



YAĞMURLU GÜN FONU UYGULAMALARI: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ÖRNEĞİ

RAINY-DAY FUND PRACTICES: THE CASE OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Merve YOLAL¹

ÖZ

Yağmurlu gün fonu (bütçe istikrar fonu) ekonomik dalgalanmalar ve bütçe açıkları karşısında mali esneklik sağlamak amacıyla oluşturulmuş tasarruf fonlarıdır. Bu fonlar ekonomik krizler, beklenmeyen gelir kayıpları veya yüksek giderler gibi durumlara karşılaşıldığında devreye girmekte ve hükümetlerin temel hizmetlerini sürdürmesi için gerekli finansmanı sağlamaktadır. Dolayısıyla yağmurlu gün fonları ekonomik istikrarı sağlamak ve bütçe dengesini korumak amacıyla başvurulan önemli bir finansman aracıdır. Bu çalışma Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yağmurlu gün fonu uygulamalarının teorik bir incelemesidir. Literatürdeki ampirik çalışmalardan elde edilen bulgular ışığında, yağmurlu gün fonlarının varlığı durumunda eyaletlerin mali stres dönemlerini vergi ve harcama değişikliklerine başvurmadan daha rahat atlattıkları, kamu tasarruflarını artırdıkları ve mali istikrarın sürdürülmesinde yağmurlu gün fonlarının önemli bir araç olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

ABSTRACT

Rainy-day fund (budget stabilization fund) is savings funds created to provide financial flexibility in the face of economic fluctuations and budget deficits. These funds come into play when faced with situations such as economic crises, unexpected

1- Dr. Öğretim Üyesi, Kilis 7 Aralık Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi, e-mail: merve.yolal@kilis.edu.tr ORCID: 0000-0001-5980-5610

Gönderim Tarihi/Submitted: 19.11.2024

İlk Revizyon Talebi/First Revision Requested: 09.12.2024

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 27.12.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 27.12.2024

Atıf/To Cite: Yolal, M. (2024). Yağmurlu Gün Fonu Uygulamaları: Amerika Birleşik Devletleri Örneği. Sayıştay Dergisi, 35(135), 635-664. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1604265>.

income losses or high expenses and provide the financing needed for governments to maintain essential services. Therefore, rainy-day funds are an important financing tool used to ensure economic stability and maintain budget balance. This study is a theoretical examination of rainy-day fund practices in the United States of America. In light of the findings from empirical studies in the literature, it has been concluded that in the presence of rainy-day funds, states overcome periods of fiscal stress more easily without resorting to tax and expenditure changes and increase public savings, and rainy-day funds are an important tool in maintaining fiscal stability.

Anahtar Kelimeler: Yağmurlu gün fonu, genel fon harcamaları, maliye politikası

Keywords: Rainy day fund, general fund expenditures, fiscal policy.

GİRİŞ

Bütçe istikrar fonları olarak da bilinen yağmurlu gün fonları (YGF), eyaletlerin refah zamanlarında elde ettiği fazla gelirleri biriktirmelerine olanak tanıyan ve beklenmedik gelir açığı dönemlerinde de belirli kurallar kapsamında bu birikimlerin kullanılması amacıyla tasarlanan bir sistemdir. Bu fonlar genellikle eyaletler tarafından ekonomik dalgalanmalara karşı daha dayanıklı olabilmek amacıyla oluşturulmaktadır. Dolayısıyla YGF, eyalet hükümetleri tarafından mali istikrarı sağlamak için konjonktür karşıtı² mali bir araç olarak yaygın şekilde kullanılmaktadır. Günümüzde 50 eyaletin tamamı gelir düşüşü veya diğer beklenmeyen açıklarda genel fon harcamalarını³ desteklemek amacıyla en az bir yağmurlu gün fonuna sahiptir (NASBO, 2024a: 65).

YGF'lerin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında, 1970'li yıllarda başlayan Petrol Krizi'nin bu fonların kurulmasındaki ilk tetikleyici olduğu ve sonraki yıllarda yaşanan 2000 ve 2007 krizlerinin de YGF'lerin önemini artırdığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, ABD eyaletlerindeki denk bütçe zorunluluğu, borçlanma sınırlamaları ile gelir ve harcama sınırlamaları nedeniyle de YGF'ler önemli birer araç haline gelmiştir. Çünkü ABD eyaletlerinin neredeyse tamamı yasal veya anayasal bir tür denk bütçe kuralına sahiptir.

2- Konjonktür karşıtı (karşı-döngüsel) mali politikalar; ekonomik döngünün etkilerini ortadan kaldıran politika önlemleridir. Örneğin, durgunluk dönemlerinde ekonomik toparlanmayı teşvik etmek için kamu harcamalarının artırılması veya vergilerin azaltılması gibi önlemleri içermektedir.

3- Genel fon harcamaları; başka bir fonda muhasebeleştirilmesini gerektiren zorlayıcı bir neden olmadıkça, hükümetin tüm faaliyetlerini kapsamaktadır (Hou, 2003: 65). Genel fon harcamaları genellikle farklı harcama kategorilerine ayrılmakta ve eyaletlerin kamu hizmetlerini finanse etme önceliklerine bağlı olarak değişmektedir. Bu harcamaların yapıldığı başlıca alanlar şunlardır; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetleri, kamu yönetimi, kamu güvenliği, ulaştırma ve altyapı, çevre ve doğal kaynaklar, borç servisi, yerel yönetimlere transferler ve diğer harcamalar.

Denk bütçe kurallarının varlığı ise eyaletlerin konjonktür yanlısı maliye politikası⁴ uygulayacağı anlamına gelmektedir ve YGF'ler eyaletler için en iyi alternatif araçlardan birisi olmaktadır. Dolayısıyla, genişleme dönemlerinde bu fonlarda tasarruf yapan eyaletler bu birikimlerini, daralma dönemlerindeki gelir düşüşlerini telafi etmek ve harcama taleplerini karşılamak için kullanmaktadır (Gonzalez ve Levinson, 2003: 444).

YGF'lerin sağladığı bazı avantajlar da eyaletler tarafından tercih edilmesi yönündeki eğilimlerin artmasını sağlamıştır. Bu avantajlar; ekonomik durgunluk dönemlerinde fonlar sayesinde borç para alınması önlenmekte ve bu sayede borç yükünün önüne geçilmektedir. Buna bağlı olarak aynı zamanda para bulma stresine girmeden mali sıkışıklık atlatılmakta ve finansal stres azalmaktadır. Bunun yanı sıra, YGF'lerin beklenmeyen kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak amacıyla ani ve kısa süreli para ihtiyaçlarına cevap vermeyi sağladığı için bütçe dengesini de korumaktadır. Dolayısıyla başka harcamalarda köklü kesintiler yapmak yerine bu fonlar geçici bir çözüm olarak finansal esneklik sağlamaktadır.

Eyaletler YGF'lerin kullanılabilceği durumları sıklıkla sınırlandırmaktadır. Genellikle devlet gelirlerinin dalgalandığı, ekonomik durgunlukların yaşandığı veya büyük doğal afetler gibi salgınlar karşısında YGF'ler devreye girmektedir. Çünkü bu fonlar ekonomik durgunluk dönemlerinde veya öngörülemeyen harcamalarla karşı karşıya kalındığında bir tampon sağlamak amacıyla kurulmuştur (Walczak ve Cammenga, 2020: 5). Ve bu yüzden hem politik harcama eğilimlerinin önüne geçmek hem de yeni harcamalar için bir finansman kapısı haline gelmesini önlemek amacıyla kullanım koşullarının sınırlandırılması oldukça önem taşımaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki YGF'lerin yapısı ve kullanımına ilişkin bilgilerin yer aldığı bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde YGF'lere ilişkin literatürde yapılan tanımlamalara ve bu fonların temel özelliklerine değinilmektedir. İkinci bölümde YGF'lerin etkinliğine (tasarruflar, optimum büyüklüğü, mali stres, mali istikrar, kamu harcamaları) dair yapılmış olan ampirik çalışma ve sonuçları ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise ABD'deki YGF'lerin tasarım özellikleri ve harcama prosedürleri hakkında bilgiler paylaşılmaktadır. Dördüncü bölüme gelindiğinde ise, YGF'lerin ABD'de yıllar itibariyle nasıl kullanıldığı ve güncel durumu elde edilen veriler eşliğinde incelenmektedir.

4- Konjonktür yanlısı (pro-döngüsel) maliye politikası; durgunluk dönemlerinde vergilerin artırıldığı ve harcamaların azaltıldığı, genişleme dönemlerinde ise vergilerin düşürüldüğü ve harcamaların artırıldığı uygulamaları kapsamaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE ve TEMEL ÖZELLİKLERİ

YGF'lere ekonomik durgunlukların ve bütçe açıklarının etkisini yumuşatmak için eyaletler tarafından başvuru en yaygın araçlardan birisidir. Bu fonlar özellikle eyalet bütçelerini istikrara kavuşturmak için tasarlanmış yedek fonlar olarak işlev görmektedir. Yağmurlu gün fonu olarak adlandırılmasının altında yatan temel mantık; kamu maliyesinin sağlıklı olduğu zamanlarda biriktirilen paraların, kamu ekonomisi kötüleştiğinde kullanılmak üzere tasarruf edilmesine dayanmaktadır (NCSL, 2018: 2). Başka bir deyişle, kötü günlerde kullanmak için ayrılan gelirlerin toplandığı bir yer olması, bu fonun "yağmurlu gün" olarak adlandırılmasına neden olmuştur.

YGF eyaletler için anti-konjonktürel bir mali araç olarak, özel mevzuatla tasarlanmış istikrar sağlama mekanizmasıdır. Bu fonlar kaynağı, amacı, kullanım izni ve fon kullanımından sonra yenileme ile ilgili hususlar konusunda ayrıntılı bir yasal içeriğe sahiptir (Hou, 2006: 737). Fon, refah dönemlerinde toplanan ekstra gelirleri muhafaza etmekte ve tasarrufları ekonomik gerileme dönemlerinde özel kullanım için korumaktadır. Fondaki biriken bu paraların başka amaçlarla kullanılması yasaktır (Hou ve Brewer, 2010: 915). YGF'ler gelir oynaklığını azaltmak için yaygın olarak benimsenmiş olsa da eyaletlerin bu fonlara yıllık olarak ne kadar gelir aktaracağı, bütçenin sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı ve fonların hangi koşullar altında kullanılabileceği gibi çeşitli konularda farklı kurallar uygulanmaktadır (Rueben ve Randall, 2017: 1).

YGF'lerin sahip olduğu üç temel özellik bu fonun diğer mali rezerv araçlarından ayrılmasını sağlamaktadır. Bu temel özellikler; a) yasal dayanak olarak kabul edilen yetkilendirici bir mevzuata sahip olması, b) mali yıllar veya bütçe dönemleri boyunca konjonktür karşıtı bir ihtiyat fonu olarak tasarlanması ve c) tek bir amaç veya belirli bir politika alanı (örneğin afetler) için değil, gelir açığı dönemlerinde genel amaçlı bütçe istikrarı için kullanılmasıdır (Hou, 2003: 66). YGF'ler, seçilmiş yetkililerin maliye politikası tercihlerinin bir yansımasıdır. Çünkü uygulanan mevcut fon politikalarına bakarak, eyaletlerin mevduat yöntemleri veya hedef fon büyüklüğünü güçlendirmek için nasıl adımlar attıkları görülmektedir (NASBO, 2024a: 65).

YGF'ler durgunluk dönemlerinde vergileri artırmak için kanun çıkarma veya harcama artışlarını dizginleme ihtiyacını azaltmaktadır (Sobel ve Holcombe, 1996: 38). Bu fonlar gelir oynaklığının ekonomi üzerindeki etkisini

azaltmak için tasarlanmış bir mekanizmadır. Mali disiplini desteklemek ve gelirlerin harcanmasında şeffaflığı artırmak amaçları arasında yer almaktadır. Ancak, YGF'ler genel mali politikaların yürütülmesine resmi kısıtlamalar getirmemektedir. Özellikle de kamu harcamalarını doğrudan etkilememektedir. Ayrıca, tek başına bu fonlar kamu sektörünün karşı karşıya kaldığı gelir belirsizliği ve oynaklığını azaltma fonksiyonuna da sahip değildir (Davis vd., 2003: 280). Çünkü YGF'ler yalnızca tampon görevi görmekte ve olumsuz mali etkilerin daha yumuşak bir şekilde atılması rolünü üstlenmektedir.

Literatürde YGF'lere ilişkin olumlu ve olumsuz birtakım değerlendirmeler yer almaktadır. Olumlu görüşlere bakıldığında öncelikle bu fonlar kısa vadeli gelir oynaklığının olumsuz etkilerini azaltmaktadır (Randall ve Rueben, 2017: 12). YGF'lerin benimsenmesi bütçelemeye yönelik daha uzun vadeli atılmış bir adımdır ve bu fonlar ekonomik konjonktür boyunca mali istikrarı teşvik etmektedir. Eyaletler bu fonlar aracılığıyla yeterli rezervleri tutarak durgunluk dönemlerinde kamu hizmetlerindeki aksamaları önlemektedir (Hou, 2006: 730). Yani, kısa vadeli ve orta büyüklükteki mali açıklar karşısında bu fonların varlığı, hükümetlerin önceden planlanmış yatırımlarını yarıda kesmek suretiyle harcamalarını azaltmasını engellemekte veya açıkları kapatmak için vergi oranlarını yükselterek gelir artışı sağlama seçeneğinin önüne geçmektedir (Vasche ve Williams, 1987: 68).

YGF'ler geçici bütçe kesintilerini ve vergi artışlarını en aza indirmeye yardımcı olmaktadır. Ayrıca kanun koyuculara beklenmedik bütçe sorunlarıyla başa çıkmak için stratejiler geliştirmeleri amacıyla daha fazla zaman sağlamaktadır. YGF'ler fazla gelirlerin bir deposu olarak hizmet etmekte ve böylece devam eden harcamaları finanse etmek için tek seferlik gelirlerin kullanımını azaltmaktadır. İyi finanse edilen fonlar, eyaletler için daha iyi tahvil derecelendirme notlarının verilmesini teşvik etmektedir (NCSL, 2018: 2). Kredi değerlendirme kuruluşları tarafından yapılan olumlu tahvil kredi notları ise yatırımcılar tarafından güvenilir ve istikrarlı bir ekonominin olduğu anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, yatırımlar artmakta ve bu sayede sermaye akışları da hızlanmaktadır.

YGF'ler politika yapıcılar tarafından harcama kesintileri ve vergi artışlarından daha cazip bir araç olarak görülmektedir. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi, eyaletlerde bütçe denkleğinin sağlanması amacıyla yapılacak harcama kesintileri ve vergi artışları yaşanan ekonomik gerilemeyi şiddetlendiren veya süresini uzatan daraltıcı politikalarıdır. İkincisi, harcamalarda kısıntıya gidilmesi ve vergilerde artış yapılmasının siyasi maliyeti vardır (Wagner ve Elder, 2005: 441). Dolayısıyla böyle bir fonun varlığı ekonomideki daraltıcı etkilerin hafif atlatılmasında veya önlenmesinde önemli bir rol oynarken, aynı zamanda seçmenler tarafından tepkiyle sonuçlanacak mali politikalara başvurulmasının da önüne geçmektedir.

Bu fonlara yönelik olumsuz eleştirilere bakıldığında ise öncelikle ahlaki tehlike ve fondan para çekme kurallarına uyulmaması konuları karşımıza çıkmaktadır. Buna göre yüksek miktarda bir YGF'nin varlığı durumunda bürokratların bütçe hazırlama sürecinde endişelenmeye daha az meyilli olmaları nedeniyle ahlaki bir tehlikenin ortaya çıkacağı öne sürülmektedir. Başka bir deyişle, planlanan ve gerçekleşen gelirler arasındaki farkların YGF aracılığıyla telafi edileceği düşüncesi dikkatli bir harcama planlaması yapılmasının gerekli olmadığı yönündeki fikirlerin gelişmesine neden olabilmektedir (Cornia ve Nelson, 2003: 564). Fondan para çekme kurallarına uyulmamasına yönelik yapılan eleştiriler ise, yasama veya yürütmenin takdir yetkisine bağlı olan bu fonların amacı dışında kullanılacağına dairdir.

Bir başka eleştiri konusu da YGF'lerin vergi mükelleflerine iade edilebilecek veya devlet programlarını finanse etmek için kullanılacak fazla gelirlerin bulunması ve bunların nasıl kullanılacağına netliğe kavuşturulmamış olmasıdır. Bunun yanı sıra sıklıkla yapılan bir başka eleştiri de YGF'lerin varlığının bütçe sorunlarına geçici bir destek görevi gördüğü için bütçe kesintileri veya vergi artışları gibi kalıcı çözümlerin üretilmesinde gecikmelere neden olduğudur (NCSL, 2018: 3). Son olarak YGF'nin tasarım özellikleri bağlamında katı olmayan kurallar çerçevesinde düzenlediği durumlar eleştirilen bir başka konudur. Buna göre fondan para çekerken sağlanan esnekliklerin olması ve acil durumlar olmaksızın istenildiği zaman politik kaygılar güdülerek kullanılabilmesi yönündeki eksikliklere vurgu yapılmaktadır.

2. LİTERATÜR ARAŞTIRMASI ve AMPİRİK BULGULAR

YGF'lerin etkinliğine dair literatürde çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Elde edilen ampirik bulgular dört ana başlık altında toplanmaktadır (Wei ve Denison, 2019: 467-468):

Birincisi, YGF'lerin optimum büyüklüğü konusudur. Kredi derecelendirme kuruluşları ve bütçe uygulayıcıları tarafından YGF'lerin optimum büyüklüğü olarak %5 kuralı savunulsa da yapılan pek çok çalışmada "herkese uyan tek bir ölçü" kuralının güvenilir olmadığı kabul edilmiştir.

Vasche ve Williams (1987), 1974-1985 mali yılları arasında Kaliforniya'daki YGF'lerin optimum büyüklüğünün belirlenmesinde kullanılan kriterlere ilişkin verileri incelemiştir. 12 yıllık dönemi kapsayan incelemede, Kaliforniya'daki gelir tahmin hatalarının yıllık toplam gelirlerin ortalama %6'sına denk geldiği tespit edilmiştir. Yapılan abartılı gelir tahminleri nedeniyle yaşanan gelir kayıpları ve yüksek harcamalar nedeniyle eyaletin yerel yönetimlere yaptığı mali yardımlarda da ciddi kesintilere yol açmıştır (Vasche ve Williams, 1987: 77-78). Dolayısıyla Vasche ve Williams'ın Kaliforniya üzerine yaptıkları çalışma sonucu %5'lik hedefin bu eyalette savunulabilir olduğunu göstermiştir.

Navin ve Navin (1997), YGF'lere yapılacak katkının optimum büyüklüğünün ne olması gerektiğini Ohio eyaleti üzerinden araştırmıştır. Çalışmada Ohio için genel fon gelirinin⁵ %5'i olarak belirlenen fon hedefinin, eyalet genel fon gelirinin herhangi bir şekilde normalleştirilmesini sağlamak için yetersiz olduğu tespit edilmiştir. %5'lik katkı yerine %13'e yakın bir optimum büyüklüğün daha olası bir hedef olduğu ve daralma olmayan yıllarda yıllık katkı oranının gelirlerin %4'üne yakın olması gerektiği sonucuna varılmıştır (Navin ve Navin, 1997: 114).

Joyce (2001), ABD eyaletlerinin 1997-1999 yıllarındaki bütçe oynaklığı ile YGF'lerin optimal büyüklüğü arasındaki ilişkiyi ele almıştır. Çalışmada YGF'lerin optimal büyüklüğünün sıfırdan büyük olduğu açıkça görülse de oynaklık derecesi ile optimal fon büyüklüğü arasında kesin bir ilişki bulunamamıştır. Bununla birlikte, YGF'lere sahip olan ve harcamaların gerçek acil mali durumlarla sınırlı olduğu eyaletlerin -diğer tüm koşullar eşit olduğunda- bu fonlara sahip olmayan eyaletlerden daha iyi durumda olduğu da gözlemlenmiştir (Joyce, 2001: 86-87).

5- Eyaletin olağan faaliyetleri için kullanılan genel fon; eyalet Genel Meclisi'nce Tahsisat Yasası ile yetkilendirilen yıllık bir bütçe kapsamında genel işleyişin finanse edildiği en büyük para havuzudur (Hou, 2003: 65). ABD'de eyalet bütçelerindeki genel fon gelirleri şunlardan oluşur; gelir vergisi, satış vergisi, motorlu taşıt ve ulaşım vergisi, tüketim vergileri, emlak vergisi, lisans ve harç gelirleri, doğal kaynak gelirleri, diğer gelirler. Genel fon gelirleri eyalet hükümetlerinin günlük işleyişini finanse etmek için kullandığı temel bütçe kaynağıdır ve eyaletten eyalete değişiklik gösterebilmektedir.

Zhao (2016), 50 eyaletin her birini ve ABD'nin tamamı için olması gereken YGF büyüklüğünü tespit etmeye çalışmıştır. Eyalet gelirlerine ilişkin 1988-2012 yıllarına ait verileri kullanarak, her eyalet için gelirlerin uzun vadeli eğilimlerin altına düştüğü "mali açıdan stresli" dönemde "gerekli YGF" miktarını hesaplamıştır. Çalışma sonucunda "herkese uyan tek bir" YGF büyüklüğünün olmadığı, eyaletlere göre YGF boyutunun da değiştiği bulunmuştur. Ayrıca gelir ve harcama sistemleri daha değişken olan eyaletlerin, gelir ve harcama sistemleri daha istikrarlı olan eyaletlere göre daha büyük YGF'lere sahip olması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Zhao, 2016: 151).

İkincisi, YGF'lerin hükümet tasarrufları üzerindeki etkisidir. Elde edilen sonuçlar YGF'lerin tasarruflar üzerinde artırıcı yönde etkisinin olduğunu göstermiştir.

Knigt ve Levinson (1999), ABD eyaletlerindeki YGF'lerin tasarruf davranışları üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışmada bu fonlara sahip eyaletlerin, bu tür fonları olmayan eyaletlere göre daha yüksek toplam bakiyelere sahip olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca YGF uygulamasına başlanması sonrası bakiyelerin, uygulama öncesine göre daha yüksek olduğu görülmüştür. Hatta, eyaletlerin bu fonlara yatırdıkları her bir doların, toplam tasarruflarında bir dolar artış sağladığı bulunmuştur (Knigt ve Levinson, 1999: 459).

Hou ve Duncombe (2008), ABD eyaletlerindeki YGF kullanımının tasarruflar üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışmada bir eyaletin fon uygulamasına başlayıp fona para yatırması halinde, genel fon harcamalarının yaklaşık %2'si kadar tasarruf seviyesinin artabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca YGF tasarımının (optimum büyüklüğü) da tasarruf düzeyleri üzerinde büyük bir etkiye sahip olduğu anlaşılmıştır. Buna göre eyaletler YGF'lerin büyüklüğünü belirlerken genel fon harcamalarının %7'si veya daha fazlası olacak şekilde bir üst sınır getirmesi durumunda tasarruf oranı daha da artmaktadır. Diğer yandan, YGF kaynağı olarak genel fon bakiyesinin kullanılması durumunda ise tasarrufların azaldığı tespit edilmiştir (Hou ve Duncombe, 2008: 66-67).

Wagner (2003), ABD eyaletlerindeki YGF'lerin kamu tasarrufları üzerindeki etkisini 1974- 1997 yıllarını kapsayan dönemde ele almıştır. Çalışmada YGF'lerde tutulan paraların büyük ölçüde genel fondaki paralarla ikame edilebileceğine dair güçlü kanıtlar bulunmuştur. Başka bir deyişle, YGF

bakiyelerinde kişi başı 1 ABD dolarlık artışın, eyalet tasarruflarını yaklaşık 44 ila 49 sent artırdığı tespit edilmiştir. Ayrıca, YGF'ye para yatırma ve YGF'den para çekme kurallarının tasarruflar üzerindeki etkisi de değerlendirilmiştir. Yasama takdirine bağlı olanların aksine, katı kurallara sahip YGF'lerin tasarruf artışlarını önemli ölçüde olumlu etkilediği anlaşılmıştır (Wagner, 2003: 233-234).

Hou ve Brewer (2010), 1978-2003 mali yıllarında genel fon bakiyesini güçlendirmek için ikinci bir tasarruf mekanizması olarak yağmurlu gün fonunun benimsenmesinden sonra, eyalet hükümetlerinin tasarruflarındaki değişiklikleri incelemiştir. Çalışmada yağmurlu gün fonunun eyaletlerin toplam tasarruflarını önemli ölçüde artırdığı bulunmuştur. Buna göre, istikrar fonundaki her dolar, eyaletin toplam tasarrufunu 85 sent artırmıştır (Hou ve Brewer, 2010: 923).

Üçüncüsü, mali stresi azaltmada YGF'lerin rolüdür. Daralma dönemlerinin bu fonlar sayesinde daha kolay atlatıldığı anlaşılmıştır.

Sobel ve Holcombe (1996), YGF'lerin 1990-1991 durgunluğu sırasında ABD eyaletlerinin yaşadığı mali stresi ne ölçüde hafiflettiğini incelemiştir. Elde ettikleri sonuçlar yağmurlu gün fonuna zorunlu/yasal katkı yapılmasını gerektiren bir hüküm olması halinde mali stresi azaltmada başarılı olduğu yönündedir. Aksi durumda, bir eyalette yağmurlu gün fonu varlığının mali stresi azaltmada ölçülebilir bir etkisi bulunmamıştır. Bunun yanı sıra, yağmurlu gün fonuna sahip eyaletlerin durgunluk dönemlerinde vergileri artırarak tepki vermektense, harcama kesintileri yoluyla mali stresi yönetme olasılıklarının daha yüksek olduğu da tespit edilmiştir (Sobel ve Holcombe, 1996: 38).

Douglas ve Gaddie (2002), 1990-1991 durgunluğuna ilişkin ABD'deki 48 eyaletten alınan verileri kullanarak YGF'lerin mali stresi azaltmadaki etkisini incelemiştir. Çalışmada yağmurlu gün fonundaki bakiyenin kontrol altında tutulduğu ve diğer faktörlerin varlığı (çoklu acil durum fonları ve tasarrufların olduğu) durumunda eyaletlerin yaşadığı mali stresi hafifletmede önemli bir etki yarattığı bulunmuştur (Douglass ve Gaddie, 2002: 30).

Hou (2006), 1979'dan 1999'a kadar olan mali yıllarda YGF'lerin durgunluk üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışmada 1980, 1982 ve 1991 durgunluklarından önce yağmurlu gün fonu kuran eyaletlerin, kurmayanlara göre daha iyi performans gösterdiği ve yağmurlu gün fonunu daha erken kuran eyaletlerin fonu geç benimseyenlere göre durgunlukları daha iyi atlattığı sonucuna ulaşılmıştır (Hou, 2006: 737).

Rodríguez-Tejedo (2012), 1951-2000 yıllarını kapsayan dönemde ABD'nin 43 eyaletinde YGF'lerin mali stres ile bütçe istikrarı üzerindeki etkisini araştırmıştır. Sonuçlara göre, YGF'lerin mali stresi önemli ölçüde azaltma potansiyeline sahip olduğu, ancak bunun YGF'lerin tasarım özelliklerine bağlı olduğu bulunmuştur. Bütçe istikrarı üzerindeki etkilerine bakıldığında ise, yeterli şekilde tasarlanmış YGF'lerin eyalet kredi notunu iyileştirdiği, nakit sıkıntısına acil çözüm bulma ihtiyacını azalttığı (planlanmamış vergi artışları veya harcamalarda kesintiler gibi) tespit edilmiştir (Rodríguez-Tejedo, 2012: 384).

Mitchell ve Stansel (2016), mali stres ve yağmurlu gün fonu ilişkisini ABD'nin 48 eyaletinde 1990-2010 yıllarına ait verileri kullanarak incelemiştir. Yağmurlu gün fonunun büyüklüğünün mali stresle negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkisi olduğu bulunmuştur. Buna göre durgunluk dönemlerinde mali stresi en aza indirmek amacıyla, ekonomik büyüme dönemlerinden elde edilen gelirlerin YGF'lerin büyüklüğünü genişletmek için kullanılması önerilmiştir (Mitchell ve Stansel, 2016: 51).

Wang vd. (2022), 23 çalışmadan elde ettikleri toplam 540 etki boyutunu sentezleyerek, YGF'lerin mali stres ve eyalet tasarrufları üzerindeki etkisini araştırmışlardır. YGF'lerin genel olarak mali stresi azalttığı ve eyalet tasarruflarını iyileştirdiği tespit edilmiştir. Ayrıca, YGF'deki rezerv seviyesi ne kadar yüksek olursa, eyaletin bütçeyi istikrara kavuşturma yeteneğinin o kadar arttığı gözlemlenmiştir. Bunun dışında, çok katı para çekme kurallarının hükümet tasarruflarını artırmak yerine azalttığı ve mali stresi hafifletmek yerine daha da kötüleştirdiği sonucuna varılmıştır (Wang vd., 2022: 998).

Goodspeed (2023), 2008 mali krizini ele alarak kriz sırasında YGF'lerin gelecekteki işsizliği kriz dışındaki dönemlere kıyasla nasıl etkilediğini araştırmıştır. Sonuçlar, YGF'lerin mali bir stresin ardından ekonomileri istikrara kavuşturmada etkili olabileceğini göstermiştir. Ayrıca, kriz sırasında daha yüksek yağmurlu gün fonu bakiyelerinin gelecekteki işsizliği kriz dışındaki dönemlere kıyasla marjinal olarak azalttığı da tespit edilmiştir (Goodspeed, 2023: 11).

Dördüncüsü, YGF'lerin kamu harcamaları üzerindeki istikrar etkisidir. Eyaletlerin genel fon harcamaları ile pozitif yönlü bir ilişkisi olduğu sonucuna varılmıştır.

Hou (2003), yağmurlu gün fonunun 1979-1999 mali yıllarında eyalet genel fon harcamaları üzerindeki etkilerine ilişkin araştırma yapmıştır. Elde ettiği sonuçlar yağmurlu gün fonunun durgunluk yıllarında eyalet harcamaları üzerinde konjonktür karşıtı etkiler yarattığı yönünde olmuştur. Bir başka deyişle, bir önceki yılın YGF bakiyesinin genel fon harcamalarına oranının %1 artması durumunda, cari yıla ait genel fon harcama açığının %0,3 ile %0,5 oranında arttığı bulunmuştur (Hou, 2003: 83). Dolayısıyla bir önceki yılın YGF bakiyesi ile cari yılın genel fon harcamaları arasında pozitif bir ilişki olduğu ortaya koyulmuştur.

Wagner ve Elder (2005), ABD eyaletlerindeki YGF'lerin konjonktürel dalgalanmalar boyunca eyalet düzeyindeki harcamaları yumuşatmadaki rolünü araştırmıştır. Ampirik sonuçlar, yağmurlu gün fonunun kullanılması sonucunda daha istikrarlı bir harcama akışının olmadığını göstermiştir. Ancak harcamaların yumuşatılma derecesinin doğrudan fonun işleyişini düzenleyen kuralların (para yatırma ve çekme kuralları) katılımıyla ilgili olduğu tespit edilmiştir. Başka bir deyişle, kurala bağlı YGF'leri daha fazla benimseyen ve kullanan eyaletlerin, YGF'leri olmayan veya uygunsuz şekilde yapılandırılmış eyaletlere kıyasla önemli ölçüde daha az harcama oynaklığı yaşadığı vurgulanmıştır (Wagner ve Elder, 2005: 440).

Wei ve Deison (2019), 1998-2014 mali yılları arasında ABD eyaletlerindeki yağmurlu gün fonları ile genel fon harcamaları arasındaki ilişkiyi ele almıştır. Çalışmada YGF'lerin kullanımının hem ekonomik durgunluklarda hem de genişlemelerde eyalet hükümetlerinin genel fon harcamalarını dengelemeye yardımcı olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, bir önceki yıla ait yağmurlu gün fonu bakiyesinin fona para yatırma ve çekme kurallarıyla etkileşimi dikkate alındığında, eyaletin genel fon harcamalarını etkileyebileceği ortaya koyulmuştur (Wei ve Deison, 2019: 465).

3. YAĞMURLU GÜN FONLARININ YAPISI VE HARCAMA PROSEDÜRLERİ

Yağmurlu gün fonları tasarrufları korumak amacıyla tasarlandığından tasarruf miktarını artırarak politikanın anti-konjonktürel özelliğini güçlendirmektedir. Bu nedenle, tamamlayıcı bir etkiye sahiptir. Diğer yandan, yağmurlu gün fonunun tasarlanması ve benimsenmesinin tetikleyicisi genel fon bakiyesinin yetersizliğidir. Çünkü eyaletlerdeki genel fon bakiyesi harcama baskısına ve denk bütçe zorunluluğundan kaynaklanan sınırlamalara karşı savunmasızdır. Bu anlamda, bir eyaletin genel fon bakiyesi ne kadar savunmasızsa, eyaletin yağmurlu gün fonunu benimsemesi için teşvik edici güç de o kadar fazla olmaktadır (Hou ve Brewer, 2010: 916).

Yağmurlu gün fonları yetkilendirici bir mevzuatla kurulmaktadır. Yetki kanunu/mevzuatı⁶ eyalet düzeyinde YGF'lerin oluşturulması için bir ön koşuldur. YGF mevzuatı anti-konjonktürel bir rezerv yaratmaktan çok daha fazlasını yaparak anti-konjonktürel maliye politikasını kurumsallaştırmakta ve politikayı tek bir siyasi aktörün keyfi gücünün ötesinde bir seviyeye taşımaktadır. İyi yapılandırılmış ve kurumsallaşmış bir YGF ile yüksek düzeyde mali rezerv biriktirilmekte ve bu da potansiyel konjonktür karşıtı kapasiteyi gerçek mali kapasiteye dönüştürmektedir (Hou, 2006: 737). Dolayısıyla daha yüksek düzeyde mali rezerve sahip olan eyaletler, durgunluk dönemlerinde kamu harcamalarını daha iyi yönetebilme imkânı bulmaktadır.

PEW'e göre eyalet politikacılarının YGF'leri tasarlarırken dikkate almaları gereken üç temel unsur olmalıdır. Bu unsurlar (Pew Charitable Trusts, 2017: 2):

1) Fonun kullanımı amacına uygun olmalıdır. Eyaletler fonların yasal ve anayasal amaçlarına uygun olup olmadığını incelemelidir.

2) Fon çekim koşulları ile mali oynaklık arasında bir bağlantı olmalıdır. Fonun kullanımına yetki veren mevzuatta hangi seviyedeki mali oynaklıklar (ekonomik dalgalanmalar ve gelir oynaklığı) karşısında fondan para çekilmesine dair izinlerin verileceğine ilişkin ifadeler net ve ölçülebilir olmalıdır. Bu tür açık ifadeler politika yapıcılara rezervleri kullanma zamanının doğru olup olmadığı konusunda netlik sağlamaktadır.

3) Fondan çekilen paraların fona geri aktarılmasına dair şartlar açık olmalıdır. Bazı eyaletler yağmurlu gün fonundan çekilen paranın belirli bir

6- YGF'yi yetkilendiren mevzuat genellikle fonun hedef büyüklüğünü belirlemekte, fon kaynaklarını listelemekte, kullanım amaçlarını sınırlamakta ve kullanım onayı için prosedürleri düzenlemektedir (Hou ve Duncombe, 2008: 49).

zaman dilimi içerisinde geri ödenmesini şart koşmaktadır. Bu durum, eyaletin rezervlerini yeniden oluşturmasını sağlamak amacıyla yapılmaktadır.

Yağmurlu gün fonları eyaletten eyalete tasarım ve amaç bakımından farklılık gösterse de fonların düzenlenmesi aşamasında dikkate alınan ortak dört temel konu bulunmaktadır. Bu konulardan ilki, para çekme işlemlerini düzenleyen kurallardır. Eyaletlerin YGF'lerden para çekebilmesi için genellikle yasama organı veya valinin onayı istenmektedir. Bazı eyaletlerde ise fondan kullanılan para miktarı da sınırlandırılmaktadır. Örneğin, Hawaii herhangi bir mali yılda Acil Durum ve Bütçe Rezerv Fonu'nun %50'sinden fazlasını tahsis edememektedir. Yasama organı veya valinin onayı dışında eyaletlerin fonlara erişebilmeleri için belirlenen diğer kurallar ise; a) ekonomik olağanüstü hâl ilanı, ekonomik büyümenin yavaşlaması veya doğal afet gibi diğer özel durumlar ve b) meclis üyelerinin çoğunluğunun (üçte üçü veya üçte ikisi) transfer kararı almasıdır (Rueben ve Randall, 2017: 2).

İkinci ortak konu YGF'lerden çekilen paraların geri ödenmesine yönelik hükümlerdir. Geri ödemenin şartları ve koşulları eyaletten eyalete göre değişmektedir. Örneğin Iowa ve Mississippi'de fondan çekilen paralar mali yılın sonunda geri ödenmelidir. Florida'da ise, çekim yapıldıktan sonraki üçüncü mali yıldan başlayarak genel gelir fonundan beş eşit yıllık transferle geri ödenmesi gerekmektedir. Minnesota yasası ise, geri ödemelerin yalnızca "eyalet ekonomisinde bir iyileşme" sonrasında yapılmasını şart koşmaktadır. Üçüncü ortak konu fonun üst sınırının belirlenmesidir. Rezerv seviyeleri genellikle zaman içinde ve kaynağa göre değişmekle birlikte, çoğu eyalet YGF'leri genel fon gelirlerinin %5 ile %15'i arasında sınırlandırmıştır. Bazıları ise gelirlerine göre sınırlar koymuştur. Ancak fonun büyüklüğü ve kullanımı bir eyaletin kredi notunu doğrudan etkileyeceği için önemli olduğu unutulmamalıdır (NCSL, 2018: 3). Dördüncü ve son ortak konu ise, fona yatırılacak para miktarının ne olduğu ve ne zaman aktarılacağına ilişkin hükümlerdir. Buna göre, eyaletler gelirlerini fona ne zaman ve nasıl yatıracağı konusunda farklı kurallar izlemektedir. YGF'lere yapılan yatırımlar genellikle yılsonu fazlalarına dayanmakla birlikte, eyaletler aşağıdaki kurallardan birini veya birkaçını tercih etmektedir (Rueben ve Randall, 2017: 1-2):

- Yılsonu fazlasının bir kısmının veya tamamının YGF'ye aktarılmasına izin verilmektedir. Örneğin, Pensilvanya genel fonun mali yılsonu bakiyesinin %25'ini Bütçe İstikrar Rezerv Fonu'na yatırmaktadır.

- Fonun üst sınırına ulaşına kadar her yıl gelirden pay ayrılması veya gelirlere dayalı otomatik para yatırma zorunluluğu getirilmektedir. Örneğin, Florida'da YGF bakiyesi her zaman genel gelir fonundaki net gelirlerin en az %5'i olmalıdır. Bazı eyaletlerde ise sermaye kazançları vergileri veya doğal kaynak vergileri⁷nden elde edilen belirli gelirlerin fona aktarılması gerekmektedir. Örneğin, Alaska'da petrol ve doğalgaz davalarından ve anlaşmazlıklarından elde edilen gelirler Anayasal Bütçe Rezerv Fonu'na aktarılmaktadır.
- Gelir veya ekonomik büyümeye dayalı bir katkı gerekmektedir. Örneğin, Arizona'da büyüme oranının üzerinde gerçekleşen kişisel gelirdeki yıllık büyüme oranına dayalı ödenek ayrılmaktadır.

Aşağıda tablo 1'de eyaletlerdeki YGF'lerin finansman mekanizmalarına ait bilgiler yer almaktadır.

Tablo 1: Bütçe İstikrar Fonları İçin Finansman Mekanizmaları

Finansman Mekanizması	Eyaletler
Yılsonu fazlasının tamamı veya bir kısmı	Arkansas, Georgia, Kansas, Kentucky, Minnesota, Mississippi, Montana, New Jersey, New Mexico, New York, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Dakota, Utah, Vermont, West Virginia, Wisconsin
Gelirlerin bir kısmı veya tamamı	Alaska, California, Rhode Island, Wyoming
Gelire veya ekonomik büyümeye bağlı	Arizona, Idaho, Illinois, Indiana, Michigan, North Carolina, Tennessee, Virginia
Zorunlu asgari bakiye	Colorado, Florida, Iowa, Missouri, South Carolina
Kombinasyon	Connecticut, Delaware, District of Columbia, Hawaii, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Nebraska, Nevada, New Hampshire, Texas, Washington
Zorunlu ödeme yok	Alabama

Kaynak: TPC (2024).

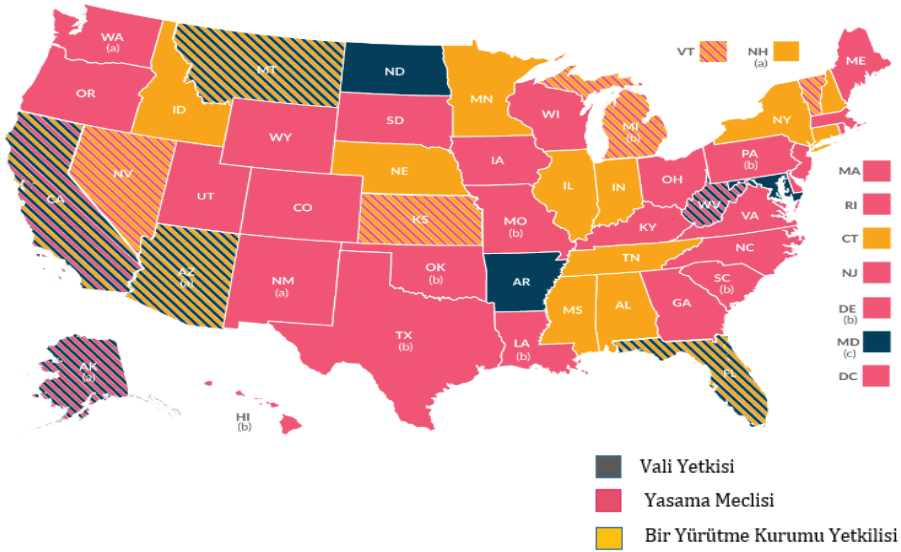
Tablo 1'e bakıldığında, eyaletlerin YGF fonlarını farklı şekilde finanse ettiği görülmektedir. 20 eyalet yılsonu fazlalarının bir kısmını veya tamamını, 4 eyalet gelirlerinin bir kısmını veya tamamını, 8 eyalet gelire veya ekonomik büyümeye bağlı olarak, 5 eyalet zorunlu asgari bakiyeyi, 13 eyalet finansman mekanizmasının herhangi bir kombinasyonunu yağmurlu gün fonuna aktarılmasına izin vermektedir. Alabama'da ise zorunlu bir ödeme bulunmamaktadır.

7- Bir devletin ham petrol, kondensat ve doğal gaz, kömür yatağı metanı, kereste, uranyum ve karbondioksit gibi yenilenemeyen doğal kaynakların çıkarılması üzerine koyduğu vergidir.

Yağmurlu gün fonu kullanılmasının mali faydaları ise, fona para yatırma ve çekme kurallarının yapısına bağlıdır. Buna göre para yatırma ve çekmeyi kesin hükümlerle sınırlandıran ve anayasalarda yer alan YGF'ler "katı" iken, yasama takdirine dayanan YGF'ler "zayıf"tır. Sıkı para yatırma ve çekme kurallarıyla yönetilen YGF'ler, politika yapıcılara davranışlarının zaman tutarlılığını zorlayabilecek bir mekanizma sağlamaktadır ve bir eyaletin gelecekteki ekonomik daralmalara karşı daha iyi hazırlanma olasılığını artırmaktadır. Yasamanın takdir yetkisiyle yönetilen YGF'ler ise buna sahip değildir. Öte yandan, YGF kullanımında politika yapıcının takdir yetkisi ne kadar fazlaysa, bu fonun genel fon fazlası olarak görülme ve kullanılma olasılığı da o kadar yüksek olmaktadır (Wagner ve Elder, 2005: 442-443). Başka bir deyişle, amacı dışında kullanılma ihtimali de o kadar artmaktadır.

Aşağıda şekil 1'de eyaletlerdeki YGF'lerden para çekme yetkisinin kime ait olduğuna dair bilgiler yer almaktadır.

Şekil 1: Yağmurlu Gün Fonundan Para Çekme Yetkilendirmesi



Not: (a) Yasama organı Washington'da (WA) 3/5'lik, Arizona (AZ), New Hampshire (NH) ve New Mexico'da (NM) 2/3'lük ve Alaska'da (AK) 3/4'lük çoğunluk oyu ile çekilme koşullarını geçersiz kılabilir. (b) Herhangi bir koşulda para çekmek için çoğunluk gereklidir. Delaware (DE) ve Texas'ta (TX) 3/5, Hawaii (HI), Louisiana (LA), Michigan (MI), Missouri (MO), Oklahoma (OK), Pensilvanya (PA) ve Güney Carolina'da (SC) 2/3 çoğunluk gereklidir. (c) Yasama organı YGF bakiyesini genel fon miktarının %5'inin altına düşürecek çekilmeleri onaylamalıdır.

Kaynak: Walczak ve Cammenga (2020: 8).

Şekil 1'e bakıldığında 9 eyalette (Alaska, Arizona, Arkansas, California, Florida, Maryland, Montana, North Dakota, West Virginia) yağmurlu gün fonundan para çekmeyi başlatma yetkisinin valide olduğu görülmektedir. Dokuz eyaletin üçünde (Alaska, California ve West Virginia) vali bu yetkiyi yasama organı ile paylaşırken, dört eyalette (Arizona, California, Florida, Montana) kurumlar bu yetkiyi valilerle paylaşmaktadır. Vali, yasama organı ve yürütme kurumunun ortak kararına bağlı olarak yağmurlu gün fonunun kullanım yetkisini veren tek eyalet ise Kaliforniya'dır. 9 eyalet (Alaska, Arizona, California, Florida, Kansas, Michigan, Montana, Nevada, Vermont) ise bu yetkiyi iki farklı kuruluşa vermektedir. 19 eyalette bir yürütme kurumu yetkilisi yağmurlu gün fonundan para çekilmesine izin vermektedir. Yasama organları ise 33 eyalette ve Columbia Bölgesi'nde yağmurlu gün fonundan para çekmeyi başlatma yetkisine sahiptir.

4. YAĞMURLU GÜN FONLARININ KULLANIMI

Bütçeleme gelecekteki hükümet faaliyetlerini karşılayacak şekilde kaynak tahsis etmekle ilgili bir süreçtir. Ancak bütçenin hem gelir hem de gider tarafında yapılan yanlış tahminler mali açıkların oluşmasına neden olmaktadır. Eyalet hükümetlerinin mali açıklarla mücadele etmek için dört temel seçeneği bulunmaktadır (Joyce, 2001: 62-63):

- 1) Gelirleri artırmak, vergi oranlarını (kalıcı veya geçici olarak) artırmak, tabanı genişletmek veya tahsilatları hızlandırmak,
- 2) Programları kalıcı veya geçici olarak azaltmak, sermaye projelerini ertelemek veya ödemelerin geciktirilmesi yoluyla harcamaları azaltmak,
- 3) Genel hükümet faaliyetlerini finanse etmek için doğrudan halktan veya diğer fonlardan (örneğin emeklilik fonları) borç para almak,
- 4) Vergileri artırmak veya harcamaları azaltmaktan kaçınmak için geçici bir önlem olarak YGF'leri kullanmak.

Yukarıda sayılan seçeneklere bakıldığında, bütçesel dalgalanmaların kaçınılmaz olduğu varsayımı altında ilk üç seçenek en iyi olmayan yolları sunmaktadır. Diğer yandan eyaletlerin karşı karşıya olduğu bazı mali kurallar da (örneğin, denk bütçe kuralları, vergi ve harcama sınırlamaları ve borç kısıtlamaları) tercih edilecek politika seçeneklerini kısıtlamaktadır. Dolayısıyla hükümetler uzun vadeli mali durumun korunması amacıyla dördüncü seçenek olan YGF'leri kullanmayı tercih etmektedir.

ABD eyaletlerinde YGF'lerin geçmişi 1940'lı yıllara kadar uzanmakla (ilk YGF 1946'da New York eyaletinde oluşturulmuştur) birlikte, yaygın olarak benimsenmesi 1980'lerin başındaki ciddi durgunluklardan sonra başlamıştır (Hou, 2003: 64). 1970'lerin ortalarında art arda yaşanan iki petrol şoku ve gelen ekonomik durgunluklar neticesinde bütçelerini istikrara kavuşturmak isteyen eyaletler için YGF ek bir politika aracı olarak yaygın bir şekilde benimsenmiştir (Hou ve Brewer, 2010: 915). Eyaletler gelecekteki gelir şoklarını telafi etmek için genişleme dönemlerinde genel fon fazlaları oluşturma konusunda yerleşik bir geçmişe sahip olsa da bütçedeki konjonktürel dalgalanmaları yumuşatmaya yardımcı olmak için YGF'ler aracılığıyla tasarruf kullanımını kurumsallaştırmışlardır (Wagner ve Elder, 2005: 439).

Her eyalet fondan para çekme gerekçelerini farklı şekilde açıklasa da eyalet ihtiyaçları temelde üç sınıflandırma üzerinden kavramsallaşmaktadır. Bunlar; bütçe açıkları, mali oynaklık ve tahmin hatalarıdır. Bu üç tür çekme koşuluna bakıldığında hepsinin birbiriyle yakın ilişki içinde olduğu görülmektedir. En sık karşılaşılan ve diğerlerini de tetikleyen ilk konu bütçe açıklarıdır. Eyalet bütçe teklifleri kabul edilirken denk olması zorunluluğunu taşımaktadır. Ancak beklenmeyen harcamalar karşısında (örneğin, sosyal refah programlarının beklenenden daha fazla kullanılmasından kaynaklanan) veya beklenenden daha düşük gelirlerin toplanması sonucunda bütçe dengesi bozulmaktadır (Walczak ve Cammenga, 2020: 5). Diğer yandan, eyalet vergi gelirlerinin giderek artan oynaklığı, eyaletlerin gelirlerini doğru bir şekilde tahmin etmesini zorlaştırmakta, bu da bütçe açığı şoklarına ve bunun sonucunda yıl ortasında yapılan harcama kesintileri ile vergi artışlarına neden olmaktadır (Randall ve Rueben, 2017: 9). Tüm bu gerekçeler nedeniyle her eyalette gelir düşüşü veya beklenmeyen diğer açıklar karşısında genel fon harcamalarını desteklemek amacıyla kurulmuş en az bir YGF bulunmaktadır.

Aşağıda Tablo 2'de YGF'lerden hangi durumlarda para çekilebileceğine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 2: Yağmurlu Gün Fonu Çekme Koşulları

Eyalet	Bütçe Açığı	Mali Oynaklık	Tahmin Hatası	Herhangi Bir Neden
Alabama	✓			
Alaska		✓		
Arizona		✓		
Arkansas		✓		
California	✓	✓		
Colorado				✓
Connecticut	✓	✓		
Delaware	✓			
Florida	✓			
Georgia	✓			
Hawaii		✓		
Iaho	✓			
Illinois			✓	
Indiana		✓		
Iowa			✓	
Kansas	✓			
Kentucky				✓
Louisiana		✓	✓	
Maine	✓			
Maryland				✓
Massachusetts	✓	✓		
Michigan		✓		
Minnesota		✓	✓	
Mississippi			✓	
Missouri			✓	
Montana		✓		
Nebraska				✓
Nevada			✓	
New Hampshire			✓	
New Jersey			✓	
New Mexico	✓			
New York		✓		
North Caroline				✓
North Dakota			✓	
Ohio				✓
Oklahoma			✓	
Oregon		✓	✓	
Pennsylvania		✓		
Rhode Island			✓	
South Carolina	✓			
South Dakota	✓			
Tennessee	✓			
Texas	✓	✓		
Utah	✓			
Vermont			✓	

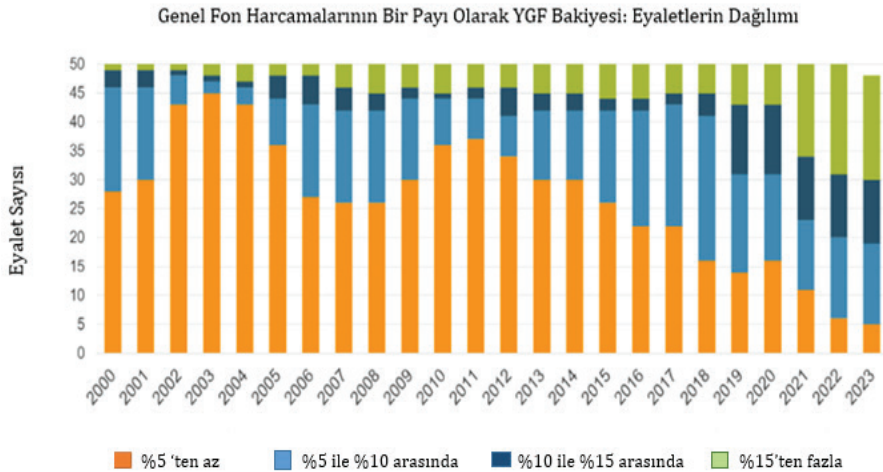
Eyalet	Bütçe Açığı	Mali Oynaklık	Tahmin Hatası	Herhangi Bir Neden
Virginia			✓	
Washington		✓		
West Virginia	✓			
Wisconsin		✓		
Wyoming			✓	
District of Colombia	✓			

Kaynak: Walczak ve Cammenga (2020: 7).

Tablo 2'ye bakıldığında, bütçe açığı olması durumunda 18 eyalette, mali oynaklığa bağlı olarak 18 eyalette ve tahmin hatası nedeniyle 16 eyalette yağmurlu gün fonuna erişim izni verildiği görülmektedir. 6 eyalette ise fondan para çekebilmek için herhangi bir koşul bulunmamaktadır.

Eyaletler arası karşılaştırmalar yapmak için genel fon harcamalarının bir payı olarak YGF bakiyelerine de bakmak faydalı olacaktır. Çünkü bu gösterge eyalet bütçelerinin büyüklüğündeki farklılıkları hesaba katmaktadır. YGF'lerin genel fon harcamalarının içindeki payı eyaletten eyalete göre değişmektedir. Ve bu farklılıklar YGF tasarımı, alınan politik kararlar, mali koşullar ve diğer faktörlerle yakından ilişkilidir. Ayrıca, değişken gelir kaynaklarına sahip olan eyaletlerin istikrarlı gelir kaynaklarına sahip eyaletlere kıyasla, YGF'lerde daha büyük bakiye bulundurması da muhtemeldir (White, 2023). Aşağıda şekil 2'de eyaletlerdeki YGF kullanım düzeyleri gösterilmektedir.

Şekil 2: Eyaletler Arası Yağmurlu Gün Fonu Düzeylerinin Karşılaştırması



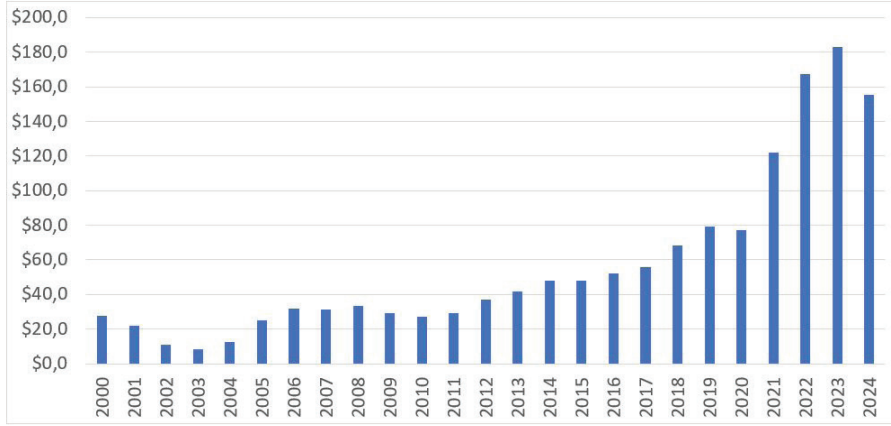
Kaynak: White (2023).

Yukarıdaki grafiğe bakıldığında, 2000 yılında 25'ten fazla eyalette genel fon harcamalarının %5'inden daha az bir payını temsil eden YGF bakiyeleri olduğu görülmektedir. Bu pay yıllar içinde değişken bir seyir izlemiştir ve 2023 yılında 5 eyalete düşmüştür. Yani bu durum 5 eyalet dışındaki diğer eyaletlerin YGF bakiyelerini artırdığı ve genel fon harcamalarının %5'inden daha fazla YGF bakiyeleri olduğu anlamına gelmektedir. Genel fon harcamalarının %5 ile %10'unu temsil eden YGF bakiyelerinin durumuna bakıldığında ise, 2000 krizinin etkisinin hissedildiği yıllar olan 2003-2004 mali yıllarında azaldığı ve 5'ten az eyaletin sahip olduğu anlaşılmaktadır. Yıllar içindeki seyrine bakıldığında ise, 2018 mali yılında arttığı ve yaklaşık 26 eyaletin genel fon harcamalarının %5 ile %10'unu temsil eden YGF bakiyelerine sahip olduğu görülmektedir.

Genel fon harcamalarının %10 ile %15'ini temsil eden YGF bakiyelerine sahip eyalet sayısına bakıldığında ise, 2000-2018 mali yılları arasında oldukça az sayıda eyalet olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum yeterli düzeyde YGF bakiyelerine sahip olmayan fazla sayıda eyaletin varlığını ortaya koymaktadır. Ancak 2019 mali yılı itibarıyla bu pay artış göstermiştir. Yaklaşık 10 eyaletin YGF payı artarak 2023 mali yılına kadar artış devam etmiştir. Genel fon harcamalarının %15'inden fazlasını temsil eden YGF bakiyelerine sahip eyalet sayısının da 2000-2010 yıllarına kadar geçen süre içinde oldukça az olduğu görülmektedir. 2010 yılı sonrasında bu paya sahip olan eyalet sayısında istikrarlı bir artışın yaşandığı ve 2022 yılında 18'den fazla eyaletin genel fon harcamalarının %15'ini aşan bir YGF bakiyesine ulaştığı görülmektedir. 2023 yılında ise bu sayı yaklaşık 15 eyalete gerilemiştir. NASBO tarafından yayınlanan ön verilere göre, 2024 mali yılının sonunda 32 eyalette genel fon harcamalarının %10'undan fazla YGF bakiyesi bulunurken, 16 eyalette %5 ile %10 arasında ve 2 eyalette ise %5'in altında YGF bakiyeleri bulunmaktadır (NASBO, 2024b: 63).

Aşağıda şekil 3'te 2000-2024 yılları arasında ABD'nin 50 eyaletinde milyar dolar cinsinden toplam YGF bakiyesi gösterilmektedir.

Şekil 3: Toplam Yağmurlu Gün Fonu Bakiyeleri (Milyar \$), 2000-2024 Mali Yılları



Not: 2024 mali yılı rakamları ön verilerdir.

Kaynak: NASBO (2024b: 65).

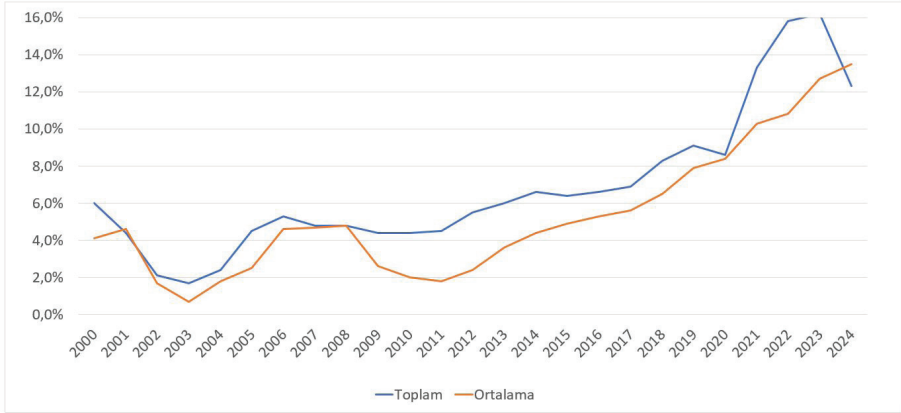
Yukarıdaki grafiğe bakıldığında, YGF bakiyelerinin zaman içinde dalgalandığı görülmektedir. Buna göre eyalet gelirlerinin arttığı refah yıllarında YGF bakiyeleri yükselirken, durgunluk yılları ve sonrasındaki birkaç yılda ise düşmektedir. Örneğin, 2000'li yılların başında yaşanan krizin ardından- 2003 mali yılına kadar yaşanan etkilerine bağlı olarak- 2000 mali yılında 27,9 milyar dolar olan YGF bakiyesinin, 2003 yılına kadar oldukça gerileyerek 8,4 milyar dolara düştüğü görülmektedir. Aynı şekilde 2007 krizinin etkisiyle YGF bakiyelerindeki düşüşler çoğu eyalet için 2010 mali yılına dek hissedilmiştir. 2007 yılında 31,1 milyar dolar olan toplam YGF bakiyesi 2010 mali yılına gelindiğinde 27,4 milyar dolara gerilemiştir. 2011 mali yılından itibaren neredeyse istikrarlı bir artış yaşayan toplam YGF bakiyeleri, COVID-19 krizi başlamadan önce 2019 mali yılında o zamana kadarki en yüksek seviyesi olan 79,1 milyar dolara ulaşmıştır.

Pandeminin ilk ortaya çıktığı 2020 baharında ise eyaletlerin gelir açığı ve nakit akışı zorluklarıyla karşı karşıya kalması sonucunda YGF'ye başvurması, 2020 mali yılındaki YGF bakiyesinin bir önceki yıla göre gerilemesine neden

olmuştur. Salgının etkisiyle eyalet gelirlerinin düşeceği yönündeki tahminler, YGF'lerin tamamen tüketileceği yönünde endişeleri ortaya çıkarmıştır. Ancak salgının gelecekteki seyri ve bütçesel etkileriyle ilgili belirsizlikler nedeniyle birçok eyalet YGF'leri erken kullanmaktan kaçınmıştır (NASBO, 2024a: 65-66). Dolayısıyla toplam YGF bakiyeleri azalmak yerine, 2021 mali yılında 121,8 milyar dolara ulaşmıştır. 2022 ve 2023 mali yıllarında büyümeye devam ederek sırasıyla toplam 167,3 ve 182,8 milyar dolar olmuştur. 2023 mali yılındaki bu seviye tüm zamanların en yüksek toplam YGF bakiyesidir. 2024 mali yılı ön verilerine göre toplam YGF bakiyesi 155,5 milyar dolardır.

YGF bakiyelerinin genel fon harcamalarının bir payı olarak da ölçülmesi farklı zamanlardaki bakiye seviyelerini karşılaştırmak için faydalı olmaktadır. Çünkü bu sayede nominal doların enflasyon ve nüfus artışına göre ayarlanma zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Bununla birlikte, genel fon harcamasının bir payı olarak ortalama YGF bakiyesine (50 eyaletin tamamının eşit ağırlıklı ortalaması) odaklanmak da ulusal eğilimlerin doğru anlaşılması açısından önem taşımaktadır (White, 2022). Aşağıdaki grafikte genel fon harcamalarının yüzdesi olarak hem toplam YGF bakiyesi hem de ortalama YGF bakiyesi yer almaktadır.

Şekil 4: Genel Fon Harcamalarının Yüzdesi Olarak Yağmurlu Gün Fonu Bakiyeleri



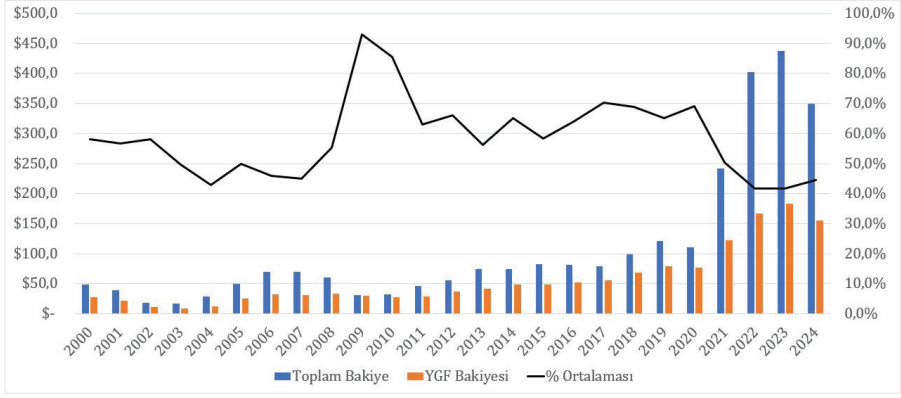
Not: 2024 mali yılı rakamları ön verilerdir.

Kaynak: NASBO (2024b: 65).

Yukarıdaki grafiğe bakıldığında, genel fon harcamalarının yüzdesi olarak toplam YGF bakiyeleri 2000'li yılların başında çıkan krizin etkisiyle 2002 yılına kadar azalma seyri göstermekle birlikte, bunun dışında neredeyse hiç azalmamıştır. Covid-19 salgınına rağmen 2021 mali yılında %13,3'e, 2022 mali yılında %15,8'e yükselmiştir. 2023 mali yılında ise tekrar hafif bir artış yaşayarak %16,2 seviyesine çıkmıştır. 2024 mali yılı ön verilerine göre, genel fon harcamalarının yüzdesi olarak toplam YGF bakiyeleri %12,3'e gerilemiştir.

Genel fon harcamalarının ortalama YGF bakiyesine bakıldığında ise, tıpkı toplam bakiyede olduğu gibi 2000 krizinin etkisiyle düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. 2003 mali yılından sonra artmaya başlayan ortalama YGF bakiyesi, 2007 krizinin başlamasıyla tekrar azalma seyrine girmiştir. 2008 mali yılında %4,8 seviyesinde olan ortalama YGF bakiyesi, 2011 mali yılına gelindiğinde sert bir düşüş yaşamış ve %1,8'e kadar gerilemiştir. 2019 mali yılında COVID-19 salgını öncesinde, genel fon harcamalarının ortalama YGF bakiyesi ise o zamana kadarki en yüksek seviyesi olan %7,9'a ulaşmıştır. 2021 mali yılında %10,3, 2022 mali yılında ise %10,8 olmuştur. Salgının etkisiyle 2020 yılında toplam YGF bakiyesi seviyeleri düşmeye başlasa bile, ortalama YGF bakiyesi düşmemiştir. Bunun nedeni, eyaletlerin çoğunun 2020 mali yılında YGF bakiyelerinde artışlar yaşamasıdır.

Şekil 3 ve Şekil 4 esas olarak YGF'lere odaklanmıştır. Ancak, eyaletlerin yıldan yıla gelir ve gider oynaklığını yumuşatmaya yardımcı olmak için kullandığı başka kaynaklara sahip olduğu, yani genel fon bakiyelerinin son kapanış bakiyeleri olduğunu bilmek de önemlidir. YGF bakiyeleri ve genel fon bakiyelerinin toplamı bir eyaletin "toplam bakiyesini" (toplam rezervlerini) oluşturmaktadır. Bir eyaletin genel fon bakiyesinin yıldan yıla dalgalanma olasılığı, bir eyaletin YGF bakiyesinden daha fazladır. YGF bir eyaletin "tasarruf hesabı" ise, genel fon bakiyesi "cari hesabı"dır (White, 2022). Dolayısıyla eyalet gelirlerinin ne kadarının YGF bakiyelerinden oluştuğunu anlamak için bu ayrımı yapmak oldukça önemlidir. Aşağıda şekil 5'te toplam bakiye, YGF bakiyesi ve YGF bakiyesinin toplam bakiye içindeki %'lik payına ait veriler yer almaktadır.

Şekil 5: Toplam Bakiye (Milyar \$), YGF Bakiyesi (Milyar \$) ve Ortalaması (%)

Not: 2024 mali yılı rakamları ön verilerdir.

Kaynak: NASBO (2024b: 65-70).

Şekil 5'e bakıldığında, YGF bakiyelerinin 2000-2002 mali yıllarında toplam bakiyelerin ortalama %58'ini oluşturduğu görülmektedir. Bu eğilimden en büyük sapma ise 2007 krizinin etkilediği 2008-2010 mali yılları arasında yaşanmıştır. 2007 yılında toplam bakiyenin %44,9'u YGF bakiyesinden oluşurken, 2009 yılında oldukça keskin bir artış yaşayarak %93'e ulaşmış ve şimdiye dek görülen en yüksek paya sahip olmuştur. Salgının yaşanmasıyla 2019 yılında 121,6 milyar dolar olan toplam bakiye, 2020 yılında yaklaşık 10 milyar dolarlık net bir düşüş kaydederek 11,2 milyar dolara gerilemiştir. 2021 mali yılında ise tekrar keskin bir artış yaşayarak 241,3 milyar dolara ulaşmıştır. 2021 yılında artan gelirler sayesinde YGF bakiyesi de 121,8 milyar dolar olmuştur. 2024 mali yılı ön verilerine göre eyaletlerin toplam bakiyesi 349,9 milyar dolar ve YGF bakiyesi 155,5 milyar dolardır. YGF bakiyelerinin toplam bakiye içindeki ortalaması ise %44,4'e ulaşmıştır.

SONUÇ

ABD'de her eyaletin bir yağmurlu gün fonu vardır ve bunlar bütçe istikrar fonları olarak da bilinmektedir. Eyalet gelirlerinde yaşanan beklenmeyen dalgalanmalar kamu harcamalarının yapılmasını engelleyebilmekte ve mali istikrarsızlığın tetiklenmesine neden olabilmektedir. Bir ihtiyat fonu olarak YGF'lerin oluşturulması, gelir artırıcı politikalara başvurmadan kamu

hizmetlerinin istikrarlı bir şekilde devamını sağlamanın en güvenilir yoludur. YGF'ler ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla sıklıkla kullanılan mali araçlardan birisidir. Bu fonlar, ekonomik dalgalanmaların bütçe üzerindeki yükünü hafifletmek, enflasyon ve durgunlukları kontrol altında tutmak, vergi gelirlerinin azaldığı zamanlarda temel kamu hizmetlerinin sürdürülmesini desteklemek ve mali istikrarı sağlamak gibi çeşitli amaçlarla kullanılmaktadır.

İyi tasarlanmış bir YGF, ekonomik durgunlukların gelir üzerindeki etkisine karşı koymak için ihtiyaç duyulan esnekliği sağlamaktadır. Ancak bunun işe yaraması için fon gelirlerinin kullanılmasına ilişkin net politikalara sahip olunması önem taşımaktadır. Bu nedenle, fonların kullanımı olağanüstü ihtiyaç zamanları, ekonomik koşullar veya bütçe açıklarının belirli bir seviyeye ulaşması gibi şartlarla kısıtlanmalıdır. Aksi durumda politika yapıcılar için siyasi kaygıları bertaraf etmek amacıyla veya keyfi tercihlere göre kullanılması sorununu doğuracaktır. Bu nedenle YGF'lerden para çekme, para yatırma, limit belirleme ve geri ödeme gibi kuralların tasarımına bilhassa dikkat edilmesi gerekmektedir.

YGF'lerin oluşturulması ve benimsenmesi bütçelemeye yönelik atılmış en önemli adımlardan birisidir. Literatürde YGF üzerine yapılan çalışmalarda çoğunlukla fonların optimum büyüklüğü, eyalet tasarrufları üzerindeki etkisi, mali stresi ve eyalet harcamalarını azaltmadaki rolü incelenmiştir. Literatürde yer alan ampirik çalışmalardan da anlaşılacağı üzere, YGF'leri benimseyen ve bu fonlarda yeterli seviyede rezerv tutan eyaletler kamu maliyelerini ve mali istikrarlarını korumakta, hatta genel fon tasarruflarını dahi artırabilmektedir. Dolayısıyla YGF'lerin mali istikrarı teşvik etmedeki yadsınamaz rolünü anlayan ABD eyaletlerinin tamamında da bu fonlar aracılığıyla konjonktür karşıtı maliye politikalarının kurumsallaştırılmış olması şaşırtıcı değildir.

Şu anda 50 eyaletin tamamı bir tür yağmurlu gün fonuna sahiptir ve 2024 mali yılı ön verilerine göre eyaletlerdeki toplam YGF bakiyesi 155,5 milyar dolar olarak tespit edilmiştir. YGF'lerin ABD eyaletlerindeki gelişim seyrine bakıldığında, yıllar içinde bu fonlara yapılan katkıların arttığı, başka bir deyişle fonlara verilen önemin anlaşıldığı görülmektedir. 2000 ve 2007 yıllarında yaşanan krizlerden sonra bir de 2020 yılında küresel salgının yaşanması, YGF'lerin niçin olması gerektiğini eyaletlere bir kez daha hatırlatmıştır. Güncel verilere dayanarak artık eyaletlerin çoğunun genel fon harcamalarının en az %5'i ile en çok %15'ini karşılayabilecek düzeyde YGF bakiyesi bulundurduğu söylenebilmektedir. Başka bir deyişle, ani ekonomik şoklar karşısında mücadele

edebilecek sağlıklı bir kamu maliyesi ve bunun istikrarı için gerekli önlemlerin alındığı anlaşılmaktadır. Ancak unutulmaması gereken en temel konu, YGF'lerin yalnızca ani krizlerle başa çıkmak için başvurulacak değerli bir mali araç olduğudur. Başka bir deyişle, bütçe kararları verilirken bu fonların varlığına güvenilerek ihtiyatsız politikaların oluşturulmasına zemin hazırlanmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Cornia, G. C. ve Nelson, R. D. (2003). Rainy day funds and value at risk. *State Tax Notes*, 29(3), 563-567.
- Davis, J., Ossowski R., Daniel J.A. ve Barnett, S. (2003). Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience And Fiscal Policy Implications. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. (Ed.) Davis, J.M., Fedelino, A. ve Ossowski, R. USA: International Monetary Fund.
- Douglas, J. W. ve Gaddie, R. K. (2002). State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990–1991 recession revisited. *Public Budgeting & Finance*, 22(1), 19-30.
- Gonzalez, C. Y. ve Levinson, A. (2003). State rainy day funds and the state budget crisis of 2002-? *State Tax Notes*, 29(6): 441–451.
- Goodspeed, T. J. (2023). Coping with extreme events: on solving decentralised budgetary crises. *Regional Studies*, 1-13.
- Hou, Y. (2003). What stabilizes state general fund expenditures in downturn years—Budget stabilization fund or general fund unreserved undesignated balance? *Public Budgeting & Finance*, 23(3), 64-91.
- Hou, Y. (2006). Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting. *Public Administration Review*, 66, 730-741.
- Hou, Y. ve Duncombe, W. (2008). State saving behavior: Effects of two fiscal and budgetary institutions. *Public Budgeting & Finance*, 28(3), 48-67.
- Hou, Y. ve Brewer, G. A. (2010). Substitution and supplementation between co-functional policy instruments: Evidence from state budget stabilization practices. *Public Administration Review*, 70(6), 914-924.
- Joyce, P. G. (2001). What's So Magical about Five Percent? A Nationwide Look at Factors that Influence the Optimal Size of State Rainy Day Funds. *Public Budgeting & Finance*, 21, 62–87.

- Knight, B. ve Levinson, A. (1999). Rainy Day Funds and State Government Savings, *National Tax Journal*, 52(3), 459-472.
- Mitchell, D. T. ve Stansel, D. (2016). The determinants of the severity of state fiscal crises. *Public Budgeting & Finance*, 36(4), 50-67.
- NASBO (2024a). The Fiscal Survey of States Spring 2024. Washington, DC: National Association of State Budget Officers.
- NASBO (2024b). The Fiscal Survey of States Fall 2024. Washington, DC: National Association of State Budget Officers.
- NCSL (2018). Rainy Day Fund Structures, Fiscal Policy Brief. Washington, DC: National Conference of State Legislatures.
- Navin, J.C. ve Navin, L.J. (1997). The Optimal Size of Countercyclical Budget Stabilization Funds: A Case Study of Ohio. *Public Budgeting & Finance*, 17, 114-127.
- Pew Charitable Trusts (2017). When to Use State Rainy Day Funds, Withdrawal policies to mitigate volatility and promote structurally balanced budgets. <http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/04/when-to-use-state-rainy-day-funds.pdf>, Erişim: 10.11.2021.
- Randall M. ve Rueben, K. (2017). Sustainable Budgeting in the States: Evidence on State Budget Institutions and Practices. Washington, DC: Urban Institute.
- Rodríguez-Tejedo, I. (2012). The determinants of the structure of rainy day funds. *Public Administration Review*, 72(3), 376-386.
- Rueben, K. ve Randall, M. (2017). Budget Stabilization Funds: How States Save for a Rainy Day. https://www.urban.org/sites/default/files/publication/94901/budget-stabilization-funds_2.pdf, Erişim: 10.11.2024.
- Sobel, R. S. ve Holcombe, R.G. (1996). The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises During the 1990-1991 Recession. *Public Budgeting and Finance*, 16(3), 28-48.
- TPC (The Tax Policy Briefing Book) (2024). What are state rainy day funds and how do they work? <https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-state-rainy-day-funds-and-how-do-they-work>, Erişim: 11.11.2024.
- Vasche, J. D. ve Williams, B. (1987). Optimal Government Budgeting Contingency Reserve Funds. *Public Budgeting Finance*, 7(1), 66-82.
- Wagner, G. A. (2003). Are State Budget Stabilization Funds Only the Illusion of Savings? Evidence from Stationary Panel Data. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 43(2), 213-238.

- Wagner, G. A. ve Elder, E. M. (2005). The role of budget stabilization funds in smoothing government expenditures over the business cycle. *Public finance review*, 33(4), 439-465.
- Walczak, J. ve Cammenga, J. (2020). *State Rainy Day Funds and the COVID-19 Crisis*. Washington, DC: The Tax Foundation.
- Wang, Q., Peng, J., Guan, Z. ve Xiao, Y. (2022). The fiscal effects of US State budget stabilization funds (BSFs): Evidence from a meta-analysis. *International Public Management Journal*, 25(6), 980-1004.
- Wei, W. ve Denison, D. V. (2019). State rainy day funds and government general fund expenditures: Revisiting the stabilization effect. *Public Finance Review*, 47(3), 465-492.
- White, K. (2022). Data Analysis: State Rainy Day Fund Balances Over Time, National Association of State Budget Officers, Budget Blog. <https://budgetblog.nasbo.org/budgetblogs/blogs/kathryn-white/2022/02/22/data-analysis-state-rainy-day-fund-balances>, Erişim: 11.11.2024.
- White, K. (2023). Rainy Day Funds Reach Historic Levels, Leaving States More Prepared than Ever for a Future Downturn, National Association of State Budget Officers, Budget Blog. <https://community.nasbo.org/budgetblogs/blogs/kathryn-white/2023/01/25/rainy-day-funds-reach-historic-levels>, Erişim: 11.11.2024.
- Zhao, B. (2016). Saving for a rainy day: Estimating the needed size of US state budget stabilization funds. *Regional Science and Urban Economics*, 61, 130-152.

RAINY DAY FUND APPLICATIONS: THE UNITED STATES CASE

MERVE YOLAL

EXTENDED ABSTRACT

Rainy day funds were first established in the United States in 1946 in the state of New York. The oil shocks and economic recessions of the mid-1970s led to the widespread adoption of these funds. The severe recessions of the early 1980s further contributed to the proliferation of these funds. Therefore, rainy day funds have become a critical tool for ensuring fiscal stability in U.S. states. By managing revenue shocks and budget imbalances, rainy day funds have made states more resilient to economic fluctuations.

Rainy day funds are reserve funds designed to ensure financial stability. These funds are comprised of revenues accumulated during prosperous periods to be used during economic downturns or budget deficits. They are regulated by specific legislation detailing their source, purpose, and terms of use. Rainy day funds serve as a tool for states to safeguard their savings, promote economic growth, and maintain fiscal stability. Typically, these funds are built up during periods of economic expansion and help sustain public expenditures during periods of contraction. This enables an anti-cyclical policy approach to counter economic fluctuations.

The design and adoption of rainy day funds and their financial benefits vary across states. The financial benefits of using rainy day funds depend on the characteristics of deposit and withdrawal options. In summary, the benefits provided by rainy day funds are as follows: 1) They prevent disruptions in public services by mitigating the negative effects of short-term revenue volatility, 2) They help bring a long-term perspective to budgeting and promote fiscal stability throughout economic cycles, 3) Well-funded rainy day funds result in better bond ratings for states, 4) They increase the total savings of states. Thus, rainy day funds help absorb financial stress during periods of contraction without resorting to spending cuts and tax increases. However, it should be remembered that these funds serve only as a temporary buffer. Therefore, attention must be paid to the design features to ensure they are not used outside their intended purpose or for political reasons.

Legal regulations regarding the use (expenditure procedures) of rainy day funds also vary across states. In terms of withdrawal rules, the use of

rainy day funds generally requires the approval of the legislature or the governor. Repayments are made according to the timelines specified in the states' rainy day fund regulations. For example, some states require the repayment of withdrawn funds within a specified time frame. Transfers to the fund are typically limited to 5% to 15% of general fund revenues in most states. Additionally, states follow different rules regarding when and how they deposit their revenues into rainy day funds.

When looking at the total rainy day fund balances in the US, it has been observed that these balances have fluctuated over time. Accordingly, rainy day fund balances have risen during prosperous years when state revenues increased and decreased during recession years. However, the overall trend shows an increase in rainy day funds up to 2024. This indicates the importance given to these funds. Additionally, to understand the significance of rainy day funds, one should also consider their share in general fund expenditures. The balances of rainy day funds as a share of general fund expenditures show significant variations across states. These differences are related to factors such as the design of the fund, political decisions, financial conditions, and variable income sources. Accordingly, although its share of general fund expenditures declined until 2002 due to the crisis that emerged in the early 2000s, it has otherwise hardly decreased. In fact, it even rose despite the COVID-19 pandemic, indicating that contributions to the rainy day fund have been continuous.

Currently all 50 states have some form of a rainy day fund, and by the end of fiscal year 2024, the total rainy day fund balance in the states is expected to be \$148.5 billion. Observing the development trend in U.S. states, it is clear that contributions to rainy day funds have increased over the years, indicating the importance given to these funds. The crises in 2000 and 2007, followed by the global pandemic in 2020, have reiterated why rainy day funds are necessary. Based on current data, it can now be said that most states maintain rainy day fund balances sufficient to cover at least 5% to 15% of general fund expenditures. In other words, it shows that necessary measures are taken for a healthy public finance system and its stability to cope with sudden economic shocks. However, the most fundamental point to remember is that while rainy day funds are a valuable financial tool to address sudden crises, they should not be relied upon to create imprudent policies when making budget decisions.