

# te pav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

## **Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı**

*Doç. Dr. Ümit Özlale*  
*TEPAV Kamu Politikaları*  
*Eğitim ve Araştırma Enstitüsü Direktörü*

*TEPAV Politika Notu*  
*Mayıs 2010*

## Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı

Türkiye gündemine 2009 Eylül ayında açıklanan Orta Vadeli Program ile otursa da, mali kurallar, uzunca bir süredir, birçok ülkede, maliye politikasının temel unsurlarından biridir. Gelişmiş ülkelerde önceden sağlanmış olan mali istikrarın korunması için kullanılan mali kuralların gelişmekte olan ülkelerde ise kredibilitiyi inşa etmek amacıyla hayata geçirildiğini görüyoruz. Giderek daha fazla sayıda ülkede uygulanması bu kuralların başarılı olduğu izlenimini uyandırır da, detaylı bir analiz mali kuralların sayısal bir denklemle sınırlandırıldığında istenen sonuçları üretmeyeceğini göstermektedir. Bir başka deyişle, maliye politikasının esnekliğinden ödün vermeden “çıpa” görevini görmesi için mali kuralların dayandıkları kurumsal ve teknik altyapı açısından değerlendirilmesi gerekiyor. Bu açıdan yola çıkarak mali kuralın Türkiye’de uygulamasına iki açıdan bakmak mümkündür:

- 1) Mali kuralın başarılı olması için gerekli ön koşulların, kurumsal teknik altyapının, tam olarak sağlanamamış olması
- 2) Ön koşulların sağlanması durumunda bile mali kural uygulamasının barındırdığı bazı dezavantajlar

## Nedir Gerekli Ön Koşullar?

Etkin kamu maliyesi yönetiminin de yapıtaşlarını oluşturan bu ön koşulları kısaca aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1. Mali şeffaflık ve etkili iletişim: Bu konuda son dönemde yaşanan bazı olumsuzlukları TEPAV raporlarından da izlemek mümkündür. Oysa mali kuralların hedefe ulaşması için bütçedeki gelişmelerin iyi izlenebilir olması, bütçe dengesi ile borç stoku arasındaki ilişkinin kamuoyuyla etkin bir şekilde paylaşılıyor olması gerekir. Mali kural izleyen ekonomilerde sıklıkla görülen harcamaların bütçe dışı fonlara kayması, yaratıcı muhasebecilik (creative accounting) gibi faaliyetlerin engellenmesi ve mali şeffaflığın

inandırıcı bir biçimde geliştirilmesi atılacak ilk adım olmalıdır.

2. Denetleme ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi: Maliye ve para politikalarının kurala bağlanmasının arkasındaki temel nedenlerden biri de kurala uyulmamasının getireceği maliyetleri arttırıp keyfi politikaları sınırlamaktır. Mali kuralın da işlerlik kazanabilmesi için uygulama sürecinde etkin bir denetleme mekanizmasının geliştirilmesi, kurala uyulmaması halinde devreye girecek yaptırımların iyi tanımlanması gerekir. Giderek daha fazla sayıda ülkede uygulanan bağımsız mali konseyleri ve maliye politikası kurulu uygulamalarını da bu çerçevede tartışmaya açmak yararlı olacaktır. Bu kurumlar mali kuralın denetlenmesinde, kuraldan sapmanın maliyetinin artırılmasında, dolayısıyla da kredibilite inşasında önemli rol oynayabilmektedirler.
3. Usule ilişkin uygulamalar: Yukarıdaki iki maddenin uzantısı olarak bütçe sürecinin etkin bir şekilde düzenlenmesi mali kuralların başarılı olması için önemli bir başlangıç noktası oluşturacaktır. Bütçenin hazırlanması, revize edilmesi ve uygulamaya konulması aşamalarında şeffaflık, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının iyi tanımlanması mali kuralın etkinliğini ve kamuoyundaki kredibilitesini arttırıcı etki yapacaktır. Özetle mali kuralı oluşturan sayısal denklemler ancak usule ilişkin konularda gerekli reformlar yapılırsa etkinlik açısından bir anlam taşırlar.
4. Teknik altyapı ve kapasitenin geliştirilmesi: Açıklanan mali kuralın orta vadeli programla uyumu ve hedeflenen çıktılara ulaşması, bütçe ve borç dinamiklerinin iyi anlaşılmasına bağlıdır. Bunun için de;
  1. Zengin bir veri ortamının sağlanıp (merkezi yönetim bütçesi bazında halen ve sadece 6 yıllık veri var) tahmin altyapısının geliştirilmesi gerekir. Özellikle kayıtdışı ekonominin yüksekliği göz önüne alınırsa vergi projeksiyonlarının doğru yapılmasının zorluğu görülmektedir.
  2. Bütçeyi oluşturan harcama ve gelir kalemlerinin diğer makroekonomik değişkenlerle arasındaki etkileşimin iyi anlaşılması gerekir. Bu doğrultuda bütçe kalemlerinin ekonomik büyümeye olan esnekliğinin doğru ölçülmesi, bütçenin dışsal şoklara duyarlılığının tahmin edilmesi ve bu bulgular doğrultusunda en uygun mali kuralın

tasarlanması daha doğru olacaktır.

3. Belki de en önemlisi ilgili kurumlarda harcamaların önceliklendirilmesi ve maliyetlendirilmesiyle ilgili güçlü bir teknik altyapı gerekliliğidir. Nihai hedefin sürdürülebilir bir ekonomik büyümeye ulaşmak olduğu düşünülürse, kamu kurumlarının uzun dönemli büyümeyi arttırıcı harcama programlarını ve vergi düzenlemelerini mali kural ile uyumlu bir çerçevede hazırlayacak bir donanımına sahip olmaları gerekmektedir. Mali kurala uymak için uzun dönemli büyümeyi arttırıcı fakat daha maliyetli olan harcama programlarından vazgeçmek maliye politikasının kalitesi ve mali kuralların gerekliliği ile ilgili kuşkuları da beraberinde getirecektir.

Yukarıda belirtilen koşullar çerçevesinde mali şeffaflığın, denetim ve yaptırım mekanizmalarının iyi tanımlanmadığı bir ortamda mali kuralların ekonomiye etkisi sınırlı kalacaktır. Dolayısıyla atılacak ilk adım kamu maliyesi yönetiminde etkinliği arttırmak olmalıdır.

### Mali Kural Bir Mucize İlaç Değildir

Mali kural uygulayan ülkelerin ekonomik performansları değerlendirildiğinde, borç stokunda ve mali konsolidasyonda görülen olumlu tabloda mali kurallarla beraber uygulamaya konulan kurumsal reformların etkisi de görülmektedir. Bu bulgu da, yukarıda belirtildiği gibi mali kuralların ancak gerekli ön koşullar sağlandıktan ve kurumsal düzenlemeler yapıldıktan sonra uygulanması gerektiği sonucunu getirmektedir.

Kaldı ki, mali kurallarla ilgili diğer bulgular incelendiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır:

1. Mali kurallar genellikle mali disiplini sağlamak yerine, elde edilmiş olan mali istikrarın korunması için tercih edilmektedir. Dolayısıyla mali kurallar tek başına - diğer kurumsal düzenlemeler ve reformlar olmadan- uygulandığında mali istikrarı

yakalamak için yeterli olmamaktadır.

2. Daha da önemlisi mali kuralların son küresel krizde dışsal şokların bütçe üzerinde yarattığı olumsuz etkiyi önleyemediği görülmüştür. Bu da mali kuralların neden kriz sonrası dönemlerde uygulamaya konulduğunu ve ekonomik daralma döneminde uygulanmadığını açıklar niteliktedir.
3. Mali kuralların ekonomide algılanan risk primini düşürdüğüne dair güçlü bir kanıt bulunmamaktadır.
4. Ekonomideki vergi yükünün borç stoku ile beraber düştüğüne dair ampirik bir sonuç da yoktur. Bu bulgu özellikle Türkiye ekonomisinin uzun dönemli büyüme dinamiği açısından önemlidir. Mali kurala uyum sağlamak için vergileri ya da bir defalığına mahsus gelirleri arttırmak zaten olumsuz olan vergi kompozisyonu daha da kötüleştirip potansiyel büyüme hızını azaltabilir.
5. Yukarıdaki argümanla paralel olarak mali kurala uymak için uzun dönemli büyümeyi arttırıcı yapısal reformların ertelenebildiği görülmüştür. Kamu yatırımlarını harcama dışında bırakan “altın kural” ise kamu yatırımlarının tanımlanması açısından problemlidir. Eğitim ya da sağlık gibi beşeri sermayeyi arttırıcı harcamaların mali kurala dahil edilip bina inşaatı gibi harcama kalemlerinin kamu yatırımı olarak tanımlanmaması sürdürülebilir bir büyüme için engel oluşturabilir.
6. Kural çerçevesinde maliye politikasında bir değişikliğe karar verilmesiyle bu değişikliğin ekonomideki etkisinin görülmesi arasında önemli bir süre vardır. Ekonomik daralmanın olduğu bir dönemde genişleyici bir politikanın izlenmesine karar verilmesi, daralmadan sonra yaşanacak genişlemenin normalden daha şiddetli olmasına da yol açar. Başka bir deyişle maliye politikası otomatik dengeleyici olma, otomatik stabilizatör, özelliğini yitirebilir. Bu problemle karşılaşmamak için politika kararlarının döngüsel hareketlerden (business cycle) önce alınması gerekir. Böyle bir refleks yetkin bir tahmin kapasitesi gerektireceği gibi kamuoyuna anlatılması açısından da zorluklar içermektedir.
7. Son olarak mali kuralların bazı ülkelerde sıklıkla değiştirilmesi, kuralların

bağlayıcılığının ve yaptırım gücünün sınırlı olabileceğini işaret etmektedir. Özellikle hükümet değişikliklerinin ve koalisyonların fazla olduğu ekonomilerde mali kurallar üzerinde geniş bir konsensus sağlanması, maliye politikasının güvenilir olması ve ekonomideki belirsizlikleri en aza indirmesi açısından önem taşımaktadır.

## Sonuç

Önümüzdeki dönemde maliye politikasının ana unsurunu oluşturacak olan mali kurallar kamuoyunda çoğunlukla sayısal bir denklem çerçevesinde değerlendirilmektedir. Oysa, ülke örneklerinin de açıkça gösterdiği gibi o denklemin işlevini yerine getirmesine imkan sağlayacak, gerekli teknik ve kurumsal altyapı sağlanmadan devreye konulan mali kurallar etkisiz olmaktadır. Bu açıdan atılması gereken ilk adım kamu maliyesi yönetiminde etkinliği sağlamaktır. Bu, mali kurallara işlerlik kazandırmanın da ön koşuludur. Dolayısıyla, sürdürülebilir ekonomik büyüme ile mali disiplin arasındaki ilişki sayısal bir denkleme indirgenmemelidir.