



Center  
of Excellence  
in Finance

# Yapısal reformların maliyetlendirilmesine ilişkin metodolojik rehber

---

**MALİYETLENDİRME REHBERİ**



Avrupa Birliği tarafından  
finanse edilmektedir.

Finans Mükemmeliyet Merkezi  
tarafından uygulanmaktadır.



---

Bu yayında ifade edilen bulgular, yorumlar ve sonuçlar açık bilgi kaynağı işlevi görür. Bunlar CEF veya Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmamaktadır. CEF bu yayındaki verilerin doğruluğunu garanti etmez, fakat mevcut kaynaklar ve zamanın elverdiği ölçüde geniş bir uzman ağıyla görüşerek verilerin mümkün olan en iyi kalitede olması için çaba sarf etmiştir.



---

# I. Giriş

## 1.1. Arka Plan ve Gerekçe

Ekonomik reform programları (ERP) ve bu programların öncesindeki ekonomik programlar Avrupa Birliği ile makroekonomik konularda diyalog kurmak için AB'ye aday ve potansiyel aday ülkelerin yirmi yıldan fazla bir süredir arka plan belgesi olarak yıllık bazda hazırladığı ana belgeler haline gelmiştir. Bu belgeler geleneksel olarak mali konulara odaklanmış, bu sebeple yapısal reformlar konusu da her zaman öncelikle mali etkilerinin incelemesi mantığına göre ele alınmıştır. Ana amaç her zaman, önemli mali etkisi olan yapısal reformların o ülkenin orta vadeli mali çerçevesine entegre edilmesi olmuştur.

ERP'lerin yapısal reformlara, bu reformların maliyetlendirilmesine ve daha geniş anlamda da reformların mali etkilerine verdiği önem 2008 yılındaki finansal krizden bu yana önemli ölçüde artmıştır. Bu artışın şu hususlarla yakından bağlantılı olduğunu söylemek mümkündür: (i) konu hakkındaki söylemlerin değişmesi (sürdürülebilir ekonomik büyümenin ve rekabet gücünün devam etmesinin ön koşulu olarak tanımlanan yapısal reformlar öncelikli bir konu haline gelmiştir ve (ii) Avrupa Komisyonu içerisinde ERP yönetim yapısının değişmesi (önceden DG ECFIN/Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü belgenin tamamından sorumluyken birkaç sene önce bu sorumluluk DG ECFIN (belgenin makro ve mali konuları anlatan bölümleri) ve DG NEAR/Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü'nün (yapısal reform bölümleri) ortak sorumluluğu haline gelmiştir).

Yapısal reformlar ve bu reformların mali etkileri karışık bir konudur. DG NEAR son yıllarda OECD'nin de desteğini alarak ERP'lerde yapısal reformu açıklayan bölümün metodolojik çerçevesini önemli ölçüde güçlendirmiştir. Avrupa Komisyonu'nun ERP Rehberi artık yapısal reformların tanımı, yapısal reform yapılabilecek alanlar ve öncelikli yapısal reform tedbirleri hakkında daha net bir yönlendirme sunmaktadır. OECD'nin de desteğiyle bölgedeki ülkelere büyümenin önündeki engellerin değerlendirilmesi, reform politikası tedbirlerinin oluşturulup önceliklendirilmesi ve bunların uygulamalarının izlenmesi için metodolojik araçlar sunulmuştur.

2018 yılından önce Avrupa Komisyonu'nun ERP'lere ilişkin metodolojik rehberi yapısal reformların mali etkilerinin ölçülmesi konusunu yeterince açıklamıyordu. Öte yandan,

TAİEX'in bu konuda verdiği teknik destek ortak metodolojik bir çerçeve sunmadığı için konuyu kısmen ele alabiliyordu. Bu koşullarda AB'ye aday ve potansiyel aday olan ülkeler yapısal reform tedbirlerinin maliyetini nasıl belirleyecekleri konusunda çeşitli zorluklar yaşıyor ve icracı bakanlıkların da bu konuyu ele almak için kapasiteleri sınırlı kalıyordu.

Önceki ERP kılavuzunun yapısal reformların mali etkisini ölçmede yetersiz kalması sorununu ele almak için Avrupa Komisyonu 2018 yılında ERP hazırlama rehberinin ilgili bölümünde geniş çaplı güncellemeler yaptı. CEF'in de katkılarıyla Avrupa Komisyonu'nun 2019-2021 ERP Rehberinde yapısal politika tedbirlerinin maliyetlerinin belirlenmesi ve finansmanı için yeniden tasarlanmış ve metodolojik olarak güçlendirilmiş bir çerçeveye yer verildi. Rehberin **Ek 1** kısmında ERP'ler kapsamında gerçekleştirilen yapısal reformların mali etkisini ölçmek için sunulan metodolojik rehber ilkelerin gelişmiş çerçeve ile birlikte nasıl daha iyi hale geldiği özetlenmektedir.

## 1.2. Belgenin hazırlanma amacı (ve kısıtları)

*ERP'ler kapsamında Yapısal Reformların Maliyetlendirilmesine İlişkin Metodolojik Rehber (Maliyetlendirme Rehberi)* adlı belgenin **genel hedefi** yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin belirlenmesi için tutarlı ve kullanıcı dostu bir çerçeve ortaya koyarak ERP'lerde yapısal reformun açıklandığı bölümün genel kalitesini iyileştirmektir.

Özelde ise maliyetlendirme rehberinin **iki hedefi** vardır:

- ERP'ler kapsamındaki yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin ölçülmesi için yeniden tasarlanmış ve metodolojik olarak güçlendirilmiş bir çerçevenin önemli kavramsal özelliklerini ana hatlarıyla açıklamak ve
- AB'ye aday ve potansiyel aday olan ülkelerin hesaplayacağı yapısal reform tedbirlerinin maliyetlerinin niceliklendirilmesi için ERP'lerdeki yapısal reform bölümlerinin ayrılmaz bir parçası olacak şekilde tutarlı ve kullanıcı dostu talimatlar sunmak.

Maliyetlendirme rehberinin sadece yapısal reform tedbirlerinin maliyetlendirme yönünü ve bu tedbirlerin finansmanında kullanılan kamu finansman kaynaklarını ele aldığı unutulmamalıdır. Maliyetlendirme rehberi yapısal reform tedbirlerinin tanımlanması veya bu tedbirlerin önceliklendirmesi konularını ele almaz. Önceki yıllarda edinilen



ERP hazırlama deneyimi, yapısal reformların esas ve içerik açısından herhangi bir sebeple iyi tanımlanamaması halinde maliyetlendirmesinin istenen düzeyin altında kaldığını veya hiç yapılamadığını net biçimde göstermiştir. Yapısal reform tedbirlerinin maliyetlendirmesi ilgili icracı bakanlığın yoğun katılımı ile tamamlanacak bir sürecin son aşamasıdır. Maliyetlendirme aşamasının öncesinde gelen aşamada politika reformu tedbirinin belirlenmesi yanı sıra hedefler, faaliyetler ve uygulama için gereken girdiler açısından da ifade edilip ayrıntılandırılması gerekir.

### 1.3. Belge hazırlık süreci, metodolojisi ve bilgi kaynakları

Maliyetlendirme rehberi Avrupa Komisyonu'nun 2019-2021 ERP rehberine dayalı ve tamamen bu rehberle uyumludur. Maliyetlendirme rehberi CEF'in gözetiminde ve İcra Bakanlıkların *Yapısal Reformların Mali Etkilerini Değerlendirme Kapasitelerinin Güçlendirilmesi* adlı çok yıllık ve birden fazla faydalanıcısı olan IPA projesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Projedeki uzman danışmanlar grubu tarafından 2019 yılı başlarında hazırlanan bu rehber, CEF'in 19-21 Mart 2019 tarihlerinde Slovenya'nın Bohinjka Bistrica şehrinde düzenlediği *Yetkililerin Eğitimciler ve Kolaylaştırıcılar olarak Eğitilmesi* etkinliğine katılan FISR projesi yararlanıcı ülkelerinden gelen önemli yetkililer ve uzmanların verdiği geri bildirimler de entegre edilmiştir.

Maliyetlendirme rehberini hazırlarken kullanılan önemli metodolojik girdiler şunlardır (kronolojik sırayla):

- Karadağ'da müktesebatin uyumlaştırılması ve uygulanması ulusal programı kapsamındaki yapısal reformların maliyetlendirilmesi (2013),
- CEF'in Yapısal Reformların Mali Etki Değerlendirmesi (FIASR) projesi (2013),
- Sırbistan'da müktesebatin kabul edilmesi için uygulanan ulusal program kapsamındaki yapısal reformların maliyetlendirilmesi (2014 ve 2017),
- Kosova'da ulusal kalkınma stratejisi kapsamındaki yapısal reformların maliyetlendirilmesi \* (2017) ve
- RESPA'nın kamu idarelerindeki reformların maliyetlendirilmesi hakkındaki rehberi (2017).

\* Bu isimlendirme ülkenin statüsüne ilişkin benimsenen tutuma halel getirmez ve Kosova'nın bağımsızlık bildirgesiyle ilgili Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin 1244 sayılı kararı ve ICJ'nin görüşüne uyumludur.

## 1.4. Belgenin yapısı

Bu belgede giriş kısmı, iki ana bölüm ve ekler vardır. İkinci bölüm maliyetlendirme rehberinin ana kavramlarını ana hatlarıyla özetlerken, üçüncü bölümde öncelikli olarak Avrupa Komisyonu ERP rehberinde yer alan yapısal reform tedbirlerinin maliyetlendirilmesi, ikinci olarak da bu maliyetlerin karşılanacağı finansman kaynaklarının belirlenmesini amaçlayan tabloların doldurulması için ayrıntılı açıklamalar vardır (Avrupa Komisyonu ERP Rehberindeki 10a ve 10b sayılı tablolar).

Maliyetlendirme rehberinin ana metin kısmının haricinde bazı ekleri de vardır:

- Ek 1, ERP'ler kapsamındaki yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin geçmişte nasıl niceliksel olarak belirlendiği ve bu açıdan yaşanan zayıflıklar hakkında bilgi verir.
- Ek 2'de yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin niceliklendirilmesinde kullanılan standart fiyatlandırma ile ilgili bir tablo şablonu vardır.
- Ek 3 Avrupa Komisyonu'nun ERP rehberinde yer alan tablo 10a'nın doldurulması için gereken aşağıdan yukarıya yaklaşımla ilgili ayrıntılı bilgi verir.
- Ek 4 Avrupa Komisyonu'nun ERP rehberinde yer alan tablo 10b'nin doldurulmasında kullanılacak "gerçekçi beklentilerle sağlanacağı düşünülen fonlar" ifadesiyle ne kast edildiğine dair ayrıntılı açıklama sunar.
- Ek 5 ise CEF'in 2019 yılı Mart ayında gerçekleştirdiği *Yetkililerin Eğitimciler ve Kolaylaştırıcılar olarak Eğitilmesi* seminerinde görüşülen ve FISR projesindeki uzman danışmanlar grubunun hazırladığı yapısal reformların maliyetlendirilmesine ilişkin seçili örnek vakalardan oluşur.



## II. Maliyetlendirme Rehberinde Temel Alınan Kavramlar

Bu bölümün temel hedefi ERP'ler kapsamındaki yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin ölçülmesi ve bu tedbirlere yönelik finansman kaynaklarının belirlenmesi için tekrar tasarlanan ve metodolojik olarak güçlendirilen yaklaşımla ilgili önemli kavramları açıklamaktır. Bu "yeni" özellikler "eski" özelliklerle karşılaştırmalı şekilde sunulmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun ERP rehberinde yapısal reform tedbirlerinin maliyetlendirilmesi ve bu tedbirlerin finansmanına yönelik getirdiği "yeni" yaklaşım içerisinde 2018 yılı öncesindeki rehberlerde (2018 yılı öncesindeki rehberlerle ilgili temel sorular/belirsizlikler için bkz. **Ek 1**) yer alan kavramlardan büyük ölçüde farklılaşan birkaç önemli kavram vardır. Maliyetlendirme rehberinde bahsi geçen "yeni" yaklaşımın temel özellikleri şu şekildedir:

- **Yapısal reform tedbirlerinin sadece maliyetine odaklanma:** 2018 yılından önce uygulanan rehberler fiilen kamu maliyesinin her iki yönünü de, yani hem maliyeti hem de gelirleri, ele alan ve yapısal reformların mali etkileri şeklinde nispeten belirsiz bir kavrama dayalıdır. Bu rehberlerin aksine işbu maliyetlendirme rehberi yapısal reform tedbirlerine maliyetlendirme bakış açısıyla daha net biçimde odaklanır. Bu sebeple işbu rehberde kamu maliyesi gelir açısından ele alınmaz veya daha net söylemek gerekirse rehberde bu konunun bahsi belli bölümlerde ara ara geçer.
- **Yapısal reformların sadece ilave maliyetlerine odaklanma:** 2018 yılından önce uygulanan rehberlerde yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin hesaplanması beklentisinin olup olmadığı net değildi. Bu rehberlerin aksine işbu maliyetlendirme rehberi sadece yapısal reform tedbirlerinin ilave maliyetine odaklanır, yani bir tedbirin uygulanmadığı koşullardaki maliyetlerini hariçte tutarak tedbirin uygulanması halinde ilave olarak ortaya çıkacak maliyetlere odaklanır. Bu sebeple, maliyetlendirme rehberi

yapısal reform tedbirlerinin toplam maliyetini hesaplamayı amaçlamaz, daha ziyade mevcut durumun (statüko) devam ettiği senaryoya ilaveten ortaya çıkacak ve reformun baz yılı ile karşılaştırılarak ölçülen maliyetleri hedef alır. Baz yıl her zaman öncelikli reform tedbirinin başladığı yıldan bir önceki yıldır.

- **Yapısal reform tedbirlerinin sadece doğrudan, ilk düzeydeki mali etkilerine odaklanma:** 2018 yılından önce uygulanan rehberlerde hangi etkilerin hesaplanması gerektiği pek net değildi. Bunun aksine bu maliyetlendirme rehberi çok net biçimde, yalnız uygulamaya giren yapısal politika tedbirlerinin doğrudan ve ilk düzeydeki mali etkilerine odaklanır. Bu sebeple maliyetlendirme rehberi yapısal reform tedbirlerinin dolaylı, ikinci düzeydeki mali etkilerini yani ekonomik büyümeye ve neticede kamu mali gelirlerinin hacminin artmasına katkıda bulunan etkileri ya da işsizliğin azalmasını ve sonuç olarak da sosyal yardımlar için yapılan harcamaların düşmesini sağlayan etkileri ele almaz. Bu etkiler de tabii önemlidir, fakat bu etkiler ERP’lerde makro-ekonomik tahminler ve mali senaryolar bölümlerinde ‘yapısal reform’ bazlı senaryolarda ele alınır.
- **Yapısal reform tedbirleri kapsamında maliyetlerin sistematik sınıflandırması:** 2018 yılından önce uygulanan rehberlerde maliyetlendirme sınıflandırması yoktu. Buna karşın, Avrupa Komisyonu’nun ERP rehberinde “yeni” yaklaşım kapsamında sunulan bir tablo şablonu vardır (bu rehberde Tablo 10a). Bu tabloda geleneksel anlamda üzerinde uzlaşmış olan alt gruplara göre maliyetler sınıflandırılır. Maliyetlendirme rehberi şablon tablonun nasıl doldurulacağına ilişkin ayrıntılı metodolojik bir çerçeve sunar (bkz. Bölüm III). Bu çerçeveye seçili bazı maliyet kalemleri için standart fiyatların olduğu bir yönlendirme tablosu da dâhildir.
- **Yapısal reform tedbirlerinin finansman kaynaklarının sistematik sınıflandırılması:** 2018 yılından önce uygulanan rehberlerde yapısal reform tedbirlerinin finansmanı daha belirsiz biçimde ele alınmaktaydı. Buna karşın, Avrupa Komisyonu’nun ERP rehberi bu konuyu getirdiği “yeni” yaklaşım kapsamında şablon bir tablo üzerinden çok daha sistematik biçimde ele alır (bu rehberde Tablo 10b). Bu tabloda her yapısal reform tedbiri için öngörülen finansman kaynakları ana hatlarıyla yer alır. Maliyetlendirme rehberi bu şablon tablonun nasıl doldurulacağına ilişkin ayrıntılı metodolojik bir çerçeve sunar (bkz. Bölüm III). Sadece merkezi hükümet bütçesi değil olası tüm kamu finansman kaynakları yapısal reform tedbirlerinin finansmanında kullanılabilir.





---

# III. Yapısal Reform Tedbirlerinin Maliyetleri ve Finansmanı hakkındaki Şablon ERP Tabloları 10a ve 10b'ye ilişkin Yönlendirmeler

Avrupa Komisyonu'nun ERP rehberinde ERP'lerin dördüncü bölümünde bahsi geçen yapısal reform tedbirlerinin maliyetlendirmesine ilişkin iki tablo vardır. Tablo 10a yani ilk tablo AB'ye aday veya potansiyel aday olan ülke yetkililerinin ERP kapsamındaki her bir yapısal reform tedbirinin üç yıllık bir süre için maliyetlendirmesini hedeflerken, ikinci tablo yani Tablo 10b, önceki tabloda nicelik olarak belirlenen yapısal reform tedbirleri maliyetlerinin karşılanmasında kullanılacak kamu mali kaynaklarını açıklar.

Bu bölümün temel hedefi iki tabloyu doldururken yararlanılacak, tutarlı ve kullanıcı dostu açıklamalar ortaya koymaktır. Bu amaçla, bölüm bir yapısal reform tedbirinin maliyetlendirilmesinde kullanılacak tablonun (Tablo 10a) nasıl doldurulacağına ilişkin metodolojik yönlendirmelerle başlar ve sonrasında bu tedbirin finansmanına ilişkin tablonun (Tablo 10b) doldurulmasına ilişkin metodolojik açıklamalar ile devam eder.

ERP'lerde yer alacak yapısal politika tedbirlerinin her biri için AB'ye aday veya potansiyel aday ülkelerden her iki tabloyu da doldurması beklenir: tedbirin maliyetlendirmesine ilişkin tablo (tablo 10a) ve finansmanı için başka bir tablo (tablo 10b). Bu tablolar AVRO cinsinden doldurulmalıdır.



### 3.1. Yapısal reform tedbirinin maliyetlendirilmesi tablosunun (Tablo 10a) doldurulmasına ilişkin metodolojik yönlendirmeler

Tablo 10a'nın doldurulmasıyla ilgili metodolojik yönlendirmeler iki gruba ayrılmaktadır. İlk grupta tabloya eklenecek yapısal reform tedbirleriyle ilişkilendirilen maliyetlerin temel kavramsal özellikleri ile ilgili açıklamalar vardır. Bu gruptaki talimatlar şu hususlardan oluşur (bu belgenin ikinci bölümünde zaten ayrıntılı açıklanmıştır):

- **Baz yılla karşılaştırıldığında sadece baz yıla ilaveten oluşan maliyetler tabloya dâhil edilir:** Bu cümle, tabloya sadece statüko durumuna ilave olarak ortaya çıkan maliyetlerin dâhil edileceği anlamına gelir. Statüko durumu ise yapısal reform tedbirinin uygulanmadığı durumdur. İlave maliyetler ise baz yıl ile karşılaştırılarak ölçülür. Baz yıl her zaman öncelikli reform tedbirinin uygulandığı yıldan hemen önceki yıldır. Yapısal reform tedbiri için baz yıl olarak alınan yıl tabloda dipnot şeklinde belirtilmelidir.
- **“İlave maliyetlerin” tabloya aktarılması:** Eğer ERP kapsamındaki üç yıllık dönemin herhangi bir senesinde yapısal reform tedbiri uygulamasının toplam maliyeti baz yıl durumundan yüksek çıkarsa, bu “ilave maliyetler” tabloya artı işaretiyle yansıtılmalıdır. Eğer ERP kapsamındaki üç yıllık dönemin herhangi bir senesinde yapısal reform tedbiri uygulamasının toplam maliyeti baz yıl durumundan düşük çıkarsa, bu “maliyet tasarrufu” tabloya eksi işaretiyle yansıtılmalıdır. Örneğin, yapısal reform tedbirinden önceki baz yıl durumunda toplam maliyet 100 ise ve tedbir sonrası ERP'nin ilk yılındaki (X yılı) toplam maliyetin 70 olması planlanıyorsa, o zaman tablo 10a'da X yılı için -30 (eksi 30) yazılmalıdır.
- **Tabloya sadece doğrudan, ilk düzeydeki maliyetler eklenir:** Bu cümle doğrudan (yani ilk düzeydeki maliyetler) yapısal reform tedbirinin uygulanması sonucu oluşan ilave maliyetlerin tabloya dâhil edileceği anlamına gelmektedir. Yapısal reform tedbirinin uygulanması neticesinde ilave maliyet oluşmuyorsa, o zaman tablodaki tüm boşluklara “0” (sıfır) yazılmalıdır. Yapısal reform tedbirinin ilk düzeydeki etkisinin kamu finansmanının gelir kısmında oluşması halinde (örn. bütçe gelirinde artış veya emeklilik fonu katkı paylarında artış), bu durum tabloya eklenecek bir dipnotta açıklanmalı ve nicelik olarak belirlenmelidir.
- **Maliyetlerin sınıflandırılmasında uluslararası kabul görmüş sınıflandırma kullanılır:** Bölgedeki ülkeler arasında kamu finansman harcamalarının

sınıflandırılmasında farklılıklar olmasına rağmen, bu harcamaların dört ana maliyet kategorisi (“ücretler”, “mal ve hizmetler”, “sübvansiyon ve transferler” ve “sermaye giderleri”) üzerinden sınıflandırılması genel anlamda kabul görmüş, uluslararası sınıflandırma biçimidir.

İkinci grup metodolojik talimatta Avrupa Komisyonu’nun ERP Rehberinde yer alan Tablo 10a’daki her başlık için açıklamalar vardır. Bu başlıklar bir sonraki sayfada bulunabilir.

### ERP Tablo 10a: Yapısal reform tedbirinin maliyetlendirmesi

(TEDBİRİN ADI) (AVRO cinsinden) (Her reform için ayrı bir tablo doldurun)

Yıl	Ücretler	Mal ve hizmetler	Sübvansiyon ve transferler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı					
X + 1 Yılı					
X + 2 Yılı					

- **“Yıl”**: Bu kategori ERP’nin kapsamına giren üç yıllık dönem içerisindeki her yılı birbirinden ayırır: X yılı, X+1 yılı ve X+2 yılı şeklinde. X yılı ERP’nin kapsadığı dönemin ilk yılıdır. ERP’nin kapsadığı dönem 2019-2021 ise, X yılı 2019’a tekabül eder. İlave maliyetlerin hesaplanmasında karşılaştırma amaçlı kullanılan baz yıl ise her zaman öncelikli reform tedbirinin uygulandığı yılın hemen öncesindeki yıldır (farklı örnekler için bkz. **Ek 5**). Yapısal reform tedbirinin baz yılı olarak alınan yıl tabloda dipnotta belirtilmelidir.
- **“Ücretler”**: Bu kategori yapısal reform tedbirini uygulamak için ihtiyaç duyulacak ilave personele ödenecek ücret maliyetlerinden oluşur. İlave personel maliyetinde sadece yeni alınacak personel sayısı değil aynı zamanda bu kişilerin vasıfları ve mevcut personelin maaş zammı da dikkate alınmalıdır. Farklı kategorilerdeki yeni personel için standart maaş belirlenmesi önemle tavsiye olunur (bkz. **Ek 2**).
- **“Mal ve hizmetler”**: Bu kategori şu alt maliyet kategorilerinden oluşur: (i) eğitim, (ii) uzmanlık, (iii) ofis ekipmanları ve (iv) yardımcı hizmetler (kira, elektrik, yol). Mal ve hizmetlere ilgili mümkün olduğunca fazla sayıda alt kategori için standart maliyet belirlenmesi de önemle tavsiye olunur (bkz. Ek 2). Eğer standart maliyet

belirlenemiyorsa veya belirlenmesi uygun değilse, uzman görüşüne başvurulabilir.

- **“Sübvansiyon ve transferler”**: Bu kategori tedbir faydalanıcısının alacağı farklı tipteki sübvansiyon ve transferlerden oluşur (tarımla uğraşan hanelere veya yenilikçi işletmelere verilecek sübvansiyon veya istihdam veya sosyal koruma tedbiri faydalanıcılarına verilecek ilave transfer miktarı). Bu kategorideki maliyetlerin hesaplanmasında uzman görüşüne başvurulabilir.
- **“Sermaye giderleri”**: Bu kategoride yapısal reform tedbirinin uygulanmasıyla bağlantılı sermaye giderleri yer alır. Bu kategorideki maliyetler kapsamında tahmini giderlerin hesaplanmasında uzman görüşüne başvurulabilir.
- **“Toplam”**: Yukarıdaki dört kategorinin toplamıdır.

Eğer bir tedbirde birden fazla faaliyet varsa, bu faaliyetlerin her biri için alt tablo hazırlanmalıdır. Bu alt tablolar yapısal reform tedbirinin maliyetini bütün olarak gösteren özet tabloya girdi teşkil edecektir. Bu alt tabloların ERP'ye eklenmesine gerek yoktur. ERP rehberinde yer alan bu talimat maliyetlendirmede aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşımın kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Maliyetlendirmede kullanılan aşağıdan yukarıya yaklaşım ve bu yaklaşımın getirdiği kısıtlar **Ek 3**'te açıklanmaktadır.

## 3.2. Yapısal reform tedbirinin finansman kaynağı tablosunun (Tablo 10b) doldurulmasına ilişkin metodolojik yönlendirmeler

Bölüm 3.1'de olduğu gibi Tablo 10b'nin doldurulmasına ilişkin metodolojik talimatlar iki gruba ayrılmıştır. Bunlardan ilki Tablo 10a'da nicelik olarak belirtilen maliyetlerin karşılanmasında kullanılacak finansman kaynaklarının temel kavramsal özelliklerini ortaya koyar. Bu kavramsal özellikler şunlardır (yukarıdaki ikinci bölümde kapsamlı biçimde açıklanmıştır):

- **Tüm kamu mali kaynakları tabloda yer almalıdır**: Sadece merkezi bütçeden ayrılan fonlar değil tüm yurt içi ve yurt dışı kamu mali kaynakları Tablo 10a'da nicelik olarak belirlenen yapısal reform tedbiri maliyetlerinin finansmanında kaynak olarak kullanılabilir.
- **Tabloda finansman kaynaklarının sınıflandırılmasında uluslararası kabul gören bir sınıflandırma kullanılmalıdır**: Hem yurt içi kaynaklar hem de uluslararası



kaynaklar olmak üzere tüm mevcut kaynaklar Tablo 10a'da nicelik olarak belirlenen yapısal reform tedbiri maliyetlerinin karşılanmasında kullanılabilir (yukarıdaki ikinci bölümde kapsamlı biçimde açıklanmıştır).

- **Harcamalar da tabloya girilmelidir:** Taahhütlerin değil de fonlar için planlanan harcamaların ilgili finansman kaynağı kategorisine göre tabloya girilmesi gereklidir.

İkinci grup metodolojik talimatlarda Avrupa Komisyonu'nun ERP Rehberinde yer alan Tablo 10b'deki her başlık için açıklamalar vardır. Bu başlıklar aşağıda bulunabilir.

### ERP Tablo 10b: Yapısal reform tedbirinin finansmanı

(TEDBİRİN ADI) (AVRO cinsinden) (Her reform için ayrı bir tablo doldurun)

Yıl	Merkezi Bütçe	Yerel Bütçe	Diğer ulusal kamu mali kaynakları	IPA fonları	Diğer hibeler	Proje kredileri	Daha Sonra Belirlenecek	Toplam
X Yılı								
X + 1 Yılı								
X + 2 Yılı								

- **“Yıl”:** Bu kategorinin anlamı Tablo 10a'daki anlamla aynıdır. Bu kategori ERP'nin kapsamına giren üç yıllık dönem içerisindeki her yılı birbirinden ayırır: X yılı, X+1 yılı ve X+2 yılı şeklinde. X yılı ERP'nin kapsadığı dönemin ilk yılıdır. ERP'nin kapsadığı dönem 2019-2021 ise, X yılı 2019'a tekabül eder. Baz yıl ise her zaman öncelikli reform tedbirinin uygulandığı yılın hemen öncesindeki yıldır (farklı örnekler için bkz. **Ek 5**). Yapısal reform tedbirinin baz yılı olarak alınan yıl tabloda dipnotta belirtilmelidir.
- **“Merkezi bütçe”:** Bu kategori ya ulusal kamu gelirlerinden ya da finansal kredi olarak alınan borç şeklinde olmak üzere merkezi bütçeden gerçekçi beklentilerle ayrılacak (harcanabilecek) fonları kapsar. X yılı için bu fonlar o sene için kabul edilen bütçeden ayrılan fonlardır.
- **“Yerel bütçe”:** Bu kategori gerçekçi beklentilerle yerel düzeydeki bütçeden ayrılacak (harcanabilecek) fonları kapsar: bölgesel düzeyde ve/veya belediye düzeyinde.

- **“Diğer ulusal kamu mali kaynakları”**: Bu kategori diğer ulusal kamu mali kaynaklarından ayrılan (harcanan) fonları kapsar (merkezi bütçe ve yerel bütçe gelirleri hariç). Bu kaynaklara örnek olarak sağlık ve emeklilik fonu için ödenen katkı payları veya kamuya ait iştiraklerin finanse ettiği yatırımlar verilebilir.
- **“IPA fonları”**: Bu kategori gerçekçi beklentilerle IPA fonlarından ayrılacak (harcanabilecek) fonları kapsar.
- **“Diğer hibeler”**: Bu kategori gerçekçi beklentilerle tüm çok taraflı ve iki taraflı donörlerden hibe şeklinde ayrılacak (harcanabilecek) fonları kapsar. Kategoriyeye IPA fonları dâhil değildir.
- **“Proje kredileri”**: Bu kategori proje kredileri şeklinde yabancı çok taraflı ve iki taraflı kredi sağlayıcılardan gerçekçi beklentilerle ayrılacak (harcanabilecek) fonları kapsar. Yukarıda “merkezi bütçe” başlığı altında açıklandığı gibi, finansal krediler bu kategoriye dâhildir.
- **“Daha sonra belirlenecek”**: Bu kategori ilgili yapısal politika tedbirinin uygulanması için gereken, fakat finansman kaynağının (kaynaklarının) henüz belirlenmediği fonların nicelik olarak belirlenmesiyle ilgilidir. Bu kategori ilgili yapısal politika tedbiri için finansman kaynağı bilinen kategorilerin toplamı ile “toplam” adlı kategori arasındaki fark hesaplanarak bulunabilir.
- **“Toplam”**: Bu kategori yukarıdaki yedi kategorinin tamamının toplamıdır ve her yıl için Tablo 10a’daki “toplam” kategorisine eşit olmalıdır.

Talimatlara göre bu tablo sadece gerçekçi beklentilerle sağlanacağı düşünülen fonları kapsamalıdır. **Ek 4**'te öznel yanlılığı ve ölçümler arası farklılıkları en aza indirmek için “gerçekçi beklentilerle sağlanacağı” düşünülen fonların neler olabileceğine dair bir dizi basit kural yer almaktadır.



---

# EKLER

## **Ek 1:** **ERP'ler kapsamındaki yapısal reform tedbirlerinin niceliklendirilmesinde 2018 yılından önce karşılaşılan zorluklar**

2018 yılından önce ERP'leri hazırlayanlar belgenin belli bir kısmını hazırlarken bazı zorluklar yaşadı. Bu kısım yapısal reformların mali etkilerinin nicelik olarak belirlenmesiyle ilgili kısımdı. Bu zorluklar şunlardı:

- **Hesaplama dar bir tanımla bütçe üzerindeki etkilere mi yoksa tanım geniş tutularak kamu maliyesi üzerindeki etkilere mi odaklanmalı?** (yani bu hesaplamada sadece ulusal bütçe ve yerel bütçe üzerindeki etkiler mi yoksa sağlık fonu, emeklilik fonu vs. gibi kamu maliyesinin diğer kısımları da mı dikkate alınmalı?)
- **Hesaplama sadece doğrudan etkilerle mi sınırlı tutulmalı? Yoksa dolaylı etkiler de ele alınmalı mı?** (Avrupa Komisyonu'nun ERP Rehberinde bu konuyla ilgili tablonun dipnotunda sadece doğrudan, ilk düzeydeki etkilerin tabloya yansıtılması gerektiği belirtilmiştir. Buna rağmen, ERP'leri hazırlayanlar bazen bu tabloya yüksek ekonomik büyüme sebebiyle artan gelirler şeklinde dolaylı, ikinci düzeydeki etkileri de yansıtmaktadır.)
- **Hesaplama gelir üzerindeki etkiler ile bütçenin harcama kısmını mı dikkate almalı, yoksa sadece ikincisini mi göz önünde bulundurmalı?** (Avrupa Komisyonu'nun ERP Rehberi her ikisine de açıklı, fakat uygulamada yapısal reform tedbirlerinin ilk düzeydeki etkilerinin büyük bir çoğunluğu harcama artışı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Eğer durum bu şekilde kabul edilirse, o zaman tüm hesaplama sürecini "yapısal reform tedbirlerinin mali etkileri" şeklinde adlandırmak yerine "yapısal reform tedbirlerinin maliyetlendirilmesi" şeklinde adlandırmak daha uygun olacaktır.)
- **Hangi maliyetler hesaplamanın konusu olmalı?** (Hangi maliyetlerin hesaplanması gerektiği Avrupa Komisyonu'nun ERP Rehberi netleştirilmemiştir: toplam maliyetler mi yoksa sadece ilave maliyetler mi? Yani hâlihazırda uygulanan bir politika veya





## Ek 2:

### ERP'ler kapsamındaki yapısal reform tedbirlerinin maliyetinin nicelik olarak belirlenmesinde kullanılacak standart fiyatlar için şablon yönlendirme tablosu

Aday ülke Tablo 10a'yı oluştururken seçili maliyet kategorilerinde belli bir birime göre kendi standart fiyat tablosunu oluşturmayı düşünebilir. Aşağıdaki şablon kendilerine özel standart fiyat tablolarını hazırlarken ülkelere genel bir fikir vermesi için sunulmuştur. Yapısal reform tedbirlerinin maliyetlerinin niceliği standart fiyat uygulamasına göre belirlendiğinde ilgili bakanlıkların elindeki maliyet verisinin tutarlılığının ve sürecin genel şeffaflığının önemli ölçüde artması beklenir.

Kategori	Ölçü birimi	Fiyat
<b>1. Ücretler</b>		
• Kıdemli	Ay	
• Orta kademe	Ay	
• Kıdemsiz	Ay	
<b>2. Mal ve hizmetler</b>		
• Eğitim		
— Yurtdışında	kişi/yıl	
— Ülke içinde	kişi/yıl	
• Uzmanlar		
— Yerli	kişi/yıl	
— Yabancı	kişi/yıl	
• Ofis ekipmanı	kişi/yıl	
• Yardımcı hizmetler	kişi/yıl	



### Ek 3:

## Maliyetlendirmede aşağıdan yukarıya yaklaşım

Maliyet tablosu 10a'yı doldurmak için kullanılan ERP Kılavuzu'nda aşağıdaki talimat yer almaktadır:

*Eğer bir tedbirde birden fazla faaliyet varsa, bu faaliyetlerin her biri için alt tablo hazırlanmalıdır. Bu alt tablolar yapısal reform tedbirinin maliyetini bütün olarak gösteren özet tabloya girdi teşkil edecektir. Bu alt tabloların ERP'ye eklenmesine gerek yoktur.*

Aslında ERP tedbirleri çoğunlukla 2 veya 3 yıla yayılan birkaç faaliyetten oluşur. Yukarıdaki talimat tedbirlerin maliyetinin belirlenmesinde aşağıdan yukarıya yaklaşımın kullanılması gerektiğini önemle vurgulamaktadır. Aşağıdan yukarıya yaklaşım her faaliyetin öncelikle ayrı ayrı maliyetlendirilmesi, sonra da tedbirin toplam maliyetinin bütün bu faaliyetlerin maliyetinin toplanması suretiyle hesaplanması anlamına gelir.

Aşağıdaki tablo aşağıdan yukarıya maliyetlendirme için kullanılabilir:

X Tedbirinin Maliyetlendirilmesi (Tedbirin Kısa Adı) (AVRO cinsinden)					
Yıl	Ücretler	Mal ve Hizmetler	Sübvansiyon ve Transferler	Sermaye Gideri	Toplam
Faaliyet 1 (kısa tanım)					
X					
X+1					
X+2					
Faaliyet 2 (kısa tanım)					
X					
X+1					
X+2					


Faaliyet 3 (kısa tanım)					
X					
X+1					
X+2					
(Tedbirdeki tüm faaliyetler için bu şekilde devam eder)					
X tedbirinin toplam maliyeti					
X	toplam	toplam	toplam	toplam	toplam
X+1	toplam	toplam	toplam	toplam	toplam
X+2	toplam	toplam	toplam	toplam	toplam

Tablo tamamlandıktan sonra, son üç satıra girilen bilgiler (tedbirin toplam maliyeti) ERP'nin Ek'indeki Tablo 10a'ya kopyalanabilir.

Tabloya girilmeden önce maliyetlerin doğru ve tam olarak tahmin edilebilmesi için, aşağıdan yukarıya maliyetlendirme yaklaşımında üç ardışık adımla ilerlenmelidir.

**Aşağıdan yukarıya yaklaşımda atılacak ilk adım faaliyetlerin mümkün olduğunca net ve kesin biçimde ifade edilmesidir.** İdealde iyi uygulama olarak beklenen veya hedeflenen çıktılar (sonuçları) açısından her faaliyet net biçimde tanımlanmalıdır. Çıktılar faaliyetin uygulanması sonucu doğrudan ortaya çıkan ürünlerdir. Mümkün olduğunca çıktılar nicelik olarak ifade edilmelidir. Örneğin, ERP tedbirleri kapsamındaki faaliyetlerle ilgili tipik çıktılar şunlar olabilir:

- mevzuat ve politika belgeleri hazırlanır ve onaylanır (örn. yeni, değiştirilmiş, sadeleştirilmiş bir kanun, yönetmelik, talimat, strateji, okullar için yeni müfredat).
- idari veri tabanları oluşturulur ve tamamlanır (örn. tapu kayıtları, sosyal yardım faydalanıcı kayıtlarının olduğu veri tabanları) .
- bilişim teknolojileri sistemleri oluşturulur ve faaliyete geçer (örn. e-satın alma sistemi; e-devlet hizmetleri portalı; eğitim, işgücü piyasası veya sosyal politikalar için bilişim sistemleri).
- eğitimler verilir (örn. verilen eğitim sayısı, eğitilen kişi sayısı).

- 
- işletmelere destek hizmetleri verilir (örn. desteklenen işletme sayısı, danışmanlık hizmeti verilen toplam gün sayısı).
  - KOBİ'lere, tarım işletmelerine, araştırma kuruluşlarına, öğrencilere ve diğer faydalanıcılara yeni sübvansiyon ve hibe verilir (örn. faydalanıcı sayısı, dağıtılan sübvansiyonların toplam değeri).
  - iş arayanlara destek hizmeti verilir (örn. aktif işgücü piyasası tedbirlerinden faydalananların sayısı).
  - sosyal yardım faydalanıcıları, işsizler, öğrenciler ve diğer faydalanıcılara yeni transferler yapıldı (örn. faydalanıcı sayısı, yapılan yardım miktarında artış).
  - fiziksel yapılar inşa edildi (örn. yeni geniş bantlı ağın kapsama alanı, yeni doğal gaz boru hattının veya elektrik ara bağlantı hattının uzunluğu, yeni inşa edilen sulama sisteminin kapsadığı alan büyüklüğü).

**Aşağıdan yukarıya yaklaşımla maliyet belirleme yaklaşımının ikinci adımında her faaliyetten beklenen çıktıya ulaşılması için gereken girdiler tahmin edilecektir.** Maliyeti belirleyecek girdilerin hangi ayrıntı düzeyinde planlanması gerektiği faaliyetin doğasına bağlı olacaktır. Mevzuatla ilgili çıktılar ve idari çıktılar için sorulması gereken soru bu çıktılara mevcut personelle ulaşıp ulaşılmayacağı veya bu çıktılara ulaşmak için yeni personele ya da dışarıdan teknik yardıma gerek olup olmadığıdır. Destek tedbirlerinde (sübvansiyonlar, hibeler, transferler, işgücü piyasası tedbirleri, eğitimler ve iş destek hizmetleri) ise sorulması gereken soru, fiiliyattaki durum üzerinde anlamlı bir etki olması için bu farklı tür desteklerin kaçına ihtiyaç duyulacağıdır. Fiziksel yapılar ve bilişim sistemleri çoğunlukla bir bütünün ayrılmaz parçalarıdır ve bunların maliyetinin toplam maliyet olarak belirlenmesi en iyisidir. Fakat inşaat/yapım ve buna ilişkin maliyetler yıllara yayılabilir, hatta bazen ERP'nin üç yıllık döneminin ötesine de geçebilir.

**Aşağıdan yukarıya yaklaşımla maliyet belirleme yaklaşımının son adımında her faaliyet için gereken girdilerin maliyetleri tahmin edilir.** Mümkün olduğunca fazla sayıda girdinin maliyetinin birleştirilmiş referans fiyatlara göre belirlenmesi tavsiye edilir, bu sayede tedbirler arası maliyet karşılaştırması yapılabilir ve tahmin süreci daha da kolay hale gelir. Referans fiyatlar belirlenmemiş veya belirlenememişse, uygulamadan sorumlu icracı bakanlıktaki bütçe yetkilileri veya Maliye Bakanlığının bütçe genel müdürlüğündeki yetkililer gibi kişilerden uzman görüşü alınabilir. ERP rehberinde tanımlanan maliyet kategorileri kullanılarak girdilerin maliyeti belirlenmelidir ve yukarıda gösterildiği gibi faaliyetin toplam maliyeti aşağıdan yukarıya yaklaşımla maliyetin belirlendiği tabloya girilmelidir.

Maliyetlendirmede aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşım uygulandığında sıklıkla bazı önemli zorluk ve kısıtlarla karşılaşılır:

- 1. İcracı bakanlıklar ilgili tedbiri ve bu tedbir kapsamındaki faaliyetleri nicelik olarak belirlenmiş çıktılar cinsinden tanımlayamayabilir veya gereken girdileri kesin biçimde belirleyemeyebilir.** Bu durum maliyet tahminlerinin gerçekçi olmasıyla ilgili bazı belirsizlikleri beraberinde getirir. Maliye Bakanlığı bütçe dairesine bağlı ERP şubesinde çalışan personel gibi politika tasarımı ve maliyetlendirme konularında daha deneyimli kişilerden alınacak destek maliyetlerle ilgili belirsizliğin kabul edilebilir düzeylere indirilmesini sağlayabilir. Tanımı belirsiz olan ve sadece genel ifadelerle açıklanmış tedbirler prensipte ERP'ler açısından öncelikli olmamalıdır.
- 2. Maliyetlendirme tam olarak ve iddialı bir faaliyet planına dayanılarak yapıldığında, bütçeden ve diğer kaynaklardan ayrılan fonların yeterli gelmeyeceği ortaya çıkabilir.** ERP tedbirlerinin devletler için önemli bir öncelik olduğu varsayılırsa, böyle bir durumda akla gelen ilk en iyi çözüm ilave fon bulmaya çalışmaktır. Örneğin, önceliği daha düşük olan politika veya programlar için yapılacak harcamaların azaltılması çözüm olabilir. Bu da yapılamıyorsa veya gereken düzeyde yapılamıyorsa, faaliyetlerin ve tedbirin kapsamının eldeki fonlara göre ayarlanması gerekebilir.
- 3. Bazı tedbirler veya faaliyetlerin önceden tanımlanmış bütçeleri olabilir.** Bu şekilde olması için finansmanın büyük bir kısmının sabit uluslararası hibe veya kredilerden ayrılması veya belli bir politikanın finansmanının değiştirilmesi kolay olmayan orta vadeli bir bütçe belgesi ile sağlanmış olması gerekebilir. Bu tür durumlarda aşağıdan yukarıya yaklaşımın yerini yukarıdan aşağıya fon tahsisi yaklaşımı alabilir, veya başka şekilde söylemek gerekirse, sorulması gereken soru mevcut fonlarla nelere ulaşılabileceğidir (önceden tanımlanan bir tedbiri uygulamak için ne kadar fona ihtiyaç duyulacağını sormak yerine). Bu açıdan böyle durumlarda iyi politika tasarımı uygulaması kapsamında icracı bakanlığın eldeki fonlarla ulaşılabilecek çıktıları ve faaliyetleri planlaması gerekir.

Sonuç olarak, icracı bakanlıklarda maliyet belirleme sürecine katılan personelin planlanan faaliyetlerin doğası ve ilgili olası maliyetler hakkında yeterli teknik bilgiye sahip olması gerektiği vurgulanmalıdır. Bunun için ilgili bakanlık bünyesindeki politika birimleri ve bütçe birimleri (veya genel sekreterlik) arasında yakın işbirliği kurulması gerekir, ayrıca Maliye Bakanlığının ERP koordinatörü ve bütçe dairesi de maliyet belirleme sürecinin niteliğinin artması için destek vermelidir.



## Ek 4: Mevcut fonlarla ilgili gerçekçi planlama

Finansman tablosu olan Tablo 10b'nin doldurulmasına ilişkin ERP rehberi sadece "gerçekçi beklentilerle sağlanacağı düşünülen fonların" tabloya eklenmesi gerektiği üzerinde durur. Bu ifade öznel yanlılığın ve tedbirler arası yaklaşım farklılıklarının en aza indirilmesi için "gerçekçi beklentilerle sağlanacağı düşünülen" fonlar teriminin daha net ve kesin olarak açıklanması gerekliliğini gündeme getirir. Bu Ek'te tüm finansman kaynakları için örnek niteliğinde kriter listesi vardır.

**Merkezi bütçe:** X yılı için (cari yıl), sadece o yıl için resmi olarak onaylanan bütçede tahsis edildiği belirtilen fonlar tabloya dâhil edilmelidir. X+1 ve X+2 yılları için sadece resmi olarak yürürlükte olan orta vadeli harcama planlama belgesine uygun fonlar tabloya yansıtılmalıdır. İyi uygulama açısından bütçe finansmanı ile ilgili tabloya girilen bilgilerin Maliye Bakanlığının bütçe dairesi tarafından kontrol edilip onaylanması önerilir.

**Yerel bütçe:** X yılı için (cari yıl), sadece o yıl için resmi olarak onaylanan belediye bütçesinde tahsis edildiği belirtilen fonlar tabloya dâhil edilmelidir. Yerel bütçenin henüz onaylanmadığı, buna karşın tedbire ilişkin faaliyetlerin merkezi bütçeden sağlanan hibeyle doğrudan finanse edileceği durumlar istisna teşkil edebilir. X+1 ve X+2 yılları için sadece resmi olarak yürürlükte olan ulusal düzeydeki orta vadeli harcama planlama belgesine uygun fonlar tabloya yansıtılmalıdır. İyi uygulama açısından yerel finansmanla ilgili tabloya girilen bilgilerin Maliye Bakanlığının bütçe dairesindeki yerel bütçe birimi tarafından kontrol edilip onaylanması önerilir.

**Diğer ulusal kamu mali kaynakları:** Sadece finansmanı sağlaması beklenen kurumun resmi onaylı mali planında tedbir finansmanı için tahsis edildiği belirtilen fonlar tabloya eklenmelidir. Bu mali planlar X+1 ve X+2 yıllarını kapsamıyorsa, X yılına kıyasla bu kaynaktan ayrılacak finansman artışları tabloya yansıtılmamalıdır.

**IPA fonları:** Sadece mevcut IPA projelerinden ayrılmış olan fonlar tablodaki planlamaya dâhil edilmelidir. Uygulamaya başlamaya yakın olan, hazırlık aşamasındaki projeler (örn. ihale süreci devam eden projeler) için veya resmi onaylı IPA planlama belgesinde tedbirin uygulaması için fon sağlanacağına dair kesin taahhütler varsa istisna yapılabilir. İstisnai durumlarda, X yılı için planlanan fonlar finansman prosedürlerinde yaşanabilecek gecikmeler düşünüülerek X ve X+1 yılları arasında dağıtılmalıdır. İyi uygulama açısından uluslararası finansmanla ilgili tabloya girilen bilgilerin uluslararası mali yardımların koordinasyonundan sorumlu birim tarafından kontrol edilmesi önerilir.

**Diğer hibeler:** Sadece hâlihazırda onayı alınmış ve taahhüdü verilmiş hibelere sağlanan fonlar tabloda planlanmalıdır. Onay aşamasına yakın olan hazırlığı devam eden hibeler için istisna yapılabilir (örn. her iki tarafın da uzlaştığı taslak anlaşma). Bu istisnai durumlarda X yılı için planlanan fonlar finansman prosedürlerinde yaşanabilecek gecikmeler düşünülerek X ve X+1 yılları arasında dağıtılmalıdır. İyi uygulama açısından uluslararası finansmanla ilgili tabloya girilen bilgilerin uluslararası mali yardımların koordinasyonundan sorumlu birim tarafından kontrol edilmesi önerilir.

**Proje kredileri:** Sadece hâlihazırda onayı alınmış kredilerden sağlanacak fonlar tabloda planlanmalıdır. Onay aşamasına yakın olan hazırlığı devam eden krediler için istisna yapılabilir (örn. her iki tarafın da uzlaştığı taslak anlaşma). Bu istisnai durumlarda X yılı için planlanan fonlar finansman prosedürlerinde yaşanabilecek gecikmeler düşünülerek X ve X+1 yılları arasında eşit dağıtılmalıdır. İyi uygulama açısından uluslararası finansmanla ilgili tabloya girilen bilgilerin uluslararası mali yardımların koordinasyonundan sorumlu birim tarafından kontrol edilmesi önerilir.

**Daha sonra belirlenecek:** Bu sütun tedbirin toplam maliyeti (Tablo 10a'da belirtilir) ile yukarıda belirtilen kurallara uygun biçimde Tablo 10b'nin ilk altı sütununa girilen eldeki fonların toplamı arasındaki fark anlamına gelir. "Daha sonra belirlenecek" sütununa fonların eklenmesi için uyulacak asgari şart bu fonların yakın gelecekte tahsis edileceğine dair sorumlu bakanlığın gerçekçi bir planının olmasıdır (örn. Bakanlık bu tedbirin bir sonraki IPA planlama belgelerinde önermeyi planlıyor olabilir veya bu tedbir için belli bir uluslararası donör veya kredi veren kuruluşa başvurmayı ya da diğer bütçe kalemlerinden bu tedbir için fon tahsis etmeyi düşünüyor olabilir). Mevcut durumda eksik olan finansmanın nasıl sağlanacağına dair ortada bir plan yoksa tedbirin kapsamı eldeki gerçekçi finansman kaynaklarına uymak için değiştirilmelidir.

**Dipnotlar:** Finansmanın nasıl sağlanacağına ilişkin belirsizlik (örn. yukarıdaki birkaç finansman kaynağında ve "daha sonra belirlenecek" sütunu kapsamında bahsi geçen istisnai durumlar) olduğunda, bu belirsizlik Tablo 10b'ye eklenecek bir dipnotta net biçimde tanımlanıp Bölüm II'de uygulama risklerinden bahsedilen paragrafta tedbir anlatılırken açıklanmalıdır.





## Ek 5: Yapısal reformların maliyetinin belirlenmesi – örnek vakalar

Yukarıda açıklanan metodoloji ve 10a ve 10b sayılı ERP tablolarına göre aşağıda açıklanan yapısal reform hesaplamasını yapın ve uygun biçimde tabloya kaydedin.

### ÖRNEK VAKA #1A – Vergi sicili uygulamasının başlatılması



#### VAKA AÇIKLAMASI

Vergi sicili uygulanmasına dair kanun X-1 yılında kabul edilmiştir, fakat kanun X yılında yürürlüğe girmiştir. Hükümet X yılında 10.000 firmanın vergi sicili alacağını varsaymaktadır ve bu amaçla her işletmeye 500 Avro'luk vergi indirimini verecektir. Hükümet ayrıca vergi sicili uygulaması sonucunda yılda 75 milyon Avro'luk KDV gelir artışı olacağını düşünmektedir. Bu artış etkisinin üçte birinin X yılında görülmesi beklenirken etkinin tamamının X+1 yılında gözlemleneceği düşünülmektedir. Gerekli yazılım geliştirilmiştir ve X-1 yılında yazılımın ödemesi yapılmıştır. Ayrıca tedbirin uygulanması için ilave istihdama veya diğer maliyetlere ihtiyaç olmayacağı da düşünülmektedir.



#### HESAPLAMA

X: -5 milyon vergi indirimini (tek seferlik) +25 milyon ilave gelir= net +20 milyon

X+1: 75 milyon

X+2: 75 milyon

Unutmayın: Tüm bu etkiler sadece gelir kısmını etkilediği için tabloda dipnot kısmına kaydedilmelidir.



## CEVAP

Tablo 10a (sıfırlar)

Yıl	Ücretler	Mal ve hiz-metler	Sübvansiyon ve transfer-ler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı	0	0	0	0	0
X + 1 Yılı	0	0	0	0	0
X + 2 Yılı	0	0	0	0	0

Tablo 10a'ya dipnot: Reformun etkileri X yılında ilave 20 milyon gelirdir, X+1 yılında ilave 75 milyon gelirdir, X+2 yılında ise ilave 75 milyonluk gelirdir.



## ÖRNEK VAKA #1B – Vergi sicili uygulamasının başlatılması



### VAKA AÇIKLAMASI

Vergi sicili uygulanmasına dair kanun X-1 yılında kabul edilmiştir, fakat kanun X yılında yürürlüğe girmiştir. Hükümet X yılında 10.000 firmanın vergi sicili alacağını varsaymaktadır ve bu amaçla her işletmeye 500 Avro'luk *sübvansiyon desteği* verecektir. Hükümet ayrıca vergi sicili uygulaması sonucunda yılda 75 milyon Avro'luk KDV geliri artışı olacağını düşünmektedir. Bu artış etkisinin üçte birinin X yılında görülmesi beklenirken etkinin tamamının X+1 yılında gözlemleneceği düşünülmektedir. Gerekli yazılım geliştirilmiştir ve X-1 yılında yazılımın ödemesi yapılmıştır. Ayrıca tedbirin uygulanması için ilave istihdama veya diğer maliyetlere ihtiyaç olmayacağı da düşünülmektedir.



### HESAPLAMA

X: -5 milyon sübvansiyon (tek seferlik) +25 milyon ilave gelir = net +20 milyon

X+1: 75 milyon

X+2: 75 milyon

Unutmayın: X yılı için tabloya sadece 5 milyonluk sübvansiyon kaydedilecektir (sübvansiyonlar ve transferler, merkezi bütçe). Diğer tüm etkiler sadece gelir kısmını etkilediği için tabloda dipnot kısmına kaydedilmelidir.

**CEVAP****Tablo 10a**

Yıl	Ücretler	Mal ve hizmetler	Sübvansiyon ve transferler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı	0	0	5.000.000	0	5.000.000
X + 1 Yılı	0	0	0	0	0
X + 2 Yılı	0	0	0	0	0

Tablo 10a'ya dipnot: Reformun etkileri X yılında ilave 20 milyon gelirdir, X+1 yılında ilave 75 milyon gelirdir, X+2 yılında ise ilave 75 milyonluk gelirdir.

**Tablo 10b**

Yıl	Merkezi Bütçe	Yerel Bütçe	Diğer ulusal kamu mali kaynakları	IPA fonları	Diğer hibeler	Proje kredileri	Daha Sonra Belirlenecek	Toplam
X Yılı	5.000.000	0	0	0	0	0	0	5.000.000
X + 1 Yılı	0	0	0	0	0	0	0	0
X + 2 Yılı	0	0	0	0	0	0	0	0

**NOTLAR:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## ÖRNEK VAKA #2 – İşsizlik yardımı alınan sürenin kısaltılması



### VAKA AÇIKLAMASI

Mevcut durumda işçiler 24 aylık bir dönem için işsizlik parası alma hakkına sahiptir. İşsizlik yardımlarının yıllık maliyeti 100 milyondur, bu miktarın yarısı uzun dönemli işsizlik yardımına (24 ay), diğer yarısı ise kısa dönem işsizlik yardımına gitmektedir. X-1 yılında kabul edilen reform ile işsizlik yardımının verildiği dönemi 18 aya düşürmektedir, reformun uygulaması X yılında başlayacaktır.



### HESAPLAMA

X: Uzun süre işsiz kalanların hepsinin “eskiden kalma” 24 ay işsizlik yardımı alma hakkı olduğu için değişiklik beklenmiyor.

X+1: İşsiz kişi sayısı aynı kalırsa, “kısa süre işsiz kalanlar” aynı haklara sahip olmaya devam edecek (yani reformdan etkilenmeyecek), öte yandan uzun dönemli işsizlik yardımı 24 aydan 18 aya düşürüldüğü için bu grubun (kohort) yıllık maliyeti 50 milyon değil, 37.5 milyon olacak. Fakat X+1 yılında halen 24 ay işsizlik yardımı almaya hakkı olan “eskiden kalma hak sahipleri” olacaktır (varsayımlara göre bu kişilerin sayısı “eski hak sahiplerinin” YARISI olacak), *bu sebeple bu sene yapılacak tasarruf 6.25 milyondur (X+1 satırı, sübvansiyon ve transferler kısmına 6.25 milyon yazılacak).*

X+2: Reformun etkisi tamamen gözlemlenecek, 12.5 milyon tasarruf (sübvansiyon ve transferler)



### CEVAP

Tablo 10a

Yıl	Ücretler	Mal ve hizmetler	Sübvansiyon ve transferler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı	0	0	0	0	0
X + 1 Yılı	0	0	-6.250.000	0	-6.250.000
X + 2 Yılı	0	0	-12.500.000	0	-12.500.000

Tablo 10b

Yıl	Merkezi Bütçe	Yerel Bütçe	Diğer ulusal kamu mali kaynakları	IPA fonları	Diğer hibeler	Proje kredileri	Daha Sonra Belirlenecek	Toplam
X Yılı	0	0	0	0	0	0	0	0
X + 1 Yılı	-6.250.000	0	0	0	0	0	0	-6.250.000
X + 2 Yılı	-12.500.000	0	0	0	0	0	0	- 12.500.000

## ÖRNEK VAKA #2 – İşsizlik yardımı alınan sürenin kısaltılması - GÜNCEL



### VAKA AÇIKLAMASI

Mevcut durumda işçiler 24 aylık bir dönem için işsizlik parası alma hakkına sahiptir. İşsizlik yardımlarının yıllık maliyeti 100 milyondur, bu miktarın yarısı uzun dönemli işsizlik yardımına (24 ay), diğer yarısı ise kısa dönem işsizlik yardımına gitmektedir. X-1 yılında kabul edilen reform ile işsizlik yardımının verildiği dönemi 18 aya düşürmektedir, reformun uygulaması X yılında başlayacaktır.



### HESAPLAMA

X: Değişiklik beklenmiyor

X+1: 6.25 milyon tasarruf

X+2: Reformun etkisi tamamen gözlemlenecek, -12.5 milyon

### Not: İşsizlere şimdi ne olacak, işsizlik yardımı alamayacaklar mı?

- Bazıları sosyal transferlerden faydalanabilir.
- Sosyal transfer harcamalarının maliyetinin belirlenmesi
- Reformun ikinci derece etkisi, tablolara yansıtılmayacak.

## ÖRNEK VAKA #3 – Kadınların İşgücü Piyasasına Katılımının Artırılması



### VAKA AÇIKLAMASI

Kadınlar arasındaki işsizlik oranı kritik düzeylere ulaştığı için hükümet kadınların işgücü piyasasına katılımını artıracak bir reform uygulamaya karar vermiştir. İki yıl boyunca hükümet kadınlara eğitim verecek ve beceri geliştirme kursları düzenleyecektir. Sonraki iki yıl boyunca ise hükümet bu eğitimlere katılan kadınların istihdamını sübvansiyonla destekleyecektir (işsiz kadınları işe alan firmalar, sübvansiyonu aldıktan sonra en az iki yıl daha bu kadınların işlerine devam etmeleri şartıyla sübvansiyondan faydalanacaktır). *Tüm bu yıllar* içerisinde katılımcılara ilave ve yine devletin sübvansiyonla desteklediği gündüz çocuk bakım hizmeti de verilecektir.



### HESAPLAMA

X ve X+1 Eğitim, beceri geliştirme kursları, yıllık maliyeti 100 milyon (80 milyon öğretmen maaşları için, 20 milyon mal ve hizmetler için – eğitim materyalleri)

X+2 ve İşsiz kadınları işe alan firmalara verilecek sübvansiyon, yıllık 50 milyon (sübvansiyon ve transferler), aynı zamanda bu kadınlara sunulan sosyal transferlerde  
X+3 Yılları: azalma yaşanacak, yıllık 20 milyon tasarruf (sübvansiyon ve transferler).

X ve X+5 arasındaki her yıl için ilave yıllık 20 milyonluk devlet destekli gündüz çocuk bakım masrafı olacaktır.

X 120 milyon ilave maliyet (100 milyon kadınların eğitim masrafı + 20 milyon ço-cuk bakım masrafı)

X+1 120 milyon ilave maliyet (100 milyon kadınların eğitim masrafı +20 milyon ço-cuk bakım masrafı)

X+2 50 milyon ilave maliyet (50 milyon firmalara verilecek sübvansiyon desteği +20 milyon çocuk bakım masrafı -20 milyon sosyal transferler, istihdamın ve tüketi-min artacağı düşünülerek ilave gelir vergisi, KDV ve sosyal güvenlik primi toplanacağı düşünülmemektedir – ikinci derece etki)

X+3 50 milyon ilave maliyet (50 milyon firmalara verilecek sübvansiyon desteği +20 milyon çocuk bakım masrafı -20 milyon sosyal transferler, istihdamın ve tüketi-min artacağı düşünülerek gelir vergisi, KDV ve sosyal güvenlik primi toplanacağı düşünülmemektedir – ikinci derece etki)



X+4 ve 0 (20 milyon gündüz çocuk bakım masrafı – 20 milyon sosyal transferler,  
X+5 ikinci derece etki olarak istihdamın artmasından dolayı ilave KDV ve gelir vergisi)



## CEVAP

### X yılında ERP'deki Tablo 10a

Yıl	Ücretler	Mal ve hizmetler	Sübvansiyon ve transferler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı	80.000.000	20.000.000	20.000.000	0	120.000.000
X + 1 Yılı	80.000.000	20.000.000	20.000.000	0	120.000.000
X + 2 Yılı	0	0	50.000.000	0	50.000.000

### X +1 yılında ERP'deki Tablo 10a

Yıl	Ücretler	Mal ve hizmetler	Sübvansiyon ve transferler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı	80.000.000	20.000.000	20.000.000	0	120.000.000
X + 1 Yılı	0	0	50.000.000	0	50.000.000
X + 2 Yılı	0	0	50.000.000	0	50.000.000

### X +2 yılında ERP'deki Tablo 10a

Yıl	Ücretler	Mal ve hizmetler	Sübvansiyon ve transferler	Sermaye giderleri	Toplam
X Yılı	0	0	50.000.000	0	50.000.000
X + 1 Yılı	0	0	50.000.000	0	50.000.000
X + 2 Yılı	0	0	0	0	0

Reformun süresinin sınırlı olduğunu unutmayalım. Eğer başarılı olursa, hükümet X+2 yılında daha fazla kadına eğitim vermeye karar verebilir. Fakat bu, artık reform sayılamaz. Bu reform yeni bir tedbir getiriyor, bu tedbirin devam ettirilmesi artık reform değildir.







---

**Yayımlayan:** Finans Mükemmeliyet Merkezi

**Yapım editörü:**

**Metin editörü:** Kadri Põdra

**Tasarım:** Sonja Eržen

**Baskı:** Tiskarna Januš

Temmuz 2019



# CEF (Finans Mükemmeliyet Merkezi) Hakkında

Biz, Slovenya'nın Ljubljana şehrinde yerleşik, öncü bir bölgesel bilgi merkeziz. 2001 yılından beri, CEF Güneydoğu Avrupa'da eğitimler yoluyla finans çalışanlarının kapasitelerini geliştirmeye destek vermektedir. Kamu mali yönetimi, vergi politikası ve idaresi, merkezi bankacılık ile politika tasarımı ve reform yönetiminde liderlik için gereken veri ve analizle ilgili konuların hepsini kapsayabilmek için alan uzmanlığını bölge ülkeleri hakkında sahip olduğumuz engin bilgi ile birleştiriyoruz.

Line Ministries Portal

“Line Ministries Portal”ı üzerinden meslektaşlarınızla buluşun ve bilgilerinizi paylaşın:

[www.lineministries.org](http://www.lineministries.org)



[www.cef-see.org](http://www.cef-see.org)