

MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARINA DİNAMİK DEĞERLEME YAKLAŞIMI

İlter ÜNLÜKAPLAN*

ÖZET

Dinamik değerlendirme, maliye politikasının bütçesel etkilerini tahmin ederken ortaya çıkması muhtemel tüm iktisadi etkilerin hesaba alınmasını ifade eden bir kavramdır. Temellerini dinamik genel denge modellerinden alan dinamik değerlendirme özellikle vergi reformlarının muhtemel etkilerini değerlendirme amacına yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu çalışma, dinamik değerlendirme kavramı ve sürecini, dinamik değerlemeye yönelik olumlu ve olumsuz görüşlere ve kuramsal arka plana da yer vererek açıklamayı ve dinamik değerlemenin Türkiye'deki bütçeleme sürecinde kullanılabilirliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, Dinamik Genel Denge Modelleri, Dinamik Değerleme.

DYNAMIC SCORING APPROACH TO FISCAL POLICY IMPLEMENTATIONS

ABSTRACT

Dynamic scoring refers to the concept that taking account the entire possible economic effects when estimating the budgetary effects of fiscal policy. Based on the dynamic general equilibrium models, dynamic scoring is especially employed for evaluating the possible effects of tax reforms. By enclosing its theoretical background with positive and negative views, this study aims to explain the concept and the process of dynamic scoring and assess the usability of dynamic scoring in the budget process in Turkey.

Keywords: Fiscal Policy, Dynamic General Equilibrium Models, Dynamic Scoring.

1. GİRİŞ

Statik yaklaşım ya da statik değerlendirme esas itibariyle politika uygulamalarının sonuçlarının değerlendirilmesinde gelecek dönemleri dikkate almayarak maliye politikasını, etkileri tek seferlik ve anlık olan iktisat politi-

* Dr., Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

kası bileşeni olarak ele alır. Bu yönüyle de genel itibariyle ampirik sonuçlar ile tutarlı olmayıp maliye politikasının dinamik yönünü ortaya koymaz (Mankiw ve Weinzierl, 2006: 1415). Zira bu yaklaşım, vergilerden milli gelire doğru geri dönüş etkilerini dikkate almaz. Ancak maliye politikası sermaye birikimi, iktisadi büyüme ve nesiller arası kaynak transferi üzerindeki etkileri ile dönemler arası, diğer bir deyişle, “dinamik” niteliğe sahiptir. Dinamik analiz, statik analizin maliye politikasının etki ve sonuçlarının tek seferlik olması şeklindeki öngörüsü ve maliye politikasının gelecek dönemlerde birçok makro ve mikro iktisadi değişken üzerindeki etkilerini dikkate almaması şeklindeki yapısından farklı olarak gelecek dönemleri dikkate alır ve maliye politikasının gelecek dönemlerdeki muhtemel etkilerini de ortaya koyar.

Son yıllarda maliye politikasının etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla yürütülmüş uygulamalı çalışmalarda gittikçe artan bir eğilimle genel denge modellerine başvurulmaktadır. Genel denge modelleri, kısmi denge modellerinden farklı olarak ekonomide tüm birimler arasında karşılıklı etkileşimlerin incelenmesine olanak sağlayarak alternatif maliye politikası uygulamalarının faiz oranı, ücret, sermaye stoku, tüketim ve tasarruf gibi değişkenler üzerindeki muhtemel etkilerini ortaya koyar. Özellikle 1960’ların sonundan itibaren Neoklasik Büyüme Modelleri çerçevesinde yürütülmüş analizler, politika değişimlerinin zamanlama ve etkileri, gelecekteki refah düzeyi ile cari dönem tüketim ve tasarruf kararlarının ilişkisi, beklentilerin rolü, alternatif maliye politikalarının yapısal benzerlikleri, maliye politikası kararlarının hisse senedi ve diğer varlık piyasaları üzerindeki etkisi, mikro iktisadi kararlar ve makro iktisadi sonuçların bütünleştirilmesi gibi konular üzerine odaklanmıştır (Auerbach ve Kotlikoff, 1987: xiii). Yukarıda bahsedilmiş farklı konulara değinen bu eğilim, denklikler ve aşama diyagramları yerine nümerik örneklerle maliye politikası uygulamalarına makro iktisadi tepkileri ortaya koymuştur.

Harberger (1962), maliye politikasını genel denge modeli yaklaşımı ile analiz eden öncü nitelikli çalışmasında kurumlar vergisinin etkilerini iki sektör, iki üretim faktörü ve temsili bir üreticiden oluşan bir ekonomi çerçevesinde incelemiştir. Harberger’in modeli basit yapıda olmasına rağmen vergilemenin etkilerine yönelik analitik açıklama ve çözümleri mümkün kılmıştır. Ancak, Harberger’in çalışmasındaki gibi basit nitelikli modellerden farklı olarak analitik çözümü mümkün olmayan büyük ölçekli genel denge

modellerinin analiz edilmesinde farklı yazılımlar ile yürütülen simülasyon analizi tek seçenek olmaktadır. Alternatif maliye politikalarının muhtemel etkilerini ortaya koyabilmek amacıyla yürütülen simülasyon analizi bu anlamda analitik modellerdeki karşılaştırmalı statik uygulamaların yerini almaktadır.

Maliye politikası uygulamalarına ilişkin literatürde yer alan ilk simülasyon modelleri Shoven ve Walley (1972), Shoven (1976), Fullerton vd. (1983) ve Ballard vd. (1985) tarafından geliştirilmiştir. Bu modeller hem kapalı hem açık ekonomilerde maliye politikasının yansıma ve etkinliğe yönelik etkilerini incelemektedir. İlk versiyonları Scarf'ın (1967; 1973) genel dengenin hesaplanmasına ilişkin ve genel dengenin varlığını garanti eden algoritmasını takip eden bu modellerin yürütülmesinde önemli pay hesaplama algoritmalarına aittir (Auerbach ve Kotlikoff, 1987: 7). Ancak, söz konusu bu modellerde maliye politikasının tasarruf ve dolayısıyla büyüme üzerindeki etkilerini belirleyebilmek için ihtiyaç duyulan zaman faktörü ihmal edilmiştir.

Auerbach ve Kotlikoff (1987), kurdukları geniş ölçekli, tam öngörülü dinamik genel denge modeli çerçevesinde gerçekleştirdikleri alternatif nümerik simülasyonlarla bütçe açıkları, kamu harcamalarının seviye ve zamanlaması, vergi matrahının seçimi, verginin artan oranlılığı, yatırım teşvikleri ve sosyal güvenlik konularını içeren maliye politikası uygulamalarının sonuçlarına değinmiştir. Modeldeki nümerik simülasyonlar sermaye ve diğer değişkenlerin sadece durağan durum değerlerini değil, yeni durağan duruma kadarki geçiş sürecinin de değişkenlerini belirlemektedir. Model, bireylerin 55 yıllık iktisadi ömre ve gelecekteki iktisadi koşullar hakkında tam öngörüye sahip olduğunu, tüketim ve işgücü arzı konusunda rasyonel seçimler yapacağını kabul eder. Modelde ekonominin üretim kısmını temsil eden üretim fonksiyonu söz konusudur. Hükümet ise işgücü geliri, tüketim ve sermaye geliri üzerinden aldığı vergiler ve başvurduğu borçlanma ile dönemler arası bütçe kısıtına uygun davranmaktadır.

Görel olarak yeni bir çalışmada Mankiw ve Weinzierl (2006), modern kantitatif makro iktisadi analiz çerçevesinde önemli sorulara cevap aramıştır: "Sürekli vergi indirimleri iktisadi büyüme üzerinde önemli bir etkiye sahip midir? Söz konusu bu vergi indirimleri meydana gelecek vergi hasılatı kaybını telafi edecek miktarda vergi matrahını yükseltir mi?" Yazarlar dinamik değerlemenin tartıştığı bu önemli konulara geleneksel Neoklasik Büyüme

Modeli vasıtasıyla değinmiştir. Modelin kalibre edilmiş versiyonu sermaye (işgücü) gelirleri üzerinden alınan vergi oranlarındaki sürekli bir indirimin vergi hasılatındaki kaybın % 53'ünü (% 17'sini) karşılayacak şekilde iktisadi büyümeyi hızlandıracağını ortaya koymuştur. Yürütülmüş simülasyonların önemli bir sonucu ise statik değerlemenin vergi indirimleri nedeniyle vergi hasılatı kaybını olduğundan fazla göstereceği olmuştur. Leeper ve Yang'ın (2006) çalışmasında da Mankiw ve Weinzierl'in (2006) çalışmasında olduğu gibi dinamik değerlendirme, vergi politikası tekliflerinin vergi hasılatı üzerindeki etkisini dinamik makro iktisadi modeller çerçevesinde ele almaktadır. Analiz sonuçları borçla finanse edilen vergi indiriminin her zaman olumlu büyüme etkileri yaratmadığını ortaya koymuştur.

Maliye politikasının etkilerini tam olarak içermeye çalışan akademik çalışmalar ile paralel olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office/CBO) ve Vergileme Ortak Komitesi (Joint Committee on Taxation/JCT) gibi kurumlar da dinamik maliye politikası analizine yönelik girişimlerde bulunmuştur¹. Bu kurumların kullandıkları modeller arasındaki seçim, temsili ajan temelli modeller ya da nesiller arası heterojenliği içermeye çalışan basit ardışık nesiller modellerine bağlı olmuştur (Rahman, 2008: 2-3).

Bu çalışmanın araştırma konusu olan dinamik değerlendirme, dinamik analiz ve genel denge modellerini bütünleştirme amacı taşır ve temellerini statik modellerde söz konusu olmayan beklentilerin analize dahil edilmesinin, birden fazla neslin davranışlarının incelenmesinin, ekonominin denge geçiş sürecinin çözümüne olanak sağlayarak maliye politikalarının yarattığı dönemler arası dengesizliklerin incelenmesinin mümkün olduğu dinamik genel denge modellerinden alır. Diğer bir deyişle dinamik değerlendirme dinamik maliye politikasının analizidir.

Bu çalışma, Türkçe literatürde gerek akademik gerekse de uygulama düzeyinde henüz sınırlı derecede yer bulmuş dinamik değerlendirme kavramı ve

¹ Gerek JCT gerekse de CBO dinamik tahminleri bütçeleme süreciyle bütünleştirmeye çalışmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak JCT'nin ilk girişimleri 1997 yılında "Modeling the Macroeconomic Consequences of Tax Policy" adlı sempozyumla başlamıştır. CBO ise Mart 2003'te Başkanın bütçesine yönelik ilk dinamik analizi gerçekleştirmiştir. Hem JCT hem de CBO, vergi politikası uygulamalarının iktisadi ve bütçesel etkilerini araştırmayı amaçlayan makro iktisadi modellerin uygulanması üzerine çalışmalar hazırlamıştır.

sürecini, kuramsal arka planına da yer vererek açıklamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda ilk olarak dinamik değerlendirme kavramı açıklanacak, ayrıca tahmin ve değerlendirme ile statik ve dinamik değerlendirme kavramlarının karşılaştırılması ve açıklanması gerçekleştirilecektir. Üçüncü bölümde dinamik değerlendirme sürecindeki aşamalar açıklanacaktır. Sonraki bölümde dinamik değerlemenin olumlu ve olumsuz yönlerine yer veren görüşler incelenecektir. Beşinci bölümde Türk kamu mali yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde dinamik değerlemenin varlığı ve uygulanabilirliği tartışılacaktır. Son bölüm sonuç ve değerlendirmeyi içermektedir.

2. DİNAMİK DEĞERLEME KAVRAMI

Statik değerlendirme, maliye politikasına ilişkin değişiklik tekliflerinin uzun dönemli etkilerini dikkate almaz. Temel alınan, sadece sistemde yaratılacak anlık bir politika değişiminin etkisinin ölçülmesidir. Homma (1977) tarafından vergi politikası tartışmalarında ilk kez kullanılmış olan bu kavram, uygulanması planlanan maliye politikası değişikliğinin sonucunda birey davranışlarında değişikliği olmayacağını varsayar ve bu yönüyle de yetersiz kalır. Bu bağlamda, statik analizin iktisadi faaliyeti sabit kabul ettiği açıktır (Prante, 2006: 1).

Vergiler ve kamu harcamaları oldukça farklı iktisadi etkilere sahiptir. Bireyler, vergiler ve kamu harcamalarındaki değişimlere karşı farklı tepkiler vermektedir. Bu tepkiler sonraki aşamada farklı mal ve hizmetler için talep, arz ve fiyatı da değiştirerek iktisadi etkiler yaratabilir. Diğer yandan maliye politikası araçlarına ilişkin değişiklikler diğer politika yapıcılarda bir tepkiye de yol açabilir. Bütünsel olarak bakıldığında bu süreç sonuç olarak kamu gelirlerini ve harcamalarını etkileyecek ve nihai olarak vergi ve harcama önerilerinin fiili maliyetlerini belirleyecektir. Dinamik değerlendirme, söz konusu gelir ve harcama etkilerinin tümünü tahmin etmeye yönelik bir girişim niteliğindedir (Adam ve Bozio, 2009: 2). Bu yönüyle de maliye politikasının bütçesel etkilerini tahmin ederken ortaya çıkması muhtemel tüm iktisadi etkilerin hesaba alınmasını gerektirir. Bu gereklilikle paralel olarak Reyling (2006), dinamik değerlendirmenin devletin fonksiyonlarını finanse etmek amacıyla piyasa ekonomisinden çektiği kaynakların, faaliyetlerinin ve transfer harcamalarının gerçek maliyetlerine ve dolayısıyla da bütçeleme sürecine saydamlık getireceğini öne sürmüştür. Enformasyon açısından bakıldığında, dinamik değerlendirme, uygun olarak gerçekleştirildiğinde maliye politikası tek-

liflerinin nesiller içi ve nesiller arası etkinlik ve bölüşümle ilgili ortaya çıkacak etkileri hakkında kullanışlı bilgiler sunmaktadır (Diamond vd., 2006: 1).

Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office/CBO) ve Vergileme Ortak Komitesi (Joint Committee on Taxation/JCT) gelir ve harcamalara yönelik olarak iki farklı projeksiyon hazırlamaktadır. Bu projeksiyonlardan ilki cari dönemdeki mevcut politikayı temel alarak gelir ve harcama tahminlerinin gerçekleştirilmesini diğeri ise önerilecek politika değişikliği teklifinin etkisiyle kamu gelir ve harcamalarındaki değişiklik tahminlerini içerir. Bu tahminlerden ilki temel alınan yıl nitelikli projeksiyonu temsil ederken ikinci tip tahmin "değerleme" niteliğindedir (Auerbach, 2005).

JCT, maliye politikası analizine yönelik olarak dört farklı model kullanmıştır. Bunlar Makro İktisadi Denge Büyüme Modeli (Macroeconomic Equilibrium Growth Model/MEG), Ardışık Nesiller Yaşam Döngüsü Modeli (The Overlapping Generations Lifecycle Model/OLG), Küresel Kavram Ekonometrik Modeli (Global Insight Econometric Model/GI) ve sonsuz yaşama sahip bireylerin olduğu Dinamik Stokastik Genel Denge Neoklasik Büyüme Modeli (Dynamic Stochastic General Equilibrium Neoclassical Growth Model/DSGE). CBO ise Ramsey Modeli, GI Modeli ve Makro Danışmanlar Modeli (Macroadvisers Model) olmak üzere ardışık nesiller modellerinin farklı versiyonlarını kullanmıştır.

Dinamik değerlemeye harcama politikalarından ziyade gelir politikalarının değerlendirilmesinde başvurulmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulamada temel alınan yılı esas alan tahminler CBO, değerlendirme ise, dinamik genel denge ardışık nesiller modeli kullanmasından da anlaşılacağı üzere JCT tarafından gerçekleştirilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta ise dinamik değerlendirme sonucunda elde edilmiş sayısal değerlerin sadece bilgilendirici nitelikte olduğu, hükümetleri gelecekte zorlayacak sayısal hedefler olmadığıdır (Penner, 2003: 30)

3. DİNAMİK DEĞERLEME SÜRECİNDE AŞAMA VE HUSUSLAR

Makro iktisadi geri dönüş etkilerini dahil eden bütçe değerlendirme yöntemleri, geniş kapsamlı ve açık bir modeli (veya modelleri) gerekli kılmaktadır. Bu modeller var olmakla birlikte bu modellerin kullanımı ve öngörülerinin anlaşılması uzmanları tarafından dahi kolay olmayıp, tüm

çevrelerce uygun görülen tek bir model de yoktur (Mauskopf ve Reipsneider, 1997: 633).

Adam ve Bozio (2009), tam ve ideal bir dinamik değerlendirme sürecinde dikkat edilmesi gereken aşama ve hususları aşağıdaki şekilde sıralar:

a. Reformun tanımlanması

Dinamik değerlendirme sürecinde başlangıç noktası yasama konusu olan maliye politikası uygulamasının düzgün bir şekilde belirtilmesidir. Reformun değerlendirilebilmesi için ilk olarak yasamaya konu olan maliye politikası teklifinin onaylanmaması durumunda ortaya çıkacak muhtemel sonuçlar sunulmalıdır. Diğer yandan, değerlendirme sürecinde üzerinde durulması gereken diğer bir nokta da sunulacak mali reformun finansmanı sorunudur. Zira, kamu harcamalarında bir artış ya da vergilerde bir indirim, mali reformu tam olarak tanımlamamaktadır. Genel kabul gören görüş, kamu harcamalarında bir artış ya da vergilerde bir indirimin açık finansman anlamına geleceğidir. Bu bağlamda mali reformun tanımlanmasında mali reformun kabul edilmemesi durumundaki ortaya çıkacak karşıt durum sunulmalı ve bu durumda finansman ihtiyacının daha düşük olacağı belirtilmelidir.

b. Politikaların mekanik etkileri

“Mekanik etki” kavramı ile vurgulanmak istenen onaylanması planlanan maliye politikası uygulamasının bütçesel pozisyonda meydana getireceği değişikliklerdir. Buna göre vergi oranı iki kat yükselirse, vergi hasılatı iki kat yükselir; hükümet mal ve hizmet tüketimini iki kat arttırırsa kamu harcamaları iki kat yükselir. Tanım ve örneklerden anlaşılacağı üzere maliye politikasının mekanik etkileri, bireylerin iktisadi davranışlarının değişmeyeceği varsayımı üzerine kuruludur. Ancak maliye politikasının bireylerin iktisadi davranışlarında bir değişmeye yol açmayacağı şeklindeki varsayım gerçek dışıdır. Vergiler ve kamu harcamaları birey ve firma davranışlarını etkiler. Vergilerin iktisadi etkilerinin doğası ve büyüklüğü tartışılmakta olup kesin olan bu etkilerin varlığının kesinliğidir. Bu yüzden de maliye politikasının etkilerinin tümü değerlendirilmeye çalışılırken mekanik etkilerin ötesini de incelemek gerekir.

c. Birinci aşama bireysel tepkiler

Tamamıyla mekanik nitelikli olandan farklı bir değerlendirme gerçekleştirmek, ilk olarak maliye politikasının özendirici etkilerinin hesaba alınmasını

gerektirir. Bu konuda en çok başvurulan örnek, gelir vergisindeki artışın bireyleri daha az çalışmaya iteceği, dolayısıyla bireylerin vergilendirilebilir gelirinde düşüş gerçekleşeceği ve vergi oranındaki artışın mekanik etkisiyle yükselen vergi hasılatını dengeleyeceğidir. Maliye politikası uygulamalarının bireysel davranışlar üzerindeki muhtemel etkileri çok kapsamlı ve çok yönlü bir konudur. Gelir vergisinin bireylerin vergilendirilebilir gelirleri üzerindeki etkilerini yansıtan kanalların hesaba alınması kısıtlansa bile bireylerin çalışma süresi de dahil olmak üzere emekli olacakları yaş, hangi araçlarla ne miktarda tasarruf yaptıkları, vergi planlaması ve vergiden kaçınmaya yönelik harcanan para ve zaman, vergi otoritesinden kanun dışı olarak saklanan gelirin miktarı, hangi ülkede yaşadıkları, çocuk sahibi olduktan işe dönüp dönmeyecekleri, döneceklerse bu dönüşün zamanı, daha iyi ücret alacakları bir işi seçip seçmeyecekleri vs. gibi faktörlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Gelir vergisi için ele alınan bu örnek, hem diğer vergi bileşenleri hem de harcama politikası için genişletilebilir. Bu çok çeşitli tepkilerin büyüklüğünün tahmin edilmesi, son yıllarda geniş çaplı veri setlerinin istatistiksel analizini kolaylaştıran ve daha verimli hale getiren ekonometrik yöntemler ve bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerin sayesinde ampirik mikro iktisadi araştırmaların temel araştırma konusu olmuştur. Diğer yandan söz konusu bireysel tepkileri ayrı ayrı ele almanın her zaman gerekli olmadığı gerçeğinin dikkate alınması, maliye politikası uygulamalarının hasılat etkilerinin tahmin edilmesine önemli ölçüde yardımcı olmuştur. “Yeni vergi duyarlılığı” literatürü yukarıda belirtilmiş etkilerin tümünün tek bir parametrenin tahmini ile içerilebileceğini vurgular. Bu parametre “vergilendirilebilir gelirin bütünsel duyarlılığı” ya da “vergilendirilebilir gelir esnekliği” olarak adlandırılır. Bu parametrenin tahmin edilmesinin avantajı vergilendirilebilir gelirin ne kadarlık kısmının çalışma saatinden, ne kadarlık kısmının vergiden kaçınmadan etkilendiği konusunda bir enformasyona ihtiyaç duymamasıdır.

Vergilendirilebilir gelir esneklikleri ekonominin doğası hakkında bilgi vermez. Ancak yasama konusu olan vergi tasarısının vergi hasılatı üzerindeki etkilerinin anlaşılabilmesi için gerekli enformasyonun tümünü içerir. Ancak, sadece vergilendirilebilir gelir esnekliğini dikkate almak yeterli olmaz. Yukarıda bahsedilmiş tepkiler sadece gelir vergisi hasılatını etkilemekte olup bu tepki dışındakiler de kurumlar vergisi, sosyal güvenlik katkıları ve dolaylı vergi hasılatı gibi diğer hasılat bileşenlerini etkiler. Burada önemli olan nokta bu etkilerin sadece vergi politikası reformuna konu olan vergi hasılatını değil

diğer vergi hasılatı bileşenleri de değiştireceği olup sonuç olarak daha ayrıştırılmış bir bakış açısını gerektireceğidir.

d. Genel denge ve makro iktisadi etkiler

Birinci aşama bireysel tepkiler politika değişmelerinin ortaya çıkardığı dürtüler nedeniyle birey ya da firmaların doğrudan tepkilerini içerir. Ancak söz konusu bu bireysel tepkiler dışında çok sayıda birey davranışını değiştirirse ekonomide bütçesel içermeler de dahil olmak üzere sadece bireysel tepkilerin toplamı olmayan geniş kapsamlı ve kolektif bir etki meydana gelecektir. Bu etkilerden ilki “ikinci aşama etkiler” olarak adlandırılmakta olup birinci aşama bireysel tepkilerin maliye politikası reformları nedeniyle mal ve hizmetlerin piyasa fiyatını, ücretleri, faiz oranları ve benzer değişkenleri değiştirmesini içerir. Belirli bir ürünün arz ya da talebinde politika uygulamalarından kaynaklanan bir değişme gerçekleştiğinde ürün fiyatı da değişecek, dolayısıyla arz ve talep üzerinde geri dönüş etkisi var olacaktır. Ekonomideki farklı sektörler birbiriyle bağlantılı olduğundan diğer ürünlerin de arz, talep ve fiyatı değişecektir. Bu etkiler ekonominin tümüne yayılarak ekonomiyi yeni bir genel denge durumuna getirecektir. Bu etkiler kaçınılmaz olarak hükümet bütçesi üzerinde içerimlere neden olacaktır. Hükümetin bütünsel olarak mali pozisyonu mali reformun ekonomideki faaliyetleri etkileme şekli ve çapına, diğer bir deyişle reformun genel denge etkisine bağlıdır.

Mali reformlar, genel denge etkileriyle paralel şekilde birçok makro iktisadi değişken üzerinde de etkilidir. Mali reformlar, önem ve düzeyi tartışılmayacak şekilde, toplam talep, enflasyon, ekonominin dışa açıklığı, beklentiler ve diğer politika yapımcıların tepkileri gibi değişkenler üzerinde de etkili olabilir.

4. DİNAMİK DEĞERLEMeye YÖNELİK OLUMLU VE OLUMSUZ GÖRÜŞLER

Dinamik değerlemenin makro iktisadi dönüş etkilerinin tümünü içermesi, bütçe ile ilgili yasanın onaylanması halinde meydana çıkacak muhtemel etkileri daha iyi yansıtmalarını sağlar (Holtz-Eakin, 2005). Tam da bu noktada temel avantajı ortaya çıkan dinamik değerlemenin temel dezavantajı ise amaca hizmet eden tam bir dinamik değerlemenin gerçekleştirilmesinin uygulama zorluğu olmaktadır.

Auerbach (2005), dinamik değerlemeye yönelik olumlu ve olumsuz görüşleri aşağıdaki şekilde sıralar:

Dinamik değerlemeye yönelik olumlu görüşler:

a. Dinamik değerlendirme eldeki mevcut tüm enformasyonu kullanıma sunar.

Dinamik değerlemenin savunucularının başvurduğu en temel argüman akademik ve uygulamalı düzeyde ulaşılabilecek tüm enformasyonu dikkate alması ve yasama sürecindeki söz konusu politika değişiminin muhtemel etkilerini ortaya koymasındır.

b. Dinamik değerlemenin söz konusu olmaması durumunda vergi indirimlerine yönelik yasama süreci yanlı bir niteliğe bürünür.

Dinamik değerlendirme yanlı görüşler, dinamik değerlemenin tartışıldığı temel alan olan vergi indirimlerinin söz konusu olması durumunda vergi indirimlerinin üretken iktisadi faaliyetleri teşvik edeceğini dikkate alır. Ancak burada önemli olan nokta dinamik değerlendirme dışındaki değerlendirme yöntemlerinin bu etkileri dikkate almadığıdır. Bu yönüyle de dinamik değerlendirme, mali reformların tüm etkilerini ortaya koyabilme gücüne sahip olmaktadır.

c. Dinamik değerlendirme dışında halihazırda kullanılan yöntemler değerlendirme üzerinde etkisi ampirik olarak nadiren gözlemlenebilen iktisadi kısıtlamalar yükler.

Dinamik değerlendirme dışındaki değerlendirme yöntemlerine yöneltilen eleştirilerin çoğu arz-yönlü etkilerin dikkate alınmamış olmasıysa da bu yöntemler diğer bazı aykırılıklara da sahiptir. Örneğin, ampirik olarak bu yönde destekleyici bir kanıt olmasa da; mevcut uygulamada dolaylı vergilerde meydana gelen bir artış, faktör gelirlerinde birebir azalışa neden olmaktadır.

d. Teknolojide ve iktisat biliminde meydana gelen ilerlemeler dinamik değerlendirme seçeneğinin güçlenmesini sağlar.

Halihazırda kullanılmakta olan değerlendirme yöntemleri ilkel bir bilgisayar teknolojisini temel almaktadır. Maliye politikasındaki değişmelerin bireysel davranışlar üzerindeki etkilerinin incelenmesine yönelik çalışmaların önem kazanması ile birlikte iktisadi analizde ve modellemede gözlemlenmiş ilerlemeler, bu etkilerin büyüklüğünü kantitatif olarak ölçme kapasitesine sahip yeni nesil sofistike modellerin geliştirilmesini sağlamıştır.

Dinamik değerlemeye yönelik karşıt görüşler:

a. Dinamik değerlendirme, varsayımlara diğer tekniklerle karşılaştırıldığı daha yoğun olarak başvurur ve politik baskıya daha elverişlidir.

Maliye politikası uygulamalarının etkilerini inceleyen ekonometrik çalışmalardan elde edilen kanıtlar, bu politikaların mikro iktisadi değişkenler üzerindeki etkilerinin, makro iktisadi değişkenler üzerindeki etkisinden daha kesin ve belirgin olduğunu göstermektedir. Örnek vermek gerekirse, literatürde sermaye kazancı üzerinden alınan vergilerin kısa ve uzun dönemde sermaye kazancı gerçekleştirmeleri üzerindeki etkisi konusunda farklı tahminler yer almaktadır. Ancak bu vergilerin ekonominin tümü üzerindeki etkilerine dair fiili tahmini içeren çalışmaların sayısı oldukça azdır. Bu yönde çalışmaların az olması nedeniyle yasama konusu olacak mali reformların onaylanmasını sağlayacak varsayımların sayı ve kapsamı yükselmekte, böylelikle de ilgili mali reformların çıkar grupları ile politik baskıya tabi olmadan onaylanması zorlaşmaktadır.

b. Dinamik değerlendirme temel alınan yıl esaslı projeksiyon teknikleri ile pratik olarak mümkün olmayan bir bütünleşmeyi gerektirir.

Temel alınan yıl esaslı tahminler her yasama döneminde gerçekleşmediğinden yasamadan daha düşük bir sıklığa sahiptir. Dinamik değerlendirme ve temel alınan yıl esaslı tahminleri birbiriyle tutarlı hale getirmek geçen her yasama süreci için temel alınan yılın güncelleştirmesini gerektirir. Ancak kolay olmayan bu süreç iki farklı kurumun faaliyetleri arasında daha yakın bir bütünleşmeyi, temel alınan yıla ilişkin tahminler için harcanan çabanın artmasını ve yine temel alınan yılın tahminlerine ilişkin kullanılan modelde önemli değişiklikleri gerektirir.

c. Dinamik değerlendirme harcama tarafındaki değişimler dahil olmak üzere tüm kanalları hesaba almalıdır.

Mali politikalara ilişkin yasama sürecinin dinamik etkileri arz yönlü etkiler yanında bütçesel etkileri de hesaba almalıdır. Örneğin, vergi indirimlerinin iktisadi faaliyeti teşvik etmesine rağmen sermaye oluşumunu dışlama suretiyle olumsuz makro iktisadi etkiler de ortaya çıkaracağı gerçeği söz konusudur. Bu yüzden, tüm mali politika önerileri, sadece özendirici etkileriyle değil, tüm yönleriyle ele alınmalıdır.

d. Dinamik değerlendirme maliye politikası tepkileri üzerine farklı varsayımları gerektirir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal devlet uzun dönem bütçe dengesinde bozulma olması durumunda farklı mali değişimleri zorunlu kılacak dönemler arası bütçe kısıtı ile karşı karşıya kalınmaktadır².

Bu yüzden, uygulanacak bir maliye politikası kararının gelecekte yaratması muhtemel tüm etkilerinin hesaba alınması gerekir. Bu bağlamda vergi indirimini vergi hasılatında düşüşe yol açacaksa “sürekli vergi indirim” şeklinde bir kavramdan söz edilemez. Mali yönetimin vergi hasılatında meydana gelen bu düşüşü nasıl telafi edeceğini araştırması gerekir. Burada önem kazanan nokta, yasamanın vergi hasılatındaki bu düşüşe yönelik olarak nasıl önlem alacağı ve bu önlemin dinamik değerlemeyi tek başına etkileyeceğidir.

5. TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİNİN DİNAMİK YÖNÜ VE DİNAMİK DEĞERLEMENİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye'deki kamu mali yönetiminde devlet bütçesinin yasal temeli Anayasa'ya ve 5018 sayılı kanuna dayanır. 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, kamu gelirleri ve harcama planlarını içeren bütçenin esas ve şekle ait hükümlerini, hazırlama esaslarını ve bütçenin uygulanmasını esaslı bir şekilde saptar ve yasal ilkeleri belirler (BUMKO, 2010a). Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen bu kanun ile çok yıllık bütçelemeye geçilmiş ve 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin 3 yıl için gelir/harcama öngörü ve ödeneklerini içeren Orta Vadeli Mali Plan'lar yayınlanmaya başlamıştır. Daha önceki yıllarda yıllık bütçeler oluşturulmakta olup bu bütçelerde 5 yıllık kalkınma planlarındaki temel ekonomik büyüklükler esas alınmakta ve yıllık bütçeler oluşturulmaktaydı. Dolayısıyla, kamu idarelerinin bütçe ödenekleri bir tek ilgili yıl için kanunlaştıktan sonra bilinebilirdi. Çok yıllık bütçelemeyi

² “Hükümetin dönemler arası bütçe kısıtı” olarak da adlandırılan bu kısıt, sonlu bir ufuk boyunca vergi hasılatının şimdiki değerinin hükümetin mal ve hizmet alımlarına yönelen harcamaları ve başlangıç kamu borç stoku miktarı toplamına eşit olmasını gerektirir. Dönemler arası bütçe kısıtı, modelde kamu borçlanmasının faiz oranı tarafından yukarıdan sınırlanmış olmasının doğal bir sonucudur. Bu da kamu harcamaları ya da vergilerdeki değişimleri içeren maliye politikalarının uygulanabilirliğinde bir sınırlamanın olduğunu gösterir.

esas alan Orta Vadeli Mali Plan'lar kamu idarelerinin bütçe ödeneklerini 3 yıllık olarak nasıl planladıklarını görebilme, izleyebilme ve bu anlamda değişiklikler ve yeni projeler oluşturma ve yeni kamuoyu baskısı yaratabilmelerine olanak sağlamaktadır (Yentürk, 2009).

Çok yıllık bütçeleme sürecinin ilk iki aşaması Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'ın hazırlanmasıdır³. Orta Vadeli Program, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 16. maddesine göre Devlet Planlama Teşkilatı tarafından makro iktisadi politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak şekilde hazırlanır. Kamu idareleri, bütçelerini hazırlarken Orta Vadeli Program'ı temel alır. Çok yıllık bütçeleme sürecinde ikinci aşama Orta Vadeli Mali Plan'dır. Gelecek 3 yıla ilişkin toplam gelir ve harcama tahminleri, hedef bütçe açığı ve kamu borçlanması ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belge niteliğindeki Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olacak şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır (BUMKO, 2010a).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde hazırlanan "Bütçe Hazırlama Süreci" adlı çalışmada Orta Vadeli Program'ın "dinamik bir yapı" arz ettiği belirtilmiştir. Ancak bahsedilen bu dinamik yapı, uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak Orta Vadeli Program'ın her yıl yenilenmesi ile ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda Türkiye'deki bütçeleme sürecinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile dinamik bir yapıya dönüştüğünden bahsetmek mümkün olmakla birlikte dinamik değerlemenin farklı bir kavram olduğunu belirtmek gerekmektedir. Zira dinamik değerlendirme, harcama ve gelir tahminlerinin uygulama sonuçları ve genel şartlardaki değişimleri dikkate alarak güncellenmesini değil, geniş kapsamlı dinamik genel denge modelleri vasıtasıyla tahmine konu olan harcama ve gelir tekliflerinin ortaya çıkması muhtemel tüm bütçesel etkilerinin ölçülmesini ifade etmektedir. Bu

³ Bütçe hazırlama süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde hazırlanan "Bütçe Hazırlama Süreci" (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915>) ile "Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi" (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA6AA849816B2EF712003DA70BD0AB5>).

bağlamda, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçelemeye geçilmesinin bütçe sürecine dinamik bir yapı kazandırdığı gerçeği göz önüne alınmakla birlikte Türkiye’de uygulanan bütçe sürecinde yaşamaya konu olan gelir ve harcama tekliflerinin ortaya çıkabilecek tüm etkileri bir model çerçevesinde kantitatif olarak ortaya konulmadığı ve böylelikle dinamik değerlemenin gerçekleştirilmediği de belirtilmesi gereken önemli bir husustur.

Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen bütçeleme süresinde, özellikle gelir tahmin ve tekliflerinin gerçekleştirilmesinde dinamik değerlemeye başvurulması tahminlerin bilimselliğinin sağlanması ve kuramla paralel yürütülen bir tahmin sürecine ulaşılması konularında faydalar sağlayacaktır. Bu bağlamda yararlanılacak olan ardışık nesilli, tam öngörülü dinamik genel denge modeli, gelir politikası tekliflerinde olduğu kadar harcama politikalarının etkilerinin değerlendirilmesinde kullanılabilir. Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir birimce yürütülecek dinamik değerlendirme, bu noktada yasama sürecine sunulacak gerek harcama gerekse de gelir tahminlerinin muhtemel tüm etkilerini hesaba almaya çalışarak olabildikçe doğru tahminler üretecek ve kanun yapıcılara yasama konusu olan harcama ve gelir tahminlerinin geniş çaplı etkileri konusunda kapsamlı bilgiler sunacaktır. Bu amaçla kullanılacak olan dinamik değerlemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmasında bilimsel temelleri daha da güçlendireceği açıktır.

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dinamik değerlendirme, maliye politikasına ilişkin bütçesel etkilerin tahmin edilmesinde ortaya çıkması muhtemel tüm iktisadi etkileri hesaba almayı amaçlar. Dinamik değerlendirme, bu etkilerin tümünü kantitatif olarak ortaya koyma amacıyla genel denge modellerine ihtiyaç duyar. Zira, sadece geniş ölçekli, dinamik genel denge modelleri kapsamında yürütülen alternatif nümerik simülasyonlarla bütçe açıkları, hükümet harcamalarının seviye ve zamanlaması, vergi matrahının seçimi, verginin artan oranlılığı, yatırım teşvikleri ve sosyal güvenlik konularını içeren maliye politikası uygulamalarının geniş kapsamlı etkileri belirlenebilir.

Dinamik değerlemeyi savunan görüşler genelde dinamik değerlemenin iktisadi ve istatistiksel analizle tutarlı olduğunu

vurgulamaktadır. Buna karşın dinamik değerlemeye karşı olan görüşler dinamik değerlemenin doğru bir şekilde gerçekleştirilmesinin zorluğu ve politik gerçekler üzerinde durur. Dinamik değerlendirme tam olarak uygulandığında maliye politikası tahminlerine ilişkin önemli ve güvenilir bir analiz ve tahmin aracı olmaktadır. Özellikle politik fikir birliğinin oluşmadığı maliye politikası alternatiflerinde açık ve bilimsel öngörülere sahip olmak dinamik değerlendirme ile mümkün olmaktadır. Ancak, dinamik değerlemenin gerçekleşmesi oldukça maliyetli bir süreci gerektirmektedir. Burada aklı gelen tartışma konuları dinamik değerlemeye temel oluşturacak dinamik genel denge modelinin ulaştığı sonuçların arkasında yatan tanım, varsayım, yöntem ve model seçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Dinamik değerlemenin gerçekleştirilebilmesi için yararlanılacak modelin kurma ve çalıştırılmasının, sonuçlarının elde edilmesinin uzun ve maliyetli bir süreç olması, dinamik değerlendirme sonucunda elde edilen yararların bu maliyetlere baskın gelip gelmeyeceği de tartışılması gereken konular arasında yer almaktadır. Diğer yandan dinamik denge modellerinde karşı karşıya kalınan verilerin son derece fazla olmasının karmaşıklığa neden olma riski ve politikacıların dinamik değerlendirme sonuçları konusunda aceleci davranmalarına rağmen dinamik değerlendirme sürecinin yavaş olması da göz önüne alınması gereken hususlardandır.

11-12 Şubat 2010 tarihlerinde İsviçre'nin Bern şehrinde İsviçre Parlamentosunun ev sahipliğinde OECD tarafından düzenlenmiş olan "Parlamento Bütçe Yetkilileri Toplantısı"nda OECD Bütçe ve Kamu Harcamaları Bölüm Başkanı Berry Anderson, dinamik değerlendirme ile ilgili bir sunum gerçekleştirmiş ve dinamik değerlemenin tanım, kapsam ve gereklilikleri üzerinde durarak dinamik değerlemenin giderek önem kazanan bir yaklaşım olduğunu ortaya koymuştur (BUMKO, 2010b: 4-6).

Türk kamu mali yönetim sisteminde 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçelemeye geçilmiş ve 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin 3 yıl için gelir/harcama öngörü ve ödeneklerini içeren ve her yıl güncellenen Orta Vadeli Mali Plan'lar yayınlanmaya başlamıştır. Türkiye'de uygulanan bütçe sürecine bu şekilde dinamik bir yapı kazandırılmışsa da halen dinamik değerlendirme kapsamında bir çalışma yürütülmemektedir.

KAYNAKÇA

- Adam, Stuart, Antoine Bozio (2009), "Dynamic Scoring", OECD Journal on Budgeting, Vol. 2009/2.
- Auerbach Alan J., Lurance J. Kotlikoff (1987), Dynamic Fiscal Policy, Cambridge University Press, New York.
- Auerbach, Alan J. (2005), "Dynamic Scoring: Introduction to the Issues", American Economic Review, Vol.95 (2).
- Ballard, Charles A., Don Fullerton, John B. Shoven, John Whalley (1962), A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation, NBER Volume, University of Chicago Press.
- BUMKO (2010a), "Bütçe Hazırlama Süreci"
<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915> (24.11.2011)
- BUMKO (2010b), "Parlamento Bütçe Yetkilileri Toplantısına İlişkin Toplantı Raporu" Bütçe Politikası ve Uluslararası İlişkiler Dairesi, Rapor No: YD.TOPLANTI-2010/1.
- Diamond, John W., Edward A., Hermena Hancock (2006), "Issues and Problems in Dynamic Scoring and Conventional Scoring",
http://www.house.gov/budget_republicans/hearings/diamond060913.htm (18.09.2010)
- Fullerton, Donald, John B. Shoven, John Walley (1983), "Replacing the U.S. Income Tax with a Progressive Consumption Tax", Journal of Public Economics, Vol. 20.
- Harberger, Arnold J. (1962), "The Incidence of the Corporate Income Tax", Journal of Political Economy, Vol. 70.
- Holtz-Eakin, Douglas (2005), "Dynamic Scoring", Taxation and Tax Policy, Joseph J. Cordes, Robert D. Ebel, Jane G. Grabelle (Der.), The Urban Institute Press, Washington.
- Homma, Masaaki (1977), "A Comparative Static Analysis of Tax Incidence", Journal of Public Economics, Vol.8 (1).
- Leeper, Eric M., Shu-Chun Susan Yang (2006) "Dynamic Scoring: Alternative Financing Schemes", NBER Working Paper Series No: 12103.

- Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl (2006), "Dynamic Scoring: A Back of the Envelope Guide", *Journal of Public Economics*, Vol.90.
- Mauskopf, Eileen, Dave Reifschneider (1997), "Dynamic Scoring, Fiscal Policy and the Short-Run Behavior of the Macroeconomy", *National Tax Journal*, Vol.50 (3).
- Penner, Rudolph G. (2003), "The Dynamics of Scoring: A Congressional Tale" *The Milken Institute Review*, Vol. Third Quarter 2003.
- Prante, Gerald (2006), "Bernanke on Dynamic Scoring, Fiscal Discipline and the Benefits of a Stable Tax Code" *The Tax Foundation - Tax Policy Blog*, <http://www.taxfoundation.org/blog/printer/1462.html> (04.09.2010)
- Rahman, M. Salfur (2008), "Should Dynamic Scoring be done with Heterogeneous Agent-Based Models? Challenging the Conventional Wisdom", *Center for Applied Economics and Policy Research*, No:2008-023.
- Reyling, J. R. (2006), "Dynamic Scoring: Increasing Prosperity Through GDP Growth", <http://users.rcn.com/reyling/DynamicScoring4.pdf> (30.08.2010)
- Scarf, Herbert E. (1967), "The Core of an N Person Game," *Econometrica*, Vol. 35.
- Scarf, Herbert E. (1973), *The Computation of Economic Equilibria*, Yale University Press, New Haven and London.
- Shoven, John B. (1976), "The Incidence and Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital", *Journal of Political Economy*, Vol.84.
- Shoven, John B., J. Whalley (1972), "A General Equilibrium Calculation of the Effects of Differential Taxation of Income from Capital in the U.S.", *Journal of Public Economics*, Vol.1
- Yentürk, Nurhan (2009), *Çok Yıllı Bütçe ve Orta Vadeli Mali Plan İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Bütçe İzleme Dizisi, No: 2, İstanbul.