

Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülmesi: Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirmesi

Musa Gök^a

Özgür Biyan^b

Sevda Akar^c

Özet: Avrupa Birliği (AB) ülkeleri mali kural uygulamasının en iyi örneği olan Maastricht ölçütlerine önem vermesine rağmen 2008 yılında başlayan küresel ekonomik kriz AB üye ülke ekonomilerinin ciddi krizler yaşamasına neden olmuştur. Küresel krizle mücadele edebilmek amacıyla ülkeler maliye politikasını gevşetmişler, önemli oranda bütçe açıkları vermişler ve mali kural uygulamalarını rafa kaldırmışlardır. AB'nde özellikle Yunanistan'ın yaşadığı ekonomik krizle mali disiplini sağlamaya yönelik mali kural uygulaması yeniden gündeme gelmiştir. Bu duruma ilaveten Portekiz, İspanya ve İtalya ekonomilerinin de aşırı bütçe açıkları vermesi, Maastricht ölçütlerine uyum sorununu yeniden gündeme taşımıştır. AB Komisyonu 29 Eylül 2010 tarihinde AB ekonomi politikalarının eş güdümünün daha etkin sağlanabilmesi ve gözetiminin geliştirilmesi amacıyla Altılı Paket (Six-Pack) olarak anılan mevzuat düzenlemelerini önermiştir. Altılı Paket olarak anılan mevzuat paketi üzerinde nihai anlaşmaya varılmış ve Paket Konsey tarafından 4 Ekim 2011 tarihinde onaylanmıştır. Böylece, AB'de ekonomi politikası eş güdümüne ilişkin Avrupa Dönemi (European Semester) uygulamasının önümüzdeki dönemde daha sağlam bir yasal çerçeveye dayandırılması amaçlanmıştır. Bu çalışma 13 Aralık 2011'de yürürlüğe giren Altılı Paket uygulamasının AB genelinde işlevselliği ve etkinliğini tartışarak Türkiye'nin mevcut mali göstergelerinin paket açısından uyumluluğunun değerlendirilmesini amaçlamaktadır.

Anahtar Sözcükler: Avrupa Birliği, Mali kurallar, Altılı Paket, Türkiye

JEL Sınıflandırması: H12, H61, E62, O23

Reconsidering to Fiscal Rules in European Union: Six-Pack and Evaluation of Turkey

Abstract: Although the EU has financial rules stipulated in the Maastricht Criteria, the 2008 global financial crisis had a negative impact on the financial performance of EU countries with reference to fiscal rules. Some EU member countries have slacked their fiscal policies, had budget deficit and postponed their fiscal rule policies to cope with global financial crisis. The fiscal rule is revived to establish fiscal discipline in EU member countries aftermath of financial crisis in Greece. Furthermore, the enormous levels of budget deficits in Portugal, Spain and Italian economies contributed the revival of discussions on harmonization to Maastricht Criteria. The EU Commission proposed a Six-Pack Application to effective co-ordination and monitoring of economic policies, on September 29th, 2010. The European Council approved the Six-Pack on October 4th, 2011, aiming to co-ordinate the economic policies of EU countries with reference to European Semester application. This paper aims to discuss the functionality and effectiveness of the Six-Pack Application and evaluate Turkey's financial indicators with reference to the Six-Pack Application.

Keywords: EU, Fiscal Rules, Six-Pack, Turkey

JEL Classification: H12, H61, E62, O23

^a Assist. Prof., Balıkesir University, Bandırma Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, Bandırma, Türkiye, musagok@balikesir.edu.tr

^b Assist. Prof., Balıkesir University, Bandırma Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, Bandırma, Türkiye, biyan@balikesir.edu.tr

^c Res. Assist., Balıkesir University, Bandırma Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, Bandırma, Türkiye, sevda@balikesir.edu.tr

1. Giriş

Küreselleşmenin hız kazandığı günümüzde ülkeler finansal yönden ekonomik krizlere daha açık hale gelmiştir. Ülkeler, krizlerden korunmak amacıyla ekonomik ve finansal durumlarını güçlendirmeyi amaçlayan birçok uygulamaya yönelmiştir. Bunların başında Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat teorisini temel alan mali kural uygulamaları gelmektedir. Mali kuralların uygulanmasındaki en temel amaçlar; mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmek, hükümetin güvenilirliğini arttırmak ve siyasi popülisti engellemektir.

Küresel finansal kriz 2008-2010 döneminde Avrupa Birliği (AB) ekonomilerini de derinden etkilemiş, kamu borçlarının artmasına ve bütçe açıkları açısından mali durumlarının bozulmasına neden olmuştur. AB'de, mali ve parasal politika eş güdümünün iyileştirilmesi ve ülke ekonomilerinde gözetiminin geliştirilmesi amacıyla 13 Aralık 2011'de Altılı Paket yürürlüğe girmiştir. Bu uygulamayla AB; maliye politikalarının uyumunun sağlanmasını, ülke ekonomilerinin bütçelerinin denetlenmesini, makroekonomik politikaların ve yapısal reformların daha kapsamlı bir biçimde uygulanmasını, gelişmiş gözetimin gerçekleştirilmesini ve daha güçlü bir İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) oluşturulmasını amaçlamaktadır.

Bu çalışmada üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda kurala dayalı maliye politikası uygulaması olan mali kurallar Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat bağlamında teorik olarak ele alınmaktadır. Ayrıca, bu kısımda AB'de mali kural uygulamaları İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) çerçevesinde değerlendirilmektedir. İkinci kısımda AB'de yeni uygulamaya başlanan Altılı Paket incelenmekte ve getirdiği yenilikler tartışılmaktadır. Son kısımda ise Türkiye açısından, Altılı Paket'in uyumluluğu analiz edilerek, öneriler sunulmaktadır.

2. Kurala Dayalı Maliye Politikası – Mali Kurallar

Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımı temelli kurala dayalı maliye politikası uygulamalarına yol açan nedenlerin başında siyasi popülistmden kaynaklanan devlet harcamalarındaki hızlı artışın ekonomik istikrarsızlıklara yol açması gelir. Bu nedenle de Anayasal İktisat Teorisi politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmıştır (Sakal, 2003: 50). Anayasal İktisat Yaklaşımı; ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal, kurumsal ve anayasal kurallar bütünüdür. İşleyiş özelliklerini açıklamaya çalışır (Buchanan, 1989: 57). Anayasal İktisat literatüründe yer alan mali anayasa siyasi iktidarın vergileme yetkisini nasıl kullanacağını belirlemeye çalışmaktadır (Sakal, 2003: 56). Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde biçimlenen mali kurallar da devletin vergileme, harcama ve borçlanma konusundaki yetkilerine sınırlar getirmektedir.

Günümüzde çoğu ülkede uygulama alanı bulan mali kuralların ortaya çıkışı, özellikle 1970'lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve ardından devletin ekonomi içindeki payının giderek artmasıyla gündeme gelmiştir (Günay, 2007: 86). Son yirmi yılda ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar literatürde "mali politika kuralları" olarak ifade edilen, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması biçimindeki yaklaşımların ortaya çıkmasına ve bu yaklaşımlara olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Mali kurallar, parasal ve döviz kurlarına ilişkin kurallarla karşılaştırıldığında daha karmaşık ve değişken oldukları görülmektedir (Günay, 2007: 84).

Maliye politikası uygulamalarının finansal istikrarı sağlayıcı şekilde gerçekleştirilebilmesi için uygulanacak politikaların belli düzenlemeler çerçevesinde “kurallar” ile belirlenmesi önerilmektedir. En genel anlamıyla maliye politikası kuralı, belirli koşullar altında vergi oranı değişikliğini ve özellikle konjonktür karşıtı borçlanmayı azaltabilen ve böylece finansal piyasalardaki kırılganlıkları azaltma ya da ortadan kaldırma yeteneğine sahip olan kurumsal ve yasal düzenlemedir. Bir maliye politikası kuralının finansal istikrarı sağlayıcı şekilde uygulanabilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlar; orta vadede sürdürülebilirlik, dış dengenin sağlanması, cari açığın çok yüksek olmaması, özel harcamalar ile kamu harcamalarının tam kapasite kullanılması, fiyat istikrarının sağlanması ve bütçe açıklarının çok yüksek olmamasıdır (Şimşek, 2008: 200).

Bu koşullara bağlı olarak maliye politikası kurallarının uygulanabilirliğini sağlayıcı teknik ve kurumsal bir altyapı da oluşturulmalıdır. Teknik altyapı; maliye politikası kurallarının, kamu sektörü ve finansal sektör arasındaki karşılıklı ilişkiyi dikkate alacak şekilde oluşturulmasını temel almaktadır. Kurumsal altyapı ise maliye politikası kurallarının, kurumsal düzenlemeleri temel alacak biçimde oluşturulmasını içermektedir (Şimşek, 2008: 201).

Son yıllardaki mali kuralların uygulama sonuçlarına ilişkin ekonomi literatürü ve ülkelere özgü deneyimler incelendiğinde; iyi tasarlanmış sayısal mali kuralların başarılı bir biçimde bütçe disiplinini sağladığı konusunda yeterli kanıt bulunmaktadır. Başarılı mali kural uygulamalarına; Arjantin’de 1993 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetim Kanunu, İngiltere’de 1998 yılında yürürlüğe giren Mali İstikrar Yasası ve Yeni Zelanda’da 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası örnek verilebilir (Kaya, 2009: 44).¹

2.1. Mali Kuralların Tanımı, Amacı ve Gereği

Son yıllarda pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar, literatürde mali politika kuralları (fiscal policy rules) olarak bilinen ve mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması biçimindeki düşüncelerin ortaya çıkmasına ve dolayısıyla bunlara olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Mali kuralların temelinde, genel olarak makro ekonomik istikrarın sağlanması, mali ve iktisadi politikaların desteklenmesi, uygulanan politikaların olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması ve güvenirliliğinin artırılması amaçları yer almaktadır. Anayasal veya yasal temele dayanan mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsurlardan biridir.

Mali kurallar, mali politika oluşturma, karar alma ve uygulama sürecine ilişkin temel ilke ve esaslar ile hukuki normları oluşturan kurallar bütünüdür (Hallerberg, Strauch and Von Hagen, 2004: 15). Dar anlamıyla mali değişkenler üzerine konulan kalıcı nitelikteki sayısal sınırlamalardır. Bu yönüyle de maliye politikası kuralı, makroekonomik anlamda genel olarak toplam mali performansın bir göstergesi açısından tanımlanmakta ve maliye politikası üzerine konulan sürekli bir sınırlama olarak ifade edilmektedir (Kopits and Symansky, 1998: 1). Kamusal bütçe açısından hem bütçe tahminlerine hem de bütçe uygulamalarına uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir (Günay ve Özen, 2002: 66). Bu anlamda mali kurallar; bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali bir göstergeye özel bir limit koyan maliye politikası üzerindeki yasal veya anayasal sınırlamalar olarak tanımlanır. Kısaca mali kural, maliye politikası araçları üzerinde yasal bir temele dayandırılmış sınırlamalardır (Günaydın ve Ese, 2009: 56). Başka bir tanıma göre maliye politikası kuralları, “maliye

¹Ayrıntılı başarılı ülke örnekleri için; Kaya, (2009), “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi” adlı çalışmaya başvurulabilir.

politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların yol açtığı etkinsizliği ortadan kaldırmak amacıyla bütçe, borçlanma, harcama ve vergiler gibi mali araç veya göstergeler kullanılarak maliye politikasına getirilen yasal veya anayasal sınırlamalar” biçiminde tanımlanmaktadır (Vural, 2007: 98).

Bütün bu tanımlamalarda maliye politikasında kural temelli yaklaşımın iki ana özelliği vurgulanmaktadır: Bunlardan birincisi, mali kuralın sürekli bir sınırlamayı ifade etmesi ve bu kuralın öngörülebilir bir geleceği betimlemesidir. İkincisi ise mali kuralın, mali performansın somut bir göstergesi olmasıdır. Diğer bir deyişle kuralın açık ve doğrulanabilir olması gerektiğidir.

Mali kuralların oluşturulmasına neden olan bazı etkenler mevcuttur. Bu etkenler şöyle sıralanabilir: Bazı gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak kamu harcamalarının artmasıyla gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın getirdiği maliyetin büyük bütçe açıklarına neden olması, politikacıların oy maksimizasyonu için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması, Anayasal İktisat Yaklaşımı'nın önem kazanmaya başlaması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına olanak sağlamış olmasıdır. Son yıllarda mali kuralların önem kazanmasının iki temel gerekçesi ise maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkinsizlikleri ortadan kaldırmaktır (Aktan-Vural, 2007: 121-122). Bugün hala pek çok ulusal devlet önceden belirlenmiş mali sınırlamalara tabi değilken, bu kuralları benimseyen ülkelerin sayısı giderek artmaktadır. Mali kuralları önemseyen ülkelerde bütçe uygulamalarının değiştiği görülmektedir. Bazı devletler kendi inisiyatifleri ile bazıları İBP (İstikrar ve Büyüme Paketi) gibi uluslararası anlaşmaların gereği olarak, bazıları ise Uluslararası Para Fonu (IMF) ve diğer uluslar arası finansal kurumların dikte ettiği koşulların sonucunda mali kuralları benimsemektedirler (Şevik, 2008: 50).

Tablo 1: Temel Mali Kurallar

Denk Bütçe Kuralı (Bütçe Açığına İlişkin Kurallar)	Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYİH'nın belirli bir oranda sınırlandırılması, Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderin birbirine eşit olması, Cari gelirlerin ve harcamaların birbirine eşit olması.
Borçlanmaya İlişkin Kurallar	Hükümetlerin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklanmalar, Hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanması üzerinde getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerinin belli bir oranı ile kısıtlanması.
Borç Stoku ve Rezerve İlişkin Kurallar	Brüt veya net kamu borç stokunun GSYİH'nın belli bir oranda sınırlandırılması, Bütçe dışı fon rezervlerinin yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi.

Kaynak: George Kopits, Steven Symansky, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No. 162. 1998. s.2.

Mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin temelde iki noktaya ulaşmayı hedeflediği görülmektedir. Bunlardan birincisi, devlet borçları oranını uygun düzeyde ve istikrar sağlayacak biçimde azaltmak (Devlet Borçları/GSYİH Oranı, Bütçe Açığı/GSYİH Oranı); diğeri ise bu düzeydeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürmektir. Mali politika kurallarının uygulanmasının temel amaçlarından biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Hedefe başarıyla ulaşıldıktan sonra bu kurallar esnekleştirilmekte veya terk edilmektedir. Örneğin, Hollanda'da bu kuralın 1950'lerde kaldırıldığı ve Almanya'da son yıllarda büyük ölçüde göz ardı edildiği görülmektedir. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankasından borç almasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para basımını durdurarak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırmış ve böylece istikrar sağlanmasını kolaylaştırmıştır (Bekar, 2009: 70).

Kısacası genel uygulamalara bakıldığında, mali kuralların uygulanmasındaki amaçların; mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmek, hükümetin güvenilirliğini arttırmak, siyasi popülizmi ve yozlaşmayı engellemek olduğu görülmektedir.

2.2. Mali Kuralların Sınıflandırılması

2.2.1. Bütçe Sınırlamaları

Bütçeyle ilgili mali kurallar; bütçe harcama tavanlarının aşılmasını engellemek amacıyla uygulanmaktadır (BUMKO, 2008: 19). Uygulamada en çok karşılaşılan bir mali kural olarak denk bütçe kuralı, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu denklik; genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak tanımlanabileceği gibi, yapısal denge bağlamında daha uzun dönemleri kapsayacak biçimde de tanımlanabilmektedir. Denk bütçe kuralının üstünlüğü, basit olmasıdır. Bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandıran veya altın kural², sürdürülebilir yatırım kuralı³ uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlası verilmesini zorunlu sayan uygulamalardır (Bekar, 2009: 80).

2.2.2. Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Harcama kuralları doğrudan bütçe açığına odaklanmak yerine harcamalarda artışa ve gelirlerde azalmaya neden olacak politikaları sınırlamaktadır. Vergi ve harcama sınırlamaları, hükümetlerin vergi ve harcama yetkisini doğrudan kısıtlayan maliye politikası kurallarıdır.

Vergi ve harcama sınırlamaları, bir sonraki mali yılda vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen anayasal veya yasal düzenlemelerdir. Kamu harcamaları bir yılı aşkın bir süre için nominal sınırlamaya tabi tutulurken, diğerlerinde GSYİH kıyasla toplam kamu harcamaları sınırlandırılmaktadır. Kamu harcamalarındaki artışa bütçe üzerindeki etkisinin yansız olması kaydıyla izin verilmektedir. Vergi sınırlamaları ise daha çok yerel yönetimler düzeyinde uygulama alanı bulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini aşan giderde bulunmasını engellemek amacıyla vergi gelirlerindeki artış yerel yönetim gelirleri, nüfus artış hızı ve enflasyona endekslenerek sınırlandırılmakta veya emlak vergisi gibi bazı vergilerin oranlarına tavan getirilmektedir (Aktan ve Vural, 2007: 124).

²Altın kural, hükümet ekonomik devre boyunca cari harcamaları finanse etmek için değil, yalnızca yatırım giderlerini finanse etmek için borçlanabilirler.

³Sürdürülebilir yatırım kuralı ise, GSYİH'ya oranla net borçlanma bir konjonktür boyunca istikrarlı ve itibarlı bir düzeyi (GSYİH'nın %40) aşmamalıdır.

2.2.3. Borç Sınırlamaları

En eski ve işlevsel mali kurallar devlet borçlarına getirilen yasaklamalar ve sınırlardır. Borç kurallarında genel olarak yıllık bütçe açığı miktarına sayısal bir sınır konulmaktadır. Bu kurallar şöyledir: Yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının borçlanmalarına sınırlamalar getirilebilir veya engellenebilir, hükümetin Merkez Bankası'ndan borçlanması sınırlanabilir veya kaldırılabilir, toplam borç stokunun GSYİH'ya oranına sınırlamalar getirilebilir (Aktan ve Vural, 2007: 123). Borç stoku üzerine sınırlama getirme kuralı ise, genellikle kamu borç stokunun GSYİH veya GSMH'ya belli bir oranı şeklinde uygulanmakta ve kamu kurumlarının borçlanmasına yönelik belirli bir endeksleme ile bir üst limit getirmektedir. Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması ile merkezi hükümet brüt borç stoku üzerine bir tavan getirilmiş ve buna göre, AB üyesi ülkelerin brüt kamu borç stoklarının GSYİH'ya oranının % 60 referans değerinin üzerine çıkmaması öngörülmüştür (Bekar, 2009: 80).

3. Mali Kuralların Uygulamasına İlişkin Örnekler

Günümüze kadar belki de en kapsamlı ve düzenli olarak oluşturulan kural, 1992 yılında imzalanarak 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren AB'deki Maastricht Anlaşması'dır. AB üye devletlerinin tamamının taraf olduğu İBP, bu güne kadar yapılmış en kapsamlı mali kurallar bütünüdür. Maastricht ölçütlerinin de bir bölümünü oluşturan bu kurallar, Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) ülkeleri açısından yaptırım içerdiği için, mali kuralların yaptırıma bağlanan ilk örneğidir (Kalkan, 2007: 4).

Maastricht Antlaşması'nın mali kurallarına göre, genel bütçe açığı GSYİH'nın yüzde 3 eşik değerini, genel devlet brüt borcu GSYİH'nın yüzde 60'ını geçemez. Bu sınırların hangi kıstaslara göre saptandığı önem taşımaktadır. Maastricht ölçütleri, kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınarak saptanmıştır. Kamu yatırımları AB'de ortalama olarak GSYİH'nın %3'ü düzeyindedir ve burada geleneksel kamu maliyesinin altın kuralı uygulanmıştır. Borçlanmaya ancak sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilebilmektedir. Buna göre, Maastricht ölçütü cari harcamalar bazında denk bütçe kuralı olarak yorumlanabilir. Dolayısıyla Maastricht Antlaşması'nda yer alan ve Bütçe Açığı'nın GSYİH'ya oranının %3 eşik değerinin altında olması gerektiğini belirten bu ölçütü, anayasal bir hüküm olarak ifade edilmese de, bir "Ekonomik Anayasa Kuralı" (Denk Bütçe Anayasası) olarak değerlendirilebilir (Günay ve Özen, 2002: 66).

İngiltere ise uzun süreden beri mali kurallar uygulamaktadır. Mali kuralların uzun dönemde de anlamlı olmasını sağlaması açısından çok önemli olan bu kurallar, "altın kural" ve "sürdürülebilir yatırım" kurallarıdır. Bu kurallar hükümetin mali davranışlarını büyük ölçüde sınırlayıcı niteliktedir. Hükümetin bu kuralları koymasındaki temel argüman, kamu harcama yükünün nesiller arasında önemli ölçüde düşürülmesidir. Böylece mevcut neslin yararlandığı bütün kamu harcamalarının maliyetinin gelecek nesillere kadar ödenmesi amaçlanmaktadır (Kalkan, 2007: 4).

Almanya'da mali kurallar 1969 yılından itibaren uygulanmaktadır. Bu yılda, yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural, anayasal zemine dayandırılarak uygulamaya konulmuştur. Sadece makroekonomik istikrarsızlık ve savaş dönemlerinde sapsmalarına izin verilen bu denk bütçe kuralı, federal yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonların da dâhil olduğu bütçenin tamamına uygulanmaktadır. Almanya için asıl bağlayıcı kural, üyesi bulunduğu birliğin koyduğu Maastricht Anlaşmasıdır (Günaydın ve Eser, 2009 :72).

İsviçre’de ise maliye politikası kuralı olarak bilinen borç freni Aralık 2001’de yapılan referandumun ardından Anayasaya girmiştir. Bu kurala göre harcamalar, gelirleri en fazla konjonktürel büyüme oranı kadar geçebilecektir. Borç freninin amacı, merkezi yönetimin borç stokunu, GSYİH’nın belli bir yüzdesinde tutabilmek için, mevcut düzeyi korumaya çalışmaktır. (Günaydın ve Eser, 2009: 56).

Gelişmiş ülkelerin aldığı mevcut kuralların ortak paydası hesap verme anlaşmalarını, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğunu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesini içeren daha fazla saydamlık standartlarıyla desteklenmesidir. Genellikle, tüm bu unsurlar, hesap verme zorunluluklarının da yer aldığı geniş iç hukuk normlarında ve uluslar arası anlaşmalarda yer almaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali düzenlemeler ise genellikle IMF destekli istikrar programları ile dış ödeme krizlerinin ardından mali, finansal ve ticari liberalizasyon kararlarını içeren bir takım önlemleri kapsamıştır. Bu duruma Gana, Türkiye, Arjantin ve Şili gibi ülkeler örnek gösterilebilir (Bekar, 2009: 67).

Anglo – Sakson ülkeleri (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere) şeffaflık üzerine odaklanırken, Kara Avrupası (Avrupa Parasal Birliği İstikrar ve Büyüme Paktı, İsviçre) ve Yükselen Piyasa Ekonomileri (Brezilya, Arjantin, Hindistan, Kolombiya ve Peru) hedeflere ve sınırlamalara daha fazla önem vermektedirler (Şevik, 2008: 52).

4. Bir Mali Kural Olarak İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP)

İBP 1997 Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte kabul edilen AB’ne üye ülkeler arasında Ekonomik ve Parasal Birlik’in (EPB) işlemesi ve desteklenmesi amacıyla oluşturulan mali politikalara ilişkin bir antlaşmadır. Ekonomi politikalarının eş güdüm araçlarından biri olan bu Pakt, malî politika çerçevesinin oluşturulmasında rol oynamaktadır. Burada, Avrupa Merkez Bankası’nın yürüttüğü ortak para politikası doğrultusunda üye ülke maliye politikaları arasında uyum sağlanması amaçlanmıştır (Özpençe, 2009: 117). Pakt, Euro bölgesinde aşırı bütçe açıklarını önlemeye yönelik olarak bütçe disiplini sağlamak ve güçlendirmek amacıyla oluşturulmuştur. Aşırı bütçe açıklarının kapatılması amacıyla iki ayaklı strateji yapılandırılmış olup; bunlar, Erken Uyarı Sistemi ve Aşırı Bütçe Açığı Pozisyonu olup aşağıda kısaca açıklanmıştır (Akgül, 2008: 270):

Erken Uyarı Sistemi; aşırı bütçe açıklarının ortaya çıkmasından önce müdahale edilmesini ekonomi politikaların izlenip, eş güdümün sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda Konsey, gerekli düzeltici bütçe önlemlerini almaları konusunda üye ülkeleri erken aşamada uyarır.

Aşırı Bütçe Açığı Pozisyonu; üye ülkelerin aşırı bütçe açıklarının tespit edilmesi ve ivedilikle düzeltilmesini sağlamak için düzeltici önlemler içermektedir. Komisyon üye ülkeleri Maastricht antlaşmasında belirlenen ölçütleri aşmış olduğunu inceler. Eğer iki ölçütten biri yerine getirilmemişse Komisyon rapor hazırlar ve Konseye görüş bildirir. Konsey nitelikli oy çokluğu ile aşırı bütçe açığı olup olmadığına karar verir. Eğer aşırı bütçe açığı pozisyonu varsa Konsey ilgili ülkeye önerilerde bulunur ve etkili düzeltici önlemler alması için dört ay, aşırı bütçe açığının kaldırılması için, bütçe açığının saptanmasından itibaren bir yıl süre verir. Üye ülke bu önerilere uymazsa, Konsey ülkeye mali ceza verebilir.

1990’lı yıllarda üye ülkelerde bütçe açıkları görülürken Paktın uygulanmasıyla bu açıklar kontrol altına alınmış ve birçok ülke bütçe fazlası vermiştir. 21 Mart 2005’te İstikrar ve Büyüme Pakti’nda reforma gidilmiştir (Akgül, 2008: 270):

- Bütçe açığı GSYİH'nın %3'ünü, kamu borç stoku GSYİH'nın %60'ını aşamaz.
- Orta vadede hedef ülkelerin denk bütçeye sahip olmaları gerekir. Ancak, ülkelerin borç düzeyleri, kamu yatırımlarının durumu ve potansiyel büyümeleri orta vadeli hedefin belirlenmesinde dikkate alınacaktır.
- Ekonomik koşullardaki değişikliklere uyum sağlanabilmesi için her dört yılda bir orta vadeli hedefler gözden geçirilir.
- Temel olarak ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYİH'nın %0,5'i oranında azaltılacaktır.

Yeni getirilen kurallar uyarınca %3 sınırını aşan ülkeler bazı durumlarda ceza mekanizmasından muaf tutulacaktır. Bunlar; %3 sınırını geçici ve sınıra yakın olması koşuluyla, aşılabilmesine izin verilmesidir. Sınırı aşan ülkenin sınır aşımını meşrulaştıracak gerekçeleri içeren bir savunma hazırlaması kararlaştırılmıştır. Bu gerekçeleri tartışacak olan Konsey gerekli gördüğünde ülkeye mali yaptırım uygulayabilecektir. Sınırı aşan ülkelerin %3'ün altına inmeleri için verilen süre ise bir yıldan iki yıla çıkarılmıştır. Olağanüstü durumlarda bu süre iki yıl daha uzatılabilecektir (Akgül, 2008: 270).

AB mali çevresinin amacı iki temel gerekçeyle bütçesel disiplini sağlamaktır. Birincisi, üye devletlerin orta vadeli bütçe amaçlarını başarması ve sürdürmesi gerekmektedir. İkincisi, ülkeler sırayla bütçe açıklarını GSYİH'nın %3'ü ve borçlanma oranlarını GSYİH'nın %60 geçmeyecek referans değerlerine karşı önlem almalıdırlar. Komisyonun 2011 Bahar tahminlerine göre, 2010 yılında bütçe açıklarını GSYİH'nın %3'ünü aşan yirmi iki üye devlet vardır. Sadece Danimarka, Estonya, Lüksemburg, Finlandiya ve İsveç %3 referans seviyesini sağlamıştır (Avrupa Birliği Komisyonu (EC), 2011: 31).

5. Altılı Paket ve Getirdiği Yenilikler

Son finansal ve ekonomik kriz Euro bölgesindeki ülkelerin artan kamu borçları ve bütçe açıkları açısından mali durumlarının bozulmasına neden olmuştur. Ayrıca Yunanistan'ın yaşadığı ekonomik kriz Euro bölgesinde bozulan ekonomik dinamiklerin daha da kötüleşmesine neden olmuştur. Özellikle Yunanistan ekonomisi için verilen AB – IMF kredileri yaşanan krizi önlemeye yetmemiştir. Buna ek olarak İspanya, İtalya İrlanda ve Portekiz hükümetlerinin de yaşadığı ekonomik krizler AB'nin Euro bölgesi borç krizini tetiklemiştir. Ayrıca hükümetlerin mali sektöre destek sağlaması ve nüfusun yaşlanması sonuçları nedeniyle alınan ek önlemler önemli riskleri de beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini korumak, ekonomik ve mali istikrar için dönüşüm sağlamak, büyüme ve fiyat istikrarı için elverişli ortam oluşturmak isteyen politika yapıcılarını çeşitli zorluklarla karşılaşmışlardır. Kapsamlı bir politika ile kamu borcunun azaltılması, hükümet ve mali sektör arasındaki bağlantının yeniden yapılandırılması ve daha sürdürülebilir açıklar oluşturulması hedeflenmektedir. Bu bağlamda etkin harcama kuralları ile mali disiplin özendirilmekte ve gelecekte meydana gelebilecek ters ekonomik şoklara karşı mali kırılganlık azaltılmaktadır (ECB, Aylık Bülten, Nisan 2011: 61).

Avrupa Birliği ve Euro bölgesi ekonomik yönetişimi geliştirmek ve Euro bölgesi borç krizini aşmaya yönelik yeni önlemler alınmıştır. Özellikle, Euro bölgesinde piyasa tedirginliklerinin artması nedeniyle mevcut zorlukların üstesinden gelebilmek ve İstikrar ve Büyüme Paketi hedeflerini gerçekleştirebilmek için bu yeni önlemler gereklidir.

AB’de ekonomi politikalarının koordinasyonunun iyileştirilmesi ve gözetiminin geliştirilmesi amacıyla Komisyon tarafından 29 Eylül 2010 tarihinde önerilen ve **Altılı Paket (Six-Pack)** olarak anılan mevzuat önerisi paketi üzerinde nihai anlaşmaya varılmıştır. Konsey tarafından 4 Ekim 2011 tarihinde onaylanmış ve 13 Aralık 2011’de yürürlüğe girmiştir. Paket’in uygulamaya konulmasıyla daha güçlü bir ekonomik birlik yolunda yeni mali sıkılaştırma ve güçlü ekonomik politika eş güdümü yaratılmaya çalışılmış; kısa vadeli sorunlar içinde istikrar araçları geliştirilmiştir. Böylece, AB’de ekonomi politikası eş güdümüne ilişkin “European Semester (Avrupa Dönemi)” uygulamasının önümüzdeki dönemde daha sağlam bir yasal çerçeveye dayandırılmasının sağlanması amaçlanmıştır. Altılı pakette yer alan düzenlemeler özet olarak Tablo 2’de sunulmaktadır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011: 2).

Tablo 2: Altılı Pakette Yer Alan Düzenlemeler

ALTILI PAKETTE YER ALAN DÜZENLEMELER	
İstikrar ve Büyüme Paketi’nin (İBP) Önleyici Kısmını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük	<i>Harcama Kuralı:</i> Harcamalardaki genişleme potansiyel büyüme hızını geçmemelidir. Kuralı ihlal eden ülkeler ceza, faizli teminat ve/veya Komisyon uyarılarına maruz kalabilecektir.
İstikrar ve Büyüme Paketi’nin Düzeltici Kısmını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük	<i>Aşırı Açık Prosedürü:</i> Borçlarının GSYİH’ye oranı %60’ı aşan ülke, borç miktarını 3 yıl boyunca ve her yıl GSYİH’sinin %60’ı aşan kısmının 1/20’si oranında azaltmalıdır.
Euro Bölgesinde Bütçe Gözetiminin Etkin Bir Şekilde Uygulanmasına İlişkin Düzenleme	<i>Önleyici Tedbir:</i> İhtiyati politikalardan ciddi sapmalar, GSYİH’sinin %0,2’si oranında faizli teminat uygulamasını devreye sokacaktır. <i>Düzenleyici Tedbir:</i> Aşırı açık veren ülke, GSYİH’sinin %0,2’si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacaktır. AB tavsiyelerini dikkate almayan ülkelerin teminatları cezaya çevrilebilecektir.
Üye Devletlerin Bütçe Çerçevesi Kapsamındaki Gereksinimlere İlişkin Direktif	İBP’de yer alan amaçlar ulusal bütçe çerçevelerine yansıtılacak ve kamu maliyesine ilişkin çok yıllık planlama yaklaşımı benimsenecektir. Muhasebe ve istatistik raporlarda bağımsız gözetim ve analiz süreçlerinde üye devletlerin uyması gereken asgari koşulları tanımlanmaktadır.
Makroekonomik Dengesizliklerin Önlenmesi ve Düzeltilmesine İlişkin Düzenleme	<i>Aşırı Dengesizlik Prosedürü (ADP):</i> Çeşitli ekonomik göstergelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak dengesizlik riskleri düzenli olarak değerlendirilecek ve ciddi dengesizliklerin tespit edildiği üye devletler için ADP devreye girecektir. ADP’ye tabi olan üye devlet belli bir takvim dahilinde gerçekleştireceği eylemleri içeren düzeltici bir eylem planı hazırlayacak; eylemlerin gerçekleştirilmesinde sürekli başarısız olunması durumunda yaptırımlar devreye girecektir.
Euro Bölgesindeki Aşırı Makroekonomik Dengesizliklerin Düzeltilmesine İlişkin Uygulama Tedbirleri Hakkında Düzenleme	ADP tavsiyelerini uygulamakta tekrarlayarak başarısız olunması durumunda, söz konusu ülke GSYİH’sinin %0,1’ine tekabül eden miktarda yıllık para cezası ödemek zorunda kalacaktır.

Kaynak: www.abgs.gov.tr (2011) sayfa no:2 Erişim tarihi: 12.03.2012

http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/ab_ekonomik_yonetisim_sisteminde_yeni_donem_web.pdf

Daha güçlü bir ekonomik birlik yolunda ilerlemek için uygulamaya konulan Altılı Paket'in ilk başlığı, Paket'in amacı ve kapsamıdır. Paket'in amacı AB üye devletlerinde bütçe disiplini güçlendirmek ve ekonomik politika ve yönetim eş güdümünü geliştirmektir. Diğer bir deyişle, AB'de parasal birliğin yanında mali birliğinde sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca Paket'in ikinci birlik antlaşmalarıyla ilişkisi de ele alınmıştır. Paket Avrupa Birliğinde imzalanan antlaşmalara ve kabul edilen yasalara uygundur. Avrupa Birliği Adalet Mahkemesi içtihadı uyarınca, bu anlaşma hükümlerine göre Paket'in önceliğe sahip olduğu da ayrıca belirtilmiştir (European Council, 2011: 3).

- Paket'in üçüncü kısmının konusu bütçe disiplini olup; bu konu çalışmanın temel çatısını oluşturmaktadır. Bütçe disiplini esas alan ve mali sıkılaştırmayı hedefleyen yeni mali kurallar şunları içermektedir (European Council, 2011: 4) :
- Genel hükümet bütçesi dengede olmalı yada fazla vermelidir; bu ilke bir kural olarak yıllık yapısal açığın nominal GSYİH %5'ini geçmemesini önermektedir. Orta vadede bütçenin sürdürülebilirliğini tehdit etmeyen beklenmeyen ekonomik durumlarda, ekonomik durgunluk dönemlerinde bütçe açık verebilir.

Ülkelerin borçlanma miktarı GSYİH'nın %60'ını geçmeyecektir. Tablo 3'e bakıldığında Euro Alanındaki ülkelerin Maastricht ölçütlerinde de belirlenen bu oranının çok üstünde yer aldığı görülmektedir. Ayrıca, birincil denge olarak ifade edilen faiz dışı dengede de ülkelerin açık verdiği söylenebilir. Bu ölçütler ışığında, Euro Bölgesini tehdit eden borçlanma miktarlarının azaltılması adına alınan borçlanma sınırı kuralı uygulandığı takdirde mali sürdürülebilirlik sağlanabilecektir.

Tablo 3: Euro Bölgesinde Borç Oranları ve Birincil Denge (GSYİH%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brüt Borcun GSYİH oranı	66,1	9,8	79,2	84,2	86,7	88,0
Birincil denge (-fazla/+açık)	- 2,3	- 1,0	3.4	3.5	1.6	0,7

Kaynak: ECB, Avrupa Birliği Komisyonu'nun Avrupa Ekonomik Tahminleri, 2010. Not: 2010, 2011 ve 2012 yılları hedeflenen verilerdir. Erişim tarihi: 09.03.2012

Bu kuralların anayasal ya da yasal düzeyde ülkelerin ulusal hukuk sistemlerinde yer alacağı ayrıca belirtilmiştir. Kuraldan sapma durumunda ise otomatik düzeltme mekanizması devreye girecektir. Bu mekanizma ile belirtilen oranlara ulaşılabilme için ülkeler mali sıkılaştırma uygulayacak ve sorumluluk ülkelerin parlamentolarına ait olacaktır.

Aşırı bütçe açığı prosedürüne tabi olacak ülkeler ise ayrıntılı ekonomik işbirliği programını Komisyon ve Konsey'in onayına sunacak ve aşırı bütçe açıklarını önlemek için yapısal reformlar uygulayacaklardır. Yıllık bütçe planları ile uyumlu olan bu programlar Komisyon ve Konsey tarafından düzenli olarak kontrol edilecektir. Bu çerçevede, üye devletlerin ulusal borç planlarını raporlamasını sağlayacak mekanizma da oluşturulacaktır (European Council, 2011: 3). Ayrıca, aşırı bütçe açığı prosedürüne tabi olacak ülkelerin uygulamaya girecek olan önlemler reddetmesi konusunda nitelikli çoğunluk kuralı getirildiğinden, bu durumda caydırıcı olacaktır.

Paket'te ele alınan diğer önemli bir konu da ekonomik yakınsamayla ilgilidir. Paket, ekonomik koordinasyonu sağlayarak büyümenin artmasına yardımcı olacak ve Ekonomik ve Parasal Birliğin gelişmesine ve rekabet edilebilirliğine destek verecektir. Paket, Euro alanının etkin işleyişini sağlamak amacıyla işbirliğinin geliştirilmesine de hizmet edecek, tüm ekonomik politika reformlarının ele alınmasını ve kendi aralarında koordinasyonun gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Paket ülkelerin düzenli olarak toplanarak ekonomik ve bütçe politikalarının ele alınmasını sağlayacaktır (European Council, 2011: 5).

Paketin beşinci kısmında ise Avrupa Birliği Zirve toplantıları ele alınmaktadır. Euro Alanındaki ülkeler ve Avrupa Birliği Komisyonun başkanları zirve toplantılarında buluşacaktır. Bu toplantılara Avrupa Merkez Bankası başkanı da davet edilecektir. Zirvede Euro bölgesi değerlendirilecektir. Zirve yılda en az iki defa toplanacak ve üye ülkelerin sorunları irdelenecek, Euro bölgesinin yönetimi konularıyla ilgilenecek ve Bölgedeki yakınsamayı arttıracak olan kuralların başarısı değerlendirilecektir. Zirve toplantılarında zirve başkanı hazırlıkları ve zirveden çıkan sonuçları üye devletlere ve parlamentoya sunacaktır (European Council, 2011: 7).

AB yönetim sisteminde bir dönüm noktası olarak nitelendirilen Altılı Paket ile birlikte AB ekonomik yönetiminde de yeni bir döneme girilmiştir. Yeni mevzuat paketi, ekonomik ve mali eş güdümün güçlendirilmesi vasıtasıyla olası krizlerden kaçınılmasını ve güncel krizin etkilerinin hafifletilmesini amaçlamıştır. Bundan başka Altılı Paket, AB ekonomik bütünleşmesinin daha da sağlamlaştırılması bakımından ileriye dönük büyük bir adım olarak değerlendirilmektedir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011: 10).

6. Altılı Paket Uygulamasının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Uluslararası düzeyde krizlerle mücadelede kabul gören kurallı maliye politikası uygulamaları Türkiye ekonomisinde de kamu mali dengesinin sağlanması amacıyla uygulanmıştır. Özellikle 1990'lı yılların sonlarında yaşanan finansal piyasalar kaynaklı krizler ile mücadele etmek için hükümetler temelde kamu açıklarını ve dolayısıyla enflasyonist baskıları kontrol altına almayı hedefleyen IMF destekli istikrar programları uygulamışlardır. Bu programlar çerçevesinde uygulanan daraltıcı maliye politikalarının kamu harcamalarını azaltmaya ve kamu gelirlerini arttırmaya yönelik uygulamalarından biri de özellikli bir mali kural olarak değerlendirilen faiz dışı fazla oluşturma hedefi olmuştur.

Faiz dışı fazla oluşturma yoluyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik daraltıcı maliye politikaları bu süreçte bütçe açığını önemli ölçüde azaltmıştır. 2000-2002 döneminde uygulanan yüzde 6,5 oranındaki faiz dışı fazla oluşturma temel amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla verilmesi yoluyla kamu iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır (Altay ve Şimşek, 2009: 19). Faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranının 2000-2008 yıllarını kapsayan dönemdeki gelişimine bakıldığında ise 2000 yılında yüzde 4,4 olan bu oranın 2001 yılında 5,2'ye çıktığı 2002 yılında ise bu dönemin en düşük oranı olan yüzde 3,3'e düştüğü görülmektedir. İzleyen yıllarda ise söz konusu oran artış göstermiş ve yüksek düzeylerde seyretmiştir. Buna göre, 2003 yılında faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı yüzde 4, 2004 yılında yüzde 4,9, 2005 yılında yüzde 6, 2006 yılında yüzde 5,4, 2007 yılında yüzde 4,2 ve 2008 yılında yüzde 3,5, 2009 yılında ise %3 olmuştur. Mali Plan döneminde; faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranının 2010 yılında yüzde 0,7, 2011 yılında yüzde 0,9, 2012 yılında ise yüzde 1,3 olarak gerçekleşeceği öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2009: 23).

2010 yılı içinde, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a (09/04/2002 Tarih, 24721 Sayılı Resmi Gazete) göre sağlanacak garantili imkan ve dış borcun ikraz limitinin 3 milyar ABD Dolarını aşmayacağı, AB tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku'nun GSYİH'ya oranının 2010 yılı için %49,9 2011 yılı için %40,6 ve 2012 yılı için %38,8 olarak gerçekleşmiştir (Maliye Bakanlığı, 2010: 4).

Tablo 4: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku (Milyar TL)

Yıllar	Genel Yönetim İç Borç Stoku	Genel Yönetim Dış Borç Stoku	Genel Yönetim Toplam Borç Stoku	Ayarlama Kalemleri	AB Tanımlı Borç Stoku	AB Tanımlı Borç Stoku/GSYİH (%)
2001	123,9	59,0	182,8	4,4	187,2	77,9
2002	152,2	96,2	248,4	11,0	259,4	74,0
2003	198,0	91,0	288,9	18,9	307,9	67,7
2004	228,9	94,1	323,0	10,3	333,2	59,6
2005	250,1	88,5	338,5	3,5	342,1	52,7
2006	256,6	95,4	352,0	0,8	352,8	46,5
2007	260,7	80,1	340,8	-4,2	336,6	39,9
2008	361,2	109,4	391,7	-11,3	380,4	40,0
2009	282,3	116,1	454,8	-15,5	439,3	46,1
2010	361,2	126,2	487,4	-21,5	465,9	42,4
2011	377,9	156,6	534,4	-23,9	510,6	39,4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Borç Göstergeleri, 2012. erişim tarihi 17.04.2012

Tablo 4'te ise AB tanımlı genel borç stoku verileri yer almaktadır. Bu verilere göre Türkiye 2001 ekonomik krizinden sonra borç stokunda ciddi iyileşmeler göstermiştir. 2004 yılından itibaren AB Maastricht kriterlerinden %60 hedefini başarıyla gerçekleştirmiştir. Ayrıca Altılı Paket'te yer alan %60 hedefini de tutturduğu görülmektedir.

Tablo 5: AB Üyesi Ülkelerde ve Türkiye'de AB Tanımlı Borç Stoku/GSYİH(%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Euro Bölgesi (17 Ülke)	70,1	68,5	66,3	70,1	79,8	85,3
AB (27 Ülke)	62,8	61,5	59,0	62,5	74,7	80,1
Yunanistan	100,0	106,1	107,4	113,0	129,3	144,9
İtalya	105,4	106,1	103,1	105,8	115,5	118,4
Belçika	92,0	88,0	84,1	89,3	95,9	96,2
Portekiz	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,3
Almanya	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,2
Fransa	66,4	63,7	64,2	68,2	79,0	82,3
Macaristan	61,7	65,9	67,0	72,9	79,7	81,3
İngiltere	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,9
Avusturya	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8
Hollanda	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9
İspanya	43,1	39,6	36,2	40,1	53,8	61,0
Türkiye	52,7	46,5	39,9	40,0	46,1	42,2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Borç Göstergeleri, 2012. erişim tarihi 17.04.2012

Tablo 5'te ise Türkiye ve AB üyesi ülkelerin borç stoku/GSYİH oranları karşılaştırılmaktadır. Bu tabloya göre Türkiye 2008-2009 küresel krizinde bile borç stoku oranını istenilen düzeyde tutabilmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin 2010 yılı için Euro Bölgesi ve AB üyesi ülkelere göre çok daha iyi durumda olduğu açıkça görülmektedir. Yine Türkiye, özellikle krizi yoğun olarak yaşayan Yunanistan ekonomisinin neredeyse 3'te 1 oranında borç stoku oranına sahiptir. Tablo 5'e göre AB üyesi ülkelerin neredeyse hepsi 2010 yılı için %60 hedefini gerçekleştirememiştir. Bu nedenle altılı paket uygulamasının üye ülkelerin borç sorunu çözmede ve mali disiplini sağlamada iyi bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

Tablo 6: AB Üyesi Ülkelerde ve Türkiye’de AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYİH(%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Euro Bölgesi (17 Ülke)	1,9	2,6	3,1	2,9	2,5	1,3	0,7	2,1	6,4	6,2
AB (27 Ülke)	1,5	2,6	3,2	2,9	2,4	1,5	0,9	2,4	6,9	6,6
Türkiye	33,0	12,9	11,3	4,5	0,6	0,8	1,0	2,2	6,7	

Kaynak: Eurostat, erişim tarihi 17.04.2012

Maastricht ölçütlerine uyum sürecinde bütçe açığı/GSYİH oranının %3 olması beklenmektedir. Tablo 6’dan da görüleceği üzere Türkiye bu oranı 2005, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında tutturabilmiştir. 2009 yılı için bakıldığında ise, Türkiye, AB üyesi ülkeler ve Euro Bölgesi ülkelerde bütçe açığı sorun teşkil etmektedir. AB üyesi ülkelerde ve Euro Bölgesinde 2010 yılı içinde bu oran gösterge oranın iki katı olarak gerçekleşmiştir. Altılı Paket uyarınca bütçe dengede olmalı ya da fazla vermelidir. Bu duruma göre ne Türkiye ne de AB üyesi ülkeler bütçe oranını istenilen düzeyde gerçekleştirebilmişlerdir.

Genel olarak tablolara bakıldığında Türkiye’nin borç stoku göstergesi altılı pakete göre istenilen düzeyde olmasına rağmen, bütçe açığı oranları konusunda sorun yaşamaktadır. Bu nedenle Türkiye’nin AB tanımlı bütçe açığını gösterge hedeflerine çekmesi gerekmektedir. Bunun sağlanmasına yönelik olarak da Mali Kural Kanun Tasarısı’nın⁴ yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan yeni AB müktesebatı kapsamında tekrar gözden geçirilerek gündeme alınması sağlanmalıdır.

7. Sonuç

Son yıllarda yaşanan finansal kaynaklı ekonomik küresel kriz AB ve Euro bölgesindeki ülkelerin kamu borçlarını ve bütçe açıklarını artırarak mali durumlarının bozulmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini korumak, ekonomik ve mali istikrar için dönüşüm sağlamak, büyüme ve fiyat istikrarı için elverişli ortam oluşturmak amacıyla çeşitli önlemlerin alınması zorunlu hale gelmiştir. Bu çerçevede İBP’nin hem eksikliklerini gidermek hem de hedeflerini gerçekleştirebilmek için bir dizi yeni mali kural geliştirilmiştir.

AB ve özellikle Euro alanında yaşanan borç ve açık krizleri nedeniyle Altılı Paket olarak ele alınan mali sıkılaştırma mevzuatı yürürlüğe girmiştir. Pakette; genel hükümet bütçesinin dengede olması yada fazla vermesi gerektiği benimsenmiş, kabul edilen bu ilkenin kurala bağlanmasına yönelik olarak da yıllık yapısal açığın nominal GSYİH’nın %5’ini geçmeyeceği, ülkelerin borçlanma miktarının GSYİH’nın %60’ını aşamayacağı öngörülmüştür. Mevzuat paketinde belirlenen kural ve saptanan ölçütlerden sapmaların belirlenmesi halinde ise otomatik düzeltme mekanizması devreye girecektir. Bu mekanizma ile belirtilen oranlara ulaşılabilen için ülkeler mali sıkılaştırma uygulayacak ve sorumluluk ülkelerin parlamentolarına ait olacaktır.

⁴ $A = y(a1 - a^*) + k(b - b^*)$

A= Kamu açığındaki uyarılama/GSYH

a1= bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı/GSYH

a*= orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı/GSYH

b = GSYH reel büyüme hızı

b*= GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y = kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı

k= döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtan katsayısı (y ve k katsayıları negatif rakamlardır. A’nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı gösterir)

Euro alanında yaşanan kriz AB parasal birliğin yanında mali birliğin de önemli olduğunu göstermiştir. Krizle mücadele etme konusunda alınan Altılı Paket ise mali birliğin sağlanması adına önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Özellikle ülkelerin ulusal bütçelerinin Komisyon'a sunulması ve bütçenin Komisyon tarafından değerlendirilmesi mali birlik açısından etkin bir uygulamadır. Bütçenin önceden değerlendirilmesi sayesinde ilgili ülkenin Aşırı Bütçe Açığı Prosedürüne tabi tutulup tutulmayacağına kararlaştırılması, Komisyon'un bütçe taslaklarını değerlendirirken İBP'ni esas alması, sürecin saydam ve etkin işleyeceğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Kıscacası Altılı Paket, İBP'nin ekonomik koşulları düzeltme ve yaşanabilecek ekonomik krizleri önleme bileşenlerini daha etkin sağlanmasını amaçlamaktadır. Paket'te; İBP kapsamında bütçe ve borç ölçütlerine uyum sağlanması, kuralları ihlal eden Euro Ülkelerine yönelik cezaların uygulanması, karar alma sürecinin saydamlaştırılması ve kurumlar arası ilişkinin güçlendirilmesi, AB ortak kurallarını üye ülkelerin daha iyi sahiplenmesi öne çıkan konulardır. Ayrıca, Altılı Paket, ülkelerin küresel krizde gevşetilen maliye politikalarını sıkılaştırma adına önemli bir örnek teşkil etmiş ve AB Euro alanındaki krizden çıkış için uygulanacak mali kuralların yeniden düşünülmesini sağlamıştır. Paket'te yer alan kuralların ülkelerce uygulanması ve denetlenmesi, bunlara uyulmadığında alınacak yapısal önlemlerin devreye girmesi, Paket'in etkinliğini arttıracaktır.

Öte yandan, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci ele alındığında, İBP çerçevesinde Maastricht ölçütlerine uyum sağlanması ve Altılı Paket ile bütçe ve borç ölçütlerini esas alması önemlidir. Türkiye altılı pakete uyumluluğu değerlendirildiğinde AB tanımlı bütçe açığının gösterge hedeften uzak olduğu görülmektedir. Ancak altılı pakette yer alan borç stoku hedef göstergesine göre Türkiye borç stoku oranı hedefini başarıyla gerçekleştirmektedir. Genel olarak, Türkiye kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak adına 2011'de uygulamaya girmesi beklenirken ertelenen mali kural yasa tasarısını Avrupa Birliği Euro alanındaki gelişmeler çerçevesinde yeniden ele almalıdır.

Kaynaklar

- Avrupa Birliği Bakanlığı, (2011), AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem., http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/ab_ekonomik_yonetisim_sisteminde_yeni_donem_web.pdf (Erişim tarihi: 12.03.2012)
- Akgül Yılmaz, G., (2008). AB'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi. Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt XXV, Sayı 2.
- Aktan C., & Vural, İ. Y., (2007), .Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar., Kurumsal Maliye Politikası içinde, (Ed.: Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y. VURAL), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Altay, A., Şimşek, H.A., (2009)., Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi., Gündem Dergisi S.1 s.183-208.
- Bekar, A.G., (2009), .Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi., Ed. Şimşek, H., Eker, A., Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm", Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/392.

- Buchanan, James M., Constitutional Economics., in: J. M. Buchanan, (1989), Expolarations into Constitutional Economics, College Station: Texas A-M University Press.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO), (2008), .Hollanda Mali Kuralları., Bilgilendirme Toplantısı, Ankara, www.bumko.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=10756&DOSYASIM=mali_kurallar.pdf, (Erişim Tarihi:15.12.2008).
- Eser, Y. L., Günaydın, İ., (2009), .Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar. Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak - Haziran 2009.
- European Council, (2011),. Statement By the Euro Area Heads of State or Government: International Agreement on a Reinforced Economic Union., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2012).
- European Central Bank, (2011),. ECB Aylık Bülten Nisan 2011., www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201104en.pdf, (Erişim tarihi: 09.03.2012).
- European Commission, (2010),. General for Economic and Financial Affairs European Economic Forecast - Autumn 2010 European Economy 7|2010, ISSN 0379-0991.http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-7_en.pdf (Erişim tarihi: 09.03.2012).
- European Commission, (2011),. Public Finance in EMU – 2011., ISBN 978-92-79-19297-5 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-3_en.pdf (Erişim Tarihi: 26.03.2012)
- Eurostat,<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en (Erişim Tarihi: 27.03.2012).
- Günay, A., (2007), .Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği., T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2007/ 375, Ankara.
- Günay, A., Özen, A., (2002),. Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi., Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 4, Sayı:2, 2002.
- Hallerberg, M., Strauch, R., Von Hagen, J., (2004), “The Design of Fiscal Rules and Form of Governance in European Union Countries”, Governance and the Efficiency of Economic Systems, GESY, Discussion Paper, No.150. s.14
- Hazine Müsteşarlığı, (2012). Borç Göstergeleri., 2012. http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/%C4%B0statistikler/Borc_Gostergeleri_Sunumu/borc_gostergeleri.pdf (Erişim Tarihi: 17.04.2012)
- Kalkan, S., (2007),. Kurallı Maliye Politikası., TEPAV Bülten, Sayı 1, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/bulten/tepav_bulten_haziran.pdf, (Erişim Tarihi: 10.12.2008).
- Kaya, F. (2009), Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, Devlet Planlama Teşkilatı, Uzmanlık Tezleri, Yayın No.2807.
- Kopits, G., Symansky, S., (1998),. Fiscal Policy Rules., IMF Occasional Paper, No. 162.
- Maliye Bakanlığı, (2010),. Orta Vadeli Mali Plan., <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF592DC0A84F0F0B22> (Erişim Tarihi: 25.03.2012).

- Özpençe, Ö. (2009), .Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi., Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı.
- Sakal, M. (2003),. Anayasal Bütçe Reformunun Esasları., Gazi Kitapevi, Ankara.
- Şevik, E., (2008),. Mali Kurallar., Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 3, Sayı 28.
- Şimşek, H. A., (2008),. Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler Ve Maliye Politikaları: Teorik Bir Değerlendirme., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C.13
- Vural, İ, Y., (2007),. Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanması Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları., Kurumsal Maliye Politikası içinde, (Ed.: Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y. VURAL), Seçkin Yayıncılık, Ankara,