

Maastricht Antlaşması Yakınlaşma Kriterleri Çerçevesinde Bütçe Disiplini ve Türkiye ile İlgili Bir Karşılaştırma

Deniz Aytac
d-aytac@turk.net

Budgetary Discipline within the Frame of Convergence Criteria's of the Maastricht Treaty and Turkey Comparison

Abstract

It is known that Turkey has to achieve some financial conditions in addition to the conditions on political and economic area to be a full member to European Union (EU) for which Turkey has been trying for more than 40 years. The primary condition of fiscal policy is the budgetary discipline which was determined by the Maastricht Treaty. It needs some time to adopt the EU budget discipline that is based on to limit the public debt and budget deficit. On that point, Turkey is tried to be determined and be evaluated how much it achieves those conditions with compare to its current financial structure in terms of public debt, interest expenditure and budget deficit.

Key Words : Budgetary Discipline, Public Debt, Interest Expenditure
Budget Deficits, Convergence Criteria's.

JEL Classification Codes : H69, H63, H5, H62.

Özet

Türkiye'nin Ankara Antlaşması ile başlayan ve 40 yılı aşan Avrupa Birliği (AB) tam üyeliği hedefinde yerine getirilmesi gerekli siyasi ve ekonomik koşullar kadar mali koşulların olduğu da bilinmektedir. Bu mali koşulların başında ise Maastricht Antlaşması ile getirilen bütçe disiplini ile ilgili şartlar yer almaktadır. Özellikle kamu borçları ve bütçe açıklarının belli düzeylerde tutulması üzerine inşa edilen AB bütçe disiplinine uyum belli bir zaman sürecine ihtiyaç göstermektedir. Bu noktada Türkiye'nin içinde bulunduğu mali yapı itibari ile bu koşullara ne kadar yakın ya da uzak olduğu kamu borçları, faiz giderleri ve bütçe açıkları incelenerek tespit edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler : Bütçe Disiplini, Kamu Borçları, Faiz Giderleri, Bütçe Açıkları, Yakınlaşma Kriterleri.

1. Giriş

Bugün Türkiye'nin mali sisteminde en büyük sorunların başında borçlanma politikaların sürdürülebilirliği ve bütçe açıkları gelmektedir. 1980'lerin ortalarında borçlanma politikalarında yapılan değişikliklere paralel olarak 1990'ların ortalarından 2000'li yılların başına kadar sürekli artan kamu borçları ve beraberinde yaşanan iktisadi istikrarsızlık mali piyasalardaki güveni olumsuz etkilemiş, risklilik oranları arttığından faiz hadleri bu gelişmelerden olumsuz etkilenmiştir. Faiz hadlerindeki bu yükseliş büyümeyi ve istihdamı artırıcı özelliği olan yatırım harcamalarının önemli bir bölümünün yüksek faizli kamu borçlanma araçlarına yönelmesine neden olmuştur. Böylece bir taraftan verimli yatırımlar verimsiz alanlara kanalize olurken diğer yandan artan borçlanma ve faiz hadleri dolayısıyla bütçe içinde yer alan faiz giderleri giderek artmıştır. Bütçe faiz giderlerindeki bu artış ise özellikle kalkınmada etkili ve sermaye birikimine yardımcı olan kamu yatırım harcamalarına yeterince pay ayırlamamasına neden olmuştur. Bu sarmal içinde mali sistemdeki sorunlar ekonomik büyümeyi negatif etkilemiştir. İçinde bulunulan bu olumsuz durumun bertaraf edilmesi ekonomide büyümeyi ve istikrarı sağlamak için zorunlu olduğu kadar, Avrupa Birliği tam üyeliği hedefimizi gerçekleştirebilmemiz için de gerekli şartlar arasında yer almaktadır.

Avrupa Birliği ekonomik ve parasal birliğini sağlamak amacıyla Maastricht Antlaşmasında yer alan yakınlaşma kriterleri kapsamında bütçe disiplininin sağlanmasını üye ülkeler açısından zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle çalışmada öncelikle Avrupa Birliği'nde ekonomik ve parasal birliğin yapılandırılması amacıyla bütçe disiplininin sağlanması konusunda alınan önlemler üzerinde durulacak, daha sonra Türkiye'nin içinde bulunduğu borçlanma, faiz giderleri ve bütçe açıklarının oluşum nedenleri ve sonuçları kapsamında Avrupa Birliği ülkeleri ve Avrupa Birliği ortalamaları ile bir karşılaştırma yapılarak bütçe disiplini konusunda Türkiye'nin Birliğe tam üyelik hedefine ne kadar yakın ya da uzak olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu tespitler ışığında uygulamada alınması gereken bazı önlemler üzerinde durulacaktır.

2. Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Bütünleşme Sürecinde Bütçe Disiplini

Avrupa II. Dünya Savaşı nedeniyle yaşadığı siyasi ve ekonomik yıkımı ortadan kaldırmak, barışı ve refahı kalıcı kılmak amacıyla savaş sonrası iktisadi ve siyasi bir bütünleşmeyi, hedeflemiş ve temellerini atmıştır.

Hedeflenen bütünleşme sürecinde ekonomik ve parasal bütünleşme ilk aşama olarak belirlenmiş, bu aşamanın gerçekleşmesinin ardından siyasi bütünleşmeye yönelinmiştir. Bu hedef doğrultusunda, tercihli ticaret anlaşması, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği ve ortak pazar aşamalarından geçip 1980'lerin sonunda Avrupa Topluluğu Tek Pazar hedefini önemli ölçüde tamamlanmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak 1987

yılında Topluluk Konseyi ve üye ülkeler tarafından onaylanan Avrupa Tek Senedi çerçevesinde ekonomik ve parasal birlik hedefine yönelinmiştir. Bu çerçevede 7 Şubat 1992 tarihinde Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması) imzalanmıştır. Bu anlaşma, Birlik kapsamında uygulanacak olan tek para biriminin yasal temelini oluşturmuş, ekonomik ve parasal birliğin sağlanması ve tamamlanması konusundaki temel aşamaları tarihsel olarak belirlemiştir. Bu bağlamda Maastricht Antlaşması 1 Ocak 1999 tarihini birlik kapsamında ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirileceği tarih olarak belirlemiş ve bu tarihe kadar üye ülkelerin belirlenen temel aşamalar çerçevesinde para politikalarını uyumlaştırması öngörülmüştür.

Bu noktada ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi için para politikalarını merkezileştirilirken, “subsidiarite ilkesi”ni¹ yürürlüğe koyarak ulusal maliye politikalarına özerklik tanımıştır. Fakat tanınan bu özerkliğin ekonomik ve parasal birlik söz konusu olduğunda yaratabileceği uluslararası negatif dışsallıklar olabilir. Örneğin bir üye ülkenin izlediği kamu harcama politikası diğer üye ülkelerin istihdam ve üretim düzeylerini etkileyecektir. Dolayısıyla “bütçesel dışsallıklar” da denen ülkelerarası bu tür taşkınlık etkileri içselleştirilmediği yani maliye politikalarına belli bir uyum sağlanmadığı takdirde parasal birliğin işleyişi tehlikeye girecektir. Sorumsuz ya da disiplinsiz maliye politikaları, birlik düzeyinde parasal istikrarı bozacak ölçüde aşırı kamu açıklarına ve yüksek borçlanma düzeylerine yol açabilecektir (Yıldız, 2002:37)

İşte bu noktada özellikle parasal birliği ve tek para birimi uygulamasını olumsuz etkileyebilecek ekonomik ve mali etkenleri ortadan kaldırmak ve sınırlamak amacıyla Maastricht Antlaşması ve ilgili protokol ile belirlenen “yakınlaşma kriterlerini” tek para birimini kabul etmek isteyen üye devletlerin yerine getirmesi zorunlu kılınmıştır.

Bu kriterlere göre:

- i. Herhangi bir üye ülkenin son oniki aylık ortalama enflasyon oranı, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerden en düşük enflasyon oranına sahip üç ülke ortalamasını, 1.5 puandan fazla geçmemelidir.
- ii. Herhangi bir üye ülkenin faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç ülkenin faiz ortalamasını, 2 puandan fazla aşmamalıdır.

¹ *Subsidiarite ilkesi Maastricht Antlaşmasının 3B maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre subsidiarite ilkesi “münhasıran yetkisi altında bulunmayan alanlarda, subsidiarite ilkesi uyarınca Topluluk ancak, tasarlanan faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan faaliyetin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun faaliyeti bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli düzeyi aşmaz...” şeklinde açıklanmıştır.*

- iii. Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dahil olmalı ve son iki yılda normal dalgalanma marjı içinde bulunmalıdır.
- iv. Kamu mali pozisyonunun sürdürülebilirliği açısından, normal üye ülke bütçe açıkları Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)'nın %3'ünü, kamu borçları ise %60'ını geçmemelidir.

Belirlenen bu “yakınlaşma kriterleri” çerçevesinde parasal istikrara zarar verebilecek ulusal maliye politikalarındaki sapmaları sınırlama ve denetim altına alma amaçlanmıştır (Bochicchio, 2003:11-15).

Bu paralelde bütçe disiplini Maastricht anlaşmasında yer alan kriterlerle belli sınırlar altına alırken diğer taraftan bu sınırlara uyumu kesin olarak sağlayabilmek amacıyla 1996 yılında Avrupa Konseyi yaptırım gücüyle donatılan İstikrar ve Büyüme Pakti'nin kurulmasını karara bağlamıştır.

Borçlanma ve bütçe açıklarını belirlenen oranlar bazında bir sınırdan tutmayı amaçlamadaki temel neden bütçe disiplininin uzun vadeli büyüme ve istihdam üzerindeki etkileridir.

Bütçe disiplini, para politikası üzerindeki yükü azaltarak, kısa vadeli faiz oranlarının düşük tutulmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca mali piyasalar, bütçe politikasına yönelik bu yaklaşımdan olumlu etkilenmekte ve uzun vadeli faiz oranlarının mümkün olan en düşük düzeyde olması sağlanmaktadır. Mali disiplin, kamu borç oranlarını frenleyerek ve bu nedenle kamu borçları üzerindeki faiz yükünü azaltarak, önceliklere daha fazla finansman ayrılması yoluyla kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasına imkân tanımaktadır. Bu, uzun vadeli büyüme ve istihdam açısından önemlidir (Bochicchio, 2003:17-18).

Bu noktada bütçe disiplini şart koşan Avrupa Birliği karşısında Türkiye'nin bu şartlara ne kadar yakın ya da uzak olduğunun ve bu uzaklık ya da yakınlığın temelinde yatan nedenlerin incelenmesinin önemi büyüktür.

Bu incelemede ele alınacak ilk mali kriter kamu borçları olacaktır.

3. Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde Ve Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi

Öncelikle Türkiye’yi ele aldığımızda kamu finansman politikalarında özellikle 1980 sonrasında önemli değişimlerin olduğu bilinmektedir. Bu değişimlerin başında kamu finansmanında borçlanma politikalarının mali disiplin içinde daha serbest bırakılması gelmektedir.

Bu serbestleşme bazında ilk uygulamalar 1986 yılı bütçe kanunu ile gerçekleşmiştir. 1986 yılı bütçe kanunda önceki bütçe uygulamalarında, bütçe kanunları, B cetvellerinde cari yılda yapılacak borçlanma hâsılatının miktarı tahmini olarak gösterilmiş; ne kadarlık bir meblağa kadar borçlanma yapılacağı yasama organınca izne tabi tutulmuştur. Diğer bir deyimle, TBMM’ce bütçenin kabulü esnasında zımnen belirtilen tutarda borçlanmaya izin verilmiştir. Faiz giderleriyle birlikte, iç ve dış borç anapara geri ödemeleri, borçlanma hâsılatları doğrudan bütçe A ve B cetvelleri ile ilişkilendirilmiştir. Fakat 1986 yılı Bütçe Kanunu ile birlikte, iç ve dış borçlanma hâsılatları bütçe B cetvellerinden çıkarılmaya başlanmıştır. Bu şekilde cari yılda ne miktarda iç ve dış borçlanma yapılacağı yolundaki belirleme TBMM tarafından yapılamaz olmuştur (Derdiyok, 2002: 308-9).

Yine 1986 yılında yapılan bir başka düzenleme ile bu yıla kadar devletin yapacağı iç borçlanma Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası’nın bilançosundaki sermaye ve ihtiyat toplamının beş katını aşamazken, bu kısıt da kaldırılmıştır (Kazgan, 2002: 312). Getirilen tüm bu yeniliklerin uygulamadaki yansımaları kamu finansmanında borçlanmanın ağırlık kazanmasına şeklinde olmuştur. Bir noktada borçlanma politikalarında sınırların kaldırılması, devlete neredeyse sınırsız borçlanabilme olanağı sağlamıştır.

Kamu finansman politikalarında vergi yerine borçlanma ağırlık kazanırken 1985 yılında yapılan değişikliklerle devlet tahvili ve hazine bonolarının ihale yöntemiyle satılmaya başlanması kamu borçları içinde iç borçların oranını arttırmıştır. Böylece iç borçlanma sürekli bir artış gösterirken, dış borçlanma genelde dalgalı bir seyir izlemiştir. 1980 yılında dışa açılma sürecine giren Türkiye 1980’lerin sonunda dünyadaki küreselleşme hareketleri ve gelişen ülkelerde yaşanan durgunluk nedeniyle dış finansman kaynaklarına kolaylıkla ulaşabilmiştir. 1994 yılında yaşanan kriz ve sonrasında sıkıntılı ekonomik sürecin devam etmesi kredilendirme kuruluşlarının Türkiye’nin kredi notunu düşürmesine neden olmuş ekonominin gelecek için güven vermemesi dış borç kaynaklarını azaltmıştır.

Dış ve iç borçtan oluşan toplam kamu borçlarımız ise yıllar itibari ile sürekli yükselen bir grafik izlemiştir. Yükselen borçlanma grafiği ile Türkiye’nin bütçe disiplini açısından AB normlarına ne kadar yakın ya da uzak olduğunu yapılacak ülke karşılaştırmalarıyla incelemek yerinde olacaktır.

Tablo 1
Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Borçlarının GSYİH İçindeki Payları (%)

Ülkeler	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belçika	78,5	85,6	92,8	109,9	113,9	118,5	123,5	128,0	128,0	124,4	124,9	126,7
Danimarka	36,4	50,7	60,8	76,2	77,5	74,9	71,8	68,6	66,7	65,0	65,8	66,7
Almanya	31,7	35,6	37,4	39,1	40,6	41,6	41,8	42,2	42,2	39,9	42,0	40,1
Yunanistan	27,7	28,6	32,5	34,0	40,9	47,8	48,4	52,6	62,7	65,7	89,0	91,2
İspanya	17,0	23,5	28,7	37,4	43,7	48,6	49,4	48,6	45,0	46,5	48,5	49,6
Fransa	20,4	25,6	32,8	34,6	36,3	37,9	38,8	40,1	40,0	39,9	39,5	40,3
İrlanda	72,3	78,2	86,8	92,7	96,8	99,7	110,8	112,1	108,5	99,1	82,6	92,4
İtalya	58,0	63,6	65,9	70,0	75,2	82,0	86,2	90,4	92,5	95,3	103,7	107,4
Lüksemburg	9,2	9,2	9,3	9,4	9,4	9,5	8,0	6,9	5,3	4,1	3,0	2,4
Hollanda	46,0	52,3	56,4	60,2	64,2	68,7	70,6	73,1	76,0	46,0	75,6	75,7
Avusturya	36,1	38,3	41,5	44,3	46,8	49,2	53,2	57,1	58,4	57,6	56,8	57,1
Portekiz	35,3	42,3	45,7	48,5	54,0	57,0	66,8	64,3	65,0	63,3	65,3	67,3
Finlandiya	11,6	-	-	-	-	-	14,6	15,1	63,4	13,4	14,5	22,7
İsveç	39,6	45,7	56,8	63,4	64,7	64,4	63,9	57,0	51,3	46,7	42,7	51,4
İngiltere	55,0	55,2	54,3	53,9	60,8	59,4	58,6	56,3	49,9	43,2	39,1	40,1
Avrupa Birliği Ortalaması	38,3	45,3	50,1	50,8	54,7	57,1	57,4	59,3	58,5	57,1	58,2	58,7
Türkiye	37,6	36,1	40,0	53,1	55,9	57,8	63,2	69,6	67,1	57,1	46,8	48,9

Ülkeler	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	128,1	134,8	132,7	129,8	128,3	123,0	117,4	114,3	109,8	104,8	99,2
Danimarka	70,6	83,8	77,7	73,9	68,1	64,7	59,8	55,4	50,8	46,7	44,2
Almanya	43,4	49,0	49,2	59,1	61,9	62,8	63,3	63,5	63,5	62,6	61,4
Yunanistan	97,5	110,2	107,9	108,7	111,3	108,5	105,5	104,6	103,9	100,3	96,4
İspanya	52,1	63,4	65,5	68,4	72,2	70,9	69,0	67,6	65,7	62,1	59,2
Fransa	44,7	51,6	55,3	59,3	62,4	64,7	65,2	65,0	63,9	62,6	59,5
İrlanda	90,0	94,0	88,1	80,8	74,1	65,1	55,6	51,9	42,9	33,5	26,3
İtalya	116,1	117,9	124,0	123,1	121,8	119,8	117,7	116,6	112,9	108,9	125,9
Lüksemburg	3,2	3,6	3,5	4,2	5,6	6,0	6,4	6,0	5,5	5,3	5,1
Hollanda	76,4	77,6	74,0	75,5	75,3	70,3	67,0	63,7	59,7	56,5	51,2
Avusturya	57,0	61,6	64,6	68,4	68,3	63,9	63,5	64,9	64,4	63,4	61,6
Portekiz	59,9	63,1	63,8	65,9	64,8	62,0	57,8	58,3	58,8	57,3	57,3
Finlandiya	45,3	58,5	60,0	66,0	66,6	64,9	61,8	63,4	58,5	53,6	50,2
İsveç	68,6	73,7	77,9	76,9	74,5	74,0	73,3	68,3	58,1	52,3	47,1
İngiltere	46,9	56,2	53,7	58,9	58,5	58,9	56,2	53,0	49,7	46,9	42,9
Avrupa Birliği Ortalaması	63,7	70,0	71,2	75,2	76,2	75,7	74,3	73,1	70,9	68,5	57,8
Türkiye	52,7	55,5	49,5	60,4	64,4	65,4	68,0	84,8	82,1	112,1	85,8

Kaynak: OECD, Economic Outlook, 2002.

Tablo I’de görüldüğü üzere Türkiye’de 1980 yılında GSYİH içindeki payı %37,6 olan kamu borçları, 1990’da %46,8’e ve 2002 yılında %85,5’e yükselmiştir. 2002 yılında gerçekleşen bu oran aynı yıl AB ortalamasının yaklaşık 1,5 katıdır. Diğer yıllar itibari ile incelendiğinde AB ülkelerinde kamu borçlarının GSYİH içindeki payı 1980 yılında %38,3 iken, 1997 yılına kadar genelde artan bir seyir izlemiş ve 1996 yılında %76,2 oranına ulaşmıştır. 1997’den itibaren düşüş sürecine giren kamu borçları GSYİH oranı 2002 yılında %57,8’e gerilemiştir.

1997 yılında AB ülkeleri ortalamasında meydana gelen gerilemenin temelinde, mali uyum ve disiplinin sağlanması amacıyla Maastricht Antlaşması kriterleri çerçevesinde kamu borçları / GSYİH oranının %60’ı geçmemesi koşulunun getirilmesi yatmaktadır. Bu koşul 1997’de İstikrar ve Büyüme Paktının kurulması ile daha etkin olarak uygulamaya yansımıştır. Fakat bu uygulamalara rağmen 2002 yılı itibariyle Belçika, Almanya, Yunanistan, İtalya ve Avusturya, Avrupa Birliği ortalaması ve Maastricht Antlaşması kriterlerinin üzerinde oranlara sahiptir. Özellikle Belçika, Yunanistan ve İtalya’da kamu borçları/GSYİH oranı Avrupa Birliği ortalamasının iki katıdır. Yine de bu ülkeleri Türkiye ile benzemez kılan kamu borçlarının bütçe üzerindeki yansımalarıdır. Her ne kadar kamu borçları birebir kamu bütçeleri içinde yer almayabilseler de, kamu borçlarının faiz ödemeleri bütçelerin transfer harcamaları içinde yer almaktadır. Bu noktada mali disiplinin sağlanmasında transfer harcamaların rolünün incelenmesinde yarar vardır.

4. Transfer Harcamaları

Bilindiği üzere transfer harcamaları karşılığında devlete mal ve hizmet ya da faktör verme zorunluluğu bulunmayan karşılıksız harcamalardır. Diğer bir deyişle transfer harcamaları milli gelirden değişiklik yapmaksızın, satın alma gücünü kişiler ve sosyal gruplar arasında transfer etmekle yetinir (Öner, 1986: 34).

Gelişmiş ülkelerin bütçeleri incelendiğinde transfer harcamalarının bütçe içindeki payı en yüksek olan harcama türü olduğu görülür. Özellikle Avrupa Birliği’ne üye bir çok ülkede sosyal refah devleti anlayışına paralel olarak kamu harcamaları ve özellikle transfer harcamalarının artışı gözlenmektedir.

Avrupa’da sosyal refah devletinin gelişimi ile birlikte bazı risklerin toplumca paylaşılması düşüncesi güç kazanmış, özgürlük, eşitlik ve güvenliğin her birinin aynı önemde olduğu vurgulanarak, ekonomik alan ve sosyal alanların birbiriyle iç içe geçmiş oldukları kabul edilmiş, devletin sosyal boyutları olup olmadığı tartışması bir yana bırakılmış, daha çok bunun nasıl genişleyeceği üzerinde durulmuştur (Koray, 2002: 186). Bu yaklaşım içinde Avrupa Birliği ülkelerinde transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı sürekli olarak artmıştır.

Tablo 2
Avrupa Birliği'nde Transfer Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)

Ülkeler	Faiz Dâhil Transfer Harcamaları	Faiz Hariç Transfer Harcamaları
Belçika	60	48
Danimarka	64	58
Almanya	59	53
Yunanistan	23	12
İspanya	66	59
Fransa	65	60
İrlanda	58	55
İtalya	58	46
Lüksemburg	-	-
Hollanda	72	65
Avusturya	62	55
Portekiz	58	52
Finlandiya	60	56
İsveç	72	67
İngiltere	59	54
A.B. Ortalaması	60	53
Türkiye	67	24

Kaynak: World Bank, World Development Indicators, 2003.

Tablo 2’de görüldüğü üzere 2002 yılı itibari ile transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı, AB ortalaması alındığında %60 seviyesindedir. Bu oran ülkeler bazında incelendiğinde daha yüksek düzeylere ulaşmaktadır. Burada çarpıcı olan durum transfer harcamalarının Toplam harcamalar içindeki payının Türkiye’de %67 oranında gerçekleşmesidir. Bu oran AB ortalamasının üzerinde bir değerdir. Fakat burada üzerinde durulması gereken nokta faiz dışı transferlerin toplam harcamalar içindeki payı AB’nde %53 iken bu oranın Türkiye’de %24’e inmesidir. Diğer bir deyişle toplam harcamaların %43’ü faiz giderlerine ayrılmaktadır.

Türkiye’de transfer harcamaları içinde faiz ödemelerinin böyle önemli boyutlara ulaşmasında en temel etken kamu finansman politikalarıdır.

Bir önceki bölümde ele aldığımız üzere gerek AB gerekse Türkiye’de kamu finansmanında borçlanma tercihi gittikçe ağırlık kazanmaktadır. Fakat çarpıcı olan Almanya, Belçika, İtalya gibi ülkelerin kamu borçlarının GSYİH içindeki oranı Türkiye’nin kamu borçlarına nazaran yüksek bir seyir izlerken faiz harcamaları söz konusu olduğunda, Türkiye bu ülkelere oranla neredeyse 2 kat fazla bir kaynağı faiz giderlerine ayırmasıdır.

Faiz giderlerindeki bu engellenemez artışın sebebi Türkiye’de ekonominin büyüme oranı, reel faiz haddi ve iç borç stoku arasındaki sarmaldan ileri gelir. “Reel faiz haddinin büyüme oranının üzerinde seyretmesi durumunda iç borç stoku, birincil bütçe bakiyesi yeterince fazla vermiyorsa artacaktır.” (Sönmez, 1998: 362). İç borç stokunun mali sistem içindeki payının yükselmesi ise kamu kesimi borçlanma araçlarını tutmanın, yatırımcılar göz önünde riskliliğini arttıracak ve yatırımcıların fazladan bir risk primi talep etmelerine neden olacaktır. Sonuçta reel iç borç faizleri yükselecektir (Özatay, F.ve G. Sak, 1980: 37).

Bu sebep sonuç ilişkisi içinde Türkiye’de 1990’ların başında aylık iç borçlanma faiz oranları ortalama basit faiz söz konusu olduğunda %53,9 iken 1990’ların sonunda %110,7’ye çıkmış, ortalama bileşik faiz ise %59,8’den %122,5 seviyesine yükselmiştir.

Faiz oranlarındaki bu yükseliş sonuçta yüksek ve risksiz gelir sağlaması tasarrufların bir bölümünün faiz gelirin tahsis edilmesine neden olmuştur. Böylece yükselen faiz karşısında uzun vadeli yatırımlar kısa vadeli yatırımlarla, genelde bir bölümü ile yatırımlarda para manüplasyonları ile deplase edilmiştir (Türel, 1999: 55-6). Bu gelişmeler ise ekonomideki büyümeyi olumsuz etkileyerek, büyüme, faiz oranları, iç borç sarmalının derinleştirmiştir. Borçlanmanın maliyeti olan faiz harcamalar ise kamu bütçelerinde transfer harcamaları kalemi altına yer bulmuş, toplam kamu harcamalarının %43’ünün faiz giderlerine tahsisi ise sonuçta bu giderlerin artışı ile ilişkilendirilebilecek bütçe açıklarına neden olmuştur.

5. Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde ve Türkiye’de Kamu Açıklarının Gelişimi

Mali yapımızın içinde bulunduğu bu sorunlu sistem sonuçta Türkiye’nin, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında, özellikle bütçe açıkları söz konusu olduğunda mali disiplin için gerekli olan kriterlere yakınlaşılmasını engellemektedir.

Tablo 3
Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Ortalaması Olarak Bütçe Harcama, Gelir ve Açıklarının Dönemsel Gelişimi

	Bütçe Harcamaları/ GSYİH		Bütçe Gelirleri/GSYİH		Bütçe Açık- Fazla/GSYİH	
	AB Ortalaması	Türkiye	AB Ortalaması	Türkiye	AB Ortalaması	Türkiye
1980-1985	48,4	17,5	43,4	15,2	-5,1	-2,3
1986-1990	46,6	16,8	43,6	13,8	-3,0	-3,0
1991-1995	50,4	22,4	46,6	18,3	-3,8	-4,1
1996-2002	49,8	36,6	47,1	25,7	-2,7	-10,9

Kaynak: European Commission, European Economy, 2002.

AB. ORT → Avrupa Birliğine Üye Ülkelerin Ortalaması

AB üye ülkelerin bütçe açıklarının ortalaması alındığında 1980 yılından başlayan beşer yıllık dönemler itibari ile incelendiğinde 1991-1995 dönemi dışında azalan bir seyir izlediği görülür. Bu dönemde bütçe açıklarında meydana gelen bu artışın nedeni pek çok Avrupa ülkesinde yaşanan durgunluktur. Durgunluğa bağlı olarak, ihracat talebi ve doların değerindeki düşüş ekonomide daraltıcı etkiler yaratmış, bu etkileri ortadan kaldırmak için güçlü araçlardan biri olan bütçe harcamaları 1990-1993 yılları arasında istisnasız olarak tüm Avrupa Birliği üye ülkelerinde artmıştır. Bu artışlar ise bütçe açıklarını olumsuz yönde etkilemiştir.

1991-1995 dönemi dışında AB bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı sürekli olarak azalmış ve 1996-2002 döneminde %-2.7'ye gerilemiştir. Bu son dönem içinde Avrupa Birliği ortalamasında 2000 yılında %1,5'lik bir bütçe fazlası verilmiş, bunu 2001 yılında %0,5'lik fazla izlemiştir. 2002 yılında ise bütçe açıklarının GSYİH içindeki oranı %-0,5 olmuştur.

Bütçe açıklarında görülen bu gerilemenin en temel nedeni Maastricht Anlaşması'nın, 2. aşamasında yer alan mali uyumun sağlanması için getirilen %-3 düzeyindeki bütçe açığı/GSYİH oranının geçilemeyeceği şartıdır. Bunun yanı sıra 1997 yılında kurulan ve bu şarta uyulmadığı takdirde yaptırım uygulama yetkisine sahip olan İstikrar ve Büyüme Paketi da bütçe açıklarının gerilemesinde etkili olmuştur.

AB ülkeleri ile Türkiye arasındaki karşılaştırmada ise çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. 1990 yılına kadar AB ülkeleri bütçe açıkları ile paralel bir gelişim gösteren Türk bütçe açıkları bu dönemden itibaren artmaya başlamıştır. Bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı AB ortalamasının 2 katını geçmiştir. 2001 yılında ise Türkiye'de bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı AB ortalamasının 33 katı olmuştur. Maastricht kriterleri açısından bakıldığında 2002 yılında Türkiye'de bütçe açıklarının oranı bu kriterlerin 4 kat

üstündedir.

Görüldüğü üzere bütçe açıklarındaki artış Türk bütçesi içinde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin AB üyeliğine geçişte uyması gerekli ekonomik kriterlerin başında bütçe açıklarının düşürülmesi gelmektedir. Çünkü "istikrar programlarında önemli yer tutan mali uyumun en önemli ölçme göstergesi kamu açığının azalıp azalmadığı ve bunun sonucunda borç stokunun aşağı çekilip çekilmediğidir. IMF ve Dünya Bankası destekli programlarda ya da Maastricht tipi yasal düzenlemelerde genellikle klasik kamu açığının azaltılması üzerinde durulmaktadır." (Eastrely, 1999:2).

Fakat Türkiye'nin artan borç stoku ve bütçe açıkları göz önüne alındığında, AB tam üyeliği hedefini gerçekleştirebilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasına ihtiyaç duymaktadır.

Bu noktada; Türkiye gibi borç stokunun, borçlanma faizlerinin yüksek olduğu ve borcun döndürülmesi konusunda bazı risklerin bulunduğu ekonomilerde faiz dışı fazlanın maliye politikasının başarısında bir ölçüt olarak seçildiği görülmektedir. Fakat "faiz dışı fazlanın tek başına ekonomik ve mali istikrarı sağlaması ve sorunları çözmesi zordur. Bu nedenle faiz dışı fazlanın tutturulması ile birlikte yapısal reformların hayata geçirilmesi dolaysız vergi gelirlerinin arttırılması, dolaylı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının azaltılması gizli yükümlülükler ve diğer yollarla kamu açığının olduğundan daha düşük gösterecek uygulamalardan kaçınılması ve kamu kesimi tasarruflarını artırmak suretiyle reel faizlerin düşürülmesi gerekmektedir (Kesik, 2003: 8-9). Görüldüğü üzere diğer faktörler yanında vergilerin faiz dışı fazlanın amacına ulaşmasında önemli rolü bulunmaktadır.

6. Sonuç

Türkiye'nin kırk yılı aşkın bir süredir hedef olarak belirlediği Avrupa Birliği tam üyeliği için gerekli koşullar içinde mali kriterlerin de yer alması Türkiye'nin kamu bütçe disiplini sorgulamasına ihtiyaç göstermektedir.

Avrupa birliği bugün en büyük sorunu olarak gördüğü işsizlikle mücadele edebilmek, ekonomik büyümeyi sağlamak ve ekonomik-parasal birliği yerleştirmek amacıyla kamu borçlarını ve bütçe açıklarını belli oranlarda tutmayı zorunlu kılmaktadır. Oluşturulan bütçe disiplini içinde bir taraftan kamu borçları frenlenmekte bunun mali piyasalarda yarattığı güven uzun vadeli faiz oranlarını düşürmektedir. Faiz oranlarının düşmesi kamu borçlanma maliyetlerini de düşürdüğünden, bütçe içinde transfer harcamaları başlığı altında yer alan faiz giderlerini de aşağı çekmektedir. Böylece bütçe içinde yer alan öncelikli harcama kalemlerine daha fazla pay ayrılabilir. Faiz giderlerindeki bu düşüş ayrıca bütçe açıklarını olumlu etkilemektedir. Oysa Türkiye'nin içinde bulunduğu mali yapı incelendiğinde Birlik kriterlerine pek de yakın olmayan verilerle karşılaşılmaktadır. Kamu finansmanında borçlanma politikalarının ağırlık

kazanması, ekonomideki istikrarsızlık ve güven ortamının olmayışı yatırımcıların gözünde risk unsurunu arttırdığından, uzun ve kısa vadede faiz oranları yükselmiştir. Faiz oranlarındaki bu yükseliş ise borçlanma maliyetlerini giderek arttırmış, borçlanmanın bütçedeki yansımaları olan faiz giderleri kalemi de giderek yükselmiştir. Faiz giderlerindeki bu artış bir taraftan kamunun diğer harcama kalemleri olan yatırım, cari ve transfer harcamalarına gerekli payı ayırmasını engellerken diğer taraftan da bütçe harcamalarının %43 payını alarak bütçe açıklarındaki artışa da neden olmuştur. 2002 yılı itibarı ile Türkiye Maastricht yaklaşma kriterleri ile getirilen %60'lık Kamu Borcu/GSYİH oranını sahip olduğu % 85,8 oranı ile oldukça aşmaktadır. Bütçe açıklar söz konusu olduğunda ise durum daha da vahim bir hâl almaktadır. %-3 olması gereken Bütçe Açıkları/GSYİH oranı Türkiye'de %-12,7 seviyesindedir.

Türkiye'nin sadece Avrupa Birliği üyeliği hedefi için değil aynı zamanda sürdürülebilir bir borçlanma politikasına ve ekonomik istikrara sahip olması için bütçe disiplini bu kriterlere yakınlaştırmalıdır. Bu hedefler doğrultusunda Türkiye'nin mali disiplini sağlayabilmek amacıyla getirdiği bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Özellikle katılım öncesi ekonomik programlar çerçevesinde orta vadede gerçekleştirilecek yapısal reformlar içinde kamu harcamaları ve özellikle etkin bir borç yönetimi çerçevesinde bütçe üzerindeki faiz yükünün azaltılması önem kazanmakta, faiz dışı fazla politikalarına ağırlık verilmektedir. Fakat daha önce de üzerinde durulduğu üzere bu politikaların olumlu sonuç verebilmesi, vergi gelirlerinde dolaylı vergilerin ağırlığının artırılması, mali saydamlığın sağlanarak gizli yükümlülüklerin kaldırılması, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması ile mümkün olabilir.

Kaynakça

- Yıldız, M. (2002), "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumunu*, XVII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22-25 Mayıs 2002, Ankara: Türmob Yayınları.
- Bohicchio, G. (2003), *Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu*, 2003, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını.
- Derdiyok, T. (2002), "1980 Sonrası Borçlanma Politikaları", *Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar*, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 2002, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını.
- Kazgan, G. (2002), *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, 2002, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Öner, E. (1986), *Kamu Maliyesi I*, 1986, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını.
- Koray, M. (2002), *Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)*, 2002, İstanbul: Tüses Yayını.
- Özatay, F. ve Güven Sak (1996), *1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları*, 1996, İstanbul: Tüsiad Yayını.

- Türel, O. (1999), “Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikaları”, *İktisat Politikası Seçenekleri 2*, 1999, İstanbul.
- Kesik, A., (2003), “Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları”, *Maliye Dergisi*, Sayı 143, 2.
- Easterly, W. (1999), “When Is Fiscal Adjustment An Illusion”, *World Bank Policy Reserach Working Paper*, No:2109, 1999.
- European Commision, *European Economy*, 2002.
- Word Bank, *World Development Indicators*, 2003.
- OECD, *Economic Outlook*, 2002.