

EURO'YA GEÇİŞ SONRASI AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ DİSİPLİN, BORÇLANMA POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'YE YANSIMALAR

Mustafa SAKAL*

Abstract

In this paper it has been analyzed the fiscal policies in the European Union(EU) and the rules of debt in the Economic and Monetary Union(EMU), the economic problems and fiscal problems during the transition phase to EMU. The transition phase to EMU has been accompanied by considerable monetary and fiscal consolidation efforts in the EU. In this context this consolidation process both the countries included to EU, and the fiscal policy structure in the EU has to be developed for stabilization in the light of Maastricht Treaty criteria.

Keywords: EMU, Fiscal Discipline, Sustainable Debt.

Anahtar Kelimeler: Para Birliği, Mali Disiplin, Borçların Sürdürülebilirliği

1. Giriş

Avrupa Para Birliği günümüze kadar bu ölçekte gelişmiş ve derin bir süreç olarak karşımıza çıkmıştır. Esas itibariyle bu süreç Bretton Woods sisteminin 1970'li yılların başında sarsılmasıyla gelişmesi hızlanan bir süreçtir. 1969'daki Hague Zirvesi'nde Avrupalı hükümetler yeni bir plan hazırlanması için Pierre Werner başkanlığında bir komite oluşturmuştur. 1970 yılında tamamlanan *Werner Raporu*, Parasal birliğin on yıl içinde oluşmasını önermiştir. İlk aşamada, döviz kuru dalgalanmaları sınırlandırılacak ve hükümetler para ve mali politikalarını koordine etmeye başlayacaklardır. İkinci aşamada, döviz kuru değişimleri ve fiyat farklılıkları oldukça indirilecektir. Üçüncü aşamada döviz kurları geri dönülemez biçimde sabitlenecek, sermaye kontrolleri kaldırılacak ve Avrupa Topulukları Merkez Bankaları Sistemi gevşek bir biçimde ABD Federal Rezerv Sistemi gibi şekillendirilecektir. AT bütçesinin büyüklüğü hızlı bir biçimde arttırılacak ve Topuluk ulusal vergi ve harcama politikalarını koordine edecektir.

1978'deki Bremen Zirvesi'nde, kur istikrarının sağlanmasına yönelik çabalar 1979 yılında *Avrupa Para Sistemi'ne*(APS) geçişi hazırlanmıştır. Nihayet 1986 yı-

* Yrd.Doç.Dr. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

ında Topluluk üyeleri Avrupa Tek Senedi'ne imza attıklarında APS'nin işlediği görülüyordu. 1988 yılında Avrupa Konseyi, parasal birliğin tek pazara eklenmesinin uygulanabilirliği yönünde çalışmak üzere, Avrupa Komisyonu başkanı Jacques Delors başkanlığında bir komite oluşturmuştur. Ekonomik ve Parasal Birlik çalışmaları için komitenin önerileri *Delors Raporu* olarak yayımlanmış(1989), 1991 yılındaki hükümetlerarası konferans için çerçeve oluşturulmuştur. Bunun birçok sonucu *Maastricht Antlaşması*'nda yer almıştır. Delors Raporu ile ortaya konan ve Maastricht Antlaşması ile hukuki çerçevesi belirlenen para birliğine geçiş sürecinin ilk aşamasında sermaye kontrollerinin yok edilebilmesi, uluslararası enflasyon ve faiz oranı farklılıklarının indirilmesi ve Avrupa içinde döviz kurunun istikrarının artırılması öngörülmüştür. Üye ülkeler merkez bankalarının bağımsızlıklarını güçlendirecekler ve ulusal kanunlar çıkaracaklardır. Bu aşamanın resmi başlangıcı Temmuz 1990'dır. 1994'te başlayan ikinci aşama ulusal politikaların yönelmesi ve Avrupa Para Enstitüsü'nün kurulması aşamasıdır. III. Aşama ise 1 Ocak 1999'da başlamış ve döviz kurları değiştirilemeyecek şekilde sabitlenmiştir. Avrupa Para Enstitüsü'nün Avrupa Merkez Bankası'na dönüştüğü bu aşama fiili anlamda para birliğinin başladığı aşamadır.

Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik aşaması 1 Ocak 1999 ortak para biriminin kabul edilmesiyle başlamıştır. Bu süre ortak para birimi olan "Euro" ve üye ülkelerin ortak bir Merkez Bankası(AMB) teşkil edilmiştir. Böylelikle İsveç, Danimarka ve İngiltere dışındaki 12 ülke para birliğine dahil olmuştur. Para Birliğine dahil olmayan ülkeler makro ekonomik göstergelerden çok siyasi endişelerden dolayı birliğe girmemişlerdir. Para birliğine girmeden önce Delors raporu ile ortaya konulan birçok referansın Maastricht Antlaşması ile hüküm halini alması ile birlikte ekonomik ve mali temel göstergelere uyan ülkeler ortak para ve maliye politikaları izleyecek şekilde ortak para alanına dahil olmuşlardır. Para birliği ile birlikte bu yıldızlar içerisinde giriş mali politikaların yaklaşmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla bu süreçte para politikasına ilişkin hükümetlerin yetkisi üst kurumlara geçmiş olmasının yanında, maliye politikasına ilişkin yaklaşma kriterlerin dışında vergilendirme ve harcamaların sınırını belirleme yetkisinin ulusal hükümetlerde kalması, kamu açıkları, borçlanma politikaları ve vergi politikaların etkinliği sorunu ile karşı karşıya kalınmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda birliğe dahil olan her ülke yeni düzenlemeler yapmış, ekonomik ve mali sistemini yeniden reforme etme arayışı içerisine girmiştir. Maastricht kriterleri ile bağlanmış olan bu ülkelerin parasal ve mali politikaları uygulama esnekliği kaybolmuş, bu da ekonomik büyüme sürecini etkilemiştir. Maastricht Antlaşması 1993 yılında yürürlüğe girmesine rağmen, üye ülkelerin ekonomik ve mali performanslarını geliştirmeleri 5-6 yıllık bir geçiş dönemini içermiştir. 1999 yılı başında para birliğine geçilmiş olmakla birlikte, Euro'nun efektif olarak piyasada tedavül etmesi ancak 2002 yılı başını bulmuştur.

Bu dönem içerisinde yapılan düzenlemelerle ülkelerin parasal ve mali istikrarın sağlanmasında yeterli olmadığı noktada AMB'a başvuruları yasaklanmıştır. Toplam GSMH'nin % 1'ini dahi bulmayan AB bütçesi ve fonlarıyla istikrarsızlıkların çözümü mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla bu çerçevede en önemli konu Para Birliği içerisinde mali politikaların tespiti ve para politikalarına uyumu büyük ölçüde para birliğine dahil ülkelerin ekonomilerinin karşılıklı işbirliğinin geliştirilmesine bağlıdır. AB'de üye ülkelerin ekonomilerinin birbirine yüksek derecedeki bağlılığı üye ülkelerin milli politikalar izlemelerinden çok AB bağlamında politika

üretmelerini zorunluluk haline getirmiştir. Bu açıdan yurtiçi ekonomik performans-taki gelişmelerin birlik politikaları ile uyumlu hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede yaşanan gelişmeler ışığında mali sınırlamaların temel belirleyicilerinin büyük ölçüde bütçe açıkları ve borç yükü olduğu da bilinmektedir(Engwerda vd, 2002, 452-453). Maastricht Anlaşması'ndan sonra Temmuz 1997'de yapılan *Amsterdam Zirvesi*'nde de para birliğinin sağlanması zorunlu olarak bütçe uyulması bir defa daha ortaya konulmuştur. Bu yüzden sürdürülebilir bir bütçe açığı ve bütçe harcamalarının kontrolü, orta vadede bütçe dengesi ve hatta bütçe fazlası yaratılması önem taşımaktadır. Bu borç yükünün düzenli olarak azaltılması ve mali disiplinin sağlanması önem taşımaktadır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, ortaya çıkan hedefler ve süreç tespit edilerek belirlenen hedeflere ulaşılması noktasında neler yapılması gerektiği vurgulanmaya çalışılacaktır.

2. Maastricht ve Sonrası Geliştirilen Mali Kurallar ve Özellikleri

Son yirmi yılda ülkelerin mali yapılarında yaşanan bozulmalar nedeniyle literatürde mali politika kuralları olarak bilinen mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıktığına ve bu konuda ilginin arttığına tanık olmaktadır. Mali kurallar makro ekonomik anlamda mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanmaktadır(Wagner-Tollison,1982; 22-25). Daha dar bir tanım, hem bütçe tahminlerine hem de bütçe uygulamalarına uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Bu kurallar başlıca, denk bütçe kanunları, borçlanmaya, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardır(Hürçan,1999;28 vd) .

Son yirmi yıl içerisinde ABD'de 1985'lerden itibaren başlayan denk bütçe çalışmaları 2000'li yılların başında hedefini bulmuştur. Halihazırda birçok Amerikan eyaletinde denk bütçe uygulaması bulunmaktadır. Günümüzde de mali disiplinin sağlanması açısından denk bütçe anlayışının sürdürüldüğü görülmektedir(Sakal, 2000; 62). Avrupa Birliği ülkeleri 1993 yılı başında uygulamaya koydukları Maastricht Anlaşması ile ekonomik ve parasal birlik kurma hedefini büyük ölçüde gerçekleştirmişlerdir. Avrupa Para birliğine dahil olan ülkelerin uymak zorunda oldukları ekonomik mali ilkeler geliştirmişlerdir(Aktan-Utkulu-Togay,1998;199-2001). Bu ilkeler doğrultusunda ortaya çıkan kurallar ve kuralların özellikleri tartışılacaktır.

2.1. Bütçe Dengesine İlişkin Kurallar

Mali ve parasal disipline yönelik geliştirilen kuralların ekonomik istikrarın sağlanması ve mali sürdürülebilirlik açısından önem taşıdığı bilinmektedir. Bu açıdan bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik geliştirilen mali hükümler;

**Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYH'nın belli bir oranında sınırlandırılması,*

**Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderin birbirine eşit olması,*

**Cari gelirlerin ve cari giderlerin birbirine eşit olması (sadece sermaye harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verilir.)*

şeklindedir. Görüleceği üzere bütçe dengesine ilişkin kuralların Maastricht ile konulan para birliği hedefinin gerçekleştirilmesi için mali politikaya ilişkin kuralların ortaya konulması büyük önem arz etmektedir.

2.2. Borçlanmaya İlişkin Kurallar

Maastricht Zirvesinde 1999 yılı başına kadar Birliğe üye ülkelerden belirtilen kriterlere uyum sağlamaları parasal birliğe giden yolda en önemli adım olarak kabul edilmektedir. Maastricht Zirvesi'nde alınan kararlar bazı üye ülkelerde tepki ile karşılanmasına rağmen tüm ülkeler anlaşmayı imzalayarak ekonomik ve parasal birlik için ortak karar alarak uzlaşmışlardır(Eichengreen,1993;1325-1327). Daha sonra 15-16 Aralık 1995 tarihlerinde AB üyesi ülkelerin liderleri bu kez Madrid'de bira araya gelerek Maasricht anlaşmasını gözden geçirmişlerdir(DTM, 1996;177). Bu çerçevede;

**Hükümetin yurtiçi kaynaklarda borçlanması üzerine yasaklamalar getirilmesi,*

**Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine kısıtlamalar getirilmesi veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile sınırlanması,*

konusunda üye ülkelerin hassasiyetleri üzerinde durulmuş ve Avrupa Merkez Bankasının kurulması ve tek paraya geçişin koşullarının oluşturulması sağlanmıştır(Sakal, 2001; 14-15). Mali kuralların başlıca özellikleri; aralarında mutlak bir yasal dayanağın bulunması (yasal veya anayasal düzenlemelerle uygulanmaları), kalıcı nitelikte olması ve yaptırım kurallarının varlığı sayılabilir(Tanzi-Schuknecht, 1997; 410-417). Mali kuralların ortaya çıkmasında son yirmi yıl içerisinde dünyada yaşanan gelişmelerden yola çıkarak şunlar söylenebilir:

- *Bu dönemde pek çok ülke, kamu mali yapısının bozulmasına yol açan kamu açıklarıyla karşılaşmış ve bunun tersine çevrilmesi ise mali kurallar ile sağlanmıştır.*
- *İstikrarı sağlamak için mali disipline ilişkin uzun vadeli taahhütlerin olması gerekmektedir.*

Mali kuralları uygulayan ülkeler ve ülke bütünlüleri arasında en önemli örneği Avrupa Parasal Birliği'ni gerçekleştirmek amacıyla AB üyesi ülkelere imzalanan Maastricht Antlaşması verilmektedir.

Maastricht Antlaşması, Avrupa Parasal Birliği'nin aşamalarını belirlerken üye ülkelerin ekonomik ve mali bakımından uyması gereken kuralları da belirlemiştir. Bu kriterler şöyledir:

1-Enflasyon Oranı : Birlik içinde en düşük enflasyon oranına sahip üç ülkenin enflasyon oranlarının ortalamasının en fazla %1,5 daha fazla olabilecek

2-Uzun Vade de Faiz Oranları : Birlik içinde en düşük faiz oranına sahip üç ülkedeki faiz oranları ortalamasından en fazla %2 daha fazla olabilecektir.

3-Döviz Kuru İstikrarı : Ulusal para son iki yılda devalüe edilmemiş olacaktır. Önemli dalgalanma göstermemiş olacaktır.

4-Bütçe Açığı Ölçütü : Üye ülkenin bütçe açığı GSYİH'nin %3'ünden fazla olmayacaktır.

5-Üye Ülkelerin Kamu Borçları :Toplamı GSYİH'nin %60'ını aşmayacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz mali kuralların tam bir uygulamasını yansıtan 4. ve 5. maddeler son yıllarda gelişen mali reform gereğini ortaya koymak yanında, nihai hedefi Tek Para olan Parasal Birliğin başarısı için ortaya konulmaktadır. Maastricht Antlaşmasında ortaya konan bu referans değerler konusunda AB içinde yaptırım sağlanması yönünde çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler yapılmıştır.

Para birliğine geçiş ile birlikte Avrupa Birliği bünyesindeki Avrupa Parasal Birliği'ne üye ülkeler bağımsız para politikası haklarından vazgeçmiştir(Prati-Chinasi, 1997;5-6). Bu görevi, üye ülkeler yerine fiyat istikrarını rasyonel olarak sağlamayı üstlenen bağımsız ve ortak bir merkez bankası yerine getirecektir(Portes, 1996;196). Ancak burada bir ülkenin parasal bağımsızlığından vazgeçmesi beraberinde maliye politikasıyla ilgili bazı endişeleri gündeme getirmektedir. Parasal araçların olmaması durumunda kamu maliyesinin zor yönetilebilir nitelik kazanması söz konusudur. Başka bir deyişle, parasal birliğe üye ülkelerden bazıları "aşırı" borçlanmaya zorlanabilir veya istenmeyen bir durum olan sürdürülemez bir borçlanma politikasıyla karşı karşıya gelebilir(Corsetti-Robini, 1991;354-357). Üye ülkelerden birinde gerçekleşecek aşırı bütçe açıkları ve kamu borçlanması birliğin genel para politikasına olan güvenilirliğin kaybolmasına veya diğer ülkelerin zor durumdaki, ülkeyi "kurtarmak" zorunda kalmalarına yol açabilecektir.

Parasal Birliğin yapı taşlarından biri olan 1989 yılında yayımlanan Delors Raporunda bütçe açıklarının parasal disiplini tehlikeye sokabileceği ve bu nedenle üye ülkelere bütçe açıkları konusunda zorlayıcı kural ve yaptırımların uygulanması gerektiği ortaya konulmuştur. Ayrıca mali disiplinin parasal birliğin temel bir ögesi olduğu görülmüştür. Bu nedenle bütçe açıkları ve kamu borçları Avrupa Parasal Birliği'nin dönüşüm kriterlerinden ikisini oluşturmaktadır(TÜSİAD, 1997;60-61).

2.3. Mali Kurallarla İlgili Antlaşma Maddeleri

Maastricht Antlaşmasının ekonomik ve parasal politikalarla ilgili maddeleri üye ülkelerin bütçe disiplinine dair uyması gereken kriterleri belirlemektedir(Karluk, 1998;49). Antlaşma çerçevesinde üye ülkelerin bütçe disiplini üç aşamada ele alınabilir:

- Birinci aşamada, parasal ve ekonomik birliğin,
- İkinci aşaması boyunca bütçe disiplini,
- Üçüncü ve son aşamaya geçişte dönüşüm kriteri olarak bütçe disiplini ve ekonomik ve parasal birliğin tamamlanmasından sonra bütçe disiplinine yönelik uyulması gereken kuralların sağlanması biçimindedir.

Antlaşmanın 109/e maddesinin 4. paragrafına göre, Avrupa Birliğine üye ülkeler ikinci aşama boyunca "aşırı" bütçe açığından kaçınmak için gerekli bütün gayreti göstereceklerdir. "Aşırı" bütçe açığının ne olduğuna dair referans değer, aşırı bütçe açığı uygulaması üzerine antlaşmaya eklenen Protokolde belirtilmiştir. Buna göre, Kamu kesimi açıklarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı yüzde 3'ü ve kamu borçlarının GSYH'ya oranı yüzde 60'ı geçemez.

Komisyon, üye ülkelerin bütçe durumlarını ve borç stoklarını yakından izlemektedir. Ancak, her iki kriter de kimi durumlarda "geniş" bir yoruma açıktır: "eğer kamu açıklarının GSYH'ya oranı sürekli ve anlamlı bir düşüş içerisinde olup kriter değere yaklaşmışsa veya kriter değerinin üzerinde oluşan açıklar geçici nitelikte ve referans değerden çok fazla sapma göstermiyorsa, kriter gevşetilebilir. Benzer şe-

kilde, kamu borçlarının GSYİH'ya oranı yeterli bir düşüş trendi içerisinde referans değere yaklaşıyorsa kamu borçları ile ilgili kriter gevşetilebilir.”

Eğer bir üye ülke bu iki kriterden biri veya her ikisinin gerektirdiği koşulları yerine getiremiyorsa **Komisyon**, üye ülkenin orta dönem ekonomik durumunu ve bütçe gelişmelerini içeren ve meydana gelen açığın yatırım harcamalarını aşım aşmadığı gibi konuları da göz önüne alan bir *rapor hazırlar*. Komisyon, eğer bir üye ülkenin aşırı bütçe açığı verme riski varsa, kriterlerin yerine getirilip getirilmediğine bakmaksızın ülke ile ilgili bir *rapor* hazırlayabilir. Parasal komite komisyon raporu üzerine bir *görüş* oluşturur. Eğer *Komisyon*da üye ülkenin aşırı açığı olduğu veya olabileceği kanaati olursa *Komisyon*, *Bakanlar Konseyine* düşüncesini sunar. Bakanlar Konseyi, yeterli çoğunluk kararıyla, üye ülkenin görüşüne de başvurarak, Komisyonun tavsiyesi üzerine hareket ederek durumu genel olarak değerlendirir ve *"aşırı"* bütçe açığı olup olmadığına karar verir. Eğer bütçe açığının *"aşırı"* olduğuna karar verilmişse, Bakanlar Konseyi sözkonusu durumun sona erdirilmesi için üye ülkeye *tavsiye*de bulunur. Eğer üye ülke yapılan tavsiye doğrultusunda ciddi bir uygulama içerisinde değilse tavsiye kamuoyuna da duyurulur. Üye ülkelerin bütçe durumu ile ilgili kriter, aynı zamanda topluluğun ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşamasına geçiş yolunda kullanılacak bir kriter olarak da kullanılmaktadır. *Dönüşüm kriteri* ile ilgili protokolda bu durum, üçüncü aşamaya geçişin ele alındığı dönemde üye ülkelerin, Bakanlar Konseyinin *"aşırı bütçe açığı"* olduğu yönündeki bir kararına maruz kalmamış olmaları olarak tanımlanmaktadır(TÜSİAD,1997;63-64).

Antlaşmanın 109/j'maddesine göre; Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası, üye ülkelerin ekonomik ve parasal birliğin sağlanması yönünde kendilerine düşen yükümlülükleri yerine getirmede gerçekleştirdikleri ilerlemeleri Konseye rapor edecektir. Bu raporda her bir üye ülkenin, dönüşüm kriterlerini karşılayabilecek, gerçekten sürdürülebilir bir uygulama içerisinde olup olmadığı belirtilecektir. Raporda incelenecek bir başka nokta, yukarıda belirtilen yöntem çerçevesinde Bakanlar Konseyi tarafından aşırı bulunabilecek bütçe açıklarının oluşmayacağı bir kamu maliyesinin o ülkede sürdürülebilirliğidir.

Parasal ve Ekonomik birliğe geçişin üçüncü ve son aşamasında da üye ülkeler aşırı bütçe açıklarından kaçınmak zorundadırlar. Üye ülkelerin bütçe pozisyonlarındaki ve kamu borç stokundaki gelişmeler ikinci aşamadaki yöntemlerle izlenecektir. Ancak, eğer bir üye ülke aşırı bütçe açıklarının azaltılması yönünde Konsey tarafından yapılan tavsiyeleri yerine getirmede sürekli bir başarısızlık içerisinde ise Bakanlar Konseyi, üye ülkeye bu azalmayı gerçekleştirecek gerekli önlemlerin belli bir zaman dilimi içerisinde alınması yönünde uyarıda bulunabilir. Uyarı ile birlikte, beklenen ayarlamaların yapılıp yapılmadığının izlenebilmesi için üye ülkenin periyodik olarak rapor vermesi Konsey tarafından istenir. Bakanlar Konseyi tarafından yapılan bir önerinin yerine getirilmemesi, Antlaşma ile doğan bir yükümlüğün yerine getirilmemesi anlamına geldiği için genel olarak Komisyon ya da bir üye ülke Madde 169 ve 170'e göre Avrupa Adalet Divanına başvurabilir. Ancak, bütçe açıklarının azaltılması yönündeki Konsey tavsiyelerinin yerine getirilmemesi durumunda yargı yolunun kapalı olduğu bir istisnai hüküm olarak kabul edilmiştir.

Bir üye ülkenin Konsey kararlarını yerine getirmemesi durumunda Bakanlar Konseyi aşağıdaki yaptırımlardan bir ya da birden fazlasına başvurabilir:

- Söz konusu üye ülkenin kamu borçlanma enstrümanı (hazine bonosu veya devlet tahvili) çıkarmadan önce, Bakanlar Konseyinin belirlediği bazı bilgileri açıklamasını istemek;
- Avrupa Yatırım Bankasından üye ülkeye verilecek borçlarla ilgili politikasını gözden geçirmesini istemek;
- Üye ülkeden aşırı bütçe açığının giderildiği tarihe kadar saklanacak ve faiz ödenmeyecek bir miktar parayı topluluğa yatırmasını talep etmek;
- Üye ülkeye uygun bir miktarda parasal ceza kesmek.

Konsey başkanı alınan kararları aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'na da bildirecektir. Dikkat edilirse, referans değerler "aşırı bütçe açığı" teriminin bir tanımını değildir. Referans değerlerin birinci rolü, öncelikle Maastricht Antlaşmasına eklenen Protokolde, "aşırı" bütçe açığı durumunda Bakanlar Konseyinin harekete geçmesini sağlamaktır. Referans değerlerin ikinci rolü ise, yukarıda ifade edilen düzenlemeye göre bir üye ülkede aşırı kamu açığı olup olmadığının belirlenmesinde yardımcı olmasıdır.

İçerisinde bulunulan ikinci aşamada iktisat politikalarının koordinasyonu ve bu koordinasyonun Topluluk tarafından izlenmesi esastır. Antlaşmanın 103. maddesine göre, Bakanlar Konseyi "yeterli" çoğunlukla karar alarak, komisyonun önerisi ile üye ülkelerin iktisat politikalarına yönelik geniş çerçeveli bir taslak "sonuç rehber" le bulgularını "convergency report" olarak Avrupa Konseyine sunar. Avrupa Konseyi sonuç rehber üzerinde tartışır. Daha sonra Konsey bu sonuç-rehber üzerinden yola çıkarak geniş çerçeveli bir tavsiye setini kabul eder(TÜSIAD, 1997; 64-65).

3.Yapılan Düzenlemelerin Amaçları

Yapılan düzenlemelerin nihai amacı, Tek Para'nın güçlü bir para olabilmesi ve Birlik içinde güçlü kamu maliyesinin sağlanması olarak düşünülmektedir. Söz konusu amaçları aşağıdaki şekilde ifade etmek mümkündür(TÜSIAD,1998;39);

- a) *Güçlü bir bütçe politikası, faiz oranlarının düşmesini ve özel kesim yatırımlarının artmasını sağlayarak, orta ve uzun dönemde sermaye stoğunda daha hızlı bir büyümeye yol açar. Bu da ekonomiyi daha yüksekteki bir büyüme yörüngesine oturtmada yardımcı olmanın yanı sıra ve sermaye kılığını azaltarak, reel faiz oranlarında kalıcı bir düşme yaratacaktır. Parasal Birliğin uluslararası ekonomide önemli bir ağırlığı olduğundan, bu gelişmeler faiz oranlarında dünya çapında düşmeler yaşanmasına, dolayısıyla da büyümenin küresel düzeyde hızlanmasına katkıda bulunacaktır.*
- b) *Düşük bütçe açıkları ve borçlanmalar, düşük ve istikrarlı enflasyon beklentilerini güçlendirerek, istikrarlı fiyatların kalıcılığını sağlamaya yardımcı eder. Ayrıca, yeni kurulmuş Avrupa Merkez Bankası'nın enflasyon karşısındaki güvenilirliğinin piyasada sınınanmasından doğacak ekonomik maliyetin olasılığını da azaltır.*
- c) *Kamu tasarruflarının artırılması, demografik gelişmelerin bütçe üzerindeki etkilerini karşılamada önem kazanır. Nüfusun yaşlanması ve bağımlılık oranlarının yükselmesi, kaçınılmaz olarak toplumsal harcamalar üzerinde ağır bir yük getirecektir.*

- d) *Mali disiplin, kamu borçlanma oranlarını kırarak ve kamu borçlarının faiz yükünü düşürerek, kamu harcamalarının yeniden yapılanmasına, kamu kaynaklarının daha büyük bir oranının, eğitim ve altyapı yatırımları gibi, siyasal ve ekonomik önceliklere kaymasına yol açacaktır.*
- e) *Düşük açıklar ve borçlanma düzeyleri, beklenmedik ekonomik olaylarla başa çıkmada kolaylık sağlayacaktır. Tek para uygulamasında ülkeye özgü şoklarla baş etmek büyük ölçüde bütçe politikalarına bağlı olduğundan önemlidir.*

3.1. Açık Kuralı

Bütçe disiplini parasal birlik içindeki ortak disiplin kuralları açısından gerekli bir unsurdur. Çünkü kötü bütçe yönetimlerinin yayılan bir niteliğe sahip sistematik etkileri söz konusudur. Aşırı kamu maliyesi dengesizlikleri, uygun bir makroekonomik politika uygulanmasını engeller. Bütçe disiplini, fiyat istikrarını sağlamaya yönelik para politikasına fazla yüklenilmesini engellemede, dolayısıyla da gereğinden yüksek faiz oranlarından kaçınmada önemlidir(CEPR,2001;13).

Eğer kamu borcunun sürdürülemez bir yola girdiği düşünülüyorsa, hükümetin bütün bu borçları ödeyip ödeyemeyeceği gündeme gelebilir. Böyle bir durum, Parasal Birlik içinde yayılan mali istikrarsızlık tehlikesini arttıracığından, çeşitli biçimlerde destekleme girişimleri için baskı oluşturur. Mali kefalet, durumu kötüleşmiş olan kurumlara hükümetin doğrudan ya da dolaylı destek için baskılarıyla olur. Parasal kefalet, ya kamu borçlarının paraya çevrilmesiyle sonradan ya da enflasyonist baskılara karşı merkez bankasının faiz oranlarını arttırmaya yanaşmamasıyla önceden gerçekleşebilir(CEPR, 2001;8).

Parasal birlik içindeki bankacılık sistemine borçlu olan bir hükümet, basiretsiz bir bütçe politikasıyla iflasın eşiğine gelirse, mali istikrarsızlık Birlik içinde yayılabilir. Sonradan parasal destek için yapılan baskılar parasal otorite olan Avrupa Merkez Bankasını bir ikileme sokar, çünkü banka bir yanda fiyat istikrarını sağlamak, diğer yandan iyi işleyen bir ödeme sistemini geliştirmekle karşı karşıyadır.

Açık kuralı, para ve bütçe politikasına ilişkin endişeleri dağıtırken, borç kuralı da, sürdürülemez borç stoklarına bağlı mali istikrarsızlık ve enflasyon baskısı tehlikelerine yöneliktir. Açık kuralı, fiyat istikrarını korumada da gerekli olabilir. Açık kriteri olmadan, piyasalar, parasal ve mali hedefler arasında muhtemel tutarsızlık beklentisine kapılıp fiyat düzeyini buna uymaya zorlayabilirler. Böyle bir uyarlanma, gelecekteki bütçe fazlalarının bugünkü değerinin, halihazır borç stokuna eşit ya da ondan fazla olmasını, yani hükümetin borçları ödeyebileceğini garantiler. Açık kriterinin Antlaşmaya sokulması Merkez Bankası'nın işlevsel özerkliği için gereklidir. Bu olmazsa Merkez Bankası, hatta siyasal özerkliği olsa ve fiyat istikrarı görevini üstlenmiş bulunsa bile, fiyat düzeyini denetleyemez (TÜSİAD,1998;43).

3.2. İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi

Aşırı açık düzenlemeleri ile İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi, bütçe disiplini sorununa AB'nin sağlam bir yanıtıdır. Aşırı açık düzenlemeleri, üye ülkelerin aşırı açıklardan nasıl kaçınacaklarını gösterir ve ülkelerin bütçe durumlarının değerlendirilmesine temel oluşturan iki ölçüt koyar: biri açık, diğeri borç için olan bu ölçütler, sırasıyla %3'ü ve %60'ıdır. Genel düzenlemelerin nasıl yürürlüğe konulacağı İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi'nde gösterilmiştir(Engwerda vd, 2002, 452).

1997 Temmuz'unda kabul edilen Sözleşme, %3'lük açık tavanına zor ekonomik koşullar altında bile uyulabilmesi için, hükümet bütçelerinin orta vadede dengeye yakın olması ya da fazla vermesi gerektiğini belirtmektedir. Mali disipline uyma taahhüdünün inandırıcılığını güçlendirmek için, %3'lük eşik aşılmadan önce bütçe denetlemeleri artırılır. Ayrıca, Aşırı Açık Düzenlemeleri'nin çeşitli aşamalarında süre sınırları saptanmıştır. Sözleşme, sürekli açığa sahip Parasal Birlik üyelerine uygulanacak yaptırımların türünü ve ölçeğini belirtmiştir. Sözleşme, üye ülkelerde orta vadeli bütçe amaçlarını belirlerken belli bir esneklik tanımaktadır. Bu durum borcu görece az olan para birliği üyelerinin, borcun sürdürülebilirliği konusunu daha güçlü olarak vurgulamalarını getirebilir. Dolayısıyla bu ülkeler, ulusal orta vadeli hedeflerini seçerken, olası mali istikrarsızlık riskini azaltmak için, ilke olarak, borç arttıkça daha küçük açıkları yeğlemektedirler.

Bunun tersine borcu yüksek ülkeler, borç stoku arttıkça çok sıkı olmayan bütçe düzenlemelerini üstün bulabilirler. İlk olarak, faiz yükünün bir bölümü, borcun enflasyonca aşındırılmış reel değer kaybını telafi ettiğine göre, nominal bütçe açığının aynı düzeyleri, borç stoku arttıkça daha düşük reel açık düzeylerine karşılık gelecektir. İkinci olarak, belli bir bütçe denge düzeyiyle uyumlu olan faiz dışı fazla, borç stokuna bağlıdır. Sonuçta, borcu yüksek olan ülkelerin düşük açık ya da yüksek fazlalık hedefleri o ülkeleri siyasal bakımdan gerçekleştirilebilir faiz dışı fazla düzeylerinin ötesine geçmeye zorlayarak yıkıcı sonuçlar doğurabilir. Sözleşme, Parasal Birlik üyelerinin %3'lük bütçe açığını aşmaması için, ülkeleri bütçe dengesine yakın bir noktaya yada fazlaya doğru ilerlemekle yükümlü tutmaktadır. AB ülkelerinin ciddi durgunluk dönemlerindeki bütçe politikaları incelemesi göstermiştir ki, %3'lük bir manevra alanı aşırı açık durumuna düşmeden çoğu ekonomik güçlük dönemini aşmaya yetmektedir. Dolayısıyla bir kez bütçe dengesi sağlandığında, mali politika genellikle etkin istikrar önlemlerinin parasal birlik içinde uygulanabilmesi için yeterli bir esnekliğe kavuşabilmektedir (Gobbin-Aarle, 2001;289).

İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi, açıklara karşı bir sigorta işlevi görerek, bütçe konsolidasyonunun direncini pekiştirmektedir. Düşük olarak beklenen vergi yükü, tüketim üzerinde olumlu bir etki yaratacağından mali kısıtlamaların doğrudan talep üzerindeki etkisini karşılayabilecektir. Mali araçların Parasal Birlik ile çok çeşitleneceği beklentisi, nakit sıkıntılarını azaltacak ve sürekli gelirdeki artışın cari tüketim üzerindeki etkisini gerçekleştirmesine izin verecektir. Buna ek olarak, bütçe ve parasal politikalar arasındaki çelişki riskinin azalmasından doğan istikrarlı mali ortam, özel yatırımları arttıracaktır.

4. Kamu Borçlanması Konusundaki Düzenlemeler

4.1. Genel Değerlendirme

Parasal Birliğin başarısı ve sürdürülebilirliği konusunda en ciddi şüpheler, merkezi hükümetlerin aşırı borçlanmaya giderek mali istikrarsızlık yaratabilme durumlarıdır. Hükümetlerin borç sorunları iki farklı türde ortaya çıkabilir. Birinci durum borçların sürdürülemez bir nitelik arz etmesi hali, diğeri ise kamu borçlarının yüksek fakat sürdürülebilir bir düzeyde olmasıdır. Bu iki sorun, katılımcı ülkeler arasında farklı endişelere yol açmaktadır. Birliğe katılan ülkelere birinin borç krizine girmesi durumunda, güçlü ekonomiye sahip bir ülkenin parasal yardım sağlama veya borç verme yükümlülüğünü üzerine alma gibi bir yardımda bulunması

konusunda Birlik içerisinde bir baskı mekanizması oluşabilecektir. Borç stokunun sürdürülebilir ancak yüksek düzeyde olması durumunda sözü edilen türde bir mali yardımda bulunma ihtiyacı ortaya çıkmayabilecektir(Gobbin-Aarle, 2001; 292-93). Bunun aksine, bazı ülkelerin yaptığı aşırı borçlanma, Euro cinsinden borçlanma maliyetini yükseltebilecek ve tüm ülkeler aleyhine birtakım ekonomik neticeler doğurabilecektir(Ata-Silahşör,1999;40). Bu endişeler, İstikrar ve Büyüme Sözleşmesinin kabul edilmesinde ve zor durumda bulunan hükümetlere yardımda bulunmama maddesinin Maastricht Antlaşmasının taslağına dahil edilmesinde etkili olmuştur.

4.2. Yapılan Düzenlemeler

Merkez bankalarının kamu sektörüne kredi açması ve finansal kurumlara başvurmasında ayrıcalık tanınması, parasal istikrarın sağlanması için yapılacak uyum çalışmalarıyla bağdaşmayacağı için, Parasal Birliğin ikinci aşamasından itibaren bu tür uygulamalar yasaklanmıştır. Dolayısıyla, Maastricht Andlaşması'nın 109/e maddesi gereğince, 1 Ocak 1994 tarihi itibarıyla, üye ülkelerin merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası tarafından, birlik kurum ve organları ile üye ülkelerin kamu otoritelerine kredi verilmesini ve yine birlik kurum ve organları ile üye ülke kamu otoritelerinin mali kurumlara başvurmasında ayrıcalık tanıyan hükümlerin kaldırılmasını öngören Andlaşmanın 104 ve 104/a maddeleri uygulanmaya başlanmıştır(TBB, 1997:2.).

Merkez bankası ile kamu sektörü arasındaki ilişkiyi düzenleyen söz konusu Andlaşma maddeleri şöyledir:

Madde 104; *"Avrupa Merkez Bankası ve bundan sonra 'milli merkez bankaları' olarak adlandırılacak olan üye ülke merkez bankaları, Topluluk kurumları ya da organlarına, merkezi idarelere, bölgesel ya da mahalli otoritelere, diğer kamu otoritelerine, üye devletlerin diğer kamu kurum ve işletmelerine, teminat ya da herhangi bir tür kredi vermekten men edilmiştir. Avrupa Merkez Bankası'nın ya da milli merkez bankalarının yukarıda sıralanan mercilerin borç unsurlarını doğrudan üstlenmeleri de yasaktır".*

Madde 104a(1); *"İhtiyat temelinde mütalaalara dayanmaksızın, Topluluk kurumlarına ya da örgütlerine, merkezi idarelere, bölgesel ya da mahalli otoritelere, diğer kamu otoritelerine ya da üye devletlerin diğer kamu kurum ve işletmelerine, mali kurumlara başvurmasında ayrıcalık tanıyan bütün önlemler yasaklanmıştır".*

Antlaşmanın, merkez bankası ve kamu sektörü arasındaki ilişkiyi düzenleyen 104. maddesi ile Avrupa Merkez Bankası ve milli merkez bankaları aracılığıyla doğrudan doğruya kamu sektörüne herhangi bir tür finansman sağlama olasılığı tamamen ortadan kaldırılmıştır. Çünkü kamu sektörüne finansman kolaylığı sağlanması, Avrupa Merkez Bankası Sistemi'nin asıl hedefi olan fiyat istikrarına ulaşılmasında, sistemin gücünü zayıflatacak bir unsur olarak görülmüştür.

Merkez Bankasının kamu kesimini finanse etmesi değişik şekillerde olabilir: Hükümetin merkez bankasından avans imkanı, diğer "üstü kapalı" kredilendirme yöntemleri, birincil ya da ikincil piyasadan kamu borçlanma enstrümanlarının Merkez Bankası tarafından satın alınması gibi örnekler akla gelmektedir. Kamu borçlanmasının merkez bankası portföyündeki ağırlığı, Topluluktaki bazı üye ülkelerde ciddi boyutlara ulaşmaktadır. Topluluk genelindeki kamu borçlanma kağıtlarının ortalama yüzde 4.5'lik bölümü merkez bankaları tarafından tutulurken, finansal sektör yüzde

40'lık bölümü taşımaktadır. (1999'deki rakamlar; yüzde 4.5 merkez bankaları, yüzde 38.7 finansal sektör, yüzde 4.8 finansal olmayan sektör ve yüzde 15 yabancılar şeklinde gerçekleşmiştir)(ECB,2001;29). Antlaşmanın 104. maddesine göre; hükümet, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hukukuna tabii diğer organlar ve kamunun yönetimindeki işletmeler ile Avrupa merkez bankası veya ulusal merkez bankaları arasındaki avans. ya da diğer şekillerdeki kredi ilişkisi yasaklanmıştır. Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının herhangi bir kamu borçlanma enstrümanını doğrudan satın alması da aynı madde ile yasaklanmaktadır. Madde 104, Merkez Banka'larının kamu harcamalarını büyük miktarlarda ve uzun vadeli finanse etmesini yasaklamakla kalmayıp, bütçe uygulaması sırasında karşılaşılabilecek likidite sorunları ile ilgili de kısıtlamalar getirmektedir. Öte yandan, her ne kadar 104. madde merkez bankasının ikinci el piyasadan kamu borçlanma enstrümanlarını alabilmesini serbest bırakıyorsa da, bu imkan kamu kesimi harcamalarının Merkez Bankası tarafından finanse edilmesini yasaklayan hükmü bozacak şekilde kullanılamaz.

Antlaşmanın 104a(1) maddesine göre pek az istisna dışında; topluluk kurum ya da organlarına, merkezi hükümetlere, bölgesel, yerel ya da diğer kamu otoritelere, kamu hukuna tabii diğer organlara ya da kamu işletmelerine finansal kurumlarla ayrıcalıklı ilişki imkanı veren ve "basiretsiz" bir şekilde gerçekleştirilen her türlü düzenleme yasaklanmaktadır. Ayrıcalıklı ilişki sağlanmasında sözü edilen "basiretli davranış", (finansal kurumların makul-kabul edilebilir bir ilişki içinde olup olmadığı), finansal sistemin bir bütün olarak güçlülüğü ve müşterilerin haklarının korunması gibi hususlara işaret etmektedir. Munzam karşılıkların istenmedik şekilde caydırıcı olmasını önlemek için Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları kamu sektörünün dışında sayılarak bankaların bu kurumlarda hesap açabilmeleri sağlanmıştır. Sahibi kamu olan kredi kurumları, merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası ile ilişkilerinde özel kredi kurumlarının tabii olduğu hükümlere tabii olacaklardır. Bu düzenlemenin amacı; kamu kesiminin borçlanmada karşı karşıya olduğu kısıtların özel sektörün borçlanma da karşılaştığı kısıtlarla aynı olmasını sağlamaktır. Kamu açıklarının finansmanında merkez bankası kaynaklarının kullanılmasını yasaklayan ve kamu kesiminin finansal kurumlarla ayrıcalıklı bir ilişkiye girmesini engelleyen bu madde ile kamu otoritesinin, prensip olarak sınırsız olan, merkez bankası ve finans kesiminden sağlayabileceği finansman imkanını kötüye kullanması engellenmektedir.

Kamu açıklarının finansmanında piyasa mekanizmasının rolünü artırmanın, bütçe disiplininin sağlanmasına ve aşırı kamu açıklarının azaltılmasına katkıda bulunması desteklenmektedir. Buradaki beklenti, borçlanma maliyetinin artması korkusuyla kamu otoritesinin harcamalarını tekrar gözden geçirerek açıkları azaltacak yönde adımlar atması yönündedir. Bu tür bir mekanizmanın yüksek borç stokuna sahip ülkelere, faizlerdeki küçük artışların borç servisini artırması nedeniyle ciddi bir kısıt getireceği anlaşılmaktadır. Antlaşmanın 104b(1) maddesine göre topluluk ya da üye ülkeler; merkezi hükümetlerin, bölgesel, yerel, ya da diğer kamu otoritelerinin, kamu hukuna tabii diğer organların veya bir bankanın üye ülkenin kamu işletmelerinin üstlendiği yükümlülüklerden sorumlu değildir. Belli bir projenin birlikte yürütülmesi durumunda karşılıklı verilen garantiler bu maddenin kapsamı dışında tutulmuştur(TÜSİAD, 1997;70-71).

5. Avrupa Birliği'nde Kamu Borçları ve Bütçe ile İlgili Göstergeler

AB ülkelerinde kamu borçları parasal birliğin işleyişi açısından önemli bir göstergedir. Farklı ekonomik yapılarla sahip olsalar da ülkelerin AB ekonomik kriterlerine uymaları gerekmektedir. Buna rağmen ülkelerin kamu borçları gibi göstergeleri farklılık arz etmektedir. Gayri safi yurtiçi hasılaya oranla genel kamu borçlarına bakıldığında bunda 2001 yılı için Euro ülkelerinin ortalamasının % 67,4, en düşük oranın %5,3 ile Luksemburg'da, en yüksekinin %105,7 ile İtalya'da olduğu görülmektedir. (Tablo 1)

Tablo 1: Genel Kamu Konsolide Edilmiş Gayrisafi* Borçları (GSYİH %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belçika	130,5	125,3	119,3	116,4	110,8	104,4
Almanya	59,8	60,9	60,7	61,1	60,3	58,7
Yunanistan	111,3	108,3	105,5	104,6	103,9	99,9
İspanya	68,1	66,7	64,7	63,4	60,7	58,1
Fransa	57,1	59,3	59,7	58,8	58,0	56,9
İrlanda	74,3	65,1	55,0	50,1	38,9	33,1
İtalya	122,1	120,1	116,2	114,5	110,3	105,7
Lüksemburg	6,2	6,0	6,4	6,0	5,3	5,1
Hollanda	75,2	70,0	66,8	63,2	56,2	51,9
Avusturya	69,2	64,7	63,9	64,7	62,9	61,6
Portekiz	62,8	59,1	55,3	55,0	54,1	53,0
Finlandiya	57,1	54,1	48,8	46,9	44,0	41,7
Euro Alanı	75,0	74,9	73,3	72,3	69,9	67,4
Danimarka	65,1	61,2	55,6	52,0	46,3	42,4
İsveç	76,0	73,0	71,8	65,2	55,6	53,5
İngiltere	52,7	51,1	48,1	45,7	42,9	38,3
EU 15	72,3	71,2	69,2	67,6	64,6	61,9

Kaynak: European Commission, European Economy-Public Finance in EMU, No:3, 2001, ss.306-307

* Toplam kamu sektörü borçlarını ifade etmektedir.

Tablo 2: Kamu Borç Seviyesinde Değişmeler (GSYİH %)

Euro Alanı	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.Net Borçlanma	4,2	2,6	2,1	1,2	-0,4	0,7
2.Faiz Ödemeleri	5,6	5,1	4,7	4,2	4,0	3,8
3. Faiz Oranı	-	6,9	6,5	6,0	5,9	5,8
Borç Seviyesi	75,0	74,9	73,3	72,3	69,9	67,4
AB 15						
1.Net Borçlanma	4,2	2,4	1,5	0,6	-1,2	0,2
2.Faiz Ödemeleri	5,5	5,0	4,6	4,1	3,9	3,6
3. Faiz Oranı	-	7,2	6,8	6,2	6,1	5,8
Borç Seviyesi	72,3	71,2	69,2	67,6	64,6	61,8

Kaynak: European Commission, European Economy-Public Finance in EMU, No:3, 2001, ss.256-257

Tablolardan da görüleceği üzere parasal ve mali disiplin zaman içerisinde etkisini göstermiştir. Tablo 2'den de görüleceği üzere 1990'ların başında toplam

borç stokunun GSMH'ya oranı % 72 ler seviyesinde iken bu oranın 2001 yılı sonu itibariyle % 61 seviyesine düştüğü görülmektedir. Ancak nispi olarak kamu borçlanmasının düşmüş olmasına rağmen, toplam rakam olarak oldukça ciddi boyutlara ulaştığının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Genel eğilim olarak bakıldığında, genel kamu borçlanmasında 1990-1996 arası net bir yükseliş görülmüş, 1996-2001 döneminde ise azalmaya başlayarak 1994 seviyelerine düşmüştür. Tablo 2'de de görüleceği üzere ortalama borç seviyesinin 2000 ve 2001 seviyelerinin toplam olarak maastricht kriterlerine çok yaklaştığı görülmektedir. Öte yandan toplam borçlanma miktarının da bu yıllarda ciddi bir düşme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Ancak burada dikkat çekilecek önemli bir husus para birliğine dahil olan ülkelerin borç yükünün daha yüksek seviyede olduğu, para birliğine katılmayan ülkeleri toplama dahil ettiğimizde bu oranın düştüğü görülmektedir.

Tablo 3: Genel Kamu Harcamaları ve Kaynakları (1995-2001) (GSYİH %)

AB-15	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Üretim ve İthalattan alınan Vergiler	12,7	12,9	13,1	13,6	14,0	13,8	13,7
2. Gelir ve Servetten alınan Vergiler	12,5	13,0	13,2	13,7	14,0	14,3	13,8
3. Sosyal Yardımlar	15,7	15,9	15,6	14,7	14,6	14,5	14,3
4. Diğer Kaynaklar	3,9	3,9	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2
5. Toplam Cari Kaynaklar	44,8	45,6	45,6	45,5	46,0	45,8	45,0
6. Kamu Tüketim Harcamaları	20,7	20,7	20,3	20,0	19,9	19,8	
7. Personel Ödemeleri	11,1	11,1	10,9	10,5	10,4	10,3	10,2
8. Sosyal Transferler	17,2	17,4	17,2	16,7	16,5	16,2	16,0
9. Faiz Ödemeleri	5,4	5,5	5,0	4,6	4,1	3,9	3,6
10. Sübvansiyonlar	1,6	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
11. Diğer Harcamalar	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
12. Toplam Cari Harcamalar	46,3	46,9	47,0	46,8	47,2	47,0	46,3
13. Alınan Sermaye transferleri	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	--	
14. Toplam Kaynaklar	46,3	46,9	47,0	46,8	47,2	47,0	46,3
15. Gayrisafi Sabit Sermaye Birikimi	2,6	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3
16. Diğer Sermaye Harcamaları	1,6	1,1	1,0	1,2	1,3	-0,1	1,0
17. Toplam Harcamalar	51,4	51,1	49,4	48,4	47,9	45,8	46,5
18. Vergi Yükü	41,8	42,5	42,6	42,7	43,2	43,1	42,4
19. Net açık (-) veya net fazla (+)	-5,2	-4,2	-2,4	-1,5	-0,6	1,2	-0,2

Kaynak: European Commission, European Economy-Public Finance in EMU, No:3, 2001, ss.238-239

Diğer bir gösterge olan konsolide edilmiş genel hükümet harcamaları ve gelirlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlarına bakıldığında hükümet harcamalarının açık şekilde gelirden yukarıda seyrettiği görülmektedir. Ancak 1990-1996 arası artan bu harcamalar sonraki dönemde azalmaya başlayarak en yüksek noktası olan

%52'den düşük noktası olan %47 seviyesine düşmüştür. Bu noktada gelirin ve harcamaların seviyesinin 2000 döneminde çakıştığı görülmektedir. Bunda harcamaların düşürülmesi yanında, gelirin %47'ye çıkarılmasının da payı vardır. Bu çakışma sağlanırken vergi yükünde büyük bir artış olmamış, vergi yükü değerlendirmelerine bakıldığında %40 seviyelerinde kalmıştır. AB ülkelerinin gayri safi yurtiçi hasılaya oranla kamu fazlası/açığı göstergelerine bakıldığında ülkelerarası farklılıkların büyük olmadığı görülmektedir. Dikkat çekici nokta, burada hem Euro ülkeleri ortalamasında hem de geleneksel olarak AB'nin görece kötü olan Yunanistan, İspanya, İtalya gibi ülkelerin performanslarında önemli bir iyileşme yaşanmış olmasıdır. En son değerler -2,0 ile 3 arasında değişmektedir. Bu durum AB ortalamasında önemli bir düşüşü göstermektedir.

Tablo 4: Kamunun harcama, gelir ve bütçe dengelerinin yapısal dengesi (GSYİH %)

Euro Alanı	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam Kaynaklar	46,6	47,4	47,7	47,2	47,8	47,4	46,6
Toplam Kullanımlar	51,6	51,6	50,3	49,4	49,0	48,1	47,3
Net Açık veya Fazla	-5,0	-4,2	-2,6	-2,1	-1,2	0,4	-0,7
Toplam Kaynaklar	46,3	46,9	47,0	46,8	47,2	47,0	46,3
AB-15							
Toplam Kullanımlar	51,4	51,1	49,4	48,4	47,9	45,8	46,5
Net Açık veya Fazla	-5,2	-4,2	-2,4	-1,5	-0,6	1,2	-0,2

Kaynak: European Commission, *European Economy-Public Finance in EMU*, No:3, 2001, ss.274-275

Tablo 5: Kamunun Net Açık veya Fazlasının Yapısal Dengesi (GSYİH%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belçika	-3,9	-2,7	-1,4	-0,3	-0,1	-0,2	0,2
Almanya	-3,7	-3,1	-2,1	-1,5	-0,7	-0,8	-1,6
Yunanistan	-9,5	-7,1	-4,3	-2,7	-1,4	-0,8	-0,3
İspanya	-5,9	-4,0	-2,6	-2,4	-1,3	-0,8	-0,2
Fransa	-5,1	-3,3	-2,2	-2,2	-1,3	-1,3	-1,2
İrlanda	-1,1	0,8	0,7	1,9	1,4	3,1	2,8
İtalya	-7,5	-6,7	-2,4	-2,5	-1,2	-1,3	-1,3
Lüksemburg	3,3	4,3	4,5	4,6	5,2	4,3	3,2
Hollanda	-3,2	-0,8	-0,5	-0,6	0,7	0,7	0,7
Avusturya	-5,1	-3,7	-1,2	-2,0	-1,9	-1,5	-0,7
Portekiz	-3,9	-3,6	2,5	-2,5	-2,2	-2,0	-1,7
Finlandiya	-0,4	-0,6	-0,9	0,8	1,2	5,1	3,9
Euro Alanı	-4,8	-3,7	-2,0	-1,8	-0,9	0,7	0,9
Danimarka	-2,2	-1,0	-0,1	0,5	2,8	1,8	2,6
İsveç	-7,2	-1,9	-0,1	2,6	1,6	3,3	3,4
İngiltere	-5,5	-4,1	-2,2	0,3	1,3	1,8	0,9
EU-15	-4,9	-3,7	-2,0	-1,3	-0,4	0,1	0,4

Kaynak: European Commission, *European Economy-Public Finance in EMU*, No:3, 2001, ss.312-313

Tablo 6:Faiz Dışı Bütçe Net Açık(-) veya Fazla(+) (GSYİH %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belçika	5,0	5,1	6,1	6,7	6,5	7,0	7,2
Almanya	0,2	0,3	0,9	1,5	2,1	4,8	1,4
Yunanistan	1,0	2,8	3,6	4,7	5,7	6,4	6,7
İspanya	-1,4	0,4	1,6	1,7	2,4	3,0	3,3
Fransa	-1,8	-0,1	0,7	0,9	1,8	2,0	2,6
İrlanda	3,2	4,4	5,0	5,5	4,6	6,6	5,7
İtalya	3,9	4,4	6,7	5,2	5,0	6,1	4,8
Lüksemburg	3,6	2,9	4,0	3,6	5,0	5,6	4,3
Hollanda	1,7	3,8	4,1	4,2	5,4	6,0	4,1
Avusturya	-0,8	0,4	2,2	1,5	1,5	2,4	2,9
Portekiz	1,7	1,4	1,6	1,2	1,1	1,8	1,6
Finlandiya	0,3	1,1	2,8	4,9	4,9	9,5	8,0
Euro-Alan	0,5	1,4	2,5	2,6	3,0	4,4	3,1
Danimarka	4,2	5,1	6,1	6,4	7,7	6,6	6,9
İsveç	-0,8	3,7	4,9	7,8	6,7	8,3	7,4
İngiltere	-2,1	-0,7	1,7	4,0	4,2	7,0	3,3
EU-15	0,2	1,3	2,5	3,1	3,5	4,1	3,4

Kaynak:European Commission, *European Economy-Public Finance in EMU*, No:3, 2001, ss.304-305

AB'nin kamu kesimine yönelik bu göstergelerine bakıldığında bir bütün olarak AB ekonomisinin performansını büyük ölçüde geliştirdiği görülmektedir. Birliğin zayıf ve güçlü ekonomiye sahip ülkeler arasında bazı farklar ve AB'nin hedeflediği ekonomik kriterlere uyum hızı farklılığı mevcut olsa da gelişme görülmektedir. Yunanistan bu konuda çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Önceki yıllarda kamu borçlanması ve diğer kriterler açısından birliğin gerisinde kalan bu ülke büyük bir gelişme göstererek uyumu yakalamıştır.

6.Euro'nun Mali Piyasalar Üzerindeki Yansımaları

Avrupa Para Birliği'nin başarısı için getirilen mali kurallar, çeşitli şekillerde uluslararası finans piyasalarını etkilemektedir(Persson-Tabellini, 1996; 115). Ancak bu etkinin nasıl olacağı ise nakdi olarak kullanıma giren Euro'nun yaratacağı güce ve yansımalarına bağlı olarak değişebilecektir. Bu konuda net olarak bir söylem geliştirmek şu an için mümkün gözükmemektedir. Mali piyasalarda borçlanma aşığıdaki şekilde gelişmiştir.

Tablo 7: Euro Alanında Euro Cinsinden Kısa Dönem Borç Kağıtlarının Miktarları (Milyar EURO ve %GSYİH)

	1990	1995	1998	1999	2000
<i>Toplam</i>	469.3 [10.7]	606.1 [11.4]	532.7 [9.1]	585.5 [9.6]	579.0 [9.0]
<i>Parasal Mali Kuruluşlar</i>	99.6 [2.3]	167.7 [3.2]	165.0 [2.8]	249.3 [4.1]	244.0 [3.8]
<i>Parasal Mali Olmayan Kuruluşlar</i>	4.2 [0.1]	9.6 [0.2]	8.9 [0.2]	6.0 [0.1]	4.5 [0.1]
<i>Mali Olmayan Kuruluşlar</i>	44.4 [1.0]	33.7 [0.6]	46.3 [0.8]	66.8 [1.1]	87.0 [1.4]
<i>Kamu Sektörü</i>	321.1 [7.3]	395.0 [7.4]	312.5 [5.3]	263.3 [4.3]	244.3 [3.8]

Kaynak: ECB, The Monetary Policy of The ECB, Frankfurt:2001,s.28

Tablo 8: Euro Alanında Euro Cinsinden Uzun Dönem Borç Kağıtlarının Miktarları (Milyar EURO ve %GSYİH)

	1990	1995	1998	1999	2000
<i>Toplam</i>	2,303.7 [52.4]	4,127.7 [77.7]	5,093.3 [86.8]	5,536.6 [90.5]	5,897.1 [91.7]
<i>Parasal Mali Kuruluşlar</i>	960.7 [21.8]	1,467.1 [27.6]	1,849.6 [31.5]	2,014.4 [32.9]	2,175.7 [33.8]
<i>Parasal Mali olmayan Kuruluşlar</i>	52.8 [1.2]	83.2 [1.6]	122.6 [2.1]	194.8 [3.2]	251.3 [3.9]
<i>Mali Olmayan Kuruluşlar</i>	151.5 [3.4]	223.7 [4.2]	225.1 [3.8]	252.0 [4.1]	287.6 [4.5]
<i>Kamu Sektörü</i>	1,138.7 [25.9]	2,353.6 [44.3]	2,896.1 [49.3]	3,075.8 [50.3]	3,182.4 [49.5]

Kaynak: ECB, The Monetary Policy of The ECB, Frankfurt:2001,s.28

Yukarıda kamu borçlanması bölümünde belirlenen endişelere bağlı olarak mali piyasalarda belirgin etki söz konusudur. Özellikle bazı üye ülkelerin yüksek fakat sürdürülebilir bir borç stokuna sahip olmaları önemli sorunların oluşmasına yol açabilecektir. Sermaye piyasalarındaki artan fon talebi, sadece belli bir ülkede iç faiz oranlarını yukarı çekmekten ziyade, Avrupa piyasalarındaki faiz oranlarını yukarıya çekebilir. Bu nedenle tek para birimi ile hükümetler bir bakıma diğerlerinin aleyhine borçlanma yapacaklardır. Borçlanmanın artmasıyla birlikte, Avrupa'da reel faizler artma eğilimine girebilir. Bu durum yatırım ve uzun dönem büyüme potansiyellerini azaltıcı bir etkide bulunabilir. Bununla birlikte, Avrupa ülkelerinin toplam borçlanması ele alındığında tek bir ülkenin yapacağı borçlanmanın reel faizleri ciddi boyutta etkileyebilecek düzeyde büyük olmayacağı beklenmektedir. Hükümetler tek para birimi ile borçlanarak biriken borcun yükünü enflasyonun artması ile azaltacaklarının bilincindedirler(Mckibbin, 2001; 796-804). Bunun yanında mali piyasalarda etki açısından göstergelere bakıldığında kamu sektörünün Birlik içerisinde düşen faiz oranlarına bağlı olarak uzun dönemli borçlanmaya dayanan Euro cinsin-

den kağıtlarında önemli artışlar olmuştur(ECB, 2001, 29) Son üç yıllık gelişmeler göstermektedir ki, Euro piyasalarda faiz oranları ABD sermaye ve para piyasalarından oluşan faiz oranlarından yüksek seyretmektedir(ECB, 2003; 35*). Bununla birlikte Euro'ya geçişle birlikte Euro paritesinin düşük kalması nedeniyle borçlanma miktarlarındaki artışın zaman içerisinde euronun değerinin artmasına paralel bir biçimde borçlanma eğilimini de arttırdığı görülmektedir(ECB, 2003, 16-17). Borçlanma eğilimindeki azalmanın euro alanına dahil ülkelerin genel kamu dengesi açıklarındaki genel olarak bir düşme görülse bile, AB'nin lokomotifi durumundaki ülkelerden Almanya ve Fransa'da açıkların büyümekte olduğu görülmektedir.

7. AB'ndeki Gelişmeler Doğrultusunda Türkiye'de Mali Kuralların Başarısı İçin Gerekli Unsurlar

Türkiye'nin konvertibiliteye geçtiği 1989 yılından bu yana mali piyasaların uluslararası piyasalardan borçlanması ve yabancı fonların Türk Sermaye Piyasasından kağıtlar alabilmesinin yolu açılmıştır. Döviz kontrolünün serbestleştirilmesi yurtdışındaki fonların ülkeye girişini hızlandırmıştır. 1980'lerden itibaren nispi olarak vergi yükünün aşağı çekilmesi ve kamu harcamalarının frenlenememesi bütçe açıklarını artıran en önemli sebepler olmuştur. 1990'lara kadar ekonominin sürekli büyümesi iç ve dış borçlanmayı bir sorun olmaktan çıkarmış ve Türkiye IMF güdümünden çıkmıştır. Ancak 1990'lardan itibaren büyüme hızında yaşanan dalgalanmalar döviz kurlarının enflasyonun gerisinde kalması yurtiçi tüketimi arttırmış ve borçlanma hızı artmıştır. Bu süreçte yaşanan 1994 krizi ve ardından istikrar tedbirleri yapısal sorunların aşılmasında başarı sağlayamamış ve ekonomi tekrar 1999 yılından itibaren ikinci bir kriz sürecine girmiştir. Bu süreç iç ve dış borçlanmanın hızlandığı kamu maliyesinde sürdürülebilirlik koşullarının ortadan kalktığı bir süreç olmuştur. Türkiye'de bunlar yaşanırken AB'nde Maastricht süreci ile başlayan yeniden yapılanma süreci 1999'ta tamamlanma sürecine girmiştir. Helsinki 2000 Zirvesi ile aday ülkeler arasına alınan Türkiye çok ciddi reform önerileri ile karşı karşıya kalmıştır. Nihayet yapılan 1999 seçimlerinin ardından kurulan hükümet ciddi bir uzlaşma örneği göstermiş olmasına rağmen 2000 yılı sonunda yaşanan Kasım Krizi ve 2001 Şubat Krizi'ni aşamamıştır. Makro ekonomik göstergeleri bir anda karışan Türkiye 1999'da başlayan İstikrar Programını 4. defa revize ederek çok ciddi yapısal reform sürecini 2002 yılında alınan kararlar ile tamamlamıştır. Ancak bu süreç kısa sürede ekonomide etkilerini göstermesi beklenmemektedir. Halihazırda bütçe açıkları ve borç yükü çok ciddi bir ekonomik sorun olarak devam etmektedir. Kamu maliyesi ve borçlanmada yaşanan sürdürülebilirlik sorununun aşılması AB sürecinin tamamlanmasına bağlı görünmektedir. Türk toplumu Cumhuriyet öncesi başlayan borçlanma sürecini yaklaşık 100 yıllık bir Düyun-u Umumiye İdaresi ile başlayan sürecini 1954'te ancak aşabilmiştir.

Yukarıda açıkladığımız düzenlemelerin başarısı beraberinde Tek Para olan Euro'nun da başarı ve gücünü ortaya çıkaracaktır. Ancak bu düzenlemeler açısından önem kazanan iki konu söz konusudur. Bunlardan birincisi Borç Yönetimi, diğeri ise Borç Yönetimi ile Para Politikasının Koordinasyonudur.

7.1. Borçların Sürdürülebilirliği ve Dinamik Bir Borç Yönetimi

Borç Yönetimi belli ekonomik hedefleri gerçekleştirmeye amacıyla borç miktarında ve bünyesinde değişiklikler yapılmasıdır. Bu bağlamda borç yönetimi, borç

alma işlemleri ile borcun hem faiz hem de anapara ödemelerinin takibinin yapılmasının yanı sıra, aynı zamanda maliye politikasının araçlarından biridir.

Devletin kamu sektörü borçlarını bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak kullanması şeklinde de tanımlanan borç yönetimi, sonuçları yönünden para politikasını desteklemek amacıyla da kullanılan bir yöntemdir. Borç yönetimi, borç miktarında ve borçların bileşiminde yani vade ve alacaklılar itibarıyla dağılımında ayarlama yapmak şeklinde gerçekleşir. Devlet borçları bir iktisat politikası aracı olarak da değerlendirildiğinde, bunların bütçe ile olan sıkı ilişkisi biraz gevşemektedir. Çünkü artık sadece bütçedeki gelir eksikliğinin kapatılması nedeniyle borçlanılmakta, bunun yanında, sırf ekonomiyi etkilemek ve yönlendirmek amacıyla da borç alınmaktadır(Eker-Meriç, 1999:32) .

Borç yönetimi dar ve klasik anlamda "borçların süresi geldiğinde ödenmesi" olarak tanımlanabilir. Kıta Avrupa'sında ve Fransa'da başlangıçta borç yönetim anlayışı, "borcun akdinden ödenmesine kadar geçen süre içinde sözleşmenin gerektirdiği her çeşit işlemlerin yerine getirilmesi ve sözleşme hükümlerinin değiştirilmesi" ile ilgili her türlü işlemleri kapsamaktadır. Bu tanım borç yönetiminin ekonomi politikası ile ilgili her türlü işlemleri kapsamaktadır. Bu anlayış Anglo- Amerikan anlayışıyla birlikte değişime uğramış ve gerek Kıta Avrupa'sı gerekse Fransa borç yönetimini ekonominin bir parçası olarak kabul etmişlerdir.

Bazı yazarlar ise bu konunun bir bilim olmaktan ziyade bir sanat olduğunu ileri sürmüşlerdir. IMF üyeliği yapan Henry C. Murphy, bu sanatın ilkelerini şöyle sıralamıştır(D.P.T,2001; 123-125):

- 1) *Ekonomiye en az zarar verip, en fazla faydayı sağlamalıdır.*
- 2) *Borç tahvilleri ellerinde bulunan şahısların ihtiyaçlarına uygun olmalıdır.*
- 3) *Devlet için asgari bir maliyet getirmelidir.*

Görüldüğü gibi borç yönetiminde getirilen ilkelere, ekonomik ve mali yönere ağırlık verilmektedir. Fakat, borç yönetiminde her iki ağırlıklı ilkeyi de içine alan ve devlet olma şartının da başına gelen borçlanmanın kanunlarla düzenlenmesi gereği ise, daha da öncelikli olarak önem verilmesi gereken bir ilke durumundadır. Kamuoyunun güvenini kazanmış iyi bir borç yönetimi, şu hedeflere ulaşmak amacıyla yapılandırılmalı, kanuni desteğe kavuşturulmalıdır;

- Hükümetin finansal pazarlara girişini sağlamak*
- Borçlanma maliyetini minimize etmek¹.*
- Hükümetin borçlanması sırasında pazar etkilerini minimize etmek*
- Borçlanma araçlarının çeşitliliğini sağlamak*
- Devlet kağıtlarının ikinci el piyasalarda etkin kullanımını sağlamak*
- Dengeli bir vade yapısı oluşturmak*
- Bono piyasalarının sağlıklı gelişimine destek vermek*
- Hane halkların tasarrufa teşvik etmek*

¹ Borçlanma maliyetinin düşürülmesinde dikkat edilmesi gereken unsurlar şunlardır;

- i) Her borçlanma sırasında piyasa koşulları çerçevesinde en iyi şartlarda borçlanmaya çalışılmalıdır.
- ii) Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının artışı ülkelerde maliyet unsuru çok önemli hale gelmiştir. Bu ülkelerde maliyetin yanında borçlanma türleri ve araçları da ciddi bir çeşitlenme göstermektedir.

•Para programı ve borçlanma programının koordinasyonunu sağlamak

Bütün bu hedefler çerçevesinde tespit edilen amaçları gerçekleştirebilmek açısından ayrı bir borç idaresinin kurulması gerekmektedir.

7.2. Borç Yönetimi ve Para Politikası Koordinasyonu

Borç yönetimi ve parasal politika yöneticilerinin hedef ve öncelikleri farklı olmasına rağmen, ortak amaçları da azımsanmayacak kadar çoktur. Borç yönetiminin sorumlu birim piyasa araçlarını kullanarak kamu açığının finansman maliyetini en aza indirmeye çalışırken, para politikalarından sorumlu olan birim para istikrarını korumayı amaçlamaktadır.

Borç Yönetimi ile para politikası arasındaki koordinasyonun derecesi ekonominin içinde bulunduğu finansal reform süreci aşamasına ve bütçe açığının yapısına bağlı olarak değişebilmektedir. Tablo 9 bu ilişkiyi açıkça göstermektedir.

Tablo 9: Koordinasyon İlişkisi

Mali Sektör Reform Süreci	Bütçe Açığının Yapısı	Koordinasyon Derecesi
Başlangıç Aşaması	Küçük, Devresel	Koordinasyon sorununa örgütsel yaklaşım
Başlangıç Aşaması	Kronik	Örgütsel Yaklaşım + Borç Yönetim Komitesi ile çok yakın koordinasyon
İkinci Aşama	Kronik	* Nakit akım ve likidite tahmini ile bilgilerin paylaşılma zorunluluğu ve sürekliliğinin sağlanması * Duyarlı Koordinasyon yapısı * Aynı piyasada borç yönetimi organı ile para politikası yöneticisinin birarada bulunması * Para Politikası yöneticisinden borç yönetimini destekleyici müdahaleler
	Küçük, Uzun Vadeli Borçlanma	Bağımsız Para Politikası Yönetim organı para piyasaları operasyonlarını yürütürken, Borç yönetiminin uzun vadeli borçlanması (Piyasaların farklılaşması sonucu daha kurumsal ve mekank bir koordinasyon)

Kaynak: Gelberi, Emil, 1996; 55.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere borçlanmaya ilişkin politikaların bağımsız bir merkez bankası tarafından yönlendirilen para politikası ile çok yakın bir ilişkisi olduğu görülmektedir. 1994 krizinden itibaren başlayan bağımsız Merkez Bankası para politikasını 2002 yılında çıkarılan borçlanma kanunu ile birlikte bağımsız bir borç yönetimine kavuşan Hazine'nin organize ve eşgüdüm içerisinde çalışması gerekmektedir. Bu borçların çevrilebilmesi, sürdürülmesi ve mali piyasaların uluslar arası piyasalara entegrasyonu açısından çok önemlidir.

SONUÇ

AB'de para birliği sürecinin 1970'li yılların başından itibaren yapılan çalışmalara dayandığı bilinmektedir. Para birliği konusunda yaşanan başarının diğer politikalarda sağlanması büyük önem taşımaktadır. Para birliği döviz kurları arasında ve paritelerde oluşan marjlarla ortaya çıkan maliyetlerin büyük ölçüde ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Zaman içerisinde yaşanan gelişmeler topluluğa üye olan ülkelerden 12 tanesinin para birliğine dahil olarak ekonomik birliği gerçekleştirdikleri söylenebilir. Bu süreçte yapılan zirvelerde ortaya çıkan görüşlerin ortak anlaşma haline gelmesi ve anlaşmaların ülkeler tarafından imzalanması sürecinin çok rahat gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. Özellikle Maastricht Antlaşması ile taahhüt altına giren ülkeler, topluluk fonlarından sağlanan desteklerle parasal ve mali disiplini sağlama konusunda başarı sağlasalar bile halen bu alanda tedirginliğin aşılamamış olduğu da görülmektedir. Nitekim 1993'te yürürlüğe girmesine rağmen ülkelerin parasal birliğe geçiş yılı olan 1999 yılı başına kadar 5-6 yıllık süre içerisinde mali performanslarını geliştirdikleri görülmektedir. Uluslararası rekabetin çok hızlı geliştiği ve sermaye hareketleri önündeki engellerin giderek ortadan kalktığı dünyada ekonomi politikalarının büyük ölçüde etkinliğinin zayıflamakta olduğu görülmektedir. Bölgesel bir hareket gibi görülen bu gelişmelerin yeni bir parasal alan yaratma yönündeki beklentilerinin başarısının tek başına ekonomik performansların artmasıyla bağlantılı olmadığı son dönemde yaşanan gelişmelerden görülmektedir. Öte yandan aşırı derecede disipline edilmiş piyasaların faiz düşüşü dolayısıyla yatırımları hızlandıracağı beklentisi, dünyada yaşanan gelişmelerden dolayı gerçekleşmemektedir. Yakınlaşma kriterleri ve sonrasında yapılan düzenlemelerin topluluk içerisinde harmonizasyonun gerçekleşmesi açısından önem taşıdığı bilinmektedir. Ancak ortak pazar içerisinde ticaretin geliştirilmesinin globalleşen dünyada yeter şart olmadığı görülmektedir. Zenginler kulübü görünümünde olan Avrupa'nın giderek yaşanan nüfusu dolayısıyla çok ciddi demografik sorunlarının bulunmasının yanında, artan sosyal güvenlik açıklarının da ciddi bir sorun oluşturduğu görülmektedir. Tek başına Merkez Bankası bağımsızlığının oluşturulması ve para politikalarının uyumlaştırılmasına yönelik çabalar yeterli olmamaktadır. Özellikle maliye politikasına ilişkin düzenlemeler halen ulusal hükümetlerin yetkisindedir. Hükümetlerin maliye politikasına ilişkin sıkı politikaları halkın ciddi tepkiler göstermesine yol açmaktadır. Hükümetlerin kamu harcamalarını kontrol etmeye ve düşürmeye yönelik çabaları çok fazla mümkün olmasa da yine de bir azalma eğilimi görülmektedir. Global bir güç olarak güçlü bir para ile dünya ekonomisine yön verme arayışı bütün bu düzenlemelerin sonuçlarına bağlıdır. Euro giderek güçlenen bir para görünümünde olmasına ve hatta dolar karşısında daha değerli para olmasına rağmen fonlar euroya doğru tam olarak kaymamaktadır. Bu yöndeki gelişmeler zaman içerisinde daha net bir biçimde ortaya çıkacaktır.

Uluslar arası ticaretinin %60'ına yakın bir kısmını AB ile yapan Türkiye'nin bu gelişmeleri çok ciddi bir biçimde takip etmesi gerekmektedir. Dışa açılma sürecinin büyük ölçüde tamamlayan ve sermaye hareketleri önündeki engelleri kaldırarak dünya piyasalarına entegre olan Türkiye'nin öte yandan çok önemli bir kamu finansman sorununu bulunmaktadır. Hükümetlerin sadece bütçelere yönelik düzenlemeleri, hazinenin ciddi bir borç yönetim politikası ve Merkez Bankası'nın sıkı para politikası sürdürülebilir bir büyüme ve istikrar için yeterli olmamaktadır. Bugün dış borçların yanında, iç kamu borçlarının önemli bir kısmı dövizle ifade edilmekte,

hatta iç borçlanma senetlerinin önemli bir bölümü yabancıların elinde bulunmaktadır. Öte yandan dış borçlanma eğilimleri daha çok europiyasalarda yoğunlaşmaktadır.

Bütün bu gerçekler göz önünde tutulduğu taktirde hükümetlerin mali şeffaflığa çok büyük önem vermesi ve üretilen verileri manipüle etmemesi gerekmektedir. Bu çerçevede piyasaların sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi büyük ölçüde kurumların siyasi irade ile çatışmadan bağımsız bir şekilde çalışmalarını sürdürmesine bağlıdır. Türkiye artık son on yıldan beri uluslararası piyasalara mali araçlar ihraç eden bir ülkedir. Uluslararası sermayenin Türkiye'ye gelişi büyük ölçüde kurumların sağlıklı bir biçimde işlemesine bağlıdır. Kaynak girişinin hızlandığı dönemlerde iktisadi büyümenin de hızlandığı görülmektedir. Mevcut ekonomik büyüklüklerin belli bir sinerji içerisinde büyüme yönlenirilmesi ve uluslararası sermayenin de yapılan yatırımlara kanalize edilmesi gerekmektedir. Yaşanan tecrübeler göstermektedir ki toplumların huzuru ve refahı ancak istikrar içinde büyüme ile gerçekleşmektedir.

KAYNAKLAR

- AKTAN, Coşkun.C, Utku Utkulu, Selahattin Togay; *Nasıl Bir Para Sistemi*, İMKB Yayını, İstanbul, 1998.
- ATA, Defne, Serkan Silahşör, *Parasal Birlik, Avrupa Para Birliği ve Türkiye*, Ankara: Hazine Müsteşarlığı Yayını, 1999.
- CORSETTI G-N.Roubini; "Fiscal Deficits, Public Debt and Government Solvency: Evidence from OECD Countries", *Journal of the Japanese and International Economics*, 1991, No.5.
- Centre for Economic Policy Research, "Budgetary Consolidation in EMU", *Economic Paper*, No:148, ECFIN/209/01, Bonn,Germany, 2001.
- D.P.T., *Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara:2001.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; *Avrupa Birliği ve Türkiye*, DTM Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Ankara 1996.
- ENGWERDA, Jacop, C., et al; "Cooperative and non-cooperative fiscal stabilization policies in the EMU", *Journal of Economic Dynamics&Control*, No., 26, 2002.
- EKER, Eker, Metin Meriç, *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, İzmir:1999,
- European Commission, *European Economy-Public Finance in EMU*, No:3, 2001
- European Central Bank, *The Monetary Policy of the ECB*, Kaiserstrasse, Germany 2001.
- ECB, *Montly Bulletin*, January 2003.
- EICHENGREEN, Barry; "European Monetary Union", *Journal of Economic Literature*, Vol.31, September 1993.
- GELBERİ A. İ., Ferhat Emil, "Borç Yönetimi ve Para Politikalarının Koordinasyonu", *Hazine Dergisi*, Sayı.4, Ekim 1996.
- GOBBIN, Niko-Bas Van Aarle; "Fiscal adjustments and their effects during the transition to EMU", *Public Choice*, 109, 2001.

- HURCAN, Yasemin Gürsoy, *Mali Disiplinin Sağlanması Yapısal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Hazine Araştırma Yayınları, 1999.
- KARLUK, Rıdvan, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 5. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 1998.
- McKIBBIN, Warwick J-Tomas Bok, "The European Monetary Union: were there alteranitives to the ECB? A quantitaive evaluation", *Journal of Policy Modeling*, 23, 2001.
- PERSSON, Torsten-,Guido Tabellini; "Monetary Cohabitation in Europe", *The American Economic Review*, Vol.86, Issue 2, May 1996.
- PORTES, Richard, "Implementing EMU", *The American Economic Review*, Vol.86, Issue 2, May 1996.
- PRATI, Alessandro-Gary J.Chinasi; "European Monetary Union and International Capital Markets: Structural Implications and Risks", *IMF Working Paper*, IMF, 1997.
- SAKAL, Mustafa, *Anayasal Bütçe Reformunun Esasları*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000.
- SAKAL, Mustafa, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2001.
- TANZI, Vito-Ludger SCHUKNECHT; Reforming government: An overview of recent experience, *European Journal of Political Economy* Vol.13, 1997.
- T.B.B., *Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları*, Ankara:1997.
- TÜSİAD, *Avrupa Para Birliği'nde Ekonomik Politikalar ve Türkiye Üzerine Yansımaları*, İstanbul:1998.
- TÜSİAD, *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Üzerine Gözlemler ve Öneriler*, İstanbul: 1997.
- WAGNER, Richard E-Robert D. Tollison-Alvin Rabushka,John T. Noonan; *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and the Constitution*, Cato İnstitute, Washington D.C, 1982.