



ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

Cilt: 2

Sayı:4

Bahar/2003

Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Borçlanmanın Sonu: Maastricht Kriterleri Örneği
Dr. İbrahim Atilla ACAR

1

Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu
Arş. Gör. Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE

23

**Verdeckte Diskriminierung in der Systematik der Grundfreiheiten der
Europäischen Gemeinschaft**

Dr. Hacı CAN

47

**Schmängelhaftung des Verkäufers Nach Dem Un-kaufrecht Und der Deutshen
Schuldrechtsreform**
Bilgehan ÇETİNER

73

Parasal Birliğin Üye Ülkeler Açısından Fayda ve Maliyetleri
Arş. Gör. M. Kemal DEĞER, Arş. Gör. Lütfü ÖZTÜRK

103

**Asian Dimension of Turkey's Character: An Obstacle or a Catalyst for European
Union Membership**

Doç. Dr. Çağrı ERHAN

123

**Avrupa Birliği ve Irak Krizi: Bölünmeden Yeniden Birleşmeye
Uzun İnce Bir Yol**

Yrd. Doç. Dr. Sevilay KAHRAMAN

151

Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon
M. Gülce KUMRULU

163

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUKLARI ARAŞTIRMA
Ve UYGULAMA MERKEZİ

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI
DERGİSİ

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

Bahar - 2003

Cilt:2 Sayı: 4

İÇİNDEKİLER

Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Borçlanmanın Sonu: Maastricht Kriterleri Örneği

Dr. İbrahim Attila ACAR

1

Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu

Arş. Gör. Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE

23

Verdeckte Diskriminierung in der Systematik der Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft

Dr. Hacı CAN

47

Schmängelhaftung des Verkäufers Nach Dem Un-Kaufrecht Und der Deutschen Schuldrechtsreform

Bilgehan ÇETİNER

73

Parasal Birliğin Üye Ülkeler Açısından Fayda ve Maliyetleri

Arş. Gör. M. Kemal DEĞER, Arş. Gör. Lütfü ÖZTÜRK

103

Asian Dimension of Turkey's Character: An Obstacle or a Catalyst for European Union Membership

Doç. Dr. Çağrı ERHAN

123

Avrupa Birliği ve Irak Krizi: Bölünmeden Yeniden Birleşmeye Uzun İnce Bir Yol

Yrd. Doç. Dr. Sevilay KAHRAMAN

151

Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon

M. Gülce KUMRULU

163

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES

Spring - 2003

Volume: 2, Number: 4

CONTENTS

Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Borçlanmanın Sonu: Maastricht Kriterleri Örneği
Dr. İbrahim Attila ACAR
1

Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu
Res. Assist. Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE
23

Verdeckte Diskriminierung in der Systematik der Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft
Dr. Hacı CAN
47

Schmängelhaftung des Verkäufers Nach Dem Un-Kaufrecht Und der Deutschen Schuldrechtsreform
Bilgehan ÇETİNER
73

Parasal Birliğin Üye Ülkeler Açısından Fayda ve Maliyetleri
Res. Assist. M. Kemal DEĞER, Res. Assist. Lütfü ÖZTÜRK
103

Asian Dimension of Turkey's Character: An Obstacle or a Catalyst for European Union Membership
Assoc. Prof. Dr. Çağrı ERHAN
123

Avrupa Birliği ve Irak Krizi Bölünmeden Yeniden Birleşmeye Uzun İnce Bir Yol
Assist. Prof. Dr. Sevilay KAHRAMAN
151

Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon
M. Gülce KUMRULU
163

GELİŞMİŞ ÜLKE EKONOMİLERİNDE BORÇLANMANIN SONU: MAASTRICHT KRİTERLERİ ÖRNEĞİ

Dr. İbrahim Attila ACAR*

ABSTRACT

Preference of borrowing as a usual procedure of public income has triggered the tendencies towards excessive spending in the administration of the national economy. However excessive amount of debts has reached an alarming level, which makes the national economies feel the need to impose limits of financing public expenditures with national or foreign loans. This article, which in the problematic presented above, discusses the efficiency of the Maastricht Criteria the chief example in this area with its self imposing rules on the member countries.

Anahtar Kelimeler: Maastricht Kriterleri, Kritik borç düzeyi, Borçlanma, Bütçe açığı, Enflasyon, PUMA.

Keywords: Maastricht Criteria, Critical debt level, Borrowing, Budget deficit, Inflation, PUMA.

GİRİŞ

Kamu kesiminin finansman gereği, yeterli tasarrufa sahip olmayan ve sürekli borçlanmak suretiyle kaynak oluşturmaya çalışan gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkelerin de sorunudur. Özellikle 1970'lerin iki büyük petrol şokunun da etkisiyle devletin borçlanma hakkı ve yetkisi konusunda

* Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

sınırlar sorgulanır olmuştur. Gelişmiş ülkelerde ekonomi yönetimi bütçe açıklarını 1980’li yılların sonuna kadar ortalama % 5 seviyesine çekerken; bu rakam 2002 hedefleri itibarıyla % 1’e kadar inmiştir.¹

1957’de 6 devlet ile kurulan AB’nin bugün 15 ülkeli ve genişleme süreciyle şimdinin iki katı üyeye yönelen eğilimi siyasi, askeri ve ekonomik bir birliğin doğmasına yol açmıştır. “Avrupa Birleşik Devletleri” için başlatılan entegrasyon süreci büyüyerek devam etmektedir. Bu sürecin en belirgin katalizörü ekonomik bütünleşme olarak görülmektedir. Bu çerçevede 1 Ocak 1993’te yürürlüğe giren, adından çok ortaya koyduğu ve “Maastricht Kriterleri” olarak bilinen Maastricht Antlaşmasının, büyük ve tek Avrupa pazarından “kıtı gücü”ne doğru yönelen birlik için önemi, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

İncelenen konunun amacı, gelişmiş ekonomiler için bile tehdit olabilen kamu borçlanmasıyla ilgili bir durum tespiti yaparken ve Maastricht süreci ve sonrasında, Amsterdam Antlaşmasıyla pekiştirilen AB “dönüşüm kriterleri” ni incelemektir.

Çalışma iki bölümden oluşturulmuştur: İlk bölümde OECD, G7 ve AB ülkeleriyle ilgili borçlanma verileri incelenmiş ve OECD Kamu Yönetimi Birimi (PUMA)* tarafından bir reform niteliğindeki önerilerin değerlendirilmesi yapılmıştır. İkinci bölüm ise AB’nin “Dönüşüm Kriterleri” olarak bilinen Maastricht Kriterlerinin irdelendiği bölümdür.

1. DEVLETİN VAZGEÇEMEDİĞİ FİNANSMAN ARACI: BORÇLANMA

Günümüzde borçlanma, “sağ elin sol ele verdiği destektir”² müsrifliğinden “ayağını yorgana göre uzat” hasisliğine doğru yönelmektedir. Bu noktaya gelinmesinde önemli bir faktör devletler için “borçlanmanın sınırlarına gelindiği” endişesidir. Bu durum bir yandan kamuya karşı duyulan güvende bir azalmaya yol açarsa ki, mümkündür: Zorda kalan hükümetler “senyoraja” başvurabilir, enflasyon oluşturarak yükünü azaltmak isteyebilir. Öte yandan Hazine – Merkez Bankası uyumsuzluğunda makro dengeler bozulup; piyasalar “kelebek etkisi”ne yakalanmışçasına olumsuz bir tepki verebilir.³

¹ IMF, *World Economic Outlook*, June 2002.

² Public Management Service.

³ MELON, *Essaie Politique*, 1734’ten aktaran Memduh YAŞA, *Devlet Borçları*, II. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971, s.248.

³ Güven SAK - Sinan SÖNMEZ, “Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi,” XV. *Türkiye Maliye Sempozyumu’na sunulan tebliğ*, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, ss. 11-12.

Harcamaların finansmanında olağan gelirlerin yeterli olmayışıyla doğan bütçe açıkları, OECD tarafından dikkatle incelenmiştir. Borç veren ülke ve kuruluşlar, bütçe açıkları konusu ile beraber ülkenin kredibilitelerini de değerlendirebilmektedir. Bu konuda gelişmiş uluslararası kredi değerlendirme kuruluşlarının önemi bilinen bir gerçektir. Borçlanma maliyetleri (vade-faiz) buna göre belirlenmekte ve her ülke sıkı takibe alınabilmektedir.

Borçların milli gelir içindeki payına, Tablo 1'in 28 yıllık verileri ışığında bakıldığında, G7 ülkelerinin dönem başı itibariyle, dönem sonunda yaklaşık 2 kat borçlandığı görülmektedir. AB ve OECD ülkelerinin borçlanma düzeyi %56 seviyesinden %70'e yükselmiştir. Borçlanma verileri itibariyle Japonya, İtalya %30'luk bir artış seviyesindedir. Belçika ve Yunanistan ise brüt kamu borçları milli gelirine denk veya aşan 4 ülkedir. Belçika ve Yunanistan'ın Maastricht yükümlülükleri, borçlarının GSYİH içindeki payının yüksek olması sebebiyle bu iki ülkeyi sıkıntıya düşürmektedir.

Borçlanmanın alabildiğine yükselen bir trend izlemesi, son yılların en fazla tartışılan popüler konularından birisi olmasına neden olmuştur. Bir dönem IMF direktörlüğü görevinde de bulunan M. Camdessus'un, 11 Ekim 1999 tarihinde Konrad Adenauer vakfında yaptığı "Küreselleşme Çerçevesinde Yürütülen Uluslararası Finansal Politika" konulu konuşması iki açıdan önem taşımaktadır: Birincisi, "kaçınılmaz bir şekilde milli ekonomilerde etkin olan borçlanma yerel/milli iktisat politikalarında zaafiyet ve acziyete yol açmaktadır." İkincisi "borçlanmanın sürdürülelemeyişi ve borcun döndürülelemeyişi ve sonuçta "kaçınılmaz kriz" olgusu borçlu ülke kadar kreditorlerin de sorumluluğundadır".⁴ Benzeri yaklaşımları V. Tanzi, L. Schuknecht, J. Poterba, A. Alesina, A. O. Krueger, J. De Haan... gibi IMF ve Dünya Bankasına mensup diğer iktisatçıların çalışmalarında görmek mümkündür. Bu organizasyonların dışında yer alan ülkelerin akademisyen ve yazarlarının da bu çerçevedeki çalışmaları da literatürde yer almaktadır.

İncelenen dönem itibariyle zengin-gelişmiş ülke ekonomilerinin yüksek bir borç yükü taşıdığı görülmektedir. 1990 sonrası dikkate alındığında borç yükünde Japonya, İtalya ve Kanada'dan kaynaklanan büyük sıçrayışlar vardır. Japonya'nın Asya krizi ve beraberinde yaşadığı resesyonist süreç borç yükünün artmasında önemli rol oynamıştır.

⁴ <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/101199.htm>

Tablo 1: Gelişmiş Ülkelerde Brüt Kamu Borçları (GSYİH %)

ÜLKE	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002 ^{TAHMIN}
ABD	42,6	37	59	66,6	74,5	58,8	55,0	51,7
Japonya	22,4	51,2	67,7	64,6	80,4	122,9	130,5	138,3
Almanya	25	32,8	41,6	42	57,1	59,7	58,0	57,7
Fransa	25,8	30,9	37,9	39,5	59,3	64,4	64,1	63,2
İtalya	66,8	57,7	81,9	103,7	123,1	110,8	107,3	103,9
İngiltere	65,3	54	59,2	44,5	61,1	54,4	52,6	50,2
Kanada	44,8	44,3	66,4	74,5	120,6	104,3	99,8	95,0
G7	41,8	45,5	59	72,9	120,6	112,7	81	82,8
Avustralya	...	...	...	22,6	42,9	26,6	26,9	26,3
Avusturya	...	37,3	48,9	57,0	69,2	62,9	61,4	59,1
Belçika	...	78,7	118,5	124,9	129,8	110,8	104,4	98,9
Danimarka	...	44,7	74,9	65,8	73,9	49,8	45,8	42,0
Finlandiya	...	...	14,1	14,3	57,2	44,0	39,5	35,4
Yunanistan	...	22,9	47,2	89	108,7	103,8	100,7	96,7
İzlanda	...	25,2	32,7	36,5	59,3	42,1	40,6	37,6
İrlanda	...	71,8	99,5	92,4	80,0	39,3	29,5	21,9
Kore	...	...	16,3	8,2	6,3	6,0	3,5	1,5
Hollanda	...	46,9	68,7	75,6	75,5	56,3	52,8	48,7
Norveç	...	47,6	32,5	29,5	34,8	28,0	26,6	26,3
Portekiz	...	33	56,5	55,9	64,1	54,4	53,2	51,8
İspanya	...	18,3	49,0	48,8	71,7	69,5	66,6	64,3
İsveç	...	44,3	64,7	42,7	76,9	62,3	56,5	51,0
G7 Hariç	...	33	61,2	89	67,9	58,4	65,7	26,3
G7	41,8	45,5	59	72,9	120,6	112,7	81	82,8
Euro Bölgesi	...	53,2	60,3	74,3	75,2	72,4	70,1	68,1
OECD	...	56,4	59	61,4	74,3	71,9	70,5	69,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Raporlar 1990-2001;** OECD **Economic Outlook** June 2002.

Zaten borç yükü fazla olan bu üç ülke ortalama dışında tutulduğu takdirde 1995'te %63 olan seviye 2002 beklentisi olarak %53'e kadar düşme eğilimindedir. Borç yükü fazla olan üç gelişmiş ülke ortalaması ise 1995'te %120,6 seviyesine kadar yükselmiş olsa da izleyen dönemlerde %112 seviyelerinde seyretmektedir. Euro Bölgesinde ise ortalamanın Belçika, İtalya ve Yunanistan'ın etkisiyle yükseldiğinde söz edilebilir.

Genel eğilim olarak son dönemlerdeki borçlanma olgusu, artan kamu harcamaları ve bütçe açıklarının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Bu konuda yapılan çalışma ve geliştirilen öneriler komple bir devlet reformu haline

dönüştürülmektedir. OECD Kamu Yönetimi Birimi olan PUMA'nın bu konudaki çalışmalarından kısaca bahsetmek konunun sadece belli ülkelerin gündeminde olmadığını görülmeye başlanması açısından önemlidir.

1.1. PUMA Koordinasyonunda Yapılan Çalışmalar

Son yirmi yıldır pek çok OECD ülkesinde devletin rolü ve işlevleri yeniden tartışmaya açılmış ve bunun için köklü kamu yönetimi reformları yaşanmıştır. İngiltere, Kanada, Almanya gibi G7 ülkelerinin yanı sıra; Finlandiya, Hollanda, Norveç, Portekiz ile Yeni Zelanda ve İrlanda gibi ülkelerde gerçekleştirilen reformlar çeşitli toplantılarda ortaya konulmuştur.⁵

Bu toplantılarda öncelikli konu parlamento etkinliği, parlamento denetimi ve parlamenterlerin denetlenmesi konusu olmuştur. Bilgi verme ve kontrol süreçleri, performans kriterlerinin oluşturulması, iktidar ve muhalefetin ortaklaşa çalışması ve birlikte kararlar alması consensus kültürüne sahip ülkeler için farklı önem arz etmektedir. Bu yüzden parlamentolara bilgi vermek, onlara karşı açık olmak reformlar için başarı şansını arttıran unsurlardandır.

Söz konusu çalışmalar ile bazı ülkelerin net kamu harcamalarına bir sınır koyarak ve bazı ülkelerin de borçlanmalarına sınır getirerek etkinlik hedeflenmiştir. Etkinlik için şeffaflık ve hesap verebilmek önem kazandığından parlamento ve kamuoyuna sunulan düzenli raporlar gelişmelerden herkesin haberdar olmasını sağlamıştır.⁶ Etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı ise sonuçların değerlendirilmesiyle mümkün olacaktır.

1.2. PUMA Koordinasyonunun Sonuçları

PUMA'nın koordinatörlüğünde gerçekleştirilen bu toplantılarda, adı ister gelişmiş isterse gelişmekte veya yeni sanayileşmiş olsun, ülkelerin bütçesel düzenlemelere gitmesinde bazı ortak noktalar gözlenmektedir: Kamu harcamaları büyük boyutlara ulaşmış ve kamunun etkin olmayan verimsiz harcamaları bulunmaktadır. Açıklar ekonominin iç dengesini ve geleceğini tehdit etmektedir. Borçlanma konusunda sınırlar zorlanmakta gittikçe daralan bir çıkmaza sürüklenilmektedir. Performans kriterleri, hesap verebilirlik ve şeffaflık ihmal edilmektedir. Bu yüzden öncelikli olarak "arkasında gerekli desteği sağlamış programlar uygulanmalıdır. Bu programlarda bütçe harcamalarına tavan getirilip açıkların tasfiyesi, etkin bir harcama reformu ve sırasıyla borçların ve açıkların döndürülüp denk bütçelerin hazırlanması amaç edinilmelidir"⁷ sonuçlarına ulaşılmıştır.

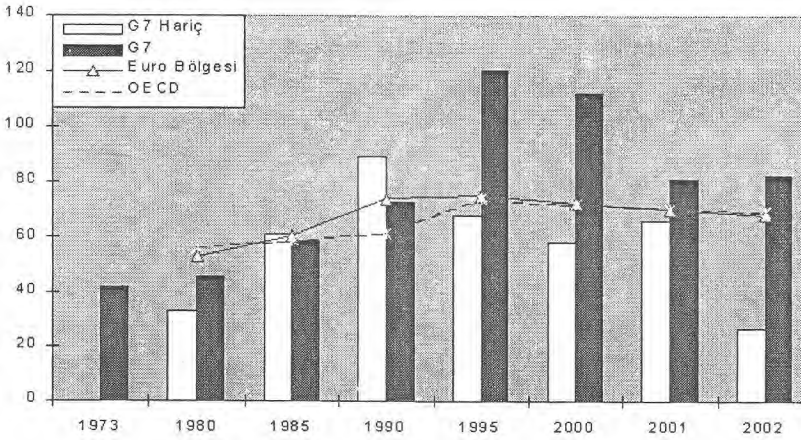
⁵ OECD, "Government of the Future: Getting from Here to There," PUMA tarafından düzenlenen sempozyum, Paris: 14-15 September 1999.

⁶ OECD, "Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions and Public Management," PUMA tarafından düzenlenen sempozyum, Paris, 14-15 September 1999.

⁷ D. SHAND, "Budgetary Reforms in OECD Members Countries", Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management, Spring 1998.

Gelişmiş ülkelerin brüt kamu borçlarının görüldüğü alttaki grafikte OECD ülkeleri ile ilgili oranlar görülmektedir. Bu trend sayesinde OECD'nin üye ülkeler üzerindeki tavsiye kararlarının etkinliğini de görmek mümkün olacaktır. Grafikte, dünyada en borçlu ülkelerin, en zengin ülkeler olan, G7 ülkeleri olduğu görülmektedir.

Grafik 1: Gelişmiş Ülkelerde Brüt Kamu Borçları (GSMH %)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Raporlar 1990-2001

G7 ülkelerinde borçlar ortalama %75'e tırmanırken, G7 ülkeleri dışında tutulduğunda borçlu ülkelerin ortalama yükü %50'ler seviyesinin de altına inmektedir.

Borçlanma konusunun sürdürülemez olduğu ve ülkelerin aşırı borçlanmalara karşı bireysel ve bölgesel bazda bazı tedbirler ve öneriler geliştirdiği görülmektedir. ABD (GRH), Yeni Zelanda (FRA), Malezya, Rusya ve hatta Çin harcama reformları yaparak, bütçe açıkları ve kamu finansman gereğinin kısılması⁸ ile ilgili çalışmalar yaparken AB ülkeleri 1991'de imzaladığı Maastricht Antlaşmasını 1993'te uygulamaya koymuş ve 1997'de yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla bu süreci pekiştirmiştir.

⁸ TÜSİAD, *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması*, TÜSİAD Yayını, No: T/96 1-190, İstanbul, 1996, ss. 59 – 61.

2. Borçlanmanın Sınırlarını Arayış: Maastricht Kriterleri

Borçlanma konusunda son dönemin genel kanısı, borçların sınırlandırılması ve çevrilmesi üzerinedir. Öncelikli olarak gelişmiş ülkeler ve ulus üstü kurumlar borçların sınırlandırılması konusunda hemfikirdirler. Bunun en dikkat çekici örneğini oluşturan AB'ye üye ülkeler, ekonomik ve parasal birlik oluşturmak amacıyla Hollanda'nın Maastricht şehrinde bir araya gelerek "Maastricht Kriterleri" olarak yaygın kullanılan Maastricht Antlaşması'nı imzalamışlardır. Bu anlaşmaya geçmeden önce kriterler oluşturmaya zorlayan farklı ülkelerin genel durumuna ilişkin bazı konulara değinmek yerinde olacaktır.

1980'li yıllardan itibaren ekonomideki payı tartışılır olan kamu kesiminde, ilk gelişen eğilimin özelleştirme faaliyetleri olduğu söylenebilir. Özellikle İngiltere'de Margaret Thatcher yönetiminde demiryolları ve havayolları gibi geleneksel tüm kamu kurumlarının büyük çoğunluğu özelleştirme kapsamına alınmış ve tamamlanmıştır. Kamu borçlarının azaltılmasında da etkili olan özelleştirme bütçedeki yükün de azalmasında etkili olmuştur. İngiltere özelleştirmeleri diğer ülkelerin de cesaretini artırmış ve bu uygulama kamu kesimi için yeni düzenlemelere gidilmesi konusunda etkili olmuştur.⁹ İtalya, Almanya ve Fransa'da da özelleştirmelere gidilmiş dünyanın gündemindeki özelleştirme 1980'li yıllara damgasını vurmuştur.

AB'nin ilk üyelerinden Belçika yine aynı dönemde kamu harcamalarının kısılması konusunda önemli adımlar atmıştır. 1990'a kadar geçen dönemde GSYİH'nin %130'una ulaşan borç yükünü azaltmıştır. Belçika, kamu harcamalarında da GSYİH'nin %64'ünden %55'e varan bir indirimi başarabilmiştir.¹⁰

Hükümet kontrolleri ve kamu kurumlarına yapılan destekle bütçe üzerinde yüksek faiz yükü taşıyan Portekiz ise yarı sosyalist bir ekonomiden, piyasa ekonomisine yönelmiştir. Kamu kesiminin sanayi ve ulaştırma sektöründeki payı özelleştirme ile azaltılarak kurumsal yapıların güçlendirilmesi sağlanmış borç yükü makul seviyelere çekilerek ıslah edilmiştir.

Yüksek mali açıklarla ekonomisini devam ettiren İsveç ve Finlandiya ise kamu harcamaları bakımından dünyadaki en büyük paya sahip ülkelerdendir. Bütçe açıkları - borçlanma - düşük büyüme hızı, artan işsizlik temel birer sorun olarak bu ülkelerin karşındadır.

⁹ C. Can AKTAN, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2000, s.102

¹⁰ V. TANZI, & L. SCHUKNECHT, "Kamu Kesiminin Yeniden yapılanması: Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme", (çev. M. Sakal). **DEÜ, İİBF Dergisi**, C. 14, S. 1, Y. 1999.

1980'lerin dünyasında yapılan reformlara mutlak surette Sosyal Güvenlik reformu da ilave edilmektedir. Bu reformlarda harcamaların kısılması kadar, kapsamlarında değişikliğe gidilmesi de söz konusudur. İsveç özellikle başta işsizlik sigortası kapsamındaki harcamalarını, hastalık ödemelerini ve aile ayrılıklarında yapmış olduğu ödemelerde kesintiye giderek emeklilik, çocuk yardımı ve aile yardımlarını azaltmıştır. Finlandiya ise sağlık sigorta yardımlarını azaltıp emeklilik yaşını yükseltmiş, sübvansiyonlar ve yerel yönetimlerde istihdam kısıtlaması ile kamu harcamalarındaki indirimi gerçekleştirmiştir.

Maastricht öncesi döneme ilişkin karakteristik özellikleri göstermesi açısından incelenen son ülke İrlanda'dır. 1983 yılında toplam kamu harcamaları GSYİH'nin %53'ü iken 1994'te %43,8'e düşen İrlanda'da harcamalar içindeki en yüksek pay %23,4 ile sübvansiyonlar ve transferler grubudur. Bu grubun 1983'teki payı %30'dur. Bu kısıntılar sayesinde hem faiz ödemelerinde hem de borçlanma oranlarında bir düşme meydana gelmiştir. Özellikle "fayda ilkesi"nin işlerlik kazanması, eğitim (yüksek öğretim) ve sağlık konusunda hizmetten yararlananların finansmana katılması ile kamu açıklarının büyük ölçüde azalmasına yol açmıştır. Bu konuda ayrıca AB fonları ile Gelir ve Katma Değer Vergisindeki indirimlerin ekonomik büyüme üzerine etkisi yadsınamaz. 1980'li yılların başında %130 olan kamu borçları seviyesi 1995'te GSYİH'nin %85'ine kadar düşürülmüştür.¹¹

Bu genel çerçeveden de görüldüğü gibi 1980'lerin başında yüksek kamu harcamaları, yüksek kamu açıklarını ve sonuçta aşırı kamu borçlanmasını ortaya çıkarmıştır. Sonrasında İngiltere'de başlayan özelleştirmeler diğer ülkelerin de bu konuda cesaretini arttırmış, peşinden kamu ekonomisinin sınırlandırılması, harcama kısıtları, sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemeler, AB ülkelerinin Maastricht'e giden yolunu açmıştır.

2.1. Maastricht Kriterlerini Doğuran Nedenler

AB üyelerinin bağımsız para politikalarından vazgeçmesi anlamına gelen kısa adı EMU (European Monetary Union) olan Avrupa Para Birliği sistemi ile egemenlik hakları, Avrupa Merkez Bankasına devredilmektedir. Yerel politikalardan vazgeçilip fiyat istikrarını sağlamak için birlik genelinde bir para politikasının uygulanmasına karar verilmesi, bölgesel bir güç olarak faaliyet göstermenin önemli bir adımıdır.

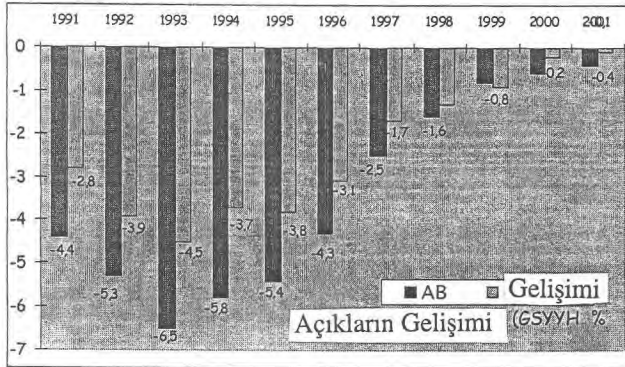
Kamu maliyesi açısından da çeşitli sıkıntılar doğurabilecek bu egemenlik haklarının devri konusu, kamu mali yönetiminin "yönetebilme" erkini de

¹¹ A. Alesina, & R. Perotti, "Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects." *IMF Working Paper*, S. 70, 1996 Washington D.C. ; den Tanzi ve Schuknecht, 174.

sınırlandıracaktır. Bu durumda bazı ülkeler “denge” veya “birlik” adına üye ülkelerden “aşırı” borçlanmaya zorlanabileceği gibi “sürdürülemez” bir borçlanma politikasını da tercih etmek zorunda kalabilir. Bu endişeleri işleyen Bovenberg, Masson ve Taylor, Vander Ploeg ve Wyplosz’a ait çeşitli çalışmalara literatürden ulaşılabilir.

Üye ülkeler içerisinde oluşabilecek bütçe açıkları ve kamu borçlanması birlik içinde uygulanan para politikasına bir güvensizlik doğurabilecektir. Bunun bir adım daha ilerisi üye ülkelerin zor durumda olan diğer ülke veya ülkeleri kurtarmak zorunda kalmasıdır. Bundan dolayı 1989 yılında yayınlanan Delors Raporu¹², bütçe açıklarının parasal disiplini tehlikeye sokacağına dair kaygıları taşımaktadır. Üye ülkeler arasında bir kontrol mekanizmasının geliştirilmesini öneren rapor, mali disiplini parasal disiplinin bir ögesi olarak görmekte, bütçe açıklarına yönelik zorlayıcı kuralların “kurumsallaşması”nı önermektedir. IMF verilerinden bütçe açıklarına ilişkin gelişmelerden oluşturulan Grafik 2’de, süregiden bir bütçe açığı görülmektedir. AB verileri Maastricht kriterleri doğrultusunda gittikçe azalan bir trend izlemektedir.

Grafik 2: Gelişmiş Ülkeler Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler



Kaynak: TC Maliye Bakanlığı 1990-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri

Bütçe açıkları ve kamu borçları mali disiplinin tesis edilmesi açısından önem kazanmaktadır. “Dönüşüm Kriterleri” (Convergence Criteria) olarak adlandırılacak olan bu kriterlere parasal disiplin ile ilgili sınırlandırmalar da eklenecektir. Ayrıca kamu borçlarının ne ülke merkez bankası ne de Avrupa Merkez Bankası tarafından karşılanması söz konusu değildir.

¹² Delors Report: Report on Economic and Monetary Union in European Community, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, June 1989.

Avrupa Parasal Birliği'ne (EMU) giden yolda mali disiplinin önemi kısaca bu şekilde açıklanabilir. Yukarıdaki gerekçelerle zaten Delors Raporu'nda yer alan tavsiyeler doğrultusunda Maastricht Antlaşması imzalanacaktır; Fakat bazı yazarlar tarafından hep şüpheyle karşılanan bu kriterlere uymak sanıldığı kadar kolay olmayacaktır.¹³

Bu kriterlere içeriğine ilişkin bazı ek bilgilerin verilmesi konunun tamamlaması açısından uygun olacaktır.

Maastricht Antlaşması'na göre ülkelerin parasal birliğe katılabilmeleri için enflasyon, faiz oranı, bütçe açığı, kamu borcu ve döviz kuru istikrarı konularında belli kriterleri yerine getirmeleri gerekmektedir. Kısaca Maastricht kriterleri olarak bilinen bu sınırlandırmalar ile makro-ekonomik dengeler açısından ülkelerin belli bir ekonomik istikrarı sağlaması hedeflenmiştir. Maastricht kriterleri, AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli şartları, Kopenhag kriterleri ise AB'ye tam üyelik koşullarının esaslarını belirlemektedir.

9-10 Aralık 1991 tarihinde imzalanarak 1 Ocak 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) aşamaları, bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde EPB'nin son aşamasına geçiş öncesinde, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilerek bazı makro büyüklükler açısından yakınlaşma hedeflenmiş; uyulmaması durumunda ise yaptırımların neler olacağı belirlenmiştir.

Maastricht Kriterleri'ne göre:

-Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark, 1,5 puanı geçmemelidir.

-Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'ye oranı %60'ı geçmemelidir.

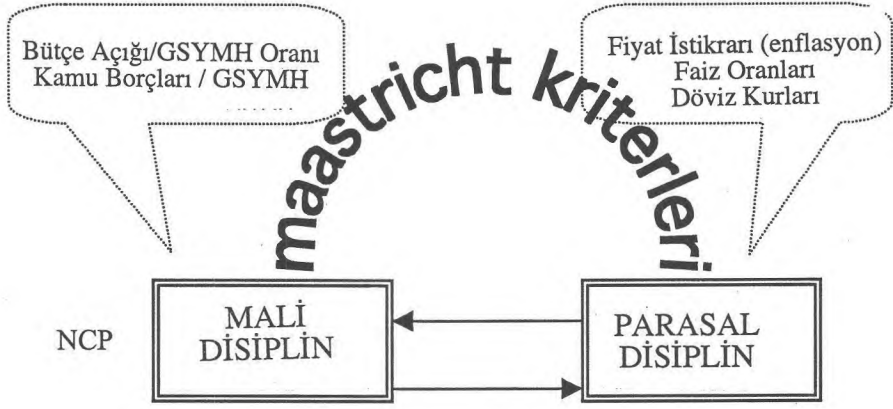
-Üye ülke bütçe açığının GSYİH'ye oranı %3'ü geçmemelidir.

-Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır.

¹³ M. J. ARTIS, "The Maastricht Road to Monetary Union", *Journal of Common Market Studies*, C. 30, S. 3, Y. 1992

-Son 2 yıl itibariyle üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.¹⁴

Şekil 1. Maastricht Kriterleri'nin Dayanak Noktaları



2.2. Maastricht Kriterlerinin Bütçe Disiplini Açısından Önemi

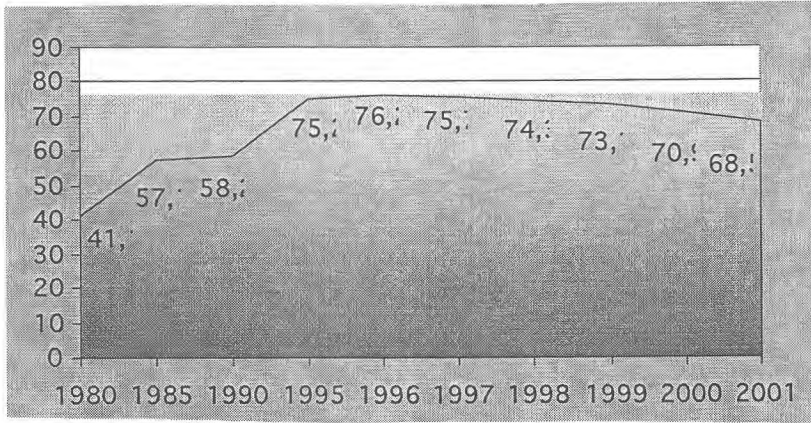
1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşmasında yer alan ekonomik ve parasal politikalarla ilgili maddeler bütçe disiplini için de gerekli olan kriterleri içermektedir. Bu kriterler ekonomik ve parasal birliğin tamamlanması için büyük öneme sahiptir. Üye ülkelerin “aşırı” bütçe açıklarından kaçınması anlaşmanın 109e maddesinin 4. paragrafında açıklanmıştır. Aşırı bütçe açığının tanımı anlaşmaya eklenen protokolde mevcuttur. Kamu kesimi açıklarının GSYİH’ye oranı %3’ü geçemez, söz konusu kriterler için belirli bir esneme de göz önüne alınmıştır. Bu konuda yetkili komisyonlar kriterlere uyum veya sapma hususunda Monetary Committee komisyon raporuna dayanarak bir görüş oluşturur. Daha sonra bu görüşler bakanlar konseyinde değerlendirilir. Eğer ülkenin “aşırı” bütçe açığı olduğu kanısına varılırsa, durumun düzeltilmesi konusunda üye ülkeye tavsiyede bulunulur.

Ekonomik ve parasal birlik için, Bakanlar Konseyi’nden “aşırı” bütçe açığı ikazı almamış olmak önemli bir durumdur. “Dönüşüm Kriterleri” (Convergence Criteria) için Anlaşmanın 109j maddesinde yer alan European

¹⁴ <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/maastricht.html>

Monetary Institute, EPB'yi gerçekleştirmek için ülkelerin üzerine düşen yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği konusunu Konseye rapor etmekle görevlidir. Eğer ülke söz konusu kriterleri gerçekleştiremiyor ve bu konuda başarısız kalıyorsa Konsey tavsiyelerde bulunur ve belli bir zaman dilimi içerisinde üye ülke Konseye düzenli rapor verir. Konsey tavsiyeleri için, yerine getirilmeme durumunda Avrupa Adalet Divanı'na başvurulabilse de bütçe açıklarının kapatılması ile ilgili konularda yargı yolunun kapalı olduğu istisnai bir hüküm olarak kabul edilmiştir.

Grafik 3: AB Ülkelerinde Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler



Kaynak: TC Maliye Bakanlığı, 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri

Her ne kadar yargı yolu kapanmış olsa da Konsey başka yaptırımlar kullanarak gerekli düzeltmelerin yapılmasını sağlayabilir:

- Üye ülkenin borçlanmaya gitmeden konseyin istediği bazı bilgileri açıklaması istenebilir,

-Avrupa Yatırım Bankası'nın üye ülkeye vereceği borçlarla ilgili politikası gözden geçirilebilir,

-Üye ülkenin aşırı bütçe açığını kapatana kadar topluluğa bloke ettireceği ve faizi ödenmeyecek bir parayı yatırması istenebilir.

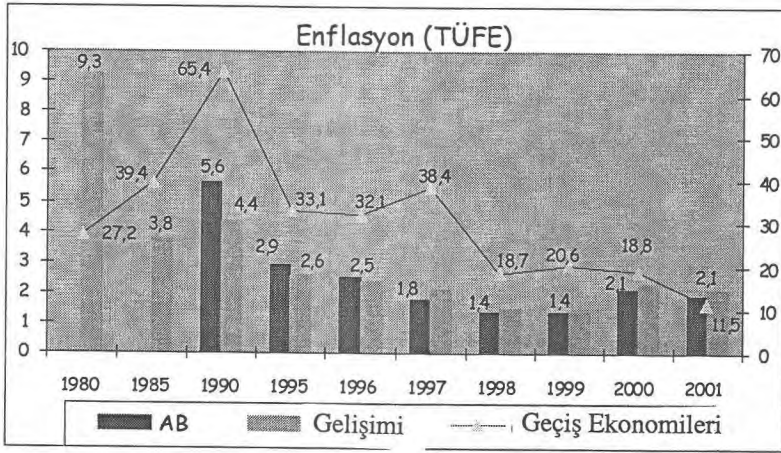
-GSMH'nin %0,25'ini aşmayacak bir oranda para cezası uygulanabilir.

Bütün bu düzenlemeler ve yaptırımlardaki amaç EPB'ye giden yolda Mali ve Parasal disipline ilişkin kriterleri gerçekleştirmek ve bunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Şimdi Maastricht zirvesine damgasını vuran ve ülkeleri yapısal anlamda "dönüştüren" bu iki disipline değinmek yerinde olacaktır:

2.2.1. Parasal Disipline İlişkin Kriterler

-Birlik üyesi herhangi bir ülkedeki enflasyon oranı, bir önceki yıl gerçekleşen enflasyon oranları en düşük üç ülke ortalamasının %1,5'inden fazla olmamalıdır. Oranlarının hesaplanmasında TÜFE baz alınacaktır.

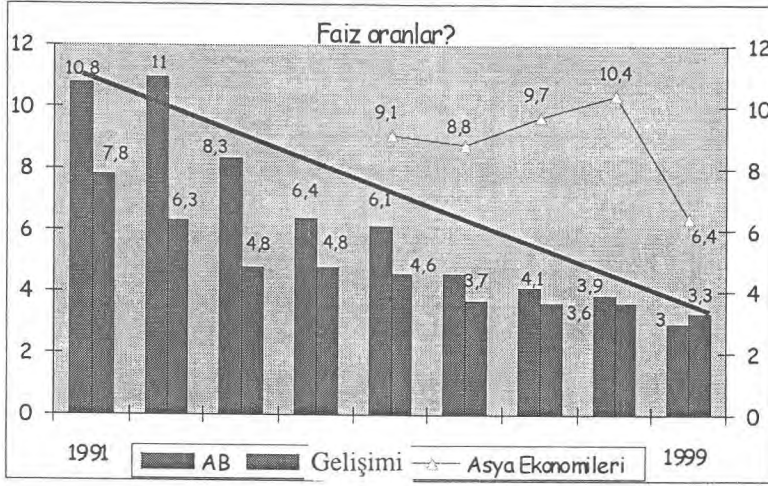
Grafik 4: AB ve Diğer Ülkelerde Enflasyon



Kaynak: TC Maliye Bakanlığı, 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri

Birlik Üyesi ülkelerde devlet tahvillerine uygulanan faiz, bir önceki yıl birliğe üye ülkelerde uygulanan faizlerin en düşük üç ülke ortalamasından 2 puan fazla olmamalıdır. 1991'de kararlaştırılan bu kriterler doğrultusunda AB'de uygulanan politikalarda belirli bir standart yakalanmıştır. Bu itibarla, AB ülkelerinde faiz oranlarının belirli bir stabilite kazandığı söylenebilir.

Grafik 5: AB'de faiz oranlarının gelişimi



Kaynak: TC Maliye Bakanlığı, 1980-2001 Yıllık Ekonomik Raporlar Ülke Verileri

2.2.2. Mali Disipline İlişkin Kriterler

Pek çok ülke Maastricht kriterlerinde öngörülen dönüşümü gerçekleştirebilmek için 1993 yılında NCP'yi (National Convergence Program) uygulamaya koymuştur. Dönüşüm programında yer alan kriterler çerçevesinde, kamu açığı projeksiyonları belirli bir periyoda yayılarak indirilmesi hedeflenmiştir. Bu konuda her ülkenin yeterli ekonomik gücü olduğu söylenemez. Dönüşüm Programını yürürlüğe koyup başarıyla hedefleri gerçekleştirebilen Almanya, İngiltere ve Hollanda Tablo 3'ten görülmektedir. Belçika, Yunanistan, İtalya ve Portekiz hazırladıkları dönüşüm programındaki kriterleri bazı yıllar 2 katına kadar aşabilmiştir.

Uygulanan dönüşüm programlarının temel amacı, anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirmektir. Orta vadeli bir plan çerçevesinde kamu açıklarının GSYİH'nin %3'üne indirilmesi ve kamu borçları için öncelikli hedefin GSYİH'nin %60'ı ile sınırlandırılması veya azalan bir trend izlemesi amaçlanmıştır.

2.2.3. Maastricht Anlaşması Sonrası Gelişmeler

Maastricht zirvesinin heyecanı ile yapılan planlar, 1993 yılı için gerçekleşmemiştir. Genel anlamda Avrupa'da görülen durgunluk bu gelişmeye engel olmuş, ekonomik büyümeler yavaşlamış yüksek reel faizler yaşanmıştır.

Bu durum hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda iyimser düşüncelerin o yıl için ortadan kalkmasına yol açmıştır. Büyümede görülen yavaşlama, vergi gelirlerinde de bir azalmayı ortaya çıkartmış; toplam kamu açıklarının da artmasına yol açtığından 1993 yılı, plan program ve kriterler açısından beklenen sonucu vermemiştir.

1993 sonrası yine AB bünyesinde kriterleri değerlendirmek ve mevcut sapmaları tespit etmeye yönelik yeni raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlarda bütçelerdeki kötüleşmenin resesyondan meydana geldiği kabul edilmiş, fakat yine de bütçelerdeki artan faiz ödemelerinin bir iyileştirmeyi zorunlu kıldığı üzerinde durulmuştur. Faiz dışı bütçelerde meydana gelen olumlu gelişmeler borçların azaltılacağına dair bir kanaati ortaya koymuştur.

Tablo 3: Borç / GSYİH Oranında Maastricht Kriterlerine Göre Ülkeler

Gerçekleştirilenler	İyileşme Eğilimindekiler	Büyük Sapmalar
Almanya	İrlanda	Belçika
Fransa	Portekiz	İtalya
İngiltere	Hollanda	Yunanistan
İspanya	Danimarka	
Lüksemburg	Avusturya	
Finlandiya	İsveç	

1993 Yılı için hazırlanan Broad Economic Policy Guidelines, Maastricht kriterlerinin önemini belirtmekte, bütçelerde kötüye gidişin durdurulmasını istemektedir. Bunu üye ülkeler için bir güven sorunu olarak değinen rapor, bütçe açıklarının kapatılmasını aciliyetine değinmektedir. Bu rehberde göre %3 bütçe açığı kriterini 1997'den önce gerçekleştirebilmek mümkün görülmemektedir. Bu tahmin birkaç istisna dışında doğru çıkmıştır. Ayrıca kamu harcamalarında üretkenlik incelenmekte, yatırım harcamalarının önemi vurgulanmakta ve ancak 2000 bütçeleri için “denk bütçe”nin sağlanabileceği öngörülmektedir.

Maastricht kriterleri sonrasındaki 1993 rehberi, olayı kötümser bulmamakla beraber sadece konunun ciddi bir kararlılık gerektirdiği üzerinde durmakta, ikaz ve önerilerini buna göre yönlendirmektedir. Fakat 1995 raporu bütçe konularındaki iyileşmelerin yetersiz olduğu üzerinde durarak, 1993'te meydana gelen rekor düzeydeki açıkların da 1994'ten itibaren azalmaya başladığını belirtmektedir. Buna rağmen konsey “aşırı” bütçe açıklarına sahip olduğu gerekçesiyle Ekim 1994'te 12 üye ülkeden 10'unu uyarmıştır.

IMF verilerinden hazırlanan Grafik 4'te enflasyonun son 20 yıllık gelişimi görülmektedir. Buna göre AB bölgesinde enflasyonist bir baskının olmadığı söylenebilir .

Bütün bu gelişmeler, bütçe açığı hedefleri konusunda, AB bünyesinde Maastricht kriterlerinin de kolayca gerçekleştirilemeyeceğini göstermektedir. Yunanistan ve İtalya'da kamu kesimindeki dengesizlik, ekonominin tamamını etkilemektedir. Fiyat ve döviz kuru hareketleri, yüksek faizler yıllık değil çok yıllık (multiannual) bütçeleme yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Komisyon raporunun hazırlandığı dönemde (31. 05. 1995) henüz bir NCP hazırlamayan Finlandiya'nın, dönüşüm kriterlerinin kendisi için gevşetilmesi beklentisi içine girmiştir. Gerek borçlanma gerekse de açıklar konusunda uyguladığı politikalar yeterli değildir. AB ise APB için kararlı ve bunu konsey düzeyinde sürekli takip etmekte, kararlılık ve kriterlere uyum konusunda gerekli ve yeterli düzenlemelerin oluşturulmasını istemektedir.

Komisyon, 1995 tarihli "Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community" için verdiği tavsiyelerde bütçe mevzuatına ilişkin şu görüşleri sunmaktadır:

"Topluluk ülkelerinde mali dengesizliklerin sürmesi ve bütçe iyileştirmelerinin yüksek büyüme dönemlerinde de sağlanamamış olması bütçe açıklarının belirlenmesinde bütçe mevzuat ve uygulamasının önemini ortaya koymaktadır. Topluluk ülkelerinde bütçe politikalarının onaylanması ve bütçe planlarına ek maddeler konulması ile ilgili mevzuat maliye politikası sonuçlarının belirlenmesinde anahtar rol oynamaktadır. Mali iyileşmeye dair kararlılığın formüle edilmiş biçimi mali disiplinin sağlanmasında etkili olacaktır."

Mali disipline ilişkin bu görüşler sadece rehberde incelenmemiştir. 1994 yılına ait hazırlanan iki çalışmada da benzeri ifadeleri görmek mümkündür.⁷ Bu çalışmalarda ülkelerin son 10-15 yıldaki ekonomi politikaları ve kamu finansmanındaki gelişmeler incelenmektedir. Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Portekiz, Hollanda, Danimarka, İrlanda, Belçika ve Yunanistan'ın incelendiği Ekonomik ve Finansal durum raporunda gelir ve giderlerin belirlenmesi amaçlanmıştır.¹⁵ Bu raporda bütçelerde iyileştirmenin salt gelir yanlı sağlanamayacağı üzerinde durulmuştur. İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'da mevcut vergi sistemine işlerlik kazandırılmasının önemi vurgulanmıştır. Vergi kaçırma konusunun önemli bir sorun olduğu İtalya'da, vergi kaçaklarının önemli bir gelir kaybı olduğu ve diğer yandan vergi mükellefleri üzerindeki vergi yükünü artırdığı belirtilmiştir. Hatta kayıp ve

⁷ Çalışmalar "Economic and Financial Affairs" ve "Fiscal Discipline" başlıklarıyla hazırlanmıştır

¹⁵ De HAAN vd. "Towards Budget Discipline; An Economic Assessment of the Possibilities for Reducing National Deficits in the Run-up to EMU", **Economic Paper**, No: 99, Y. 1992.

kaçaklar devam ederken vergi oranlarında bir artırıma gitmenin kaçakları ödüllendirme ve bir tür “teşvik” olduğu üzerinde durulmuştur.

Bütçeler konusunda iyileştirmelerin gelirden ziyade harcamalar üzerindeki düzenlemelerle olabileceğinin belirtildiği raporda, özellikle sosyal refah harcamalarındaki indirimler, kamu hizmetlerinde etkinlik, kamu istihdamında kısıtlamalar, bürokrasinin azaltılması ve ücret politikasına getirilecek sınırlamaların kamu harcamaları, dolayısıyla kamu açıkları ve kamu borçlanması konusunda iyileştirme yaşatacağı söylenebilir. Bu düzenlemelerin mali disiplin açısından önemi büyüktür.

Borçlanma kriterlerini yerine getiremeyen ülkelere bakıldığında; en yüksek borç / GSYİH oranına sahip üç ülke Belçika, Yunanistan ve İtalya’dır. Borç stoku konusunda en sorunlu ülke olan Belçika’nın borçlarının kaynağını sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktadır. Yunanistan’ın borç stok sebeplerinden birisi seçim dönemlerinde kamu harcamalarında meydana gelen yüksek artışların olduğu raporda belirtilmektedir. Diğer sebepler olarak kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki yüksek payı, aşırı şişmiş kadrolardan oluşan hantal bürokrasi sayılmaktadır. Uzmanlar bütçeye yük olan kamu işletmelerinin özelleştirilmesini ve bunlara kısıtlar konulmasını tavsiye etmektedir.¹⁶ İtalya konusu ise daha önceki konularda da belirtildiği gibi vergi kayıp ve kaçaklarındaki fazlalık ile siyasi geleneğin harcamacı eğilimi ve sistemin tıkanmasından kaynaklanmaktadır. İtalya ile ilgili yapılan çalışmalarda temel ortak öneri bütün kamu idaresinin yeniden yapılması yönündedir. Buna bir de yolsuzluk ve etkinsizlik eklendiğinde İtalya’nın yaşadıkları kaçınılmaz olmaktadır.¹⁷

Aynı kaynakta yayınlanan Von Hagen ve Harden tarafından yapılan bir başka araştırmada ise bütçe açıklarının mali yanılgı (fiscal illusion) ve açık sapması (deficit bias) sebebiyle ortaya çıktığı açıklardan kurtulmak için, şeffaflık ve çok yıllık bütçeler oluşturulması gerektiği savunulmaktadır.¹⁸ Bu önerilere genel anlamda bakıldığında, uygulanabilirliği olan tekliflerden oluştuğu görülmektedir. “Her yıl, bir sonraki yıl bütçesinin ihtiyaç duyacağı borç miktarı ve borç değişiminin üst limitine ilişkin sınırlamalar” ile “her ülkede oluşturulması teklif edilen Milli Borçlanma Kurumu ”(National Debt Board) gibi öneriler mümkün görülmektedir.

NDB’nin hükümetten bağımsız ancak demokratik sorumluluğu olan bir kurum olması amaçlanmıştır. Kurul her yıl parlamentonun onaylayacağı borç limitini tespit eder, limiti aşan borç miktarlarına onay verilmeyecektir.

¹⁶ N. M. CHRISTODOULAKIS. “Fiscal Development in Greece (1980-1993): A Critical Review”, *European Economy*, C.4, S.134, 1994.

¹⁷ V. CHIORAZZO. “Fiscal Developments in Italy and Possibilities for Reducing Public Deficits”, *European Economy*, C. 4, s.256.

¹⁸ J. Von HAGEN, & I. HARDEN, “National Budget Process and Fiscal Performance”, *European Economy*, S. 415, Y.1994

Harcamaların finansmanında borçlanmaya başvurulacak ve bu NDB limitlerini aşacaksa bu durum bir rapor ile kamuoyuna ilan edilir. Von Hagen'in 1992 yılındaki "Bütçe Prosedürü Ve Mali Performans" konulu çalışmasında belirttiği bütçe uygulayıcılarının hesap verme yükümlülüğü (accountability) konusu bu yönüyle, bütçe performansı açısından, önemli olmaktadır. Yasal veya anayasal anlamda oluşturulan bütçe kısıtlarının ancak güçlü kurumsal yapıya sahip ülkelerde geçerli olabileceğini belirten yazar, anayasal denk bütçe veya rakamsal sınırlamaların başarı şansını buna bağlamaktadır.

Hükümet bütçe açıkları dolayısıyla borçlanma limitlerini aşacak uygulamalar için önlemler almayacak olursa kamu harcamaları yılın kalan bölümünde otomatik olarak azalacaktır. Bütün bunlar genel kabul görmüş muhasebe sistemi kurallarıyla yapılacaktır.

Genele bakıldığında EPB'in üçüncü safhasına kadar geçen sürede maliye ve para politikalarında kaydedilen gelişmeler oldukça olumlu olmuştur. Mesela ilk dönemlerden olması açısından 1994 yılı, Maastricht kriterleri ile değerlendirildiğinde, iki ülke dışında bütün ülkelerin aşırı bütçe açıkları verdiği görülmektedir. EPB'ye ilişkin yakınlaşma tedbirlerinin uygulamaya konmasıyla beraber, bu alanda büyük bir başarı kaydedilerek AB geneli için 1993'te yüzde 6,2 olan bütçe açığı (GSYİH oranı) 1997'de yüzde 1,9'a, 2001'de ise yüzde 1,5'e düşürülmüştür. Toplam kamu borç stoku açısından ise beklenen performans gösterilememiştir.¹⁹ Maastricht Antlaşması'ndan bugüne kadarki gelişmelere geçmeden, kriterlerden saptığı için mali özerkliğini tamamen yitirme noktasına gelen Portekiz'in durumuna bakalım.

2.2.3.4. Maastricht Kriterlerinden Sapmalar: Portekiz Örneği

AB'nin geleceğine ilişkin 2002 yılının Şubat ayından itibaren bir dizi çalışmalar sürdürülmektedir. 12-13 Eylül 2002 tarihli toplantıda, Euro ve Euro Bölgesinin etkinliği değerlendirilmiş ve EPB için Maastricht Kriterlerinin önemi vurgulanmıştır. Avrupa düzeyinde kabul edilmiş yönlendirici ilkelere uygun olmayan gelişmeler yaşanması halinde Komisyonun ilgili ülkeye doğrudan tavsiyede bulunması bir tür "erken uyarı" sistemi olarak kabul edilmiştir.

2001 yılında Portekiz'in bütçe açığı %4,1 olarak gerçekleşmiş ve Komisyon da bu durumla ilgili 24 Eylül 2002 tarihinde Portekiz'in mali durumuna ilişkin bir raporu kabul etmiştir. Raporda;

-%3 olarak belirlenen dönüşüm kriterlerinin aşıldığı,

¹⁹ <http://ekutup.dpt.gov.tr/abemg/1999/06.html>

-Harcamaların artıp gelirlerin azaldığı bir ortamda kamu maliyesinin ciddi sorunlarla karşılaşabileceği ve bu sapmanın sadece belli bir kısmının dönemsel etkenlere bağlı olabileceği belirtilmiştir.

Rapor Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarında açıklanan aşırı bütçe açığı durumlarında uygulanan işlemlerin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bundan sonrası durumun düzeltilmesine ilişkin tavsiye, uyarı ve yaptırımlarla ilgili süreçtir. Açıkların sürmesi halinde ekonomi yönetiminin bir tür kayyım idaresine devri ile sonuçlanabilecek gelişmeler, önümüzdeki dönemde ortaya çıkacaktır.

2.2.3.5. Maastricht Antlaşmasından Günümüze Gelişmeler

AB ülkelerinde Maastricht Antlaşması sayesinde gerçekleştirilmek istenen EPB'den günümüze kadar geçen zamanda ortaya çıkan sorun ve öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- AB ülkeleri kamu ekonomisinin milli gelir içinde payı yüksek ülkelerdendir.

- Kamu harcamaları, kamu açıkları dolayısıyla kamu finansmanı için borçlanma miktarları yüksektir.

- Kamunun milli ekonomideki payının azaltılması, (harcama reformu) ile borçlanma konularında ciddi politik kararlılık gerekmektedir.

- Kamu gelirlerinin arttırılması konusunda sadece yüksek vergi oranları merkezli düşünmek vergi gelirlerini arttırmaya yetmeyebilir.

- Harcamalarda gidilmesi düşünülen kısıtlamalar konusunda ise çeşitli güçlükler yaşanacağı bilinmelidir.

- Kamuda "etkinlik" kriterlerinin geliştirilmesi, "israfa yol açan" harcamalardan uzak durulması gerekmektedir.

- Bütçe hesaplarında şeffaflık ve kamuoyuna tam bilgi verilmesi bütçeler ve uygulayıcılar için çok önemlidir.

- Yıllık bütçelerin, orta vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesi bakımından birden fazla yıla yayılan şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

- Ekonomik ve mali hedeflerden sapmaların meydana gelmesi durumunda, sapmaların gerekçeleri, ne kadar süre devam edeceği ve hangi programla bu sapmalardan kutulacağı açıklanmalıdır.

- Mali disiplin konusunda yasal veya anayasal kısıtlar getirilmesi tek başına yeterli olmayabilir. Bunun için kurumsal yapının güçlendirilmesi ve politik kararlığın ortaya konulması gerekmektedir.

Maastricht kriterleri ile mali disipline ilişkin uluslararası kriterler karşılaştırıldığında şu ortak özelliklere ulaşılabacaktır:

- Kamu kesimi borçlanması ile özel sektör borçlanması aynıdır. Hükümetin Merkez Bankası avans imkanı daraltılmakta, bu kaynaktan kolay finansman sağlamak sınırlandırılmaktadır.

- Bütçe açıklarının kontrolü ve kamu borçlanmasına ilişkin programlar yasal düzenleme olarak uygulamaya konulmaktadır.

- Bütçeler açıklık ve şeffaflık esasına dayanmakta “bilgi vermek” zorunlu hale getirilmeye çalışılmaktadır.

- Bütçe uygulamalarında bir yıllık dönemler yeterli olmamakta bütçelerin çoklu yıla göre (“multiannual”) olarak düzenlenmesi hedeflenmektedir.

- Bütçeler ile ilgili bazı düzenlemeler yasalarla yapılabilmektedir. Fransa (1994-1997) ve İngiltere’de bütçe harcama artışı ve bütçe açığı GSYİH ile sınırlandırılmıştır.

- Borçlanma kriterleri ülkeler itibariyle farklı kriterler esas alınarak belirlenebilmektedir. Almanya’da toplam borçlanma toplam yatırım harcamalarından fazla olamaz.

- Harcamaların finansmanı için borçlanmaya başvurulacaksa ne kadarının bankacılık sisteminden sağlanacağı belirlenir, aşan değerler için harcamalardan otomatik kısıntıya gidilir.

Maastricht Kriterlerinden şu sonuçlar çıkartılabilir:

- Maastricht kriterleri sürdürülebilir bir kamu maliyesi oluşturmanın standartlarını belirlemiştir. Bunda borçlanma ve bütçe açıkları GSYİH’nin belirli bir oranıyla sabit tutulmuştur. İstisnai durumlar için ise bu oranların aşılabileceği belirtilmekte sistem esnek bir uygulamaya dayandırılmaktadır.

- Maastricht Kriterleri bir tür anayasal madde olarak kabul edilebilir. Uygulamaya konulduğu (1993) yılından itibaren hedeflere ulaşmak yolunda çeşitli düzenlemelere gidilmiştir.

- Maastricht kriterlerinde borçlanma olağanüstü bir finansman aracı olarak değil normal bir finans kaynağı olarak görülmekte fakat üst limitleri belirlenmektedir.

- Maastricht kriterleri GSYİH ile ilişkilendirilmiş sayısal veriler içermektedir.

- Mali ve parasal disiplini gerçekleştirmeye yönelik hazırlanan Maastricht Antlaşmasından sonra AB kurucu anlaşmalarından olan Amsterdam Antlaşması'nda, yukarıda anlatılan kriterlerin büyük bir kararlılıkla sürdürüldüğü görülmektedir.

3. Amsterdam Antlaşması ve Mali Disipline İlişkin Hükümleri

29 Mart 1996'da Torino'da başlayan Hükümetlerarası Konferans Süreci, 16-17 Haziran 1997 tarihlerinde Hollanda'nın Amsterdam şehrinde sonuçlanmıştır. Amsterdam Zirvesi'nde, İstikrar Paketi ile ilgili konular ve Amsterdam Antlaşması'na ilişkin genel değerlendirmelerin yanı sıra APB hedeflerinin korunması, istihdam ve sosyal sorunlar, özgürlük, güvenlik, adalet ve birliğin dış ilişkileri ele alınmıştır. 2 Ekim 1997 tarihinde Hollanda'nın başkenti Amsterdam'da, birliğin genişletilmesi ve güçlendirilmesine yönelik olarak kurucu anlaşmaları tamamlayıcı nitelikteki Amsterdam Antlaşması imzalanmıştır.

Amsterdam Antlaşmasında, Maastricht kriterlerini destekleyen çalışmayla ilgili ekonomik ve mali hükümler ana hatlarıyla şu şekilde düzenlenmiştir:

Kamu açıklarında aşırılıktan kaçınılması esastır. Üye devletlerin durumlarının yakından izlenerek borç stokları ve bütçe disiplini ile ilgili konuların yakından takip edilmesi; eğer referans değerine yakın veya azalma eğilimi olmayan bir durum varsa komisyonun sürece ilişkin bir rapor hazırlaması ve Konseye sunması söz konusudur. Konsey, içinde süre ve yaptırımlar (para cezası, topluluğa faizsiz para verilmesi gibi) bulunan bir rapor hazırlayarak ilgili ülkenin sapmalarını düzeltmesini ve kamu finansman durumunu referans değerlerine çekmesini istemektedir.

Maastricht Kriterleri'nde yer alan %3 bütçe açığı 268. madde ile denk bütçe olarak değiştirilmiştir. Böylelikle sınırlı açıklar süreci tamamlanmış olmakta gelir gider dengesi esas alınmaktadır. 269 ve 270. maddelerde ise bütçe imkanları üzerinde durulmakta ve öz kaynakların önemine dikkat çekilmektedir. Bu maddede yer alan "bütçeye yük getirecek nitelikte" öneride bulunulamaması ve değişiklik yapılabilmesi önemlidir. Sorumluluğun paylaşılması ve bütçe etkinliği için alınacak kararlarda nitelikli çoğunluğun önemine 272. maddede dikkat çekilmektedir.²⁰

Amsterdam zirvesinde üye ülkelerin bir "Büyüme ve İstikrar Paketi" imzaladığını söylemek doğru olacaktır. Böylelikle Komisyon, hazırladığı ve sunduğu raporlarla üye ülkelerde kriterlerden sapılması halinde, uyarılardan

²⁰ İKV, Amsterdam Antlaşması, (çev. Cenk Bolayır), İKV yay. 162. 1998.

öteye maddi yaptırımlar uygulanması konusunda Konseyi yönlendirmektedir. Bu durum para ve maliye politikalarının bağımsızlığı açısından tartışılmakta ve politikalarda merkezileşmenin milli devletler açısından bir tehdit olduğu konusu literatürdeki gündemini ve önemini korumaktadır.²¹

SONUÇ

Son 20 yılda gelişmiş ülke ekonomilerinin yüz yüze olduğu artan borçlanma sorununa karşı AB ülkeleri, Maastricht dönüşüm kriterleri ile sınırlandırma getirmek istemiştir. Böylelikle parasal ve mali disipline ilişkin konularda referans değerleri oluşturulmuştur.

Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girdiği yılın ertesinden itibaren (1994) üye ülkelerin verilerinde iyileşme gözlenmiş ve parasal birlik için gerekli zemin oluşturulmaya başlanmıştır. 1997’de imzalanan Amsterdam Antlaşması ise Maastricht’le başlayan süreci desteklemiş ve ilgili konuları pekiştiren hükümlere yer vermiştir. Bu konuda özellikle referans değerlerden sapmalar olması halinde uygulanacak yaptırımlar, Antlaşma metninin “*Ekonomi ve Para Politikası*” adıyla oluşturulan VII nolu başlık altında incelenmiştir.

Gelişmiş ülkelerle başlayıp AB ülkeleri verileriyle değerlendirilen kamu açığı ve borçlanma rakamlarında, Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girdiği 1993 sonrası itibariyle dönüşüm kriterlerinin etkili olduğu görülmüştür. Üye ülkeler aşırı bütçe açığı ve borç yükünü birkaç istisna dışında referans değerlerine çekebilmiştir. Sonuçta bu durum Avrupa Para Birliği, Euro ve dolayısıyla Avrupa Birliği’nin konumunu güçlendirici bir durumdur.

²¹ Mircan YILDIZ, “Avrupa’nın Ekonomik ve Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, 17. **Türkiye Maliye Sempozyumu**’na sunulan tebliğ, 22-25 Mayıs 2002, Fethiye.