

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

MALİ KURAL UYGULAMALARI VE TÜRKİYE İNCELEMESİ

Fatih KAYA

Hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarının önceden belirlenmiş bazı kurallarla sınırlandırılması konusundaki tartışmalar, kamu maliyesi literatüründe önemli bir yer teşkil etmektedir. Kamu mali yönetimi kapsamında, temel mali değişkenler üzerindeki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanan mali kuralların artan bir önem kazanmasında, gelecek öngörüsü olmaksızın ortaya konulan popülist politikaların, kamu borç stokunun hızla artmasına ve kamu maliyesinin sürdürülemez bir hal almasına yol açması son derece etkili olmuştur.

Başta Avrupa Birliğine üye ülkeler olmak üzere küresel ölçekte hızla uygulanır hale gelen mali kurallar, ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşullara, yönetim kültürlerine ve kurala dayalı maliye politikaları sonucunda ulaşmayı arzu ettikleri hedeflere göre değişen özellikler göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı mali kurallar alanında hızla gelişen literatürü taramak ve muhtelif ülkelerdeki kural uygulamaları ile ülkemizin bu alandaki genel durumunu incelemek suretiyle, Türkiye için sayısal analizlerle de desteklenmiş kural önerilerinde bulunmaktır.

Ülkemiz kamu mali yönetiminde 1999-2008 döneminde IMF ile yürütülen ekonomik program kapsamında çeşitli mali kurallar benimsenmiştir. Çalışmada IMF ile yürütülen programın kurala dayalı maliye politikasına geçiş sürecinde önemli katkıları olduğu, fakat program dönemi içerisinde kamu mali yönetiminde saydamlığı zedeleyici bazı uygulamalara girişildiği saptanmıştır. Bununla birlikte, iç hukukumuzda da mali kural benzeri düzenlemelere rastlanmaktadır. İç hukukumuzda yer alan mali kural benzeri hükümlerin etkinliğinin sağlanabilmesi için ise uygulama ayağının güçlendirilmesine ihtiyaç olduğu görülmüştür.

Çalışma kapsamında, genel denge modeli kullanılarak yapılan analizde; kuralsız maliye politikası, alternatif faiz dışı fazla hedefleri ve harcama tavanlarının yaratacağı sonuçlar ortaya konulmuştur. Bu kapsamda, gevşek mali senaryoların dönem başında büyüme performansını bir miktar artırırken; orta vadede özel yatırımlara tahsis edilebilecek kamu tasarruflarının azalması sonucunda büyüme oranları üzerinde baskılayıcı bir etki yarattığı bulgusuna ulaşılmıştır. Geçiş dönemi olarak tanımlanan süreçte faiz dışı fazlanın, kamu maliyesindeki iyileşmeyi devamlı kılması için, GSYH'ya oran olarak yüzde 2-3 düzeyleri arasında belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Nihai aşamada ülkemiz için genel bir harcama ve borç stoku kuralı ile bu kuralların izleme ve değerlendirmesinden sorumlu bir kurul yapılması önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali kural, mali yanılısama, mali alan, yaratıcı muhasebe teknikleri, orta vadeli harcama sistemi, harcama tavanı, altın kural, faiz dışı fazla, hesaplanabilir genel denge

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

IMPLEMENTATION OF FISCAL RULES AND THE TURKISH ANALYSIS

Fatih KAYA

Debates on limiting fiscal policies of governments through some pre-defined rules constitute a significant part of the public finances literature. Increases in public debt stock and unsustainable public finances that are caused mostly by the populist policies without any future concerns, have played an important role in the ascending importance of fiscal rules which could be simply defined as numerical limits on the basic fiscal variables within the framework of public financial management.

Fiscal rules, which have been used increasingly by many countries, especially in the member states of the European Union, show different characteristics according to economic conditions and governance culture of the countries, and the targets aimed to be reached after the practice of rule-based fiscal policies.

The main goal of this study is to offer some specific fiscal rule proposals backed with a quantitative analysis by means of searching rapidly growing literature on the field of fiscal rules, and examining various practices from various countries, including Turkey.

Several fiscal rules were adopted in Turkey's public financial management system as part of the economic programme which was conducted with the collaboration of IMF at 1999-2008 periods. In this study, it is stated that the programme with IMF contributed a lot to the transition period of a rule-based fiscal policy, however it is also unveiled that by means of some practices, transparency in public financial management had been violated at this period. Furthermore, there are some laws and regulations in our country's domestic law which constitute some quasi fiscal rules. However, it is observed that implementation side needs to be enhanced in order to strengthen the efficiency.

Within the scope of the study, fiscal policies with no fiscal rules, and fiscal policies along with alternative primary surplus targets or expenditure ceilings, are analyzed with the help of the general equilibrium model. The outcomes of implementing such different fiscal policies are displayed separately. In that framework, it is seen that while lax fiscal scenarios had boosted growth performance in a limited margin at first; in the medium term, the growth performance was confined as a result of the decline in public savings, which would be allocated to the private investments. Giving a primary surplus with a 2-3 percent of GDP should be preferred in order to enhance sustainable progress in public finances at the transition period. At the final stage, rules for total expenditures and debt stock, and a committee organization which would supervise the practices, are proposed.

Key Words: Fiscal rule, fiscal illusion, fiscal space, creative accounting techniques, medium term expenditure framework, expenditure ceiling, golden rule, primary surplus, computable general equilibrium