

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK MAASTRİCHT KRİTERLERİNİN ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ayşe GÜNAY\* - Ahmet ÖZEN\*

### I. GİRİŞ

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 şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına, dolayısıyla bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Mali kuralların temelinde, genel olarak makro ekonomik istikrarın sağlanması, mali ve iktisadi politikaların desteklenmesi, uygulanan politikaların negatif etkilerinin ortadan kaldırılması ve kredibilitenin artırılması amaçları yer almaktadır. Anayasal veya yasal temele dayanan mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsurlardan biridir.

**Mali kurallar**, makro ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanım ise, hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem de bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Bu kuralların başlıcaları, denk bütçe kanunları, borçlanmaya, borç stokuna, bütçe açığına ilişkin sınırlamaları içeren kurallardır (Hürçan, 1999; 29).

Mali kuralların yasal dayanağı çeşitli biçimlerde olabilmektedir. Anayasalar, yasalar, politik tedbirler veya uluslararası anlaşmalar ile bu kurallar tesis edilebilmektedir. Ülkeler tarafından uygulanacak yasal mali kriterler, o ülkelerin geleneklerine ve yasal teamüllere bağlıdır. Genellikle Anayasal düzenlemelerin yaptırımının daha güçlü olduğu bilinmektedir. Ancak, bazı ülkelerde yasaların, hatta alınan bir takım politik tedbirlerin bile, anayasal düzenlemelerdeki gibi aynı yaptırım gücüne sahip olduğu görülebilmektedir.

Mali reformları gerektiren sebeplerin başında, mali disiplinsizliğin kaynağını oluşturan miktarı büyük boyutlara varan bütçe açıkları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ve gittikçe yükselen Borç/GSMH oranı gelmektedir. Bu nedenle, Yasamanın yürütmeyi denetlemesinde son yıllarda kullanılan en önemli araçlardan biri, özellikle bütçe açığı ve kamu borçları ile ilgili yasal

---

\* Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Araştırma Görevlileri

sınırlamalar getirilmesidir. OECD'ye üye ülkelerde bütçeye getirilen yasal sınırlamalar bütçe reformlarında büyük önem taşımaktadır

Mali disiplinin, dolayısıyla kamu borçları ya da kamu açıklarının belirli bir limitin altında kalmasını sağlayabilmenin bir yolu, bütçe açığı ve kamu borçlanmasına yasal ya da anayasal sınırlar koymaktır. Bütçelere getirilen yasal sınırlamalara en önemli örnek Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması içinde global mali hedefler olarak yer alan Avrupa Para Birliği için Yakınlaştırma (Convergence) Kıstasları'dır. Bu kıstaslar hem çok taraflı amaçlar ortaya koymuş hem de bu hedefleri gerçekleştirmek üzere uluslararası yükümlülükler getirmiştir. AB üyesi birçok ülke için bu kıstasları gerçekleştirmek temel mali amaçtır.

Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Treaty) ile üye ülkelerin bütçe açıkları ve kamu borçlarına yönelik olarak rakamsal kriterler (referans değerler) belirlenmiş olup, ekonomik ve parasal birliğe doğru gidilen son aşamada bu değerlere ulaşılması öngörülmektedir. İçerisinde bulunulan aşamada üye ülkeler, "aşırı" kamu açıklarından kaçınmakla yükümlü olarak antlaşmada belirtilen referans değerlere ulaşabilmek için "**rakamsal dönüşüm programları**" uygulamaktadırlar. Üye ülkeler aynı zamanda, kamu maliyesi alanındaki ulusal mevzuatlarının antlaşma maddelerinin kendilerine getirdiği yükümlülükleri karşılayabilecek şekilde düzenlenmesini sağlamakla sorumludurlar.

Bu çalışmamızın amacı, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde mali disiplinin sağlanabilmesi amacıyla tesis edilen Maastricht kriterlerinin "Anayasal İktisat" konusu açısından değerlendirilerek, bu düzenlemeler sonrasında üye ülkelerin mali disiplini sağlamaları açısından mevcut durumlarının incelenmesi ve bu kapsamda AB'ne girebilme çabası içerisinde olan ülkemizin de üye ülkeler karşısındaki durumunun tespit edilmesidir.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ ve MALİ DİSİPLİN

Avrupa'da birlik yaratma konusundaki çabalar, 18'nci yüzyılın sonuna doğru sanayileşme devriminin başlaması ve artan sanayi üretimine pazar arayışlarıyla birlikte hız kazanmış ve günümüz Avrupa'sının temelini oluşturmuştur.

Avrupa'da 18 Temmuz 1932 tarihinde "**Benelüks**" adı altında ilk ekonomik birleşme gerçekleştirilmiş, ikinci bütünleşme adımı olarak 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran **Paris Anlaşması** imzalanmıştır. Birleşik Avrupa yolunda en büyük adım ise, 25 Mart 1957 tarihinde **Roma Anlaşması** adıyla tanıdığımız ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM) kuran anlaşma ile atılmıştır.

Yakın tarih içerisinde Birleşik Avrupa olma yolunda en büyük gelişim ise, **Maastricht Anlaşması'nın** imzalanmasıyla yaşanmıştır. 7 Şubat 1992

tarihinde imzalanan söz konusu anlaşmanın adının “*Avrupa Birliği Anlaşması*” olması da, önemini açıkça ortaya koymaktadır. Avrupa Tek Pazarı’nın programlanmasından sonra Maastricht Anlaşması’nın yapılması Avrupa Birliği yolunda önemli bir ilerlemeyi temsil etmektedir. AB’ne giden süreç, 1951 yılında 6 devletin biraraya gelmesiyle başlamış ve üye sayısı bu süreç içinde 15’e kadar yükselmiştir. Günümüzde ise, 15 üye ülkeye sahip olan AB’nde Avrupa Birleşik Devletleri hedefini gerçekleştirme arzusu hakimdir ve bu arzuya ulaşma yolunda yeni ülkelerin de katılımı planlanarak bu yolda hızla ilerlenmektedir.

“Avrupa”, küçük ama sadece Batı Avrupa devletleriyle sınırlı kalmayan, zamanla egemenliklerinden ve hatta ulusal kimliklerinden kendi aralarında bir birlik oluşturabilmek amacıyla feragat eden bir topluluktur. Avrupa Topluluklarının dünyadaki bütün ekonomik birleşme ve kuruluşlardan **farkı**; devletlere ait bazı egemenlik haklarının kullanılmasının uluslarüstü bir organa bırakılmasıdır. Bu niteliği ile Avrupa Birliği bu konumda dünyadaki tek örgüttür.

Siyasi bir birlik oluşturma hedefi içerisinde olan Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde mali disiplinin sağlanması amacıyla uygulamaya konulan mali kurallar, birlik üyelerince 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması ile belirlenmiştir. Bu kapsamda ele alacağımız Maastricht Anlaşması öncesi ve sonrasındaki gelişmeler kısaca şu şekildedir.

### **A. Maastricht Anlaşması Öncesinde Parasal Birliğin Tarihsel Gelişimi**

Uluslararası parasal istikrarı sağlamada, özellikle ilk yıllarda başarılı olan Bretton Woods sisteminin istikrarını sağlanması açısından yeterli olacağı beklentisi, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasını hazırlayanların parasal politikalarda, sınırlı bir diyalogun ötesinde bir yaklaşıma yer vermemelerine neden olmuştur (<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/1vb/125007.htm>). Sistemin zayıf yönlerine ilişkin ilk sinyaller 1950’lerin sonunda ortaya çıkmaya başlamıştır. 1968-1969 yıllarında piyasalarda ciddi bir türbülans yaşanmıştır. Fransız Frangı devalüe edilirken, Alman Markı da değer kazanmıştır. Bu gelişme diğer para birimlerinin istikrarını ve Ortak Tarım Politikası çerçevesinde belirlenen ortak fiyat sistemini tehdit etmeye başlamıştır.

Bu kapsamda, 1969 yılında yayımlanan Barre Raporu önemlidir. Rapor, üye ülkelerin ekonomi politikalarında daha fazla işbirliğini ve daha yakın parasal işbirliğini önermiştir. Öneri, bütünleşme sürecine kesin bir ivme kazandırmıştır. Aralık 1969’daki Lahey Zirvesinde, üye devlet liderleri, Ekonomik ve Parasal Birliği Avrupa entegrasyonunun resmi hedefi haline getirmeyi kararlaştırmıştır. O dönemin Lüksemburg Başbakanı Pierre Werner başkanlığında oluşturulan yüksek düzeydeki bir gruba, Ekonomik ve Parasal

Birlik Hedefinin 1980 yılına kadar nasıl gerçekleştirilebileceğine dair bir rapor hazırlama görevi verilmiştir.

Werner Grubu nihai raporunu Ekim 1970'de tamamlamıştır. Rapor, tam bir ekonomik ve parasal birliğin 3 aşamalı bir plan dahilinde ve 10 yıl içinde gerçekleştirilmesini tasarlamıştır. Nihai hedef, sermayenin dolaşımının liberalleştirilmesi, döviz kurlarının bir daha geri dönülemeyecek biçimde sabitlenmesi ve tek bir paranın ulusal paraların yerini almasının sağlanması olarak öngörülmüştür. Rapor ayrıca, ekonomi politikalarının koordinasyonunun güçlendirilmesi ve ulusal bütçe politikaları konusunda temel ilkelerin belirlenmesini de tavsiye etmiştir.

Mart 1971'de, Werner Raporunda tavsiye edilen bazı temel hususlarda uzlaşma sağlanamamasına rağmen, üye devletlerin tamamı, Ekonomik ve Parasal Birliğin 3 aşamada gerçekleştirilmesini ilke olarak onaylamışlardır. Ulusal paraların dalgalanma marjlarının daraltılmasını içeren Birinci aşama, sürdürülmesi konusunda herhangi bir bağlayıcılık olmadan, denemek üzere başlatılmıştır.

Ağustos 1971'de Bretton Woods Sisteminin çöküşü ve ABD Hükümetinin doları dalgalanmaya bırakma kararı, ciddi bir istikrarsızlık dalgası oluşturmuştur. Dolayısıyla, Avrupa paraları arasında belirlenen paritelerin sürdürülmesinde de ciddi sorunlar yaratmıştır. Bunun sonucunda, Ekonomik ve Parasal Birlik projesi de birden duraklama sürecine girmiştir. Mart 1972'de Topluluğa üye devletler "tüneldeki yılan" kavramını ortaya koyarak parasal bütünleşme girişimlerine hız kazandırmışlardır. "Tüneldeki Yılan" mekanizması, ulusal paraların ABD Doları karşısında dar bir marj (tünel) içinde dalgalanmasını öngörmektedir. Buna göre, bu sistemde dalgalanma **yılanı**, dalgalanma marjı da **tüneli** oluşturmaktadır. Ancak, 1970'lerin başında yaşanan petrol kriziyle birlikte, dolardaki zayıflama ve üye devletlerin ekonomi politikaları arasındaki farklılıklar nedeniyle, iki yıldan daha kısa süre içinde, "yılan" uygulaması üyelerinin çoğunu kaybetmiş ve sonuçta, Almanya, Benelux ülkeleri ve Danimarka'nın yer aldığı bir "**Mark**" alanına indirgenmiştir.

Daha sonra 1979 yılında, Fransa ve Almanya'nın teşvikiyle, parasal istikrar alanı oluşturma çabaları yenilenmiş ve bir "**Avrupa Para Sistemi**" kurulmuştur. Sistem, sabit ancak ayarlanabilir döviz kurları çerçevesine dayandırılmıştır. Birleşik Krallık dışındaki tüm üye devletler, oluşturulan, "*döviz kuru mekanizmasına*" dahil olmuşlardır.

Döviz kuru mekanizmasının dayanağını *üç ilke* oluşturmuştur: Döviz kurları, "Avrupa Hesap Birimi olan ECU" karşısındaki merkezi kurlar üzerine oturtulmuştur. Döviz kurlarındaki dalgalanmanın, ikili kurlarda %2,25'lik marjı geçmemesi öngörülmüştür. İtalyan Lireti için ise, %6'lık bir dalgalanma marjı tanınmıştır.

1985 yılında İç Pazar Programının kabul edilmesiyle, özellikle döviz kurlarındaki değişiklik ve belirsizliğe bağlı olarak oluşan, alışverişlerdeki nisbi olarak yüksek maliyet, Parasal Birlik sağlanmadan iç pazarın sunduğu

potansiyelden tümüyle yararlanılamayacağını, giderek bariz şekilde ortaya koymuştur. Haziran 1988’de, Hannover Avrupa Zirvesi, ekonomik ve parasal birlik konusunu incelemek üzere, Avrupa Komisyonu Başkanı **Jacques Delors** başkanlığında bir komite oluşturmuştur. Komitenin 1989 yılı Nisan ayında sunduğu raporda, ekonomik ve parasal birliğin üç aşamada tamamlanması önerilmiştir. **Rapor**, “ekonomik politikalarda daha fazla koordinasyon, ulusal bütçe açıklarının büyüklüğü ve finansmanı ile, Birliğin para politikasından sorumlu yeni ve tamamen bağımsız bir kurum” dan oluşan 3 ihtiyacı vurgulamıştır.

Delors Raporu temelinde, 1989 Haziran ayında gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde, Ekonomik ve Parasal Birliğin ilk aşamasının başlatılması kararlaştırılmıştır. Birinci aşama, 1 Temmuz 1990 tarihine kadar sekiz üye devlette sermayenin dolaşımının tümüyle serbestleştirilmesini öngörmüştür.

Aralık 1989 Strazburg Zirvesinde, ekonomik ve parasal birlik için Antlaşmada yapılması gereken değişiklikleri belirlemek üzere bir hükümetler-arası konferansın başlatılması kararlaştırılmıştır. Aralık 1990 Roma Zirvesinde açıklanan hükümetler-arası konferansın çalışmaları, Aralık 1991 Maastricht Zirvesinde benimsenerek, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan **Avrupa Birliği Antlaşmasını** ortaya çıkarmıştır.

### **B. AB’ne Üye Ülkelerde Mali Disiplinin Sağlanması Amacına Yönelik Olarak İmzalanan Maastricht Anlaşması**

Avrupa Toplulukları, 1991 yılında Hollanda’nın Maastricht şehrinde yapılmış olan Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesi ile, iç bütünleşme yolunda tarihi bir dönüm noktasından geçmişlerdir. Maastricht Zirvesi’nin hazırlıkları 14-15 Aralık 1990 tarihlerinde Roma Zirvesi’nde belirlenmiştir. Bu Zirve’de Topluluk, Avrupa Birliği sürecinin daha da hızlanmasını sağlayacak kararlar almıştır. Bu kararlar uyarınca, “Ekonomik ve Parasal Birlik” ile “Politik Birlik” alanında düzenlenen iki Hükümetlerarası Konferans yoluyla Roma Antlaşması’nda değişiklikler yapılması ve 1992 yılı sonunda Tek Pazara daha bütünleşmiş bir şekilde ulaşılması amaçlanmıştır. Uluslararası alanda seslerini daha çok duyurmak arzusundaki AT ülkeleri, Ekonomik ve Parasal Birliğin yanısıra, Politik Birlik hedefleri doğrultusunda ortak bir dış güvenlik politikası oluşturmaya yönelmiştir. 15 Aralık 1990 tarihinde çalışmalarına başlayan bu iki Hükümetlerarası Konferans, Maastricht Zirvesi’nde kurulan yeni Avrupa Birliği’nin temellerini atmıştır (Karluk, 1998; 48).

AB Anlaşmalarının biri “Politik Birlik”, diğeri “Ekonomik ve Parasal Birlik” olmak üzere, iki anlaşma metninde hükme bağlanması yolunda 1991 yılı boyunca Hükümetlerarası Konferans süreci içinde sürdürülen yoğun çalışmalar sonucunda son güne kadar çözümlenemeyen ve Maastricht Zirvesi’ne bırakılan sorunlar şunlar olmuştur (Karluk, 1998; 48-49):

- *Ortak dış ve güvenlik politikası kararlarının, başlangıçta ilke ve konu aşamasında oy birliği ile alınması, uygulamada ise basit veya nitelikli oyla yetinilmesi.*
- *Batı Avrupa Birliği (BAB) statüsü.*
- *Ekonomik ve Parasal Birliğin kuruluş sürecindeki aşamalar.(Kararların hangi yöntemle alınacağı, Ekonomik ve Parasal Birlik ve özellikle tek para birimine geçiş şartlarından tek bir devletin mi (İngiltere), yoksa genelde diğer üyelerin de mi muaf tutulacağı, bunun antlaşma metni içinde mi, yoksa ekinde mi açıklanacağı,*
- *Uyum (cohesion) olarak tanımlanan ve EPB'ye geçilebilmesi için zengin AT ülkeleri ile ekonomik açıdan daha zayıf AT ülkeleri arasında refahın daha adil dağılımı konusunda ilişki kurulması ve bunun için fon oluşturulması.*
- *Avrupa Parlamentosu' nun yetkilerinin genişletilmesi.*
- *Sosyal politika konularının Topluluk görev alanları kapsamına alınması (Göç, iltica, vize ve bunun yanı sıra çalışma hukukunu düzenleyecek sosyal politika konuları)*
- *Antlaşmada "federal" kavramının yer alıp almaması.*
- *Topluluğun sanayi, turizm, haberleşme, eğitim, enerji ve sağlık gibi yeni yetki alanları tesis etme ihtiyacı.*

Yukarıda sayılan başlıklardaki konular tek bir temele indirildiğinde, Maastricht Zirvesi öncesinde ortada kalan sorunların özünde, üye ülkelerin egemenliğinin bir üst otoriteye devredilmesi konusu yer almaktadır.

9 – 10 Aralık 1991 tarihinde, Belçika-Almanya sınırına çok yakın olan en eski Hollanda şehri Maastricht'de toplanan AT Konseyi'ni oluşturan 12 üye ülkenin devlet ve hükümet başkanları Avrupa Birliği Antlaşması üzerinde anlaşarak, metni 7 Şubat 1992 tarihinde imzalamışlardır. Bu tarihte Topluluklara üye ülkelerin Dışişleri ve Maliye Bakanlarıncı imzalanan Maastricht Antlaşması; 200 maddesi, 17 ek protokol ve 33 adet ekiyle Roma Anlaşması'nda yapılan en önemli ve en karmaşık hükümler içeren 10. değişikliktir. 1 Ocak 1993'te yürürlüğe girmesi gereken anlaşma bazı düzeltmelerle ancak 1 Kasım 1993'te uygulamaya konmuştur.

Maastricht Anlaşması ile Roma Anlaşması yeni bazı değişiklik ve düzenlemelere uğramıştır. Bu anlaşmanın ortaya çıkması, siyasal ve parasal

birlik konularında üye ülkeler arasında uzun süredir yapılmakta olan görüşmelerin bir sonucudur. Diğer bir deyişle, bu bir tür uzlaşma metni durumundadır (Seyidoğlu, 1994; 457).

Avrupa Topluluğu açısından entegrasyon düzeyini daha da arttıracak, tüm ülkeler için köklü değişiklikler getirecek olan Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB), uzun yıllardır planlanmasına rağmen ancak Maastricht Zirvesi'nde tam olarak şekillendirilebilmiştir. İmzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nu önce Ekonomik ve Parasal Birlik, sonra da Siyasal Birlik haline getirmek hedeflenmiştir. Bu hedef kapsamında, Ekonomik ve Parasal Birliğin koşul ve aşamaları belirlenmiş, birliğe üye ülkelerin ekonomi politikalarının yakınlaştırılması amacıyla Topluluk içinde tek para kullanılması ve ortak bir Avrupa Merkez Bankası kurulması kararı alınmıştır.

Ekonomik ve Parasal Birliğe üç aşamada ulaşılabacaktır (Güran, 1999; 162-163):

- **Birinci Aşama:** 1 Temmuz 1990 tarihinde başlayan birinci aşamada, ekonomi ve maliye politikalarının mevcut kurumsal çerçevesi içinde koordinasyonu ile ülkelerin ekonomik performanslarının yakınlaştırılması; bu çerçevede, parasal ve finansal araçların serbestçe dolaşabileceği tek bir mali alan oluşturulması; bütün üyelerin Avrupa Para Sistemi'nin döviz kuru mekanizmasına katılması ve ECU'nun özel kullanımının önündeki bütün engellerin kaldırılması öngörülmüştür. Bu aşamanın sonunda sermaye hareketlerinde tam liberasyon sağlanmış ve üye ülkelerin ekonomi ve maliye politikaları birbirine yaklaştırılmıştır. 1 Ocak 1994 tarihinde birinci aşamadan ikinci aşamaya geçilmiştir.

- **İkinci Aşama:** 1 Ocak 1994'te başlayan bu aşamada ekonomi politikalarının yakınlaştırılması devam etmiştir. Üye ülkelerin para politikalarının koordinasyonunun sağlanması, ECU'nun kullanım alanının genişletilmesi, üçüncü aşamada kurulması planlanan Avrupa Merkez Bankası için gerekli ortamın sağlanması amacıyla Avrupa Para Enstitüsünün kurulması, Merkez Bankalarının özerkliğinin sağlanması ve üçüncü aşamaya geçiş için gerekli olan kriterlerin sağlanması yolunda önlemler alınması ve çalışmalar yapılması öngörülmüştür.

- **Üçüncü Aşama:** Tek paranın geçerli olacağı, Avrupa Merkez Bankasının kurulacağı ve Avrupa Merkez Bankaları sisteminin oluşturulacağı öngörülen bu aşamanın en erken 1 Ocak 1997 'de en geç 1 Ocak 1999'da başlaması kararı alınmıştır.

16-17 Haziran 1997'de yapılan Amsterdam Zirvesi'nde, ortak para birimi Euro'nun uygulamaya geçiş tarihinin 01.01.1999 olduğu onaylanmıştır. Amsterdam Anlaşması, 1997 yılına kadar yapılan düzenlemelerin bir bütününü teşkil etmektedir ve AB'nin kurucu antlaşmalarının tamamını içermektedir. Yani, 1951 yılında imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, 1957'de imzalanan Roma Antlaşması, 1986 yılında imzalanan Tek Senet ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'nı bütünleştirici bir özellik

taşımaktadır. Amsterdam Zirvesi ile birlikte, Ortak Para Biriminin uygulanmaya konulmasına yönelik teknik çalışmaların önemli bir bölümü tamamlanmıştır. Ayrıca Amsterdam Antlaşması'nın 4. Maddesi ile, parasal birliğin ana hedefinin fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve para politikalarının bu hedefe tezat oluşturmayacak şekilde yürütülebileceği önemle vurgulanmıştır (Aktan-Dileyici, 2001, 89-90).

Amsterdam Zirvesi'nde alınan kararlar uyarınca 1 Ocak 1999'da EPB'nin bu son aşamasına geçilmiş ve Birlik üyesi ülkelerin resmi para birimi olarak ECU'nun yerine kabul edilen EURO'nun kullanımı başlamıştır. 1 Ocak 1999 ile 1 Ocak 2002 tarihleri arası EURO'ya geçiş dönemi olmuş ve fiziki olarak varolmayan EURO, bu dönemde hesap birimi olarak kullanılmış, fiziki para ile yapılan ödemelerde ulusal paraların kullanılmasına devam edilmiştir. 1 Ocak 2002 tarihinde ise EURO fiziki para birimi olarak tedavüle çıkmış bulunmaktadır. Bu süreden itibaren 6 ay boyunca hem EURO, hem de ulusal paralar tedavülde kalacak, 1 Temmuz 2002 tarihinden itibaren ise, ulusal paralar tedavülden kalkarak, Avrupa Birliği'nin tek yasal parası EURO olacaktır. İngiltere, İsveç ve Danimarka ise kendi istekleri ile parasal birliğe dahil olmamışlardır.

Maastricht Antlaşması ile, Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen “**yakınlaşma kriterleri**”nin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Buna göre, bir üyenin parasal birliğe katılabilmesi için belli bir ekonomik yapıya kavuşması gerekmektedir (Savaş, 1999; 32). Ekonomik ve Parasal Birliğin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve Türkiye gibi AB'ne aday ülkelerin de ekonomik reform tasarılarına yön göstermesi açısından, Maastricht Antlaşması'nın üye ülkelerin Avrupa Para Birliği'ne katılabilmeleri için tespit ettiği “**Yakınlaşma Kriterleri**” olarak adlandırılan kriterler\* şunlardır:

- **Enflasyon oranı:** Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'nde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.
- **Bütçe Açığı:** Üye ülke bütçe açıkları GSYİH'nin yüzde 3'ünü aşmamalıdır.
- **Faiz Oranı:** Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.

---

\* Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya olmak üzere 11 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke 1 Ocak 1999 itibarıyla EPB için gerekli kriterleri yerine getirip uygulamaya geçmişlerdir. İsveç, İngiltere ve Danimarka kendi istekleri ile, tüm kriterleri yerine getirmelerine rağmen, ortak para biriminin (Euro) kullanıldığı EURO bölgesine katılmamışlardır. Yunanistan, o tarih itibarıyla kriterleri yerine getirememiş, ancak 19-20 Haziran 2000 tarihli Feira zirvesi ile kriterlere uygunluğu tespit edilip EURO Bölgesine dahil olabilmektedir.



- **Kamu Borçları:** Üye ülkenin devlet borçları, GSYİH'nin yüzde 60'ını geçmemelidir. Bu değerin aşıldığı ülkelerde, oranın düşürülmesi için tutarlı çaba gösterilmesi şarttır.
- **Döviz Kurları:** Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dahil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) %15'i geçmemelidir. Bu kriterde amaç, AB'ne üye ülkelerin paraları arasındaki değer değişimlerinin sürekli gözetimde tutularak belirlenen sınırın aşılmasıdır.

Uygulanması gereken bu yakınlaşma kriterlerinin temel amacı, anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirmektir. Orta vadeli bir plan çerçevesinde kamu açıkları GSYİH'nin %3'üne indirilecektir. Kamu borçları için ise öncelikli hedef bu tatarı GSYİH'nin %60'ına çekmek; sonrasında da azalan bir trend içine almaktır.

Maastricht Zirvesinde, en geç 1999 yılı başına kadar Birliğe üye ülkelerden belirtilen kriterlere uyum sağlayacakların Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilecekleri kabul edilmiştir. Maastricht Zirvesinde alınan kararlar bazı üye ülkelerde tepki ile karşılanmasına rağmen, tüm ülkeler antlaşmayı imzalayarak Ekonomik ve Parasal Birlik için ortak karar olarak uzlaşmışlardır. Daha sonra 15-16 Aralık 1995 tarihlerinde Avrupa Birliği liderleri Madrid'de bir araya gelerek, Maastricht Antlaşması'nı gözden geçirmişler ve birtakım yeni kararlar almışlardır. Madrid Zirvesi'nde alınan bu kararlar da şu şekildedir (Aktan, 1996; s.48-49):

- Avrupa tek para sistemi için gerekli hazırlık çalışmaları sürdürülecek ve 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren EURO adı verilen para birimi tedavüle konulacaktır. Bu tarihte birliğe üye ülkelerde EURO kullanılmaya başlanacaktır. Böylece EURO ismi, daha önceki yıllarda telaffuz edilen para birimi ECU'nun da yerini almıştır.
- Avrupa Para Enstitüsü yerine Avrupa Merkez Bankası faaliyete geçirilecektir.
- Maastricht kriterlerine üye ülkelerin uygun hareket edip etmedikleri Avrupa Birliği Konseyi tarafından kontrol edilecektir.

### III. MAASTRICHT KRİTERLERİ VE ANAYASAL İKTİSAT

Anayasal İktisat reformu, siyasal iktidarların ekonomi üzerindeki takdiri ve keyfi müdahalelerini en aza indirmeyi amaçlayan, dolayısıyla ekonominin istikrar içinde işlemesine yönelik bir reformdur. Anayasal İktisadın temel amacı mali ve parasal disiplini tesis etmek, hükümetlerin seçim ekonomisi ve popülist politikalar uygulamalarını engellemek, devletin sınırlandırılması ile bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerini korumak ve güvence altına almaktır. Bu ise

ancak yasal veya anayasal hükümlerle devletin faaliyetlerine sınırlar getirilerek gerçekleştirilebilir.

Maastricht Antlaşması, tam anlamıyla bir uluslararası anlaşmadır. Maastricht Antlaşması'yla AB'nin gerçek bir ekonomik ve siyasal birliğe götürülmesi yolunda önemli bir adım atılmıştır. Antlaşma bu şekilde, oluşturulacak olan **AB'nin Anayasası** niteliği taşımaktadır. Önce, Avrupa Tek Pazarı'nın programlanması, sonra Maastricht Antlaşması'nın yapılması, kuşkusuz AB yolunda önemli ilerlemeleri temsil etmektedir (Sakal, 2000; 1283).

Avrupa Birliği ülkelerinin kendi aralarında Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturulması konusunda imzaladıkları Maastricht Antlaşması, mali ve parasal disiplinin sağlanması konusunda üye ülkelerin uyacakları ekonomi politikalarına önemli bazı sınırlamalar getirmektedir. Maastricht Antlaşması hükümlerini bir tür Parasal ve Mali Anayasa olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü, Maastricht Antlaşması'nı imzalayan ülkeler, bu antlaşmada yer alan kurallara uymak zorundadırlar (Sakal, 2001; 14).

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin 7 Şubat 1992'de Hollanda'nın Maastricht kentinde imzaladıkları Maastricht Antlaşması'nda yer alan ilkeler ve kurallar incelendiğinde temel amacın, siyasal iktidarların ekonomi üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılması olduğu görülmektedir (Aktan, 1996; 48). Maastricht Kriterleri ekonomik düzen ve istikrar için kurallar oluşturmaktadır. Bu kurallarla, siyasal iktidarların ekonomi üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılması hedeflenmektedir. Üye ülkeler bu kriterlerle kendi ekonomi yönetimlerine bir sınır koymaktadırlar.

Maastricht Antlaşması'nda sayılan bu kriterlere göre, Mali Disiplinin sağlanmasında temel olarak 2 kriter; Parasal Disiplinin ve Fiyat İstikrarının sağlanmasında da 3 ayrı kriter belirlenmiştir.

#### **Maastricht Kriterleri**

- |                                      |   |                                     |
|--------------------------------------|---|-------------------------------------|
| 1- Bütçe Açığı/GSYİH Oranı==→%3      | } | Mali Disiplini Sağlama Koşulları    |
| 2- Toplam Devlet Borçları/GSYİH=→%60 |   |                                     |
| 3- Enflasyon Oranı                   | } | Parasal Disiplini Sağlama Koşulları |
| 4- Faiz Oranları                     |   |                                     |
| 5- Döviz Kurları                     |   |                                     |

Avrupa Birliği bünyesinde gerçekleştirilecek Avrupa Para Birliğinde olduğu gibi, herhangi bir parasal birlik kurulması durumunda üye ülkeler bağımsız para politikası haklarından vazgeçmektedirler. Yine Avrupa Birliğinde, fiyat istikrarını sağlamakla yükümlü operasyonel olarak bağımsız bir

Avrupa Merkez Bankası birlik genelinde bir para politikası uygulamak durumundadır.

Bir ülkenin parasal egemenlik hakkından vazgeçmesi, kamu maliyesi ile ilgili bazı sonuçları da beraberinde getirebilir. Parasal enstrümanların olmaması durumunda kamu maliyesi daha zor yönetilir bir nitelik kazanacaktır. Bu durumda, parasal birliğe üye ülkelerden bazıları “aşırı” borçlanmaya zorlanabilir veya sürdürülemez bir borçlanma politikasına kalkışabilir. Üye ülkelerden birinde gerçekleşecek bütçe açıkları ve kamu borçlanması, birliğin genel para politikasına olan güvenilirliğin (kredibilite) kaybolmasına veya diğer ülkelerin “zor durumdaki” ülkeyi “kurtarmak” zorunda kalmalarına yol açabilir. Nitekim Avrupa Birliği tarafından 1989 yılında yayımlanan “Delors Raporu” uluslarüstü bir kontrol bulunmadığı takdirde, bütçe açıklarının parasal disiplini tehlikeye sokacağına dikkat çekerek, üye ülkelerin bütçe açıklarına yönelik zorlayıcı kuralların kurumsal hale getirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Rapor, mali disiplini para birliğinin temel bir ögesi olarak görmektedir (Selçuk–Rantanen, 1996; 60-61). Bu nedenle bütçe açıkları ve kamu borçları Maastricht Antlaşması ile Avrupa Para Birliğinin dönüşüm kriterlerinden biri olarak kabul edilmiştir ve üye ülkelerin “aşırı” bütçe açıklarından kaçınması, antlaşmanın bir yükümlülüğü haline getirilmiştir. Bununla birlikte, ayrıca kamu borçlarının Avrupa Merkez Bankası veya Ulusal Merkez Bankaları tarafından monetize edilmesi veya diğer ülkeler tarafından üstlenilmesini yasaklayan bir madde de antlaşmaya eklenmiştir. (Madde 104, 104a(1), 104a(2))

Maastricht Antlaşması’nda aynı zamanda bağımsız olarak faaliyet gösteren bir Avrupa Merkez Bankası oluşturulması hedeflenmektedir. Maastricht Antlaşması’nın 104. Maddesine göre; hükümet, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hukukuna tabii diğer organlar ve kamunun yönetimindeki işletmeler ile Avrupa merkez bankası veya ulusal merkez bankaları arasındaki avans ya da diğer şekillerdeki kredi ilişkisi yasaklanmıştır. Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının herhangi bir kamu borçlanma enstrümanını doğrudan satın alması da aynı madde ile yasaklanmaktadır. Madde 104, MB’larının kamu harcamalarını büyük miktarlarda ve uzun vadeli finanse etmesini yasaklamakla kalmayıp, bütçe uygulaması sırasında karşılaşılabilecek likidite sorunları ile ilgili de **kısıtlamalar** getirmektedir.

Antlaşmanın 104a(1) maddesine göre pek az istisna dışında; topluluk kurum ya da organlarına, merkezi hükümetlere, bölgesel, yerel ya da diğer kamu otoritelerine, kamu hukukuna tabii diğer organlara ya da kamu işletmelerine finansal kurumlarla ayrıcalıklı ilişki imkanı veren ve "basiretsiz" bir şekilde (non prudential) gerçekleştirilen her türlü düzenleme yasaklanmaktadır. Ayrıcalıklı ilişki sağlanmasında sözü edilen "basiretli davranış" (prudentiality), finansal kurumların makul-kabul edilebilir bir ilişki içinde olup olmadığı, finansal sistemin bir bütün olarak güçlülüğü ve müşterilerin haklarının korunması gibi hususlara işaret etmektedir. Munzam

karşılıkların istenmedik şekilde caydırıcı olmasını önlemek için Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları kamu sektörünün dışında sayılarak bankaların bu kurumlarda hesap açabilmeleri sağlanmıştır. Sahibi kamu olan kredi kurumları, merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası ile ilişkilerinde özel kredi kurumlarının tabi olduğu hükümlere tabi olacaklardır. Bu düzenlemenin amacı; kamu kesiminin borçlanmada karşı karşıya olduğu kısıtların özel sektörün borçlanmada karşılaştığı kısıtlarla aynı olmasını sağlamaktır. Kamu açıklarının finansmanında merkez bankası kaynaklarının kullanımını yasaklayan ve kamu kesiminin finansal kurumlarla ayrıcalıklı bir ilişkiye girmesini engelleyen bu madde ile kamu otoritesinin, prensip olarak sınırsız olan, merkez bankası ve finans kesiminden sağlayabileceği finansman imkanını kötüye kullanması engellenmektedir (Selçuk–Rantanen, 1996; 71).

Maastricht Antlaşması'nın mali **kurallarına** göre, genel bütçe açığı gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 3'ünü, genel devlet borcu gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 60'ını geçemez. Bu sınırların hangi kıstaslara göre saptandığı önem taşımaktadır. Maastricht kriterleri, kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınarak saptanmıştır. Kamu yatırımları AB'de ortalama olarak GSYİH'nin %3'ü düzeyindedir ve burada geleneksel kamu maliyesinin altın kuralı uygulanmıştır. Borçlanmaya ancak sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilebilmektedir. Buna göre, Maastricht kriteri cari harcamalar bazında **denk-bütçe kuralı** olarak yorumlanabilir. (Corsetti ve Roubini 1996; 409). Dolayısıyla Maastricht Antlaşması'nda yer alan ve Bütçe Açığı'nın GSYİH'ya oranının %3 olması gerektiğini belirten bu kriteri, Anayasal bir hüküm olarak ifade edilmese de, bir **Ekonomik Anayasa Kuralı** (Denk Bütçe Anayasası) olarak değerlendirebiliriz.

Bununla birlikte, üye ülkelerin “aşırı” bütçe açıklarından kaçınması konusu da, Maastricht Antlaşmasının 109e maddesinin 4. paragrafında açıklanmıştır. Bu maddeye göre, kamu kesimi açıklarının GSYİH'ya oranı %3'ü geçemez ve söz konusu kriterler için belirli bir esneklik payı da bırakılmıştır. Bütçe açığının sürekli ve önemli ölçüde düşerek referans noktasına yaklaşması ve hedefi aşmasının geçici olması ve belirlenen kıstastan çok sapmaması durumunda bütçe açığının aşırı olmadığı kabul edilmektedir. Konjonktürel durgunluk ise, böyle durumlar için geçerli bir neden sayılmaktadır. AB'de kamu borcunun GSYİH'ya oranı bakımından da benzer esneklikler vardır. Eğer oran yeteri kadar düşüyorsa ve hedefe yaklaşıyorsa, tespit edilen hedefe uygun kabul edilmekte ve üye ülkelerin borç stoklarıyla ilgili veriler de sürekli gözetim altında tutulmaktadır.

Eğer bir üye ülke, mali disiplini sağlayan bu iki kriterden biri veya her ikisinin gerektirdiği koşulları yerine getirmiyorsa Komisyon, üye ülkenin orta dönem ekonomik durumunu ve bütçe gelişmelerini içeren ve meydana gelen açığın yatırım harcamalarını aşır aştığı gibi konuları da göz önüne alan bir rapor hazırlar. Şayet Komisyonda üye ülkenin aşırı açığı olduğu veya olabileceği kanaati oluşursa Komisyon, Bakanlar Konseyine düşüncesini sunar.

Bakanlar Konseyi, kaliteli (yeterli) çoğunluk kararıyla, üye ülkenin görüşüne de başvurarak, Komisyonun tavsiyesi üzerine hareket ederek durumu genel olarak değerlendirir ve “aşırı” bütçe açığı olup olmadığına karar verir. Eğer bütçe açığının “aşırı” olduğuna karar verilmişse, Bakanlar Konseyi söz konusu durumun sona erdirilmesi için üye ülkeye tavsiyede bulunur. Eğer üye ülke, yapılan tavsiye doğrultusunda ciddi bir uygulama içerisinde değilse, tavsiye kamuoyuna da duyurulur.

Ekonomik ve Parasal birlik için, Bakanlar Konseyi’nden “aşırı” bütçe açığı ikazı almamış olmak önem taşımaktadır. Yakınlaşma Kriterleri için Antlaşmanın 109j maddesinde yer alan Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Para Birliği’ni gerçekleştirmek için ülkelerin üzerine düşen yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği konusunu Konsey’e rapor etmekle görevlidir. Başarısız ülkeye Konsey tavsiyede bulunur ve belli bir zaman dilimi içerisinde üye ülke Konsey’e düzenli rapor verir. Bakanlar Konseyi tarafından yapılan bir tavsiyenin yerine getirilmemesi, Antlaşma ile doğan bir yükümlülüğün yerine getirilmemesi anlamına geldiği için, genel olarak Komisyon ya da bir üye ülke, Maastricht Antlaşması Madde 169 ve 170’e göre, Avrupa Adalet Divanına başvurabilir. Ancak, bütçe açıklarının azaltılması yönündeki Konsey tavsiyelerinin yerine getirilmemesi durumunda yargı yolunun kapalı olduğu **istisnai bir hüküm** olarak kabul edilmiştir.

Birliğe üye ülkelerde Mali ve parasal disiplinin sağlanmasını ve sonuçta ekonomik ve parasal birliği amaçlayan bu kriterler ile, Topluluk ekonomi politikaları çerçevesinde de fiyat istikrarı sağlanmış olacaktır. Bu nedenle, üye ülkeler, maliye ve para politikalarını belirlerken, Topluluk normlarına uyum sağlama hedefini gözetmek durumunda kalacaklardır.

Avrupa Birliği’ne üye olan bir ülkenin Konsey kararlarını yerine getirmemesi durumunda Bakanlar Konseyi bazı yaptırımlardan bir ya da birden fazlasına başvurabilir. Maastricht Antlaşması’nda yer alan bu **yaptırımlar** şunlardır (Maastricht Antlaşması, Madde-104):

- Üye ülkelerin borçlanmaya gitmeden (Hazine Bonosu veya Devlet Tahvili çıkarmadan önce) Bakanlar Konseyinin istediği bazı bilgileri açıklaması istenebilir,
- Avrupa Yatırım Bankası’nın üye ülkeye vereceği borçlarla ilgili politikasını gözden geçirmesi istenebilir,
- Üye ülkeden aşırı bütçe açığının giderildiği tarihe kadar saklanacak ve faiz ödenmeyecek bir miktar parayı topluluğa yatırması talep edilebilir,
- Üye ülkeye GSMH’nin %0,25’ini aşmayacak bir oranda para cezası kesilebilir.

Konsey Başkanı alınan kararları aynı zamanda Avrupa Parlamentosu’na da bildirecektir.

Bütün bu düzenlemeler ve yaptırımlardaki amaç, Avrupa Para Birliği'ne giden yolda Mali ve Parasal Disipline ilişkin Yakınlaşma Kriterlerini gerçekleştirmek ve bunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır.

#### IV. AB ÜYESİ ÜLKELERİN VE TÜRKİYE'NİN MAASTRICHT KRİTERLERİNE UYUMU

Maastricht Kriterlerine göre Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin durumları değerlendirildiğinde, istisnaları olmakla birlikte genel olarak ülkelerin belirlenen kriterlere uyum sağladığını ifade edebiliriz.

TABLO-1: MAASTRICHT HEDEFLERİ ÇERÇEVESİNDE AB ÜLKELERİNİN 2000 YILI GÖSTERGELERİ (%)

Ülkeler	Bütçe Açığı/GSYİH	Toplam Borçlar/ GSYİH	Enflasyon Oranı	Uzun Vadeli Faiz Oranı
Belçika	-0.5	110.1	2.7	5.6
Danimarka	2.4	49.3	2.7	5.7
Almanya	-1.0	63.5	2.1	5.3
Yunanistan	-1.3	103.7	2.9	6.6
İspanya	-0.7	62.3	3.5	5.6
Fransa	-1.5	58.2	1.8	5.5
İrlanda	1.7	45.2	5.3	5.5
İtalya	-1.5	110.8	2.6	5.6
Lüksemburg	2.6	5.8	3.8	5.5
Hollanda	1.0	58.8	2.3	5.4
Avusturya	-1.7	62.6	2.0	5.6
Portekiz	-1.5	57.0	2.8	5.6
Finlandiya	4.1	42.6	3.0	5.5
İsveç	2.4	61.3	1.3	5.4
Birleşik Krallık	0.9	42.4	0.8	5.3
Ortalama	-0.4	65.1	2.1	5.6
TÜRKİYE	10.5	88.4	63.0	45.6
Maastricht Kriterleri	3	60	3.2	7.4

Kaynak: European Economy Review:2000, No:71 ve <http://europa.eu.int/>deki verilerden derlenmiştir.

Bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı kriteri açısından üye ülkelere baktığımızda, Maastricht Hedefi olan %3 oranı 2000 yılı itibarıyla Finlandiya hariç diğer tüm ülkelerde gerçekleştirilmiştir. Tabloda eksi (-) olarak ifade edilen oranlar o ülkelerin bütçe fazlası verdiklerini göstermektedir. Buna göre, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Finlandiya, İsveç ve Birleşik Krallık dışındaki ülkelerin bütçeleri 2000 yılında fazla vermiştir.

Toplam Devlet Borçlarının GSYİH'ya oranı Maastricht Kriterine göre %60 olarak belirlenmiştir. 2000 yılı itibarıyla bu kriteri gerçekleştiremeyen

lkeler Belçika, Almanya, Yunanistan, İspanya, İtalya, İsveç ve Avusturya'dır. Özellikle Belçika, Yunanistan ve İtalya'da bu oranlar %100'n üzerinde olup yüksek seviyededir. Diğer lkeler Kritere çok yakın durumdadırlar. Bu kriter açısından en düşük değere sahip olan ülke ise, %5,8 ile Lüksemburg'tur.

Enflasyon oranlarına baktığımızda, 2000 yılı itibariyle %3,2 olan hedefi, sadece İspanya, İrlanda ve Lüksemburg'un biraz aştığını, diğer ülkelerin ise bu hedefin altında enflasyon oranına sahip olduğunu görebiliriz. Bu rakamlar da, bize AB yesi ülkelerin oldukça düşük enflasyon oranına sahip olduğunu göstermektedir.

Uzun vadeli devlet tahvilleri için uygulanan faiz oranları açısından ye ülkelerin durumlarını değerlendirdiğimizde, faiz oranı 2000 yılı itibariyle Maastricht hedefi olan %7.4'n altında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla bu kriter açısından da tüm ye ülkeler arasında uyumun sağlandığını ifade edebiliriz.

Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsünde olan ülkemizin ekonomik durumu ile Maastricht Kriterlerini karşılaştırdığımızda, üzülerek ifade etmeliyiz ki, ülkemiz henüz bu kriterlerin oldukça gerisinde yer almaktadır. Özellikle, gittikçe artan Toplam Borçlar/GSYİH oranı ve bunu takip eden bütçe açıklarının artışı AB'ne dolayısıyla ekonomik ve parasal birliğe girme hedefimizi uzaklaştırmaktadır. Eğer, Türkiye olarak gerçekten AB'ne tam ye olmayı istiyorsak, öncelikle belirtilen kriterleri gerçekleştirme konusunda ciddi önlemler alınmalı ve etkin olarak uygulanmalıdır. şayet Türkiye için bir Ekonomik Anayasa oluşturulursa bu hedefe daha kısa sürede ulaşılabileceğini de ifade etmeliyiz.

## **V. MALİ KURALLAR ÇERÇEVESİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAğLANMASI AÇISINDAN AB – ABD YAKLAşIMLARININ KARşILAşTIRMASI**

Maastricht Anlaşması ile getirilen sınırlamalar ile Amerikan yaklaşımını **mukayese** edecek olursak şu şekilde bir **sonuç** ortaya çıkmaktadır:

1. Maastricht kriterleri ABD yaklaşımı ile karşılaştırıldığında, Maastricht yaklaşımının bir çok alanda daha esnek olduğu ifade edilebilir. Maastricht Antlaşması, Amerikan yaklaşımının savunduğu denk bütçe kriteri ile karşılaştırıldığında, bütçe açıklarının GSYİH'nın %3' ile sınırlandırılmasına izin vermektedir (Corsetti-Roubini, 1996; 489). Buna göre Maastricht Antlaşması katı denk bütçeyi öngörmemektedir. Aksine sürdürülebilir bir kamu maliyesi kriteri saptayarak bunlara uyum gösterilmesi gerekmektedir. ABD yaklaşımı ise katı bir denklik taraftarıdır. ABD'yi Maastricht Antlaşması kriterleri açısından değerlendirirsek, GSYİH'nın %2'ler seviyesinde bir mali fazla ve 2000 yılı itibariyle %59 civarında bulunan bir toplam borç düzeyi ile bu kriterlere uyum sağladığını ifade edebiliriz.

2. Maastricht Antlaşması'na göre borçlanmak mümkün görülmektedir. Ancak bunun sınırları bulunmaktadır. ABD'deki hazırlanan anayasa değişikliği

tasarılarında borçlanmaya ilişkin bir hüküm ve sınırlamayla karşılaşılmamaktadır. Maastricht Antlaşması ile Borç/GSYİH oranı da belirlenmiştir, ancak bu oranın bazı durumlarda aşılması mümkün olmaktadır. Antlaşmaya göre, bir devletin toplam borcunun GSYİH'ya oranı, bu oran seviyesinde olmasa da, gittikçe azalan bir değer taşıyorsa, aşırı olarak ifade edilmemektedir. Kriterin bu şekilde belirlenmesinin sebebi, AB'ne üye ülkelerin kamu borçlarının GSYİH'ya oranının %60'dan fazla olması olup, hatta bu oran Belçika, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde %100'ün üzerinde gerçekleşmiştir. Basit hesaplamalar dahi, zorunlu kamu harcamaları kısalsa bile, bu ülkelerde kamu borçlarının GSYİH'ya oranını 1999 yılına kadar %60'a inmeyeceğini göstermektedir. Bu bağlamda, 1995 yılında AB Komisyonu tarafından onaylanan "Avrupa Yaklaşım Raporu", yüksek düzeyde borçlu ülkelerin, toplam borçlar azaltıldığı sürece Avrupa Para Birliği'ne katılmalarına izin verileceğini ifade etmektedir.

3. Amerikan yaklaşımında sorun yasa ile değil anayasa ile çözümlenmek istenmektedir. Maastricht Antlaşmasını da bir tür anayasa olarak kabul etmek mümkündür (Sakal, 2000; 74). ABD'de federe devlet anayasalarının çoğunda ise denk bütçe ilkesi hüküm olarak yer almakta ve uygulanmaktadır.

## VI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bir ülkede ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için öncelikle mali disiplinin mevcut olması gerekir. Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olmasını gerektirir. Mali disiplinsizlik sorunu, çoğunlukla hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi olarak vergileme yetkisini kullanmaları, istedikleri ölçüde iç ve dış borçlanmaya başvurmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün de giderek ağırlaşmasına neden olmakta ve dolayısıyla Kamu Kesimi Borçlanma Gereği de yükselmektedir. Ağır vergi yükü bir yandan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilerken, diğer yandan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin de genişlemesine neden olmaktadır. Toplam borç yükünün artması ise giderek devleti borç-faiz kısır döngüsüne doğru sürüklemektedir.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin imzaladıkları Maastricht Antlaşması, üye ülke hükümetlerinin iktisat politikaları üzerindeki yetkilerini belirli kriterler çerçevesinde sınırlamıştır. Ekonomik ve Parasal Birlik için üzerinde uzlaşılan kriterlere göre birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı yüzde 3'den; toplam borçların GSYİH'ya oranı yüzde 60'dan fazla olamayacaktır. Birliğe üye ülkeler enflasyon ve uzun vadeli devlet tahvillerine ödenen faiz oranı konusunda da sınırlamalara tabidir. Maastricht Antlaşması bir tür ekonomik anayasa görünümündedir. Çünkü burada amaç, hükümetlerin makro-ekonomi yönetimindeki keyfiyetine son vermek ve sonuçta mali ve parasal disiplini sağlamaktır. Avrupa Birliği'ne girme çabası içerisinde olan



Türkiye'nin de mali disiplini ve parasal disiplini sağlayabilmesi için, birlik üyesi ülkelerce tespit edilen Maastricht Kriterlerine, etkin para ve maliye politikaları uygulayarak en kısa sürede ulaşılmaya ana hedef olmalıdır.

#### KAYNAKÇA

AKTAN, Coşkun Can; **Ekonomik Anayasa**, TİSK İnceleme Yayınları No:19, 1996.

AKTAN, Coşkun Can – Dilek DİLEYİCİ; “Parasal Düzen ve Parasal Anayasa”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:2, Yıl:1, Nisan-Mayıs-Haziran 2001.

CORSETTİ, Giancarlo – Nouriel Roubini (1996); “European versus American Perspectives on Balanced Budget Rules”, **The American Economic Review, Papers and Proceedings**, May, Vol.86, No.2.

**European Economy Review:2000**, No:71.

GÜRAN, Nevzat; **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme ve Avrupa Birliği**, 1.b. İzmir, 1999.

HÜRCAN; Yasemin Gürsoy; **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ağustos 1999.

KARLUK, Rıdvan; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul 1998.

SAKAL, Mustafa; “Avrupa Para Birliği’ndeki Gelişmeler ve Türkiye’de Mali Politikalar”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Kasım-Aralık 2000, Yıl:6

SAKAL, Mustafa; **Anayasal Bütçe Reformlarının Esasları**, İlkem Ofset, İzmir, 2000.

SAKAL, Mustafa; **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Anadolu Matbaacılık, İzmir-2001.

SAVAŞ, Vural Fuat; **Çağımızın Deneyi EURO**, Siyasal Kitabevi, İstanbul 1999.

SELÇUK, Faruk – Anjaritta Rantanen; **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, TÜSİAD Yayını, Ocak 1996, Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/190.

SEYİDOĞLU, Halil; **Uluslararası İktisat**, Güzem Yayınları, İstanbul, 1998.

SHAND, David (1999); “OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları”, (Çeviren Hakkı Odabaş) **Maliye Dergisi**, Sayı:130, Ocak-Nisan 2000.

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/1vb/125007.htm>

<http://www.euro.ecb.int>

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance](http://europa.eu.int/comm/economy_finance)