

# TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİN GÖSTERGELERİNİN MAASTRİCHT KRİTERLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ (2000-2015)<sup>1</sup>

An Assessment in the Framework of the  
Maastricht Criteria with Indicators of Fiscal  
Discipline in Turkey (2000-2015)

Gönderim Tarihi: 04.11. 2016

Kabul Tarihi: 23.11.2016

Osman GÜLDEN\*  
Mustafa MIYNAT\*\*

**ÖZ:** Avrupa Birliği, kuruluşundan itibaren birliğe üye olacak ülkelerin belirli şartları taşımasını öngören uygulamalar gerçekleştirmiştir. Özellikle beşinci genişleme döneminden sonra tam üyelik başvurusunda bulunan ülkelere belirli siyasi ve ekonomik kriterlere uyma şartı getirilmiş, topluluğa katılmak isteyen ülkelere AB ekonomisine uyumunu sağlayacak olan gerekli ekonomik şartları sağlaması beklenmiştir. Çalışmada, AB ile olan ilişkileri 1959 yılına dayanan ve 2005 senesinde ise AB'ye tam üyelik başvurusu kabul edilen Türkiye'nin, Maastricht Kriterleri çerçevesinde 2000 sonrası bütçe dengesi ve kamu borç stoku göstergelerinin AB ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Özellikle Maastricht Kriterleri'nden mali disiplin konusunu ilgilendiren bütçe açığı ve borç stoku kriteri ele alınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Maastricht Kriterleri, Mali Disiplin, Ekonomik ve Parasal Birlik.

**ABSTRACT:** The European Union has made foreseeing applications for the candidate countries to ensure of certain conditions. Especially after the period of the fifth enlargement, brought to comply certain political and economic criteria for the countries applying for full membership, it was expected to provide necessary economic conditions to adapt of the European Union Economy. In this study, Turkey has relations with the European Union based on the 1959 and it accepted the application for full membership to the European Union in 2005, analyzed budget balance and public debt indicators in the framework of Maastricht Criteria in comparison with European Union countries after 2000. Especially the budget deficit and debt criteria are discussed of the Maastricht Criteria concerning the financial discipline.

**Keywords:** Maastricht Criteria, Fiscal Discipline, Economic and Monetary Union.

<sup>1</sup> Bu çalışma, Osman Gülden tarafından hazırlanan ve danışmanlığını Prof. Dr. Mustafa Miynat'ın yaptığı; 2016 yılında Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Türkiye'de Kamu Borçları'nın Maastricht Mali Disiplin Kriterleri Çerçevesinde AB Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Analizi (2000-2014)" başlığıyla kabul edilen yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

\* Araş. Gör., Manisa Celal Bayar Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Mali İktisat Anabilim Dalı, osmangulden8@gmail.com

\*\* Prof. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Mali Hukuk Anabilim Dalı, mustafa.miynat@cbu.edu.tr

## GİRİŞ

Türkiye'nin AB ile ilişkileri 31 Temmuz 1959 senesinde Avrupa Ekonomik Topluluğuna müracaatı ile başlamış, 12 Eylül 1963'de imzalanan Ankara Antlaşması ile çerçevesi ve kapsamı belirlenmiştir. 1982'de durma noktasına gelen Türkiye AB ilişkileri 1987 yılında Türkiye'nin üyelik başvurusu ile yeniden canlanmış 1999 yılı Aralık ayında Helsinki'de gerçekleştirilen zirvede Türkiye adaylık statüsü elde etmiştir. AB bu kapsamda aday ülkelerden ekonomik anlamda üye ülkeler ile benzer koşullarda olmaları beklenmekte ve bu doğrultuda belirli ekonomik kriterler belirlenerek aday ülkelerin bu kriterlere göre değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu kriterler aday ülkelerin üye statüsüne kavuşması için gerekli olan kriterler olmakla birlikte üyelik sonrası ekonomik ve parasal birliğe girebilmeleri için yerine getirilmesi gerekli kriterlerdir (Belgin, 2006).

Türkiye 1 Ocak 1958 tarihinde kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Temmuz 1959'da müzakerelere başlamış ve 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara antlaşması ile Türkiye'nin zaman içinde gösterdiği gelişmeye bağlı olarak AET ile Gümrük Birliği'ne dayalı ve nihai olarak tam üyeliğin hedeflendiği bir ortaklık ilişkisi kurulmuştur (Gökbunar vd., 2008).

1959 yılında ortaklık başvurusu ile başlayan AB süreci 17 Aralık 2004 tarihinde önemli bir noktaya gelmiştir. AB devlet ve hükümet başkanları Türkiye'nin 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerine başlayabileceğini deklare eden kararı almış ve bu süreç öngörüldüğü gibi 3 Ekim 2005'de başlatılmıştır. Müzakerelerin başlaması ile birlikte başta ekonomik olmak üzere Türkiye'de önemli bir dönüşüm başlamış, Türkiye ekonomik, mali ve finansal anlamda AB'ye entegrasyon sürecini hızlandırmış ve AB'nin üyelik için belirlediği ekonomik kriterlere uyum açısından gerekli düzenlemeleri hayata geçirmek için çalışmalarını başlatmıştır (Dağcı, 2008).

## I. LİTERATÜR TARAMASI

Aka ve Gürsoy (2014)'a göre Türkiye 1991 ve 2004 yılları arasındaki periyotlarda Maastricht Kriterlerini karşılama konusunda başarısız olmuş, 1990 sonrası Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı dört krizin ekonomi üzerindeki olumsuz etkisini ve 1980 sonrası yaşanan liberalleşme sürecinin, kamu sektörünün büyümesiyle artan kamu harcamalarının bütçe açıklarının artırması gibi sebeplerin başarısızlığın en büyük nedenleri arasında gösterilmiştir.

Koukoritakis ve Michelis (2003)'e göre 5.genişleme sürecinde AB'ye katılan 10 ülkeyi ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 3 aday ülkeyi Maastricht Kriterleri çerçevesinde AB'ye entegrasyonu incelenmekte, döviz kuru kriteri, mali disiplin kriterine ait olan bütçe açığı / GSYİH göstergesi değerlendirildiğinde



10 üye ülkenin kısmen kriterleri karşıladığı, kamu borç stoku / GSYİH ve faiz oranı kriterinde ise 10 ülkenin neredeyse tamamı bu kriterleri karşıladığı ortaya konmaktadır.

Temür vd. (2014)’e göre küresel finansal krizi ve 2009 Avrupa borç krizi sonrasında Türkiye’nin Maastricht mali disiplin kriterleri çerçevesinde makroekonomik performansı açısından Türkiye’nin 2001 krizi sonrasında uyguladığı disiplinli para ve maliye politikalarıyla bütçe açığı / GSYİH ve kamu borç stoku / GSYİH kriterlerini karşılamada başarılı olmuş ve son yıllarda önemli ölçüde gelişme göstermiştir. Çalışmada, Türkiye’nin ekonomik ve mali istikrarının korunması açısından Maastricht Yakınsama Kriterleri’ne uyumun ve bu kriterleri karşılamının önemi üzerinde durulmuştur.

Gürsoy ve Aka (2012), bir başka çalışmasında Türkiye’nin 2001 yılından 2012 yılları arasında bütçe açığı ve kamu borç stoku / GSYİH oranı kriterini karşılamasına karşın tüm kriterler göz önünde bulundurulduğunda makroekonomik performans olarak yetersiz kaldığını ve tüm kriterleri karşılayamadığını ortaya koymuştur. Çalışmanın sonucunda 2005 senesinde iyi bir ivme yakalamasına karşın Türkiye’nin 2012 itibariyle Maastricht Kriterleri çerçevesinde tam üyelik hedefinden uzaklaştığını göstermektedir.

2002 yılında ortak para birimi olan Euro’ya geçişle birlikte ekonomik ve parasal birlik sürecinin parasal kısmı da tamamlanmıştır. Bu geçiş sürecinde üye ve Türkiye gibi üyelik durumunda olan ülkelere belirli bir ekonomik ve parasal standartları sağlamaları için bazı antlaşmalarla birlikte çeşitli ekonomik kriterler getirilmiş ve üyelik için bu kriterlere uyum şartı konulmuştur. Kuruluşundan itibaren AB’nin uyguladığı iki ekonomik kriter antlaşması bulunmaktadır. Bunlar: Kopenhag Ekonomik Kriterleri ve Maastricht Antlaşmasına dayanan Maastricht Kriterleri’dir.

### **A. Kopenhag Kriterleri**

Avrupa Birliği’ndeki 5. Genişleme süreci ile birlikte artık birliğe katılımın yerine getirilmesi gereken bazı standartlara, karşılanması gereken bazı kriterlere bağlanması fikri öne çıkmıştır. Daha önceki dönemde gerçekleşen dört genişleme aşamasında AB’ye katılım süreci belirli standartlardan ve kriterlerden ziyade siyasi ilişkilere ve üyelik öncesi müzakerelere bağlı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. AB Komisyonu tam üyelik sürecinin olabildiğince objektif ve şeffaf bir şekilde yürütülebilmesi için üyelik sürecine dair ortak standartların ve kriterlerin belirlenmesi gerektiğini amaçlamaktadır. 1993 yılında gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi’nin de bir sonucu olarak, AB katılım süreci ve gelecekteki genişleme aşamalarının katılım kriterlerinin yerine getirilmesi koşuluna bağlı bir süreç olarak yürütülmesine karar verilmiş. Bu doğrultuda

1993 yılında adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterler belirlenmiştir (Veebel, 2011).

Ekonomik ve Parasal Birlik yolunda 5. Genişleme Dönemi ile beraber tam üyelik başvurusu yapan ülkeler ağırlıklı olarak Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinden oluşmaktadır. Kopenhag zirvesi ile birlikte AB Komisyonu bu ülkelerin ve daha sonraki süreçlerde başvuracak olan tüm aday ülkeler için deklare ettiği Kopenhag Kriterleri şu başlıklardan oluşmaktadır (European Commission, 2003):

#### *Ekonomik Kriter*

- Birlik içerisindeki piyasa güçleri ve rekabete karşı koyma gücüne sahip bir pazar ekonomisine sahip olmak.
- Birlik içerisindeki ekonomik sistemi ve pazarı bozucu etkiden uzak, makroekonomik istikrara sahip olmak.

#### *Siyasi Kriter*

- Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğünü ve azınlık haklarının korunmasını tesis ve garanti eden kurumların varlığı,

#### *Uyum kriteri*

- Siyasi, ekonomik ve parasal anlamda birliğin sunduğu şartlara ve ortaya koyduğu kriterlere uyum kabiliyetinin var olması,

Politik, ekonomik ve uyum kriteri olarak 3'e ayrılan Kopenhag kriterlerinden ekonomik kriter göz önünde bulundurulduğunda bu kriterin Avrupa Konseyi tarafından üyelik aşamasında diğer iki kritere göre daha detaylı bir biçimde değerlendirildiği görülmektedir. Bu kriterde çok sayıda genel ifade belirtilmesine karşın genellikle; ekonomik büyüme, enflasyon, genel bütçe dengesi, işsizlik, kamu borçları, dış borçlar ve direkt yabancı yatırımlar gibi ekonomik veriler ve istatistikler değerlendirmede dikkate alınmaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi Avrupa Konseyi'nin 1993 tarihinde deklare ettiği ekonomik kriterlerden bir diğeri de ülkelerin birlik içerisindeki tek piyasaya entegrasyon gücü ve pazar rekabeti ile baş edebilme kapasitesidir. Avrupa Komisyonunun bu konudaki açıklaması şu şekildedir (Marktler, 2006):

"İyi işleyen bir pazar ekonomisinin tesis edilebilmesi için liberalize edilmiş, uygulanabilir bir yasal sistemin olduğu ve mülkiyet haklarının korunduğu bir ekonomiye ihtiyaç vardır. Makroekonomik çerçeve ve ekonomi politikaları üzerindeki uzlaşma Ekonomik ve Parasal Birlik'in hedeflediği Tek Pazar'ın gelişmesi ve performansının artması için önem teşkil etmektedir. İyi gelişmiş bir finansal sektörün varlığı ve pazara giriş çıkışların etkin bir bariyerle korunması Pazar ekonomisinin etkinliğini artırmaktadır".

Türkiye'nin Kopenhag ekonomik kriterleri konusunda; özellikle 2001 krizi sonrası uyguladığı reformlarla, kriz sonrası gösterdiği performansla ve işleyen





bir piyasa ekonomisiyle rekabet edebilme kapasitesiyle Doğu Avrupa ülkelerinden daha iyi durumda olduğunu göstermektedir. 1999 yılında yayımlanan Avrupa Komisyonu raporunda Türkiye’nin ekonomik karakteristiğinde rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilecek özellikler bulunduğu belirtilmiştir (European Commission, 1999).

Avrupa Komisyonu’nun 2001 yılında yayımladığı ilerleme raporunda ise Türkiye’nin Avrupa pazarına girme konusunda önünde yer alan engeller ve uyum konusunda sahip olduğu riskler üzerinde durulmuş, Türkiye’nin AB ülkelerine göre daha düşük kişi başına düşen GSYİH’ye sahip olduğu bununla birlikte enflasyon oranı ve bütçe açığı rakamlarında dalgalı bir yapıya sahip olduğu açıklanmıştır (European Commission, 2001).

Aynı ilerleme raporunda; Türkiye’nin 1999 ve 2001 krizleri karşısında Mart 2001’de açıkladığı Yeni Ekonomik Program aynı zamanda Türkiye’nin Kopenhag ekonomik kriterlerine uyum kapasitesini ortaya koyan özellikler içermektedir. Bu dönemde uygulanan yapısal reformlar ve yasal çerçeve, Türkiye’nin AB’ye uyum konusunda gerekli sorumlulukları alabileceğini ortaya koymaktadır. Bu sebeptir ki Türkiye’nin Avrupa Birliği müktesabatına güçlü bir şekilde uyum sağlaması olağan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Raporda, Türkiye’nin katılım ortaklığı hazırlık çalışmaları konusunda yeterli aşamalar kaydettiği ortaya konmuştur (European Commission, 2001).

Avrupa Komisyonu ilerleme raporlarına göre 1998, 1999, 2000 ve 2001 yılı Kopenhag ekonomik kriterlerinin deklare edildiği 1993 yılından tam üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 senesine kadar Türkiye’nin ekonomik kriterleri karşılama konusunda gerekli şartları taşıdığı fakat Türkiye’nin AB üyeliği önündeki engelin ekonomik kriterlerden ziyade siyasi kriterler olduğu ortaya konmaktadır (Müftüler, 2002).

Avrupa Birliği piyasa güçleri ve rekabetle başa çıkabilme kapasitesinin geliştirilmesi konusunda Türkiye, 2001 yılından itibaren uyguladığı ekonomik reformlarla makroekonomik istikrarın sağlanmasını gerçekleştirmiş fakat altyapının oluşturulmasına karşın yatırım seviyesi sınırlı düzeyde kalmıştır. 2001 yılı sonrası bankacılık sektöründeki yapılandırılmanın bir sonucu olarak 2004 yılında tarım ve enerji sektöründeki girişim sayısında artış yaşanmıştır. Tarım ve enerji sektöründeki deregülasyon çalışmaları ile birlikte birçok anonim şirket yeniden faaliyete geçmiş ve sektördeki kamu kurumlarının sayıları azaltılarak verimliliğin artırılması hedeflenmiştir. Türkiye ekonomisinin iskeletini oluşturan küçük ve orta ölçekli firmalara olan destekler ve teşvikler artırılmış ve önlerindeki engeller artırılarak piyasadaki rekabetin geliştirilmesi sağlanmıştır (European Commission, 2001).

## B. Maastricht Kriterleri

Ekonomik ve Parasal Birliğin kurulması doğrultusunda üye ülkeler arasındaki ekonomik farklılıkların giderilmesi, aday ve üye ülkelerin AB ekonomisi üzerinde yaratabileceği etkilerin önlenmesi amacıyla bazı makro göstergeler açısından Maastricht Kriterleri olarak adlandırılan yakınlaşma kriterleri belirlenmiş üye ülkelerin AB ekonomisine olabildiğince entegre olmasını amaçlayan yaptırımlar ortaya konmuştur. 1991 tarihinde 12 ülke tarafından imzalanan ve 5 ana kuraldan oluşan Maastricht Kriterleri 1 Ocak 1993 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmış ve daha sonra bu kriterler AB'ye üye olacak ülkeler için sağlanması gereken yükümlülükler olarak belirlenmiştir (İnan, 2005).

### Kutu 1: Maastricht Yakınlaşma Kriterleri

**Fiyat İstikrarı Kriteri:** Enflasyon oranı AB üye ülkelerinden en iyi performans gösteren(en düşük enflasyona sahip) 3 ülkenin enflasyon rakamı ortalamasının %1.5 puan üzerinde olmamalıdır.

**Mali Disiplin Kriteri:** Üye ülkelerin toplam kamu borçlarının Gayri Safi Yurt İçi Hasılası'na oranı %60'ı geçmemelidir ve aynı zamanda bütçe açığının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'sına oranı aşmamalıdır.

**Dayanıklılık Kriteri:** Üye ülkelerden herhangi birinde 12 aylık dönemde uygulanan faiz oranı fiyat istikrarında en iyi performansı gösteren 3 ülkenin faiz oranının %2 puan üzerinde olmamalıdır.

**Döviz Kuru Kriteri:** Son iki yıl içerisinde herhangi bir ülkenin parası diğer bir ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

**Diğer Faktörler:** Fiyat istikrarı, döviz kuru dengesi, mali disiplinin sağlanması gibi göstergelerin yanı sıra ödemeler dengesi, cari hesaplar, işsizlik oranları, ve diğer fiyat unsurları da dikkate alınmakta ayrıca üye yada aday ülkenin Maastricht Yakınlaşma Kriterlerine uyum kapasitesi de adaylık sürecinde izlenen diğer faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (European Commission, 2015).

### Mali Disiplin Kriteri

Mali disiplin en basit haliyle kamu gelir ve giderlerinin denkleğinin sağlanmaya çalışılmasıdır. Fakat ülkelerin bütçe dengeleri incelendiğinde bu denkleğinin genel itibariyle sağlanamadığı görülmektedir. Özellikle sosyal refah devletinin bir gereği olarak artan kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin bu harcamaları karşılayamaması sorunu ile birlikte mali disiplinin sağlanamaması tehdidi ile karşılaşmaktadır. Bu sorunun çözümüne yönelik mali kural uygulamaları ortaya konulmuş ve ülkelerin belirli kurallar sınırı içerisinde mali disipline uyması amaçlanmıştır (Kayalidere ve Özcan, 2014).



Ekonomik ve Parasal Birliğin ilk safhasında fiyat istikrarı ve rekabeti uyumlaştırma politikasını sürdüren AB için özellikle 2009 yılında yaşanan borç krizi sonrası mali disiplinin ve kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik tedbirler artmış ve AB için mali disiplin kriterinin önemi artmıştır. Bu kriter ülkelerin mali durumunu ortaya koyma açısından önemli göstergeler buldurmasına karşın oranların sabit rakamlardan oluşması ve kamu maliyesini ve kamu borcunun sürdürülebilirliğini etkileyen diğer faktörleri dikkate almaması kriterin dezavantajlarından bir tanesidir (Aglietta ve Uctum, 1996).

Bütçe açıkları ile artan kamu borçları sürdürülemez bir hale gelmekte ve ülkelerdeki ekonomik sorunların kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Bu sebeple özellikle Anayasal İktisat yaklaşımında kamu borçlarına ve bütçe açıklarına sınırlamalar getirilmesi önerilmektedir (Çelebi, 2003). Maastricht Antlaşması’na dayanan Maastricht mali disiplin kriteri de AB ülkeleri için bütçe açığı ve kamu borçlarını kurallarla sınırlamakta, böylece Birliğin ekonomisini koruyucu önlemler almaktadır.

AB üyesi ve AB üyeliğine aday ülkelerin mali olarak sınırlarını çizen bu kriterin temel olarak iki göstergesi bulunmaktadır (Hauge, 2011).

#### ***Kamu Borcu / GSYİH Oranı***

Birlik içerisindeki hiçbir üye ülke ya da AB üyelik sürecinde olan bir ülkenin kamu borç stokunun GSYİH’a oranı % 60’ı geçmemelidir.

#### ***Bütçe Açığı / GSYİH Oranı***

Birliğe üye herhangi bir ülkenin bütçe açığının GSYİH’a oranı %3’ü geçmemelidir. Bu oranlar bir ülkenin AB’ye üyelik sürecinde mali kriterleri karşılayıp karşılamadığını göstermekle birlikte üye ülkenin mali durumunu tam olarak yansıtmamaktadır.

Bütçe açığı / GSYİH oranının sadece ekonomik değil siyasi amacı da bulunmaktadır. Bu oranın %3’ü aşmaması gerektiğini öngören kriter politik sebeplerle empoze edilmiştir. 1993 senesinde Alman Merkez Bankası’yla yapılan bir resmi bir görüşmede %3 oranının İtalya’nın Euro Bölgesine üye olan ilk grup ülkeler arasına girmemesi için belirlendiği açıklanmıştır. Bu sebeple ki Maastricht Mali Disiplin kriterlerinin ekonomik boyutu olduğu kadar siyasi boyutu da bulunmaktadır (Heisenberg, 2006).

1990'lara kadar olan süreç ve 1990 – 2002 yılları arasına kadar olan süreçte Türkiye her ne kadar Kopenhag ve Maastricht Kriterleri’ni yerine getirmekte başarısız olsa da 1996 yılında Gümrük Birliği’ne girmesiyle Avrupa Birliği’ne tam üyelik hedefinden vazgeçmediğini göstermiştir. 2001 – 2010 arası periyota ise Türkiye’nin Maastricht Mali Kriterleri’ni karşıladığı ve fiyat istikrarı krite-

rini de karşılamaya elverişli olduğu görülmektedir. Sonuç olarak 2001 – 2010 arasındaki ekonomik veriler Türkiye'nin AB üyeliği yolunda mali disiplin kriterine uyum sağladığını göstermektedir (Aka ve Gürsoy, 2014).

## II. TÜRKİYE KAMU BORÇ STOKU'NUN MAASTRİCHT KRİTERLERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

### A. AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku

AB tanımlı genel yönetim borç stoku Avrupa Hesaplar Sistemi (European System of Accounts 95 – ESA 95) kapsamında tanımlanmakta ve AB'ye üye olma sürecinde belirlenmiş olan yakınsama kriterleri çerçevesinde uluslararası standartlara uyum amacıyla hesaplanmaktadır. Genel Yönetim kapsamına; merkezi yönetim, diğer kamu kurumları(mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler) ve sosyal güvenlik fonu (İşsizlik Sigortası fonu ile birlikte) dahil edilmektedir. AB istatistik ve veri standartlarına uygun bir şekilde belirlenen genel yönetim nominal borç stokuna genel yönetim brüt borç stoku üzerine ayarlama kalemlerinin dahil edilmesi ile ulaşılmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2009):

- Genel yönetimde yer alan kurumların sahip oldukları borçlanma senetleri brüt borç stokundan düşülmektedir.
- İskontolu şekilde ihracı yapılan iç borç senetlerinin vade tarihi geldiğinde ödenecek olan faiz tutarları merkezi yönetim iç borç stokuna eklenmektedir.
- Dolaşımdaki bozuk para merkezi yönetim iç borç stokuna dahil edilmektedir.

Uluslararası istatistikler ve dünya üzerindeki ekonomik örgütlerin mali kurallara, uluslararası antlaşmalarda yer alan değerlere uyumu açısından ve bu uyumun hem gelişmiş ve hem gelişmekte olan ülkelerin katılımını sağlayan genel kabul gören kamu borcu kapsamı "Genel Yönetim"dir. GY borcunun merkezi yönetim borcuna göre mahalli idareleri ve sosyal kamu kurumlarını içerisine alan daha kapsamlı bir kamu borcu tanımı olması hem de birçok ülkenin derleyebileceği bir veri olması sebebiyle uluslararası platformda kabul gören borç stoku verisi olduğu söylenebilmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2009).

Ülkemizde genel yönetim borcunu yansıtan istatistik; AB kapsamında ekonomik ve parasal birliğe katılımın ön şartı olan Maastricht kriterleri çerçevesinde hazine müsteşarlığı tarafından hesaplanan "AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku" verisidir. Bu tanımına göre borç stoku; 5018 sayılı kanunda yer alan I,II ve III Sayılı merkezi yönetim cetvelleri, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve fonları kapsamaktadır. Maastricht borcu olarak da adlandırılan



bu borç türü tamamen AB üyesi ülkelerin borç verilerini standart bir hale getirmek için tanımlanmış bir veridir. Çalışmanın son kısmında; Maastricht mali disiplin kriterlerinden borç kriteri olan borç stoku/GSYİH oranında AB ülkeleri ile yapılacak olan karşılaştırmada bu veri kullanılacaktır (Turan, 2013).

Avrupa tek pazarının ve ortak para sürecinin tamamlanması açısından üye ve aday ülkelerin Avrupa Birliği’ne entegrasyonu için önlerindeki son durak olan Maastricht Kriterleri en önemli yakınlaşma kriterlerinden bir tanesidir. Üç parasal kriterin yanında (enflasyon, faiz oranları, döviz kuru) iki mali kriter bulunmaktadır. Sürdürülebilir kamu maliyesi açısından denetlenebilir ve izlenebilir iki gösterge bulunan bu kriterler şu şekildedir (Holzmann vd. 1996):

- *AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku’nun GSYİH’ya oranı % 60’ın üzerinde olmamalıdır,*
- *Genel Yönetim Bütçe Açığı’nın GSYİH’ya oranı %3’ün üzerinde olmamalıdır.*

Parasal kriterlerin aksine mali kriterler sadece ekonomik ve parasal birliğe giriş için gerekli şartlardan olmamakla birlikte aynı zamanda aday ülkelerin bu birliğe katılmaları açısından geçerli mali sınırlamaları göstermektedir. Birçok AB üyesi ülke için mali kriterler bağlayıcılık teşkil etmektedir.

Kamu borç stoku kriteri ile ilgili olarak Maastricht Antlaşması’nın 104. Maddesinde şu şekilde bir yorum bulunmaktadır (Berndsen, 1997):

*“Kamu borç stoku / GSYİH oranı belirtilen oranın üzerinde olduğu durumlarda kamu borç stoku referans değerine olabildiğince yaklaşan tatmin edici bir seviyeye gelmelidir.”*

Bu yorum ışığında kamu borç stoku / GSYİH oranının aşıldığı durumlarda hükümet, bu oranı kriterde belirtilen referans değerine ve bu değer altına doğru doğru çekmek için gerekli önlemleri almalıdır. Eğer bu referans değerinin üzerinde bir oran söz konusuysa kamu borç stoku / GSYİH oranı düşüş trendine girmelidir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’nin 2000 – 2015 yılları arasındaki AB tanımlı genel yönetim borç stoku bu kriter çerçevesinde değerlendirilmekte ve üye devletler ile karşılaştırmalı olarak mukayese edilmektedir. Kamu borç stoku değerlendirmesi açısından değerlendirilecek referans kriter borç kriteridir.

## **B. 2000 – 2010 Yılları AB ve Euro Alanı Ülkeleri - Türkiye Analizi**

AB üyesi ülkelerin Maastricht kriterleri çerçevesinde borç stoklarını değerlendirilebilmesi için Eurostat’a düzenli olarak bildirmekle genel yönetim borç stoku 2003 yılından itibaren Hazine Müsteşarlığı vasıtasıyla “*AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku*” tanımıyla kamuoyuna deklare edilmektedir. Maastricht kriterlerinden mali disiplin kriterinin alt kriteri olan borç kriteri “*AB Tanımlı*



Genel Yönetim Borç Stoku / GSYİH" oranının % 60'ı aşmaması olarak belirlenmiştir. Ancak küresel krizin ardından yaşanan Avrupa Borç Krizi de AB içeri-  
sindeki birçok ülkeyi mali disiplin kriterlerine uyum konusunda zorlamıştır.  
(Hazine Müsteşarlığı, 2015).

**Tablo 1:** 2000 – 2010 Yılları Arası AB Ülkeleri - Türkiye AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku / GSYİH Oranı (Brüt, %)

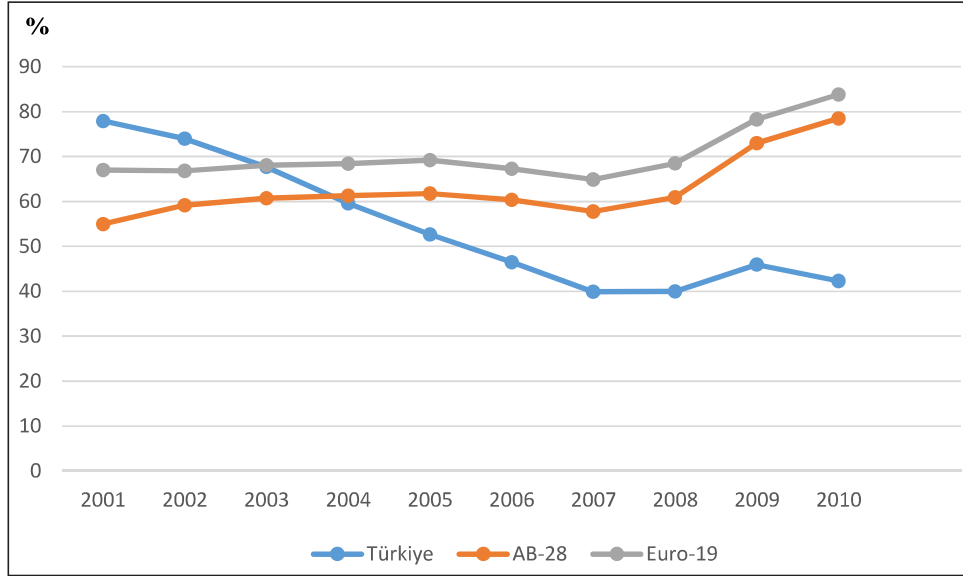
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB(28)			59.2	60.7	61.3	61.8	60.4	57.8	60.9	73	78.5
AB(27)			60.6	59.8	59.3	60.8	61.3	61.9	60.5	57.9	78.5
Euro(19)	68	67	66.8	68.1	68.4	69.2	67.3	64.9	68.5	78.3	83.8
Türkiye		77.9	74	67.7	59.6	52.7	46.5	39.9	40	46	42.3
Almanya	58.8	57.6	59.2	62.9	64.7	66.9	66.3	63.5	64.9	72.4	81.0
Hollanda	51.4	48.7	48.2	49.3	49.6	48.9	44.5	42.4	54.5	56.5	59.0
Macaristan	55.1	51.7	55.0	57.6	58.5	60.5	64.7	65.6	71.6	78.0	80.6
Avusturya	65.9	66.5	66.3	65.5	64.8	68.3	67.0	64.8	68.5	79.7	82.4
İngiltere	38.9	36.0	35.8	37.3	40.2	41.5	42.4	43.5	51.7	65.7	76.6
Fransa	58.7	58.2	60.1	64.2	65.7	67.2	64.4	64.4	68.1	79.0	81.7
İspanya	58.0	54.2	51.3	47.6	45.3	42.3	38.9	35.5	39.4	52.7	60.1
Belçika	108	107.6	104.5	101	96.5	94.6	91	87	92.5	99.6	99.7
Portekiz	50.3	53.4	56.2	58.7	62	67.4	69.2	68.4	71.7	83.6	96.2
İtalya	105.1	104.7	101.9	100.5	100.1	101.9	102.6	99.8	102.4	112.5	115.4
Yunanistan	104.9	107.1	104.9	101.5	102.9	107.4	103.6	103.1	109.4	126.7	146
Danimarka	52.4	48.5	49.1	46.2	44.2	37.4	31.5	27.3	33.4	40.4	42.9
İsveç	50.6	51.7	49.8	48.9	47.9	48.2	43.2	38.3	36.8	40.4	37.6

Kaynak: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo20&plugin=1>

Tablo 1 incelendiğinde Türkiye'nin 2001'de %80'e varan AB tanımlı genel yönetim borç stoku oranını 2009 borç krizi öncesine kadar %40'ın altına indirdiği görülmektedir. Bu durumun birçok nedeni olmakla birlikte beş ana nedeni bulunmaktadır; 2001 sonrası ekonomide uygulanan reformlar ve canlanma ile birlikte 2005 yılında AB ile başlayan müzakereler ve 2001 – 2008 yılları arası 7 yıl yaşanan küresel refah olarak gösterilmektedir. İkinci nedeni ise Türkiye'nin 2002 – 2005 yılları arasında gerçekleşen faiz dışı fazla rakamlarıdır. Üçüncü olarak Merkez Bankası'na kazandırılan bağımsızlığın neticesinde uygulanan başarılı para politikaları piyasalarda güvenin yükselmesini sağlamıştır. Dördüncü nedeni, uygulanan başarılı kamu borç yönetimi borç kompozisyonunu daha uzun vadeli ve daha düşük faizli duruma getirmiştir. Son olarak ise özelleştirme gelirleriyle dış borçların kapatılması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’nin kamu borçlarını düşürmedeki performansı diğer ülkelere gerekli büyümeyi sağlayabilmek için borçların hangi araçlarla makul seviyelere indirilebileceğini göstermektedir (World Bank, 2014).

**Grafik 1:** 2000 – 2010 Yılları Arası Türkiye – AB Ülkeleri – Euro Alanı Ülkeleri AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku / GSYİH (%)



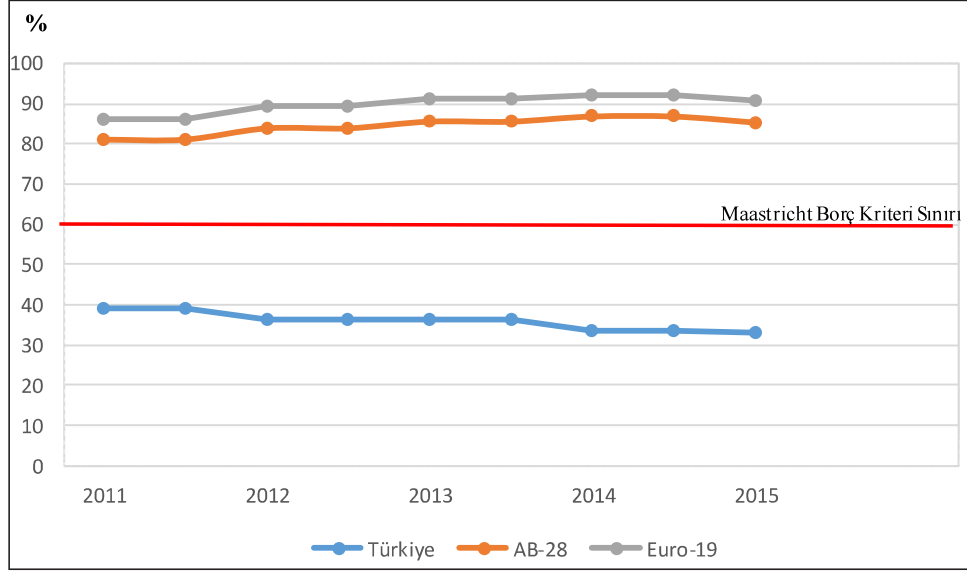
**Kaynak:** Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo20&plugin=1>

Grafik 1 incelendiğinde 2000 – 2001 yıllarında borç kriterinde euro alanı ülkelerinden daha başarısız durumda olan Türkiye 2003 senesi itibariyle aradaki farkı kapatmakta ve 2008 finansal krizinin ve 2009 borç krizinin yaşandığı yıllarda aradaki fark daha da açılmaktadır. Bu durum göstermektedir ki 2003 yılından itibaren uygulanan kamu borç yönetimi uygulamaları Türkiye’nin borç kriterini başarılı bir şekilde karşılamasını sağlarken borç yönetimi anlamında küresel – finansal krizden ve Avrupa borç krizinden de Avrupa Ülkeleri ve Euro ülkelerinden daha başarılı bir grafik çizmiştir.

### C. 2011 – 2015 Yılları AB ve Euro Alanı Ülkeleri - Türkiye Analizi

2002 ve 2010 dönemi kadar güçlü göstergeler olmasa da bu 2013 yılına değin kamu maliyesi rakamları istikrarını korumakta ve sürdürülebilirliğini devam ettirmektedir. Maliye politikaları orta vadeli programda ortaya konulan hedeflerle uyumlu performansını devam ettirmektedir. Bu uyumlu ve başarılı performansın en temel nedenlerinden birisi orta vadeli programda öngörülen gelir tahmininin üzerine çıkılması ve bütçe açığının azalmasıdır (OECD, 2014).

**Grafik 2:** 2011 – 2015 Yılları Arası Türkiye – AB Ülkeleri – Euro Alanı Ülkeleri AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku / GSYİH (%)



**Kaynak:** Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo20&plugin=1>

Türkiye'nin Maastricht borç kriterini AB ülkeleri ve Euro alanı ülkeleri ortalamaları ile karşılaştırıldığında iyi durumda olduğu görülmektedir. 2009 yılında derin bir borç krizi yaşayan Avrupa'nın borç stoku sürdürülebilirliğine dair şüphe uyandırdığı sonucu karşımıza çıkmaktadır. Grafikten de görülmektedir ki Türkiye Avrupa Borç krizi sürecinde uyguladığı maliye ve para politikalarında başarılı olmuştur.

Türkiye hükümetinin 2014 yılında yayımladığı orta vadeli programda 2015 yılına dair yapılan öngörü de genel yönetim bütçe açığı / GSYİH oranını %0.7'ye, AB tanımlı genel yönetim borç stoku / GSYİH oranında da %30'a düşmesi ve genel yönetim bütçe açığı / GSYİH oranının ise %0.5'e gerilemesi planlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Tablo 1 ve Grafik 2'ye baktığımızda ise borç kriteri olan borç stoku / GSYİH oranında %30 oranına ulaşılmasa da oldukça bu tahmine yaklaşıldığı görülmektedir. 2011 yılında 39.1 olan borç kriteri oranı 2011 ve 2015 yıllarında düşüşünü devam ettirerek 2014 yılı itibarıyla Maastricht kriterinin oldukça altında %33.5 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 2'de de görüldüğü üzere Son 10 yıllık sürece baktığımızda Türkiye'nin bu kriterde AB ortalamasından olumlu yönde ayrıştığı görülmektedir. 2004 yılı sonunda AB ülkeleri ortalaması % 63 seviyesinde iken Türkiye %59.6 se-

viyesindedir. 2014 ve 2015 yılı itibariyle tablo tersine dönmüş ve AB ve Euro Alanı ülkeleri ortalamaları %80 ve %90'larda iken Türkiye'nin %33 ve %32lerde gerçekleşmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2015).

Orta Vadeli Programda (2016-2018) Maastricht mali disiplin kriterlerinden bütçe kriteri için 2018 yılı sonu öngörüsü %0.4 düşüşle %0.7 olarak belirlenmiş, 2016 yılı için %30 olması tahmin edilen borç kriterinin ise 2018 yılı sonuna kadar %29.5'e düşmesi amaçlanmıştır. Orta Vadeli Programa göre Türkiye mali disiplin konusunda önümüzdeki 3 yıl içerisinde istikrarlı duruşunu devam ettirmesi ve Avrupa Ülkelerinin aksine bu kriteri karşılamaya devam etmesi öngörülmektedir. Türkiye bütçe açığı kriteri ve borç kriterini karşılamakta başarılı grafiğini devam ettirmektedir (Ministry of Development, 2016).

#### D.Özel Sektör Dış Borç Stoku

Özel sektör dış borç stoku özel sektörün yurt dışından sağladığı uzun vadeli ve kıza vadeli kredilerin toplamından oluşmaktadır. 2001 senesinden bu yana T.C. Merkez Bankası tarafından tutulmakta olup özel sektörün dış borç stoku yapısını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Özel sektör dış borç stoku verilerinin yer alma nedeni çalışmamızda genel yönetim borç stokundaki değişimlerden ve 2001 sonrası uygulanan yeni kamu borç yönetimi stratejilerinden ne denli etkilendiği incelenmektedir.

**Tablo 2:** 2002 – 2015 Yılları Arası Özel Sektör – Kamu Sektörü Dış Borç Stoku Artış Oranı ve Dış Borç Stoku / GSYİH (\$)

	<i>Özel Sektör Dış Borç Stoku Artış Oranı (%)</i>	<i>Kamu Sektörü Dış Borç Stoku Artış Oranı (%)</i>	<i>Özel Sektör Dış Borç Stoku / GSYİH (\$)</i>	<i>Kamu Sektörü Dış Borç Stoku / GSYİH(\$)</i>	<i>AB Tanımlı Borç Stoku / GSYİH</i>
2003	13.7	9.7	16.1	23.3	67.7
2004	30.8	6.7	16.3	19.2	59.6
2005	32	-6.8	17.5	14.5	52.7
2006	35.9	1	22.7	13.4	46.5
2007	32.9	2.7	24.8	11.3	39.9
2008	17.3	6.5	25.8	10.7	40
2009	-8.6	6.6	28	13.5	45.6
2010	11	6.7	26.1	12.1	41.4
2011	4.6	5.7	25.8	12.1	39.1
2012	13.8	10.6	28.8	13.1	36.2
2013	17.5	11.4	32.5	14	36.3
2014	5.3	1.5	35.3	14.7	33.5
2015	2.6	-2.4	40.2	15.9	32.9

**Kaynak:** TCMB, TÜİK, World Bank

Özel sektör borç stoku ve kamu sektörü dış borç stoku gelişimini incelendiğinde 2002 yılından itibaren 2015 yılına gelindiğinde özel sektör borç stoku artış oranının kamu sektörü borç stoku artış oranının üzerinde olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum 2001 yılından itibaren uygulanan kamu borç yönetimi, özelleştirme ve finansal serbestleşme uygulamalarının bir sonucu olarak gösterilebilir.

2003 yılından itibaren özel sektör dış borç stoku artışlarının kamu sektörü dış borç stoku artışlarından daha yüksek olduğu görülmektedir. Özel sektör dış borç stoku artış oranı %-8.6 ile %35.9 arasında değişirken kamu sektörü borç stoku artış oranı -6.8 ile 11.4 arasında değişmektedir. Özel sektör borç stoku ve kamu sektörü borç stoku / GSYİH oranlarını karşılaştıracak olursak 2003 yılından itibaren dolar bazında özel sektör dış borç stoku / GSYİH oranı 2003 yılında %16.1 iken 2015 senesinde %40.2'ye yükselmiştir. Kamu dış borç stoku / GSYİH oranı ise 2003 senesinde %23.3 iken 2015 senesinde %15.9'a düşmüştür. Bu veriler kamu borç stoku oranlarındaki düşüşler karşısında aynı dönemde özel sektör dış borç stokunun artış yaşadığını göstermektedir.

### III. TÜRKİYE GENEL YÖNETİM BÜTÇE DENGESİNİN MAASTRICHT KRİTERLERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Maastricht mali disiplin kriterlerinden bir diğeri de daha önceden de belirttiğimiz gibi genel yönetim bütçe açığı / GSYİH oranıyla elde edilmektedir. Kritere göre AB Maastricht kriterine uyabilmek için bu oranın %3'ü aşmaması gerekmektedir. Çalışmanın konusu itibarıyla borç kriteri daha önem arz etmekte birlikte kamu borcunun sürdürülebilirliği ve kamu borcuna etkide bulunması açısından bütçe açığı / GSYİH oranının da analiz edilmesi gerekmektedir. Bütçe açığı kriteri 2004 – 2010 ve 2011 – 2015 dönemleri itibarıyla incelenmektedir.

#### A. 2000 – 2010 Yılları AB ve Euro Alanı Ülkeleri - Türkiye Analizi

AB ülkeleri için bütçe açığı kriteri açısından 2010 senesine geldiğimizde son 10 yıllık periyottaki bütçe açığı oranlarındaki değişimlerin çeşitli faktörlerin etkisinde olduğu görülmektedir. Bu etkiler genelde ekonomik döngü içerisinde meydana gelen konjonktürel etkiler ve siyasi - politik süreç içerisinde meydana gelen olağanüstü etkilerdir. Bu sebeple bütçe açıkları değerlendirilirken bu iki perspektifte değerlendirmek gerekmektedir. 2009 Avrupa Borç krizi bu bağlamda olağanüstü etkileri olan bir süreç olarak değerlendirilmelidir (European Central Bank, 2010).

Maliye politikaları, Türkiye için 2001 krizinden çıkma konusunda en önemli köşe taşlarından bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye 2001 - 2010 arası dönemde itibaren özellikle bütçe açığı göstergeleri olmak üzere oldukça başarılı bir performans ortaya koymuştur. Türkiye'nin maliye politikaları konusundaki en dikkat çekici olumsuz özelliği 2006 yılına kadar olan süreçte



ulusal hesaplarını ESA 95 ve ESA 2010 standartlarına göre deklare etmemiş olmasıdır. 2006 yılından itibaren ulusal hesapların uluslararası standartlara entegrasyonu ile birlikte Türkiye için mali şeffaflığın sağlanması açısından aşama kaydedildiği görülmektedir. Bu süreçte IMF Türkiye’nin uyguladığı maliye politikalarını Stand-By antlaşması çerçevesinde düzenli olarak raporlamakta ve izlemektedir. Bu dönemde yapılan son stand – by antlaşması 2005 yılında imzalanmış ve 2008 yılında sona ermiştir. Bu dönemde bütçe açığı / GSYİH kriterinin de sürekli bir biçimde düşüş trendine girdiği görülmektedir (Kraan vd., 2007).

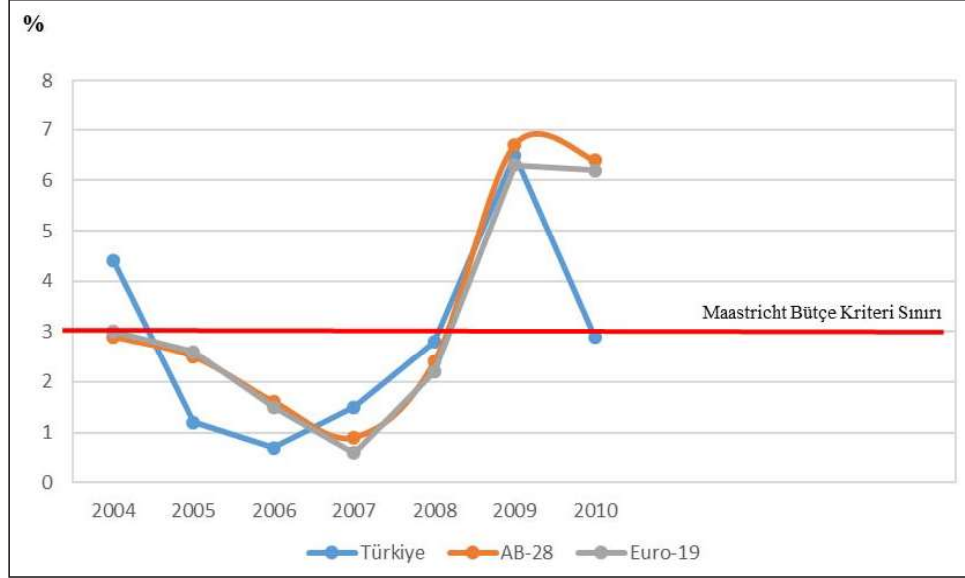
**Tablo 3:** 2000 – 2010 Yılları Arası AB Ülkeleri - Türkiye AB Tanımlı Genel Yönetim Bütçe Açığı / GSYİH Oranı (Brüt, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>AB(28)</i>	-2.9	-2.5	-1.6	-0.9	-2.4	-6.7	-6.4
<i>Euro(19)</i>	-3.0	-2.6	-1.5	-0.6	-2.2	-6.3	-6.2
<i>Türkiye</i>	<u>-4.4</u>	<u>-1.2</u>	<u>-0.7</u>	<u>-1.5</u>	<u>-2.8</u>	<u>-6.5</u>	<u>-2.9</u>
<i>Almanya</i>	-3.7	-3.4	-1.7	0.2	-0.2	-3.2	-4.2
<i>Hollanda</i>	-1.7	-0.3	0.2	0.2	0.2	-5.4	-5.0
<i>Macaristan</i>	-6.4	-7.8	-9.3	-5.1	-3.6	-4.6	-4.5
<i>Avusturya</i>	-4.8	-2.5	-2.5	-1.3	-1.4	-5.3	-4.4
<i>İngiltere</i>	-3.6	-3.5	-2.9	-3.0	-5.0	-9.7	-9.6
<i>Fransa</i>	-3.5	-3.2	-2.3	-2.5	-3.2	-7.2	-6.8
<i>İspanya</i>	0.0	1.2	2.2	2.0	-4.4	-11	-9.4
<i>Belçika</i>	-0.2	-2.6	0.2	0.1	-1.1	-5.4	-4.0
<i>Portekiz</i>	-6.2	-6.2	-4.3	-3.0	-3.8	-9.8	-11.2
<i>İtalya</i>	-3.6	-4.2	-3.6	-1.5	-2.7	-5.3	-4.2
<i>Yunanistan</i>	-8.8	-6.2	-5.9	-6.7	-10.2	-15.2	-11.2
<i>Çek Cum.</i>	-2.7	-3.1	-2.3	-0.7	-2.1	-5.5	-4.4

**Kaynak:** Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>

Türkiye’nin 2002 ve 2005 yılları arasında gösterdiği başarılı makroekonomik performansın arkasında Türkiye’nin uyguladığı başarılı maliye politikalarının yanı sıra dünya genelinde yaşanan refah artışı ve büyüme de bulunmaktadır. Türkiye bu dönemde istikrarlı bir şekilde bütçe açığını ve bütçe açığı / GSYİH oranını düşürmüştü ve Maastricht bütçe kriterini karşılamada başarılı olmuştur (OECD, 2006). 2003 ve 2004 yıllarında altında olması gereken %3’ün üzerinde olan bu oran Tablo 3’de görüldüğü gibi 2005 yılından itibaren %3’ün altına düşmüştü ve kriterleri karşılamıştır. Fakat bu durum 2009 Avrupa borç krizine kadar devam etmiştir.

**Grafik 3:** 2004 – 2010 Yılları Arası Türkiye – AB Ülkeleri – Euro Alanı Ülkeleri Genel Yönetim Bütçe Açığı / GSYİH (%)



**Kaynak:** Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>

Türkiye mali disiplinin sağlanması amacıyla 2000 – 2010 dönemi arasında üç başarılı Stand – By antlaşmasına imza atmıştır. Bu antlaşmalar 1999 – 2002 arasındaki onyedinci, 2002 – 2005 yılları arası onsekizinci ve son olarak 2005 – 2008 yıllarını kapsayan ondokuzuncu Stand – By dönemidir. Bu Stand – By periyodu Türkiye’nin bu dönemdeki mali politikalarının çerçevesini çizen dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemdeki başarılı mali disiplin politikalarının en önemli bileşenleri mali kurallara uyum çalışmaları ve başarılı reform girişimleridir. Bu etkin dönemle birlikte Türkiye’nin 2001 yılında %12.1 olan kamu açığı oranı 2005 ve 2006 yıllarında fazla vermeye başlamış, 2006 – 2008 yılları arasında ise kamu fazlası ortalaması %6 olarak gerçekleşmiştir (Kaya ve Yılar, 2011).

Bütçe açığı kriteri açısından değerlendirildiğinde 2004 senesinde %4.4 olan genel yönetim bütçe açığı / GSYİH oranının 2007 yılına kadar düşüş eğilimine girdiği, 2007 yılından sonra ise bir miktar yükseliş gösterse de %3 olan Maastricht Bütçe Açığı kriterinin altında kalarak kriteri karşılama konusunda başarılı olmuştur.

Bütün dünyayı etkileyen 2008 küresel finansal krizi şüphesiz ki en büyük etkilerini AB üzerinde göstermiştir. AB bu krizin yarattığı asimetrik şoklarla birlikte 2009 senesinde büyük bir borç krizi içerisine girmiş, neredeyse tüm üye ülkeler Maastricht mali disiplin kriterini karşılayamaz duruma gelmiştir.

2008 yılına kadar Maastricht kriterleri çerçevesini karşılamada başarı gösteren Türkiye de bu krizden etkilenmiş 2001 yılından 2008 yılına kadar düşüşte olan borç stoku oranı yükselmiştir.

### B. 2011 – 2015 Yılları AB ve Euro Alanı Ülkeleri - Türkiye Analizi

2008 Finansal krizi ve 2009 Avrupa Borç krizinin etkileriyle Türkiye’de 2009 yılından sonra yaşanan %4.8’lik daralma ile birlikte Türkiye 2010 ve 2011 senesinde özel sektör yatırımları ve tüketim artışıyla birlikte çok güçlü bir dönüş yaşamış ve %9.2 ve %8.8 büyümüştür. Kamu maliyesinde ise sıkı maliye politikalarının ve katı mali disiplin uygulamalarının etkisiyle kamu yatırımları ve kamu harcamaları sınırlı düzeyde kalmıştır (IMF, 2012). Bütçe dengesi 2009’dan sonra toparlan sürecine girmiş ve 2010 yılında yayımlanan Orta-Vadeli programda %1.5, %1.4 ve %1.2 olarak hedeflenen bütçe açığı rakamlarına çok yaklaşmış, %1.4, %2.1 ve %1.2 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 4:** 2011 – 2015 Yılları Arası AB Ülkeleri - Türkiye AB Tanımlı Genel Yönetim Bütçe Açığı / GSYİH Oranı (Brüt, %)

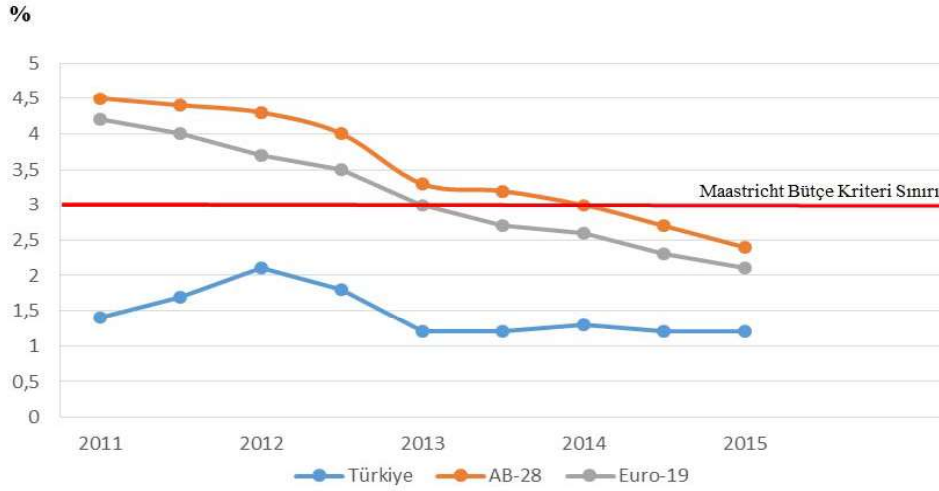
	2011	2012	2013	2014	2015
<i>AB(28)</i>	-4.5	-4.3	-3.3	-3.0	-2.4
<i>Euro(19)</i>	-4.2	-3.7	-3.0	-2.6	-2.1
<i>Türkiye</i>	-1.4	-2.1	-1.2	-1.3	-1.2
<i>Almanya</i>	-1.0	-0.1	-0.1	0.3	0.7
<i>Hollanda</i>	-4.3	-3.9	-2.4	-2.4	-1.8
<i>Macaristan</i>	-5.5	-2.3	-2.6	-2.3	-2.0
<i>Avusturya</i>	-2.6	-2.2	-1.3	-2.7	-1.2
<i>İngiltere</i>	-7.7	-8.3	-5.6	-5.6	-4.4
<i>Fransa</i>	-5.1	-4.8	-4.0	-4.0	-3.5
<i>İspanya</i>	-9.6	-10.4	-6.9	-5.9	-5.1
<i>Belçika</i>	-4.1	-4.2	-3.0	-3.1	-2.6
<i>Portekiz</i>	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2	-4.4
<i>İtalya</i>	-3.5	-2.9	-2.9	-3.0	-2.6
<i>Yunanistan</i>	-10.2	-8.8	-13.0	-3.6	-7.2
<i>Danimarka</i>	-2.1	-3.5	-1.1	1.5	-2.1
<i>İsveç</i>	-0.1	-0.9	-1.4	-1.6	0.0
<i>Çek Cum.</i>	-2.7	-3.9	-1.3	-1.9	-0.4

**Kaynak:** Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>

Türkiye – AB/28 – Euro/19 ülkeleri arasında 2011 yılları arasındaki fark Grafik 4’de görülmektedir. Türkiye bütçe açığı anlamında bu ülke ortalamalarından %2 - %3 puan daha iyi olmakla birlikte 2015 senesine geldiğimizde bu farkın

kapandığı görülmektedir. Bu veriler ışığında Türkiye'nin mali disiplin ve Maastricht Kriterleri'ni karşılamada AB ülkeleri ortalamasının üstünde olduğunu, krizin etkilerinden çıkma konusunda ve kriterleri karşılama konusunda olumlu göstergelere sahip olduğu söylenebilmektedir.

**Grafik 4:** 2011 – 2015 Yılları Arası Türkiye – AB Ülkeleri – Euro Alanı Ülkeleri Genel Yönetim Bütçe Açığı / GSYİH (%)



**Kaynak:** Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>

Tablo 4 ve Grafik 4 incelendiğinde Türkiye'nin 2011 – 2015 yılları arasında Maastricht bütçe kriterini karşıladığı ve 2012 yılında hafif bir yükseliş yaşamasına karşın 2015 yılına kadar düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. AB/28 ve Euro Alanı ülkeleri ise 2009 Borç krizinden sonraki toparlanma süreçlerine ancak 2011 yılında girmekte ve Maastricht bütçe kriterini ise 2013 – 2014 yıllarında karşılayabilmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de, özellikle kamu maliyesi alanında 2001 yılından itibaren güçlü bir yükseliş trendi içerisine girmiş ve birçok makroekonomik göstergede olumlu gelişme yaşanmıştır. Uzun yıllar ekonominin gelişmesinin önünde önemli bir engel olan kamu borçları konusunda da kararlı adımlar atılmış ve önemli iyileşmeler yaşanmıştır. Bu süreç içerisinde Türkiye kamu borcu kompozisyonunda değişikliklere yapılmış, borç stoku içerisindeki kısa vadeli borç oranı azaltılmış, borçların vadesi uzatılmıştır. Kamu borçlarının döviz kuru karşısındaki duyarlılığını azaltmak amacıyla borç stoku içerisinde döviz cinsinden borç stoku payı azaltılmış ve Türk Lirası cinsinden borçlanmalara ağırlık verilmiştir.



Kamu borç yönetiminde ortaya konulan bu düzenlemeler şüphesiz ki AB yolundaki Türkiye için önem teşkil etmektedir. AB ekonomisine olabildiğince entegre olmak için önem taşıyan kriterleri yerine getirmek Türkiye için AB’ye girmek kadar kendi ekonomisini güçlü bir pozisyona getirmek için de önem arz etmektedir.

Maastricht borç kriterinin temel göstergesi olan ve kritere göre %60’ın altında olması gereken AB tanımlı genel yönetim borç stoku / GSYİH oranı, krizin de etkisiyle 2001 senesinde göstergenin epey üzerinde %77.9 olarak gerçekleşmiş fakat Türkiye’nin 4 senede uyguladığı borç politikalarıyla birlikte düşüşe geçmiştir. Kamu borç stokundaki hedeflerle birlikte Maastricht kriterine uyum gerçekleşse de bu dönemdeki güçlü ilerleyişin yanı sıra döviz açığı ve kısa vadeli dış borç miktarının artışı borç stokundaki kırılganlığın ve riskin devam ettiğini göstermektedir. Bu dönemde borç stoku ve diğer borç göstergeleri açısından kırılgan ve duyarlı yapı azalsa da devam etmektedir.

Uygulanan genişleyici bütçe politikalarıyla birlikte 2006 – 2010 senesinde AB tanımlı genel yönetim borç stokunda artış meydana gelmiştir. Bu dönemde ayrıca 2008 küresel – ekonomik krizinin ve 2009 Avrupa Borç krizinin borç stoku üzerindeki etkisi de görülmektedir. Fakat 2001 yılında uygulanan kapsamlı mali politikalar nedeniyle Türkiye krizden çıkış stratejisini ortaya koyan ilk ülkelerden olmuş sonraki süreçte borç kompozisyonunda ve borç stokunda iyileşmeler yaşanmıştır.

2011 – 2015 yılları itibariyle AB tanımlı genel yönetim borç stoku üzerinde yapılan analizde 2012 ve 2014 seneleri haricinde artış hızının devam ettiği görülmektedir. 2015 senesi itibariyle AB tanımlı borç stoku / GSYİH oranındaki azalma devam etmekte, 2011 yılında 41.4 olan oran 2015 yılında 32.9’a ulaşmış ve bu kritere uyumun sağlanması sürdürülmüştür.

Yapılan analizler çerçevesinde bütçe açığı / GSYİH kriterinde Türkiye 2004 senesinde %4.4 ile %3’ün altında olması gereken bu oranın üstünde kalmış ve bu konuda AB(28) ve Euro Alanı(19) ülkelerinin gerisinde kalmıştır. Fakat 2002 – 2005 yılları arasında IMF ile imzalanan 18. Stand – By antlaşması ışığında yapılan uygulamalarla birlikte 2005 yılından itibaren bu ülke ortalamalarının aksine olumlu bir grafik çizmiştir.

2000 – 2010 yılları arası AB tanımlı genel yönetim borç stoku / GSYİH oranı AB(28) , Euro(19) ve Türkiye karşılaştırmasında ise Türkiye’nin 2001 yılından 2008 yılına kadar bu kriteri karşılamış ve düşüş içerisinde olduğu, AB üyesi ülkelerinin ve Euro alanı ülkelerinin ise tam aksine 2010 yılına kadar olan süreçte artış eğilimi içerisinde oldukları ve bu kriteri karşılayamadıkları ortaya konmaktadır. 2002 yılından itibaren bu kriteri karşılama konusunda düzenli



bir grafik çizen Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki makas 2008 yılında en yüksek noktasına ulaşmış ve Türkiye’de %40 olan bu oran AB(28) ülkeleri ortalamasında %60.9, Euro Alanı(19) ülke ortalamasında ise %68.5’dir. Bu durum da Türkiye’nin mali disiplin alanında bu dönemde ne denli başarılı bir grafik ortaya koyduğunu göstermektedir.

2011 – 2015 yılları arasında ise Maastricht borç kriterini sağlama konusunda AB – Euro Alanı – Türkiye arasındaki fark daha da açılmakta ve Türkiye’nin 2014 yılında yayımladığı Orta Vadeli Program’a bağlı kalınarak borç stoku oranı %32’lere ulaşmaktadır. 2011 yılında %39.1 olarak gerçekleşen borç kriteri oranı 2015 senesi itibariyle %32.9’dur. Bu oran AB(28) ülkeleri ortalamasında %85’2 iken, Euro Alanı ülkeleri ortalamasında %90.7’dir. Bu durum da 2008 global krizi ve 2009 Avrupa Borç krizi karşısında AB ülkelerinin ve Türkiye’nin borç yapısı arasındaki farkı ortaya koymakta ve Türkiye’nin mali disiplin ve kamu borçları anlamındaki güçlü duruşunu göstermektedir.

Sonuç olarak, 2000 – 2015 yılları itibariyle Maastricht mali disiplin kriterlerine uyum konusunda Türkiye’nin çoğu AB ülkesinden daha başarılı olduğu, 2008 finansal küresel krizine ve 2009 Avrupa Borç krizine karşı daha güçlü bir kamu borç politikası izlediği görülmektedir. Bu başarının arkasında Türkiye’nin 2001 krizinin ardından gerek IMF ile gerçekleştirdiği antlaşmalar gerekse AB’ye uyum konusunda gerçekleştirdiği uygulamalar ve reformlar bulunmaktadır. Yapılan değerlendirmede kamu borç stoku göstergelerinin döviz kuru karşısındaki duyarlılığının devam ettiği, bu durumun da borç kompozisyonundaki döviz cinsinden kamu borçlarının ağırlıklı olmasından kaynaklandığı ve azaltılması gerektiği ortaya konmaktadır. Kamu borç stokunda yıllar itibariyle yaşanan azalma ile birlikte özel sektör dış borç stoku arasında bir ilişki görülmekte ve kamu borç stokunu azaltıcı politikaların özel sektör dış borç stokunu artırıcı sonuçlar doğurabileceği öngörülmektedir. Maastricht mali disiplin kriterleri çerçevesinde 2000 – 2015 yılları arasında mali disiplin göstergelerinde başarılı sonuçlar elde edilse de bu riskler göz ardı edilmemelidir.



## KAYNAKÇA

- Aglietta, M. ve Uctum, M. (1996). *Europe and Maastricht Challenge*, Federal Reserve Bank of New York Research Paper, Paper No:9616, Paris.
- Aka, H. B. ve Gürsoy, B. (2012), An Evaluation of Turkey’s Aim For Full European Union Membership in Light of the Maastricht Criteria, *7th Management of International Business and Economics Proceedings Book* (23-34), Larissa.
- Aka, H. B. ve Gürsoy, B. (2014). Turkey’s Objective of Full Membership in the Eu With Reference to Maastricht Criteria. *Ankara University Journal of Economics and Administrative Sciences*, 28(2), 271-294.
- Akçay, B. (2006). Euro Alanın Ekonomisine İlişkin Bir Değerlendirme. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5(2), 1-27.
- Berndsen, R. (1997). The Emu Debt Criterion: An Interpretation. *BNL Quarterly Review*, 203, 505-533.
- Çelebi, A. K., (2003). *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu*. İkinci Baskı, Manisa: Emek Matbaacılık.
- Dağcı, K. (2008). *Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Evrimi (Rapor No:2)*. İstanbul: Türkiye Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- Dippelsman, R., Dziobek C., Mangas, G. (2012). *What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt*. IMF, Staff Discussion Note.
- Dorothee, H. (2006). Can the European Union Control the Agenda of Globalization. *Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis*, 88, 19-39.
- European Central Bank. (2010). *Convergence Report May 2010*. Frankfurt: European Central Bank.
- European Commission. (2003). *Enlargement of the European Union: An Historic Opportunity*. Brussels: Enlargement Directorate Publication
- European Commission. (2015). *One Currency for One Europe: The Road to the EURO*. Luxembourg: Economic and Financial Affairs Publication.
- European Commission. (1999). *The Regular Report on Turkey’s Progress Towards Accession 1999*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2001). *The Regular Report on Turkey’s Progress Towards Accession 2001*. Brussels: European Commission.
- Eurostat,(2016). 4 Ekim 2016 tarihinde <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo20&plugin=1> adresinden erişildi.

- Eurostat..(2016).<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>
- Gökbunar, R., Cura, S., Yanıkkaya, H., (2008). *Avrupa Birliği'nin Türkiye'li Geleceği: Umutlar ve Korkular*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Hazine Müsteşarlığı. (2010). *Kamu Borç Yönetimi Raporu 2009*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı
- Hazine Müsteşarlığı. (2015). *Kamu Borç Yönetimi Raporu 2015*. 4 Ekim 2016 tarihinde <https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FKamu%20Bor%C3%A7%20Yonetimi%20Raporu%2F2015%20KBYR%20T%C3%BCrk%C3%A7e.pdf> adresinden erişildi.
- Hazine Müsteşarlığı. (2016). 4 Ekim 2016 tarihinde <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12&nm=33> adresinden erişildi.
- Holzmann, R., Herve, Y., Demmel, R. (1996). The Maastricht Fiscal Criteria: Required but Ineffective. *Empirica*, 23(1), 22-58.
- IMF, (2012). *IMF Executive Board Concludes 2011 Article IV Consultation with Turkey* (Report No: 12/16). Washington: International Monetary Fund.
- İnan, A. (2005). Avrupa Birliği Ekonomik Yaklaşımı: Lizbon Stratejisi ve Maastricht Kriterleri. *Bankacılık Dergisi*, 52, 67-86.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Orta Vadeli Program 2014 – 2016*. 13 Mayıs 2016 tarihinde [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/9/Orta%20Vadeli%20Program\\_2014-2016.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/9/Orta%20Vadeli%20Program_2014-2016.pdf) adresinden erişildi.
- Kaya. ve Yılar, S. (2011). Fiscal Transformation in Turkey over the Last Two Decades. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(1), 59-74.
- Kayalidere, G., Özcan Mastar, P. (2014). Maastricht Kriterleri Çerçevesinde Birliğe Üye Balkan Ülkelerinin Mali Disiplin Göstergelerindeki Gelişmeler. Gümüş, E. vd. (Ed.), *Prof. Dr. Fazıl Tekin'e Armağan* (259-269), Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Basımevi.
- Koukouritakis, M., Michelis, Leo. (2003). *EU Enlargements: Are The New Countries Ready to Join the EMU*. Discussion Paper, Kallipoleos: Department of Economics University of Cyprus.
- Kraan, D. J., Bergvall, D., Hawkesworth I. (2007). Budgeting in Turkey. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 7-58.
- Marktler, T. (2006). The Power of the Copenhagen Criteria. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2(12), 343-363.



- Ministry of Development. (2016). *Medium Term Programme (2016-2018)*. 4 Ekim 2016 tarihinde..<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Medium-Term%20Programme%202016-2018.pdf> adresinden erişildi.
- Müftüler, M. (2002). Turkey in the EU’s Enlargement Porcess: Obstacles and Challenges. *Mediterranean Politics*, 7(2), 79-95.
- OECD. (2006). *Economic Surveys 2006: Turkey*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *OECD Economic Surveys: Turkey 2014*. Paris: OECD Publishing.
- Pjaaka, H. J. (2011). *Fiscal Policy Convergence and Business Cycle Synchronization in the Euro Area*. Master Thesis, BI Norwegian Business School, Oslo.
- TCMB. (2016). Kısa Vadeli Dış Borç Stoku İstatistikleri. 4 Ekim tarihinde <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/08d4d86e-49bf-4739-baf8-3592bf9ce543/kv.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE08d-4d86e-49bf-4739-baf8-3592bf9ce543> adresinden erişildi.
- Temür, Y., Çetin, A., Eroğlu, N., Eroğlu, İ. (2014). Maastricht Kriterleri Çerçevesinde Türkiyenin Kamu Borç Yükü Üzerine Ampirik Bir Çalışma. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 36(1), 204-241.
- TÜİK. (2016). 12 Nisan 2016 tarihinde <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> adresinden erişildi.
- Turan, N. (2013). Kamu Borcunun Tanımı: Borç İstatistikleri Açısından Önemi, Mevcut Durum, Sorunlar ve Türkiye Uygulaması. *Maliye Dergisi*, 164, 166-182.
- Veebel, V. (2011). Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation. *Studies of Transition States and Societies*, 3(3), 3-23.
- World Bank, (2014). Country Benchmarks: *Reducing Public Debt*, 04 Ekim 2016 tarihinde [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resou1284061150155/7383639-1323888814015/8319788-1324485944855/15\\_turkey.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resou1284061150155/7383639-1323888814015/8319788-1324485944855/15_turkey.pdf) adresinden erişildi.
- World Bank. (2016). <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=international-debt-statistics&Type=TABLE&preview=on> adresinden 4 Ekim 2016 tarihinde erişildi.