Mali kural, keşke sadece denklem olsaydı

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla sayısal bir denklem çerçevesinde değerlendirildiğine dikkat çekerek, "Mali kuralların sayısal bir denklemle sınırlandırıldığında işe yaramayacağını, denklemin işe yarayabilmesi için atılması gereken ilk adımın, kamu maliyesinde etkinliğin sağlanması olduğunu" belirtti.



Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Kamu Politikaları Eğitim ve Araştırma Enstitüsü Direktörü Doç. Dr. Ümit Özlale tarafından hazırlanan "Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı" başlıklı Politika Notu yayımlandı. Araştırmada, mali kuralların Türkiye gündemine 2009 Eylül ayında açıklanan Orta Vadeli Program ile otursa da uzunca bir süredir, birçok ülkede, maliye politikasının temel unsurlarından birisi olduğuna dikkat çekilerek şöyle denildi:

"Gelişmiş ülkelerde önceden sağlanmış olan mali istikrarın korunması için kullanılan mali kuralların gelişmekte olan ülkelerde ise kredibiliteyi inşa etmek amacıyla hayata geçirildiğini görüyoruz. Giderek daha fazla sayıda ülkede uygulanması bu kuralların başarılı olduğu izlenimini uyandırsa 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."

NEDİR GEREKLİ ÖN KOŞULLAR?

TEPAV'ın Politika Notu'nda, etkin kamu maliyesi yönetiminin de yapı taşlarını oluşturan ön koşullar ise şöyle sıralandı:

Mali Şeffaflık ve Etkili İletişim: 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.

Denetleme ve Yaptırım Mekanizmalarının Geliştirilmesi: Maliye ve para politikalarının kurala bağlanmasının arkasındaki temel nedenlerden biri de kurala uyulmamasının getireceği maliyetleri artırıp 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 inşa-



sında önemli rol oynayabilmektedirler.

Usule İlişkin 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 artırıcı etki yapacaktır. Özetle mali kuralı oluşturan sayısal denklemler ancak usule ilişkin konularda gerekli reformlar yapılırsa etkinlik açısından bir anlam taşırlar.

Teknik Altyapı ve Kapasitenin Geliştirilmesi: Açıklanan mali kuralın Orta Vadeli Program ile 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 kayıt dışı 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 artırıcı harcama programlarını ve vergi düzenlemelerini mali kural ile uyumlu bir çerçevede hazırlayacak bir donanıma sahip olmaları gerekmektedir. Mali kurala uymak için uzun dönemli büyümeyi artırıcı fakat daha maliyetli olan harcama programlarından vazgeçmek maliye politikasının kalitesi ve mali kuralların gerekliliği ile ilgili kuşkuları da beraberinde getirecektir.

MALİ KURAL BİR MUCİZE İLAÇ DEĞİLDİR

TEPAV'ın Politika Notu'nda mali kuralların "mucize ilaç" olmadığının altı çizildi.

Önümüzdeki dönemde maliye politikasının ana unsurunu oluşturacak olan mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla sayısal bir denklem çerçevesinde değerlendirildiğine dikkat çekilen değerlendirmede, "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" denildi.

TEPAV'ın Politika Notu'nda sonuç olarak, "Oysa ülke örneklerinin de açıkça gösterdiği gibi o denklemin işlevini yerine getirmesine imkân 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" vurgusu yapıldı.