

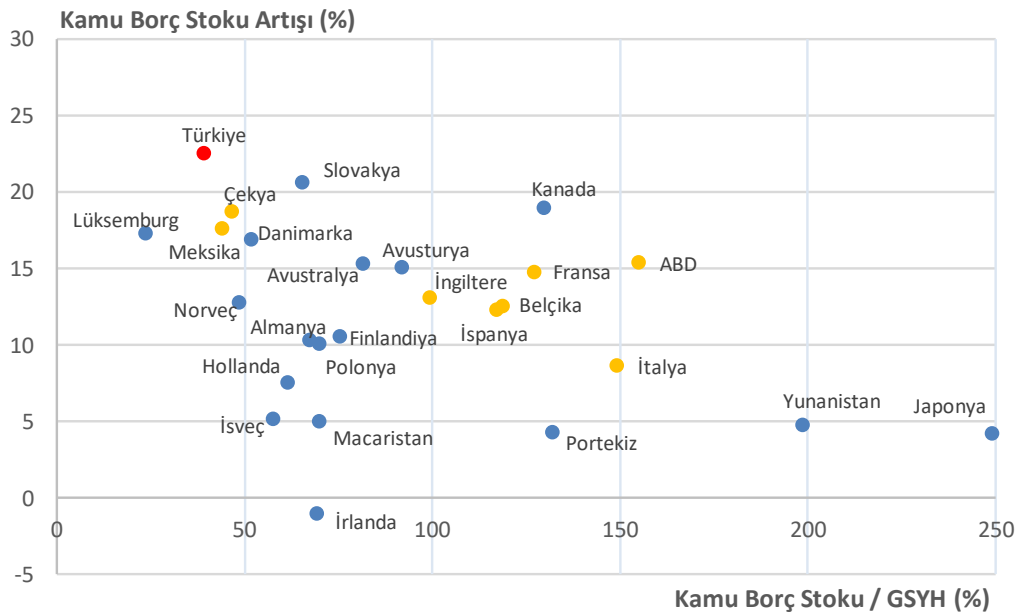
COVID-19 Salgını ve Maliye Politikası

Sumru Öz¹

COVID-19'un yol açtığı ekonomik krize karşı birçok ülke genişlemeci maliye politikalarını devreye soktu. IMF tarafından Ekim 2020'de açıklanan rapora [1] göre mali desteklerin tutarı Eylül ayı itibarıyla toplam dünya GSYH'sinin yüzde 12'sine ulaşmış durumda. Kamu harcamalarındaki artışın yanında GSYH ve bütçe gelirlerinde beklenen düşüş nedeniyle yıl sonunda küresel düzeyde kamu borç stokunun

GSYH'nin yüzde 100'üne yaklaşacağı tahmin ediliyor. Aynı raporda COVID-19 salgınının ekonomik etkilerini azaltmaya yönelik kamu harcamalarının neredeyse tamamının gelişmiş ülkeler ve büyük yükselen piyasa ekonomileri tarafından yapıldığı belirtiliyor. Bunun birinci nedeni salgınının ilk olarak bu ülkelerde yayılması ve bazılarında sağlık krizine dönüşmesi; ikincisi, bu ülkelerin merkez bankalarının yaptıkları parasal genişlemenin enflasyon yaratmayacağı yolunda kredibiliteye sahip olmaları; üçüncüsü ise hazinelerinin büyük miktarda açığı düşük faizle finanse edebilmeleri olarak açıklanıyor. Bu araştırma notu, gelişmiş ve Meksika ve Türkiye gibi bazı büyük gelişen ekonomilerin de dahil olduğu OECD ülkeleri içinde kamu borcu açısından Türkiye'nin durumunu ele almaya ve IMF raporundan yararlanarak COVID-19 salgını nedeniyle ekonomide yaşanan sorunlara karşı nasıl bir maliye politikası izlenmesi gerektiğini ortaya koymaya çalışıyor.

Grafik1. OECD ülkelerinde kamu borç stokunun GSYH'ye oranı ve son bir yıllık artış (%)



Kaynak: OECD [2] Verisi bulunan 26 ülke içinde son bir yılda kamu borç stoku yüzde 71 artan Estonya hariç.

● OECD veri tabanında Türkiye verileri bulunmadığı için T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri [3] kullanılmıştır.

● COVID-19 salgınının en fazla ölüme yol açtığı OECD ülkeleri (Milyon kişi başına 750'den fazla ölüm [4])

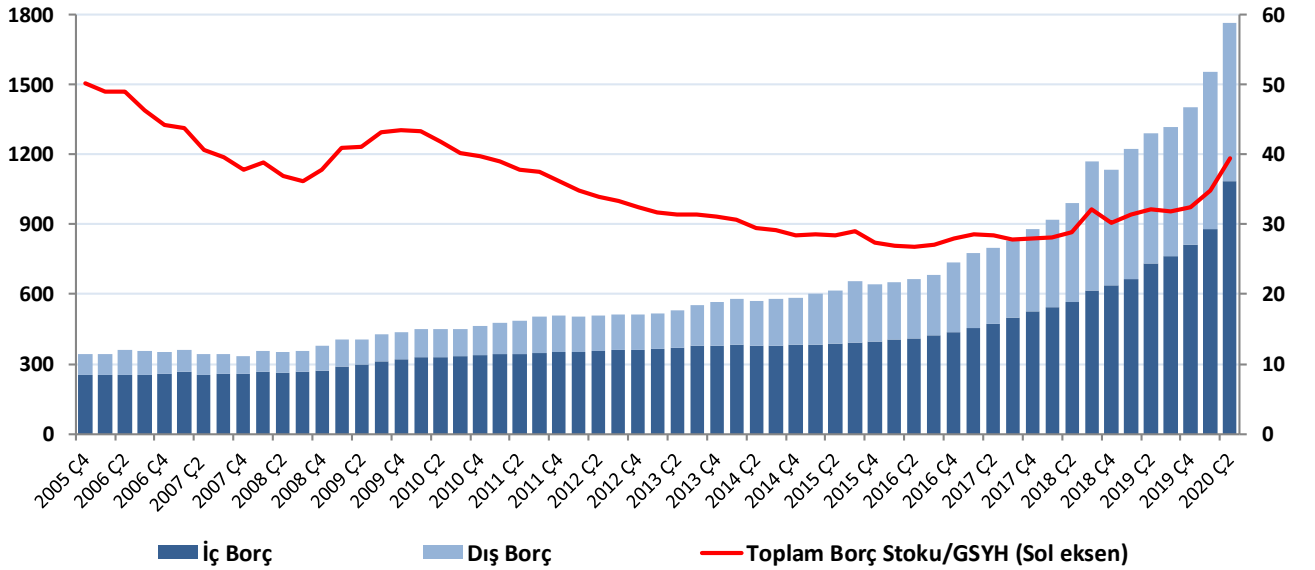
¹ Koç Üniversitesi-TÜSİAD EAF

Ülke hazinelerinin büyük miktarda açığı düşük faizle finanse edebilmeleri için kamu borç yükünün belli bir düzeyin altında olması gerekliliğinden [5] hareketle yukarıdaki grafik, 2020 yıl ortası itibarıyla OECD ülkelerinin kamu borç stokunun GSYH'ye oranını ve kamu borç stokundaki son bir yıllık artışı gösteriyor. COVID-19 salgınının 2020 Aralık ayına kadar milyon kişi başına 750'den fazla ölüme yol açtığı OECD ülkelerinin sarı ile işaretlendiği grafik, IMF raporunda belirtildiği gibi COVID-19 salgınından en çok etkilenen ülkelerin kamu borcu en çok artan ülkeler arasında yer aldığını teyit ediyor. Bunun tek istisnasının GSYH'nin yüzde 150'sine yakın kamu borç stoku bulunan İtalya olduğu görülüyor. Lüksemburg, Danimarka, Slovakya gibi COVID-19 salgınından daha az etkilenmekle beraber görece düşük borç stokuna sahip olmanın avantajını kullanarak son bir yılda kamu borç stokunu yüzde 15'ten fazla artıran ülkeler de var.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine göre Türkiye de görece düşük borç stokuna sahip OECD ülkeleri arasında yer alıyor. Aynı zamanda 2020 yıl ortası itibarıyla Estonya'dan sonra bir yıl içinde kamu borç stoku en çok artan OECD ülkesi konumunda. Ancak bu artış COVID-19'un çalışanlar ve şirketler üzerinde yarattığı olumsuz ekonomik etkileri azaltmak için yapılan bütçe harcamalarının yüksek olmasından kaynaklanmıyor. Zira IMF raporuna göre pandemi sürecinde bütçe harcamaları ve geçici vergi indirimleri gibi vazgeçilen bütçe gelirlerinin toplamının GSYH'ye oranı açısından Türkiye, gelişmiş ve orta gelirli gelişmekte olan ülkeler arasında Meksika'dan sonra en alt sırada yer alıyor.

Türkiye'de 10 yıl boyunca yatay seyreden genel yönetim borç stokunun, 2016 yılında iç borçlardaki artışa bağlı olarak yükselmeye başladığını gösteren Grafik 2, döviz kuru krizinin yaşandığı 2018 yılından itibaren TL bazında dış borçların da artışa geçmesiyle birlikte toplam borç stokunun beş yıl içinde üç katına çıktığını gösteriyor. Diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında kamu borç stokunun GSYH'ye oranı şimdilik düşük olmakla beraber Grafik 2'ye göre Türkiye'de COVID-19 salgınından çok önce başlayan hızlı kamu borç stoku artışı, maliye politikasında fazla bir manevra alanı kalmadığı yolundaki görüşleri [6] destekliyor.

Grafik 2. Türkiye'de Genel Yönetim Borç Stoku (Milyar TL) ve GSYH'ye Oranı (%)



Kaynak: Merkezi Yönetim Borç İstatistikleri, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

IMF raporunda pandeminin yarattığı belirsizlik ortamında hane halklarının ihtiyati tasarruflarının artması ve özel sektör yatırımlarının azalması nedeniyle gelişmiş ve bazı yükselen piyasa ekonomilerinde, faizlerin bir süre daha düşük seyredeceği tahmin ediliyor. Buna bağlı olarak kamu borç stokundaki yükselişin 2020 sonunda duracağı ve negatif “faiz-büyüme farkı” sayesinde 2025’e kadar GSYH’nin yüzde 100’ü civarında sabit kalacağı öngörülüyor. Dolayısıyla bu ülkelerde yüksek kamu borcunun acil bir risk oluşturmadığı ve mali desteğin erken sonlandırılmasından sakınılması gerektiği belirtiliyor [1]. Ancak Türkiye’de merkez bankasının enflasyonu kontrol altında tutabileceği konusundaki şüpheler ve hazinenin büyük miktarda açığı düşük faizle finanse etme şansının kalmaması, Türkiye için bu durumun geçerli olmadığını, kamu borç stoku düzeyinin değilse de salgından çok önce başlayan hızlı artış eğiliminin risk oluşturma potansiyeli taşıdığı söylenebilir.

Krizden çıkışı hızlandıracak maliye politikası önerileri

IMF raporunda pandemi süresince sağlık ile eğitim alanında kamu harcamalarının devam etmesi ve kırılgan durumdaki vatandaşların desteklenmesi gerektiği belirtiliyor. Zira COVID-19 salgınının başlamasından bu yana yaşam standartlarının düştüğü açık. Yıllardır azalma eğiliminde olan küresel çapta aşırı yoksul sayısının ise bu süreçte 80-90 milyon artacağı tahmin ediliyor. Raporda, kamu yatırımlarının GSYH üzerindeki etkisinin (çarpan etkisi) vergi indirimleri, kamu harcamaları ve transferlerden daha yüksek olduğu bulgusuna dayanarak orta vadede maliye politikasının özellikle bilişim ve temiz enerji altyapısını geliştirecek kamu yatırımlarına dayanması öneriliyor. Bilgiye, eğitim ve iş olanaklarına erişimdeki eşitsizlikleri azaltacak dijital altyapı yatırımlarının verimliliği artırarak sürdürülebilir büyüme sağlayacağı ve toplumsal barışa katkıda bulunacağı belirtiliyor. Düşük karbon ekonomisine geçiş için gereken enerji yatırımlarının ise iklim değişikliği ve salgınlara karşı direnci artıracığı savunuluyor. Daha fazla borçlanmanın riskleri artırabileceği Türkiye gibi ülkelerde bu harcamaların karşılığında kamuda israfın önlenmesi, artan oranlı gelir vergisi ve kriz döneminde kar oranı yükselen şirketlerden vergi tahsilatının tam olarak yapıldığından emin olunması gerekiyor. Ülkeler arasında uluslararası şirketlerin vergilendirilmesi konusunda çok taraflı anlaşmalar yapılması da öneriliyor.

COVID-19’un ekonomiler üzerinde yarattığı olumsuz etkileri kısa zamanda bertaraf edebilmek için bir yol haritası da içeren raporda, kamu yatırımlarının ilk olarak bakım-onarım işlerine ve yarım kalan projeler arasında getiri beklentisi yüksek olanları tamamlamaya verilmesi öneriliyor. Gerçekten de pandemi nedeniyle uygulanan sokağa çıkma kısıtlamalarını fırsata çevirerek elektrik-su altyapısının bakım ve onarımı sayesinde verimlilik artışı sağlanabilir. Kısa vadede istihdam artışı sağlamak için ikinci öncelik projesi hazır ve iki yıl içinde tamamlanabilecek yatırımlara verilmelidir. Son olarak, yeni projeler geliştirilirken iklim değişikliği ve salgınlara karşı direnci artıracak küresel ısınma karşıtı yatırımlara ağırlık verilmelidir.

Sonuçlar

Bu araştırma notu, COVID-19 salgınına bağlı olarak Türkiye ekonomisinde yaşanan sorunlara karşı maliye politikası yoluyla alınabilecek önlemleri ele alıyor. Küresel salgına hızla artmakta olan kamu borç stoku ile yakalanan Türkiye’nin, büyük projelere başlamaktansa yarım kalanlar içinde getiri beklentisi yüksek olanları tamamlamaya odaklanması ve yeni kamu yatırımlarını sağlık ve eğitim ile bilişim ve temiz enerji altyapısı ile sınırlandırması gerektiği sonucuna varıyor. Daha fazla borçlanmanın riskleri artırabileceği Türkiye’de bu harcamaların karşılığında kamuda israfın önlenmesi ve bütçe gelirlerinin artırılması da öneriliyor.

Kaynaklar

- [1] IMF (2020) Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
- [2] OECD (2020) Public Sector Debt. <https://stats.oecd.org/>
- [3] TC Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020) Merkezi Yönetim Borç İstatistikleri. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>
- [4] Our World in Data (2020) Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people. <https://ourworldindata.org/covid-deaths>
- [5] Rajan, Raghuram G. (2020) How Much Debt Is Too Much? Project Syndicate. https://www.project-syndicate.org/commentary/borrowing-and-spending-limits-in-ultra-low-interest-rate-environment-by-raghuram-rajan-2020-11?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=ae39c5309d-covid_newsletter_12_03_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-ae39c5309d-104964993&mc_cid=ae39c5309d&mc_eid=bd54270c7d
- [6] Özatay, f. (2020) Kamu Borcu. Dünya Gazetesi. 4 Haziran 2020 <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kamu-borcu/471883>