sağlık eğitimi, bulaşıcı hastalık kontrolü, sağlık politikası vs.

Kaynak: (Mascarenhas- Sandler, 2005: 1114-5).

Küresel kamusal malların doğalarına göre sınıflandırılması, Tablo 3’de yer almaktadır. Bu tür bir sınıflandırmadan anlaşıldığı gibi, bazı küresel kamusal mallar kendiliğinden ortaya çıkmakta iken, bazıları da ya insanlar tarafından yaratılmakta ya da küresel politikalar/global koşullar sonucunda meydana gelmektedir.

Tablo 3: Küresel Kamusal Malların Doğalarına Göre Sınıflandırılması

Küresel Kamusal Mal Örnekleri	Faydalar		Sunum Sorunları	Maliyetler/Zararlar	
	Dışlanamaz	Rekabet yok		Dışlanamaz	Rekabet yok
Doğal/küresel Rezevler (mallar)					
Ozon tabakası	Evet	Hayır	Aşırı kullanım	Evet	Evet
Atmosfer	Evet	Hayır	Aşırı kullanım	Evet	Evet
İnsan yapımı Olan Mallar					
Bilgi	Kısmen	Evet	Eksik kullanım	Kısmen	Evet
İnternet	Kısmen	Evet	Eksik kullanım	Kısmen	Evet

Küresel Politikalar/Global Koşullar Sonucunda Ortaya Çıkanlar					
Barış	Evet	Evet	Eksik sunum	Kısmen	Evet
Sağlık	Evet	Evet	Eksik sunum	Evet	Evet
Mali istikrar	Kısmen	Evet	Eksik sunum	Evet	Evet
Serbest Ticaret	Kısmen	Evet	Eksik sunum	Evet	Evet
Eşitlik ve adalet	Kısmen	Evet	Eksik sunum	Evet	Evet

Kaynak: (Carbone, 2007: 182).

Küresel kamusal mallar, yaratılan faydaların çeşitlerine göre de sınıflandırılabilir. Bunlar; risk azaltımına yönelik, kapasite artırımına yönelik ve doğrudan fayda sağlayan küresel kamusal mallardır. Fayda sınıflaması bir kamu malının küresel mi, ulusal mı yoksa bölgesel mi olduğunu belirlemede önemlidir. Eğer elde edilen faydalar riskleri azaltıyor, doğrudan fayda sağlıyorsa bu bir küresel kamusal maldır ve faydası herkese dağılmaktadır. Ancak kapasite artırımını şeklinde gerçekleştirilen kamu malları söz konusu olduğunda kamu malının ulusal ve bölgesel özellik göstermesi mümkündür (Te Velde v.d., 2002: 41).

Risk azaltıcı küresel kamusal mallar, bulaşıcı hastalıklar veya küresel ısınma gibi küresel riskin ortadan kaldırılması veya minimize edilmesi amacıyla hizmet eden mallardır. Kapasite artırıcı küresel kamusal mallar ise özel veya kamu malının üretimine katkı sağlayan mallardan oluşmaktadır. Küresel yönetim kurumları, küresel bilgi üretimi ve barış koruma gibi. Doğrudan fayda sağlayan küresel kamusal mallar ise küresel çapta olumlu dışsallıklara sahip, bioçeşitliliği koruma, yoksulluğun azaltılması gibi bazı faaliyetler olarak sınıflandırılmaktadır (Arslan, 2007: 18).

2. KÜRESEL KAMUSAL MAL OLARAK SAĞLIK

Sağlık hem özel mal hem de kamusal mal olma özelliği taşımaktadır. Bunun yanında sağlık, bulaşıcı hastalıkların sınırları aşarak tüm ülkelere yayılması riski, bulaşıcı hastalıkların ortadan kaldırılması ve kontrol faaliyetleri, sağlıktan dışlanamama ve tüketimde rakip olmama özellikleri çerçevesinde de bir küresel kamusal mal olarak kabul edilmektedir.

Dışsallık, bir üretim ve tüketim ilişkisi sonucu ortaya çıkan, pazarlanamayan ve fiyatlandırılmayan fayda ve zararlarıdır. Tanım gereği dışsallıkların varlığında piyasanın gerçekleştirdiği kaynak dağılımı etkin olmayacağından, bu durum devlet müdahalesine gerekçe oluşturmaktadır.

Sağlık, kendine özgü önemli dışsallıkları olan bir maldır. Bulaşıcı hastalıkları taşıyanların tedavisi ile kitlesel ölümler önlenmekte, sosyal ve ekonomik olumsuzlukların önüne geçilebilmektedir. Ayrıca bu alandaki ar-ge faaliyetleri ve tıbbi müdahaleler ile tüm toplumlar sağlıklı bir statüye kavuşmakta, gerek fırsat eşitliğini sağlama gerekse beşeri sermayenin oluşumu sayesinde ülke kalkınması ile yoksullukla mücadelede de önemli kazanımlar elde edilmektedir.

Tüm bu açıklamaların yanında sağlık hizmetlerinin yarattığı iki önemli dışsallık, sağlık malına küresel kamusal mal özelliği kazandırmaktadır. Bulaşıcı hastalıkların küresel nitelik taşıyarak, diğer ülke ve insanlara yayılması şeklindeki negatif dışsallığı, birinci tür dışsallığı; bulaşıcı hastalıkların tedavi edilerek ya da insanların hastalıklardan korunmasıyla diğer ülkeler ya da insanlar için hastalık riskinin azaltılması ile meydana gelen pozitif dışsallığı, ikinci tür dışsallığı oluşturmaktadır (Mutlu, 2006: 198-9). Bu hususlar dikkate alınarak, UNDP ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO-World Health Organisation) de sağlığı küresel kamusal mal olarak sınıflandırmakta, sağlığın küresel düzeyde sunumu ve bulaşıcı hastalıkların engellenmesi için önlemler almaktadır.

Bu derece önemli dışsallıkları olan bulaşıcı hastalıkların geçmişten günümüze tedirgin edici bir yüzü bulunmaktadır. AIDS, Sahra altı Afrika başta olmak üzere 2000'lerin başında 14 milyon insanın ölümüne yol açan bir bulaşıcı hastalıktır. Yine bu dönemlerde enfekte kişi sayısı da 36 milyon olarak tespit edilmiştir (WB, 2001: 3). AIDS'in bir başka olumsuz yönü, tüberküloz ile birlikte ölü sayısının artmasına neden olmasıdır. 2010 yılında kadınlarda 3.2 milyon yeni tüberküloz vakası ve 0.32 milyon tüberkülozdan ölüm tespit edilmiş, tüberküloz olgularının %13'ü HIV pozitif kişilerde ortaya çıkmıştır (WHO, Global Tuberculosis Control 2011).

Tüberküloz ise uluslararası arenada dikkatle kontrol edilmesi ve izlenmesi gereken bir başka bulaşıcı hastalıktır. Dünyada tüberkülozdan ölüm oranı son beş yıl ortalaması alındığında, 100.000 kişide 37, tüberkülozun yayılma

oranı da her 100.000 kişide 345'dir (<http://databank.worldbank.org>). Tüberküloz vakalarının çoğu Doğu Avrupa'da, özellikle Rusya ve Ukrayna ile Azerbaycan'da görülmekte, Batı Avrupa'daysa en fazla tüberküloz hastası bulunan başkentlerin başını Londra çekmektedir. Avrupa ve Orta Asya'da tanının geliştirilmesi ve tedaviye erişimin artırılması planı ile 2015 yılına dek bölgede 120 bin kişinin hayatının kurtarılması hedeflenmektedir (WHO, Global Tuberculosis Control 2011).

2010 yılında ortalama 8.8 milyon yeni tüberküloz vakası tespit edilmiştir. AIDS/HIV negatif kişilerde tüberkülozdan ölüm sayısı 1.1 milyon ve AIDS/HIV'le birlikte tüberküloz hastalığı olanlarda ölüm sayısı 0.35 milyon olarak bildirilmiştir. Dolayısıyla toplamda 1.45 milyon tüberkülozdan ölüm kaydedilmiştir (WHO, Global Tuberculosis Control 2011).

Bulaşıcı hastalıklarla ilgili sorunlar, sadece ölü sayısındaki artışla bitmemekte, parçalanmış aileler ve kırılan umutlar ile sosyal ve ekonomik hayata olumsuz yansımalar nesillere aktarılmaktadır. Bu alanda çarpıcı bir örnek olarak 2009 yılında yaklaşık 10 milyon çocuğun, ebeveynlerinin tüberkülozdan ölümü nedeniyle öksüz/yetim kaldığı, verilebilir (WHO, Global Tuberculosis Control 2011).

Malarya ise sıtma olarak da anılan ve her milyonlarca insanın ölümüne neden olan bir başka bulaşıcı hastalıktır. 2000 yılında dünya genelinde bu hastalıktan ölenlerin sayısı 985 bin iken, UN'nin Afrika'da yoğun çalışmaları ile 2009 yılında bu sayı 781 bin kişiye düşmüştür (BM, 2011: 4) .

2.1. Küreselleşme ve Küresel Sağlık

Sağlık üzerinde dolaylı ya da dolaysız etkiler yaratan küresel değişimler; özellikle ticaret, seyahat, göç, gıda güvenliği, iletişim ve hızlı bilgi akışı, küresel ortak malların olumsuz kullanımı, tüketim alışkanlıklarının değişimi şeklindeki başlıklar halinde sıralanabilir.

Küreselleşme süreci ile beraber artan ticaret sigara, uyuşturucu, alkol gibi sağlığa zararlı malların da ticaretini ve bunların pazarlama faaliyetlerini artırmaktadır. Öte yandan artan seyahatler sonucu her gün milyonlarca insan çeşitli ulaşım araçları ile ülkeler arasında seyahat ederken, bulaşıcı

hastalıkların yayılmasına aracılık etmektedir. Bu süreçte önemi giderek artan göç olgusu da küresel sağlık alanında olumsuzlukların yaşanmasına neden olmaktadır.

Sağlığı etkileyen konulardan biri de, küreselleşme nedeniyle gıda güvenliğinde yaşanan kötüleşmedir. Hızlı büyüyen ülkelerin artan gıda talebi nedeniyle gıda sıkıntısı yaşamaları, gıda yardımlarının azlığı ve yoksul ülkelerin döviz kıtlığı nedeniyle ithalat yapamamaları, sağlık sorunlarına yol açmaktadır. Ayrıca küreselleşme nedeniyle küresel ortak malların kötü kullanımı ile temiz su kaynaklarının azalması, hatta su savaşlarına yol açması, kirli hava nedeniyle bulaşıcı hastalıkların artışı, sera gazı miktarındaki artış ve ozon tabakasındaki incelmeye kanser vb. hastalıkların artışında rol oynaması (Arslan, 2007: 56), bu bağlamda verilebilecek temel örnekler olmakla beraber, sayıları hızla artma eğilimindedir.

Küreselleşme, teknoloji geliştirme ve bu teknolojilerin kullanımı konusunda yeni olanaklar ortaya çıkarmakla birlikte, yeni teknolojilerdeki patent koruması nedeniyle sağlık ciddi bir tehdit altında kalmakta ve yoksul ülkeler bu ilaçlardan çoğunlukla yararlanamamaktadır. Ayrıca iletişim araçlarının ve medyanın etkin bir hale gelmesi de bazı sağlık risklerinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda zararlı ve alışkanlık yaratan maddelerin satışı için oluşturulan küresel pazarlama stratejilerinin, medya olanakları kullanılarak tüm dünyaya ulaşması, hem bireysel hem de kamusal sağlığa önemli ölçüde zarar vermektedir (Arslan 2007: 56-7).

Bulaşıcı hastalıkların yarattığı yük, gelişmekte olan ülkelerin taşıyamayacağı kadar ağır olabilmektedir. Bu alana gerektiği kadar kaynak ayrılmaması halinde, gelişmekte olan ülkelerdeki bulaşıcı hastalıkların gelişmiş ülkelere yayılmasının, gelişmiş ülkelere maliyeti daha büyük olacaktır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin taşıyacağı bu aşırı yük, bu ülkelerdeki kalkınma düzeyini düşürücü ve yoksulluğu artırıcı niteliğe sahip olacağından, küresel çapta yoksulluğu azaltıcı önlemlerin maliyeti artacaktır. Bu durum, gelişmiş ülke firmalarının gelişmekte olan ülkelere yapacağı yatırımları ve o ülkelere yapılacak ihracatı da olumsuz etkileyecektir (Arhin-Tenkorang ve Conceição, 2003'den aktaran Akkaya, 2011: 27).

2.2. Adalet ve Eşitlik Açısından Küresel Sağlık

Kamu malına küresel karakter kazandırmada önemli sorunlardan biri, bu küresel kamusal maldan fayda sağlayanların kim olduğunun belirlenmesidir. Bu, oldukça adaletsiz bir şekilde bölünmüş bir dünyada yaşadığımızdan dolayı, önemlidir (Kaul v.d., 1999: 9). Çünkü üretim faktörlerinin engelsiz hareketliliği, ekonomik ve kültürel küreselleşme, istikrarsız bir geçiş dönemi ortaya çıkararak arzu edilmeyen, adaletsiz bir takım sonuçlar yaşanmasına neden olmuştur.

Bazı aktörler, kamu politikası ajanlarının kurulmasında, diğerlerinden daha etkilidir ve bazı bireyler de bazı kamu mallarını diğerlerinden daha kolaylıkla elde edebilirler. Faydalananların kim olacağı sorusunu cevaplamak ve malın kamusal alanını belirlemek, ayrıca malın sunum problemlerini analiz etmeye de yardımcı olacaktır (Kaul v.d., 1999: 9). Adalet ise, küresel kamusal malların sağlanmasında temel role sahiptir. Dolayısıyla adalet ve buna ilişkin bölüşüm kriteri, uluslararası işbirliği çerçevesinde küresel kamusal malların merkezinde yer almaktadır. Adalet, kamu malının sağlanmasında gözetilmesi kaçınılmaz olan toplumsal düzeni ve işbirliğini sürdürerek temelini oluşturur. İlave olarak adalet, sadece kamu malının sunumunu organize etmede değil aynı zamanda hem kamu malına olan talebi tanımlamada hem de kamu malının üretiminde kimin gündem oluşturacağına yönelik sorunun cevabında karşımıza çıkmaktadır (Susam ve Yılmaz, 2007).

Küreselleşmenin sağlık açısından en kötü oluşumlarından birisi, artan gelir eşitsizliğidir. Çoğu ülkede gelir eşitsizliği sağlık hizmetinden yeterince yararlanamamaya neden olmakta, bulaşıcı hastalıkların çoğu da yoksul ülkelerde kendini göstermektedir. Var olan hastalıkların uluslararası düzeyde yayılmasına müdahale etmek ise hem gelişmekte hem de gelişmiş ülkelerde önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Küresel kamusal mal olarak sağlık hizmetinin sunumu ve finansmanı da bu kapsamda önemli olmaktadır (Sandler-Arce, 2002: 197).

2.3. Yoksulluk ve Kalkınma Açısından Küresel Sağlık

Gelişmekte olan ülkelerin ve geçiş ekonomilerinin bugün karşılaştığı en ciddi sorunlardan biri, büyümeyi hızlandırıp yoksulluğu azaltan reformlar

belirleyip, uygulamaktır. 1980’li yıllardan bu yana uygulanan ekonomi politikaları kapsamında artan serbestleşme ve küreselleşmenin, gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğu azaltmadığı yönündeki yaygın görüş kabul görmektedir. Yoksullukla mücadelede büyüme yoluyla elde edilebilecek kaynaklar gereklidir. Küresel ekonomide yoksulluk ve eşitsizlikle mücadele için büyümenin kazançlarını, ondan yeterince yararlanamayan kesimlere de paylaştıracak bir strateji izlenmesi gereklidir. Yoksullukla mücadele çabalarının başarılı olabilmesi için gerekli sağlıklı ve eğitimli nüfus bulunmadığından, dünya ekonomisine sağlıklı katılımı tek başına makro ekonomik reformlar yeterli olmamaktadır. Büyümenin nimetlerinden herkesin yararlanacağı beklentisi kendiliğinden gerçekleşmediğinden, yoksulların hayat koşullarını iyileştirecek müdahalelere kaynak sağlanmalıdır.

İnsanların hayatlarını daha iyiye götürecek amaçlar için yayılan sınıır ötesi dışsallıklar kalkınma ve yoksullukla mücadele açısından yönetilmeyi beklemektedir. Bu şekilde ekonomik büyüme ve kalkınma ilerletilebilir. Ancak bu amaca daha düşük nüfus artış hızı, hastalıkların daha iyi kontrolü, daha istikrarlı hükümetler ve daha barışçı bir dünya ile de ulaşılabılır. Üstelik bu uluslararası düzeydeki amaçları gerçekleştirmek için, ulusal ve küresel kamusal malların üretilmesi gerekir. Bu nedenle küresel kamusal mallar, WB’nın Binyıl Kalkınma Hedeflerinin başarılmasında çok önemli girdilerdir (Kaul v.d., 1999: 10).

Birçok küresel kamusal mal gelişmekte olan ülkeler için refah artırıcı mal ve hizmetlerdir ve kalkınma amacına hizmet etmektedir. Özellikle “kalkınma yardımları” şeklinde karşımıza çıkan çevre koruma, bulaşıcı hastalıklarla mücadele vb. mallar, yoksullaşmasının sebeplerini ortadan kaldırmaya veya sorunlarının aşılmasında kaynak yaratmaya yönelik olarak sunulur, sunumda da adaleti sağlamaya çalışmaktadır. Bilindiği gibi küresel kamusal malların yayılan zararları devam ettiği sürece bu zararları ortadan kaldırmak mümkün olmayacak, bu malların sunumunda da adaletten uzaklaşmış olacaktır. Bu bağlamda küresel kamusal malların faydalarının artırılması ve zararlarının ortadan kaldırılması ile kalkınma yardımları arasında karşılıklı bir ilişki mevcuttur. Çünkü kalkınma yardımlarının küresel kamusal mallardan faydalanabilme açısından rolü büyüktür.

Sağlık, uluslararası toplumda önemi itibarıyla üzerinde evrensel bir uzlaşmanın bulunduğu küresel kamusal maldır. Bulaşıcı hastalıkların sınıır

tanımaması ülkeyi yoksullaştırır ve kalkınmanın karşısında çok büyük bir engel oluşturur. Örneğin HIV/AIDS, tüberküloz ve malaryadan kaynaklanan büyük kayıplar, temel bir kalkınma meselesidir (Yılmaz, 2010: 141). Kalkınmasını tamamlayamayan yoksul ve pek çok sorunla mücadele eden ülkelerin bulaşıcı hastalıklarla mücadelede kullanamadığı pahalı ilaçların varlığı söz konusu olduğunda, ortaya çıkan bir gerçek; bu ülkelerin böyle küresel mallardan faydalanamayacak kadar yoksul olduklarıdır.

Küresel kamusal mal olarak sağlık hizmetinin ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında, yoksulluğun önlenmesinde ve yoksullukla mücadelede, kaliteli bir yaşam düzeyinin gerçekleştirilmesinde önemli bir yere sahip olması, hizmetin etkin sunumunun sağlanmasındaki diğer önemli unsurları oluşturmaktadır. (Ener - Demircan, 2008: 67).

3. KÜRESEL SAĞLIĞIN KÜRESEL SUNUMU VE FİNANSMANI

Küresel kamusal mallar, tüketimden mahrum bırakılma ya da bedel ödemeyenin de hizmeti kullanması özelliği nedeniyle bir sunum problemi ile karşı karşıyadır. Bu durum malın tüketicisinin tercihlerini açıklamada güdülenmesini önlediğinden eksik sunuma yol açmakta, ilk olarak ortaya çıkan sorun ise, fayda elde eden bazı birimlerin finansmana katılmaması olmaktadır. Ancak sorun bu noktada kalmamakta, telafisi mekanizmaları çok farklı işlemektedir.

Küresel kamusal malların sunum ve finansmanı tek tek ülkeler düzeyinde ele alındığında; küresel kamusal mal için herhangi bir ülke hükümetinin harcadığı tutarın, bu malların kalkınma yardımları ile finansmanı söz konusu olduğunda azalıp-azalmayacağı sorusu karşımıza çıkmaktadır. Sorudaki ülkelerin çoğu yoksul ve küresel kamusal mallara yerel ihtiyacı öncelikli ülkeler ise, o ülke hükümetinin harcayacağı tutar azalacaktır. Bir başka soru da, herhangi bir ülkedeki küresel kamusal mal için yapılan kalkınma yardımlarının, o ülkedeki küresel olmayan kamusal mallara yapılan harcama tutarını azaltıp-azaltmayacağıdır. Bu soruya doğrudan cevap vermek zordur. Ancak çalışmalar göstermektedir ki; bilateral donörlerin 1 dolarlık küresel kamusal mal için yaptığı harcama, küresel olmayan kamusal mala yaptığı harcamayı 0.25 dolar düzeyinde azaltmaktadır (Reisen v.d., 2004: 32).

Küresel kamusal malların eksik sunumuna yol açan küresel politika yapımında üç türlü eksiklik vardır. Bunların birincisi, politika yapımının ulusal ve uluslararası sınırları arasındaki politik kaygıların farklılıklardan ve uyumsuzluklardan kaynaklanan “yetkisel eksiklik”tir. İkincisi uluslararası işbirliğinden kaynaklanan “katılım eksikliği”, üçüncüsü de küresel kamusal malların üretilmesinde, yaygınlaştırılmasında ve bu malların faydalarının yayılmasında ülkeleri özendirerek bir teşvik sisteminin olmaması, diğer bir deyişle “teşvik eksikliği”dir. Yetkisel eksikliği gidermek için ulusal, uluslararası ve bölgesel düzeyde işbirliğine yönelik tekrar düzenlemelerin yerine getirilmesi, katılım eksikliğini giderilmesi için politika yapımında sivil toplum kuruluşlarının, iş dünyasının ve tüm nüfusun katılımının sağlandığı bir sürecin oluşturulması, teşvik eksikliğini gidermek için ise küresel kamusal malların tedarikine yönelik ortak işbirliğini öngören mekanizmaların ve yapıların oluşturulması gerekmektedir (Anand, 2002: 218). Bu sebeple, küresel kamusal malların sunumunda kamu ve özel işbirliği ulusal ve küresel düzeyde giderek yaygınlaşmaktadır (Kaul, 2005: 139).

Devletin ulusal sağlık hizmetinin sunumunda önemli bir rol alması söz konusu iken, küresel sağlığın sunumunda devlet ve devlet dışı aktörlerin birlikte hareket etmesi gerekmektedir. Daha da önemlisi sağlık hizmetlerinin sunumunda teknolojik ve finansal geniş imkânlarla sahip olan özel sektörün katılımı da gerekli görülmektedir. Bu durum, hastalıkların kontrolünün küresel anlamda tedarik edilmesi için kamusal karar alma sürecinin tekrar gözden geçirilmesine neden olmuştur. Böylece bölgesel, ulusal ve küresel anlamda önlemlerin alınması zorunlu hal almıştır (Caballero-Anthony, 2006: 111).

Küresel sağlığın finansman araçları, kamu ve özel kaynaklar olarak iki grupta toplanabilir. Kamu kaynakları; ulusal ve uluslararası kaynakları içermektedir. Ulusal kamu kaynakları, vergiler ve kamu sigorta primlerinden meydana gelmektedir. Uluslararası finansman kaynakları arasında ise uluslararası kuruluşlar (WB), gelişmiş ülkelerin ayırdıkları fonlar, uluslararası organizasyonlar ile ajanlar (UNDP) ve çeşitli örgütler (WHO) yer almaktadır. Uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere yaptıkları finansal katkılar da yardım, bağış ve borç verme adı altında gerçekleşmektedir (Mutlu, 2006: 61). Küresel sağlığın finansman mekanizmaları arasında yer alan diğer bir oluşum ise ülkelerin, uluslararası kuruluşların, özel vakıf ve çokuluslu şirketlerin birlikte oluşturdukları ortaklıklardır. Birleşmiş

Milletler HIV/AIDS Ortak Programı (UNAIDS-Joint United Nations Programme on HIV/AIDS), Sağlık için Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları Girişimi (IPPPH-The Initiative on Public-Private Partnerships for Health), Birleşmiş Milletler Malarya ve Tüberküloz Girişimi, söz konusu ortaklıklara örnek olarak verilebilir (Yalçın, 2009: 299).

Küresel sağlığın finansman araçlarından olan özel kaynaklar; kâr amaçlı ve kâr amaçlı olmayan kurumlar ile bireylerin katkılarından meydana gelmektedir. Özel kaynaklar arasında Welcome Trust, Bill ve Melinda Gates Vakfı, Open Society Enstitüsü, Rockefeller Vakfı gibi kurumlar sayılabilir. Ayrıca sivil toplum örgütleri arasında da Sınır Tanımayan Doktorlar (MSF-Médecins Sans Frontières), Red Cross ve Alkollü İçecek Kontrol Yönetimi (CARE) gibi kuruluşlar faaliyetlerini sürdürmektedir. Hükümetlerin, özel kaynakların ve sivil toplum örgütlerinin bir araya gelerek oluşturdukları ortaklık kaynakları arasında ise River Blindness: Onchocerciasis Kontrol Programı (OCP- Onchocerciasis Control Programme), Malarya İlaçları Girişimi (MMV- Medicines for Malaria Venture), AIDS, Tüberküloz ve Malarya ile Mücadele için Küresel Fon (Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria) gibi kaynaklar yer almaktadır (Sandler-Arce, 2002: 217-8).

Görüldüğü üzere sağlığın küresel düzeyde sunum ve finansmanına devletler değil, uluslararası kuruluşlar, firmalar ve sivil toplum örgütleri de katıldığına bu alanda farklı bakış açıları yakalanmaktadır. Öncelikle küresel sağlığın piyasa tarafından üretilmesi yetersiz kaynak tahsisine yol açmaktadır ve bu nedenle de yeni kurumsal mekanizmaları geliştirilmelidir. Daha da önemlisi küresel sağlığın sunumunda yoksulluğun önlenmesi ve kalkınma amaçlarına bu malın hizmet edebilmesi için, özellikle gelişmekte olan ülkelere yardım sağlayan ülke ve kuruluşlar geliştirilmelidir. Bu gereklilik, Resmi Kalkınma Yardımları'nı dikkate alan bir bakış açısını oluşturmaktadır.

3.1. Küresel Sağlığın Uluslararası Finansman Kaynakları

WHO, bulaşıcı hastalıkların kontrolü ile ilgili küresel sağlık malı için lider rolü oynamakta, bulaşıcı hastalıkların kontrol edilip-edilmediğinin izlenmesine hizmet etmektedir (Shakow, 2005: 36). WHO, üyesi bulunan ülkelerin ihtiyaçları doğrultusunda projelerin hazırlanmasına öncülük ede-

rek, uygulanabilir konularda finansman destekçisi olarak küresel ve ulusal sağlık hizmetleri konusunda işbirliği ve koordinasyon görevini yürütmekte, ilgili ülkelere yardımlarda bulunmaktadır. Devletler tarafından kuruma sağlanan yardımlar sonucunda kuruluş, özellikle bulaşıcı hastalıklarla mücadele konusunda eğitimler vermekte ve hastalıkların yayılmasının önüne geçilmesinde çalışmalar yürütmektedir (Meriç, 2006: 155). WHO, daha iyi sonuçlar almanın bir yolu olarak, sağlık küresel malı için yalnız değildir, bir kısım önemli ortaklarla da çalışır. Bunlar Tropik Bulaşıcı Hastalıklar Araştırması (TDR-Tropical Disease Research), Ulusal Malarya Kontrol Programı (RBM- Roll Back Malaria), UNAIDS, Tüberkülozu Durdurma Ortaklığı (StopTB-Stop Tuberculosis), Gates Vakfı olarak sıralanabilir (Shakow, 2005: 37). Dolayısıyla WHO katkı yapanlarca finanse edilen bu ortaklar aracılığıyla AIDS, malarya ve tüberküloz gibi önemli bulaşıcı hastalıklarla savaşmaktadır.

Hastalıkların izlenmesi, birdenbire patlak veren durumlara hazırlıklı olunması açısından yeterli düzeyde aşının bulunması, ulusal düzeyde hastalık kontrol çabaları açısından çok önemlidir. İlaç veya aşı tedariki gibi ulusal düzeyde hastalık kontrol çabaları varsa, genellikle geniş küresel yayılmalar olmamakta, bu konuda bilgi edinilmesi de ayrıca küresel fayda sağlamaktadır. Bununla beraber tek tek ülkeler, küresel olarak söz konusu çabalara etkin bir şekilde katkıda bulunmadan, uluslararası kuruluşların ve komşularının hastalığı azaltma çabaları karşısında free-rider (bedavacı) olacaklardır. Üstelik bazı ülkeler, hastalık haberi ekonomik aktivitelerini etkileyeceğinden dolayı, bu konuda ilgili bilgiyi paylaşmada isteksiz olabileceklerdir. WHO'nun bu alanda yapabilecekleri, ülke düzeyinde sağlık bakanlıkları ile koordineli olarak teşkilatlandığında, daha da artacaktır (Shakow, 2005: 38).

WB, ülkelerin küresel aktiflik düzeylerine göre program ve projelere destek sağlamaktadır. Bu bağlamda WB, ülkelerin bu düzeylerin önemine göre taahhütler vererek, küresel sağlığı finanse etmektedir. Bu aktiflik düzeyleri, hastalığın gelişmekte olan ülkelere taşınmasının küresel sonuçları ile savaşmada çok önemlidir. Banka'nın, Birleşmiş Milletler HIV/AIDS Ortak Programı (UNAIDS-Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) ve Aşı ve Bağışıklama İçin Küresel İşbirliği (GAVI-Global Alliance for Vaccines and Immunization) gibi temel anlaşmalar yapmasına yol açmıştır.

Banka'nın, tüberküloz kontrolüne yönelik çalışmaları ise daha yavaş sürmektedir. Ancak yine de Banka, gelişmekte olan ülkelerdeki tüberküloz kontrol etmek için dış desteğin en büyük tek kaynağıdır ve desteğini artırmada diğer uluslararası partnerlerin yanında çalışmaktadır. Dünya bu sorunu çözmekte önemli bir yol kat etmiştir. Tüberküloz ile mücadelede çözümün yolu 1993 yılında WHO tarafından küresel bir girişim olarak tüm dünya ülkelerine önerilen ve halen 155 ülkede başarıyla uygulanan DOTS (Doğrudan Gözetimli Tedavi Stratejisi)'dir. DOTS, Hindistan, Çin, Bangladeş, Kamboçya, Eritre, Gana, Kenya, Kazakistan, Fas, Nijerya, Filipinler, Uganda, Vietnam ve Zimbabwe gibi çok yüksek düzeyde tüberküloz mikrobuna sahip ülkelerde, WHO'nun tavsiye ettiği bir uygulamadır. Ayrıca tüberküloz kontrol stratejisini geliştirme ve adapte etme için Banka'nın finanse ettiği 25'ten fazla proje desteklenmektedir. Yeni projeler, Rusya, Ukrayna, Belarus'da gerçekleştirilebileceği gibi Sahra Altı Afrika gibi hastalığın hızla yayılma tehlikesi ile karşı karşıya olduğu pek çok ülkede gerçekleştirilmiştir (WB, 2001: 3).

WHO'nun tüberkülozun kontrolü için küresel hedefleri, Stop TB, Stop TB Ortaklığı'nın Tüberküloz Durdurma 2011–2015 Küresel Planı (Global Plan to Stop TB 2011–2015)'dir. Dünya genelinde ve WHO'nun altı bölgesinin tümünde, tüberküloz yayılma hızının 2015 yılına kadar düşmeye başlaması şeklindeki BinYıl Kalkınma Hedefine ulaşılmıştır. Ayrıca tüberkülozdan ölüm hızı 1990'dan beri üçte birden fazla düşmüş ve Afrika Bölgesi dışında beş bölgede ölüm hızının 2015 yılında 1990 yılına göre yarıya düşürülmesi şeklindeki Stop TB hedefine ulaşılmıştır (WHO, Global Tuberculosis Control: 2011).

Bunun yanında 2010 yılında 5.7 milyon yeni ve tekrarlayan tüberküloz olgusu bildirilmiştir. Bu olguların %40'ı Hindistan ve Çin'de, %24'ü Afrika'dadır. Dünyada yaşayan tüberküloz olgularının %92'sinin yer aldığı ve tüberküloz trendlerinin tespit edilebildiği 97 ülkede; yurtiçi ve dış kaynaklardan elde edilen ve 2006 yılında 3.5 milyar dolar olan finansmanın 2012 yılı için 4.4 milyar dolar tutarında olması beklenmektedir (WHO, Global Tuberculosis Control: 2011).

WB, 46 ülkede 74 operasyonla malarya ile mücadeleyi desteklemektedir. Bu hastalığın her yıl milyonlarca insanın ölümüne neden olduğu göz önüne alındığında açıkça görülmektedir ki, Banka'nın uluslararası faaliyeti

ve ülkelerin katkılarını büyütme, yeni ilaçlar ile kalkınmayı destekleme yönündeki uluslararası girişimler ve kendisinin düzenlediği programlar çerçevesinde küresel sağlık alanındaki çabaların daha da genişletilmesine ihtiyaç vardır (WB, 2001: 5).

Dünyada her yıl milyonlarca çocuğun bağışıklık sistemlerindeki eksiklikler nedeniyle ölmesi, Banka'nın, UNAIDS ve GAVI gibi temel anlaşmalar yapmasına devam etmesine yol açmıştır. Banka, GAVI'nin finansmanını karşılama görevini üstlenmiş, ülke koordinasyon ve destekleme görevine de katılmıştır (WB, 2001: 3-4). WB, yeni hastalıkların ortaya çıkmasını engellemek için, mali olduğu kadar bilgi açısından da yatırımların gerçekleştirilmesine yardım etmektedir. Banka, küresel bir kamu malı olan AIDS aşısının geliştirilmesi için kamu-özel işbirliğini desteklemiş, doğrudan sponsorluğun sağlanmasına odaklanmış olan Uluslararası AIDS Aşısı Girişimi (IAVI- International AIDS Vaccine Initiative)'ne yardım sağlamıştır. Mali yatırım ve sürdürdüğü politik desteği ile Banka IAVI'ye, aşının geliştirilmesi ile ilgili Kenya, Güney Afrika, Uganda ve Hindistan gibi ülkelerde güçlü bir sistem kurması konusunda yardım etmiştir (WB, 2001: 4).

UN'nin Milenyum Deklarasyonunda da küresel sağlık hizmeti arasında yer alan bulaşıcı hastalıkların kontrolü ve mücadelesi, amaçları arasında yer almaktadır. Bulaşıcı hastalıkların kontrolüne ilişkin artan kaynaklar ve fonlar ile malarya hastalığından dolayı gerçekleşen ölümlerin 2000 – 2010 yılları arasında %20 oranında azaldığı raporlarda belirtilmektedir. Söz konusu azalışta en önemli katkıyı, 11 Afrika ülkesinde girişilen malarya ile mücadele programları sağlamaktadır. Aynı süreçte HIV/AIDS virüsünün tedavisi ve engellenmesine yönelik programlarla, hastalıktan ölenlerin sayısında %19 oranında düşme gerçekleşmiştir. Tüberküloza karşı uygulanan etkin stratejiler de, 1995-2009 yılları arasında 41 milyon tüberküloz hastasının başarılı bir şekilde tedavi edilmesi ile sonuçlanmıştır (BM, 2011: 4).

3.2. Küresel Sağlık Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımları (ODA)

Gelişmiş ülkeler özellikle küresel sağlık malının üretiminde önemli roller üstlenmektedir. Gelişmiş ülkelere yoksul olan ülkelere yapılan Resmi Kalkınma Yardımları, yoksul ülkelerin küresel kamusal malın üretiminde kaynak yetersizliği nedeniyle etkinliği sağlayamamaları nedeniyle önemlidir (Yalçın, 2009: 298-9).

Küresel kamusal malların faydalı olabilmesi veya küresel kamusal zararların ortadan kaldırılabilmesi için gelişmekte olan ülkelerin temel kalkınma sorunlarını çözmeleri gerekmektedir. Söz konusu yayılan zararlar piyasaların düzgün şekilde işleyişini bozarak gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve büyümesini engellemektedir. Gerek WB gerekse UN bünyesinde yayınlanmış olan birçok çalışma raporu ve makalede kalkınma ile küresel kamusal mallar arasındaki ilişkinin pozitif yönlü olduğu ve birbirlerini desteklediği vurgulanmakta, ülkelerin kalkınma konusunda yaşadığı bir çok problemin küresel kamusal mallar ile ilişkili olduğu ortaya çıkarılmakta ve bu sorunların giderilmesi konusunda küresel düzeyde kolektif eylemler teşvik edilmektedir (Kirmanoğlu v.d., 2006: 177).

Küresel düzeydeki eylemlerden biri, Kalkınma Yardımı Komitesi (DAC-Development Assistance Committee) üyesi ülkelere ve bazı uluslararası kuruluş ve örgütlerden sağlanan kaynaklarla kalkınma finansmanına yönelik Resmi Kalkınma Yardımı (ODA-Official Development Assistance)'dir.

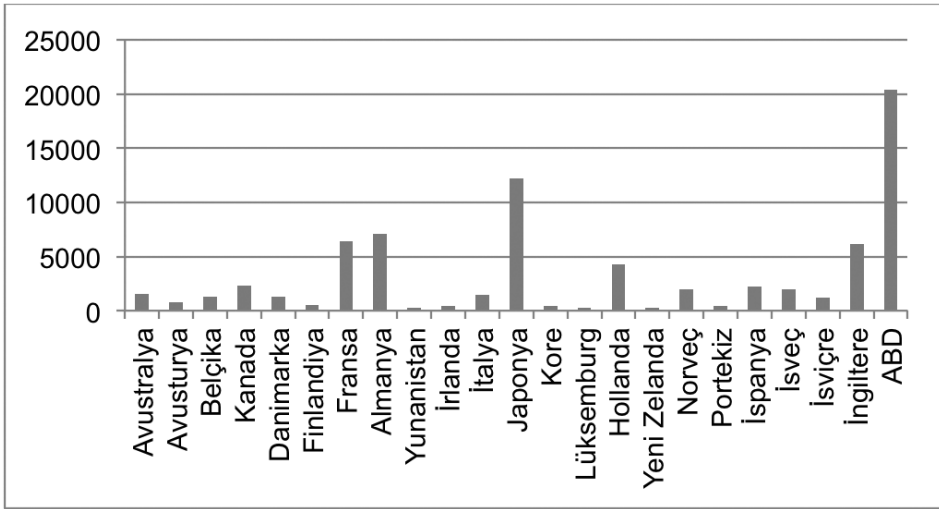
Küresel kamusal mal olarak sağlığın finansmanı için, DAC ülkeleri ve uluslararası örgütlerce aktarılan yardım miktarlarının araştırılıp analiz edildiği çalışmanın bu kısmında, küresel sağlıkla ilgili harcama kalemleri Te Velde, Morrissey ve Hewitt'in yaptıkları sınıflandırma esas alınarak tespit edilmiş (Te Velde vd., 2002: 153-4), daha sonra veri setini temin eden Yardım Faaliyetleri Veritabanı (CRS/DAC-Creditor Reporting System/Development Assistance Committee) esas alınarak güncellenmiş, buradaki sınıflandırmaya göre ilgili kodlar çerçevesinde hesaplamalar yapılmıştır². Buna göre küresel sağlık 120 genel kodu ile veritabanında yer almakta, buna bağlı alt kodları ise 12112 Genel Sağlık, 12212 Temel Sağlık olarak

² Söz konusu veritabanında, DAC ülkeleri ve uluslararası örgütlerin çeşitli amaçlara ya da küresel kamusal mallara aktarılan yardımlar yer almaktadır.

adlandırılmaktadır. 12112 Genel Sağlık amaç kodlarına (purpose code) göre; sağlık politikası ve yönetimi, medikal eğitim, medikal araştırma ve medikal hizmetler olarak, Temel Sağlık ise temel sağlık bakımı, temel sağlık altyapı hizmetleri, temel beslenme (gıda), sağlık eğitimi, malarya kontrolü, tüberküloz kontrolü ve personel geliştirme gibi alt kodlara ayrılmaktadır.

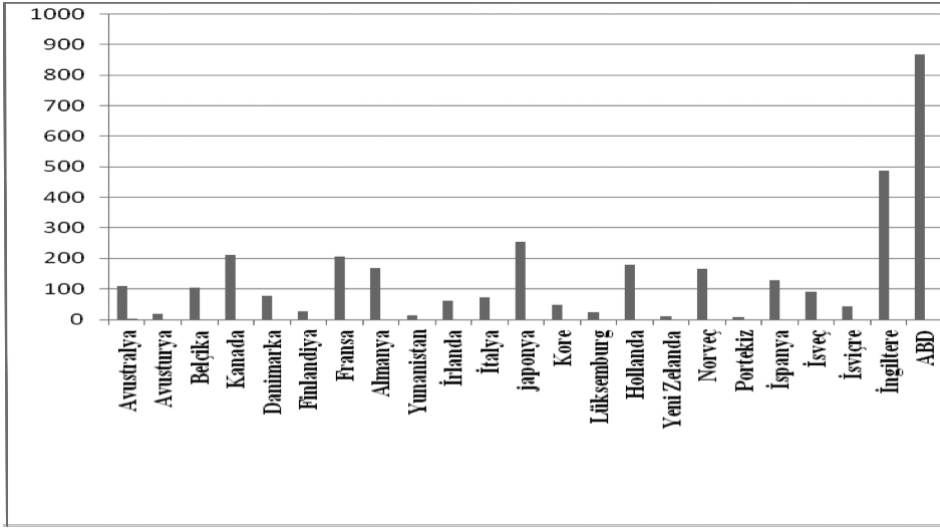
1999-2009 arası yıllar itibariyle DAC ülkeleri tarafından gerçekleştirilen Toplam Resmi Kalkınma Yardımları, 7.4230.6 milyon dolar tutarındadır. Katkı sağlayan ülkelerin başını ABD çekmekle birlikte, onu Japonya, Almanya, Fransa ve İngiltere izlemektedir (Grafik 1).

Grafik 1 : DAC Ülkelerince Gerçekleştirilen Toplam Resmi Kalkınma Yardımları (1999-2009 Yılları Ortalaması - Milyon Dolar)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

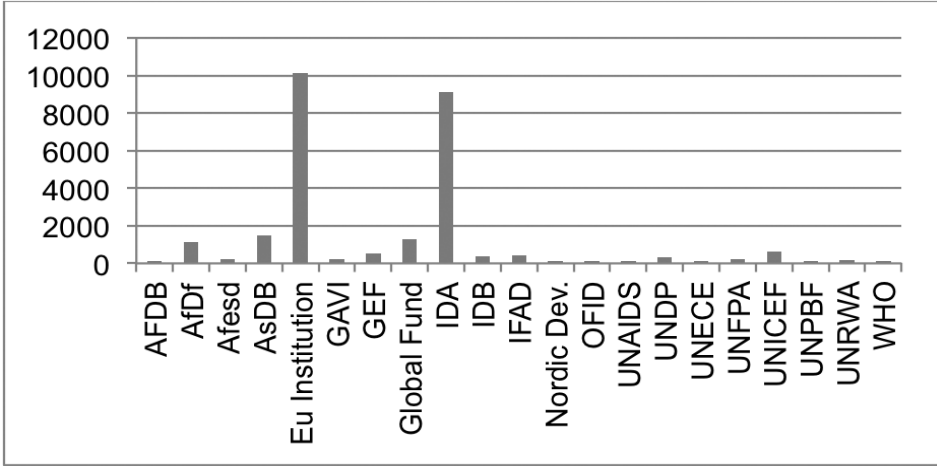
Grafik 2 : DAC Ülkelerince Küresel Sağlığa Yönelik Resmi Kalkınma Yardımları (1999-2009 Yılları Ortalaması - Milyon Dolar)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

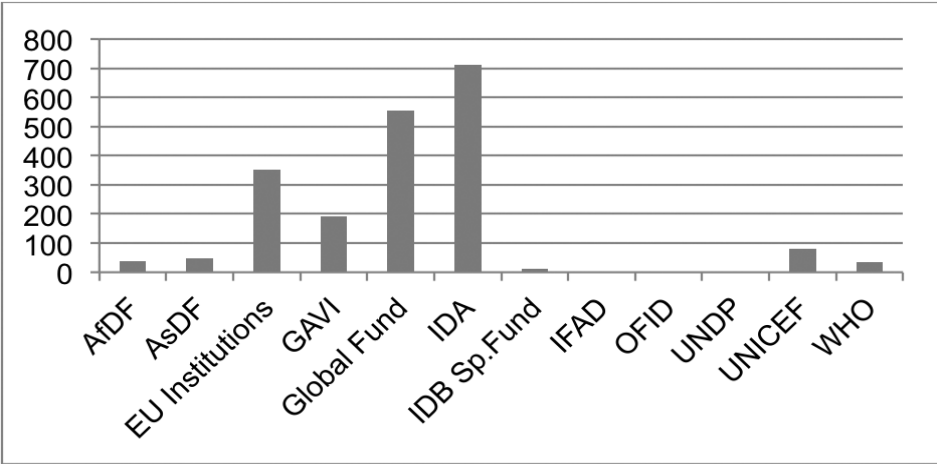
Toplam Resmi Kalkınma Yardımları ile paralel olarak DAC ülkelerince küresel sağlığa yönelik Resmi Kalkınma Yardımları'nda önde gelen ülke yine ABD'dir. Bu ülkeyi diğer gelişmiş ülkelerden İngiltere, Japonya, Kanada ve Fransa izlemektedir (Grafik 2). Ampirik çalışmalar, küresel kamusal mallara yönelik harcamalardaki artışın daha yoksul ülkelere yönelik gerçekleştirilen yardım transferlerini olumsuz şekilde etkilemediğini, bir crowding-out yaratmadığını da ortaya koymaktadır (Reisen, 2004: 32).

Grafik 3. Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Gerçekleştirilen Toplam Resmi Kalkınma Yardımları (1999-2009 Yılları Ortalaması - Milyon Dolar)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

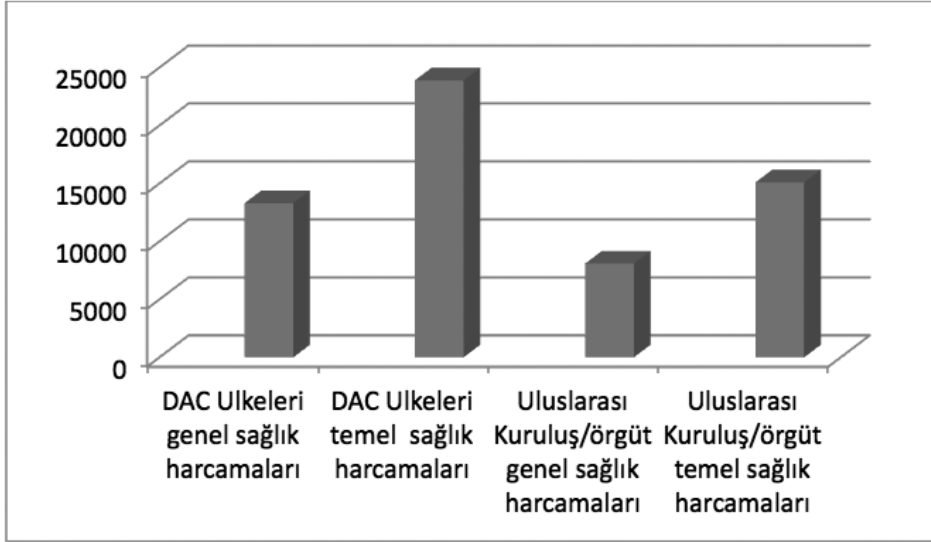
Grafik 4: Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Küresel Sağlığa Yönelik Resmi Kalkınma Yardımları (1999-2009 Yılları Ortalaması - Milyon Dolar)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Uluslararası örgüt ve kuruluşlarca gerçekleştirilen Toplam Resmi Kalkınma Yardımlarına paralel olarak yine uluslararası örgüt ve kuruluşlarca küresel sağlığa aktarılan Resmi Kalkınma Yardımları'nda önde gelen kuruluş Uluslararası Kalkınma Ajansı (IDA-International Development Association), Global Fund, Aşı ve Bağışıklama İçin Küresel İşbirliği (GAVI-Global Alliance for Vaccines and Immunization) ve EU Institutions'dır. Bu büyük bütçelerin yanında WHO ve UNICEF'in küresel sağlığa katkısı göreceli daha düşük düzeyde kalmaktadır.

Grafik 5: DAC Ülkeleri ile Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Küresel Sağlığa Yönelik Resmi Kalkınma Yardımları'nın Temel ve Genel Sağlık Harcamalarına Dağılımı (1999-2009 Yılları Ortalaması - Milyon Dolar)



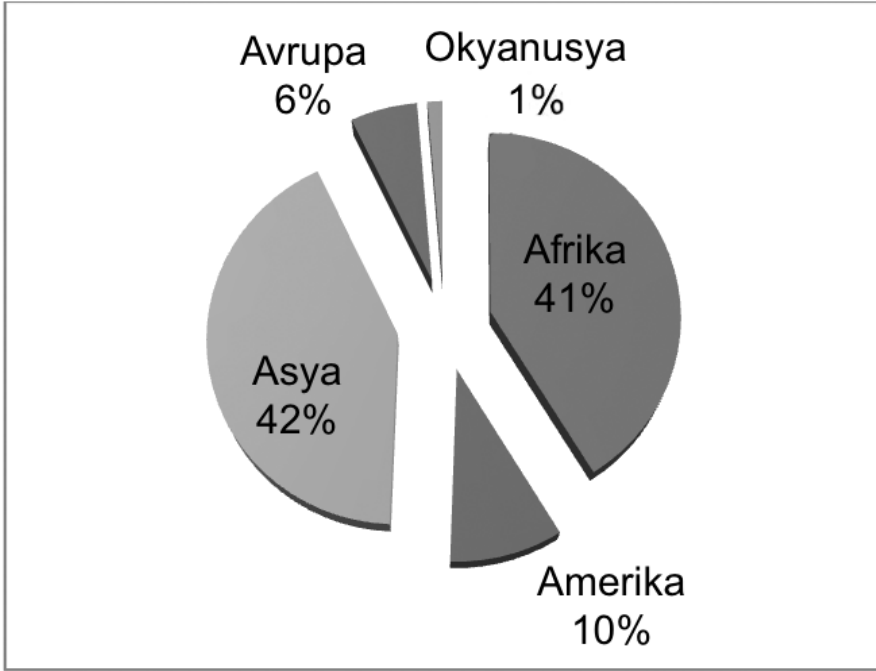
Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Küresel kamusal malların sektörlere göre sınıflandırılmasında karşımıza çıkan küresel sağlık malına ilişkin alt başlıklar (kodlar) 12112 Genel Sağlık ve 12212 Temel Sağlık olarak adlandırılmaktadır. 12112 Genel Sağlık içinde sağlık politikası ve yönetimi, medikal eğitim, medikal araştırma ve medikal hizmetler olarak, Temel Sağlık ise temel sağlık bakımı, temel sağlık altyapı

hizmetleri, temel beslenme (gıda), sağlık eğitimi, sıtma kontrolü, tüberküloz kontrolü ve personel geliştirme yer almaktadır. Grafik 5'den görüldüğü üzere, 1999-2009 yılları arasında temel sağlık harcamalarına aktarılan yardımlar genel sağlık harcamalarına aktarılan yardımların üzerinde gerçekleşmiştir.

Genel sağlık yardımları içinde en yüksek payı alan kalem, medikal hizmetler ve medikal araştırma olmuştur. Her iki kalemde de 2004 yılından sonra artışlar yaşanmış, zirve yıl ise 2006 olmuştur. Temel sağlık yardımları içinde ise temel sağlık bakımı, tüberküloz ve malarya üst sıralarda yer almıştır. Tüberküloz ve malarya kontrolü için de yine 2004 yılından itibaren rakamlar artmaktadır.

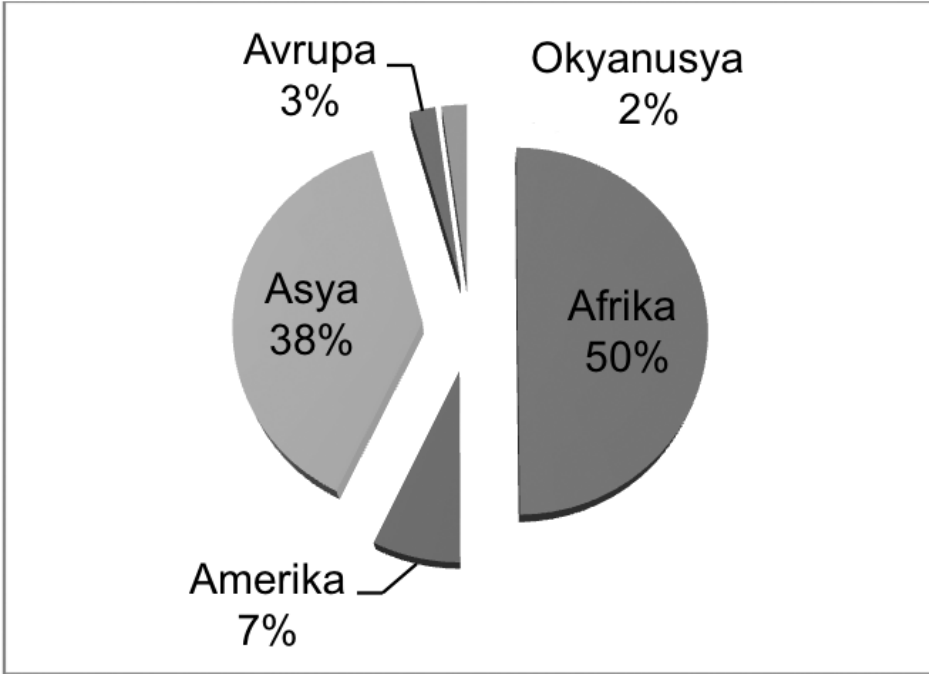
Grafik 6. DAC Ülkeleri ile Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Gerçekleştirilen Toplam Resmi Kalkınma Yardımlarının Bölgelere Göre Dağılımı (1999-2009 Yılları Ortalaması - %)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

DAC ülkeleri ile uluslararası örgüt ve kuruluşlarca 1999-2009 yılları ortalaması itibariyle Resmi Kalkınma Yardımları'nın %41'lik kısmı Afrika, %42'lik kısmı ise Asya kıt'asına yapılmaktadır. Avrupa kıt'asının bu pazardan aldığı pay %6, Amerika kıt'asının da %10'dur. Kalkınma sorunlarını aşmaya çalışan, ancak bulaşıcı hastalıklarla da mücadele eden ülkelerin çoğunlukla bulunduğu kıt'alar ile Resmi Kalkınma Yardımları'nın aktığı kıt'alar birbirine paralellik göstermektedir (Grafik 6).

Grafik 7: DAC Ülkeleri ile Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Küresel Sağlığa Yönelik Resmi Kalkınma Yardımlarının Bölgelere Göre Dağılımı (1999-2009 Yılları Ortalaması - %)

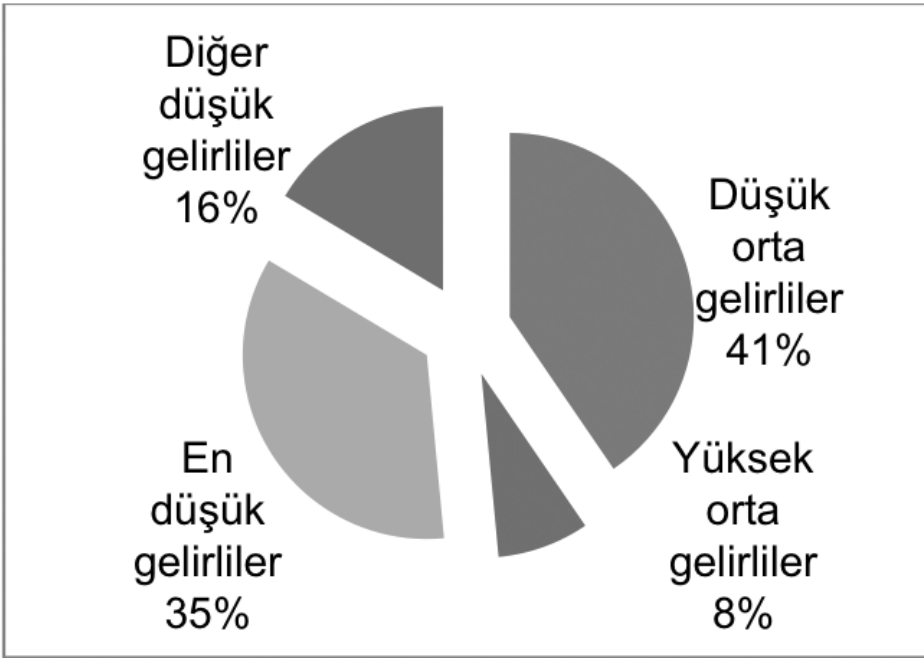


Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Küresel sağlığa 1999-2009 yılları arasında DAC ülkeleri ile uluslararası örgüt ve kuruluşlarca aktarılan Resmi Kalkınma Yardımları'nın bölgelere

göre dağılımı, Grafik 7'den görülebilir. Küresel sağlık alanında en çok yardıma muhtaç kıt'a, sağlık yardımlarının yarısını alan Afrika, %38'ini alan Asya kıt'asıdır. Veriler, bulaşıcı hastalıkların kaynağının bu yoksul ülkelerin bulunduğu kıt'alar olduğunu ispatlamaktadır³ (Grafik 7).

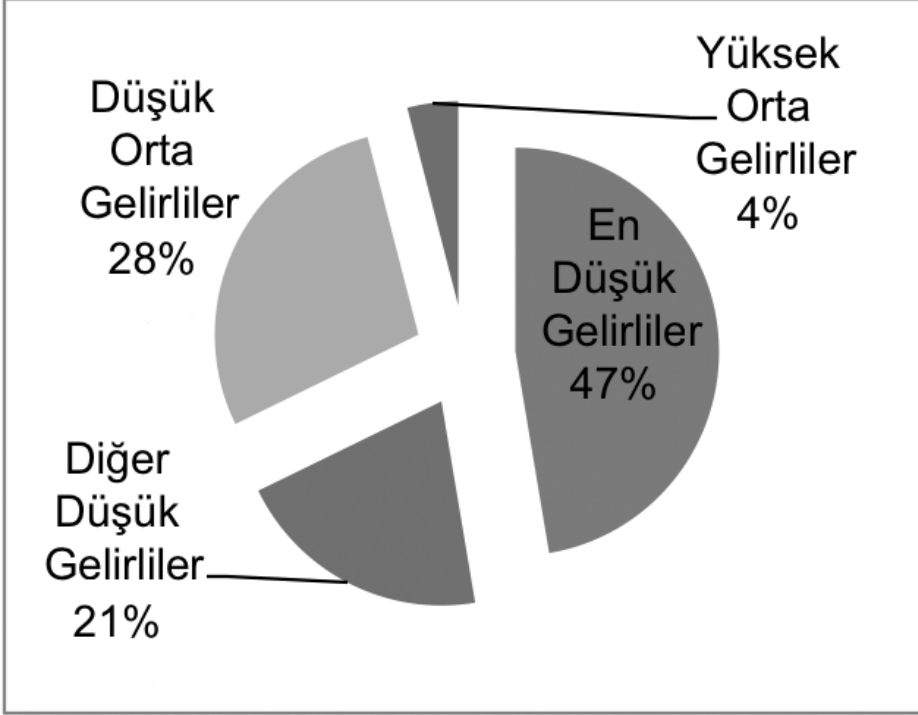
Grafik 8: DAC Ülkeleri ile Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Gerçekleştirilen Toplam Resmi Kalkınma Yardımlarının Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (1999-2009 Yılları Ortalaması - %)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

³ 2010 yılı için bölgelere göre AIDS vaka dağılımı ise şu şekildedir: Karayipler'de 200 bin, Doğu Asya ve Pasifik'te 790 bin, Doğu Avrupa ve Merkezi Asya'da 1.500 bin, Latin Amerika'da 1.500 bin, Orta Asya ve Kuzey Afrika'da 470 bin, Kuzey Amerika'da 1.300 bin, Güney ve Güney Doğu Asya'da 4.000 bin, Sahara Altı Afrika'da 22.900 bin, Batı ve Merkezi Avrupa'da 840 bin (UNICEF, 2011: 103).

Grafik 9: DAC Ülkeleri ile Uluslararası Örgüt ve Kuruluşlarca Küresel Sağlığa Yönelik Resmi Kalkınma Yardımlarının Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (1999-2009 Yılları Ortalaması - %)



Kaynak: OECD, CRS/DAC'daki veriler kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Son olarak küresel sağlığa 1999-2009 yıllarında aktarılan Resmi Kalkınma Yardımları'nın gelir gruplarına göre dağılımına baktığımızda, yardımların hemen yarısının en düşük gelirli ülkelere aktarıldığı görülmektedir (Grafik 9). Küresel kamusal malların Resmi Kalkınma Yardımları ile finansmanında gelir gruplarına göre dağılıma benzer sonuç, küresel sağlığın bu yardımlar kanalıyla finansmanında da karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bölgelere göre dağılımla paralel olarak söz konusu kıt'alarda daha çok en düşük gelirli ve düşük-orta gelirli ülkelerin bulunduğu göz önüne alındığında, küresel sağlığın finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının yoğunlaştığı ülkelerin en düşük gelirli ülkeler ile düşük-orta gelirli ülkeler olması şaşırtıcı değildir.

SONUÇ

Piyasa mekanizmasına emanet edilen küreselleşmenin dünya refahını eşitsiz bir şekilde artırmakta olduğu, ancak küresel yoksulluk ve kalkınma meselelerinin küreselleşmeye eşlik ettiği gözlenmektedir. Hem ülkelerin kendi içinde hem de ülkeler arasında giderek artan sosyo-ekonomik eşitsizlikler arka fonunda, refah ve yoksulluk daha yoksul ve daha zengin ülkelerde yan yana varlığını sürdürmektedir.

Ülke içi adalet ile küresel adalet arasında çok önemli farklar mevcuttur. Bu nedenle bir küresel kamusal mal, ülkelerin çoğunun sahip olduğu farklı sosyo-ekonomik grupların hepsine ulaşacak evrensel faydalara sahiptir. Bu faydalar gelir gruplarını sadece daha iyi hale getirmek için değil, ayrıca yoksulluğu azaltmak ve kalkınma sorunlarının aşılması için de kullanılabilir.

Kalkınma konusunda yaşanan sorunların küresel kamusal mallar ile ilişkili olması, bu sorunların giderilmesi konusunda küresel düzeyde kolektif eylemleri teşvik etmektedir. Küreselleşme ve küresel kamusal mallar arasında var olan ilişkiler bağlamında ve küresel kamusal malların tüm ülkelere yayılabilen kamusal zararlarının tüm dünyayı ilgilendirmesi nedeniyle, malların kimler tarafından ve ne düzeyde sunulacağı sorununun aşılması gerekmektedir. Dünyada mevcut eşitsizlik, yoksulluk ve kalkınma sorunları göz önüne alındığında küresel kamusal malların önemi ve dışallıklarının yönetilmesi gerekliliği gündemini korumaktadır.

Küresel sağlık, yoksulluğun azaltılmasında en önemli unsurlardan biri olarak küresel kamusal mal olarak addedilmektedir. Küresel kollektif faaliyetin kaynakları harekete geçirmesi ve koordine etmesi, kompleks bir küresel kamusal mal olan sağlık malına ilişkin sorunlarla mücadelenin bir yönünü oluşturmaktadır.

Görüldüğü üzere küresel kamusal mallar ve kalkınma süreci arasındaki ilişkinin merkezinde küresel kamusal mallar ve sunumu sağlayacak aktörler durmaktadır. Yurtiçi kamu kaynakları, uluslararası kuruluş, örgüt, ortaklık ve vakıfların yanı sıra, sağlık sektöründe kapasite artırıcı rol oynayarak kaynakları yöneten Resmî Kalkınma Yardımları, gerek kalkınma gerekse bulaşıcı hastalıklarla mücadelede çok önemli bir yere sahiptir. Küresel kamusal malların sunumu kalkınma yardımlarının etkinliğini artırır ve

kalkınma yardımları da küresel kamusal mallardan daha çok fayda elde etmeyi ve adaleti sağlar. Dolayısıyla yardımın adaletli olması için aktarım mekanizmasının zengin ülkeden yoksul ülkeye doğru olması gerekmektedir. Küresel sağlık özelinde ise, yoksul ve bulaşıcı hastalıklarla mücadelede başarıya ulaşamayan ülkelere yapılan yardımların gelişmiş ülke ve uluslar arası örgüt ve kuruluşlarca aktarıldığı görülmektedir. Bu bağlamda gelişmiş ülkelerin esasında kendi refah düzeylerini korumaya çalıştıkları gerçeği karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

Akkaya, Şahin (2011), **Küreselleşen Ekonomik Sorunlar ve Vergilemenin Küreselleşmesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Anand, P. B. (2002), “Financing the Provision of Global Public Goods”, **WIDER Discussion Paper**, No: 110, pp. 215-237.

Arslan, Oğuz M. (2007), **Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık ve Kuş Gribinin Türkiye Ekonomisine Etkileri**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1735, Eskişehir.

Caballero - Anthony, Mely (2006), “Combating Infectious Diseases in East Asia: Securitization and Global Public Goods For Health and Human Security”, **Journal of International Affairs**, Vol: 59, No: 2, pp. 105-127.

Carbone, Maurizio (2007), “Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept”, **Global Governance**, Vol: 13, pp. 179–198.

Ener, Meliha - Esra Demircan (2008), “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, ss. 57-82.

Ferroni, M. - Mody, A. (Eds) (2002), **International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing**, Washington D.C. Kluwer Academic Publishers and World Bank.

Kanbur R. - Sandler, T. – Morrison, K. (1999), **The Future of Development Assistance: Common Pools and International Goods**, Policy Essay, No: 25,

Washington D.C. Overseas Development Council.

Kaul, I. (2005), "Private Provision and Global Public Goods: Do the Two Go Together?", **Global Social Policy**, Vol: 5(137).

Kaul, I. - Grunberg, I. - Stern, A. (Eds) (1999), **Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century**, Published for UNDP, New York.

Kaul, I. – Grunberg, I. – Stern, A. (Eds) (1999), "Defining Global Public Goods" içinde Ed. by Kaul, I. - Grunberg, I. – Stern, A., **Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century**, New York.

Kaul, I. - Conceicao, P. - le Goulven, K. - Mendoza, R.U. (Eds) (2003), **Providing Global Public Goods**, New York : Oxford University Press.

Kirmanoglu, Hülya – Yılmaz, Binhan E. - Susam, N. (2006), "Maliye Teorisi'nin Çıkması: Küresel Kamusal Mallar", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler**, Antalya, ss. 169-195.

Mascarenhas, Raechelle – Sandler, Todd (2005), "Donor's Mechanism for Financing International and National Public Goods: Loans or Grant?", **The World Economy**, Vol: 28 (8), pp. 1095-1117.

Meriç, Metin (2006), "Küresel Kamu Mallarının Yönetiminde Uluslararası Kurumsal Oluşumların Rolü", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler**, Antalya, ss. 143-162.

Mutlu, Ayşegül (2006), "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları", **Maliye Dergisi**, Sayı: 150, Ocak – Haziran 2006, ss. 53-78.

OECD (Organisation and Economic Co-Operation and Development). **Creditor Reporting System / Development Assistance Committee database**. (Erişim tarihi 01 Ocak 2012) (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>).

Reisen, H. – Soto, M. – Weithöner, T. (2004), "Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System", **OECD Development Centre Working Paper**, No: 232, pp. 1-39.

Sandler, Todd – Arce, G. Daniel (2002), "A Conceptual Framework for Understanding Global and Transnational Public Goods for Health", **Fiscal Studies**, Vol: 23, No: 2, pp. 195–222.

Sandler, Todd (2001), “On Financing Global and International Public Goods”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2638, pp. 1-44.

Shakow, A. (2005), “Review of Global Public Goods Lead Institutions”, Pre. For: **International Task Force on Global Public Goods**, 5 April 2005.

Susam, N. ve B.E. Yılmaz (2007), “Diğer Uluslararası Kamu Malları”, içinde, **Uluslararası Mali İlişkiler**, Ünite 6, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.

Te Velde, D. W. - Morrissey, Oliver – Adrian, Hewitt (2002) (Eds), “Defining International Public Goods: Conceptual Issues”, içinde Ed. by Ferroni, M. – Mody, A. (2002), **International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing**, Washington D.C. Kluwer Academic Publishers and World Bank.

Yalçın, Arman Zafer (2009), “Küresel Çevre Politikalarının Küresel Kamusal Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 21, ss. 288-309.

Yılmaz, Binhan Elif (2010), “Barış ve Güvenlik: Küresel Kamu Malı Olarak Sunumu ve Finansman Mekanizmaları”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt/Vol: 10, Sayı/No: 1, ss. 137–158.

United Nations (2001), **Toward a New Aid Compact**, Report by The Executive Committee on Economic and Social Affairs.

United Nations (UN) (2011) **The Millennium Development Goals Report**.

United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF) (2011), **The State of the World’s Children**.

World Bank Development Committee (2001), **Poverty Reduction and Global Public Goods: A Progress Report**, 13 April 2001. (Erişim tarihi: 28.12.2011). ([http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Resources/Document/DC2001-0007\(E\)-GPG.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Resources/Document/DC2001-0007(E)-GPG.pdf))

World Health Organisation (WHO) (2011), **Global Tuberculosis Control 2011**. <http://databank.worldbank.org> (Erişim tarihi: 14.01.2011).

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
55. Seri / Yıl 2011-[1]

**TÜRKİYE’NİN
MALİYE POLİTİKALARININ
BÜTÇE KISITI
TEORİSİ AÇISINDAN
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ:
VAR ANALİZİ***

Yrd. Doç. Dr. Gül KAYALIDERE

Celal Bayar Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

*Bu makale, Celal Bayar Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalında Doktora tezi olarak Gül KAYALIDERE tarafından savunulan “Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikalarının Sürdürülebilirlik Analizi” konulu tez çalışmasından faydalanılarak hazırlanmıştır.

ÖZ

Mali serbestleşme sürecinin başladığı 1980’li yıllar ile birlikte, Türkiye’de, makro ekonomik verilerde değişimler görülmüştür. Temel maliye politikası aracı olarak kabul edilen vergileme ve harcamaların yanı sıra borçlanma aracının da giderek işlerlik kazandığı yadsınamayacaktır. Söz konusu yıllarda ve sonrasında, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği’nin artış eğilimi devam etmiştir. Kamu borç stokundaki artışların bir sınırının olup olmadığı araştırma konusudur. Bütçe kısıtı teorisine göre; kamu iç borç stokundaki artışlara, bütçede faiz dışı fazla ile yanıt verilebilirse maliye politikaları sürdürülebilirdir. Çalışmada, Türkiye’de uygulanan maliye politikaları söz konusu iki değişken açısından değerlendirilmiş ve VAR yöntemi ile bunlar arasındaki ilişki sınanmıştır. Sonuç olarak, seçilen dönem ve veriler açısından ülkemizde maliye politikalarının sürdürülebilir olduğu söylenebilir. Ancak, kriz dönemlerinin sürdürülebilirliği negatif yönlü etkilediğinin de vurgulanması gerekir.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilirlik, Bütçe Kısıtı, Maliye Politikası

SUSTAINABILITY OF TURKEY’S FISCAL POLICY IN TERMS OF BUDGET CONSTRAINT THEORY: VAR ANALYSIS

ABSTRACT

With the 1980’s when the process of financial liberalization started, changes in macro economic data have been observed in Turkey. Besides taxation and spending as the basic fiscal policy tools, it can not be denied that borrowing has also gained a growing importance. At those years and thereafter, rising trend of Public Sector Borrowing Requirement has continued. Whether there is a limit to the increase of public debt stock is a subject for researches. According to the budget constraint theory; fiscal policies are sustainable if the rise of public domestic debt stock could be answered by public sector primary surplus at the budget. At this study, fiscal policies implemented in Turkey are evaluated in terms of those two variables and the relationship between them is tested by VAR (Vector Autoregressive Regression) method. As a result, it can be said that fiscal policies are sustainable in our country with respect to the period and data selected. However, it is

necessary to state that crisis periods affect sustainability negatively.

Key Words: Sustainability, Budget Constraint, Fiscal Policy

GİRİŞ

Maliye politikası; vergi, harcama ve borçlanma araçlarını kullanarak ekonomik büyüme, ekonomik istikrar ve gelir dağılımında adaleti sağlamayı hedefler. Kamu harcamalarının finansmanı için genellikle vergiler kullanılmaktadır. Ancak, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı durumlarda borçlanma yoluyla finansman sağlanmaktadır. 1980 sonrası değişen ekonomik koşullar sonucunda Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin giderek artan eğilimi mali disiplini etkilemiştir. Dolayısıyla, kamu iç borç stokundaki yükseliş vergi gelirleri ile karşılanamaz duruma gelmiştir. Bu noktada borçlanma tercihinin kullanılabilirliği ortaya çıkmış ve borcun borçla finansmanı yöntemi vergilemeye tercih edilmiştir. Borçlanma literatürü incelendiğinde, bütçe kısıtı çerçevesinde borçlar yinelenebilir.

Çalışmada, iç borçlarda sürdürülebilirliğin bütçe kısıtı koşulu ile sağlanıp sağlanmadığının analizi yapılacaktır. 1980-2007 döneminde Türkiye'de iç borç stokunun gelişiminin, izlenen faiz dışı bütçe dengesi yönlü politikalarla disipline edilebilirliği ekonometrik modelleme ile test edilecektir.

1. Dönemlerarası Bütçe Kısıtı (Intertemporal Budget Constraint)

Maliye politikasının sürdürülebilirliği konusundaki pek çok bilimsel tartışmada, kamunun, Dönemlerarası Bütçe Kısıtını (Intertemporal Budget Constraint) ve her dönemde statik bir bütçeyi gerekli kılan Temsili Ajan Modelini (Representative Agent Model) sağlayıp sağlamadığı dikkati çekmektedir. Parasal hareketlerden arındırılmış basit kapalı bir ekonomide, bu modelin bütçe kısıtı aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir (Chalk-Hemming; 2000, 3-4):

$$B_{t+1} = R_t B_t + D_t \quad (1)$$

Denklemin açılımına geçilmeden önce ifade edilmesi gereken bazı kav-

ramlar söz konusu olmaktadır. Bu kavramlar, bütçe açığı ve faiz dışı açık (birincil açık)'tır. Bütçe açığı; toplam harcamalardan toplam gelirlerin çıkartılması sonucu elde edilmektedir. Harcamaların gelirlerden fazla olması eşitliğin negatif değer almasına dolayısıyla bütçe açığının varlığına işaretir. Ters durumda, bütçe fazlasından söz edilir.

Bütçe açığının bu tanımıyla, merkezi bütçe açığı ifade edilir, diğer kamu birimlerinin açık veya fazlaları dikkate alınmamaktadır. Birincil açık kavramı ise (faiz dışı açık); geleneksel bütçe açıklarından borç faiz ödemeleri için ayrılan miktarın hesaplama dışı bırakılmasını ifade eder. Başka bir ifade ile, birincil açık (fazla) kavramıyla borç faizlerini içermeyen gelir – gider dengesi gösterilmektedir (Egeli; 2007, 85-87). Böyle bir yaklaşımın nedeni, bütçe açığı göstergelerinde faiz ödemelerinin hesaba katılmasının, hükümetin politikalarının ekonomi üzerindeki etkilerinin belirlenmesine imkan vermemesi olarak açıklanabilir (Blejer- Cheasty; 1992, 40-42).

Bütçe kısıtı denkleminde dönüldüğünde, B_t , başlangıç dönemindeki Borç Stokunu temsil etmektedir. $R_t = 1 + r$ 'dir, ve bu da, dönem başı ile dönem sonu arasında uygulanan iskonto oranını gösterir. D_t , Faiz Ödemeleri Hariç Birincil Mali Açıktır. Denkliğin çözümlenmesi Dönemlerarası Bütçe Kısıtını gösterecektir:

$$B_t = - \sum_{j=0}^{\infty} R(t, t+j)^{-1} D_{t+j} + \lim_{T \rightarrow \infty} R(t, t+T)^{-1} B_{t+T+1} \quad (2)$$

Formülde, $R(t, t+j) = \prod_{k=0}^j R_{1+k}$, y1 temsil etmektedir. Daha açık bir ifade ile, $R(t, t+j)$, t ve $t+j$ dönemleri arasındaki iskonto oranıdır. T , Vergi Gelirlerini göstermektedir. Denklikte, sürdürülebilirlik için, gelecekteki birincil fazlaların bugünkü değerinin, dönem başı Borç Stoku ile dönem sonu Borç Stoku arasındaki farkı kapsayarak, gelecekteki Birincil Açıkların bugünkü değerini aşması gereği ortaya koyulmaktadır. Dönem sonu Borç Stoku pozitifse ve borcun hem aslı hem de faiz oranını kapsayacak şekilde borçlanılarak her dönem borç yenilenebilirse denklik doğrulanabilir.

(2) numaralı denkliğin ikinci kısmındaki ifadenin 0'a eşit veya 0'dan kü-

çük olmasının gerektiği söylenebilir ($\lim_{T \rightarrow \infty} R(t, t+T)^{-1} B_{t+T+1} \leq 0$). Bu koşulun “çaprazlama durumu” (transversality condition) olarak literatürde yer aldığı görülür (Chalk-Hemming; 2000, 3-4). Çaprazlama kuralı gereği, Borç Stoku, reel faiz oranından daha fazla artamayacaktır. Sonuç olarak, maliye politikasının sürdürülebilirliği için “Bütçe Kısıtının Bugünkü Değeri” (BKBD) (Present Value Budget Constraint, PVBC) sağlanmak durumundadır. Çünkü, mevcut kamu Borç Stoku, gelecek dönemdeki faiz dışı fazlaların şimdiki değeri ile eşit olmalıdır.

2. Literatürde Yapılan Çalışmalar

Sürdürülebilirlik literatüründe, Dönemlerarası Bütçe Kısıtı ile maliye politikasının sürdürülebilirliği arasında bir ilişkinin olması gereği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, mevcut kamu Borç Stoku, gelecek dönemdeki faiz dışı fazlaların bugünkü değeri ile karşılanmalıdır (Uctum-Wickens; 2000, 197-222). Dolayısıyla, maliye politikasının sürdürülebilirliği araştırılırken, tarihi veri seti kullanılarak uygulanan sürdürülebilirlik testi BKBD’ni ihlal ediyorsa politika sürdürülemez olarak değerlendirilir (Chalk-Hemming; 2000, 3-4). Türkiye’de ve dünyada maliye politikalarının sürdürülebilir olup olmadığını farklı parametrelerle test eden pek çok çalışma yapılmıştır:

Harcama-Gelir Analizleri; Maliye politikasında sürdürülebilirliğin analizinde Hakkio ve Rush tarafından yapılan çalışmada kamu harcamaları ve vergi gelirleri arasında koentegrasyon ilişkisi test edilmiştir. Sonuç olarak, Hakkio ve Rush, kamu harcamalarının, kamu gelirlerinden daha hızlı arttığı ve A.B.D.’de ilgili dönemde maliye politikasının sürdürülemez olduğu bulunmuştur (Hakkio-Rush; 1991, 429-445). Quintos, A.B.D.’nin maliye politikasının dönemlerarası bütçe dengesi ile uyumunu ve kamu açığı politikasında yapısal değişimin olup olmadığını test etmiştir. Politika değişiminden önceki dönem analizinde sürdürülebilirliğin söz konusu olduğu, fakat politika değişikliğinden sonra zayıf sürdürülebilirlik durumunun ortaya çıktığı sonucuna ulaşılmıştır (Quintos; 1995, 409-417). Ahmed ve Rogers, İngiltere (1692-1992) ve A.B.D. (1792-1992) verilerini kullanarak, bugünkü değer bütçe kısıtının sağlanıp sağlanmadığını test etmişlerdir. Çalışmada, İngiltere ve A.B.D.’nin maliye politikalarının sürdürülebilir

olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Ahmed-Rogers; 1995, 351-374). Özmen ve Koğar ise, Türkiye'nin 1969-1992 dönemindeki verilerini kullanarak yaptıkları çalışmalarında, Quintos modelini kullanmışlardır. Sonuç olarak, güçlü sürdürülebilirliğin olmadığını, kısaca, bütçe açıklarının istikrarsız olduğunu ve zayıf sürdürülebilirliğin söz konusu olduğunu bulmuşlardır (Özmen-Koğar; 1998, 107-127). Martin, Quintos'un testini, 1947-1992 zaman aralığında A.B.D. reel gelirleri ve faiz ödemeleri dahil harcamalarını ele alarak yinelemiştir. 1970'ler ve 1980'lerde kırılmalar saptansa da söz konusu dönemde maliye politikası sürdürülebilirdir (Martin; 2000, 83-105). Günaydın, 1987:1 – 2003:3 döneminde kamu gelirleri (senyoraj gelirleri dahil) ve kamu harcamaları verilerinin koentegre olup olmadığını araştırmıştır. Uzun dönemde, verilerin koentegre olduğu, daha açık bir ifade ile, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayabileceği sonucuna ulaşmıştır (Günaydın; 2003, 1-14). Ancak, Özmen ve Koğar gibi, Quintos yöntemini seçen Günaydın'ın çalışmasında da; Türkiye'nin maliye politikaları zayıf sürdürülebilir olarak değerlendirilmiştir.

Faiz Dışı Fazla- Borç stoku Analizleri; Hamilton ve Flavin, A.B.D.'nin, 1962-1984 zaman aralığındaki reel faiz dışı fazla ve borç stoku verilerini kullanmışlar ve yaptıkları analizde, borç stoku verilerinin durağan olduğunu bulmuşlardır (Quintos; 1995, 409-417). Hamilton ve Flavin'in tersine, Trehan ve Walsh, 1890-1986 zaman diliminde A.B.D.'nin faiz ödemeleri dahil reel kamu açığı verilerini kullanarak yapmış oldukları çalışmada (Trehan-Walsh; 1988, 425-444), borç stoku verilerinin durağan olmadığını saptamışlardır. Trehan ve Walsh, 1991 yılında yeni bir çalışma ile; 1946-1987 zaman aralığını kapsayan analizlerinde, beklenen reel faizler sabitse, borç stokunun ve faiz dışı açığın durağan olmasının dönemlerarası bütçe dengesi için yeterli ve gerekli koşul olacağını ifade etmişlerdir. Çalışmanın sonucunda ise, A.B.D.'nin maliye politikasının söz konusu dönemde sürdürülebilir olduğu saptanmıştır (Trehan-Walsh; 1991, 206-223). Wilcox (1989) ise Hamilton ve Flavin'in çalışmasına farklı bir açıdan bakmış ve 1960-1984 zaman aralığı verilerini kullanarak borçlanma kısıtına alternatif bir model önermiştir. Wilcox, reel kamu borç stoku verilerini başlangıç dönemine indirgemiş ve elde edilen serinin ortalama değeri sifıra eşit olan durağan seri olmasının, sürdürülebilirlik için yeterli olacağını ifade etmiştir. Analizinin sonucuna göre; A.B.D.'nin maliye politikası 1960-1974 döneminde sürdürülebilir, 1974-1984 dönemindeyse sürdürülemezdir. Literatürdeki bir başka

çalışma, Bohn'un 1998 yılındaki, kamu borcuna nasıl tepki verileceğini, borç/GSMH oranı artmaya başladığında gerekli önlemlerin alıp alınamayacağı sorguladığı analizidir. Çalışmada, birincil fazlalar ile Borç/GSMH arasındaki varsayılan pozitif ilişki maliye politikasının sürdürülebilir olduğunu ifade eder. A.B.D. için yaptığı analizde, 1916-1995 döneminde birincil bütçe açığının var olmasına rağmen, dönemlerarası bütçe kısıtının sağlandığını ispatlamıştır (Bohn; 1998, 949-963). Makrydakis, Tzavalis ve Balfoussias ise Yunanistan'ın maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin analizi için Wilcox'un modeline benzer bir model geliştirmişlerdir. Çalışmalarında, Yunanistan'da uzun dönem maliye politikasının sürdürülebilirliğini araştırmışlar ve 1958-1995 dönemi boyunca rejim değişimlerinin mali durum üzerindeki etkilerini analiz etmişlerdir. Sonuçta; Yunanistan'ın, 1979 yılında geçirdiği rejim değişimi nedeniyle, dönemlerarası bütçe kısıtını sağlayamadığını saptamışlardır (Makrydakis; 1999, 71-86). Bohn, 1792-2003 yılları arasında A.B.D.'de maliye politikasının sürdürülebilirliğini araştırmış ve beklenen değer bütçe kısıtı (expected-value budget constraint) ile durağanlık testlerini yeniden ele almıştır. Araştırmasında, birincil fazlaların borcu karşılayabilecek yeterlilikte olduğunu, dolayısıyla, söz konusu dönemde maliye politikasının sürdürülebilir olduğunu ortaya koymuştur (Bohn; 2004, 1-39). Polito ve Wickens, maliye politikası sürdürülebilirliği ile ilgili son yıllarda yapılan çalışmalara eleştirel bir bakış açısı ile yaklaşmıştır. Maliye politikasının sürdürülebilirliğinin ölçülmesi için yeni bir yöntem önermişlerdir. Polito ve Wickens, çalışmalarında VAR (1) (Vector Autoregression) yöntemini kullanarak A.B.D. Almanya ve İngiltere'nin 1960-2005 yılları arasındaki maliye politikalarının sürdürülebilirliğini test etmişler ve A.B.D. İngiltere ve Almanya'nın mali sürdürülebilirlik dizinlerinin dalgalanma gösterdiğini, 1990'larda ekonomik olarak önemli büyüme göstermelerine rağmen son yıllarda istikrarlarının bozulduğunu saptamışlardır. Sonuçta, bu üç ülkenin de maliye politikalarını sürdürülemez olarak değerlendirmişlerdir (Polito-Wickens; 2005, 1-53). Greiner, Koeller ve Semmler de, Almanya'nın maliye politikasının 1960-2003 yılları arasında sürdürülebilirliğini araştırdıkları çalışmada, Birincil fazla/GSMH oranının Borç/GSMH oranını nasıl etkilediğini araştırarak, Birincil fazla/GSMH oranının, borç oranını pozitif yönde etkilediğini bulmuşlardır (Greiner-Koeller-Semmler; 2006, 127-140).

Yapılan analizlerde, her ülke ve her dönemin ayrı birer test konusu yapıldığı görülür. Dolayısıyla, çalışmanın sonraki bölümünde Türkiye'de

uygulanan maliye politikalarının sürdürülebilirliği incelenecektir.

Tablo 1: Maliye Politikasında Sürdürülebilirliği Analiz Eden Çalışmalar

YAZAR ADI	VERİLERİ KULLANILAN ÜLKELER	KULLANILAN VERİLER	ANALİZ YÖNTEMİ	ELDE EDİLEN SONUÇLAR
Hamilton ve Flavin (1986)	A.B.D.	Reel faiz dışı fazla ve reel borç stoku (1962-1984)	Birim kök Koentegrasyon	Sürdürülebilir
Trehan ve Walsh (1988)	A.B.D.	Faiz ödemeleri dahil reel kamu açığı (1890-1986)	Birim Kök Koentegrasyon	Sürdürülebilir
Wilcox (1989)	A.B.D.	Başlangıç Dönemine indirgenmiş reel borç stoku (1960-1984)	Birim kök Koentegrasyon	1960-1974 döneminde sürdürülebilir 1974-1984 döneminde sürdürülemez
Trehan ve Walsh (1991)	A.B.D.	Reel faiz dışı fazla, reel borç stoku, reel borç stokunun birincil farkı (1946-1987)	Birim kök	Sürdürülebilir
Hakkio ve Rush (1991)	A.B.D.	Kamu harcamaları ve vergi gelirleri (1950:II-1988:IV)	Koentegrasyon	Sürdürülemez
Quintos (1995)	A.B.D.	Kamu Gelirleri ve Faiz ödemeleri dahil harcamalar (1947:II-1992:III)	Koentegrasyon	İlk yıllarda güçlü sürdürülebilir Son yıllarda zayıf sürdürülebilir
Ahmet ve Rogers (1995)	İngiltere A.B.D.	Toplam reel kamu gelirleri, faiz dışı reel kamu harcamaları, reel faiz ödemeleri (İngiltere 1692-1992, A.B.D. 1792-1992)	Koentegrasyon	İki ülkede de sürdürülebilir
Bohn (1998)	A.B.D.	Faiz dışı fazla ve borç stoku (1916-1995)	İki değişken arasındaki ilişkinin analizi	Sürdürülebilir

Özmen ve Koğar (1998)	Türkiye	Faiz ödemeleri dahil kamu harcamaları, kamu gelirleri (1969-1992)	Quintos (1995)	Sürdürülemez
Mkrydakis, Tzavalis ve Balfoussias (1999)	Yunanistan	Başlangıç dönemine indirgenmiş borç/ GSMH (1958-1995)	Wilcox (1989)	Sürdürülemez
Martin (2000)	A.B.D.	Faiz ödemeleri dahil kamu harcamaları, reel kamu gelirleri (1947-1992)	Quintos (1995)	Güçlü sürdürülebilir
Günaydın (2003)	Türkiye	Kamu gelirleri (senyoraj gelirleri dahil) ve kamu harcamaları (1987:I-2003:3)	Quintos (1995)	Zayıf Sürdürülebilir
Bohn (2004)	A.B.D.	Birincil fazla, kamu borcu /GSMH (1792-2003)	Birim kök	Sürdürülebilir
Polito ve Wickens (2005)	A.B.D. İngiltere Almanya	Bugünkü ve gelecekteki kamu açıkları ve fazlalarının tahmin edilen bugünkü değeri, mevcut kamu borç seviyesi (1960-2005)	VAR	Üç ülkede de sürdürülemez
Greiner, Koeller ve Semler (2006)	Almanya	Birincil fazla/ GSMH, borç/ GSMH (1960-2003)	Yarı parametrik tahminleme	Sürdürülebilir

3. Türkiye'nin Maliye Politikalarının Sürdürülebilirliğinin Testi

Türkiye'de uygulanan maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin test edilmesi amacıyla, 1980-2007 dönemi kapsayan ekonometrik bir analiz yapılacaktır. Yöntem olarak; Vector Autoregressive Regression (VAR) analizi kullanılacaktır.

3.1. Analizin Amacı

Türkiye ekonomisinin, 1980’li yıllarda mali liberalleşme sürecine girmesi ile beraber pek çok makroekonomik veride değişim eğilimi gözlemlenir: Kamu harcamalarının giderek artması, vergi gelirlerindeki düşüşler ve borçlanmadaki artışlar maliye politikasında sürdürülebilirlik şüphelerini beraberinde getirmiştir. 1994, 2000 ve 2001 krizlerinin yaşanması sıkı maliye politikası önlemlerinin alınmasına yol açmış ve Güçlü Ekonomiye Geçiş süreciyle bütçe verilerinde iyileşmeler görülmüştür. Ancak, borçlanma verilerindeki artış eğilimi devam etmiştir. Borçlanmanın sınırının ne olacağı tartışma konusudur. Bu aşamada, bütçe kısıtı koşulu düşünülebilecektir. Mali iradenin, bütçe kısıtını sağlayabilmesi durumunda maliye politikasının sürdürülebilirliğinden söz edilebilir. Dolayısıyla, analizin amacı, 1980-2007 döneminde, bütçe kısıtının temel bileşenleri olan Faiz Dışı Fazla ile Borç Stoku arasındaki ilişkinin VAR ile test edilmesidir.

3.2. Veri Seti

Maliye politikasında sürdürülebilirliği test ettiğimiz çalışmada temel olarak iki değişken kullanılmaktadır. Birincisi; FDD, Faiz Dışı Denge (fazla veya açık) değişkenidir. Diğeri ise İç Borç Stoku değişkenidir. Her iki değişkenin GSMH’ya oranlanmaları ile 1980-2007 zaman dilimi için iki seri oluşturulmuştur. Ayrıca, söz konusu serilere ek olarak, GSMH büyüme hızı verileri kullanılmıştır. Analiz yorumlanırken literatürle uyumluluk açısından “Faiz Dışı Fazla” ve “Borç Stoku” kavramları kullanılacaktır. Veriler, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı, Merkez Bankası ve Türkiye İstatistik Kurumunun veri tabanlarından derlenmiştir.

3.3. VAR Analizi ve Bulguları

VAR analizi ile, borçtaki değişime karşılık birincil fazladaki kısa dönemli düzeltmelerin ön plana çıkartılması ve borçlardaki artışın birincil fazla üzerindeki kısa dönemli dinamik etkilerinin tespiti amaçlanmaktadır.

Zaman serileri üzerinde yapılan ekonomik çalışmalarda kullanılan VAR modeli, değişkenlerin içsel-dışsal ayrımını gerektirmemesi yönüyle eşanlı denklem sistemlerinden ayrılmaktadır. Ayrıca, VAR modellerinde, bağımlı değişkenlerin gecikmeli değerlerinin yer alması, geleceğe yönelik güçlü tahminlerin yapılmasını da mümkün kılmaktadır (Tarı-Bozkurt; 2006, 12-28).

y_t ve x_t gibi iki zaman serisinin olduğu bir modelde y_t serisinin zaman içindeki hareketi, x_t serisinin şimdiki ve geçmişteki değerlerinden ve aynı şekilde x_t serisinin zaman içindeki hareketinin de y_t serisinin şimdiki ve geçmişteki değerlerinden etkileniyor olması durumunda, iki değişkenli VAR modeli standart şekliyle şöyle ifade edilir (Özgen-Güloğlu; 2004, 93-114):

$$y_t = a_1 + \sum_{i=1}^p b_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=1}^p b_{2i} x_{t-i} + v_{1t} \quad (3)$$

$$x_t = c_1 + \sum_{i=1}^p d_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=1}^p d_{2i} x_{t-i} + v_{2t} \quad (4)$$

Yukarıdaki modelde p gecikme uzunluğunu, v ortalaması sıfır, kendi gecikmeli değerleri ile olan kovaryansları sıfır ve varyansları sabit, normal dağılıma sahip, rassal hata terimini göstermektedir. VAR modelinde hataların kendi gecikmeli değerleri ile ilişkisiz olması varsayımı, modele herhangi bir kısıt getirmemekte, çünkü değişkenlerin gecikme uzunluğunun artırılmasıyla otokorelasyon sorunu giderilebilmektedir.

VAR modellerinde optimal gecikme uzunlukları Akaike, Schwartz, Hannan-Quinn gibi kriterlerle saptanabilirken, analizden, Granger nedenselliğini gösteren F testleri, değişkenler arasındaki etkileşimi gösteren varyans ayrıştırması ve etki-tepki fonksiyonları yoluyla sonuçlar da alınabilmektedir (Özgen-Güloğlu; 2004, 93-114). Dolayısı ile, Türkiye’de uygulanan maliye politikalarında sürdürülebilirlik sonuçları bu yöntem bağlamında değerlendirilecektir.

3.3.1. Varyans Ayırıştırması

Değişkenler arasındaki doğrudan ve dolaylı etkinin belirlenmesinde kullanılan varyans ayırıştırması, değişkenlerin kendilerinde ve diğer değişkenlerden birinde meydana gelen şokların kaynaklarını yüzde olarak ifade eder. Başka bir ifade ile, değişkenlerde meydana gelecek bir değişimin, yüzde kaçının kendisinden ve diğer değişkenlerden kaynaklandığını gösterir. Bir değişkende meydana gelen değişmelerin tamamı kendisindeki şoktan kaynaklanıyorsa, bu durum değişkenin dışsal olarak hareket ettiğini, modeldeki diğer değişkenlerden kaynaklanıyorsa değişkenin içsel olduğunu gösterir. Varyans ayırıştırması aynı zamanda değişkenler arası nedensellik ilişkilerinin derecesi konusunda da bilgi verir (Akyazı-Artan; 2004, 3-17).

Analiz sonuçları, $x_t = c_1 + \sum_{i=1}^p d_{1i}y_{t-i} + \sum_{i=1}^p d_{2i}x_{t-i} + v_{2t}$ gibi bir model için yorumlandığında, v_{1t} 'deki bir şok, tahmin dönemi uzunluğu ne olursa olsun x 'in olması beklenen hata varyansını etkilemiyorsa, x 'in y 'den bağımsız olarak hareket etmesi nedeniyle x değişkeninin dışsal kabul edileceğini

gösterecektir. Buna karşın, örneğin yine $y_t = a_1 + \sum_{i=1}^p b_{1i}y_{t-i} + \sum_{i=1}^p b_{2i}x_{t-i} + v_{1t}$ modelinde v_{2t} 'nin ele alındığı ve bir birimlik şokun y 'nin beklenen hata varyansını etkilediği kabul edilirse, y 'nin içsel bir değişken olduğu söylenebilecektir.

3.3.2. Etki-Tepki Analizi

Artıkların analizinde kullanılan bir diğer teknik olan Etki-Tepki fonksiyonları, modelde yer alan değişkenlerin hata terimlerinde meydana gelebilecek şokların diğer değişkenler üzerindeki etkisini incelemektedir. Etki-tepki fonksiyonları, rassal hata terimlerinden birindeki bir standart sapmalı şokun, içsel değişkenlerin şimdiki ve gelecekteki değerlerine olan etkisini yansıtır. VAR analizinde, incelenen değişkenler arasındaki dinamik etkileşimi belirlemede, simetrik ilişkileri (2) tespit etmede, etki-tepki fonksiyonlarının büyük payı vardır. Bir makroekonomik büyüklüğün üzerinde en

etkili değişkenin hangisi olduğu varyans ayrıştırması ile; etkili bulunan bu değişkenin politika aracı olarak kullanılabilir olup olmadığı ise, etki-tepki fonksiyonları ile belirlenir (Özgen-Güloğlu; 2004, 93-114).

3.3.3. Granger Nedenselliği

İktisat teorisinde değişkenler arasındaki ilişkinin belirlenmesi ve test edilmesi, öncelikle değişkenlerin içsel mi yoksa dışsal mı olduğunun belirlenmesine bağlıdır. Granger (1969) ve Sims (1972), bu tür ilişkilerden yola çıkarak nedenselliği öne sürmüşlerdir. İki zaman serisinin karşılıklı olarak birbirlerinin sebebi olması durumunda nedensellik karşılıklı olacak ve bir geri bildirim (feedback) ilişkisi meydana gelecektir (Tarı-Bozkurt; 2006, 12-28). Granger, söz konusu ilişkiyi araştırmak üzere X_t ve Y_t 'nin ortalaması sıfır iki durağan zaman serisini ifade ettiği durumda aşağıdaki modelden yola çıkmıştır (Granger; 1969, 424-438):

$$X_t = \sum_{j=1}^m a_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^m b_j Y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (5)$$

$$Y_t = \sum_{j=1}^m c_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^m d_j Y_{t-j} + \eta_t \quad (6)$$

Yukarıdaki modelde ε_t ve η_t , aralarında korelasyon olmayan iki beyaz-gürültü (white-noise) serisini ifade etmektedir ve $b_j \neq 0$ olması durumunda Y_t , X_t 'nin; benzer şekilde $c_j \neq 0$ koşulunda ise X_t , Y_t 'nin nedeni olacaktır. Dolayısıyla X 'ten Y 'ye doğru olan nedensellik ilişkisi için ($b_j = 0$), Y 'den X 'e doğru nedensellik için ise ($c_j = 0$) sıfır hipotezleri test edilecektir. Her iki durumun oluşması koşulunda ise ($b_j \neq 0$ ve $c_j \neq 0$) X_t ve Y_t arasında bir geri bildirim ilişkisinin olacağı söylenebilecektir.

Kurulan sıfır hipotezlerinin testinde F istatistiğinden yararlanılmaktadır. Buna göre F test değeri;

$$F = \frac{(hkts - hkt) / m}{hkt / (n - k)} \quad (7)$$

şeklindedir. Yukarıdaki eşitlikte “*hkts* ve *hkt*”, sırasıyla kısıtlanmış ve kısıtlanmamış modelin hata kareler toplamını, “*m*” kısıt sayısını, “*n*” modele dahil edilen gözlem sayısını ve “*k*” ise modeldeki parametre sayısını ifade etmektedir. F test değerinin kritik değerden ($F(m, n-k)$) büyük olması, sıfır hipotezinin reddini gerektirirken bu durum iki değişken arasında nedenselliğin varlığını göstermektedir.

3.3.4. Koentegrasyon Testleri

Durağan olmayan iki ya da daha fazla seri arasındaki uzun dönem ilişki koentegrasyon testi ile analiz edilmektedir. Her serinin birim-kök testleri yoluyla rassal bir trende sahip oldukları ve bu seriler durağan değilse farkları alınarak aynı seviyede durağan hale getirildikten sonra uzun dönemli ilişki Engle-Granger (1987) ve Johansen ve Juselius (1990) koentegrasyon testi uygulanarak incelenebilir. Durağan olmayan fakat aynı düzeyde entegre olan serilerin doğrusal bileşimleri durağan olduğu takdirde formel Granger nedensellik testleri ile bulunan nedensellik bulguları sahte olabilir. Bu nedenle, seriler arasında uzun dönemli ilişkinin varlığını ortaya koyan koentegrasyon testleri yapılmalıdır (Barışık-Demircioğlu; 2006, 71-84).

Çalışmada Birincil Fazla ve Kamu Borç Stoku değişkenlerinin birbirleriyle olan ilişkileri Johansen Koentegrasyon Analizi (1991) ile test edilmiştir. Bu analizde Trace ve Maximum Eigenvalue olmak üzere koentegrasyon vektörünün sayısını tanımlayan iki istatistik ileri sürülmektedir. Seriler arasında koentegrasyonun olmadığını ifade eden ($r=0$) sıfır hipotezine karşılık, analize dahil edilen değişkenlerin en çok bir eksiği kadar koentegrasyon olabilir, alternatif hipotezi test edilmektedir. Test değerlerinin kritik değerlerden büyük çıkması, sıfır hipotezinin reddini gerektirirken, bu durum, seriler arasında koentegrasyon vardır şeklinde yorumlanmaktadır (Johansen; 1991, 1551-1580).

3.3.5. VAR Analizi Bulguları

Maliye politikasının sürdürülebilir olup olmadığına ilişkin yapılan analizde, ilk aşamada aşağıdaki Vektör Otoregresif Regresyon tahminleri elde edilmiştir;

Tablo 2: Vektör Otoregresif Regresyon Tahminleri

Vector Autoregression Estimates			
	ΔY	s_t	d_t
$\Delta Y (-1)$	1,0151 (0,1476) [6,8782]	0,0053 (0,0256) [0,2090]	-0,0033 (0,1135) [-0,0289]
$\Delta Y (-2)$	-0,3382 (0,1522) [-2,2219]	0,0095 (0,0264) [0,3599]	-0,0562 (0,1170) [-0,4798]
$s_t (-1)$	-2,7326 (1,3511) [-2,0224]	0,4747 (0,2340) [2,0291]	2,2496 (1,0389) [2,1652]
$s_t (-2)$	2,7472 (1,5267) [1,7993]	0,1113 (0,2644) [0,4209]	-0,5854 (1,1740) [-0,4986]
$d_t (-1)$	0,7686 (0,3380) [2,2739]	0,0156 (0,0585) [0,2666]	0,4105 (0,2599) [1,5794]
$d_t (-2)$	-1,2898 (0,3095) [-4,1673]	0,0619 (0,0536) [1,1555]	0,1182 (0,2380) [0,4965]
C	0,3220 (0,1389) [2,3179]	-0,0185 (0,0241) [-0,7701]	0,1433 (0,1068) [1,3410]
R-squared	0,8655	0,7073	0,7597
Adj. R-squared	0,8230	0,6149	0,6838
Sum sq. resids	0,2450	0,0073	0,1449
S.E. equation	0,1136	0,0197	0,0873
F-statistic	20,3687	7,6520	10,0106
Log likelihood	23,7474	69,3400	30,5785
Akaike AIC	-1,2883	-4,7954	-1,8137
Schwarz SC	-0,9495	-4,4567	-1,4750
Mean dependent	0,5659	0,0227	0,2886
S.D. dependent	0,2699	0,0317	0,1553

* ΔY ; GSMH büyüme oranı, s_t ; birincil fazla/GSMH oranı, d_t ; borç/GSMH oranı, (); standart sapmalar, []; t-istatistiklerini ifade etmektedir.

Maliye politikasının sürdürülebilirliğine ilişkin göstergeler, bir başka ifadeyle Borç/GSMH oranının (d_t) gecikmeli değerlerinin cari Birincil Fazla (s_t) üzerine etkileri, Tablo 2'nin ilk bölümünün ikinci sütununda ($d_t (-1) \rightarrow s_t$ ve $d_t (-2) \rightarrow s_t$) izlenebilmektedir. Borç/GSMH oranının bir ve iki gecikmeli değişkenleri için katsayı tahminleri sırasıyla 0,0156 ve 0,0619 olarak elde edilmiştir. Buna göre, herhangi bir şokun oluşmaması durumunda, bu periyotta Borç/GSMH oranındaki %1'lik artışın, bir sonraki periyotta Birincil Fazla/GSMH oranını %0.156 arttıracakı beklenebilecektir. Dolayısıyla, iktisadi olarak beklenen duruma uygun sonuçlara ulaşılmıştır: Kamu Borcundaki artışa karşılık, mali irade bu duruma Birincil Fazlayı artırarak tepki verebilecektir.

Tablo 3: VAR Modeli İçin Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

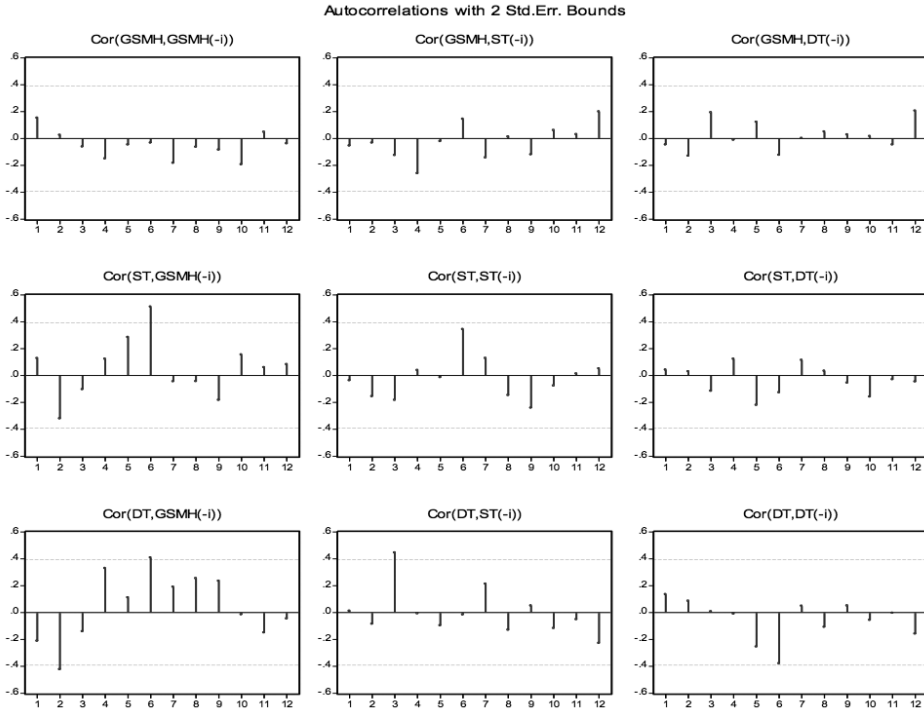
Lag	LR	FPE	AIC	SC	HQ
1	47,2169	7.06e-08	-7,9633	-7,3708*	-7,8143
2	12,8846	7.25e-08	-7,9860	-6,9492	-7,7252
3	12,7902	6.72e-08	-8,1872	-6,7062	-7,8147
4	17,8785*	3.21e-08*	-9,1925	-7,2671	-8,7082
5	8,5109	3.53e-08	-9,6257*	-7,2560	-9,0297*

* Kriter tarafından seçilen gecikme sıralaması

Not: AIC; Akaike Bilgi Kriterini, SC; Schwarz Bilgi Kriterini, HQ; Hannan-Quinn Bilgi Kriterini, FPE; Final Prediction Error kriterini, LR; LR test istatistiğini ifade etmektedir.

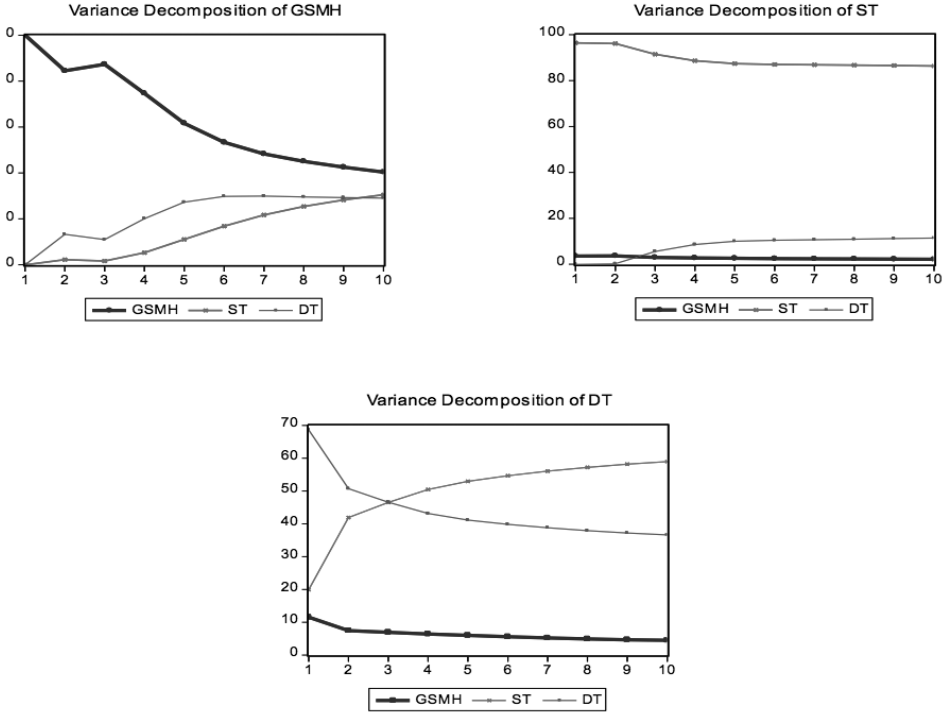
Yukarıdaki tablo, VAR modeli için gecikme uzunluklarının seçimine ilişkin kriterlerin sonuçlarını göstermektedir. İki kriter (LR ve FPE) 4 gecikme uzunluğunu, iki kriter (AIC ve HQ) 5 gecikme uzunluğunu, bir kriter ise (SC) 1 gecikme uzunluğunu seçmiştir. Bu çalışmada, yıllık verilerin kullanımına bağlı olarak sınırlı örneklem ile çalışılmaktadır. Bu nedenle gecikme uzunluğu seçimi Schwarz kriterine göre yapılmıştır.

Grafik 1: Değişkenlerin Correlogram Grafikleri



Grafik 1, GSMH büyüme oranı (ΔY), Birincil Fazla/GSMH oranı (s_t) ve Borç/GSMH oranı (d_t) değişkenlerinin correlogramlarını göstermektedir. Grafiklerde yer alan değerlerin güven sınırları dışına taşmaması, değişkenler arasında otokorelasyonun olmadığı anlamını taşımaktadır. Grafik 1 dikkate alındığında (d_t, s_t) correlogramının üçüncü periyodu dışında güven sınırının dışına taşma olmadığı ve bu taşma tekrarlanmadığı için iki değişken arasında otokorelasyonun olmadığı kabul edilebilecektir.

Grafik 2: Değişkenlerin Varyans Ayrıştırması Grafikleri



Grafik 2, GSMH büyüme oranı (ΔY), Birincil Fazla/GSMH oranı (s_t) ve Borç/GSMH oranı (d_t) değişkenlerinin varyans ayrıştırmasını ifade etmektedir. Grafığe göre, Birincil Fazla/GSMH oranındaki değişimlerin büyük ölçüde kendisi tarafından açıklandığı (%96.37), ancak bu açıklama oranının dönemler ilerledikçe düştüğü (%96.37→86.37), buna karşın, Borç/GSMH oranının Birincil Fazladaki değişimleri etkileme gücünün arttığı (%0→11.45) görülmektedir. Borç/GSMH oranı değişimlerinin açıklayıcılarına bakıldığında ise Birincil Fazla değişimi açıklayıcılarına göre farklılık olduğu izlenmektedir. Borç/GSMH oranı açıklayıcıları, ilk dönemde GSMH büyüme oranı %11, birincil fazla %20 ve kendisi %69 şeklindedir. İlerleyen dönemlerde Birincil Fazlanın, Borcu etkileme oranı %58'lere kadar çıkarken, Borcun kendisini etkileme oranı ise %36'lara kadar düşmektedir. Bu sonuçlara göre; Birincil Fazladan Borç/GSMH oranına doğru bir nedenselliğin varlığı düşünülebilir. Bu bağlamda Granger nedenselliğine ilişkin sonuçlar aşağıdaki gibi elde edilmiştir.

Tablo 4: Granger Nedensellik Testi Sonuçları

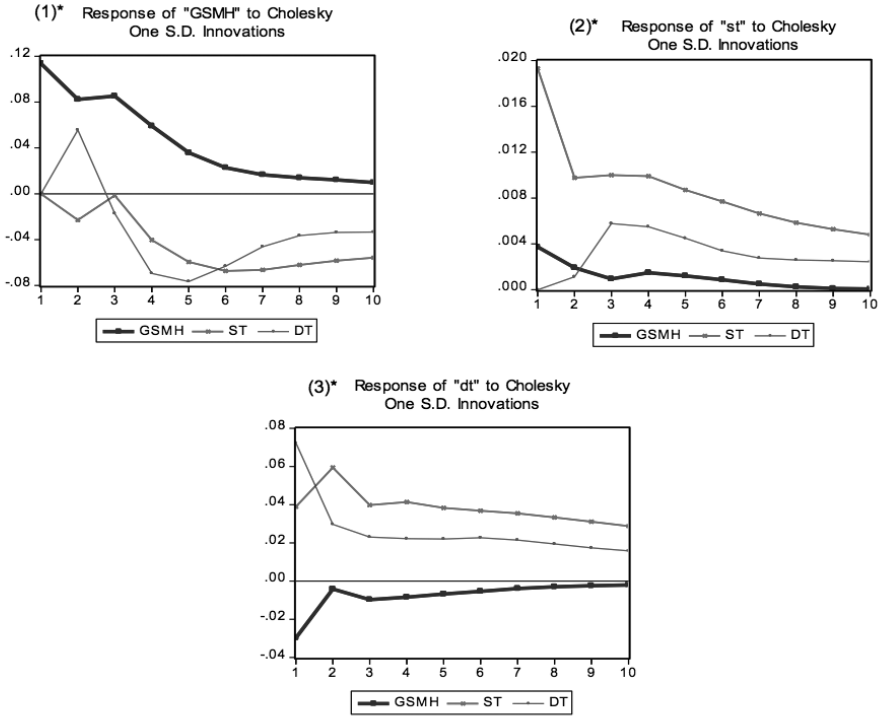
Pairwise Granger Nedensellik Testi			
Gecikme: 1			
Sıfır Hipotezi	Obs	F-Stat.	Prob.
Birincil Fazla, Borcun Granger Nedeni değildir.	27	5,9270	0,0227
Borç, Birincil Fazlanın Granger Nedeni değildir.		1,7451	0,1990

Tablo 4, varyans ayrıştırması bulgularını destekler niteliktedir. “Birincil Fazla, Borcun Granger Nedeni değildir” sıfır hipotezi reddedilmelidir, dolayısıyla Kamu Borundaki, değişiminin Birincil Fazladaki değişimden etkilendiği yorumu yapılabilir. Bununla birlikte, gecikme düzeyinin “1” seçilmesi durumunda, Kamu Borcundan Birincil Fazlaya doğru bir nedensellik bulunamamıştır.

Mali iradenin fazla olan Kamu Borcuna tepkisi VAR ile analiz edilmiştir. Bu yöntemle; bir takım ekonomik şoklar sonucunda, uzun dönem dengесinden herhangi bir sapma meydana geldiğinde, mali değişkenlerin nasıl davrandığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Uzun dönem dengesine tekrar geri dönmesi genellikle bir miktar zaman aldığından değişkenlerin dinamik düzeltme sürecine tabi tutulması önem kazanmaktadır. Bu düzeltme mali sürdürülebilirliğin tanımlanması açısından son derece önemlidir. Mali iradelerin, Kamu Borç miktarındaki pozitif şoklara karşılık olarak Birincil Fazlayı yavaş yavaş arttırmaları durumunda, borç düzeyi denklığı sonunda tekrar istikrara kavuşacaktır ki bu da maliye politikasının sürdürülebilir olduğunu ifade edecektir. Kısa dönemli dinamik süreç çalışmasının bir avantajı da söz konusu denklığıne yapılacak düzeltme hızının, değişkenleri ne kadar bir sürede ortalama trend değerlerine döndürdüğünün anlaşılmasına yardımcı olmasıdır. Mali irade, doğru yönde harekete geçse bile, hareketin, dolayısıyla, önlemlerin hızlı ya da yavaş uygulamaya konulması mali sürdürülebilirliği belirsiz bir şekilde etkileyebilecektir. Ayrıca, uzun dönemli ilişki kavramından farklı olarak genellikle kısa dönemli düzeltme süreci için tasarlanmış bilinen bir ekonomik teorenin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Bu sebepten birçok kısa dönem dinamik çalışması ampirik tarzda (herhangi bir ekonomik teoriye dayanmayan) uygulanma ihtiyacı içerisinde. VAR modelleri, ekonomik değişkenler arasındaki dönemlerarası ilişkileri analiz edebilmek ve dışsal şokların içsel değişken-

ler üzerine zengin dinamik etkilerini irdeleyebilmek için avantaj sağlayan bir araç olarak kabul edilmektedir (Park-Kim; 2006, 1-24). Bu bağlamda, araştırmanın devamında, GSMH Büyüme Oranı (ΔY), Birincil Fazla/GSMH oranı (s_t) ve Borç/GSMH oranı (d_t) değişkenlerinden birinde oluşabilecek ekonomik şokun, diğer değişkenleri nasıl etkilediğini araştırmak için VAR analizi kapsamında etki-tepki fonksiyonları elde edilmiştir. Etki-tepki analizine ilişkin bulgular şu şekildedir:

Grafik 3: Değişkenlere İlişkin Etki-Tepki Analizi Bulguları



GSMH Büyüme Oranı, Birincil Fazla/GSMH oranı (s_t) ve Borç/GSMH oranı (d_t) değişkenlerinde oluşabilecek şoklara (etkilere) Birincil Fazlanın vereceği tepki Grafik 3 (2)'den incelenecek olursa, Borç değişkeninde oluşabilecek bir şoktan sonra üçüncü döneme kadar Birincil Fazla değişkeninin sapma gösterdiği ancak, bu noktadan itibaren sönümlenmeye geçtiği görülür.

Söz konusu gelişmenin, 2001 krizi ve sonrası konjonktürü yansıttığı ifade edilebilir; bu dönemde, Borç/GSMH oranının %29'dan %69 düzeyine çıktığı, aşırı derecede artan Kamu Borcuna karşılık Birincil Fazlanın aynı oranda arttırılıp yeteri kadar tepki verilemediği (s_t oranı %6'dan %7'ye çıkabilmiştir), Birincil Fazla/GSMH oranının, ancak krizden sonraki dönemde, kriz öncesi düzeyine ulaşabildiği görülür. Borç düzeyinin birden bire değişiklik göstermesi (şok) durumunda Borç düzeyinin kendisinin verdiği tepki ise Grafik 3 (3)'ten izlenebilir. Büyük bir şoktan sonra hemen izleyen periyottan itibaren sönümlenmeye geçen bir trend söz konusudur. Etki-tepki analizine ilişkin bulgular, Borç/GSMH ve Birincil Fazla/GSMH değişkenlerinde oluşabilecek aşırı artış ya da azalıştan sonra ortalama trend değerlerine dönme eğiliminde olduklarını göstermektedir. Dolayısıyla mali irade, Kamu Borç Stokundaki artışa karşılık olarak uyguladığı politikalar sonucunda, Birincil Fazlayı arttırabilme yeteneğine sahip gözükmektedir.

Çalışmada son olarak Borç/GSMH oranı ve Birincil Fazla/GSMH oranı değişkenlerinin birlikte hareket edebilirlik eğilimleri Johansen Koentegrasyon Analizi ile test edilmiştir. Koentegrasyon analizine ilişkin bulgular Tablo 5'tedir.

Tablo 5: Koentegrasyon Testi Bulguları

Trace Test					
	H_0	H_A	Test ist	0,05 kritik değ.	Prob*
$s_t - d_t$	$r = 0$	$r \geq 1$	15,6960	15,4947	0,0466**
	$r \leq 1$	$r \geq 2$	2,5509	3,8415	0,1102
Maximum Eigenvalue Test					
	H_0	H_A	Test ist	0,10 kritik değ.	Prob*
$s_t - d_t$	$r = 0$	$r = 1$	13,1451	12,2965	0,0746***
	$r \leq 1$	$r = 2$	2,5509	2,7055	0,1102
*MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values					
** 0.05 düzeyinde hipotezin reddini ifade etmektedir.					
*** 0.10 düzeyinde hipotezin reddini ifade etmektedir.					

Seriler arasında koentegrasyonun olmadığını ifade eden ($r=0$) sıfır hipotezine karşılık, analize dahil edilen değişkenlerin en çok bir eksiği kadar koentegrasyon olabilir alternatif hipotezini test eden Johansen koentegrasyon analizine göre test değerlerinin kritik değerlerden büyük çıkması, sıfır hipotezinin reddini gerektirirken, bu durum, seriler arasında koentegrasyon vardır şeklinde yorumlanmaktadır. Koentegrasyonun varlığına yönelik sonuçlar ise, Birincil Fazla ve Borç değişimlerinin birlikte hareket edebilme eğilimini açıklamaktadır. Dolayısıyla, maliye politikası sürdürülebilir olarak yorumlanabilecektir.

Bulgular, Trace testine göre %5 düzeyinde, Maximum Eigenvalue testine göre ise %10 düzeyinde Birincil Fazla ve Borç değişkenleri arasında koentegrasyonun varlığına işaret etmektedir. Sonuç olarak, söz konusu dönem ve veriler ışığında, maliye politikasının sürdürülebilir nitelikte olduğu ifade edilebilir.

SONUÇ

Türkiye’de, maliye politikalarının özellikle 2000 yılından sonra faiz dışı denge hedefi altında şekillendiği görülür. Söz konusu politikanın temellerinin, 1980 kararları, sonrasında makroekonomik parametrelerdeki sapmalar, kamu kesimi borçlanma gereğindeki artış, iç borçlanma yönlü politikalar ve politikanın sürdürülebilirlik tereddütlerinin ortaya çıkması döngüsü olduğu ifade edilebilecektir.

Maliye politikalarının sürdürülebilirliği, Borç/GSMH oranının artış eğilimine girmesi ve gelecekte bu artışın karşılanıp karşılanmayacağı ile ilişkilidir. Borç/GSMH oranının nasıl karşılanacağı da birincil dengenin durumu ile yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, bütçe kısıtının sağlanması önem kazanmaktadır. Çünkü, bütçe kısıtı teorisine göre; bütçe açığı varolmasına rağmen, birincil fazlalar açığı karşılayabilir nitelikteyse maliye politikaları sürdürülebilirdir sonucuna ulaşılabilir.

Çalışmada, maliye politikalarının sürdürülebilirliği, bütçe kısıtı değişkenleri bağlamında, VAR yöntemi ile analiz edilmiştir. Söz konusu yöntemin seçilmesinde, yöntemin, ekonomik değişkenler arasındaki dönemlerarası ilişkilerin analiz edilebilirliğini mümkün kılması ve dışsal şokların içsel

değişkenler üzerine dinamik etkileri irdeleyebilirliğini sağlaması önemli rol oynamıştır. Türkiye için yapılan testin sonucunda; varyans ayrıştırması verilerine göre; Birincil Fazla/GSMH oranındaki değişimlerin büyük ölçüde kendisi tarafından açıklandığı, ancak bu açıklama oranının dönemler ilerledikçe düştüğü, buna karşın Borç/GSMH oranının birincil fazladaki değişimleri etkileme gücünün arttığı saptanmıştır. Borç/GSMH oranı değişimlerinin açıklayıcılarına bakıldığında ise Birincil Fazla değişimi açıklayıcılarına göre farklılık olduğu izlenmektedir. İlerleyen dönemlerde Birincil Fazlanın, Borcu etkileme oranı artarken, Borcun kendisini etkileme oranı azalma eğilimine girmiştir. Bu sonuçlara göre Birincil Fazladan, Borç/GSMH oranına doğru bir nedenselliğin varlığı saptanmıştır. Daha açık bir ifade ile, Kamu Borcundaki değişimin, Birincil Dengedeki değişimden etkilendiği söylenebilir. VAR analizi içeriğindeki etki-tepki hesaplamaları sonucunda ise, Birincil Fazla, Borç/GSMH değişkenlerinde oluşabilecek şoklara Birincil Fazlanın vereceği tepki bulguları; Borç değişkeninde oluşabilecek bir şoktan sonra Birincil Fazlanın sapma gösterdiği, yani, artan Borca karşılık Birincil Fazlanın orantılı şekilde arttırılmadığı, dolayısı ile 2000 ve 2001 kriz dönemlerinde böyle bir tablonun ortaya çıktığı ifade edilebilecektir. Ancak, Güçlü Ekonomiye Geçiş ile birlikte Birincil Fazla/GSMH oranının kriz öncesi düzeye dönüşü saptanmıştır. Borç/GSMH ve Birincil Fazla/GSMH değişkenlerinde oluşabilecek aşırı artış veya azalıştan sonra bu değerler ortalama trend değerlerine dönme eğilimindedirler. Dolayısı ile mali irade, Kamu Borcundaki artışa karşılık uygulayacağı politika ile Birincil Fazlayı arttırabilme olanağına sahiptir. Daha açık bir ifade ile, bütçe kısıtı koşulu sağlanabilmektedir. Ayrıca, ana değişkenler arası koentegrasyonun varlığı araştırıldığında, Birincil Denge ile Borç değişkenlerinin koentegre oldukları saptanmıştır. Bu sonuca göre de, maliye politikaları, söz konusu dönem ve veriler açısından, sürdürülebilir olarak yorumlanmıştır.

NOTLAR:

(1) VAR modelleri herhangi bir zaman noktasında, zamana bağlı serilerin tahminini sağlayan model olarak tanımlanabilir. İstatistiksel olarak güçlü bir yöntemdir. Vektör otoregresif modelleme tekniği ilk olarak Sims (1980) tarafından yapısal eşanlı denklem sistemlerinin teorik sebeplere dayalı kısıtlarını göz ardı edebilecek bir yaklaşım olarak ortaya atılmıştır. (bkz. Yurtoğlu, 2005: 58-59).

(2) Örneğin x, y 'yi etkiliyorsa ve aynı zamanda y de x 'i etkiliyorsa, "iki değişken arasında simetrik ilişki vardır" denir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AHMED, Shangil-John H. Rogers. (1995), "Government Budget Deficits and Trade Deficits Are Present Value Constraints Satisfied in Long-Term Data?", **Journal of Monetary Economics** 36, May, 351-374.

- AKYAZI, Haydar-Seyfettin Artan. (2004) "Türkiye'de Enflasyon – Enflasyon Belirsizliği İlişkisi ve Enflasyon Hedeflemesinin Enflasyon Belirsizliğini Azaltmadaki Rolü", **Bankacılar Dergisi**, Sayı. 48, 3-17.

- BARIŞIK, Salih-Elmas Demircioğlu. (2006), "Türkiye'de Döviz Kuru Rejimi, Konvertibilite, İhracat-İthalat İlişkisi (1980-2001)", **ZKÜ Sosyalbilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, 71-84.

- BLEJER, Mario I.-Andrienne Cheasty. (1992), "How to Measure The Fiscal Deficit", **Finance & Development**, Vol. 29, N. 3, Sept., (çev. Hüseyin ŞEN (1999), Maliye Dergisi, Sayı 131, Ağustos), 141-147.

- BOHN, Henning. (2004), "The Sustainability of Fiscal Policy in the United States", **CESifo Working Paper**, no. 1446, 1-39.

- BOHN, Henning. (1998), "The Behavior of U.S. Public Debt And Deficits", **The Quarterly Journal of Economics**, Aug., 949-963.

- CHALK, Nigel-Richard Hemming. (2000), **Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice**, IMF Working Paper, 1-10.

- EGELİ, Haluk. (2007), **Bütçe Politikası (Ders Notları)** , İlkem Ofset, İzmir, 85-87.
- GRANGER, Clive W.J. (1969), “Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods”, **Econometrica**, Vol. 37, No. 3, Aug.,424-438.
- GREINER, Alfred-Uwe Koeller-Willi Semmler. (2006), “Testing the Sustainability of German Fiscal Policy: Evidence for the Periot 1960-2003”, **Empirica**, 33, 127-140.
- GÜNAYDIN, Emek. (2003), “Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Turkey”, **Hazine Dergisi**, Sayı 16, 1-14.
- HAKKIO Craig S.-Mark Rush. (1991), “Is The Budget Deficit “Too Large”?”, **Economic Inquiry**, July, 29, 3, 429-445.
- JOHANSEN, Soren. (1991), “Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models”, **Econometrica**, Vol. 59(6), 1551-1580.
- MAKRYDAKIS, Stelios-Elias Tzavalis-Athanassios Balfoussias. (1999), “Policy Regime Changes and the Long-run Sustainability of Fiscal Policy: an Application to Greece”, **Economic Modelling**, 16, 71-86.
- MARTIN, Gael M. (2000), “US Deficit Sustainability: A New Approach Based On Multiple Endogenous Breaks”, **Jounal of Applied Econometrics**, 15, 83-105.
- ÖZGEN, Ferhat B.-Bülent Güloğlu. (2004), “Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniği ile Analizi”, **METU Studies in Development**, Vol.31., 93-114.
- ÖZMEN, Erdal-Ç.İzgi Koğar. (1998), “Sustainability of Budget Deficits in Turkey with a Structural Shift”, **METU Studies in Development**, 25 (1), 107-127.
- PARK, Ki-Baeg-Weoocheol Kim. (2006), “Fiscal Sustainability Test: the Short-Run Dynamic Effects of Debt Changes on the Primary Budget Surplus”, **Korea Institute of Public Finance**, 1-24.

- POLITO, Vito-Mike Wickens. (2005), “Measuring Fiscal Sustainability”, **Centre for Economic Policy Research**, Discussion Paper No. 5312, October, 1-53.
- QUINTOS, Carmela E. (1995), “Sustainability of the Deficit Process with Structural Shifts”, **Journal of Business & Economic Statistics**, Vol. 13, N. 4, Oct.,409-417.
- TARI, Recep-Hilal Bozkurt. (2006), “Türkiye’de İstikrarsız Büyümenin VAR Modelleri ile Analizi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Sayı. 4, 12-28.
- TREHAN, Brahat-Carl Walsh. (1988), “Common Trends, The Government’s Budget Constraint, and Revenue Smoothing”, **Journal of Economic Dynamics and Control**, 12, Jan., 425-444.
- TREHAN, Brahat-Carl Walsh. (1991), “Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits”, **Journal of Money, Credit and Banking**, Vol. 23, N. 2, May, 206-223.
- UCTUM, Merih-Michael Wickens. (2000), Dept And Deficit Ceilings, And Sustainability of Fiscal Polices: an Intertemporal Analysis, **Oxford Bulletin of Economics and Istatistics**, 62, 2, 197-222.
- YURTOĞLU, Hasan. (2005), Yapay Sınır Ağları Metodolojisi İle Öngörü Modellemesi: Bazı Makroekonomik Değişkenler İçin Türkiye Örneği, DPT Uzmanlık Tezi, Ekonomik Modeller Ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Şubat, 58-59.

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
55. Seri / Yıl 2011-[1]

**ASSOCIATION DE LA
TURQUIE A L'UNION
EUROPEENNE EN TANT
QU'UN MOYEN PRIVILEGIE:
ASPECT HISTORIQUE ET
JURIDIQUE**

Yrd. Doç. Dr. Ramazan KILIÇ

Adnan Menderes Üniversitesi
Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZ

En başından beri Türkiye Avrupa entegrasyonuna büyük önem vermiştir. Bu doğrultuda, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile kuruluşundan çok kısa bir süre sonra ilişki kurmuştur. İki taraf arasında yapılan pazarlıklar nihai hedef olarak Türkiye'nin tam üyeliğini öngören 1963 tarihli Ankara ortaklık anlaşmasının imzalanması ile sonuçlanmıştır. Tam üyeliğin öngörülmesi ortaklık anlaşmasının kendine özgü yanı olarak ortaya çıkar. Çünkü Topluluk bundan sonra imzaladığı hiçbir ortaklık anlaşmasında böyle bir taahhüt altına girmemiştir. Ankara anlaşmasının ilk hedefi Topluluk ile Türkiye arasında gümrük birliğini gerçekleştirmektir. Gümrük birliği günümüzde de iki taraf arasındaki somut ve önemli bir konudur. Çalışmada, pek te alışık olunmayan şekilde gerçekleştirilen gümrük birliğini öngören ortaklık anlaşması tarihi ve hukuki açıdan incelenecek ve gümrük birliğine giden süreç ortaya konacaktır.

Anahtar kelimeler: Gümrük birliği, Ankara anlaşması, Türkiye, Avrupa Birliği

THE ASSOCIATION BETWEEN TURKEY AND EUROPEAN UNION AS A PRIVILEGE

A Historical and Legal Approach

ABSTRACT

From the beginning Turkey emphasized integration with Europe. In this vein, she attempted to build relations with European Economic Union since the establishment of this union. The negotiations ended with the Ankara Association Agreement of 1963 acknowledging the final goal of membership. The acknowledgment of the membership is the peculiar feature of the association agreement. The Union has never before undertaken this kind of a covenant. The first goal of the Ankara Agreement is the realization of Customs Union between the Union and Turkey. Customs Union is a remarkable subject matter between the two parties. This association agreement leading a fairly unusual establishment of the customs union is investigated from a legal and historical view and the course of the customs union is set forth.

Key Words: Customs Union, Ankara Agreement, Turkey, European Union.

ASSOCIATION DE LA TURQUIE A L'UNION EUROPEENNE EN TANT QU'UN MOYEN PRIVILEGIE

Aspect Historique et Juridique

La Turquie est l'un des pays avec lesquels la Communauté a signé un accord d'association qui prévoit la mise en place d'une union douanière¹. La pratique communautaire montre que trois autres accords d'association douanière ont été conclus avec des pays européens². En effet, on trouve les accords conclus avec la Grèce en 1961, avec Malte en 1971 et Chypre en 1973, dont l'objectif est l'établissement d'une union douanière.

Prévoyant la création d'une union douanière, ces accords d'association ont le contenu le plus ambitieux qui soit, d'autant que leur contenu ne se limite pas à l'instauration d'une union douanière. Une telle union ne peut en effet être réalisé avec la Communauté que si les parties contractantes procèdent à un rapprochement important de leurs réglementations en matière d'agriculture, de commerce extérieur et de concurrence. C'est donc une union douanière complétée par un début d'union économique³.

Les négociations entre la Turquie et la Communauté Economique Européenne se sont conclues par l'Accord d'Association d'Ankara de 1963. L'objectif primordial de cet accord d'Ankara était l'établissement progressif d'une union douanière entre la Turquie et la Communauté économique européenne (I). Mais à l'heure où le droit communautaire connaît de profonds changements qui se traduit par l'émergence d'une « nouvelle gouvernance en matière douanière » qui passe notamment par la mise en place d'un « contrôle douanier partenarial »⁴, il importe de s'interroger sur la manière dont fonctionne l'union douanière liant la Turquie à l'Union européenne (II).

1 Traité Instituant la Communauté Européenne, La documentation Française, Edition 1998, p.205.

2 KALEAGASI Bahadir, « Le défi européen », in « La Turquie en mouvement », VANER Semih, AKAGUL Deniz, KALEAGASI Bahadir, Collection du CERI, Bruxelles, 1995, p.108.

3 LYCOURGOS Constantinos, « L'Association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et des pays tiers », PUF, Paris, 1994, p.16.

4 JEANNARD Sébastien, Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France, LGDJ, Bibliothèque des thèses de finances et de fiscalité, 2011, Tome 52, pp. 129-146.

I. L'ACCORD D'ASSOCIATION D'ANKARA

Après la Grèce, la Turquie a déposé une demande d'adhésion à la Communauté européenne dès 1959. La candidature grecque n'était pas la seule raison de la demande turque. Pourtant, comme l'a avoué le Ministre des affaires étrangères de l'époque, elle a joué un rôle important⁵. Par delà cet effet de mimétisme, les motifs économiques ont également été décisifs⁶. Le commerce extérieur turc était déjà fortement impacté par les produits en provenance de la Communauté, marchandises se vendant de plus en plus facilement en raison de l'abaissement progressif des droits de douane pesant sur les produits entrant ou sortant de la Communauté. Dans ce contexte, la Turquie ne pouvait envisager qu'approfondir ses relations économiques avec les pays de la CEE qui étaient en pleine croissance. Elle espérait ainsi faciliter l'accès de ses produits aux marchés de l'Europe occidentale en bénéficiant d'un régime préférentiel. L'autre avantage escompté de cette demande était une assistance financière internationale indirecte⁷. Le gouvernement de l'époque a, en effet, lancé une politique d'industrialisation et de croissance passant par une ouverture des marchés économiques. Dans ce cadre, les industries nationales devaient être garanties d'une arrivée régulière de crédits et d'un afflux de devises grâce aux exportations. On peut affirmer que ce processus d'intégration orientait l'ensemble des perspectives de développement économique de la Turquie. La demande d'association douanière était donc conçue comme le corollaire d'un système politique et administratif à vocation européenne.

Cette demande d'association à la Communauté Economique Européenne (CEE) a reçu un écho favorable. La Turquie a alors signé le 12 septembre 1963 l'accord d'association à Ankara⁸ qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964. Cet accord, créant une association douanière entre la CEE et la Turquie, est le premier acte fondant le rapprochement entre les deux parties. De manière tout à fait traditionnelle⁹, l'accord a créé ses propres institutions qui sont restées en activité jusqu'à ce que ses objectifs aient été réalisés.

5 KARLUK Rıdvan S., *Avrupa Birliği ve Türkiye* 5. baskı, Beta yayınlari, 1998, Istanbul, p.367.

6 KALEGASI Bahadır, op. cit. p.106.

7 KALEGASI Bahadır, op. cit. p.106.

8 Journal Officiel des Communauté Européenne (JOCE), n°217, 29 décembre 1964.

9 JEANNARD Sébastien, *Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France*, LGDJ, Bibliothèque des thèses de finances et de fiscalité, 2011, Tome 52, pp. 51-64.

A) Les institutions de l'association douanière

Les pays associés, comme la Turquie, ne peuvent pas participer aux institutions de la Communauté. Toutes les associations possèdent des institutions propres qui se caractérisent par une autonomie de fonctionnement. L'association CEE-Turquie ne fait pas exception à cette règle.

1. Le Conseil d'Association

L'accord d'Ankara est un accord qui fixe seulement le cadre général des objectifs. Par ailleurs, et en vertu de l'article 23 du traité d'Ankara, « *le Conseil d'association est composé d'une part des membres des gouvernements des Etats membres, du Conseil, et de la Commission de la Communauté, et d'autre part de membres du Gouvernement Turc. [...] Le Conseil d'association se prononce à l'unanimité* ». Cette composition, qui mettait en place deux délégations, celle de la Communauté et celle de la Turquie, ainsi que la prise de décision à l'unanimité, constituaient des handicaps importants au fonctionnement de l'association. Cette forme de prise de décision obligeait la Communauté à obtenir une position commune, qui était celle de tous ses représentants au sein du Conseil¹⁰.

La présidence du Conseil d'association était exercée à tour de rôle pour une durée de six mois par un représentant de la Communauté et de la Turquie. Le Conseil d'association pouvait se réunir soit au niveau des ministres, soit à celui des ambassadeurs exerçant dans ce cas toutes les fonctions des membres titulaires du Conseil. L'accord d'association rendait toutefois obligatoire, selon les cas, la tenue d'une ou deux réunions annuelles au niveau ministériel, pour maintenir le caractère politique de l'institution. Pour autant, ces décisions n'étaient pas sans force contraignante. En 1990, la Cour de Justice des Communautés Européennes a reconnu, pour la première fois, dans son arrêt « *Sevince* », que les décisions du Conseil d'association pouvaient être directement applicables dans le droit interne des Etats membres de la Communauté¹¹. Ainsi, la Cour de justice a remédié à l'une des carences institutionnelles de l'accord d'Ankara, qui contribuait à son inefficacité. Alors que l'accord d'Ankara avait pour objectif la réalisation d'une union douanière et l'intégration progressive de l'économie de la

¹⁰ ELMAS Hasan Basri, Une relation ambiguë, Syllepse, 1998, Paris, p.117.

¹¹ ELMAS Hasan Basri, op. cit, p.118.

Turquie à la Communauté en vue de préparer l'adhésion.

2. La Commission d'Association

Elle a été constituée en 1964 par la décision n°3/64 du Conseil d'association. C'est une institution subsidiaire et symbolique. Elle est composée de représentants permanents des Etats membres de la Communauté et de la Turquie, de fonctionnaires du Conseil et de la Commission de la Communauté européenne. La création, la composition, la mission et les règles de fonctionnement sont déterminées par le Conseil d'association. La Commission d'association est chargée de préparer les délibérations du Conseil et d'étudier toute question dont le Conseil lui aura confié l'examen. Elle est composée sur une base numérique paritaire de membres désignés par le Parlement Européen et de membres désignés par la Grande Assemblée Nationale de Turquie.

Elle devrait se réunir normalement une fois par mois et assurer la continuité de coopération nécessaire au bon fonctionnement de l'association. Pourtant depuis 1978, la Commission d'association a rencontré des difficultés graves comme le Conseil d'association et elle ne s'est réuni que très rarement.

3. La Commission Parlementaire Mixte

La Commission Parlementaire Mixte a été constituée par la décision du Conseil d'association du 17 septembre 1965. Elle avait pour tâche de contrôler les travaux du Conseil d'association, sur lesquelles elle prenait position. Elle avait également pour mission d'examiner les questions relatives à l'application de l'accord d'association, et être saisie par le Parlement Européen ou par la Grande Assemblée Nationale de Turquie. Elle pouvait présenter des recommandations au Parlement Européen et à la Grande Assemblée Nationale de Turquie, sachant que ces propositions nécessitaient à la fois l'accord par majorité des membres de la délégation du Parlement Européen et celui des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Le seul moyen de contrôle dont elle disposait en principe résidait dans la publication d'un rapport annuel d'activité que le Conseil d'association devait lui présenter. Ses moyens d'action étaient donc limités.

B) Les objectifs de l'Accord d'Ankara

L'accord d'Ankara fixait deux grands objectifs : d'une part l'établissement progressif d'une union douanière et, d'autre part, la préparation d'une éventuelle adhésion de la Turquie à la Communauté. L'article 2 de l'accord précise à cet égard que : *« l'accord a pour objet de promouvoir le renforcement continu et l'équilibre des relations commerciales et économiques entre les parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc ».*

Il est évident que la mise en place d'une union douanière entre la Communauté Européenne et un Etat en développement comme la Turquie, comporte pour l'économie de ce dernier des dangers considérables. Ces dangers tiennent principalement au fait que la libération des échanges commerciaux permet aux produits communautaires de concurrencer sur leur propre marché les produits de l'Etat associé, pour la plupart moins compétitifs. C'est la raison pour laquelle l'accord a prévu une réalisation progressive de l'union douanière : une phase préparatoire, une phase transitoire, et une phase définitive.

1. La Phase Préparatoire (1964-1972) et le Protocole Provisoire

Pendant la phase préparatoire, la Communauté a ouvert en partie son marché aux produits de son associé, alors que la Turquie a maintenu la grande majorité des protections douanières. Donc cette période se caractérise par l'absence de réciprocité des obligations. Il s'agit d'une période d'attente devant donner le temps au pays associé, largement protégé contre la concurrence communautaire, d'atteindre un niveau économique suffisant pour affronter le début de la mise en place de l'union douanière¹².

Pourtant, les mesures, qui sont envisagées pendant la phase préparatoire pour que la Turquie soit préparée à la phase définitive, se limitent en fait à de simples facilités commerciales et financières mais loin d'atteindre le niveau d'une préparation économique. Les engagements financiers et commerciaux de la Communauté n'ont pu assurer qu'à la Turquie le maintien des recettes de ses principaux produits d'exportations (tabac, raisins sec, figues

¹² LYCOURGOS Constantinos, op. cit. p :157-198.

sèches, et noisette) dont les possibilités d'expansion apparaissent d'ailleurs très limitées en raison de l'inélasticité relative de la demande extérieure¹³.

Le contenu de la phase préparatoire est défini par le Protocole provisoire et le protocole financier. Par conséquent elle s'est située sur le plan commercial et sur le plan financier. La Communauté s'est engagée à accorder à la Turquie une aide financière et des avantages commerciaux, sous forme de contingents tarifaires nationaux annuels pour les principaux produits d'exportations turques. Concrètement, cela signifie que la Communauté a déjà commencé à supprimer les droits de douanes concernant son associé. Par contre la Turquie n'a aucun engagement de délai concerné. Elle doit seulement faire un effort pour que son économie soit prête pour la phase transitoire et pour le début de l'union douanière. Ces contingents tarifaires ont recouvert au départ un montant égal à la quasi-totalité des exportations de ces produits vers la Communauté. En décembre 1967, la CEE a décidé d'accorder de nouvelles facilités commerciales pour une autre série de produits tels que le poisson, le vin, les oranges, les mandarines, les tissus, etc. L'ensemble de ces produits couvrait environ 5% du total des exportations turques. Sur le plan financier, la Communauté a accordé une aide de 175 millions d'écu, sous forme de prêts avec des taux d'intérêts réduits de 3% et 4,5% par an pour une durée de 20 à 30 ans. Cette somme allait s'engager au cours des cinq années suivantes l'entrée en vigueur de l'accord. Cette assistance financière prend la forme de prêts pour des projets d'investissements. Elle n'a pas donc pour objectif de contribuer directement à l'allègement du déséquilibre de la balance des paiements de la Turquie¹⁴, qui atteignait 150 millions de dollars. Une aide de 175 millions d'Ecu restait très symbolique pour la Turquie par rapport au déficit et aux besoins financiers excessifs.

La phase préparatoire devait durer cinq ans, mais elle a été prolongée jusqu'en 1972. Finalement, elle a duré huit ans. Cette phase a permis l'accroissement des échanges commerciaux¹⁵. Avant la signature de l'accord, la part des six dans le volume du commerce extérieur turc s'élevait à 30,8%, accusant une tendance à la baisse, mais elle connaît une forte croissance durant la phase préparatoire jusqu'à atteindre 40,6% en 1972. Comme

13 DUBOIS André, *L'association de la Turquie au marché commun, Aspect économique de l'accord d'Ankara*, Revue du Marché Commun n°:66, 1964, p.69.

14 DUBOIS André, op. cit. p.70

15 ELMAS Hasan Basri, op. cit. p.98-99.

prévu, les facilités, octroyées à la Turquie, ont permis l'accroissement des exportations des principaux produits concernés vers la Communauté. Les exportations vers la Communauté vont passer de 156,8 millions de dollars à 347 millions en 1972, en réalisant 12,7% de progression annuelle. Tandis que l'ensemble des exportations s'élevait à 885 millions de dollars en 1972, enregistrant ainsi une augmentation de 90,8% par rapport à l'année 1965. La part de la CEE dans les exportations turques est passée de 33,6% en 1965, à 39,2% en 1972. D'autre part, les importations en provenance de la Communauté ont connu un accroissement supérieur qu'aux exportations, suivant une progression annuelle de 23,2%, et sont ainsi passer de 162,9 millions de dollars en 1965 à 652,5 millions en 1972, soit une augmentation de 300,5% par rapport à l'année 1965. La part de la CEE dans les importations turques a atteint 47,8% en 1972, au lieu de 28,9% en 1965.

Le déficit de la balance des paiements a été compensé grâce à un événement extérieur. C'est à dire même s'il n'était prévu, ni dans les protocoles provisoires, ni financiers, durant cette phase, beaucoup de travailleurs turcs sont arrivés en Europe, notamment en République Fédérale d'Allemagne avec la signature des accords bilatéraux. Le nombre de travailleurs turcs s'est élevé à 605.758 personnes. Ils ont joué un rôle très important sur le financement du déficit de la balance des paiements pendant cette période, si bien que ces sources sont plus significatives que celles qui proviennent des avantages commerciaux accordés et l'aide financière. Parce que d'après les chiffres du ministère des finances, une somme de 740 millions de dollars auraient été envoyée par les travailleurs turcs en 1972.

En dépit de l'augmentation des échanges commerciaux, les mesures et les résultats de la phase préparatoire sont loin d'être une solide préparation de l'économie turque à l'intégration avec l'union douanière, prévue dans la phase ultérieure.

2. La Phase Transitoire (1973-1995) et le Protocole Additionnel

Le passage de la période préparatoire à la phase transitoire ne s'est pas fait automatiquement. Il a fallu attendre la décision du Conseil d'association qui devait juger de la situation économique de la Turquie et dire si cette dernière était prête ou non pour le démarrage de la réalisation de l'union douanière.

Pourtant, le 16 mai 1967, la Turquie, sans attendre la fin de la quatrième année, a demandé que les négociations soient entamées en vue du passage à la phase transitoire de l'association. Malgré la situation de l'économie de la Turquie, la Communauté a accepté de commencer les négociations de passage à la phase transitoire. Ces négociations ont abouti le 23 novembre 1970 à la signature du protocole additionnel qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973. Ce protocole prévoyait essentiellement pour les produits industriels, la mise en place d'une union douanière en 12 ans en principe, et en 22 ans pour les produits considérés sensibles, le régime préférentiel (pas l'union douanière) pour les produits agricoles. Il envisageait également le rapprochement des politiques économiques et la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs turcs. Une union douanière serait établie entre ces deux parties à l'issue de ce processus graduel d'intégration, et s'ouvrirait alors la phase finale de l'association menant à une adhésion à part entière de la Turquie à la Communauté¹⁶.

Finalement, la Turquie a demandé au Conseil d'association de commencer les négociations en vue de la phase transitoire deux ans plutôt que prévu (le 16 mai 1967). Malgré la situation de l'économie de la Turquie, la Communauté a accepté de commencer les négociations de passage à la phase transitoire. Ces négociations ont abouti le 23 novembre 1970 à la signature du protocole additionnel qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973. Grâce à un accord intérimaire¹⁷ signé le 27 juillet 1971 et fondé sur l'article 113 du traité CEE, les principales dispositions commerciales du protocole additionnel ont pu être s'appliquer dès le 1^{er} septembre 1971¹⁸.

Ce protocole prévoyait essentiellement pour les produits industriels, la mise en place d'une union douanière en 12 ans, et pour les produits considérés sensibles, le régime préférentiel (pas l'union douanière) pour les produits agricoles en 22 ans. Il envisageait également le rapprochement des politiques économiques et la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs turcs. Une union douanière serait établie entre ces deux parties à l'issue de ce processus graduel d'intégration, et s'ouvrirait alors la phase finale de l'association menant à une adhésion à part entière de la Turquie

16 KALEAGASI Bahadir, op. cit. p.110.

17 JOCE, n° L130, 16 juin 1971.

18 LYCOURGOS Constantinou, op. cit. p.30.

à la Communauté¹⁹.

En raison de la division au sein des institutions turques compétentes²⁰, la Turquie n'a pas pu obtenir les avantages qu'elle espérait. Ce protocole a été signé plus pour des raisons politiques qu'économiques.

3. La Phase Définitive : l'Union Douanière

Le 8 novembre 1993, les négociations ont été engagées afin d'aboutir à l'union douanière. En pratique, il s'agissait de parvenir, d'ici fin 1995, à la libre circulation des marchandises, l'harmonisation des tarifs douaniers, le rapprochement des législations relatives aux échanges commerciaux mais également des points aussi sensibles que l'harmonisation des règles anti-dumping, celles relatives à la propriété intellectuelle et industrielle.

Le Conseil d'association CE-Turquie s'est réuni le 6 mars 1995. Les participants sont parvenus à un accord sur l'achèvement d'une union douanière entre la CE et la Turquie. Ils ont prévu que l'union douanière devait entrer en vigueur le 31 décembre 1995, date qui pourrait toute fois être repoussée au 1^{er} juillet 1996, si la Turquie ne remplissait pas toutes les conditions requises à la fin de l'année²¹. En réalité, il y avait trois volets dans la décision du Conseil d'association.

Le volet économique était fondé sur la libre circulation des produits industriels et une harmonisation des législations turques avec celles de la Communauté dans plusieurs domaines telles que la politique commerciale extérieure, la politique de la concurrence, la politique d'environnement et la politique d'agriculture. De plus, de nouveaux domaines de coopération ont été prévus permettant la participation de la Turquie au programme de réseaux trans-européens pour les projets d'infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Sur le plan politique, des mécanismes de coopération ont été élaborés. Ils prévoyaient des rencontres entre le premier ministre turc et les présidents du Conseil et de la Commission de la Communauté, l'intensification des réunions au niveau ministériel dans le cadre du Conseil d'association,

19 KALEAGASI Bahadir, op. cit. p.110.

20 Pour plus de détails voir, BIRAND Mehmet Ali op. cit. pp.203-236.

21 Bulletin de l'Union Européen, 3- 1995, point ; 1.4.65.

ou entre la Turquie et la présidence tournante. En outre, des réunions de hauts fonctionnaires, des réunions "ad hoc" sur des questions régionales spécifiques et l'utilisation complète des voies diplomatiques existantes pouvaient être envisagés.

Enfin, l'accord sur l'union douanière s'appuyait sur un engagement d'assistance financière de la part de l'union européenne, dans la limite de 375 millions d'écu sur cinq ans.

Reste que l'union douanière avait une signification différente pour les parties contractantes. La Turquie la voyait comme le premier pas vers l'adhésion à la Communauté européenne. Par contre, pour l'union européenne, l'adhésion n'était pas encore à l'ordre du jour. Certes, elle était consciente que l'union douanière lui était bénéfique sur le plan de la concurrence internationale et lui permettrait de gagner nouveaux marchés. La Turquie ne représentait pas seulement un marché en pleine croissance de soixante millions d'habitants (soixante-quatorze actuellement), mais aussi une excellente base régionale pour des opérations économiques en direction d'autres économies émergentes et de nouvelles ressources énergétiques.

Pour achever cette évolution, la Communauté a fait ratifier l'union douanière par le Parlement européen, qui l'a ratifiée avec 343 voix pour, 149 contres et 36 abstentions. En revanche, la Turquie n'a pas apporté la décision de l'union douanière devant la Grande Assemblée Nationale.

II. LA MISE EN PLACE DE L'UNION DOUANIÈRE

La Turquie est le premier pays qui a réalisé une union douanière avec l'Union Européenne sans devenir membre à part entière et sans profiter des fonds structurels. La plupart des experts ne pensaient pas qu'elle parviendrait à s'adapter à ces changements spectaculaires. Cependant, tout indique qu'elle a tenu ses promesses grâce à la performance remarquables. Le passage à l'union douanière a été réalisé à partir du 1^{er} janvier 1996 comme prévu et fonctionne de manière satisfaisante en poursuivant l'objectif final de ce processus d'intégration douanière, l'adhésion à l'Union européenne.

A) La Performance de la Turquie Avant l'Union Douanière

Les négociations pour l'achèvement de la période transitoire et pour le passage à l'union douanière ont commencé en 1993 entre la Turquie et la Communauté Européenne. A la suite des négociations, les experts des deux côtés se sont mis d'accord sur les principes et les modalités concernant la liste des mesures²² dont la grande majorité incombait à la Turquie.

Au début de l'année 1995, la grande majorité de la contribution de Turquie provenant du protocole additionnel n'était pas encore réalisée. En plus, comme la décision du Conseil d'association relative sur la mise en œuvre de l'union douanière allait être ratifiée par le Parlement européen, il avait réclamé aussi des modifications sur le plan politique.

1. Les réformes constitutionnelles

A l'issue d'une session marathon, seize amendements à la constitution ont été adoptés par la Grande Assemblée Nationale de Turquie. Parmi ces réformes on peut citer l'augmentation du nombre des parlementaires qui est passé de 450 à 550, le droit de vote qui a été abaissé à dix-huit ans et la participation au scrutin des turcs résidant à l'étranger. Les restrictions sur les liens entre les syndicats et les parties politiques, ainsi que l'interdiction de la participation des enseignants aux parties politiques ont été levées. Même-ci ces amendements restaient modestes par rapport aux attentes du Parlement européen, ils témoignaient la bonne foie et un tournant pour la Turquie.

2. La réforme de l'article 8 de la loi anti-terreur

L'article 8 de la loi anti-terreur interdisait toute propagande écrite, orale, réunion, manifestation, etc., tendant à porter atteinte à l'intégrité de l'Etat. Il ne prenait pas en compte ni les méthodes, ni les motivations et ni les intentions de leurs acteurs. Ce manque de considération des intentions conduisait automatiquement les Cours de Sûreté à condamner tout acte de propagande. La nouvelle rédaction de cet article, établie le concept d'intentionnalité. L'échelle des peines d'emprisonnement a été révisée à la baisse et la possibilité est offerte au juge d'y substituer une amende. Ces révisions ont conduit à la libération immédiate de 82 condamnés sur un nombre totale

²² Le Parlement Européen, Délégation à la Commission Parlementaire mixte UE-Turquie, 13 mars 1995, doc.fr/CM/267/267 117.fd. p.6.

de 146 détenus en vertu de cet article²³.

3. L'harmonisation des législations

La Turquie s'est conformée à la totalité de la politique textile de la Communauté tant du point de vue des aides que des politiques commerciales. C'est ainsi que la Turquie a engagé avec 51 pays tiers la négociation d'accords d'autolimitation textile comparables à ceux de la Communauté et dont les aspects quantitatifs ont été fixé en accord avec la Commission et les Etats membres. En outre la Turquie a entrepris d'harmoniser sa législation et ses pratiques sur le respect de la propriété intellectuelle à celles de l'Union européenne. En ce qui concerne les normes techniques et la législation industrielle de la Communauté, seraient adoptées par la Turquie sans autres conditions que celles régissant la circulation entre les Pays membres.

Malgré tous ces changements il y avait toujours un certain nombre de mesures qui auraient dû être adoptées avant l'entrée en vigueur de l'Union douanière. Par exemple ; l'installation d'une autorité en charge de faire respecter la législation sur la concurrence ou encore l'adaptation du nouveau code des douanes. Mais la situation politique en Turquie ne l'a pas permis. Pourtant, à l'occasion du Conseil d'Association du 30 octobre 1995, la Commission Européenne, a pris note que l'essentiel des législations nécessaires au bon fonctionnement de l'Union douanière avaient été adoptées par la Turquie²⁴. D'ailleurs fin novembre, M. Alexandre Borges Gomes nouveau Premier secrétaire à la représentation de la Commission à Ankara, a dressé un bilan positive selon les termes suivants²⁵: « *La Turquie a effectué un travail législatif énorme dans un temps record avec, notamment, la promulgation de trois lois importantes ; le respect de la propriété intellectuelle, le respect de la concurrence et la protection du consommateur. Bien sûr, il reste d'autres mesures à prendre : la révision du Code douanier, l'harmonisation du droit d'origine, l'adaptation aux critères OCDE des crédits exportés. Mais il s'agit de points de détail. L'essentiel est fait* ».

23 Dossier union douanière Turquie, Commission des Communauté européenne, MEMO-95-169, Bruxelles 11 décembre 1995, p :3.

24 Bulletin Union Européen 10-1995, p.101.

25 Le MOCI, 21-28 Décembre 1995, p.59

B) Les Clauses Principales de l'Union Douanière

Dès l'entrée en vigueur de l'union douanière le 1^{er} janvier 1996²⁶, la libre circulation des produits industriels a été assurée entre la Turquie et l'Union Européenne. Les deux parties se sont engagées également à l'interdiction des « restrictions quantitatives » à l'importation comme à l'exportation ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent. La Turquie a, dans un délai de cinq ans, intégré dans son ordre juridique interne les actes communautaires relatifs à l'élimination des entraves techniques aux échanges. Elle a appliqué également la politique commerciale de la Communauté à l'égard des pays tiers. Autrement dit, à la date d'entrée en vigueur de l'union douanière, la Turquie s'est alignée sur les tarifs douaniers de la Communauté. Jusqu'en 1^{er} janvier 2001, la Turquie pouvait percevoir des droits supérieurs à ceux appliqués par la Communauté sur une liste de produits fixée par le Conseil d'association. En revanche, elle ne pouvait en aucun cas appliquer au pays tiers des droits inférieurs des tarifs douaniers communs. La Turquie a aussi appliqué à l'égard des pays tiers des mesures commerciales « substantiellement similaires » à celles de la Communauté (antidumping, contingents quantitatifs, autres instruments de défense commerciale...). Par ailleurs, dans le domaine de concurrence, la Turquie s'est engagée à harmoniser complètement sa législation avec celle de la Communauté (entente, abus de position de dominante, aides d'Etat).

L'harmonisation de la politique commerciale est l'un des points le plus critiqués en Turquie²⁷. Car, on sait que la mise en œuvre de la politique commerciale commune relève de la compétence Communautaire. Ce sont les institutions communautaires qui établissent et adaptent le tarif douanier commun, qui concluent les accords douaniers et commerciaux, qui uniforment les mesures de libération des échanges commerciaux avec des pays tiers, qui élaborent la politique d'exportation et qui prennent les mesures de défense commerciale notamment pour empêcher des pratiques commerciales déloyales²⁸. Or, étant donné que la Turquie n'est pas membre à part entière à l'Union, elle ne pourra pas participer aux institutions concernées, mais elle devra appliquer leurs décisions comme un membre de la Communauté.

26 JOCE, n : L35, 13 février 1996.

27 MANISALI Erol, op. cit. p : 72

28 MOUSSIS Nicolas, Manuel de l'Union Européen, Institution et Politique Paris, 1994, éditeur, p.342.

Qui est-ce qui peut garantir que les intérêts de la Communauté coïncideront toujours avec ceux de la Turquie ?

Quant aux produits agricoles, leur libre circulation est repoussée à une date ultérieure^{29*} par le Conseil d'association, parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions nécessaires (article 24). Dans ce domaine aussi la Turquie doit adopter sa politique de manière à adopter les mesures de politiques agricole commune nécessaires à l'établissement de la libre circulation des produits agricoles (article 25). Les articles 49-51 de la décision traitent la fiscalité. Ainsi les parties contractantes s'engagent à ne pas frapper directement ou indirectement les produits de l'autre partie d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux.

Sur la base de l'article 52 de la décision, le Comité Mixte de l'Union douanière a été constitué entre la Communauté européenne et la Turquie. Ce comité procède à des échanges de vues et d'informations, formule des recommandations destinées au Conseil d'association et émet des avis destinés à assurer le bon fonctionnement de l'Union douanière. Les domaines d'intérêt direct pour le bon fonctionnement de l'union sont la politique commerciale et les accords avec les pays tiers comportant une dimension commerciale pour les produits industriels, ainsi que la législation relative à l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels, la législation relative à la concurrence et à la protection de la propriété intellectuelle et industrielle et la législation douanière (article 54). Dans le domaine d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'union douanière, la législation turque sera harmonisée dans la mesure du possible avec la législation communautaire.

Malgré tous ces changements il y a toujours un certain nombre de mesures qui auraient dû être adoptées avant l'entrée en vigueur de l'Union douanière. Cela a été à la source de nombreuses critiques³⁰ portées à l'encontre du processus d'intégration douanière. Tel a été le cas avec l'installation d'une autorité en charge de faire respecter la législation sur la concurrence ou encore l'adaptation du nouveau code des douanes.

29 * Le Conseil d'association a pris cette décision le 25 février 1998 sur le domaine des produits agricoles.

30 MANISALI Erol, op. cit, p :73

C) Le Fonctionnement de l'Union Douanière

A la suite de longs débats, tant au sein de la Communauté européenne qu'en Turquie, l'union douanière est finalement entrée en vigueur. En fait depuis le 1^{er} Janvier 1996 les produits industriels et les produits agro-alimentaires circulent librement sur les territoires contractants et la Turquie applique le tarif douanier communautaire vis-à-vis des pays tiers. Par ailleurs, conformément aux engagements pris le 6 mars 1995, le Conseil d'association a pris une décision le 25 février 1998 sur le domaine des produits agricoles. Cette décision a un but, l'amélioration réciproque de l'accès préférentiel au marché des deux parties. Les régimes préférentiels appliqués ont été exposés aux protocoles n°1 et n°2. Ainsi toutes les restrictions quantitatives relatives à l'importation et à l'exportation de produits agricoles et toutes les mesures équivalentes sont interdites entre la Communauté et la Turquie³¹.

Il faut noter également que la Commission a préparé une stratégie européenne pour la Turquie^{32*}. Dans le cadre de cette stratégie, elle a proposé l'approfondissement de l'union douanière par des actions d'assistance technique et de coopération administrative et le renforcement des mécanismes de consultation entre les deux parties dans les domaines d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'Union douanière³³.

L'union douanière a reconstitué le régime du commerce extérieur de la Turquie. Il a influencé de la manière positive les relations commerciales à la fois des pays membres de l'Union douanière et des pays tiers. Depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière, le volume des échanges commerciaux entre la Communauté et la Turquie a largement augmenté. En 1996, l'exportation de la Turquie vers la Communauté Européenne était 12,206 milliards de dollars, en 2010 ce chiffre a atteint à 52,685 milliards de dollars. En revanche dans le même période l'importation des pays européennes vers la Turquie a progressé de 18,024 milliards de dollars à 72,243 milliards de dollars³⁴. Le solde commerciale de la Turquie est toujours négative face à l'Union européenne. Pourtant, l'union douanière a amélioré considérablement la

31 Article 1^{er} de la décision, JOCE, n :L 86, 20 mars 1998.

32 * Commission des Communautés Européennes, Stratégie Européenne pour la Turquie Premières propositions opérationnelles de la Commission, COM (1998) 124 final, Bruxelles 4.03.1998

33 COM (1998) 124 final, Bruxelles, 04.03.1998, p.10.

34 <http://tuikrapor.tuik.gov.tr> (27.08.2011)

capacité de la compétitivité et de la concurrence des sociétés turques. Elle a eu des effets bénéfiques également sur les décisions investisseurs étrangers³⁵. Avec l'union douanière la Turquie a harmonisé sa législation à celle de l'Union à propos de la protection des droits intellectuels de la production de contrefaçon. Désormais les investissements étrangers bénéficient d'une protection juridique.

D) La Phase Finale : De l'Union Douanière à l'Adhésion de l'Union Européenne

Depuis l'accord d'association d'Ankara en 1963, le but essentiel de la Turquie est l'adhésion à part entière à la Communauté européenne. L'union douanière n'est qu'un moyen d'aboutir à l'objectif final. Cet objectif a été confirmé à plusieurs occasions même par les institutions de la Communauté et de l'association. D'ailleurs comme le souligne M. Lycourgos, ces accords d'associations (Grèce, Turquie, Malte, Chypre) se distinguaient des autres par l'importance de leur contenu et non par un régime juridique qui leur serait propre. Donc les accords d'associations partageaient un même objectif : la préparation de l'Etat associé pour sa future adhésion aux Communautés³⁶.

D'ailleurs, l'opinion publique turque avait accepté la décision du 6 mars 1995 (le passage de l'union douanière) à condition que la Turquie soit un membre à part entière à l'Union européenne dans les années à venir. Pour cela, la Turquie a vraiment pris un grand risque en acceptant l'union douanière dans ces conditions politiques et économique qu'on a étudiée précédemment. Certains hommes politiques annonçait que : « *cet accord avait causé un tort important à la Turquie depuis son entrée en vigueur, et il faudrait que ce soit révisé* »³⁷. Pourtant les gouvernements ont mis en place les contributions de l'associé, en espérant toujours de prendre place un jour dans l'union européenne. De cet aspect, l'union douanière était plutôt un pas vers l'intégration politique que celle d'une intégration économique. L'achèvement de l'union douanière était un seuil très important en tant que

35 <http://www.abgs.gov.tr> (27.08.2011)

36 LYCOURGOS Contantinos, op. cit. p :310.

37 Bulent Ecevit, Vice Premier ministre de la Turquie, Le Monde, 23 juillet 1997.

passage de l'association à l'intégration.³⁸ Car, la Turquie après avoir pris la décision de l'union douanière a aligné son droit interne au droit communautaire environ sur 60 domaines (propriété intellectuelle, concurrence, les aides de l'Etat, etc.). Mais malheureusement l'union douanière n'a pas apporté d'avantage dans l'aspect de l'adhésion à la Communauté. L'Union européenne préfère toujours les relations privilégiées selon des formes particulières avec la Turquie qui n'est actuellement qu'un Pays candidat officiel.

CONCLUSION

Le bilan est aujourd'hui mitigé. La Turquie a subi les contraintes d'une union douanière sans pour autant bénéficier des avantages qui en découlent. Elle est tenue de se conformer aux décisions de l'Union sans pouvoir y prendre part. Malgré les efforts et l'attente de la Turquie, une adhésion à part entière n'est pas envisagée par la Communauté via l'union douanière. En laissant de côté le problème de savoir s'il est intéressant toujours pour la Turquie d'adhérer à l'Union après une longue attente, il faut rappeler que l'échec de l'union douanière serait l'échec des deux parties contractantes.

On ajoutera que malgré le déficit du commerce extérieur, l'union douanière a joué un rôle important dans le processus de modernisation et d'intégration de la Turquie à l'économie mondiale. En ouvrant son marché aux étrangers par application des règles de l'union douanière, la Turquie a permis à ses entreprises de s'adapter à la concurrence européenne. Malgré les tensions et les problèmes sur les relations entre la Turquie et l'Union Européenne, aujourd'hui, personne ne met en cause l'union douanière qui a fait déjà ses preuves.

BIBLIOGRAPHIE

AKAGUL Deniz, 7 jours Europe, n :213, 8 janvier 1996.

AYBAK Tunc, "Ortakligin dinamikleri Turkiye ve Avrupa Butunlesmesi" in GOKAY Bulent "Turkiye Avrupa'nin neresinde ?" Ankara 1997.

³⁸ AYBAK Tunc, "Ortakligin dinamikleri Turkiye ve Avrupa Butunlesmesi" p :90 in GOKAY Bulent "Turkiye Avrupa'nin neresinde ?" Ankara 1997.

BIRAND Mehmet Ali, *Türkiye'nin Gümrük Birliği Macerası 1959-1996*, 9 baskı, Milliyet yayınları, janvier 1996.

Basbakanlık Dis Ticaret Mustesarligi, Gümrük Birliği, Kurum ve ilk uygulama donemi iliskin genel degerlendirme, 9 mars 1997, Ankara.

Bulletin de l'Union Européen, 3- 1995.

Bulletin de l'Union Européen, 10- 1995.

Bulletin de l'Union Européen, 12- 1995.

Dossier union douanière Turquie, Commission des Communauté européenne, MEMO-95-169, Bruxelles 11 décembre 1995.

DUBOIS André, *L'association de la Turquie au marché commun, Aspect économique de l'accord d'Ankara*, Revue du Marché Commun n:66, 1964.

ELMAS Hasan Basri, *Une relation ambiguë*, Syllepse, 1998, Paris.

Journal Officiel des Communautés Européennes, n:217, 29 décembre 1964.

Journal Officiel des Communautés Européennes, n:L130, 16 juin 1971.

Journal Officiel des Communautés Européennes, n:L302, 15 novembre 1985.

KARLUK Ridvan S., *Uluslararası Ekonomi*, 4. Baskı, Betas, Istanbul, 1996.

Le Monde, 23 juillet 1997.

LYCOURGOS Constantinos, « L'Association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et des pays tiers », puf, Paris, 1994

MANISALI Erol, *Gümrük Birliğinin Siyasal ve Ekonomik Bedeli*, 2 Baskı, Baglam yayınları, ocak, 1996.

MOUSSIS Nicolas, *Manuel de l'Union Européen, Institution et politique*, Edit-Eur, 1994.

Traité Instituant la Communauté Européenne, La documentation Fran-

çaise, Edition 1998, Paris.

VANER Semih – AKAGUL Deniz – KALEAGASI Bahadır, *Collection du CERI* (Sciences Politiques), Edition complexe, Paris, 1995.

<http://www.tuik.gov.tr> (Türkiye İstatistik Kurumu)

<http://www.abgs.gov.tr> (Avrupa Birliği Bakanlığı)

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
55. Seri / Yıl 2011-[1]

KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİMİZDE İÇ VE DIŞ DENETİM*

Ömer DUMAN

Sayıştay Başsavcısı

* 16 Nisan 2012 tarihinde İstanbul Üniversitesi'nde verilen konferans sunum metni.

KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİMİZDE İÇ VE DIŞ DENETİM



Ömer DUMAN
Sayıştay Başsavcısı
(Eski Muhasebat Gn Md ve İç Den. Koor.Kur.
Bşk)



Sunumun Kapsamı

Sunumun kapsamı;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yer alan iç ve dış denetim düzenleme ve uygulamalarının, **uluslararası** uygulamalara göre **değerlendirmesi,**

Uluslararası uyum açısından **ihtiyaç duyulan düzenlemelerin** neler olduğunun açıklanmasıdır.

İç Denetimde Değişim

Günümüzde iç denetim;

- AB Komisyonu, IMF, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, NATO, BIS, OECD, Avrupa Merkez Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından gerek uygulanan, gerekse üye ülkelere referans olarak gösterilen veya uygulanması istenilen bir denetim sistemidir.
- Ülkemiz uygulamasına 5018 sy Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile girmiştir.

5018 sy KMYKK'da İç Denetim Tanımı

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve **rehberlik yapmak** amacıyla yapılan bağımsız **nesnel güvence sağlama ve danışmanlık** faaliyetidir. (Md.63)

Uluslararası İç Denetim Tanımı

İç denetim; kurumun her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek, iyileştirmek ve kuruma değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde **güvence ve danışmanlık** hizmeti vermektir.

İç denetçiler, risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olurlar.

(The Institute of Internal Auditors, 1999)

Tanımların Karşılaştırması

- "**Rehberlik yapmak**" amacıyla "**nesnel güvence sağlama**" ve "**danışmanlık**" faaliyetidir. (5018 sy K)
- Nesnel **güvence sağlama ve danışmanlık** faaliyetidir. (IIA)

İç Denetimin Unsurları

Uluslararası iç denetim uygulamalarına göre;

- Bağımsız ve objektif olunması,
 - Güvence ve danışmanlık hizmeti verilmesi,
 - Kurumun faaliyetlerinin geliştirilmesi ve değer katılması, kurum hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olunması,
 - Risk yönetimi, iç kontrol süreçleri ve yönetsel süreçlerin denetimi,
 - Sistematik ve disiplinli çalışma,
- İç denetimin temel unsurlarıdır.

İç Denetim Alanı

Uluslararası iç denetim standartlarına göre iç denetim alanı;

- Risk yönetimi süreçlerinin denetimi,
- İç kontrol süreçlerinin denetimi,
 - Kurum içinde üretilen bilgi ve raporların tamlığı, doğruluğu ve güvenilirliği,
 - Operasyonların etkinliği ve verimliliği,
 - **Mevzuata uyum,(Geleneksel Teftiş)**
 - Kurum varlıklarının korunması,
- Yönetsel süreçlerin denetimi,

İç Denetimde Temel Prensipler

- Birim denetimi yerine süreç denetimi,
- Risklilik seviyesine göre denetim,
- Gelecek odaklı olma,
- Denetlenen sürece bir değer katma,
- Denetimde gözetim sistemi,
- Uluslararası uygulamalara uygunluk,

İç Denetimde Aktif Rol Alanlar

İç Denetim Birim Başkanı



Denetim İzleme Sorumlusu



İç Denetçi

İç Denetimde Aktif Rol Alanlar

- İç denetimde aktif rol alanların görev yetki ve sorumlulukları ikincil mevzuatta ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Biz burada önemine binaen yalnızca iç denetçilerin görevlerine kısaca değineceğiz.

İç Denetçinin Görevleri (IIA)

- Denetim çalışma planı hazırlamak ve kendisine verilen denetim görevini denetim standartlarına göre yerine getirmek,
- Denetlediği birim veya sürece ilişkin mevcut iç kontrolün yeterliliğini ve etkinliğini değerlendirmek,
- Birim veya süreçlerin etkinliğini, verimliliğini ve mevzuata uyumunu değerlendirmek amacıyla bilgi toplamak ve değerlendirmek,
- Gerekli önerilerde bulunmak ve denetim tespitlerini raporlamak,

5018'de İç Denetçilerin Görevleri

5018 Sayılı Kanuna göre iç denetçiler:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- Harcama sonrası yasal uygunluk denetimi yapmak,
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

5018'de İç Denetçilerin Görevleri-2

- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- Soruşturulması gereken durumların tespiti halinde bunu idarenin en üst amirine bildirmek.

Uluslararası İç Denetim Standartları

- Nitelik Standartları: İç denetim faaliyetini sürdürenlerin ve birimlerin özelliklerini belirler. Her denetçi veya birime uygulanması mümkündür.
- Performans standartları: İç denetim faaliyetinin içeriğini, yapılış yöntemlerini ve performansının nasıl değerlendirileceğini açıklar.
- Uygulama Standartları: Özel denetim görevlerinde uyulacak özel açıklamaları ve talimatları içerir.

Uluslararası Denetim Standartları

- Genel Standartlar
 - Bağımsızlık ve objektiflik
 - Yeterlilik, mesleki özen ve dikkat
 - Kalite geliştirmede güvence
- Performans (Çalışma Alanı) Standartları
 - Planlama ve gözetim
 - İç kontrolün incelenmesi
 - Kanıt toplama
- Raporlama Standartları
 - Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uyum
 - İlkeleri uygulamada devamlılık
 - Açıklayıcı bilgiler
 - Görüş verme

5018 sy KMYKK nda DIŞ DENETİM

- Dış denetim;
"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde,
 - yönetimin mali faaliyet,
 - karar ve
 - işlemlerinin;kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden Sayıştay tarafından incelenmesidir.
- Dış denetim sonuçları TBMM ne raporlanır.

5018 sy KMYKK nda DIŞ DENETİM

- Mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetim,
- Kamu idarelerin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, (uygunluk denetimi)
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, (performans denetimi)

5018 sy KMYKK nda DIŞ DENETİM

- Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.
- Denetimler sonucunda düzenlenen raporlar idareler itibariyle konsolide edilir ve bir örneği ilgili idareye üst yönetici tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilir. Raporlar ve üst yönetici cevapları dikkate alınarak düzenlenen dış denetim genel değerlendirme raporu TBMM ne sunulur.

6085 sy Sayıştay Kanunu'nda DIŞ DENETİM

- Sayıştay denetimi
 - düzenlilik ve
 - performans denetimini ifade eder.
- Düzenlilik denetimi ise mali denetim ve uygunluk denetimini kapsar.

6085 sy Sayıştay Kanunu'nda DIŞ DENETİM

- Mali denetim; kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimdir.
- Uygunluk denetimi; kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi,
- Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini, ifade eder.

6085 sy Sayıştay Kanunu'nda DIŞ DENETİM

- Denetim alanı;
 - merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler,
 - sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları,
 - diğer kamu idareleri (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

6085 sy Sayıştay Kanunu'nda DIŞ DENETİM

- Kamu payı % 50'den az olmamak kaydıyla yukarıda sayılan idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler,
- Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlar; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımı,

6085 sy Sayıştay Kanunu'nda DIŞ DENETİM

- Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetler,
- Yapılan andlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemleri,

İç ve Dış Denetim

- Görev tanımlarındaki benzerlik
- Yazılan raporların sunulacağı makam ve yapılacak işlem
- Adlarına denetim yapılanların farklılığı
- Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulması

İÇ KONTROL STANDARTLARI (İNTOSAI)

- İç kontrol, yönetim hedeflerinin gerçekleşme yolunda olduğu konusunda yeterli güvence sağlamakta yararlanılan bir yönetim aracıdır.
- Yeterli iç kontrolün sağlanmasında Yüksek Denetim Kurumunun (Sayıştay'ın) da sorumluluğu bulunmaktadır.

İÇ KONTROL STANDARTLARI (İNTOSAI)

- İç kontrol standartları genel ve ayrıntılı standartlar olarak tasnif edilmektedir.
- Genel standartlar
 - Yeterli güvence
 - Destekleyici tutum
 - Dürüstlük ve yeterlilik
 - Kontrol hedefleri
 - Kontrollerin gözetimi

İÇ KONTROL STANDARTLARI (İNTOSAI)

- Ayrıntılı Standartlar
 - Belgeleme
 - İş ve işlemlerin anında ve uygun biçimde kaydı
 - İş ve işlemlerin onaydan geçirilmesi ve uyuşması
 - Gözetim
 - Kaynaklara ve kayıtlara ulaşma ve sorumluluk

İÇ KONTROL STANDARTLARI (İNTOSAİ)

- Yönetim, iç kontrol yapısının bir parçası olarak iç denetimi kurabilir. iç denetçiler, iç kontrolleri öğretmek ve bu konuda tavsiyelerde bulunmak açısından değerli bir kaynak oluşturmakla beraber, sağlıklı bir iç kontrol yapısının yerine geçmemelidir.
- Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay), iç kontrollerin öngörülen amaçları gerçekleştirmeye el verecek yeterlilikte olmasını sağlamak üzere bu iç kontrol yapılarını denetlemelidir.

İÇ KONTROL STANDARTLARI (İNTOSAİ)

- Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay), çalışmalarını denetlenen kurumlarda mevcut iç kontrollerin ilke düzeyinde yeterliliğini ve uygulamadaki etkinliğini değerlendirecek şekilde düzenlemeli, kontrollerin yetersiz bulunması halinde, eksiklikler ile bunların sebepleri ve olası etkileri denetlenen kuruma bildirilmelidir.

DENETİM STANDARTLARI (İNTOSAİ)

- ...
- Denetlenen kurumun iç denetimi ve çalışma proğramı gözden geçirilmeli,
- Diğer denetçilerin (iç denetçiler dahil), güvenilebilirlik derecesi değerlendirilmeli,
- Denetlenen kurumun iç kontrolünün güvenilirliği gözden geçirilmeli ve değerlendirilmelidir.
- Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay),güvenilebilirlik derecesini saptamak amacıyla iç denetim ünitesinin çalışmalarını değerlendirmek üzere usuller geliştirmeli, iç denetçinin raporuna, çalışma kağıtlarına ve denetim sonuçlarına ilişkin bilgilere ulaşmalıdır.

İç Kontrol

- İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. (5018 md 55)
- Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. (5018 md 57)

İç kontrol Dış Denetim İlişkisi

- Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.(6085 md 35 a)
- Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür. (6085 md 35 b)
- Düzenlilik denetimi;
 - c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi Suretiyle gerçekleştirilir.(6085 md 36/2 c)

Sayıştay Raporları

- Dış denetim genel değerlendirme raporu
- Faaliyet genel değerlendirme raporu
- Mali istatistikleri değerlendirme raporu
- Genel uygunluk bildirimini
- Diğer raporlar

Sayıştay Yargılaması

- Yargılamaya esas rapor ve yargılama süreci
- Kanun yolları
 - Temyiz
 - Yargılamanın iadesi
 - Karar düzeltilmesi
- İlamların infazı

Değerlendirme

- İç denetim, yapılış usullerini belirleyen standartları, denetçilerin davranışlarını düzenleyen etik kuralları, geniş uygulama kapasitesi ve sınırsız bilgi kaynağı ile ülkemizdeki denetim faaliyetlerini uluslararası standartlara kavuşturacak bir uygulamadır.
- İç denetim tüm dünyada yaygın olarak uygulanan bir denetim ve yönetim metodudur.
- Kamu kesiminde iç denetim uygulamalarının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi bir ihtiyaçtır.

Değerlendirme

- 5018 sayılı KMYKK uluslararası iç denetim standartlarına büyük oranda uygundur.
- 5018 sayılı Kanunda belirtilen "risk odaklı" denetim faaliyetlerinin nasıl yapılacağına, Koordinasyon Kurulunun görevlerine ve iç denetim eğitimlerine ilişkin ikincil mevzuat büyük oranda tamamlanmıştır.
- Ülkemiz kamu kesiminde uluslararası standartlarda bir iç denetim kurulması için gereken yasal düzenleme bazı konular dışında yeterlidir.

Değerlendirme

- 5018 sy kanunla ana hatları belirlenen ve 6085 sy kanunla ayrıntılı düzenlemeleri uluslararası uygulamalara uyumlu olarak yapılan dış denetime ilişkin ikincil düzenlemeler büyük ölçüde tamamlanmıştır.
- Her iki kanundaki da dış denetime ilişkin düzenlemelerin, INTOSAI standartlarına göre eksiklikleri vardır.
- Denetçilerin meslek içi eğitimlerini daha iyi yapabilmelerini temin amacıyla Sayıştay bünyesinde DEGEM kurulmuştur.
- Sistemin tam anlamıyla uygulamaya geçebilmesi birkaç yılı alabilecektir.

Öneriler

1. 5018 sayılı Kanun iç denetçi ve görevleri ile Koordinasyon Kurulu ve görevlerini tanımlamasına rağmen "iç denetim birimini" tanımlamamıştır.
 - Uluslararası iç denetim standartları ve uygulamalarına göre iç denetim faaliyetlerinin bir "birim" çatısı altında yönetilmesinde büyük fayda bulunmaktadır.
 - İç denetim birimleri ile bürokratik bir yapı yerine iç denetim faaliyetinin uluslararası standartlarda yürütülmesine izin verecek, doğrudan üst yöneticiye bağlı görev yapacak zorunluluk arz eden yapı kastedilmektedir

Öneriler

2. Kurulun, iç denetçi ve üst yönetim arasındaki görüş ayrılığını kesin karara bağlayabilecek yetkiye sahip olması gerekli görülmektedir.
3. Üniversite mezunlarından belli oranda doğrudan iç denetçi yardımcısı alınmasına yönelik düzenleme yapılması denetimde verimi artıracığı ifade edilmekte!
4. İç denetim, 5018 sayılı Kanunla düzenlenmesi nedeniyle, mali yönetimle sınırlı algılanmaktadır. Mali yönetimle sınırlı olmadığını açık olarak ifade için Kanunda değişiklik gereklidir.

Öneriler

5. Dünya uygulamalarına paralel, kamuda tüm mali ve idari konuların tek denetim çatısı altında ve iç denetçilerce denetlenmesi faydalı olacaktır.
6. Klasik teftiş anlayışı bakanlıklarda, teftiş, tahkik, soruşturma ve şikayet konularının incelenmesi için istenilmesi halinde korunabilir.

Öneriler

7. Dış denetim organı olan Sayıştay denetçilerinin denetim normları belirlenmelidir.
8. Mevzuatımızdaki dış denetim düzenlemeleri INTOSAI standartlarına uygun hale getirilmelidir.
9. 6085 sy Kanundaki performans denetimine ilişkin tanım ve belirlemeler 5018 le uyumlu hale getirilmelidir.
10. İç denetçi raporlarının dış denetim organına ulaşmasına standart getirilmeli ve sonuçların takip edileceği mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Sonuç

11. Ayrıca;
 - 5018 sayılı Kanunla, mali yönetim kamu idarelerine idari sorumluluk kapsamında devredilmiştir. Kamu yönetiminin mali kısmı dahil bir bütün olarak üst yönetici tarafından yönetilmesinde ve denetlenmesinde, güvence ve danışmanlık hizmeti ile katkı sağlayacak iç denetim faaliyetinin uluslararası uygulamalarla uyumlu oluşturulması amacıyla;
 - İç denetim birimine,
 - İdari ve mali iç denetimin birlikteliğinin sağlanmasına,
 - İç ve dış denetim çakışmasının önlenmesine,
 - Anayasa ve idari yargı açısından bazı düzenlemelerin kanunla yapılmasına,
- İhtiyaç bulunmaktadır.

İlginiz ve dikkatiniz için

TEŞEKKÜRLER

- omerduman@sayistay.gov.tr

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
55. Seri / Yıl 2011-[1]

KAMU MALİ YÖNETİM VE DENETİM SİSTEMİ*

Mehmet SARITAŞ

T.C. Maliye Bakanlığı
Muhasebat Genel Müdürlüğü
Muhasebat Genel Müdürü

* 16 Nisan 2012 tarihinde İstanbul Üniversitesi'nde verilen konferans sunum metni.



KAMU MALİ YÖNETİM ve DENETİM SİSTEMİ



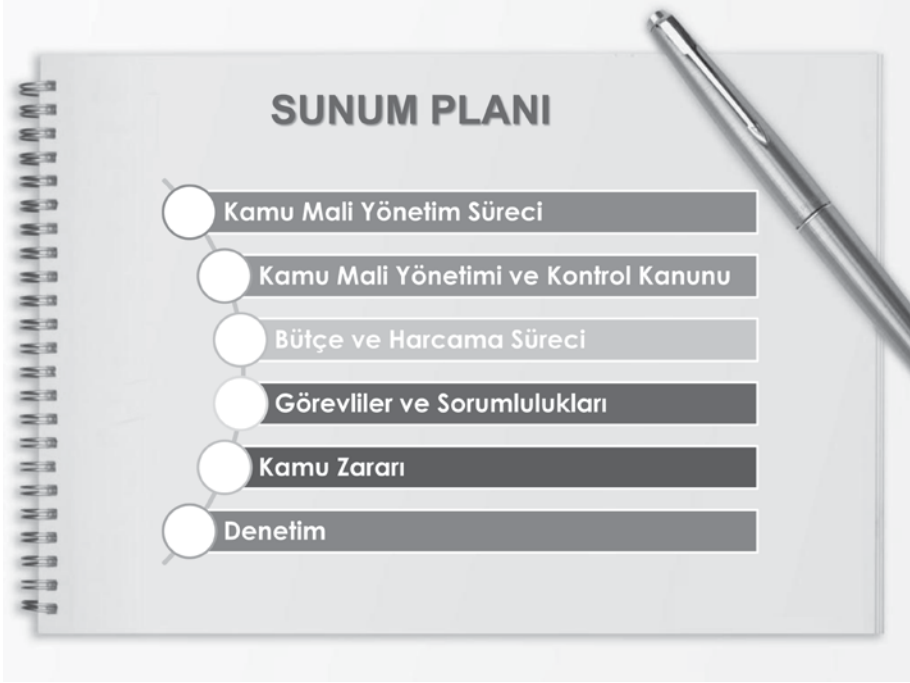
Mehmet SARITAŞ
Muhasebat Genel Müdürü

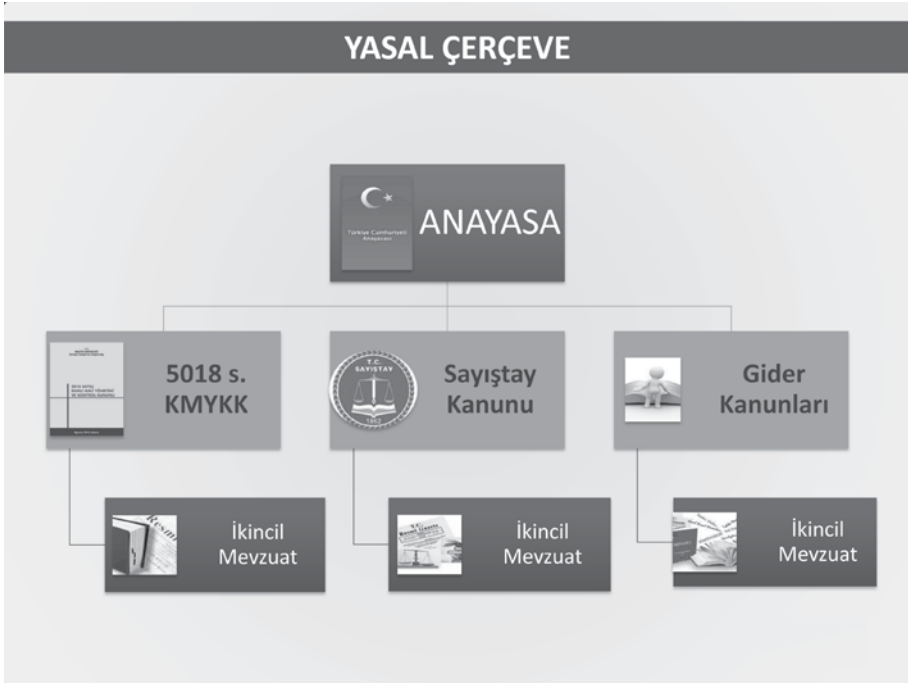
Nisan 2012
İSTANBUL

Soru?

- Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Denetiminde Ne Kadar Etkin?







5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM ve KONTROL KANUNU

Mali Anayasa
10.12.2003
01.01.2006
83 Madde
41 Kanunla 80 maddede değişiklik

KAPSAM

KAPSAMA DAHİL OLANLAR

Genel Bütçeli İdareler

Özel Bütçeli İdareler

Düz. Den. Kurumlar

Sosyal Güvenlik Kurumları

Mahalli İdareler

KAPSAMA DAHİL OLMAYANLAR

Döner Sermayeli İşletmeler

Fonlar

Kamu İktisadi Teşebbüleri

Sosyal Tesisler

Kamu Kurumu Niteliğindeki Birlikler

Belediye İktisadi Teşebbüleri

TRT, İMKB, TMSF vb. özel statülü kurumlar...

«GENEL YÖNETİM» KAVRAMI

MERKEZİ YÖNETİM

Genel Bütçeli İdareler
(I sayılı Cetvel) (47)

Özel Bütçeli İdareler
(II sayılı Cetvel) (144)

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
(III sayılı Cetvel) (9)

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

(IV sayılı Cetvel)
(2)

MAHALLİ İDARELER

Kanunun Dayandığı Temel Esaslar



Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

Bütçe Hakkı

- Yasamanın halk adına gelir toplama ve harcama yapma hakkı
- Tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer alması

Muhasebe Sistemi

- Sağlıklı kayıt sisteminin kurulması
- Tüm mali işlemlerin kayıt altına alınması

Mali İstatistik

- Uluslararası standartlara uygun mali istatistiklerin derlenmesi
- Kamuoyu ile paylaşılması

Kesin Hesap

- Yasama eliyle bütçe uygulama sonuçlarının denetimi

Kanunun Getirdiği Üç Önemli Yenilik

STRATEJİK PLAN

Kamu idarelerinin uzun vadeli planlamaya geçmesi...

Stratejik Plan odaklı bütçeleme...

Misyon ve vizyon
Stratejik amaç ve hedefler...

PERFORMANS PROGRAMI

Kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasının sağlanması...

Stratejik Planların yıllık olarak uygulanması...

FAALİYET RAPORLARI

Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi...

Kamu hizmetlerinde şeffaflığın sağlanması...

Bütçe Hazırlama Süreci

1/2

OVP

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan OVP, Bakanlar Kurulunca kabul edilerek Resmi Gazete yayımlanır.

(Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar)



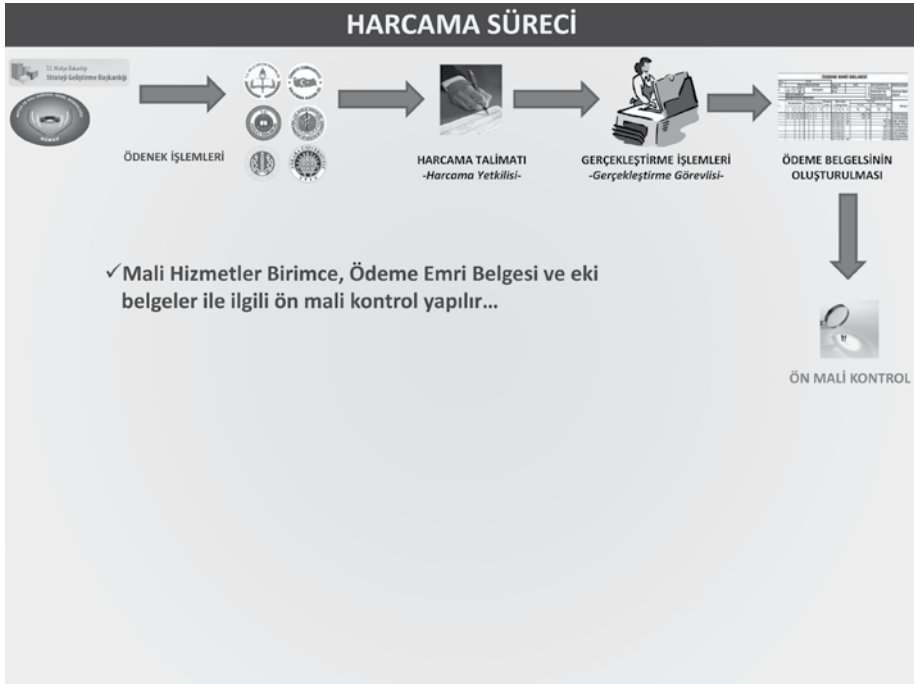
OVMP

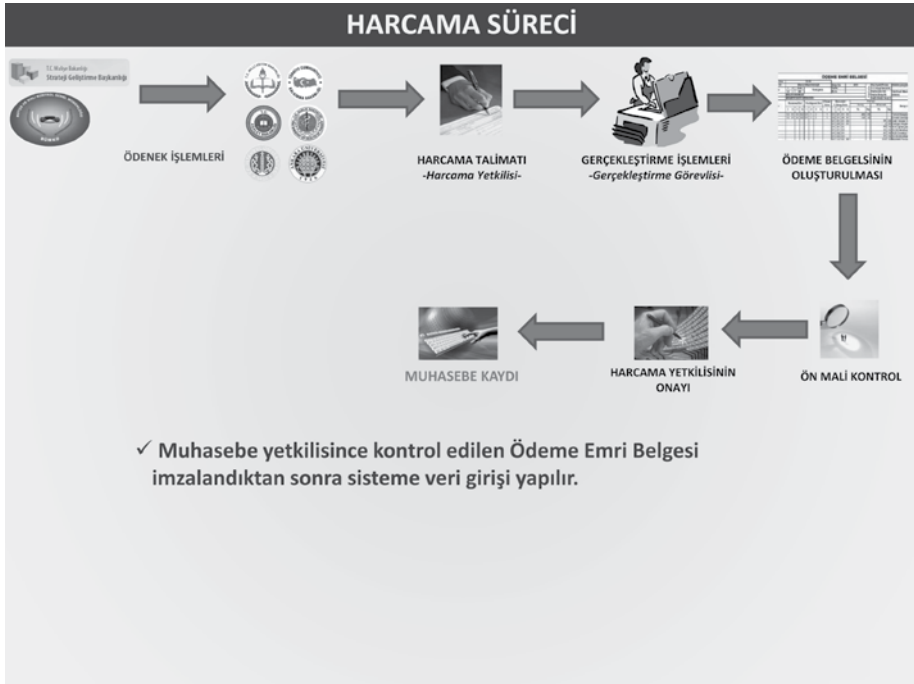
Maliye Bakanlığınca hazırlanan OVMP, Yüksek Planlama Kurulunca (YPK) karara bağlanarak Resmi Gazetede yayımlanır.

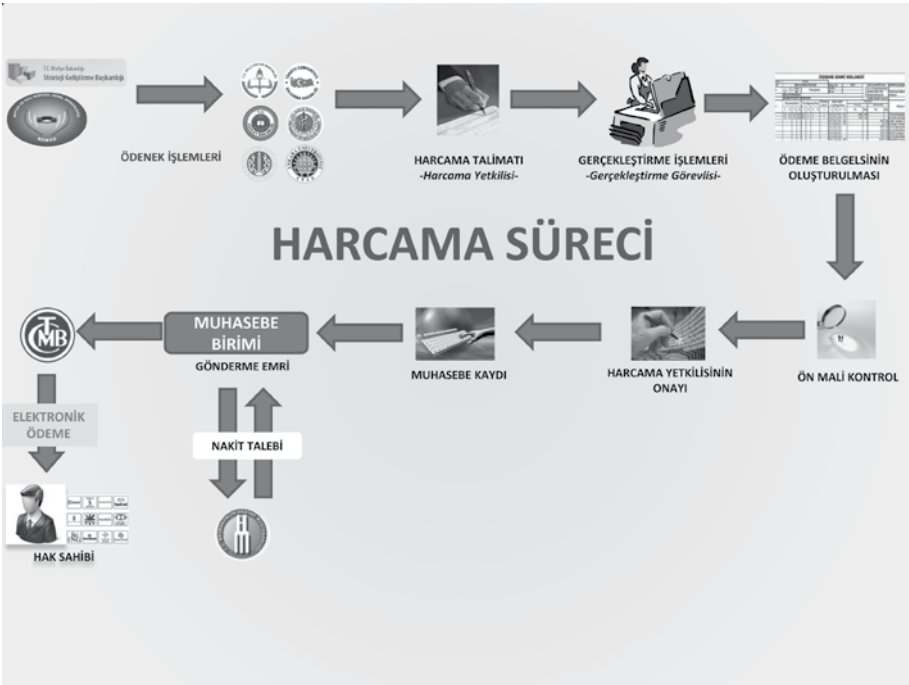
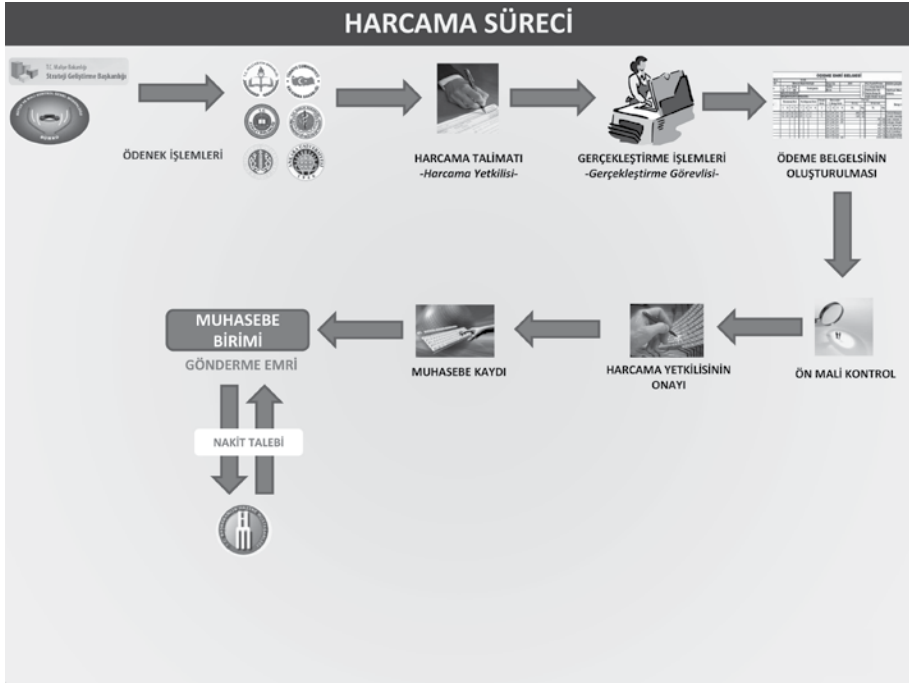
(Eylül ayının 15'ine kadar)



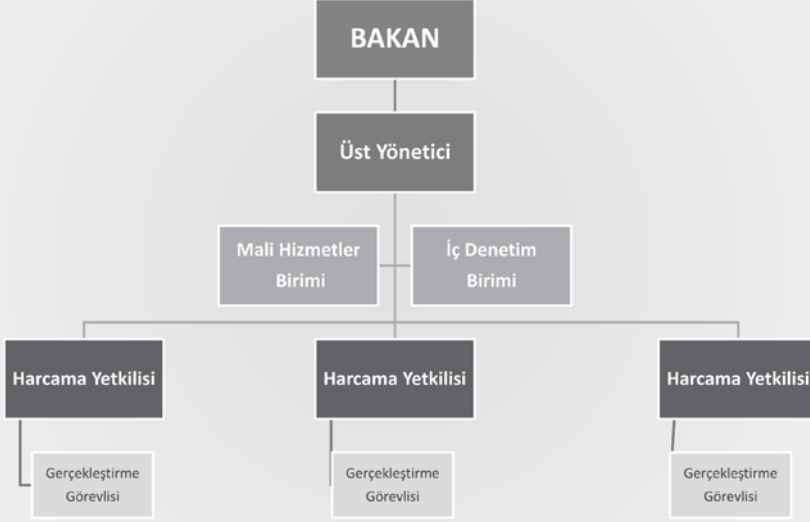








Kamu Mali Yönetimindeki Görevliler



Görev ve Sorumluluklar - 1

1- BAKAN :

- Hükümet politikalarının uygulanmasından,
- Stratejik planların ve bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasından,
- Diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasından,
- Kamuoyunun bilgilendirilmesinden,



Üst Yönetici ?

Bakanlıklarda	MÜSTEŞAR
İl özel idarelerinde	VALİ
Belediyelerde	BELEDİYE BAŞKANI
Diğer kamu idarelerinde	EN ÜST YÖNETİCİ
Üniversitelerde	REKTÖR

(Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici BAKANDIR...)

Görev ve Sorumluluklar - 2

2- ÜST YÖNETİCİ

- Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasından,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesi ve kullanılmasından,
- Kayıp ve kötüye kullanılmasının önlenmesinden,
- Sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden.



Görev ve Sorumluluklar - 3

3- HARCAMA YETKİLİSİ

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi...

Harcama talimatlarının;

- bütçe ilke ve esaslarına,
 - mevzuata
- uygun olmasından,

Ödeneklerin

- etkili,
- ekonomik
- verimli kullanılmasından

sorumludur.



ÜNİVERSİTELER İÇİN HARCAMA BİRİMİ VE HARCAMA YETKİLİSİ

ÜST YÖNETİCİ	HARCAMA BİRİMİ (*)	HARCAMA YETKİLİSİ
REKTÖR	Genel Sekreterlik	Genel Sekreter
	Daire Başkanlığı	Daire Başkanı
	Hukuk Müşavirliği	Hukuk Müşaviri
	Fakülte	Dekan
	Yüksekokul ve Enstitü	Müdür
	Hastane	Başhekim
	Bölüm	Başkan

(*) Bütçeyle ödenek tahsis edilen kurumsal sınıflandırmanın 3. ve 4. düzeyinde yer alan birimler.

Görev ve Sorumluluklar - 4

4- GERÇEKLEŞTİRME GÖREVLİSİ

Harcama talimatı üzerine;

- ✓ İşin yaptırılması,
 - ✓ Mal ve hizmetin alınması,
 - ✓ Teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi
 - ✓ Ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması,
- işlemlerini gerçekleştiren görevli...



Kamu Zararı

Kamu görevlileri; kamu kaynaklarının

- Etkili
- Ekonomik
- Verimli
- Hukuka uygun olarak



- elde edilmesinden,
- yönetilmesinden,
- kullanılmasından,
- korunmasından,
- kötüye kullanılmaması ve
- her an hizmete hazır bulundurulması için gerekli önlemlerin alınmasından **sorumludurlar**

Kamu Zararının Unsurları



Kamu Zararının Belirlenmesindeki Kriterler

- ❖ Belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- ❖ Alınmadan / yaptırılmadan ödeme yapılması,
- ❖ Fazla veya yersiz transfer ödemesinde bulunulması,
- ❖ Rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla mal alınması veya iş yaptırılması
- ❖ Gelir işlemlerinin mevzuata uygun yapılmaması,
- ❖ Mevzuatta öngörülmediği halde ödeme yapılması.



Kamu Zararının Tespiti

- Kontrol, denetim veya inceleme,
 - Sayıştayca kesin hükme bağlama,
 - Adlî, idarî veya askerî yargılama,
- sonucunda tespit edilir.

Kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgililer de dahil edilir.



Kanunla Getirilen Yaptırımlar

5018 / 53

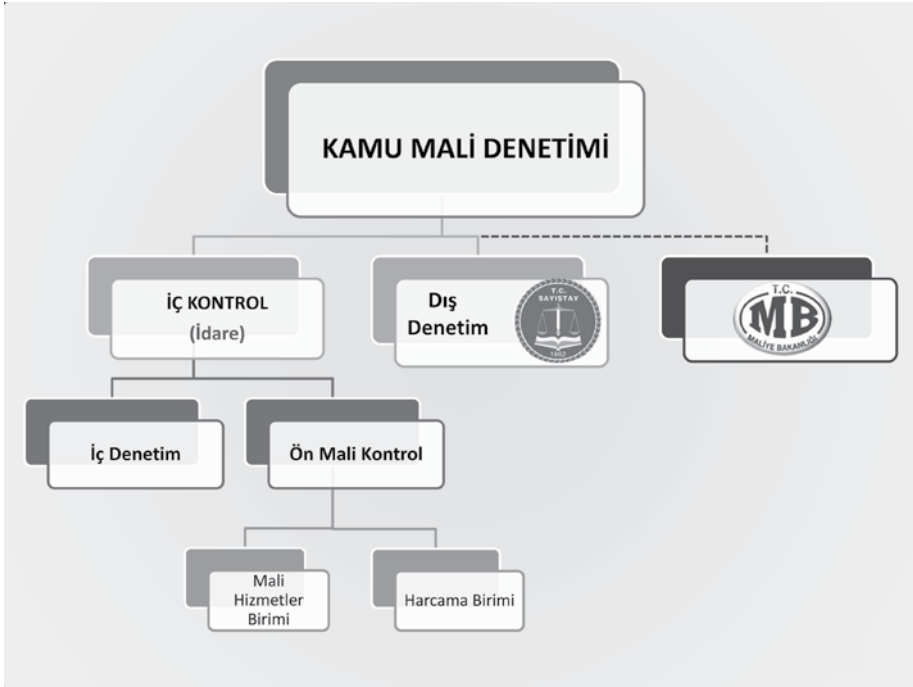
- Mali istatistikleri zamanında göndermeyenlere **1 aylık maaş tutarında para cezası...**

5018 / 70

- Ödenek üstü harcama yapan harcama yetkililerine **2 aylık maaş tutarına kadar para cezası...**

5018 / 71

- Kamu zararına neden olan kamu görevlileri ile diğer gerçek ve tüzel kişilere **kamu zararının tazmini, faizi ve 2 aylık maaş tutarına kadar para cezası...**



İç Kontrol

İdarenin, hedeflerine ulaşmak amacıyla, oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü...



Ön Mali Kontrol

İdarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerine yönelik, **tahsil ve ödemededen önceki** aşamalarda yapılan kontrolü ifade eder.



MALİYE BAKANLIĞI DENETİMİ

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELERİN DENETİMİ

- 5018 / 49 Muhasebe Sistemi
- 5018 / 61 Muhasebe Yetkilisinin Atanması ve Muhasebe Hizmetlerinin Sunulması

MAHALLİ İDARELER ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

- 5018 / Geç.Md.18 Mali Tablolar, Muhasebe ve Raporlama Standartları ile Muhasebe Tekniği

DÖNER SERMAYELERİN DENETİMİ

- 178 s. KHK / 11

DiĞER İDARELERDEKİ DENETİM

- 5018 / Md. 75
- Sistemin tümüyle zaafa uğraması
- Yolsuzluk emarelerinin ortaya çıkması
- İlgili Bakanın talebi
- Başbakanın onayı