

MALİ KURAL SEÇİM EKONOMİSİNE İZİN VERMİYOR

Seyfettin Gürsel¹ ve Zümrüt İmamoğlu²

Başbakan yardımcısı Ali Babacan'ın önerdiği Mali Kuralı düzenleyen kanun yakında Mecliste oylamaya sunulacak. Mali Kural'ın amacı Türkiye'nin orta ve uzun vadeli maliye politikasını disiplin altına alarak ekonomide güven ve istikrarı arttırmak. Yasa onaylanırsa Türkiye tarihinde ilk defa bir hükümet bütçe planını önceden belirlenmiş bir kurala göre yapmak zorunda kalacak — hem de seçim yılı olan 2011'de.

Önerilen kurala göre herhangi bir yıldaki bütçe hedefi bir önceki yılın bütçe açığı ve aynı yılın büyüme oranına bağlanıyor. Bütçe açığı ve büyüme oranlarının hedeflenen değerlerden yüksek olması durumunda, harcamalarda kısıtlama yapılmasına; hedeflerden düşük olması durumunda da harcamalarda artışa izin veriyor. Önerilen kurala ilişkin formül aşağıda görülmekte.

$$\Delta a_t = -0.33(a_{t-1} - 1) - 0.33(b_t - 5)$$

- a_t : t yılı bütçe açığının GSYH'a oranı
- a_{t-1} : bir önceki yıl bütçe açığının GSYH'a oranı
- b_t : t yılı reel GSYH büyüme oranı
- $\Delta a_t = a_t - a_{t-1}$

Betam olarak bu araştırma notunda mali kuralın uygulamaya konması halinde Türkiye'nin 2011 yılı maliye politikasının bundan nasıl etkileyeceğini inceledik ve önemli olduğunu düşündüğümüz üç soruyu cevaplamaya çalıştık:

1. 2011 yılı bütçesinde hedef açık ne olacak?
2. 2011 yılında mali kural kamu harcamalarında ne kadarlık reel değişime izin verecek?
3. 2011 yılı sonunda borç oranı ne olacak?

Bulgularımıza göre mali kural 2011 bütçe açığında yaklaşık yüzde 1'lik bir daralma gerektirecek. 2011 bütçe açığı hedefinin yüzde 3.5 civarında olacağını tahmin ediyoruz. Bu hedefin tutturulabilmesi için kamu harcamalarının reel anlamda hemen hemen 2010'daki düzeyle aynı seviyede kalması gerekecek. Bu durumda 2009 yılında yüzde 46 olan kamu borç oranı (brüt) 2011 yılı sonunda yüzde 41'e inebilecek. Dolayısıyla Mali Kural'ın, Türkiye'nin kamu borcunun hızlı bir şekilde aşağı çekilmesine yardımcı olacağını düşünüyoruz.

Aşağıdaki bölümlerde, yapmış olduğumuz analiz detaylarıyla açıklanmakta. İlk bölüm, hesaplamalarımızda kullandığımız varsayım ve tahminleri göstermekte. Sonraki bölümlerse sırasıyla, mali kuralın getirdiği 2011 bütçe açığı hedefini, mali kuralın hükümet harcamalarını nasıl kısıtlayacağını ve mali kuralın 2011 yıl sonu borç oranı üzerindeki etkilerini göstermekte.

Tahminler ve varsayımlar

Mali kuralın uygulanmasında tahminler büyük rol oynuyor. Çünkü bütçe açığı hedefi hem aynı yılın büyüme oranına, hem de bir önceki yılın bütçe açığına bağlı. Hedefin konulacağı tarihte ise bahsettiğimiz oranların ikisi de bilinmemekte. Bu durumda seçilecek bütçe açığı hedefi, büyük ölçüde hükümetin yapacağı tahminlere göre belirlenecek.

¹Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, Betam, Direktör.
e-mail: seyfettin.gursel@betam.bahcesehir.edu.tr

²Dr. Zümrüt İmamoğlu, Betam, Uzman Araştırmacı.
e-mail: zumrut.imamoglu@betam.bahcesehir.edu.tr

Hükümet bu tahminleri yaparken uluslararası kuruluşların tahminlerini de göz önüne bulduracağını belirtmiş durumda. Bu araştırma notunda uluslararası kuruluşların tahminleri ile Betam'ın tahminleri kullanıldı. Tablo 1'de, kullanılan tahminlere ilişkin rakamlar veriliyor. Hükümetin 2009 yılı bütçe planında, 2010 yıl sonu bütçe açığının GSYH'nin yüzde 4.9'u oranında olması hedefleniyor. Ama gerek IMF gerek OECD'nin 2010 yılı büyüme tahminlerinin Hükümet'in yüzde 3,5'lük tahminine kıyasla yüksek olması, 2010 yılı bütçe gelirlerinin 2009 planında varsayılanlardan daha yüksek çıkacağını işaret ediyor. Dolayısıyla 2010 yılı bütçe açığının yüzde 4.9'un altında kalacağını ve yaklaşık yüzde 4.5 civarında gerçekleşeceğini tahmin ediyoruz.

Tablo 1'de görüldüğü gibi 2011 yılı için hem IMF'in hem de OECD'nin tahminleri yüzde 5'in altında. Yani mali kuraldaki hedef büyüme değerinden daha düşükler. Bu durumda konjonktürel etki bütçe açığı hedefinin artması yönünde olacaktır. Hatırlatmalıyız ki hükümet, yıl içinde bütçe ve büyüme tahminlerinde değişimler olduğu takdirde, mali kuralın bütçe hedefinin de buna göre değişebileceğini duyurmuştu. 2011 yılı büyüme hedeflerinde değişiklik olması durumunda, konjonktürel etki de buna göre değişebilir.

Son olarak enflasyon tahminlerini Merkez Bankasının hedefleri ile piyasa beklentileri doğrultusunda belirledik. Bu tahminler Tablo 1'de de görüldüğü gibi 2010 yılı için yüzde 8, 2011 yılı için yüzde 7'dir.

Tablo 1: Tahminler

Bütçe Açığı:	Resmi Tahmin	Betam
2010	4.9	4.5
Büyüme oranı:	OECD	IMF
2010	6.80	6.25
2011	4.50	4.00
Enflasyon:	Betam	
2010	8.00	
2011	7.00	

Mali kurala göre 2011 bütçe açığı hedefi

Burada 2010 yılı bütçe açığı tahminimiz ile OECD ve IMF'in 2011 yılı büyüme tahminlerini mali ku-

ral formülüne yerleştirerek 2011 yılı bütçe hedefini hesaplıyoruz. Betam'ın bütçe açığı tahmini daha önce de belirtildiği gibi yüzde 4.5. OECD ve IMF'in 2011 yılı büyüme tahminleri ise sırasıyla yüzde 4.5 ve yüzde 4.

Bu değerlerle, mali kurala göre 2011 bütçe açığındaki daralma yaklaşık yüzde bir, bütçe açığı hedefi de yüzde 3.5 olmakta. Tablo 2'de sonuçlar detaylarıyla görülebilir. IMF'in büyüme tahmini OECD'ninkinden daha düşük olduğu için, bu senaryo altında bütçe açığı hedefi biraz daha geniş, yüzde 3.7 oranında kalıyor. Her iki senaryoda da benzer değerler elde edildiği için bundan sonraki hesaplamamızda OECD senaryosunu temel senaryo olarak ele alacağız.

Tablo 2: Mali Kurala Göre 2011 Bütçe Açığı Hedefi

	Δa_t	Bütçe Açığı
IMF	-0.82	3.7
OECD	-0.99	3.5

Mali kural seçim ekonomisine izin vermiyor

Bu bölümde mali kuralın getirdiği hedefin tutturulabilmesi için kamu harcamalarının ne düzeyde gerçekleşmesi gerektiğini inceliyoruz. Yanıtını merak ettiğimiz soru, mali kuralın uygulanması durumunda 2011 yılında kamu harcamaları 2010 yılına kıyasla ne kadar arttırılabilecek (ya da azaltılması gerekecek)?

İncelemelerimize göre Türkiye'nin bütçe gelirleri son altı yıl boyunca istikrarlı bir şekilde GSYH'm yaklaşık yüzde 22.5'i olarak gerçekleşti.¹ Bu orana önce bütçe açığını ekleyerek 2011 yılında yapılabilecek toplam kamu harcama miktarını belirledik. Daha sonra da bu orandan faiz ödemelerinin ortalama GSYH'a oranını çıkartarak, faiz dışı harcama tavanının GSYH'a oranını elde ettik.² Son olarak da büyüme tahminlerini ve enflasyon oranını kullanarak faiz dışı cari harcama tavanını belirledik. Tablo 3 sonuçları göstermekte.

Hesaplamalarımıza göre eğer mali kuralın belirlediği bütçe açığı hedefine uyulacaksa — bizim tahminimizle bu oran yüzde 3.5 — faiz dışı kamu

¹Bu oran son altı yılın ortalamasıdır ve standart sapması binde beştir (yüzde yarım puan). Hesaplamalarda kullanılan veriler Hazine müsteşarlığından alınmıştır.

²Faiz ödemelerini nasıl hesapladığımız aşağıdaki bölümde ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

Tablo 3: 2011 Kamu Gelir ve Giderleri

Bütçe Açığı	Faiz dışı Gider %	Faiz dışı Gider(TL)	Değişim	Enflasyon	
Baz Senaryo					
2010	4.5	21.7	239.3 mil.	8.0	
2011	3.5	20.8	256.8 mil.	7.3	7.0
Alternatif Senaryo: 2009 Harcama hedefine göre					
2010	3.7	20.9	230.2 mil.	8.0	
2011	2.9	20.5	252.4 mil.	9.6	7.0

harcamalarının GSYH'a oranının 2011 yılında yüzde 20.5'i geçmemesi gerekiyor. Buna göre faiz dışı cari kamu harcama tavanı 257 milyar TL çıkıyor. Reel olarak da kamu harcamalarındaki artış 2010 yılına kıyasla yüzde 0.3'lık bir artışla sınırlı kalıyor. Diğer bir ifadeyle mali kural reel harcamalarda çok küçük bir artışa izin veriyor. Hükümetin seçim öncesi harcamalarını fazla arttırması mümkün gözüküyor. Başka bir deyişle mali kural seçim ekonomisine izin vermiyor.

Bu sonucun, seçtiğimiz enflasyon ve büyüme tahminlerine ne kadar hassas olduğunu görmek amacıyla, tahminlerimizi değiştirerek yaptığımız incelemede, sonuçların tahmin rakamlarına çok da duyarlı olmadığını gördük. Yani enflasyon ve büyüme rakamlarını (mantıklı ölçülerde) değiştirdiğimizde kamu harcamalarının reel artışında büyük bir değişiklik gözükmemekte.

Alternatif bir senaryo olarak 2010 yılı bütçe açığını doğrudan tahmin etmek yerine, hükümetin 2010 bütçe planında öngördüğü harcama miktarına bağlı kalacağı varsayımı altında oluşacak bütçe açığını hesapladık. 2010 bütçe planında kamu faiz dışı harcamaları 230 milyar TL olarak öngörülmüştü. OECD'nin 2010 yılı büyüme tahminini kullandığımızda 2010 yılı hükümet gelirleri, bütçe planında öngörülenden çok daha yüksek bir seviyede gerçekleşmekte. Bu durumda, eğer harcamalar bütçe planındaki gibi gerçekleşirse, bütçe açığı bizim tahminlerimizin de altında kalarak yüzde 3.7 olacaktır.

Bu senaryoda bütçe açığı baz senaryoya kıyasla 0,7 puan daha düşük olduğundan, 2011 yılında kamu harcamalarında reel olarak yüzde 2.3 oranında artış gerçekleşebiliyor. Yani hükümet 2010 yılında büyüme kaynaklı gelir artışını harcamak yerine, bütçe açığını azaltmak için kullanırsa, 2011 yılında harcamalarını reel olarak dikkate değer ölçüde

arttırabilir. Buna karşılık nominal olarak 2011 harcama tavanı bu senaryoda baz senaryoya göre artıştan ziyade azalma göstermekte; 256,8 milyar TL yerine 252,4 milyar TL. Bunun nedeni, 2010 yılında daralan bütçe açığının mali kurala göre 2011 yılı için daha da küçük bir bütçe açığı hedefini zorunlu kılması. Baz senaryoya göre hedef bütçe açığı yüzde 3.5 iken, alternatif senaryoya göre yüzde 2.9 oluyor. Dolayısıyla hükümetin 2010 yılında harcamaları kısması da, seçim yılında elini rahatlatmıyor.

2011 Kamu borç oranı

2007 yılı sonunda Türkiye'nin merkezi yönetim borç oranı (brüt) yüzde 39.5 olarak gerçekleşmişti. Kriz döneminde bu oran artarak 2009 yılı sonunda yüzde 46.3'e yükseldi. Mali kuralın uygulanmasıyla bu oranın yüzde 30'lar seviyesine çekilmesi öngörülüyor. Bu bölümde mali kuralın 2011 yıl sonu borç oranını nasıl etkileyeceği sorusuna cevap arıyoruz.

Tablo 4: Faiz Dışı Fazla

	Bütçe Açığı %	Bütçe Açığı	Faiz Ödemeleri	Faiz Dışı Fazla
2010	4.5	49,515,822	57,840,955	8,325,133
2011	3.5	43,185,571	63,210,142	20,024,571

Merkezi yönetim borç stokunun 2010 ve 2011 yılında ne kadar artacağını bulabilmek için önce tahmini faiz ödemelerini ve faiz dışı fazlayı hesapladık. Burada hükümetin faiz dışı fazlayı borç ödemek için kullanacağını ve her sene bütçe açığı kadar yeni borçlanma yapacağını varsaydık. Bunun yanında borç ödemelerinin ve yeni borçlanmaların da iç ve dış borç bileşimini değiştirmeyeceğini kabul ettik. Tahmini faiz ödemelerini hesaplarken de, son üç yılda iç ve dış borç üzerinden ödenen faiz oranlarının ortalamalarını kullandık. Bu oranlar sırasıyla yüzde 15.5 ve yüzde 6'dır.³ Tablo 4 bu varsayımlar altında bulduğumuz tahmini faiz ödemelerini ve faiz dışı fazlayı gösteriyor. Tablo 5 ise kamu borç stokunun değişimi ve yıllık borç oranlarını göstermekte.

Hesaplarımıza göre, mali kural altında faiz dışı fazla 2011 yılında 2010'a göre iki katından fazla artış gösteriyor. Buna paralel olarak borç stoku nominal olarak sadece yüzde 5 artmakta, yani reel olarak yüzde iki daralıyor. Borç oranı da 2011 yılı sonunda yüzde 41'e iniyor. Böylece mali kural önümüzdeki iki yıl içinde borç oranında 5 yüzde puanlık bir düşüş

³Veriler: TC Merkez Bankası, EVDS.

Tablo 5: Borç Oranı (brüt)

	Borç Stoku	GSYH (Cari)	Borç Oranı%
2009	441,000,000	953,973,861	46.3
2010	482,190,690	1,100,351,610	43.8
2011	505,351,690	1,230,358,153	41.1 (OECD)
	508,072,570	1,218,165,474	41.7 (IMF)

sağlıyor. Bu da mali kuralın, büyümede büyük bir aksaklık olmadığı sürece, Türkiye'nin borç oranını hızlı bir şekilde aşağı çekmesine yardımcı olacağını gösteriyor.
