

**AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’NİN KAMU
BORÇLARININ MAASTRICHT MALİ DİSİPLİN
KRİTERLERİNE UYUMU AÇISINDAN YAKINSAMA
ANALİZİ YÖNTEMİ İLE İNCELENMESİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Cemalettin ÇİZMECİ

Kütahya-2009

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’NİN KAMU BORÇLARININ
MAASTRICHT MALİ DİSİPLİN KRİTERLERİNE
UYUMU AÇISINDAN YAKINSAMA ANALİZİ
YÖNTEMİ İLE İNCELENMESİ**

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Fatih ÇELEBİOĞLU

Hazırlayan
Cemalettin ÇİZMECİ

Kütahya-2009

Kabul ve Onay

Cemalettin ÇİZMECİ'nin hazırladığı “AB Ülkeleri ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Maastricht Mali Disiplin Kriterlerine Uyumu Açısından Yakınsama Analizi Yöntemi ile İncelenmesi” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip kabul edilmiştir.

..../..../2009

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN (Başkan)		
Yrd. Doç. Dr. FATİH ÇELEBİOĞLU (Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Mustafa DURMAN (Üye)		

Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “AB Ülkeleri ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Maastricht Mali Disiplin Kriterlerine Uyumu Açısından Yakınsama Analizi Yöntemi ile İncelenmesi” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

..../..../2009

Cemalettin ÇİZMECİ

Özgeçmiş

1976 yılında İzmir ili Bornova ilçesinde doğdu. İlk ve orta öğrenimini İzmir’de tamamladıktan sonra Marmara Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Elektrik Eğitimi Bölümünden 1998 yılında mezun oldu. Aynı yıl Milli Eğitim Bakanlığı Salihli İMKB Teknik ve Endüstri Meslek Lisesinde Elektrik Öğretmeni olarak göreve başladı ve halen bu görevini sürdürmektedir.2003-2007 yılları arasında Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksek Okulu Elektrik Bölümünde alanı ile ilgili çeşitli dersler verdi. 2007 yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Para-Banka programında Yüksek Lisans eğitimine başladı ve halen devam etmektedir. Evli ve orta derecede İngilizce bilmektedir.

ÖZET

AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’NİN KAMU BORÇLARININ MAASTRICHT MALİ DİSİPLİN KRİTERLERİNE UYUMU AÇISINDAN YAKINSAMA ANALİZİ YÖNTEMİ İLE İNCELENMESİ

ÇİZMECİ, Cemalettin

Yüksek Lisans Tezi, İktisat Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Fatih ÇELEBİOĞLU

Ağustos, 2009, 153 sayfa

II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da bir barış ortamı yaratmak için başlatılan ekonomik birleşme çabaları sonucu 1951’de, Paris Antlaşmasıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu oluşturulmuştur. 1957’de Roma Antlaşması ve altı ülkenin katılımıyla (Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg ve Fransa) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve yine aynı yıl içerisinde Avrupa Atom Enerji Topluluğu (EURATOM) kurulmuştur.

Topluluk önemli ölçüde dinamizm gösterdikçe katılımlar da artmış ve üye ülke sayısı 27’ye yükselmiştir.

1963’te Ankara Antlaşması’nı imzalayan Türkiye ise 1987 yılında üyelik başvurusunda bulunmuş, 3 Ekim 2005’te müzakere çerçeve belgesinin kabulü ile resmen müzakere sürecine başlamaya hak kazanmıştır.

Ekonomik Parasal Birliğin gerçekleştirilmesi için 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen, bazı makro büyüklükler açısından, “Maastricht Kriterleri” olarak adlandırılan yaklaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir.

Maastricht Kriterleri Avrupa Birliğine üye ülkelerin uyması gereken şartları ifade ederken, Kopenhag Ekonomik Kriterleri ise Avrupa Birliğine üye olmak isteyen aday ülkelerden istenen şartları ifade etmektedir.

Bu çalışmada Maastricht Mali Disiplin Kriterlerinden Borç Stoku Kriteri açısından Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye’nin durumu incelenmiştir.

Birinci bölümde, genel olarak bütçe açığı ve borçlanma kavramlarından bahsedilmiştir. Bunların çeşitleri, nedenleri ve yönetimi incelenmiştir.

İkinci bölümde Maastricht Antlaşması ve yaklaşma kriterleri incelenerek, Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye’deki durum tablolarla değerlendirilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye arasında Borç Stoku ve GSYH için yakınsama analizi yapılarak sonuçlar değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Borçları, Maastricht Kriterleri, Yakınsama

ABSTRACT

THE INVESTIGATION OF THE PUBLIC DEBT OF EU COUNTRIES AND TURKEY FROM THE VIEW OF ACCORD TO MAASTRICHT FINANCIAL DISCIPLINE CRITERIA BY USING CONVERGENCE ANALYSIS METHOD

ÇİZMECİ, Cemalettin

M.A. Thesis, Department of Economy Administration

Supervisor : Asst. Prof. Fatih ÇELEBİOĞLU

August, 2009, 153 pages

II. In Europe after World war time to create an environment for peace efforts initiated as a result of economic unification in 1951, the Treaty of Paris created the European Coal and Steel Community. 1957 Rome Treaty and with the participation of six countries (Germany, Italy, Netherlands, Belgium, Luxembourg and France) the European Economic Community (EEC) and the same year in the European Atomic Energy Community (EURATOM) was established.

Communities that show significant dynamism increased participation and the number of member countries increased to 27.

Turkey had signed the Ankara Agreement in 1963 and in 1987 applied for membership in the negotiation framework document the adoption of the October 3 2005 officially won the right to start the negotiation process.

Economic Monetary Union for the implementation date of 1 November 1993 entered into force on the economies of member countries the differences between we have to fix some macros in terms of size Maastricht criteria as the so-called convergence criteria were identified and followed them in case of sanctions to be applied is determined.

Maastricht criteria for European Union member states must comply with the terms of the Copenhagen economic criteria while the expression is a member of the European Union candidate countries who want to express the conditions are like.

In this study (the Maastricht Financial Discipline Criteria for the debt stock) the European Union countries and Turkey's status was examined.

In the first part , genarally the budget deficit and debt concept has been talking about . Sorts ,Causes and management were examined.

In the second part , by examining the Maastricht Treaty and approachment criteria the European Union countries and Turkey's situations were evaluated by tables.

In the third and the last section the debt stock to GDP convergence analysis of results was made between the European Union countries and Turkey.

Keywords: Government Debt, Maastricht Criteria, Convergence

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
GRAFİK VE ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR.....	xiii
TEZ HAKKINDA	xiv
TEZ METNİ.....	xviii

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU AÇIKLARI, KAMU BORÇLARI VE KAMU BORÇ YÖNETİMİ

1.1.KAMU AÇIKLARI VE BORÇLANMA KAVRAMI	2
1.1.1. Kamu Açıkları	2
1.1.1.1. Kamu Açıklarına İlişkin Tanımlar.....	3
1.1.1.1.1. Geleneksel Açık.....	3
1.1.1.1.2. Birincil Açık	4
1.1.1.1.3. İşlevsel Açık	5
1.1.1.1.4. Cari Hesap Açığı- Sermaye Açığı	6
1.1.1.1.5. Nakit Esasına Göre Açık - Tahakkuk Esasına Göre Açık.....	7
1.1.1.1.6. Yurtiçi Açık	8
1.1.1.1.7. Konsolide Bütçe Açığı	9
1.1.1.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	9
1.1.2. Kamu Borçlanması ve Önemi.....	10
1.1.2.1. Kamu Borcuna İlişkin Tanımlar	11
1.1.2.1.1. Piyasa Değeri ve İtibari Değer.....	11
1.1.2.1.2. Gayri Safi Borç- Net Borç.....	11
1.1.2.2. Kamu ve Özel Borç Ayırımı	12
1.2. KAMU BORÇLANMA NEDENLERİ	13
1.2.1. Geçici Bütçe Açıkları İçin Borçlanma	14

1.2.2. Ekonomik Bütçe Açıkları İçin Borçlanma	15
1.2.3. Olağanüstü Giderler İçin Borçlanma	15
1.2.4. Kamu Yatırımları ve Kalkınmanın Finansmanı İçin Borçlanma.....	16
1.2.5. Para ve Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma.....	16
1.2.6. Eski Borçların Ödenmesi İçin Borçlanma.....	16
1.3. KAMU BORÇ YÖNETİMİ	17
1.3.1. Borç Yönetimi Kavramı	17
1.3.2. Borç Yönetiminin Amaçları	18
1.3.2.1. Devletin Borç İhtiyacının Karşıllanması.....	19
1.3.2.2. Devletin Mali Piyasaya Girişinin Devamlı Kılınması	19
1.3.2.3. Kamu Borçlarının Piyasalar Üzerindeki İstenmeyen Etkilerinin Minimize Edilmesi.....	19
1.3.2.4. Devlet Borçlanma Araçlarının Çeşitlendirilme	20
1.3.2.5. Dengeli Bir Vade Yapısının Oluşturulması	21
1.3.3. Borç Yönetimi Çeşitleri	22
1.3.3.1. Olağan Borç Yönetimi	22
1.3.3.1.1. Borcun Miktarındaki Değişimler	23
1.3.3.1.2. Borcun Bileşimindeki Değişimler	23
1.3.3.2. Olağanüstü Borç Yönetimi.....	24
1.3.3.2.1. Konsolidasyon	24
1.3.3.2.2. Konversiyon.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ, MALİ KRİTERLER VE ÜYE ÜLKELER İLE TÜRKİYE’NİN PERFORMANSI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN TARİHSEL SÜRECİ VE MAASTRICHT ANTLAŞMASI.....	29
2.1.1. Avrupa Birliği’nin Tarihsel Gelişimi ve Geçirdiği Evreler.....	29
2.1.2. Parasal ve Ekonomik Birlik Kavramı	30
2.1.2.1. Ekonomik ve Parasal Birliğin Tarihçesi	31
2.1.2.2. Maastricht Antlaşması	34
2.1.2.2.1. Maastricht Kriterleri.....	35

2.1.2.2.2. Yaptırım Mekanizması.....	37
2.1.2.3. Ekonomik ve Parasal Birliğin Gerçekleşme Aşamaları.....	38
2.1.2.3.1. Birinci Aşama (1990-1994).....	39
2.1.2.3.2. İkinci Aşama (1994-1998).....	40
2.1.2.3.3. Üçüncü Aşama (1999-2002).....	42
2.2. MAASTRICHT MALİ KRİTERLERİ AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’NİN PERFORMANSI.....	42
2.2.1. Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Bütçe Açıkları	43
2.2.1.1. AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Değerlendirilmesi	44
2.2.1.2. Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Değerlendirilmesi.....	49
2.2.2. Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye’de Kamu Borçları	54
2.2.2.1. AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Değerlendirilmesi	54
2.2.2.2. Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Değerlendirilmesi	60
2.3. MALİ KURALLAR VE AVRUPA BİRLİĞİ’NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI İÇİN YAPILAN DÜZENLEMELER	64
2.3.1. Mali Kurallar ve Kapsamı	64
2.3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Çıkarılması Süreci	66
2.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Türk Kamu Mali Yönetimine Getirilen Yenilikler.....	67
2.3.3.1. Kamu Maliyesinde Yapılan Düzenlemeler	70
2.3.3.2. Bütçe Açısında Yapılan Düzenlemeler	72
2.3.3.2.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi	75
2.3.3.2.2. Bütçenin Analitik Sınıflandırılması	80
2.3.3.2.3. Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş.....	83
2.3.3.3. Muhasebe Alanında Yapılan Düzenlemeler.....	84
2.3.3.4. Denetim Sisteminde Yapılan Düzenlemeler	85
2.3.3.4.1. İç Kontrol	86

2.3.3.4.2. İç Denetim	87
2.3.3.4.3. Dış Denetim	88
2.3.3.5. Getirilen Diğer Düzenlemeler	90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE’DE YAKINSAMA ANALİZİ

3.1. YAKINSAMA TEORİSİ VE LİTERATÜR	93
3.1.1. Beta(β) Yakınsaması	94
3.1.1.1. Mutlak β Yakınsaması (Unconditional Convergence).....	94
3.1.1.2. Koşullu β Yakınsaması (Conditional Convergence)	96
3.1.2. Sigma (σ) Yakınsaması (Sigma Convergence).....	98
3.1.3. Literatür Taraması.....	101
3.2. AMPİRİK ANALİZ	106
3.2.1. Yöntem ve Veri Seti.....	106
3.2.2. Kamu Borç Stoku Mutlak Beta(β) Yakınsaması ve Sonuçları.....	107
3.2.3. Ekonomik Büyüme Mutlak Beta(β) Yakınsaması ve Sonuçları.....	109
3.2.4. Koşullu Beta(β) Yakınsaması ve Sonuçları.....	110
SONUÇ VE ÖNERİLER	112
KAYNAKÇA	124
DİZİN	133

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 2.1: AB (15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin Bütçe Açık Ya da Fazlalarının GSYH'lerine Oranı(%).....	46
Tablo 2.2: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Bütçe Açık Ya da Fazlalarının GSYH'lerine Oranı(%).....	51
Tablo 2.3: AB (15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin Kamu Borç Stoklarının GSYH'lerine Oranı(%).....	56
Tablo 2.4: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Kamu Borç Stoklarının GSYH'lerine Oranı(%).....	61
Tablo 2.5: Başlıca Mali Kurallar.....	65
Tablo 2.6: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Bütçe Sistemi.....	73
Tablo 3.1: Kamu Borç Stoku Mutlak Beta(β) Yakınsama Analiz Sonuçları.....	108
Tablo 3.2: Ekonomik Büyüme Mutlak Beta(β) Yakınsama Analiz Sonuçları.....	110
Tablo 3.3: Koşullu Beta(β) Yakınsama Analiz Sonuçları.....	111

GRAFİK VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Grafik 2.1:	AB(15) Ülkeleri ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranları.....	47
Grafik 2.2:	AB(15) Ülkeleri ve Türkiye'nin 2008 Yılı Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması.....	48
Grafik 2.3:	AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranları.....	52
Grafik 2.4:	AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 2008 Yılı Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması.....	53
Grafik 2.5:	Avrupa'nın En Büyük Ekonomileri (2008 İtibarıyla Satın Alma Gücü Paritesine Göre GSYH, Trilyon \$).....	57
Grafik 2.6:	AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranları.....	58
Grafik 2.7:	AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin 2008 Yılı Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması.....	59
Grafik 2.8:	AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranları.....	62
Grafik 2.9:	AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 2008 Yılı Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması.....	63
Şekil 3.1:	Mutlak Beta Yakınsaması.....	95
Şekil 3.2:	Koşullu Beta Yakınsaması.....	97
Şekil 3.3:	Sigma Yakınsaması.....	99
Şekil 3.4:	Beta Yakınsamasının Yokluğunun Sigma Yakınsamasını Ortadan Kaldırması.....	100
Şekil 3.5:	Beta Yakınsaması Gerçekleşmesine Rağmen Sigma Yakınsamasının Gerçekleşmemesi.....	100

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
APE	: Avrupa Para Enstitüsü
AT	: Avrupa Topluluğu
ATS	: Avrupa Tek Senedi
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senetleri
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ECU	: Euro'dan Önceki AB Ortak Para Birimi
EPB	: Ekonomik Parasal Birlik
EURATOM	: Avrupa Atom Enerji Topluluğu
GATT	: Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Antlaşması
GSKB	: Gayri Safi Kamu Borcu
GSYH (GDP)	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HM	: Hazine Müsteşarlığı
İBP	: İktisadi Birlik Parası
KBGSYH	: Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KKBG (PSBR)	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu
MB	: Merkez Bankası
OECD	: Uluslararası Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SBM	: Solow Büyüme Modeli

TEZ HAKKINDA

Araştırmanın Problemi

Araştırmanın problemi, AB ülkeleri ve Türkiye'nin Kamu Borçlarının Maastricht Mali Disiplin Kriterlerine Uyumudur. Araştırmada aday ülke olarak Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler AB Maastricht Mali Disiplin Kriterleri açısından yakınsama süreci yaşamakta mıdır?

Araştırmanın Amacı

Bu çalışma ile 1990 sonrası dönemde AB üyesi ülkelerin ve Türkiye'nin kamu borçları incelenerek Avrupa Birliği mali disiplin kriterlerine yaklaşıp yaklaşmadığı test edilecektir. Bu şekilde Türkiye'nin Avrupa Birliği tam üyelik müzakereleri yaptığı bu süreçte mali açıdan yeterli olup olmadığını görmek mümkün olacaktır. Ayrıca AB projesinin mali açıdan üye ülkelerini birbirine ne kadar yakınlaştırdığı ve yeterliliği ya da yetersizliği ortaya konacaktır.

Araştırmanın Önemi

Avrupa'da birlik yaratma konusundaki çabalar, II. Dünya Savaşı sonrası 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 Antlaşması'nın* imzalanmasıyla yaşanmıştır. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan söz konusu anlaşmanın adının "*Avrupa Birliği Antlaşması*" olması da, önemini açıkça ortaya koymaktadır. Avrupa Tek Pazarı'nın programlanmasından sonra Maastricht Antlaşması'nın yapılması Avrupa Birliği yolunda önemli bir ilerlemeyi temsil etmektedir. AB'ye giden süreç, 1951 yılında 6 devletin bir araya gelmesiyle başlamış ve üye sayısı bu süreç içinde 27'ye kadar yükselmiştir.

Türkiye de Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsündedir ve Maastricht Mali Disiplin kriterlerine göre ekonomisini geliştirmek durumundadır.

Bu çalışma AB projesinin, mali disiplin kriterleri açısından durumunu analiz etmek açısından yararlı olacaktır.

Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmada üç konu üzerinde ekonometrik analiz yapılacaktır. Bu analizler ve hipotezleri şunlardır:

- AB ülkeleri ve Türkiye arasında Kamu Borç Stoku konusunda mutlak yakınsama analizi:

H_0 : Yakınsama yok

H_1 : Yakınsama var

- AB ülkeleri ve Türkiye arasında Ekonomik Büyüme konusunda mutlak yakınsama analizi:

H_0 : Yakınsama yok

H_1 : Yakınsama var

- AB ülkeleri ve Türkiye arasında Ekonomik Büyümeye Kamu Borç Stokunun etkisi konusunda koşullu yakınsama analizi:

H_0 : Yakınsama yok

H_1 : Yakınsama var

Sayısal veriler incelendiğinde üç konuda da Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında yakınsama olmadığı düşünülmektedir. Son bölümde yapılan ekonometrik analizlerde bu durum ortaya konulmuştur.

Araştırmanın Kapsam Ve Sınırlılıkları

Çalışmada Türkiye'nin kamu borçları ve bütçe açıklarının 1997-2008 dönemi için ortaya konulması düşünülmektedir.

Maastricht Kriterleri beş tanedir. Bunlar;

- Enflasyon
- Uzun vadeli faiz oranları
- Döviz kuru

- Borç stoku
- Bütçe açığıdır

Mali disiplin kriterleri Borç Stoku ve Bütçe Açığı kriteri olmak üzere iki tanedir. Fakat ortaya konulacak çalışmada sadece Borç Stoku kriteri açısından ekonometrik analiz yapılacaktır. Bütçe açığı kriteri açısından ekonometrik analiz yapılamamaktadır. Çünkü bütçe açığı kriteri için ekonometrik analizde sorun ile karşılaşilmektedir. Şöyle ki; regresyon denklemi kurulurken öncelikle verilerin doğal logaritmasının alınması gerekmektedir. Bu esnada kimi ülkelerin bazı yıllarda bütçe açığı yerine bütçe fazlası verdiği görülmüştür. Bütçe açığı eksi(-), bütçe fazlası da artı(+) işareti ile gösterilmektedir. Dolayısıyla regresyonda verilerin bazılarının eksi(-) bazılarının da artı(+) işaretli olması anlamsızlık ifade etmektedir.

Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada Eurostat ve WDI online ikincil verileri kullanılarak regresyon analizleri yapılmaktadır.

Öncelikle Eurostat ve WDI'dan alınan ikincil verilerin doğal logaritması alınacaktır. Bu şekilde elde edilen yeni verilerle Kamu Borç Stoku Mutlak Beta Yakınsama Analizi, Ekonomik Büyüme Mutlak Beta(β) Yakınsama Analizi ve Koşullu Beta(β) Yakınsama Analizi için ayrı ayrı regresyon denklemleri kurulacaktır.

Kurulan regresyon denklemleri yardımıyla SPSS, Eviews gibi istatistik ve ekonometri paket programları ile yakınsama analizleri gerçekleştirilecektir.

TEZ METNİ

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU AÇIKLARI, KAMU BORÇLARI VE KAMU BORÇ YÖNETİMİ

1.1.KAMU AÇIKLARI VE BORÇLANMA KAVRAMI

1.1.1. Kamu Açıkları

Kamu açıkları bir dönem içinde olağan kamu gelirleriyle kamu giderleri arasındaki farktır. Burada geçen “bir dönem” ibaresi modern bütçe sistemlerinde bir yılı ifade eder. Bu tanımlama kamu açıklarıyla ilgili olarak yapılacak en genel ve basit tanımlama sayılabilir. Bu şekilde ifade edilen kamu açıklarına yine genel bir ifadeyle “bütçe açıkları” da denebilmektedir. Bunun yanında kamu açıklarına ilişkin çok çeşitli ve değişik tanımlamalar da vardır. Bunlar aşağıdaki bölümlerde sırasıyla incelenmeye çalışılacaktır. Kamu açıkları bir tür akım-değerdir. Yani kamu açıkları sürekli olarak zaman boyutuna bağlı şekilde değeri değişebilen dinamik bir değerdir(Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:10).

Kronik bütçe açıkları ve bunun yol açtığı kamu borcu günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda olmak üzere makro ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlara yol açan önemli bir ekonomik ve mali sorun durumundadır. Mali dengesizlikler; fonların özel sektör yatırımlarından çekilmesine, büyümenin yavaşlamasına ve tümüyle yaşam standartlarının düşmesine neden olmaktadır. Mali dengesizlikler, çalışanları hızla artan genç nüfus için oluşturulacak sosyal programları finanse etmeye zorlamakta bu ise gelecek nesiller üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. Tasarrufların yetersizliği, kamu harcamalarının disipline edilememesi ve yüksek enflasyon gibi yapısal sorunların yoğun olarak yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde açıkların etkisi daha belirgin bir şekilde hissedilmektedir(Weiner, 1999:19).

Ekonomide oluşan açıklar, nedenine göre konjonktürel ve yapısal açıklar şeklinde ikiye ayrılabilir. Konjonktürel açık; ekonominin eksik istihdamda olması nedeniyle reel GSMH’nin potansiyel GSMH’den düşük olduğu durumu ifade eder. Diğer taraftan yapısal açık ise reel GSMH potansiyel hasılaya eşit olsa bile uygulanan iktisat politikaları nedeniyle oluşan bir açık olup tam istihdam açığı olarak da adlandırılır. Eğer bu dönemde gerekli politikalar uygulanarak ekonomik büyüme sağlanır, reel milli gelir potansiyel milli gelirle eşitlenirse (ekonomi tam istihdamda olursa) konjonktürel açık giderilebilir. Ancak yapısal açık devam edecektir. Yapısal açığın giderilmesi için harcamaları azaltıcı ve gelirleri arttırıcı reformların yapılması gerekmektedir. Vergi ve benzeri gelirler, emisyon, iç ve dış borçlanma artışları ile

MB'deki döviz rezervlerinin kullanımı ve kamunun sahip olduğu teşebbüslerin özelleştirilmesi kamu açıklarını azaltıcı gelirler olacaktır(Taylor, 1995:395-397).

1970'lerde uygulanan genişleyici maliye politikaları nedeniyle kamu harcamalarında ve kamu açıklarında tüm dünyada özellikle OECD ülkeleri ile gelişmekte olan Latin Amerika ülkelerinde dikkat çekici bir artış olmuştur. Örneğin 1980'lerde Meksika, Arjantin ve Bolivya'da kamu gelir ve harcamalarında esaslı bir çözüm gerektirecek derecede değişiklikler olurken İtalya, Belçika gibi ülkelerde de (daha az olmakla birlikte) Borç Stoku/GSMH oranı %100'ü geçmiştir. Yine bu yıllardan günümüze doğru birçok Asya, Avrupa ülkeleri ve Türkiye benzer ekonomik problemlerle karşı karşıyadır(Velasco, 1999:37).

1993 yılından sonra bu açıklar genel olarak azalmaya başlamış hatta 1990'ların sonunda ABD gibi bazı gelişmiş ülkelerde fazlaya dönüşmüştür. Gelişmekte olan ülkelerde ise açıklar devam etmektedir ancak IMF gibi uluslararası kurumlardan alınan borçlarla sürdürülmeye çalışılmaktadır.

Kamu açıkları biri dar, diğeri geniş anlamda olmak üzere iki şekilde de tanımlanabilir. Dar anlamda kamu açığı, genel ve katma bütçeli idarelerin gelir harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve konsolide bütçe açığı diye ifade edilir. Geniş anlamda kamu açığı ise, konsolide bütçe açığına ilaveten KİT, döner sermayeli kuruluşlar, yerel idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların, diğeri bir deyişle bütün kamu kesiminin gelir-harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve kamu kesimi açığı veya kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) diye ifade edilir(Demir, 2001:11).

Aşağıda bu tanımlar daha detaylı ve alt başlıklar halinde ele alınmaktadır.

1.1.1.1. Kamu Açıklarına İlişkin Tanımlar

1.1.1.1.1. Geleneksel Açık

Geleneksel açık; borç anapara geri ödemeleri hariç, ancak borçların faiz ödemeleri dahil olmak üzere, bütün kamu harcamaları ile borçlanma dışındaki tüm kamu gelirleri arasındaki açığı gösterir. Geleneksel açık; borçlanmalarla elde edilen kaynakları gelir, borç geri ödemelerini ise gider olarak dikkate almaksızın, borç faizi

ödemelerini gider kabul etmekte ve böylelikle Merkez Bankasından doğrudan borçlanma dahil net kamu borçlanması ile karşılanabilen açığını ifade etmektedir(Bulut, 2002:30).

Geleneksel bütçe açığı kavramı bir muhasebe tanımı olduğu için objektif bir ölçüm aracıdır. Hesaplanmasındaki ve izlenebilmesindeki basitlik dolayısıyla da birçok ülkede performans göstergesi olarak kullanılmaktadır. Geleneksel bütçe açığı, Dünya Bankası'nın tanımı ile ücret, mal ve hizmet alımı, yatırım harcaması, kamu borcunun faizi ve transferlerden oluşan bütçe harcamaları ile vergi gelirleri, hibeler, KİT karları ve aktif satışlarından elde edilen gelirler arasındaki fark olarak ifade edilmektedir(Blejer ve Cheasty, 1990:2-3).

1.1.1.1.2. Birincil Açık

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi için gerekli harcamalar ile kamu borç faiz ödemelerinin toplamından oluşmaktadır. Yani cari harcamalar ile faiz harcamaları birinci grup harcamalar olağan giderler olduğu halde, ikinci grup harcamalar geçmiş döneme ait kamu açıklarının finansman açıklarının yitığı yüküdür. Birinci grup harcamaların denetimi kamu otoritelerinin iradesinde olduğu halde, ikinci grup harcamalar kamu otoritelerinin karar yetkisi dışındadır(Blejer ve Cheasty, 1993:57).

Birincil ya da faiz dışı açık; geleneksel bütçe açıklarından, borç faiz ödemelerinin çıkarılması ile bulunabilen ve bütçenin hükümetin kontrolü altındaki kısmını gösteren bir mali açık tanımıdır. Birincil açıklar ile önceden gerçekleştirilen borçlanmalar için ödenmesi zorunlu olan faizler gibi iradi olmayan faktörler dışlanmakta ve bütçe açıklarının net ölçümü kolaylaştırılarak, dönemsel bütçe politikalarının gelişimi izlenebilmektedir. Belirli bir yıla ilişkin bütçe açığının hesaplanmasında, geçmiş yıllara ait faiz giderlerinin cari harcamalar içerisinde hesaba katılması, cari yıldaki bütçenin yanlış değerlendirilmesine yol açmaktadır. Bu yüzden, birincil açık kavramı özellikle borç sarmalındaki ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Faiz dışı bütçe dengesi cari yıl içindeki mali çabanın bir göstergesi olduğundan, aynı zamanda önemli bir performans göstergesidir. Borç stokunun yüksek düzeylere ulaştığı ülkelerde, faiz dışı fazla verilmesi uluslararası piyasalarda güven

yaratmaktadır. Faiz dışı fazla, ekonomide sıkı bir maliye politikası izlendiğinin ve kamu otoritesinin borcunu ödeme kararlılığında olduğunun bir göstergesidir(Öztopal, 2005:11-14).

Birincil kamu açığı ya da fazlası bir taraftan faiz yükümlülüğü dışında kalan kamu harcamalarına diğer taraftan da başta vergi gelirleri olmak üzere olağan kamu gelirlerine bağlıdır. Bu bağlamda özel kesime sosyal transferler dışında yapılan transferlerin de dikkate alınması ve kamu harcamalarının bu kritere göre saptanması, kamu kesiminin niteliğinin belirlenebilmesi açısından önemlidir. Siyasi baskılar sonucunda kamu kesiminden özel kesime yapılan transferler birincil harcamaların ve dolayısıyla birincil kamu açıklarının belirlenmesinde rol oynar. Neo-klasik devlet anlayışında devletin özel kesim ajanlarına karşı tarafsız olduğu kabul edildiğinden söz konusu özel transfer harcamaları birincil kamu harcamaları kısmına dahil olmaz. Bu özel transferler kamu harcamalarından çıkartıldığında net kaynak kullanıcı kamu harcamaları ile sosyal transferler toplamına ulaşılır. Böylece gerçek anlamda neo-klasik devlet felsefesi içinde birincil kamu harcamaları ve birincil kamu açığı ya da fazlası bulunabilir(Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:12).

Birincil açık özellikle aşırı borçlu ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Ancak bu açık ölçüsü, zorunlu yükümlülükler (örneğin işsizlik yardımı) ve kamu kesimi personel ücretlerinin büyük ölçüde önceden belirlenebilir olmaları nedeniyle hükümetin takdir yetkisi alanını tam anlamıyla belirleyemez(Blejer ve Cheasty, 1993:59).

1.1.1.1.3. İşlevsel Açık

İşlevsel kamu açığı kavramı birincil kamu açığına, enflasyondan arındırılmış gerçek faiz ödemesinin de eklenmesi yaklaşımına dayanır(Türkan, 1997:552). Bütçe açığından bütün faiz ödemelerinin değil sadece enflasyon nedeniyle artmış olan faiz miktarının çıkarılması ile elde edilen açıktır. Böylece enflasyon nedeniyle nominal faiz oranlarında meydana gelen artış giderilmekte, borçlanma karşılığında kamu kesiminden borç verenlere doğru ne kadar gerçek kaynak transferi yapıldığı anlaşılmaktadır.

1.1.1.1.4. Cari Hesap Açığı- Sermaye Açığı

Kamu harcamaları çeşitli ekonomik kriterlere göre cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üçe ayrılır. Bazen cari harcamalar ve yatırım harcamaları birlikte “reel harcamalar” olarak anılır. Bu ayrımların temel kriteri ise ilk iki gruba giren harcamaların gelir doğurucu harcama türleri olmasıdır. Türk bütçe sisteminde de bu üçlü ayırım kullanılmaktadır(Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:12).

Üretim faktörü satın almak için yapılan kamu harcamaları olarak ifade edilebilecek olan cari harcamalarla satın alınan mal ve hizmetler, harcamanın yapıldığı dönemde tüketildiğinden kamu aktiflerinde uzun süre yer almazlar ve getiri sağlamazlar. Bu nedenle cari harcamalarda açık vermek uygun görülmemiştir. Buna karşılık kamu kesimi içinde yapılan yatırım harcamaları hem kamu bünyesinde aktif birikime yol açar hem de uzun dönemde getiri sağlar. Bu niteliklerinden dolayı klasiklerden beri savunula gelmiş bir görüşe göre ileriki dönemlerde getiri sağlayacak bir harcamanın borçla finanse edilmesi sakıncalı görülmemiştir. Çünkü böylece sadece borçlanma yolu ile ileriki döneme anapara ve faiz yükü aktarılmakta aynı zamanda bu yükümlülüklerle karşılık oluşturulabilecek aktif bir birikim ve getiri imkânı sağlanmaktadır. Maliye literatüründe cari harcamalar ile yatırım harcamaları için ayrı bütçeler yapılması ve bunların finansman yöntemlerinin de farklı olması görüşü vardır. Yatırım kalemlerinde oluşacak açık yatırımların ekonomide kapasite ve verimlilik artırıcı nitelikleri nedeniyle ileriki dönemlerde toplumsal tasarrufların arttırılma ihtimalini yükselteceğinden sakıncalı görülmez. Buna karşılık cari harcama kalemlerinde oluşacak açığın borçla finansman durumunda borcun ifası için ileriki dönemlerde gerekli tasarrufun kaynağına kuşku ile bakılmaktadır(Blejer ve Cheasty, 1993:58).

Cari Bütçe tanımında yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri hesaba katılmaz. 1960'larda maliye politikalarında çok geçerli olan bir görüşe göre devletin sosyal olarak karlı yatırımlarını borçlanma ile finanse etmesi mubahtır ve devlet maliyesinin gerçek durumunu cari bütçenin denkliği gösterir. Günümüzde de birçok gelişmekte olan ülkede uygulanmakta olan yapısal istikrar programı içerisinde bir taraftan hükümetlere verilen ucuz yatırım kredileri ile finanse edilen yatırım harcamaları, diğer taraftan bir defaya

mahsus olan özelleştirme gelirleri geleneksel bütçe dengesini bozmaktadır(Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 37).

Yatırım harcamaları gelecekte reel getirileri olan harcamalardır (ya da böyle olması gerekir). Dolayısıyla borçlanma ile finanse edilmeleri durumunda, reel borç faizleri reel getiriden düşük ya da eşit olduğu koşulda, bu tür harcamaların kendi kendilerini finanse etmesi beklenir. Ancak, cari bütçenin de açık vermesi kamu maliyesi için ciddi bir sorun olarak görülmelidir.

Yatırımlardan ayrı olarak yapılacak bir cari bütçe tanımlaması Türkiye için dikkat çekici sonuçlar vermektedir. Bu tanımlamada cari gelirler, vergiler +vergi dışı gelirler + sosyal fonlar (artı veya eksi değerli olmasına göre gelir veya gider sayılabilir) olarak, cari harcamalar ise cari giderler + cari transferler olarak gösterilmiştir(Önder ve Kirmanoğlu, 1994 : 37).

1.1.1.1.5. Nakit Esasına Göre Açık - Tahakkuk Esasına Göre Açık

Nakit açığı, nakit olarak yapılan tüm bütçe ödemeleri ile yine nakit olarak elde edilen tüm bütçe gelirleri arasındaki farkı ifade eden bir açık kavramıdır. Tahakkuk açık ise devletin bütçe politikası doğrultusunda planlamış olduğu toplam kaynak kullanımı ile ilgili bir açık kavramıdır. İki açık değeri arasındaki fark, devletin harcama taahhütlerini zamanında yerine getirememesiyle ödemelerin gecikmesi ve birikmesi şeklinde ortaya çıkar. Bu durum, borçların sürdürülemezliği sınırına gelmekle ilgili bir olaydır. Örneğin devletin borçlarının tamamını ödeyeceği varsayımıyla gerçekleşen faiz ödemeleri nakit açıkta gösterilir; buna karşılık faiz yükümlülükleri ise tahakkuk açıkta gösterilir. Devletin borçlarının tamamını ödemesinin mümkün olmadığı durumda ise tahakkuk açığı kavramının kullanılması önem taşır. Böyle bir durumda devletin sözleşmeli borçları ile bütçe taahhütleri arasındaki farklar daha net olarak tanımlanabilir(Berksoy, 1993:146).

Kamu birimlerinde ödeme ve harcama konularında tahakkuk ve nakit esasları söz konusu olmaktadır. Tahakkuk esasına göre denk olabilen bir bütçe nakit esasına göre açık verebilir. Daha çok pratik alanda görülen nakit açığı bütçe dengesine, tahakkuk etmiş fakat gerçekleşmemiş gelir ve harcamaların “net emanet ve avans” olarak ilave edilmesi ile dikkate alınmış olur(Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:15).

Bütçe emaneti mali yılsonuna kadar “verile emri” ne bağlanmış ancak henüz alacaklıya ödenmemiş tutarları ifade eder. Dolayısıyla bütçe dengesinde harcamalar arasında görünen bu tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşürler. Emanet hesapları şişkin olduğu sürece nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark olur. Tabi olarak bu fark geçici bir farktır. Emanete alınan paralar ödendiği zaman bir borç ödeme etkisi yaparak bu farkı ortadan kaldırır(Berksoy, 1993:148).

Avanslar ise üçüncü kişilere yapılan taahhüt işlemlerinde iş bedelinin belli bir kısmının peşin olarak önceden ödenmesidir. Bu niteliği ile avanslar nakit dengesini bozucu bir işlev görürler ve aslında bütçe açığının bir unsuru gibi görülmeleri gerekir(Berksoy, 1993:148).

Uygulamada bir yıllık bir dönem boyunca devlet giderleri için harcanan nakitler ile gerçekleşen nakit gelirlere dayalı olan “nakit açık” kavramı tahakkuk ve nakit durumunu birlikte veren açık kavramından daha az sıklıkta kullanılır. Örneğin, faiz ödemeleri çoğunlukla vadeleri geldiğinde gider olarak kabul edilirken gelirler ancak tahsil edildiklerinde gelir kabul edilir. “Salt Tahakkuk Açık” ise işlemlerin fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini dikkate almaksızın, ilgili mali yıl boyunca hükümetin kullanacağı gerçek net kaynakları kapsamayı amaçlar(Blejer ve Cheasty, 1993:64).

1.1.1.1.6. Yurtiçi Açık

Yurtiçi açık, geleneksel açık olarak ifade edilen açık tanımının sadece yurtiçi ekonomi içinde yer alan işlemlerden doğan bölümlerini kapsar ve ödemeler dengesini doğrudan etkileyen işlemleri ihmal eder. Söz konusu açık kavramı devletin yurtiçi ekonomi üzerindeki direkt etkilerini belirlemeye yönelik olarak kullanılan bir açık kavramıdır. Örneğin, dış yardım ya da ihraç gelirleri ile finanse edilen yurtiçi harcamalar bir yurtiçi açığa neden olmakta ve toplam talebi bu harcamaların yurtiçi vergilerle karşılanması durumunda olacağından daha fazla arttırmaktadır. Aynı iç ve dış açık hesaplamaları, özellikle hükümetin ithalat hacmi ve dış borç ödeme yükümlülüklerine bağlı olarak yapılan bir devalüasyon sonuçlarının değerlendirilmesi durumunda önemlidir(Blejer ve Cheasty, 1993:58).

1.1.1.1.7. Konsolide Bütçe Açığı

Konsolide bütçe genel ve katma bütçelerin birleştirilmesi sonucu oluşan kamu kesiminin gelecek bir yıllık döneme ait kaynak-harcama dengesini gösteren mali bir dokümandır (Evgin, 1995:211). Bütçede birlik prensibinin gereği olarak devletin bütün gelir ve giderlerinin bir arada görülmesi amacıyla konsolide bütçe uygulamasına geçilmiştir. “Konsolide” kelimesi de “bir araya getirilmiş” anlamını taşımaktadır. Konsolide bütçe ile milli ekonomide kamu kesiminin yerinin topluca ve kesin olarak görülmesi amaçlanmaktadır(Erginay, 1992: 185).

Konsolide bütçenin yukarıda verilen tanımının dışında daha geniş anlamda tanımlanması da mümkündür. Bu tanıma göre genel ve katma bütçelere yerel yönetim bütçeleri ile özerk bütçeleri (KİT'lerin bütçeleri) katmak gerekir. Ancak genelde konsolide bütçe tanımı yukarıda bahsedilen dar anlamı ile kullanılmaktadır(Erginay, 1992: 185).

Konsolide bütçe gelirleri ve harcamaları beraberce konsolide bütçe dengesini meydana getirir. Gelirlerin harcamaları aşması durumunda konsolide bütçe fazlası gelirlerin harcamalardan düşük kalması durumunda da konsolide bütçe açığı ortaya çıkmış olur.

1.1.1.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Kamu kesimi borçlanma gereği kamu kesiminin iç dengesini gösteren başlıca kavramdır (Özdemir,1996:5). Başka bir deyişle kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı meydana gelir. Kamu kesimi finansman açığının standart tanımı olarak da ifade edilebilen KKBG kavramı toplam kamu gelirleriyle giderleri arasındaki borçlardaki değişmeler hariç oluşan farktır(Blejer ve Cheasty, 1993:115).

Kamu kesimi borçlanma gereği denildiğinde konsolide bütçe, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar ve yerel yönetimler gibi kamu kesiminin tüm ajanlarının finansal açıklarının toplamı kastedilir(Aydemir, 1995:37).

Aslında kamu açıkları ile KKBG kavramları büyüklük olarak aynı şeyi ifade ederler. Ancak kamu açıkları kavramı beraberinde bir finansman zorunluluğunu

çağrıştırdığından ve bunun da yerine getirilmesi gerektiğinden ortaya KKBG kavramı çıkmaktadır.

KKBG'nin büyüklüğü tek başına fazla bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü göreceli bir büyüklüğü belirtmektedir ve tek başına bir karşılaştırma imkanı vermemektedir. Bu yüzden başka büyüklüklerle birlikte kullanılması gerekir. Örneğin, KKBG'nin GSMH içindeki oranının, KKBG'nin bileşenlerinin ne olduğunun ve ayrıca bu bileşenlerin tek tek büyüklüklerinin de bilinmesi gerekir. Ancak o zaman KKBG bir karşılaştırma imkânı verecektir. Genelde de uluslararası literatürde KKBG (bu kavramın İngilizcedeki karşılığı: PSBR) dendiğinde toplam kamu açıklarının GSMH'ye oranı kastedilmektedir.

1.1.2. Kamu Borçlanması ve Önemi

Kamu borcu en basit tanımıyla, “devletin gelirleri giderlerini karşılamadığı zaman özel ekonominin çeşitli birimlerinden ya da dış alemden kredi alması” yoludur.

Kamu borcunu, borç yönetimi açısından da tanımlamak mümkündür. Buna göre kamu borçlanması devletin, belirlenen bir takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve/veya anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüğüdür. Kamu borçlanması hükümetin kişiler, birlikler, kurumlar ve diğer idarelerden borçlanmasından doğar. Borçlanma, borç verenlerin fonları hükümete transfer ettikleri ve hükümetin, sırasıyla, borçlanmanın ortaya çıkmasından sonraki dönemler boyunca hükümet gelirleri üzerindeki hakları temsil eden tayin edilmiş araçları borç verenlere transfer ettiği iki taraflı bir değişim sürecidir. Basitçe bilanço terimleri ile kamu borçlanması kamu hesabında bir borç kalemi ve borçlanma araçlarının sahiplerinin birleşik hesaplarında bir alacak kalemidir.

Kamu borçlarının sınıflandırması konusunda ise literatürde başlıca iki tür ayırım vardır: Birincisi, kamu borcunun piyasa değeri ve itibari değer tanımlarına göre ayrımı, ikincisi ise, gayri safi borç ve net borç tanımlarına göre ayrımıdır.

1.1.2.1. Kamu Borcuna İlişkin Tanımlar

Kamu borçlarına ilişkin çeşitli tamınlar bulunmaktadır. Bunlar ayrıntılı olarak aşağıda açıklanmıştır.

1.1.2.1.1. Piyasa Değeri ve İtibari Değer

Devletin borçlanma rakamları çoğu zaman borç senetlerinin üzerinde yazılı olan değeri gösterir. Eğer borçlanma çok kısa dönemliyse veya faiz hadlerinde bir değişme yoksa itibari değer ile piyasa değeri birbirine eşit olur. Ancak faiz hadleri yükseldiği durumda, borç senetlerinin piyasa değeri düşer. Bu ilişkiyi bulmak için itibari değer–piyasa fiyatı endeksinin bulunması gerekir. Türkiye’de böyle bir endeks hesaplanmamıştır(Önder ve Kirmanoğlu, 1994 : 41).

1.1.2.1.2. Gayri Safi Borç- Net Borç

Devletin gerçek borç yükümlülüğünü görebilmek için devletin net değer ve net borç hesaplarını ele almak gerekmektedir. Net değer, devletin toplam varlıkları ile toplam yükümlülükleri arasındaki farktır.

Toplam Varlıklar : 1. Fiziki(Bina + Makine + Envanter + Arazi)
2. Mali Varlıklar (Hazine + Kamu Bankaları ve MB varlıkları)

Toplam Yükümlülükler : 1. Gayri Safi Kamu Borcu (GSKB)
2. Kamu Bankalarının Yükümlülükleri
3. MB Yükümlülükleri

Toplam Varlıklar - Toplam Yükümlülükler = Net Değer

Toplam Yükümlülükler – Mali Varlıklar = Net Borç

Diğer bir ifadeyle: GSKB + Diğer Yükümlülükler – Toplam Mali Varlıklar = Net Borç

Yukarıdaki tanımlara göre devletin en geniş kapsamlı bilançosu “net değer” tanımı ile ortaya konulabilir. Net değer tanımına sabit sermaye stoku, kamu teşebbüsleri ile doğal kaynaklar gibi devletin tüm fiziki varlıklarının ve özel kesime verilen borçlar gibi tüm mali varlıkların girmesi kamu kesiminin büyüklüğünün daha doğru ölçülmesini sağlar. Bu tanım, bazı iktisatçılar tarafından, varlıklar arasına gelecekteki vergi gelirlerinin ve sosyal sigorta primlerinin net hâlihazır değeri ve toplam yükümlülükler arasına gelecekteki harcamaların net hâlihazır değeri de ilave edilerek daha da genişletilmiştir. Ancak bu şekliyle pratikte kullanılamaz(Önder ve Kirmanoğlu, 1994:41).

“Net değer” kavramı iki nedenden dolayı Türkiye için oldukça önemlidir. Birincisi KİT’lerin satışı ile bu tanıma göre, elde edilen gelir karşılığında varlıklarda azalma olacağı için net bir değer kazanılmaz. İkincisi ise, devlet borçlanması daha sağlıklı olarak ölçülmesini sağlayacağı için kullanılmalıdır. Devlet bir yandan özel kesimden borç alırken, diğer yandan bu kesime ciddi miktarda borç (Merkez bankası kredileri ile) vermektedir. Bu nedenle, devletin net borçluluk durumunun görülmesi için bu tanım (veya benzeri başka tanımlar) yol gösterici olmaktadır(Önder ve Kirmanoğlu, 1994:42).

1.1.2.2. Kamu ve Özel Borç Ayırımı

Kamu borcunu ve özel borcu tamamen birbirinden ayırt etmek ya da aynı olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Her iki borç türünde ortak olan nitelikler bulunmaktadır. İhtiyaçların giderilmesi, borç olarak alınan değer belli bir zaman sonra ödenmesi, borç alan ve veren arasındaki güven duygusu iki borç türü için de ortaktır(Erdem, 1996:8).

Kamu borçlarında borcun ödenmemesi halinde alacaklının herhangi bir mercie başvurmasından bir sonuç çıkmaz. Çünkü borcun ödenmesi için müracaat edilen makam borçlu olan devlet veya kamu kuruluşudur. Borcun ödenmesinde verilen garantide, özel ekonomi sahasında borç için verilen garantiden farklıdır. Günümüzde dış borçlarda da garanti aranmamaktadır. İç ve dış borç, maddi garantilerin yeterli olmasına bağlı olmadan, devletin devamlılığı ve siyasi güven ile mümkün olmaktadır(Tanrıkulu, 1983:7).

Devlet(kamu) borçlanması şekil ve nitelik itibarıyla özel borçlanma ile birbirinden ayıran noktalar vardır. Devletin borçlanmasının özel borçlanmalardan ayrıldığı başlıca noktalar şöyle sıralanabilir(İnce, 1976:3-4) ;

- Devlet borçlanmaları kamusal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla yapılır. Borçlu taraf devlet veya bir diğer kamu kuruluşudur. Maliyet ve karlılık gibi amaçlar göz önüne alınmaz. Temel amaç topluma hizmettir ve toplumun ihtiyaçlarını gidererek toplumsal refaha bir katkıda bulunmaktır. Özel borçlanmalar ise özel ihtiyaçların giderilmesine yöneliktir. Özel borçlanmalarda kar amacı da güdülebilir.
- Devlet borçlanmaları büyük miktarlarda olur. Özel borçlanmaların miktarı ise sınırlıdır.
- Devlet borçlarının vadesi özel borçların vadesi ile karşılaştırılmayacak derecede uzun olabilir.
- Özel borçlar istisnaları olmak ile birlikte daha çok yurt içinde alınıp verilebilir. Devlet ise özellikle ekonomik kalkınmayı gerçekleştirebilmek amacıyla sermaye birikiminin yeterli olmadığı durumlarda yurt dışı finansman kaynaklarına başvurabilir.
- Devlet borçlarının cebri veya yarı cebri bir biçimde alınabilmesine karşılık özel borçlarda böyle bir durum söz konusu değildir.
- Özel borçlarda borç alan kişiler borcunu belirli bir süre sonunda geri ödemekle yükümlüdür. Aksi takdirde borç veren yasal yollara başvurarak hakkını arayabilir. Devletten alacaklı olanların bu konuda devleti borcunu ödemesi için sıkıştırmaları, devletin iflası için karar almaları veya icra yoluna başvurmaları mümkün değildir.

1.2. KAMU BORÇLANMA NEDENLERİ

Borçlanma, kamu gelirleri içinde olağanüstü gelirler arasında yer almakta iken, günümüzde olağan gelirler arasında sayılmaktadır. Özellikle artan bütçe açıklarını finanse etmek için borçlanma kaçınılmazdır. Devletin borçlanması genellikle borçlanılan miktar kadar kamu harcamalarını karşılamak üzere vergi ve geleneksel

kamu gelirlerinin ertelenmesi demektir. Dolayısıyla, yüksek bütçe açıkları gelecekte düşük harcama veya yüksek vergiler anlamına gelmektedir(Velasco, 2000:107).

Bununla beraber, herhangi bir kamu harcamasının vergi ve diğer normal kamu gelirleriyle değil de borçlanma yoluyla finanse edilmesinin çeşitli nedenleri vardır. Borçlanmanın nedenleri, ülkelerin gelişmişlik seviyelerine ve içinde bulundukları şartlara göre değişmektedir. Bu nedenle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin borçlanma nedenleri ile gelişmiş ülkelerin borçlanma nedenleri arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu ayırım dikkate alındığında az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin borçlanma nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Alt yapı ve büyük ölçekli yatırımlar için gerekli olan sermaye birikiminin yetersiz oluşu,
- Teknolojik bilgi birikimine sahip olmamak,
- Askeri harcamaların fazla olması,
- Yeterli hammadde ve ara mallarına sahip olmamak,
- Ödemeler bilançosu açıkları,
- Üretimin dışa bağımlı olması.

Buna karşılık gelişmiş ülkelerin borçlanma nedenleri şöyle sınıflandırılabilir:

- Geçici bütçe açıklarının kapatılması,
- Olağanüstü giderlerin karşılanması,
- Büyük projelerin finansman ihtiyacının karşılanması.

Her ülkede borçların miktarı ve nedenleri farklıdır. Genel olarak, devletin borçlanma nedenleri aşağıda incelenmiştir.

1.2.1. Geçici Bütçe Açıkları İçin Borçlanma

Mali yılsonunda bütçe denk kapanmış olsa bile, yıl içerisinde gelir-gider dağılımı dengesiz olabilir. Bu dengesizlik zamana bağlı olabileceği gibi yere bağlı olarak da ortaya çıkabilir. Bütçenin gelirleriyle giderlerinin zaman akımı içinde farklı

bir gelişme göstermesi bu ihtiyaçların doğuşunun temel nedeni olmaktadır. Devletin gelirleri, özellikle vergiler, yılın belli tarihlerinde toplanmaktadır.

Bu nedenle devlet zaman açısından ortaya çıkan bu dengesizliği gidermek amacıyla kısa vadeli borçlanmaya başvurabilir. Genellikle hazine tarafından gerçekleştirilen bu işleme zaman bakımından hazine işlemleri denir. Benzer şekilde bütçe harcamaları belli bölgelerde yoğunlaşabilir. Bir bölgeden elde edilen gelir, o bölgenin giderlerini karşılamaya yetmeyebilir veya fazla gelebilir. Bu durumda gelirin fazla olduğu yerden gelirin yetersiz olduğu bölgeye nakli gerekir. Bankalar vasıtasıyla yapılan bu işleme yer bakımından hazine işlemi denir. Geçici bütçe açıkları, Hazine işlemleri ve kısa vadeli borçlanmalar ile kapatılır. Hazine işlemleri amacıyla borçlanma, para arzında çok yüksek düzeylerde bir artışa yol açmadığı, gelir dağılımını bozucu etkisi olmadığı için ve özellikle bir sonraki yıla bırakılmadığı sürece, kabul edilebilecek bir durumdur(Çelen, 1999:36).

1.2.2. Ekonomik Bütçe Açıkları İçin Borçlanma

Geçici bütçe açıkları, yılsonunda denkleştirilerek kapatıldığı için gerçek anlamda bütçe açığı değildir. Bu nedenle, önemli olan yılsonundaki bütçenin gelir-gider dengesizliğine bağlı olarak ortaya çıkan açıktır. Ekonomik bütçe açıkları, genellikle hükümetlerin takip ettikleri politikanın bir sonucudur. Hükümetlerin bu açıkları borçlanarak kapatmasındaki temel hedef, borçlanma ile gerçekleştirilen kamu yatırımlarının ileride verimli hale gelerek kendini amorti etmesidir(Saatçi, 2007:63).

1.2.3. Olağanüstü Giderler İçin Borçlanma

Bütçe sisteminde, devletin gelir ve gider rakamları gelecek yıl için tespit edilir. Yıl içinde meydana gelecek doğal afetler, savaş, ekonomik kriz gibi olağanüstü durumlarda devletin bütçe ile belirlediği harcama rakamlarının üzerinde harcama yapması gerekebilir. Bütçede öngörülmeyen bu harcamalar, genellikle borçlanmayla finanse edilir(Saatçi, 2007:64).

1.2.4. Kamu Yatırımları ve Kalkınmanın Finansmanı İçin Borçlanma

Devletin iktisadi hedeflerinden bir tanesi de iktisadi kalkınmanın sağlanmasıdır. Gelişmekte olan ülkeler açısından, kalkınmanın finansmanı ayrı bir önem taşır. Bu ülkelerde yatırımların finansmanı için birikimler yetersiz kalır ve bu birikim açığının kapatılabilmesi için borçlanmaya ve dış yardımlara gereksinim duyulur. Bu şekilde daha fazla yatırım olanağı sağlanmaya çalışılarak daha hızlı şekilde kalkınma gerçekleştirilmek istenir(Tural, 1996:15). Bu amaç doğrultusunda devletin büyük bayındırlık hizmetleri sunması gerekmektedir. Bu hizmetler, büyük harcamalar gerektiren, sonuçlanması bir yıldan fazla zaman alan, devlete kısa vadede gelir getirmeyen ve sadece vergi gibi gelirlerle finansmanın sağlanması zor olan yatırımlardır. Bu nedenle, bu hizmetlerin finansmanı borçlanma ile ve daha ziyade dış borçlanma ile sağlanmaktadır.

1.2.5. Para ve Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma

Maliye politikası, kamu harcamaları ve kamu gelirleri gibi kamu sektörünün mali değişkenlerinin miktar ve bileşiminde iktisat politikası amaçlarını gerçekleştirmek için yapılan düzenlemeler şeklinde tanımlanabilir(Ulusoy, 2004:38). Kamu harcamalarının finansmanında en önemli kamu geliri vergilerdir. Bununla beraber, son yıllarda borçlanma, ulaştığı miktar ve ekonomik değişkenler üzerindeki etkisi nedeniyle önemli kamu gelirlerinden bir tanesi olmuştur. Borçlanmaya ya mali amaçla ya da ekonomik amaçla yani enflasyon ve deflasyonun önlenmesi, gelir dağılımını düzenlenmesi, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması gibi iktisat politikası amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla başvurulabilir.

1.2.6. Eski Borçların Ödenmesi İçin Borçlanma

Devletin daha önceki yıllarda borçlanırken çıkardığı yüksek faizli tahviller sonucunda, artan borç faizleri bütçelerinde ağır bir yük oluşturduğundan, devletin hem kamu hizmetlerinin finansmanını sağlayabilmesi hem de vadesi gelen borç anapara ve faizlerini ödeyebilmesi amacıyla tekrar borçlanması gerekmektedir. Mevcut borçların ödenmesi ancak yeni gerçekleştirilecek borçlar ile sürdürülebilir hale gelmektedir.

Böylece, her ödeme dönemi geldiğinde, mevcut borçların ana para ödemeleri kadar borçlanılarak bu ödemeler yapılabilmektedir. Bu durum faiz yükü ve borç stokunun daha da genişleyerek artmasını da beraberinde getirmektedir(Meriç, 2003:14).

1.3. KAMU BORÇ YÖNETİMİ

1.3.1. Borç Yönetimi Kavramı

Borç yönetimi, devlet borçlarının en etkin şekilde yönetilmesi için uygun bir strateji geliştirilmesi ve bu stratejinin uygulanması sürecidir. En basit tanımı ile etkin borç yönetimi, düşük maliyet ve en az risk ile piyasalardan kamunun ihtiyacını karşılayacak fonların temin edilmesidir(Ateş, 2002:4). Diğer bir tanıma göre ise borç yönetimi, çeşitli ekonomik sorunların çözümü, enflasyon ve benzeri nedenlerden dolayı ortaya çıkan istikrarsızlığın giderilmesi amacıyla devlet borçlarının miktar ve bileşiminde değişiklik yapılmasını ifade etmektedir(Pehlivan, 2004:200).

Ülkemizde borç yönetimi konusunda özellikle HM'nin kurulması ile birlikte önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerden biri de Maliye Bakanlığı'nın yetkisinde olan devlet borçlanmasının, genel bütçe dışına çıkarılarak ayrı bir düzenleme ile tamamen HM'nin yetkisine bırakılmasıdır. HM, kamunun finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla alınan borçların geri ödenmesi sürecinde devletin sıkıntıya düşmesini önlemek için gerekli kararları ve önlemleri almakla yükümlüdür. Ayrıca Hazine, Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) ihraç miktarları, vadeleri, türleri, satış teknikleri gibi hususları belirleyerek, en uygun araçların en uygun yöntemle satışına karar vermek durumundadır. HM'nin kurulması ve borç yönetimiyle görevlendirilmesi ile borç yönetimi daha planlı ve programlı şekilde yürütülmeye başlanmıştır.

Bu açıklamalar ışığında borç yönetimi tanımı genişletilerek, hazinenin, devletin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla mümkün olduğunca düşük faiz ve dolayısıyla düşük maliyetle çeşitli iktisadi enstrümanları kullanarak piyasadan borç temin etmesi ve bu borçların vadeleri dolduğunda, faiz ve anapara ödemelerinin aksatılmadan gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri alması ve uygulaması olarak ifade edilebilir.

Uygulamada iç borç yönetiminin başarısı, kullanılan borçlanma senetlerinin türleri, borçlanma araçları ve bu borçlanma senetlerinin satış yöntemleri ile yakından

ilgilidir. Bundan dolayı iç borçlanma yönetiminde başarı hedefleniyor ise borçlanmada kullanılacak senetlerin seçimine, satış yöntemlerine ve özellikle borçlanma araçlarına özel önem göstermek gerekecektir.

Borçları düzenler ve idare ederken çok çeşitli araçlar kullanmak mümkün olmaktadır. Para politikası da bu araçların en önemlilerinden birisidir. Borç yönetimi sayesinde, para politikası ve para politikası araçları kullanılarak borçlanma en az maliyetlerle gerçekleştirilmeye ve talepte meydana gelen olumsuz gelişmeler kontrol edilmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte para politikası, sadece toplam talepteki artış ya da azalışların neden olacağı olumsuz ekonomik etkileri ortadan kaldırmakla yetinmemeli aynı zamanda ürün ve iş gücü piyasalarını etkileyecek her türlü olumsuzluğu da gidermelidir. Bu nedenle borç yönetiminden sorumlu olan birimlerin arasındaki iletişimin başarısı ve bu birimlerin koordineli çalışmaları, enflasyon ve kronik kamu açıkları ile mücadele de uygun mali ve parasal politikaların uygulanması açısından çok büyük önem taşımaktadır. Ancak para politikası ve borç yönetiminden sorumlu olan birimlerin değişik hedefleri ve öncelikleri olabileceğinden koordinasyon sorununun çözümü beklendiği kadar kolay olmamaktadır(Emil ve Gelberi, 1996:51). Her ne kadar bu kurumların hedefleri farklı yönlerde olsa da ulaşılmak istenen temel hedef, başarılı bir borç yönetiminin gerçekleştirilmesidir.

1.3.2. Borç Yönetiminin Amaçları

Kamuoyunun güvenini kazanmış iyi bir borç yönetimi, ülkenin içinde bulunduğu yüksek reel faiz ve kısa vade sarmalından kurtulmasını sağlayabilecek önemli anahtarlardan birisidir(DPT, 2001:123). Borç yönetiminin, devletin borç ihtiyacını karşılamak, devletin mali piyasaya girişini devamlı kılarak piyasalardan kesintisiz olarak borçlanabilmesini sağlamak, kamunun borçlanma işlemlerinin piyasalar üzerindeki istenmeyen etkilerini minimize etmek, devlet borçlanma araçlarının çeşitlenmesini sağlamak ve dengeli bir vade yapısının oluşturmak gibi çok önemli amaçları vardır(Dedeoğlu, 1995:27). Bu amaçlar detaylı olarak aşağıda açıklanmıştır;

1.3.2.1. Devletin Borç İhtiyacının Karşılanması

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı durumlarda devlet, borçlanmaya başvurabilmektedir. Ancak borçlanmanın da belirli bir düzen ve planlılık içinde gerçekleştirilmesi zorunludur. Devletin borç yönetimi ile ulaşmak istediği temel amaç, kamunun borç ihtiyacını karşılamaktır. İyi bir borç yönetimi, ülke koşullarına ve piyasa şartlarına göre bütçe açığının kapatılmasında kullanılabilecek alternatif uygulamalardan en etkin olanını seçmeyi ve sağlıklı bir şekilde uygulamayı gerektirir(DPT, 2001:123). Devletin borçlanma ihtiyaçlarının içeriği ülkeden ülkeye farklı olabileceği gibi, ülkenin zaman içinde geçirdiği değişime göre de farklılaşabilmektedir. Fakat her durumda devlet borç yönetimi, kamunun finansman ihtiyacını karşılamak olan temel görevini yerine getirmek durumundadır.

1.3.2.2. Devletin Mali Piyasaya Girişinin Devamlı Kılınması

Borç yönetiminin amaçlarından bir diğeri de tasarruf sahiplerinin, devlet borçlanma senetlerine olan taleplerinde devamlılığı sağlamak ve bu sayede devletin mali piyasalara girişini devamlı hale getirmektir. Bu amaçlara ulaşmak için devletin finansal piyasalarda kaliteli ve güvenilir bir müşteri olarak kabul edilmesi gereklidir. Bu nedenle başarılı bir borç yönetiminin gerçekleştirilebilmesi için devletin borçlanma senetlerini alıcı konumundaki bütün müşterilerin ellerinde devlet kâğıdı tutma isteğinin uyandırılması gereklidir(DPT, 2001:123). Devlet borçlanma ve borç yönetimi sayesinde mali piyasalara etki edebilmekte ve mali piyasaların işleyişini değiştirebilmektedir. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken en önemli husus devlet borçlanma kâğıtlarının talep edilmesini sağlamaktır. Bunun için devlete duyulan güvenin güçlendirilmesi ve devletin sağlamış olduğu getirinin diğer finansman araçlarının sağlamış olduğu getiri ile yarışabilir nitelikte olması gerekliliğidir.

1.3.2.3. Kamu Borçlarının Piyasalar Üzerindeki İstenmeyen Etkilerinin Minimize Edilmesi

Devlet, etkin bir borç yönetimi sayesinde, borçlanmanın maliyetlerini azaltmaya çalışmaktadır. Günün ekonomik şartlarına göre bir borç yönetimi politikası

geliştirilebilir. Ekonomik koşulların iyi yönde gelişmesi durumunda, devlet daha düşük faizle borç bulabilecektir. Ancak tersi durumlarda devlet için söz konusu olabilir.

Borçlanmanın maliyetinin düşürülmesinde dikkat edilmesi gereken unsurlar şunlardır(DPT, 2001:123);

- Her borçlanma sırasında piyasa koşulları çerçevesinde en iyi şartlarda borçlanmaya çalışılmalıdır.
- Faiz ödemelerinin bütçe ödemeleri içindeki payının arttığı ülkelerde maliyet unsuru çok önemli hale gelmiştir. Bu ülkelerde maliyetin yanında borçlanma türleri ve araçları da ciddi bir çeşitlenme göstermelidir.
- Devletin, borçlanma senetlerinin satışı sırasında daha geniş bir alıcı kesimine ulaşılması için aracılar ödeneceği komisyonlar maliyetin minimize edilmesi sırasında göz önünde bulundurulmalıdır.

Yukarıda da belirtildiği üzere borçlanma maliyetlerinin en önemli kalemini faiz giderleri oluşturmaktadır. O halde faiz giderlerini minimize etmek, devletin borçlanma maliyetlerini önemli ölçüde minimize etmek demektir. Bunun yanında komisyon giderlerinin de önemli bir gider kalemi olduğu unutulmamalıdır. Borç yönetimleri, son yıllarda bankaları ve posta servisini işin içine katmayan satış yöntemleri geliştirerek komisyon ödememeye çalışmaktadırlar.

1.3.2.4. Devlet Borçlanma Araçlarının Çeşitlendirilme

Bu amaç, özellikle sürekli olarak artan borçlanma ihtiyacının varlığı halinde önemlidir. Mevcut finansman araçlarının mali kaynak temininde yeterli olmaması durumunda ilave yeni araçlara ihtiyaç duyulabilir. Bu ilave araçlara ve kaynaklara ihtiyaç duyulmasının temel nedeni ise her aracın farklı ihtiyaçlara cevap vermesinden dolayıdır. Kamu açıklarının, dolayısıyla borçlanma ihtiyacının artarak devam ettiği durumlarda borç yönetiminin iki önemli görevi ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, yeni finansal ürünler ortaya çıkarmak suretiyle borçlanma araçlarının çeşitlenmesini sağlamak, ikincisi ise yeni müşteri potansiyeli yaratmaya çalışmaktır(DPT, 2001:124).

Borçlanma araçlarının çeşitlenmesini sağlamak suretiyle piyasalara alternatif yatırım araçları sağlanabilir, yatırımların cazibesi artırılarak yatırımcıların ilgisi çekilebilir ve bu sayede daha iyi ve verimli piyasa sistemi oluşturulabilir. Aynı zamanda bu gelişmeler müşteri potansiyelini artırma hedefinin de gerçekleşmesini beraberinde getirecektir. Ekonomide meydana gelebilecek ani gelişmeler sonucu ortaya çıkacak olan kamusal finansman ihtiyaçlarının karşılanması için uygun mali araçların varlığı ve bu mali araçların çeşitliliği ayrı bir önem taşımaktadır. Devletlerin farklı özelliklere sahip borçlanma araçlarının olması, borç yönetimi açısından bir takım yararlar sağlar. İlk olarak pazar şartlarının çok ani ve önemli değişiklikler göstermesi durumunda farklı borçlanma araçları kullanılması, borçlanma işlemini kolaylaştırabilecektir. İkinci olarak ise borçlanma maliyetinin minimize edilmesi ve vade uyumsuzluğunun giderilmesi gibi amaçlar farklı borçlanma araçları kullanılarak daha kolay gerçekleştirilebilecektir(DPT, 2001:124). Yukarıda da değinildiği gibi devletin çeşitli borçlanma araçlarına sahip olması sayesinde ani gelişmeler karşısında borçlanma işlemleri aksamadan, kolay bir biçimde gerçekleştirilebilecek, borçlanmanın birden çok alternatifi bulunduğundan borçlanma maliyetleri ve borçlanma süresindeki dengesizlik problemi en aza indirilebilecektir.

1.3.2.5. Dengeli Bir Vade Yapısının Oluşturulması

Devlet borçlarının dengeli bir vade yapısına ulaşması, günümüzde borç yönetiminin önde gelen unsurlarından biri haline gelmiştir. Büyük ödemelerin belirli günlere yığılması, buna karşılık yeni borçlanmaların da ödemelerden farklı tarihlerde yoğunlaşması, borçlanmanın vade yapısını dengesiz kılmaktadır. Bu nedenle, iyi bir borç yönetiminde, borçlanmanın vade yapısının bu sakıncayı ortadan kaldıracak şekilde ayarlanması gerekmektedir.

Vade farklılıklarının giderilmesi, kamu borç stokunun idare edilmesinde önemli bir unsurdur. Aynı tarihlere gelen toplu ödemeler veya yakın tarihlerde gerçekleşen toplu kamu gelirler hazinenin nakit dengesini bozacağından iyi bir borç yönetiminin vade ile ilgili değişkenleri iyi kontrol etmesi ve kamu gelirleri ile harcamalarını zaman itibarıyla dengeli bir biçimde düzenlemesi gereklidir. Borç yönetimi planlanırken, uzun

vadeli borçlanma yanında, vadesi gelmiş borçların yeni ihalelerle karşılanması gereği de göz önünde bulundurulmalıdır(DPT, 2001:124).

Özet olarak devlet, dönemler arasında gelir ve harcamalarındaki artış ve azalışlar karşısında finansman ihtiyacı duymakta ve bu ihtiyacı karşılamak için borçlanmaktadır. Elde ettiği bu kaynağı ise kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için kullanması gereklidir. Devletler, bir borçlanma gerçekleştireceği zaman mümkün olduğunca vadesi uzun ve faizi düşük borçlanmaları tercih etmesi gereklidir. Ancak bu tipte bir borçlanma gerçekleştirebilmek için güven ortamının sağlanmış ve ekonominin düzenli olarak işliyor olması gereklidir. Devlet, yukarıda değinmiş olduğumuz amaçları gerçekleştirerek etkin bir borç yönetimi politikasına ulaşmayı ve bu sayede açıkların kapatılarak ekonomik dengenin sağlanmasını hedeflemektedir.

1.3.3. Borç Yönetimi Çeşitleri

Borç yönetimini, olağan ve olağanüstü borç yönetimi olmak üzere iki grupta incelenebilir.

1.3.3.1. Olağan Borç Yönetimi

Devlet borçlanmasının başarılı olabilmesi için borçlanmanın başlangıcından ödenmesine kadar geçen aşamalarda çeşitli unsurlara dikkat edilmesi gereklidir. Devlet, borç yönetimini gerçekleştirirken, devlete en az maliyeti yükleyecek ve en az sıkıntıya sokacak borçlanma politikalarına yönelmeli ve ekonomik dengeyi sağlamaya çalışmalıdır. Devlet yöneticileri, borç yönetimi sayesinde borcun miktarında ya da borcun bileşiminde değişikliklere giderek devletin en az maliyet ile finansal sıkıntıdan kurtulmasını hedeflemektedir. O halde olağan borç yönetiminin en önemli iki unsurundan birisi borcun miktarındaki değişiklikler iken bir diğeri borcun bünyesindeki ya da diğeri bir ifade ile borcun bileşimindeki değişikliklerdir(İnce, 2001:330).

1.3.3.1.1. Borcun Miktarındaki Değişimler

Borçların miktarı, borçların ağırlığının ilk belirtisi sayılır. Genellikle ülkelerde bir yandan ağır borçlardan yakınılır ve endişe edilirken diğer taraftan borç miktarının yükselmesini önlemek mümkün olmamaktadır(İnce, 2001:331). Borç miktarında borç ödemesi veya yeniden borçlanması gibi nedenlerle meydana gelecek dalgalanmaların ekonomik işleyiş üzerinde çeşitli etkileri olabilir. Özellikle borç miktarındaki artışın ülke ekonomisi üzerinde bir takım etkiler ortaya çıkaracağını söylemek mümkündür. Devletler zaman içinde borçlanmayı da bir iktisat politikası aracı olarak kullanmayı düşünmüş ve başarmışlardır. Ancak bu noktada iktisatçılar arasında iki ayrı görüş ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerden ilki, devlet borçlanmasının deflasyonist etkileri olacağını savunan görüştür. Diğer görüş ise devlet borçlanmasının enflasyonist etkilerinin olacağını ileri sürmektedir.

Birinci görüşe göre devletin borç miktarını artırması, piyasadaki likiditeyi azaltmakta, halkın tüketime ve yatırımlara harcadığı paranın kısılmasına ve tasarruf edilen bu paralar ile devlet tahvili satın alınmasına neden olmaktadır. Bu uygulama ise ekonomiyi durgunluğa sürükleyen bir süreçtir(Ulusoy, 2004:285-286).

İkinci görüş ise devlet borçlanmasının ekonomi üzerinde daraltıcı değil aksine genişletici, bir diğer ifade ile enflasyonist etkileri olacağı yönündedir. Devletin borç miktarındaki artışın enflasyonist bir etki ortaya çıkaracağına günümüz iktisatçılarından çoğu katılmaktadır. Çünkü devlet, borçlanmadan sağladığı geliri genellikle mal ve hizmet alımında kullanmakta ve bu nedenle enflasyonist bir etki ortaya çıkmaktadır(Açba, 1995:219). Ayrıca devlet borçlanma ile temin ettiği kaynakları dış borç ödemeleri gibi harcamalara kanalize etmeyip kamu hizmetini gerçekleştirmek amacıyla mal ve hizmet satın alımı ya da personel giderleri gibi harcamalar için kullanır ise borçlanmanın daraltıcı etkisinden söz etmek yanlış olacaktır.

1.3.3.1.2. Borcun Bileşimindeki Değişimler

Bir ekonomide borçlar hiçbir zaman homojen olmayacağı için, borcun miktarı ile ilgili her bir değişme borcun bileşimini de etkileyerek değiştirecektir. Borcun bileşimi, borcun alınmasından ödenmesine kadar geçen sürede borcun vadesi, faizi, borcun sahip olduğu çeşitli ayrıcalıklar ve garantiler gibi konuları kapsar. Hükümetlerin

ihraç ettikleri borç senetlerinin süresi, faizi ve ödeme şekli farklı olmaktadır (Ulusoy, 2004:286). Bu farklılıkların ekonomi üzerinde bazı önemli etkileri olmaktadır. Borçların bileşiminde en önemli etkenin süre olduğunu söylenebilir. Bir yandan borçların değişik sürelerle göre çıkarılması, öte yandan bir kısım borçların zamanla sürelerinin kısılması borçların bileşimlerinde değişmelere yol açmaktadır(İnce, 2001:332-333). Zaman zaman sürelerin kısaltılması veya uzatılması halinde de borçların bileşimi değişecektir (Açba, 1995:220).

Kısa süreli borçlanmaların likidite olanağı uzun süreli borçlardan fazla olması nedeniyle enflasyon dönemlerinde uzun süreli borçlanmalar, durgunluk dönemlerinde kısa süreli borçlanmalar ekonomiyi düzeltici yönde önem taşımaktadır(İnce, 2001:333). Devlet borçlarının bileşiminde alacaklıların kişi veya mali kurum olmalarına göre farklı etkiler oluşmaktadır. İhraç edilen senetlerin bankalar tarafından satın alınması halinde, piyasadaki para hacmi genişler. Bireyler tarafından alınması halinde ise farklı etkiler ortaya çıkmaktadır. Yine borç ödendiği sırada da ekonomi üzerinde farklı etkiler ortaya çıkmaktadır(Açba, 1995:220).

1.3.3.2. Olağanüstü Borç Yönetimi

Olağanüstü borç yönetimi, hükümetlerin ekonomik açıdan beklenmeyen durumlar ile karşılaşmaları sonucunda ortaya çıkan bir borç yönetim tarzıdır. Olağanüstü borç yönetimi, konsolidasyon(vade yapısının değiştirilmesi) ve konversiyon(faiz yapısının değiştirilmesi) çalışmalarını kapsamaktadır(Saatçi, 2007:61).

1.3.3.2.1. Konsolidasyon

Devlet, ekonomik açıdan sıkışık olduğu dönemlerde vadesi kısalan borçlarını ödeyememekte ve borç ödemelerinin vadesini uzatarak, kısa vadeli devlet borçlarını orta veya uzun vadeli devlet borçları haline dönüştürmektedir. Bu durum, iç borçlanmada konsolidasyon yapılması anlamına gelmektedir. Konsolidasyon uygulamaları, zaman içerisinde ülkenin uzun süreli iç borçlanma krizi ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır(Hamilton ve Flavin, 1986:813).

Konsolidasyonun birbirine anlamca yakın birkaç tanımı vardır. Konsolidasyon, vadesi gelen veya kısalan bir borcun vadesinin uzatılması, orta ve uzun vadeli bir borca dönüştürülmesidir. Bir başka tanıma göre konsolidasyon, kısa vadeli bir borç senedinin aynı değerde uzun vadeli bir borç senedi ile değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Böylece süresi dolmuş ya da kısalmış devlet tahvilleri daha uzun vadeli tahvillerle değiştirilmektedir. Burada yeni bir borç söz konusu olmamakta eski borç miktarı aynı kalmakta ancak borcun koşulları değişmektedir. Konsolidasyon, kısa vadeli bir borcun uzun vadeli bir borca dönüştürülmesi anlamına gelir(Müftüoğlu, 1998:32). Ancak vadesi yaklaşmış uzun vadeli bir borcun yeniden uzun vadeye bağlanmasına da konsolidasyon denilmektedir. Devlet konsolidasyon yoluyla, süresi gelen borçların ödemesini erteleyerek içinde bulunduğu sıkışık durumdan hiç olmazsa bir süre için kurtulmuş olmaktadır(İnce, 2001:361).

Konsolidasyonun çok çeşitli tanımları yapılmasına karşın temelde birleşilen görüş devletin ödeme gücüne düştüğü durumlarda borçların vadelerinin uzatılması veya süresiz borçlar haline getirilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Konsolidasyona başvurmakla borç miktarında herhangi bir değişiklik olmamakta veya yeni bir borç doğmamaktadır. Sadece borcun ödeme şartlarında değişiklik yapılarak borçların vadesi uzatılmakta, buna karşılık da daha fazla faiz ödenmektedir. Konsolidasyonun alacaklılar ile devlet arasında gönüllü olarak gerçekleştirilmesi devlet için pahalı bir işlemdir. Çünkü konsolidasyon işleminin gönüllü olarak gerçekleştirilmesi durumunda alacaklılar, alacaklarının ertelenmesi karşılığında devletten büyük menfaatler bekleyeceklerdir. Bu ise hazineye yeni bir yük getirmektedir (Türk, 2002:326). Konsolidasyon sayesinde devlet kısa vadeli borcunu uzun vadede ödeme imkân ve kolaylığına kavuşmakta buna karşın alacaklılara daha fazla faiz ödemesi yapmak yükümlülüğü altına girmekte ve bu nedenle borç yükünün artmasına katlanmak zorunda kalmaktadır.

Borç, kamu kurumlarından ve özellikle de Merkez Bankası'ndan sağlanmış ise o zaman konsolidasyonun gerçekleştirilebilmesi için devletin faiz yükünde önemli bir artışa katlanması gerekmez(Müftüoğlu, 1998:33). Genellikle kısa vadeli borç birikimi, hazine ihtiyaçları için Merkez Bankası'ndan alınan avanslardan kaynaklanmakta, bu avanslar geri verilmemekte, belli süreler sonunda konsolidasyona tabi tutulmaktadır(Özer, 1986:155).

Hükümetler, konsolidasyona genellikle iki nedenden dolayı başvurmaktadırlar. Bu nedenlerden ilki, süresi gelen borçların ödenmesinde karşılaşılan mali güçlüklerdir. Devlet süresi dolan uzun süreli borçları ile biriken kısa vadeli borçları ödemekte zorlanır ise konsolidasyona giderek bu güç durumdan kurtulmaya çalışır. Borçların ödenmesi böylece daha ileri bir tarihe bırakılmış olur(Ulusoy, 2004:301). İkinci neden ise büyük miktardaki borç ödemelerinin piyasayı olumsuz yönde etkileyerek önemli dalgalanmalara neden olmasıdır. Piyasaya birden bire büyük bir satın alma gücünün çıkışı, ekonomik dengeyi bozabilir. Bu durumu engellemek için uygulanan para ve maliye politikaları gereği, devlet hiçbir ödeme güçlüğünde olmasa bile, tamamen iktisadi nitelikli amaçlarla konsolidasyona başvurarak borçların ödenmesini bir süre geciktirilebilir.

1.3.3.2.2. Konversiyon

Bir diğer olağanüstü borç yönetim şekli de, borçların konversiyonudur. Borçların konversiyonu, borç yükünü hafifletmek amacıyla devletin sağlayacağı menfaatlerde (faiz) bir indirim yapılması anlamına gelmektedir(Açba, 1995:222).

Konversiyon ile faiz oranı yüksek ve ödeme zamanı yaklaşmış olan DİBS'ler nispeten daha düşük faizli yeni tahvillerle değiştirilir. Burada borcun anapara miktarında ve vadesinde herhangi bir değişiklik yapılmamakta, devletin borç yükünü hafifletmek amacıyla sadece tahvillere uygulanan faiz oranında bir indirime gidilmekte bir diğer ifade ile borçların faiz yükü azaltılmaktadır.

Konversiyon işleminin başarılı olabilmesi için her şeyden önce para ve sermaye piyasasının konversiyona elverişli olması, sermaye arzının sermaye talebinden fazla olup cari faizin düşük bulunması ve aynı zamanda halkın devlet tahvillerine karşı büyük bir ilgi göstermesi gerekir. Ancak böyle bir durumda tasarruf sahipleri ellerindeki yüksek faizli tahvilleri verip, bedellerini alacakları yerde cari faize nazaran daha yüksek bulunan düşük faizli tahvilleri almayı tercih edebilirler(Açba, 1995:222-223). Konversiyon işleminde başarının sağlanabilmesi için gerekli olan bir diğer koşul ise devletin mali koşullarında düzelmenin sağlanmış ya da devletin sıkışık durumdan kurtulmuş olması gerekliliğidir. Bu koşullar gerçekleşmeden girişilecek olan konversiyon işlemi, devleti daha güç durumlara sürükleyebilir(İnce, 2001:376).

Bu noktaya kadar borç, nedenleri ve borç yönetimi üzerinde durulmuştur. Sonraki bölümde borçla ilgili boyutları da içeren AB mali disiplin kriterleri ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ, MALİ KRİTERLER VE ÜYE ÜLKELER İLE
TÜRKİYE’NİN PERFORMANSI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN TARİHSEL SÜRECİ VE MAASTRICHT ANTLAŞMASI

2.1.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi ve Geçirdiği Evreler

II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da bir barış ortamı yaratmak için başlatılan ekonomik birleşme çabaları sonucu 1951'de, Paris Antlaşmasıyla, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu oluşturulmuştur. Ancak kömür ve çelik ürünlerinde ortak bir pazar yaratan sektörel bazlı bu birleşme yetersiz bulunmuştur. 1957'de Roma Antlaşması ve altı ülkenin katılımıyla (Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg ve Fransa) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve yine aynı yıl içerisinde Avrupa Atom Enerji Topluluğu (EURATOM) kurulmuştur. Bu üç topluluk yasal açıdan ayrı, politik açıdan ise tek bir kuruluştur. Üç topluluğun da genel ekonomik hedefi, ekonomik etkinliklerin uyumlu gelişmesi, sürekli ve dengeli ekonomik büyüme, yaşam standardının yükseltilmesi, yüksek bir istihdam düzeyi, ekonomik ve parasal istikrardır. AET'nin amacı, ilk olarak gümrük birliği ve ortak pazar, daha sonra da birçok ulusal politikanın koordinasyonu ve ortak politikalar ile ekonomik birliğe ulaşmaktır(Karluk, 1999:12).

Topluluk önemli ölçüde dinamizm gösterdikçe katılımlar da artmıştır. 1 Ocak 1973'te İngiltere, İrlanda ve Danimarka tam üye olarak kabul edilmiştir. Ardından, Yunanistan'ın üyelik süreci, 1 Ocak 1981 yılında sonuçlanmış ve tam üye olarak kabul edilmiştir. 1980'li yıllardaki genişleme dalgası 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in AT'ye tam üye olmasıyla tamamlanmıştır. Dördüncü genişleme dalgasıyla 1 Ocak 1995 tarihinde Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın AB'ye katılmaları sağlanmış ve üye sayısı 15'e yükselmiştir(Karluk, 1998:89).

1 Mayıs 2004 tarihinde 10 ülkenin (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Estonya, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi) AB'ye resmen katılması ile AB, tarihinin en kapsamlı genişlemesini tamamlamış oldu. Bu genişlemenin bir parçası olarak düşünülecek son genişleme ile Bulgaristan ve Romanya'nın üyelikleri 2007 yılı başında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda altıncı ve son genişleme ile üye ülke sayısı 27' ye yükselmiştir(Özbay, 1997:25).

1963'te Ankara Antlaşması'nı imzalayan Türkiye ise 1987 yılında üyelik başvurusunda bulunmuş, 3 Ekim 2005'te müzakere çerçeve belgesinin kabulü ile resmen müzakere sürecine başlamaya hak kazanmıştır.

2.1.2. Parasal ve Ekonomik Birlik Kavramı

Para Birliği, döviz kurlarında birliğin sağlanmasını, sermaye hareketlerine konan tüm kısıtlamaların kaldırılmasını, üye ülkeler arasında konvertibilitenin gerçekleştirilmesini, konvertibilitenin korunacağı konusunda tam bir güvence sağlanmasını ve ulusal paraların birbirine çevrilmesinde her türlü banka giderlerinin ortadan kaldırılmasını gerektirir. Para Birliğinin gerçekleştirilmesinde döviz kuru birliğinin sağlanmış olması birinci şarttır. Ancak bu tip bir birliğe sözde döviz kuru birliği denir. Gerçek Para Birliği'nde ise ulusal paralar dolaşımdan çekilir ve yerini ortak tek para alır. Para birliği, ortak para yanında tam kapital mobilitesini ve mali piyasaların entegrasyonunu da öngörür. Ayrıca ortak paranın basımı, para politikasını yönlendirilmesi ve ortak para ile yabancı paralar arasındaki döviz kurunun belirlenmesi için merkezi bir otoritenin kurulması gereklidir. Para birliğinin en önemli özelliği, üye ülkelerin para politikasını kendi isteklerine göre düzenleme yetkisini kaybetmeleridir. Para birliğinin sağlıklı biçimde işleyebilmesi için birlik içinde tam konvertibilitenin sağlanmış olması gereklidir. Latince kökenli olan konvertibilite değiştirme veya dönüştürme anlamına gelmektedir. Şöyle ki, bir ülke ulusal parasının döviz piyasasında serbestçe diğer ülke paralarına dönüştürülebilme özelliğidir. Ancak konvertibl paraların ille de uluslararası ödemelerde kullanılması gerekmez çünkü uluslararası ödemeler sınırlı paralar (Dolar, Euro ve Yen gibi) üzerinden yapılır. Konvertibilitenin tam tersi kambiyo denetimidir. Kambiyo denetiminde serbest döviz işlemlerine izin verilmez, döviz alım satımı devletin tekelinde toplanmıştır(Karabacak, 2003:120).

Parasal Birliğe katılacak ülkeler; bağımsız ve ulusal ekonomi politikalarını bir kenara bırakıp, uluslar üstü bir yapıya sahip olan Parasal Birlik tarafından belirlenen ortak ekonomi politikalarını kabul ettikleri takdirde güçlü bir yapıya sahip bir parasal bütünleşmenin varlığından söz edilebilir(Özbay, 1997:25).

Ekonomik Birlik ise iktisadi birleşme hareketlerinin en ileri aşamasıdır. İktisadi birlikte ortak pazarın ötesinde üye ülkeler arasında ekonomik ve mali politikaların da koordinasyonu sağlanmaktadır. Böyle bir aşamaya geçilebilmesi için tek bir para ve bankacılık sistemi, ortak mali politikalar ve tüm birlik çapında ortak ekonomik politikaları belirleyecek ve uygulayacak ülkeler üstü bir kurumun olması gerekmektedir. Bir parasal birlik, birlik üyesi ülkelerin ya ortak bir para birimi kullanmaları ya da

paraları arasında geri dönülmez bir biçimde sabit kurları tespit etmeleri durumudur. Parasal Birlik üye ülkelerin ulusal paraları arasında sabit kur ilişkisi kurulmasını, ulusal para ve maliye politikalarının uyumlaştırılmasını öngörmektedir(Karabacak, 2003:120).

2.1.2.1. Ekonomik ve Parasal Birliğin Tarihçesi

1948 yılında yürürlüğe giren GATT(Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Antlaşması), gümrük vergilerini ve dış ticarete karşılaşılan engelleri ortadan kaldırma ve ekonomik kaynakları daha yararlı biçimde kullanma amaçları AET'yi kuran Roma Antlaşmasına etki etmiştir. Ekonomik Birliğin ilk dayanağı olan Roma Antlaşması'nda(Karluk, 1999:72);

- Üye ülkeler arasında malların dolaşımında gümrük tarifelerinin, miktar kısıtlamalarının ve diğer bütün etkili önlemlerin kaldırılması,
- Üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük ve ticaret politikalarının belirlenmesi,
- Üye ülkeler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını kısıtlayan faktörlerin giderilmesi,
- Tarım sektöründe ortak bir politikanın belirlenmesi,
- Topluluk içinde rekabeti bozucu uygulamalara başvurulmaması,
- Üyelerin ekonomi politikalarının koordinasyonunu ve ödemeler dengesindeki açıkları gidermeyi sağlayan yöntemlerin uygulanması,
- İşçilerin istihdam imkânlarının iyileştirilmesi için bir Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması,
- Topluluğun ekonomik gelişmesini sağlamak için bir Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması,
- Ticareti artırma, ekonomik ve sosyal gelişmeyi sürdürmek amacıyla deniz aşırı ülke ve bölgelerin birleştirilmesi gibi kararlar yer almıştır.

AET'yi kuran Roma Antlaşmasının gözettiği temel amaçlardan biri Gümrük Birliğidir. Bu durum Antlaşmanın 9. maddesinde “Topluluk bir gümrük birliği üzerine tesis edilmiştir” şeklinde ifade edilmektedir. Ancak Roma Antlaşması'nda gümrük

birliğinin de ötesine geçerek, ülkeler arasında malların yanı sıra kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşımını düzenleyen hükümler yer almaktadır.

1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile AKÇT, EURATOM ve AET' nin asli yürütme organları olan Konsey ve Komisyonlar birleştirilerek her üç topluluk için tek bir organ haline getirilmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası ciddi tahribat gören Avrupa ekonomilerinin 1958–1970 döneminde toparlanma çabaları, sanayinin ve şehirlerin yeniden inşa edilmeleri ve artan tüketim malları talebi, Avrupa'da önemli ekonomik büyüme yaratmıştır.

1970'te Werner Raporuyla EPB fikri anlam kazanmaya başlasa da, 1971'de Bretton-Woods sisteminin çöküşü, 1973 ve 1979'daki petrol şokları, Topluluktaki yapısal sorunların varlığını gündeme getirmiş ve yeni ekonomik yaklaşımlara ihtiyaç duyulmuştur. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik durgunlukla birlikte enflasyonun (stagflasyon) ortaya çıkışı, yürütülen Keynesyen politikaların, dönemin problemlerine çözüm getiremediği düşüncesini ortaya çıkarmıştır.

1978 Bremen Zirve toplantısında, 1980'de Birlik sağlanamayacağı, önce işsizlik, enflasyon ve büyüme sorunlarının çözülmesi gerektiğine karar verilmiştir. Bir yıl sonra Genscher ve Colombo Ekonomik Bütünleşmeye ilişkin bir ortak deklarasyon yayınlarak ekonomik gelişmenin yeni bir antlaşma ile biçimlendirilmesi gereğini ortaya koymuşlardır. Gelişmeler ekonomik birliğin beklenen tarihlerde sağlanamamasına, bu da yeni oluşumların hız kazanmasına yol açmıştır.1985'teki Milano Zirvesi'nden sonra yayınlanan sonuç bildirisi Ortak Pazar'ın oluşum konularını içeren “Beyaz Kitap” ın yayınlanmasını sağlamış böylelikle Avrupa Tek Senedi oluşum süreci hızlanmıştır(www.econturk.org)

1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar kapsamlı bir şekilde tadil edilmiş, şu hususlar ön plana çıkartılmıştır(Ertürk, 1991:121):

- Yeni ortak politikaların saptanması, mevcut olanların geliştirilmesi: Bu çerçevede Roma Antlaşması'na, sosyal politika, ekonomik ve sosyal uyum, teknolojik araştırma ve geliştirme, çevre konularında yeni maddeler eklenmiştir,
- Avrupa Parlamentosu ile Konsey arasında işbirliğinin kurumsallaşması,

- Konsey’de hizmetler, sermayenin serbest dolaşımı, ortak ulaşım politikaları gibi konularda alınan kararların nitelikli oy çoğunluğuna dayandırılması kararlaştırılmıştır.

GATT’ın sekizinci dönem görüşmelerinde (1986-Uruguay) ele alınan konular ve varılan kararlar, Tek Senet ve sonrasındaki ekonomik birlik çalışmalarına etkide bulunmuştur. Görüşmenin ana teması dünya mal ticaretinin daha da serbestleştirilmesini sağlamak için önlem alınması biçimindedir. Sonuçta sanayi malları için ortalama % 40 olan tarifeler, % 4,7 ye kadar düşürülebilmıştır.

1988 yılında Komisyonun isteği üzerine hazırlanan Cecchini Raporu ile iç pazarın önemi ortaya konularak ortak bir serbest pazarın yaratılması için yılda ortalama altmış–yüz milyar ECU’lük tasarruf yapılması gerektiği belirtilmiştir. Raporda ortak pazarın sağlayacağı avantajlar şöyle sıralanmaktadır: Ek bir % 4,5’luk büyüme, ekonominin serbestleşmesi ve daha geniş rekabet koşulları ile fiyatlarda % 6,1 oranında düşüş, ulusal ve uluslararası bütçe baskılarının azaltılması ile yeni iş alanlarının oluşmasıyla işsizliğin % 1,5 azalması.

Ortak Pazar bütünleşmesinin tam anlamıyla sağlanamaması AT içerisinde ülkeler arası ticarete özellikle gümrük ve vergi alanlarında önemli maliyet kayıplarına sebep olduğundan fiziksel, mali ve teknik engellerin kaldırılmasına çözümler aranmıştır. Topluluk içerisinde kamu sektörü ağırlığının yüksek seviyede olması ve düzenlemeler konusuna direnç göstermesi entegrasyon önünde engel teşkil etmiştir. Kamu kesimi işletmelerinin diğer ülkelere karşı korumacı yaklaşımları, ticareti kısıtlayıcı engellerin tam olarak kaldırılamayışı nedeniyle oluşan maliyetler Topluluk bütçesine ciddi yük bindirmeye devam etmiştir. Böylece, Topluluk İç Pazarının, ekonomik ve parasal bütünleşme yolunda ilerlerken, bağlayıcı tedbirlerle yola devam etme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İç Pazar Programının kabul edilmesiyle, özellikle döviz kurlarındaki değişiklik ve belirsizliğe bağlı olarak oluşan, alışverişlerdeki nispi olarak yüksek maliyet, Parasal Birlik sağlanmadan, iç pazarın sunduğu potansiyelden tümüyle yararlanılamayacağını ortaya koymuştur. Bu sorunların giderilmesi yönünde karar alma ihtiyacı 1988’deki Hannover Zirvesinde gündeme gelmiş, bu amaçla Delors tarafından hazırlanan rapor 1989’da tamamlanarak Parlamenteoya sunulmuş, 1990’da kabul edilmiştir. Delors Raporu’nda, EPB’nin üç aşamada gerçekleştirileceği kararlaştırılmış,

başarılı bir parasal birliğin ön şartı olarak üye ülkeler arasında uyumun gerekliliği ve iktisat politikasının sıkı bir şekilde koordinasyonu öngörülmüştür(Gümrükçü, 2002:167).

Ekonomik birliğin sağlanması için ekonomilerin giderek birbirine yakınlaştırılması, üretim faktörlerinin hareketinin serbestleştirilmesi, üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve fiyatların aşağıya çekilerek rekabetçi ekonomik yapı öngörülmüştür. Ancak fiyat ve maliyet indirimleri farklı ekonomik yapılardaki ekonomilerde rekabet baskısına neden olmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Yatırım Bankası; bölgeler arası dengesizlikleri giderecek projeleri destekleme görevini üstlenmiş, benzer amaçlarla Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Ortak Pazar koşulları ve ekonomik birlik için gerekli dengesizlik giderici mekanizmalar oluşturmuştur.

1989'da beş üye ülkenin Schengen Antlaşmasını imzalaması ile kişilerin serbest dolaşımı uygulamaya geçmiş, 1 Temmuz 1990'dan itibaren sekiz ülkede sermayenin serbest dolaşımı sağlanmıştır.

31 Aralık 1992 tarihindeki ortak pazar aşamasının Topluluk boyutundaki entegrasyon sürecinin yeni hedefi, Maastricht Antlaşmasında Ekonomik ve Parasal Birlik olarak belirlenmiştir. EPB'nin gerçekleşmesi için gerekli hukuki yapıyı oluşturan bu antlaşma, tüm AB üyesi devletleri tek bir para birimi vasıtasıyla bir araya getirme amacını taşımaktadır.

2.1.2.2. Maastricht Antlaşması

9–10 Aralık 1991 tarihlerinde Delors Raporu'nun ve Merkez Bankaları Başkanlarının önerileri üzerine 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht Antlaşması imzalanmıştır. Hollanda'nın Maastricht şehrinde toplanan AT Zirve'sinde üzerinde anlaşılan Avrupa Birliği Antlaşmasının (Maastricht Antlaşması) daha sonra Edinburg Zirvesi'nde (11–12 Aralık 1992) yeniden ele alınıp düzenlenen metninin, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmesiyle gerçekleşme aşamasına girmiştir(www.canaktan.org).

Antlaşma üye ülkelere ana hatlarıyla iki aşamalı bir süreç öngörmüştür:

- 1992 yılı sonuna kadar malların, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımı önündeki bütün engellerin kaldırılması.
- 2002'ye kadar Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturularak, üye devletler için, yeni ve tek para birimi olacak Euro'nun hayata geçirilmesi.

Antlaşmada üye ülkelerin EPB'ye katılmadan önce iktisadi ve kurumsal kriterleri yerine getirmeleri gerekliliği ifade edilmiştir. Kurumsal kriterler kapsamında, temel hedefi fiyat istikrarı olan, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi içinde Avrupa Merkez Bankasının kurulması kararlaştırılmıştır. Maastricht Antlaşmasında Delors Raporunun aşamalarını ortaya koyduğu Ekonomik ve Parasal Birliğin 10 Ocak 1999 tarihinde başlaması, kesinleştirilmiştir.

Topluluğun adını “Avrupa Birliği” olarak değiştiren, bütünleşmenin anayasası niteliğinde olan Maastricht Antlaşmasında savunma, güvenlik, adalet ve içişlerinde işbirliği politikalarıyla siyasi bütünleşmeye yönelik adımlar da atılmış ve ekonomik siyasi birliktelik Avrupa Birliği projesi adını almıştır. Antlaşma, Ekonomik ve Parasal Birlik, Avrupa Vatandaşlığı, Ortak Güvenlik ve Dış Politika, Adalet ve İçişlerinde işbirliği, çeşitli alanlarda ortak programlar gibi yenilikler getirmektedir.

Maastricht Antlaşması ile Roma Antlaşması'nın 2. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir(Atalay, 2007:15). “*Topluluk ortak bir pazarın, ekonomik ve parasal bir birliğin kurulması ve 3 ve 3a maddelerinde yer verilen ortak politikaların ve faaliyetlerin yürürlüğe konulması yolu ile Topluluğun bütünü içinde ekonomik faaliyetlerin uyumu; dengeli kalkınmanın, çevreye saygılı, enflasyonist olmayan sürekli bir büyümenin sağlanması, ekonomik performansların yüksek derecede bütünlüğünün, yüksek bir istihdam ve sosyal korumanın, yaşam seviyesi ve kalitesinin yükselmesinin, üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal bütünlükte dayanışmanın iyileştirilmesi görevine sahiptir*”.

2.1.2.2.1. Maastricht Kriterleri

EPB'nin gerçekleştirilmesi için, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen, bazı makro büyüklükler açısından, “Maastricht Kriterleri” olarak adlandırılan yakınlaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması

durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. Beş kategoriden oluşan kriterler şu şekildedir(Dilekli ve Yeşilkaya, 2002:3)

- **Enflasyon Kriteri:** Birlik içerisinde fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- **Faiz Oranı Kriteri:** Bu kritere göre, üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.
- **Parasal İstikrar Kriteri:** Bu kritere göre, son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır. Üye ülkelerin paraları Avrupa para sisteminde, döviz kuru mekanizması içerisinde diğer üyelerin paralarına % 2.25'lik dalgalanma marjıyla bağlı kalmalıdır.
- **Bütçe Açığı Kriteri:** Bu kritere göre, üye ülkelerin kamu açıklarının GSYH'lerine oranı %3'ü geçmemelidir.
- **Kamu Borç Stoku Kriteri:** Kamu borç stoku kriteri üye ülkelerin kamu borçlarının GSYH'lerine oranı %60'ı geçmemelidir.

Maastricht Kriterleri ile Kopenhag kriterleri farklı içeriktedir.22 Haziran 1993 tarihinde Kopenhag'da yapılan zirvede belirlenen kriterler, bir ülkenin AB'ye katılabilmesi için sahip olması gereken temel niteliklerdir. Bu kriterler;

- **Siyasi Kriterler:** Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunmasını garanti eden kurumların varlığı,
- **Ekonomik Kriterler:** İşleyen bir piyasa ekonomisinin yanı sıra Birlik içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısına karşı koyma kapasitesine sahip olunması,
- **Topluluk Mevzuatının Benimsenmesi:** Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına uyma dahil, üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olunmasıdır.

Sonuç olarak; Maastricht Kriterleri EPB'de tam olarak yer alabilmek için *üye ülkelerin* uyması gereken beş şartı ifade ederken; Kopenhag Ekonomik Kriterleri, *üyelik*

için başvurmuş, adaylığı kabul edilmiş, ancak AB'ye hemen katılabilecek durumda olmayan ülkelerden istenen, AB'ye katılım için zorunlu olan şartları ifade etmektedir.

2.1.2.2.2. Yaptırım Mekanizması

Belirtilen yaptırımlar Konseyin bu konuda vereceği karara bağlı olması nedeniyle ihtiyaridir. Doğrudan işleyen yaptırım mekanizması söz konusu değildir. Referans değerlerinin aşılması veya aşılma ihtimalinin ortaya çıkması halinde Komisyonun Konseye sunacağı raporlarla bütçe açığı ve borçlanma kriterleri ile ilgili değerlendirme yapılarak Konseyce tavsiye ve uyarı kararı verilir. Mekanizma şöyle işlemektedir(Günay ve Özen, 2002:77-78):

Komisyon, önemli hataları belirlemek amacıyla, üye devletlerin bütçe vaziyetlerindeki ve kamu borç stoklarındaki gelişmeleri izler. Bütçe disiplinine uyulup uyulmadığını, kriterlerin birini veya ikisini yerine getirmediğini tespit ederse bir rapor hazırlar. Bu rapor, kamu açığının kamu yatırım harcamalarını aşıp aşmadığını ve üye devletin orta vadeli ekonomik durumu ve bütçe vaziyeti de dahil olmak üzere ilgili tüm diğer faktörleri dikkate alır. Ayrıca Komisyonun, kriterlerin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın, bir üye devletin aşırı kamu açığı vermesi riskinin bulunduğu görüşünü taşıması durumunda, yine bir rapor hazırlama yetkisi vardır.

Komisyon, bir üye ülkede aşırı bir kamu açığı verildiği veya verilebileceği kanısında ise Konseye bir görüş bildirir. Konsey, Komisyonun tavsiyesi üzerine ve nitelikli çoğunlukla hareket ederek ve ilgili üye devletin sunmayı isteyebileceği görüşleri de dikkate alarak, genel bir değerlendirme sonrasında, aşırı bir kamu açığı bulunup bulunmadığına karar verir. Aşırı bir kamu açığı bulunduğuna karar verirse, ilgili üye devlete bu durumun belirli bir süre içinde sona erdirilmesi için tavsiyelerde bulunur. Bu tavsiyeler kamuya duyurulmaz. Konsey, belirlenen süre içinde, tavsiyeleri doğrultusunda etkili bir eylemde bulunulmadığını tespit ederse, söz konusu tavsiyeleri kamuya duyurur.

Bir üye devletin Konseyin tavsiyelerini uygulamamakta ısrar etmesi durumunda, Konsey, açığın azaltılması yönünde gerekli gördüğü önlemleri belirli bir süre içinde alması için üye devleti uyarmaya karar verebilir. Bu takdirde, Konsey, durumun

düzeltilmesine yönelik çabalarını incelemek üzere, ilgili üye devletten belirli bir takvim dahilinde raporlar sunmasını talep edebilir.

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.

Böylece tüm Topluluk üyelerinin, disiplinli maliye ve para politikaları uygulayarak, uzun vadeli fiyat istikrarını sağlama standartlarına uyumları amaçlanmıştır. Üye ülkeler para ve maliye politikalarını belirlerken, Topluluk normlarına uyum sağlama hedefini gözetmek durumunda kalacaklardır. Üye ülkelere, kriterleri yerine getirmedikleri takdirde, nitelikli çoğunluk ile Antlaşma'da öngörülen bu dört yaptırımdan biri veya hepsi uygulanacaktır.

2.1.2.3. Ekonomik ve Parasal Birliğin Gerçekleşme Aşamaları

Ekonomik ve Parasal Birliğin amacı, Topluluk ülkelerinin ekonomik standartlarını birbirlerine yaklaştırarak, sağlıklı iktisadi gelişmeyi desteklemektir. EPB'nin sağlanması ile üye ülkelerin ekonomi politikaları ortak bir sorun haline gelecek ve serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi ve etkin kaynak dağılımının yanı sıra

sağlam bir kamu maliyesi de ekonomik politikaların temel ilkeleri arasında kabul edilecektir(Karluk, 1998:55).

15-16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Zirvesi'nde EPB'nin üç temel aşama çerçevesinde tamamlanması kararlaştırılmıştır. Parasal Birliğin sağlanması için getirilen enflasyon, döviz kuru, uzun vadeli faiz hadleri, kamu borcu ve açığına ilişkin sınırlamalar istikrarlı ve büyümeye elverişli makroekonomik koşulların oluşturulmasını sağlamıştır.

Madrid Zirvesi'nde alınan kararlar şunlardır(Aktan, 1996:49):

- 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 de 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.

2.1.2.3.1. Birinci Aşama (1990-1994)

Birinci aşama 1 Temmuz 1990 tarihinde başlamış ve 31 Aralık 1993 tarihinde sona ermiştir. Bu aşamada Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girişi öncesinde alınmış tüm hazırlık önlemleri tamamlanmıştır. 14-15 Aralık 1990 tarihinde başlayan Hükümetler arası konferansta EPB'nin kurumsal yapısının, bütün üye ülkelerin onayı ile bir antlaşma da belirlenme zorunluluğu getirilmiştir. İkinci aşamaya geçiş tarihi olan 1 Ocak 1994 tarihine kadar her üye ülke sermaye hareketlerine ilişkin tüm kısıtlamaları kaldıracak, fiyat istikrarını sağlayacak, kamu maliyesini sağlamlaştıracak ve Merkez Bankalarını bağımsızlaştıracaktır(Güran, 1999:162).

Döviz kuru politikalarının değişmez bir şekilde sabitleştirilmesi temeline dayanacak olan para politikasının ana hedefi ise, Topluluk içinde fiyat istikrarını sağlamak ve genel ekonomi politikasını desteklemektir.

Fiyat istikrarı için üye ülkeler, bütçe açıklarını para basarak kapatamayacaklar ve kendi bütçe politikalarından sorumlu olacaklardır. Bütçelerinin açık vermesi durumunda, sınırsız bir şekilde kamu borçlanmasına gidilmeyecektir. Ancak, istisnai olarak belirli durumlarda Topluluk seviyesinde mali yardım sağlanabilecektir. Ortak para politikasını belirlemesi ve yürütmesi için bir Avrupa Merkez Bankası (AMB) kurulacaktır. Topluluk ve üye ülkelerde, kısa ve orta vadeli ekonomik gelişmelerin genel bir değerlendirmesi düzenli bir şekilde yapılarak izlenen ekonomi politikalarında koordinasyon sağlanacaktır. Ayrıca, üye ülkeler aldıkları ekonomik önlemler konusunda birbirleri ve Komisyon ile devamlı görüş alışverişinde bulunacaklardır.

Üç yıllık ekonomik politikaya yön verici ilkeler şunlardır(Güran, 1999:162);

Komisyon'un teklifi ve Parlamento'nun görüşü alındıktan sonra AT Konseyi'ne sunulacak ve Konsey'in onayı alınacaktır. Komisyon, Parlamento'ya yıllık rapor verecektir. Bu rapor çerçevesinde Konsey, elde edilen sonuçların değerlendirilmesini her yıl 30 Haziran tarihinden önce yapacaktır. Topluluk Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi, 12 Mart 1990 tarihli toplantısında, EPB' nin gerçekleştirilmesine yönelik iki önemli karar almıştır.

Bunlar; üye ülkelerin ekonomi politikalarının aşamalı olarak yakınlaştırılmasının sağlanması ile merkez bankaları arasındaki işbirliğinin artırılmasıdır.

EPB'nin birinci aşamasındaki uygulamalar şöyle özetlenebilir: Yunanistan dışındaki Topluluk üyelerinin tamamı Avrupa Para Sistemi'nin kur mekanizmasına dahil olmuş, Topluluk içinde sermaye hareketleri serbestleştirilmiş, üye devletlerin ekonomi politikaları arasındaki işbirliği güçlendirilmiş ve Merkez Bankaları arasındaki işbirliği yoğunlaştırılmıştır.

2.1.2.3.2. İkinci Aşama (1994-1998)

1 Ocak 1994'te ikinci aşama dönemine geçilmiş, 01 Ocak 1999'a kadar yürürlükte kalmıştır. Bu aşamada temel amaç, üye ülkelerin tek paranın kullanımına hazır hale getirilmesi ve bunun için gerekli altyapının oluşturulmasıdır. En önemli kurumsal düzenleme, Ekonomik ve Parasal Birliğin tamamlanmasından sonra Avrupa

Merkez Bankası'na dönüştürülecek olan Avrupa Para Enstitüsü'nün (APE) kurulmasıdır.

APE bir yandan ulusal merkez bankaları arasındaki işbirliğini güçlendirmek, diğer yandan üye ülkelerin para politikalarını koordine etmek ve Avrupa Para Sisteminin işleyişini denetlemekle görevlendirilmiş üçüncü aşamanın hazırlıklarını üstlenmiştir. Üye ülkelerin ekonomik performanslarının yakınlaştırılması hedeflenmiş, fiyat istikrarı ve sağlıklı bir kamu finansmanı sağlamak amacıyla, üye devletlerin ekonomi ve parasal politikalarının birleştirilmesine yönelik uygulamalara geçilmiştir. İkinci aşamada gerçekleştirilen düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir(Güran, 1999:163):

Kamu sektörü faaliyetlerinin finansmanının yasaklanması. Üye ülkelerde merkez bankalarının kamu sektörü kurumlarına kredi vermesi ve kamu borçlarının merkez bankası tarafından üstlenilmesinin önlenmesi,

- Finans sektöründe kamu kuruluşlarına ayrıcalıklı yer verilmesinin engellenmesi,
- Üye ülkelerin kamu sektörünün açık vermesinden doğan olumsuz gelişmelerin yükünün Birlik veya başka bir ülke tarafından üstlenilmesinin engellenmesi,
- Konsey'in üye ülkelerin bütçe performanslarını izleyerek üye ülkelerin aşırı bütçe açıkları vermelerini önlemesi ve bu konuda gerektiğinde düzenleme yoluna gidilmesi,
- Üye ülkelerin merkez bankaların yasal bağımsızlığının sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması.

EPB ile AB içinde, Euro'nun istikrarlı bir para birimi olarak var olduğu sağlam bir makroekonomik çerçeve yaratılması amaçlanmıştır. Sağlam bir makroekonomik çerçeve için uzun vadeli fiyat istikrarı Avrupa Merkez Bankası'nın ana hedefini teşkil etmektedir. İstikrar aynı zamanda etkin bütçe disiplinine de bağlıdır. Bu nedenle üye ülkelerin Euro'nun piyasa itibarını tehlikeye sokabilecek seviyelerde kamu borçlanmalarının önlenmesine yönelik kurallar getirilmiştir.

2.1.2.3.3. Üçüncü Aşama (1999-2002)

EPB'de üçüncü aşamaya girilmesinden itibaren, Genel Ekonomi Politikası ilkeleri gereği çok taraflı gözetim prosedürü ile üye ülkeler arasında ekonomi ve bütçeye ilişkin sürekli diyalog başlatılmıştır. Üye ülkelerin ekonomi politikalarını, Komisyon'un önerisiyle Konsey tarafından sunulan bu yönlendirici ilkeler doğrultusunda şekillendirmeleri istenmiştir. Mayıs 1998'de yapılan AB Konseyi toplantısında hangi üye ülkelerin Euro'ya geçebileceği kararlaştırılmıştır. Söz konusu oylama kararı, üye ülkelerin Maastricht Antlaşması ile belirlenen yakınlaşma kriterlerine uyum sürecini belirleyen Komisyon raporlarına dayanılarak alınmıştır. İngiltere, Danimarka üçüncü aşamaya geçmeyeceklerini beyan etmişlerdir. EPB'nin üçüncü aşaması 1 Ocak 1999 tarihinde başlamıştır. Bu tarih itibarıyla Euro'ya, gerekli kriterleri yerine getiren 11 üye devlet (Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Lüksemburg, Portekiz) katılmıştır. Euro, 11 üye ülkede ortak resmi para birimi haline gelmiş ve üye ülkelerin ulusal paralarının Euro'ya dönüşüm oranları geri dönülemez bir şekilde sabitlenmıştır. Böylece Euro, ECU'nün yerini almıştır(Güran, 1999:164). Danimarka ve İngiltere ile katılım şartlarını karşılayamayan Yunanistan ve İsveç ise “adaylar” olarak kalmışlardır. İyileşen ekonomik durumu sayesinde Yunanistan 1 Ocak 2001'deki FERIA Avrupa Konseyi Zirvesi'nde katılımcı ülke olmaya hak kazanmıştır.

Euro'nun banknot olarak kullanımına ise 1 Ocak 2002 tarihi itibarıyla başlanmıştır. EPB'nin üçüncü aşamasında kurulan Avrupa Merkez Bankası ile üye ülkelerde geçerli olacak para politikası tek elden düzenlenmeye başlanmıştır.

2.2. MAASTRICHT MALİ KRİTERLERİ AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'NİN PERFORMANSI

7 Şubat 1992 tarihinde, Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanarak 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşmasında (Maastricht Antlaşması), Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) aşamaları, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ve bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, EPB'nin gerçekleştirilmesi doğrultusunda, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların

giderilebilmesini teminen, bazı makro büyüklükler açısından, “Maastricht Kriterleri” olarak adlandırılan yakınlaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir.

Bu antlaşma ile ilgili ayrıntılar bir önceki kısımda anlatılmıştı. Dikkat edilirse Maastricht Kriterleri iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm parasal kriterler(enflasyon, faiz ve parasal istikrar), ikinci bölüm ise mali kriterler(bütçe açığı ve kamu borçları) ile ilgilidir.

Çalışmamızın bu kısmında sadece bizi ilgilendiren mali kriterler açısından AB ülkeleri ve Türkiye’nin performansı tablo ve grafikler yardımıyla değerlendirilecektir.

2004 yılından önce 15 olan üye sayısı bu yılda gerçekleşen geniş katılım(10 devlet) 25 olmuştur. Son olarak 2007 yılında katılan Bulgaristan ve Romanya ile birlikte üye sayısı 27 olmuştur. Dolayısıyla Eurostat ve Hazine Müsteşarlığı verileri derlenerek AB(15) ülkeleri ile Türkiye ve yeni üye ülkeler(12) ile Türkiye karşılıklı olarak kıyas yöntemi ile değerlendirilecektir. Değerlendirmenin ilki Bütçe Açığı kriteri için diğeri de kamu borç stoku kriteri için yapılacaktır.

2.2.1. Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Bütçe Açıkları

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen yakınlaşma kriterlerinin 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’ye 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 parasal ve mali kriterler olmak üzere iki grupta toplanmıştır.

Maastricht Mali Kriterleri’nin ilki bütçe açığı kriteridir. Bu kritere göre üye ülkelerin kamu açıklarının GSYH’lerine oranı %3’ü geçmemelidir.

Aşağıda 1996-2008 dönemi için AB(15) ülkeleri ve Türkiye için, 2004 ve 2007 yıllarında sonradan üye olan 12 AB ülkesi ve Türkiye için ayrı başlıklar altında bütçe

açığı kriteri için yıllara göre gelişim süreçleri hakkında değerlendirmeler yapılacaktır. Bu şekilde AB ülkeleri ve Türkiye'nin performansı ortaya konulmuş olacaktır.

2.2.1.1. AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin Bütçe Açıklarının Değerlendirilmesi

1990'lı yılların başında dünya ekonomisinde yaşanan ekonomik durgunluk, Topluluk ekonomisini de olumsuz yönde etkilemiştir. Aynı dönemde Almanya'nın birleşmesi söz konusu olmuş ve Topluluk ekonomisi, 1992 yılı ortalarına kadar büyümede hafif bir artış sağlayarak biraz daha iyi bir konuma gelmiştir. Ancak Almanya'nın öncülük ettiği tek paraya geçiş sürecinin aksamaması ve kontrolden çıkmaması amacıyla, ortaya çıkan enflasyonist baskıyı azaltmak için sıkı para politikası uygulaması topluluk ekonomisini yine durgunluğa götürmüştür. 1989 yılında Topluluk ortalama bütçe açığı, GSYH'nin %3'ü düzeyinde iken 1993 yılında bu oran %6'ya yükselmiştir. Bütçe açıklarında artış bu dönemde borç dengesini giderek bozmuş kamu borçlanmasını tetiklemiştir. AB Komisyonu ve Avrupa Para Enstitüsü'nün 1998'de hazırladığı yakınlaşma raporları Euro'ya geçişte üye ülkelerde yaşanan gelişmeleri ortaya koymaktadır. Raporlarda Belçika, İspanya, Fransa, İtalya, Avusturya, Portekiz'in kamu açıkları alanında Maastricht kriterlerini tam karşılayamamakla birlikte durumlarında iyileşme gözüktüğü belirtilmiş, bu ülkelerin EPB'nin üçüncü aşamasına geçişleri için Konseye öneride bulunulmuştur. Komisyon onbir üye ülkenin (Belçika, Almanya, İspanya, Fransa, Portekiz, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Finlandiya, İtalya, Avusturya) tek paraya geçiş kriterlerini yerine getirdiklerini belirterek 1999'da başlayacak son aşamaya geçiş için tavsiyede bulunmuştur(Tokatlıoğlu, 2004:112).

Kamu açık rakamları, Maastricht Antlaşması'nda getirilen sayısal hedefler ve İBP(İktisadi Birlik Parası) ile giderek düzelmeye başlamıştır. Açık göstergeleri bazı ülkelerde 2000 yılından sonra yeniden bozulmaya başlamış olup bu ülkelerde sonraki yıllarda da açıklar devam etmiştir. % 3'lük bütçe açığı kriterine ait rakamlarının seyri Tablo 2.1 'deki gibidir.

Tablo 2.1 'deki verileri yorumlamadan önce, Grafik 2.1 'deki 2008 yılına ait Avrupa'nın en büyük ekonomilerine bakmak faydalı olacaktır. Burada büyüktен küçüğe doğru sıralama yapıldığında başı Almanya'nın çektiği, ardından İngiltere, Fransa, İtalya,

İspanya ve 6. sırada Türkiye'nin geldiği görülecektir. Türkiye'nin ardından Hollanda, Polonya, Belçika, İsveç, komşumuz Yunanistan ve Avusturya gelmektedir.

Türkiye'nin 27 üyeli AB'de 6. sırada geldiğini düşünürsek Bütçe açığında da aynı performansı beklemek gerekir. Bu bağlamda öncelikle Türkiye'den daha iyi durumda olan Almanya 1996 yılında 3,3 oranında açık verirken, 2008 yılında 0,1'e düşürmüştür. İngiltere 1996 yılında 4,3 oranında açık verirken, 2008 yılında 5,5'e yükseltmiştir. Fransa 1996 yılında 4 oranında açık verirken, 2008 yılında 3,4'e düşürmüştür. İtalya 1996 yılında 7 oranında açık verirken, 2008 yılında 2,7'ye kadar düşürebilme başarısını göstermiştir. İspanya 1996 yılında 4,8 oranında açık verirken, 2008 yılında 3,8'e düşürmüştür. Türkiye ise 1997 yılında 13,4 olan bütçe açığını 2008 yılında 2,2'ye kadar düşürmüştür. Burada büyük bir düşüşün olduğunu gözlemlemekteyiz. Bunun birkaç sebebi vardır;

- 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uygulanmaya başlaması,
- 2003 yılında tek parti iktidarının oluşması ve programın devam ettirilmesi,
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler.

Gerçekleşen bu sebepler ışığında 2001 ekonomik krizinde 33 oranında olan bütçe açığı 2002'de azalmaya başlamış ve uygulanan politikalar sonucunda 2005 yılında 0,6 oranına kadar düşmüş ve o tarihten itibaren Maastricht Kriterlerinden bütçe açığı kriteri tutturulmuştur. Türkiye'nin komşusu Yunanistan hem ekonomi büyüklüğü hem de bütçe açığı bakımından geride kalmıştır. 1997'de 6 olan bütçe açığı pek gelişme kaydedememiş ve 2008 yılında 5 düzeyine ancak gelebilmiştir. AB(15) ve Euro(12) ortalamasına baktığımızda Türkiye'den kötü olmadığını fakat çok da fark olmadığını görüyoruz. 1996'da 4,2 olan açık, 2008'de 1,9'a gerilemiştir. Bu da Türkiye'den 0,3 oranında bir farka sahip olduğunu göstermektedir.

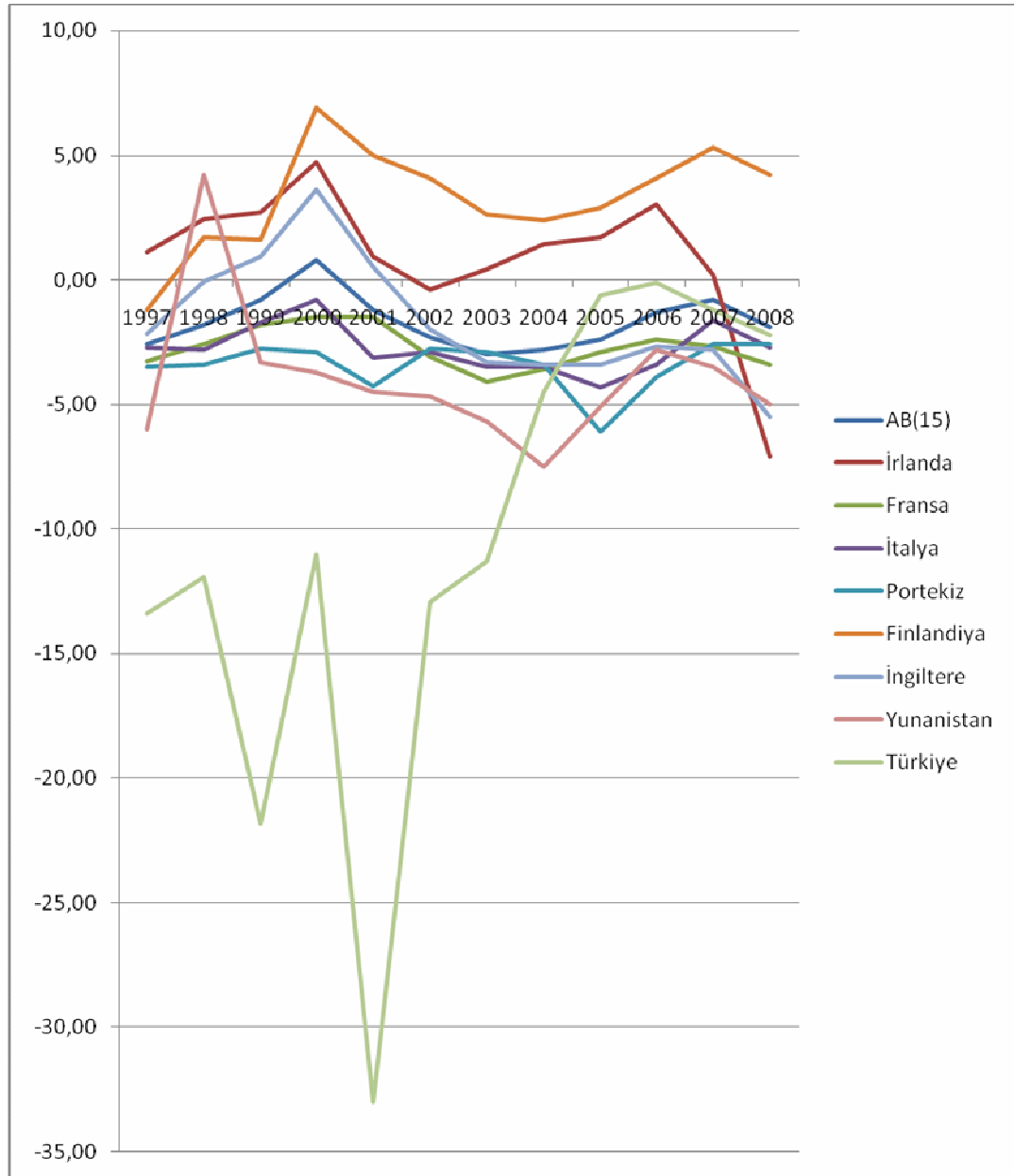
2008 yılı bütçe açığı performansına göre sıraladığımızda Türkiye'nin 9. sırada olduğunu görmekteyiz. Bu da ekonomideki büyüklükle ters bir orantı teşkil etmektedir. Çünkü Avrupa'da 6. büyük ekonomi olan Türkiye, Maastricht Kriterlerini tutturmasına rağmen bütçe açığında 9. sırada kalmaktadır. Bu da uygulanan ekonomik ve mali politikaların yeterli olmadığını göstermektedir.

Tablo 2.1: AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin Bütçe Açık Ya da Fazlalarının GSYH'lerine Oranı(%)

Ülkeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AB(15)	-4,2	-2,6	-1,8	-0,8	0,8	-1,2	-2,3	-3,0	-2,8	-2,4	-1,3	-0,8	-1,9
Euro(12)	-4,2	-2,7	-2,3	-1,4	0,0	-1,8	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-1,9
Belçika	-3,9	-2,2	-0,9	-0,6	0,0	0,5	0,0	-0,1	-0,2	-2,6	0,3	-0,3	-1,2
Danimarka	-1,9	-0,5	0,1	1,5	2,4	1,5	0,3	0,1	2,0	5,2	5,1	4,5	3,6
Almanya	-3,3	-2,6	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,5	-0,2	-0,1
İrlanda	-0,1	1,1	2,4	2,7	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	3,0	0,2	-7,1
İspanya	-4,8	-3,4	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	2,2	-3,8
Fransa	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	-3,4
İtalya	-7,0	-2,7	-2,8	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,4	-1,6	-2,7
Lüksemburg	1,2	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,2	-0,1	1,3	3,6	2,6
Hollanda	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,6	0,3	1,0
Avusturya	-4,0	-1,8	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,5	-1,5	-0,5	-0,4
Portekiz	-4,5	-3,5	-3,4	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,6
Finlandiya	-3,5	-1,2	1,7	1,6	6,9	5,0	4,1	2,6	2,4	2,9	4,1	5,3	4,2
İngiltere	-4,3	-2,2	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,0	-3,3	-3,4	-3,4	-2,7	-2,8	-5,5
İsveç	-3,2	-1,5	1,1	1,3	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5
Yunanistan	:	-6	-4,2	-3,3	-3,7	-4,5	-4,7	-5,7	-7,5	-5,1	-2,8	-3,5	-5,0
Türkiye	:	-13,4	-11,9	-21,8	-11	-33,0	-12,9	-11,3	-4,5	-0,6	-0,1	-1,2	-2,2

Kaynak: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=teina200&language=en>(erişim 25.05.2009)



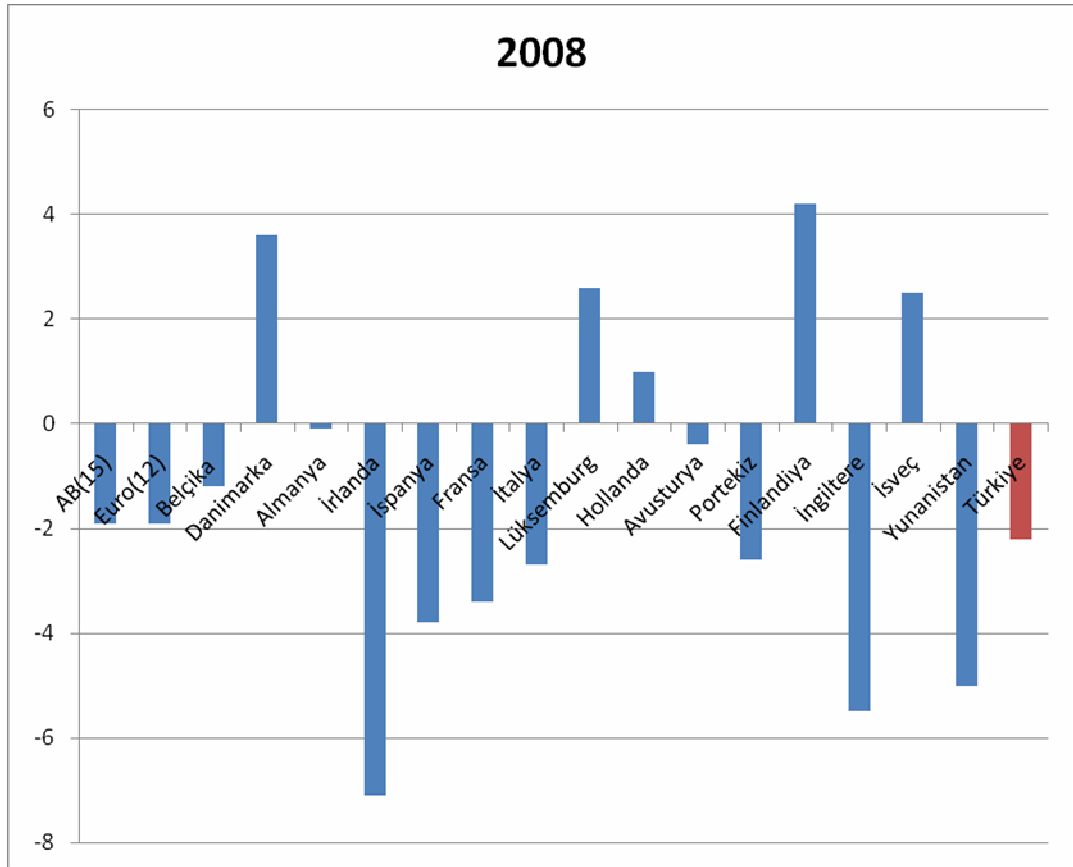
Grafik 2.1: AB(15) İçindeki Bazı Ülkeler ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranları

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

Tablo 2.1’de verilen değerler grafiğe dönüştürüldüğünde Grafik 2.1’deki görünüm elde edilmektedir. Ülkeler ve yıllara göre değişimler çizgi grafiği şeklinde kendini göstermektedir.

Buradan bazı ülkelerin yıllara göre paralel bir seyir, bazı ülkelerin de dalgalı bir seyir izlediği rahatça görülmektedir. İrlanda, Fransa ve Finlandiya gibi ülkeler paralel bir seyir izlerken, Finlandiya, İrlanda, Yunanistan, İngiltere ve özellikle Türkiye’nin dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir.

Türkiye yıllarca yaşadığı siyasi istikrarsızlıklar ve uygulanan yanlış ekonomi ve maliye politikaları sonucu çok belirgin bir şekilde iniş çıkışlar sergilemektedir. Fakat 2005 yılından itibaren bu olumsuz çizgisini olumluya çevirmiş ve hem istikrarı hem de Maastricht kriterini yakalamıştır.



Grafik 2.2: AB(15) Ülkeleri ve Türkiye’nin 2008 Yılı Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

AB(15) ülkeleri ve Türkiye'nin 2008 yılı bütçe açığı kriteri performans sıralaması Grafik 2.2'de gösterilmiştir.

Buna göre Danimarka, Lüksemburg, Hollanda Finlandiya ve İsveç bütçe fazlası vererek başarılı bir performans sergilemiştir. Almanya, Avusturya, Belçika, Türkiye, Portekiz, İtalya, Fransa, İspanya, Yunanistan, İngiltere ve İrlanda bütçe açığı vermiştir.

Avrupa'da 2. Büyük ekonomi olan İngiltere'nin bütçe açığı kriterinde son sıralarda yer alması dikkat çekmektedir. Türkiye ise 16 ülke arasında Belçika'nın ardından 9. sırada yer almaktadır. Dolayısıyla ortalamanın da gerisine düşmüştür. Üye olmayan bir ülke olmasına karşın üyeler arasında 9. Sırada gelmesi iyi gibi görünse de yeterli olmadığı aşîkârdır.

2.2.1.2. Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Bütçe Açıklarının Değerlendirilmesi

AB, 2004 yılında büyük bir genişleme içine girmiş ve 15 olan üye sayısı 10 ülkenin katılımıyla 25'e çıkmıştır. Daha sonra 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın katılımıyla üye sayısı 27 olmuştur. Dolayısıyla sonradan AB'ye dahil olan bu 12 ülke ile Türkiye'yi kıyaslamak faydalı olacaktır.

Yeni üye olan 12 ülke, ortalaması ve Türkiye'nin bütçe dengesi Tablo 2.2'de verilmiştir. Tablodaki veriler incelendiğinde, Türkiye'ye GSYH ekonomik büyüklüğü bakımından Avrupa'da 8. sırada yer alan Polonya en yakın ülke olarak göze çarpmaktadır. Dolayısıyla ilk etapta Polonya ile karşılaştırmak uygun olacaktır.

1996'daki bütçe açığı 4,9 olan Polonya'nın 2008'deki bütçe açığı 3,9'a gerilemesine karşın, 2,2 olan Türkiye'den çok daha kötü durumdadır ve son yıllarda sadece 2007'de 2 oranı ile Maastricht Kriterini tutturabilmiştir.

AB ile müzakere sürecinde karşımıza sorun olarak konulan ve çifte standart uygulanarak tek taraflı AB'ye kabul edilen Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin bütçe açığı performansına baktığımızda 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Kriterini, 2004'te üye olan Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin 2005, 2006'da açık vermesine rağmen tutturduğu, 2007 ve 2008'de ise fazla verdiği ve hamisi durumunda olan Yunanistan'dan çok daha iyi durumda olduğu görülmektedir.

2008 yılı bütçe açığı performansına göre sıraladığımızda Türkiye'nin Slovakya ile birlikte 5. sırada olduğunu görmekteyiz. En son üye olan Bulgaristan 1,5 oranındaki bütçe fazlasıyla listenin başını çekerken, Romanya ise 5,4'lük bütçe açığı ile son sırada yer almaktadır. Bu sıralama ile Türkiye yeni üye ülkeler ortalamasının bir üst basamağında yer almaktadır. Yani ortalama 6.sıradadır. Bu bakımdan Türkiye'nin performansının yeni katılan ülkeler performansından geride olmadığı söylenebilir.

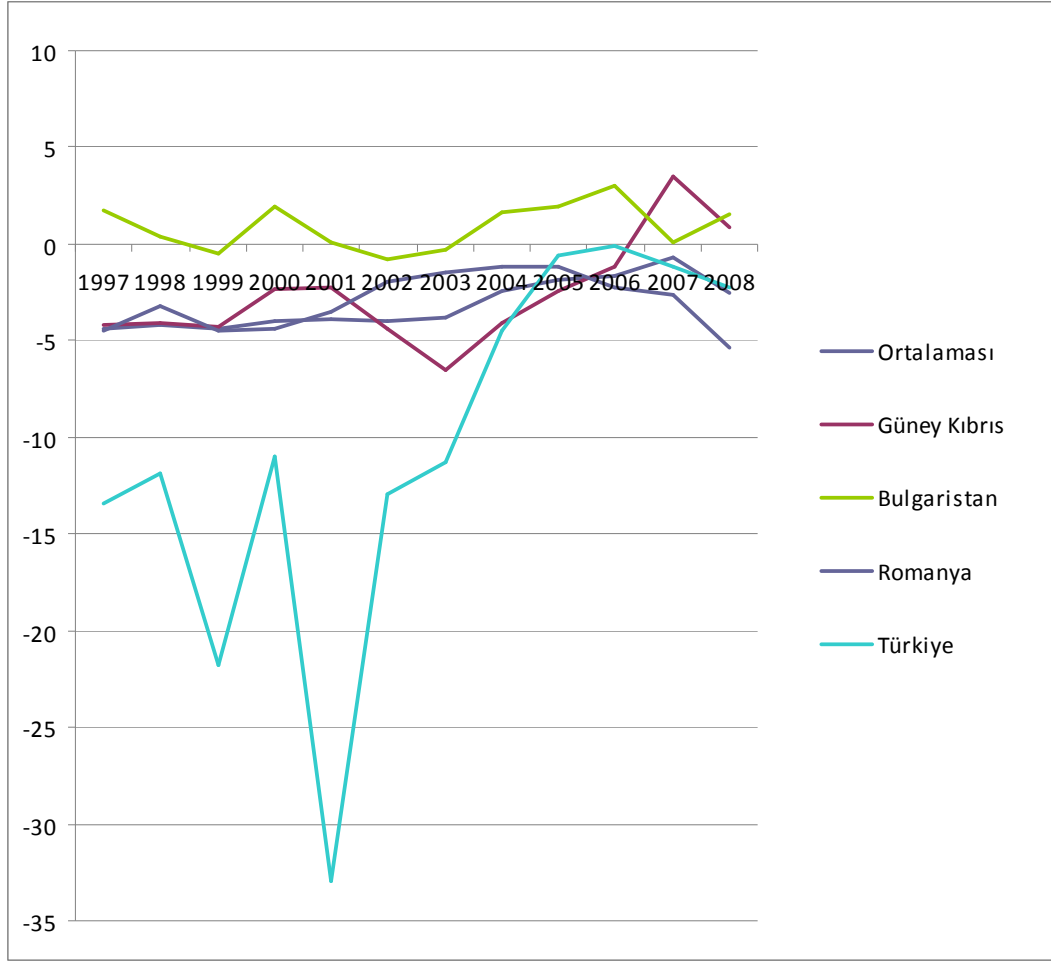
Tablo 2.2: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Bütçe Açık Ya da Fazlalarının GSYH'lerine Oranı(%)

Ülkeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ortalaması	-3,98	-4,4	-4,2	-4,4	-4	-3,9	-4	-3,8	-2,4	-1,9	-1,7	-0,7	-2,5
Çek Cum.	-3,3	-3,8	-5,0	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-1,0	-1,5
Estonya	-0,4	2,2	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,7	1,5	2,9	2,7	-3
Letonya	-0,4	1,2	0,0	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,2	0,1	-4
Litvanya	-3,3	-11,9	-3,1	-2,8	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,2	-3,2
Macaristan	-4,7	-6,2	-8,2	-5,5	-2,9	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,8	-9,3	-5,0	-3,4
Malta	-8,0	-7,7	-9,9	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-9,9	-4,7	-2,8	-2,3	-1,8	-4,7
Polonya	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-3,9
Slovenya	-1,2	-2,4	-2,5	-3,1	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,2	0,5	-0,9
Slovakya	-9,9	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,7	-2,3	-2,8	-3,5	-1,9	-2,2
Güney Kıbrıs	:	-4,2	-4,1	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9
Bulgaristan	:	1,7	0,4	-0,5	1,9	0,1	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3,0	0,1	1,5
Romanya	-3,7	-4,5	-3,2	-4,5	-4,4	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-5,4
Türkiye	:	-13,4	-11,9	-21,8	-11	-33,0	-12,9	-11,3	-4,5	-0,6	-0,1	-1,2	-2,2

Kaynak: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=teina200&language=en>

(erişim 25.05.2009)

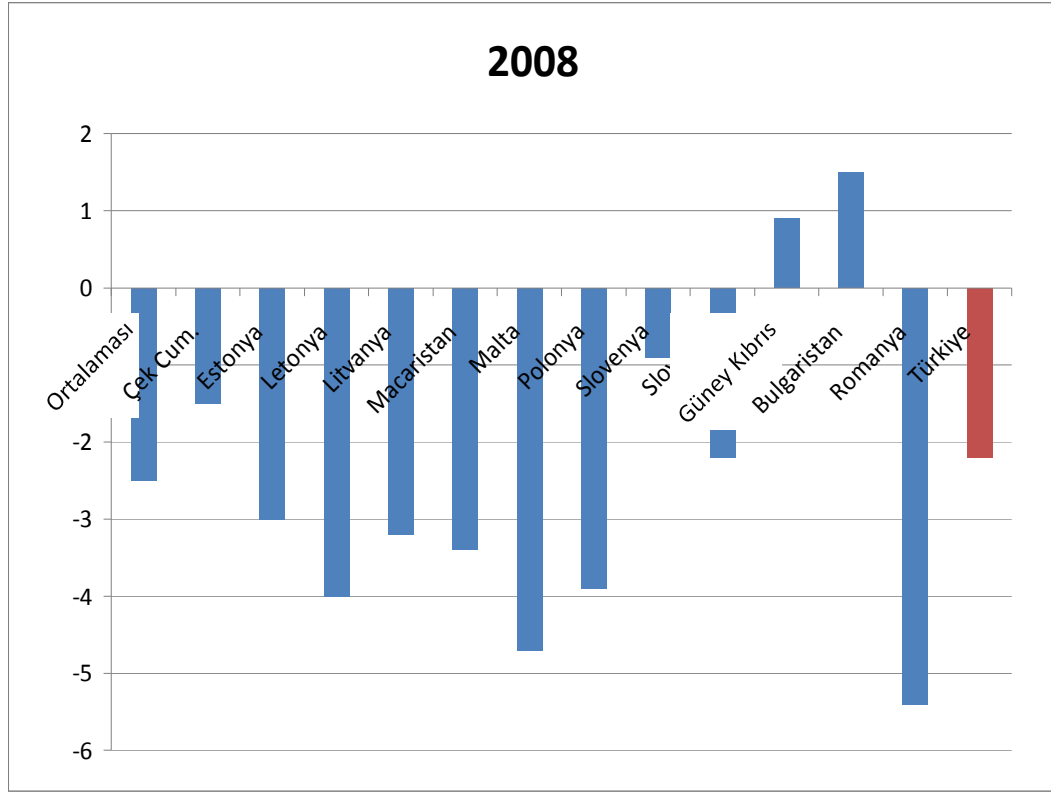


Grafik 2.3: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranları

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

Tablo 2.2'de verilen değerler grafiğe dönüştürüldüğünde Grafik 2.3'teki görünüm elde edilmektedir. Ülkeler ve yıllara göre değişimler çizgi grafiği şeklinde kendini göstermektedir. AB'ye sonradan üye olan 3 ülke içinde de bütçe açığı kriteri açısından iyi ve kötü durumda olan ülkeler mevcuttur. Grafik 2.3 incelendiğinde özellikle Güney Kıbrıs dalgali bir seyir izlerken Romanya ve Bulgaristan'ın nispeten daha istikrarlı olduğu görülmektedir.

Türkiye yine diğer AB ülkeleri arasında olduğu gibi yeni üye ülkeler arasında da en istikrarsız ve dalgali bir seyir izleyen ülke konumundadır.



Grafik 2.4: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 2008 Yılı Bütçe Açığı/GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

AB'ye yeni üye ülkeler ve Türkiye'nin 2008 yılı bütçe açığı kriteri performans sıralaması Grafik 2.4'te gösterilmiştir.

Buna göre Bulgaristan ve Güney Kıbrıs bütçe fazlası vererek başarılı bir performans sergilemiştir. Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Türkiye, Estonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Letonya, Malta ve Romanya bütçe açığı vermiştir. 2007 yılında en son üye olan Bulgaristan ve Romanya'nın sıralamada iki uç noktayı paylaşması dikkat çekmektedir. Yani Bulgaristan bütçe fazlası verirken en fazla açık veren ülke Romanya'dır. Türkiye ise 13 ülke arasında Slovakya'nın ardından 6. sırada yer almaktadır. Ortalamanın da bir üst sırasında yer almaktadır. Dolayısıyla yeni üye olan ülkelerin birçoğundan daha iyi bir performans sergileyerek AB'ye giden yolda ilerleme kaydettiğini göstermektedir.

2.2.2. Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye’de Kamu Borçları

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen yakınlaşma kriterlerinin 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’ye 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 parasal ve mali kriterler olmak üzere iki grupta toplanmıştır.

Maastricht Mali Kriterleri’nin ikincisi kamu borç stoku kriteridir. Bu kritere göre üye ülkelerin kamu borçlarının GSYH’lerine oranı %60’ı geçmemelidir.

Aşağıda 1996-2008 dönemi için AB(15) ülkeleri ve Türkiye için, 2004 ve 2007 yıllarında sonradan üye olan 12 AB ülkesi ve Türkiye için ayrı başlıklar altında kamu borç stoku kriteri için yıllara göre gelişim süreçleri hakkında değerlendirmeler yapılacaktır. Bu şekilde AB ülkeleri ve Türkiye’nin performansı ortaya konulmuş olacaktır.

2.2.2.1. AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Değerlendirilmesi

Kamu borçlanması konusunda bazı üye ülkelerde Maastricht Kriterleri ve İBP’ nin bütçe disiplini getiren etkisini görmek mümkündür. Ancak Tablo 2.3’te görüleceği üzere bazı ülkeler borçlanma oranlarını düşürmede mesafe kaydederken, bazı ülkelerde mesafe kat edilememiştir. Bazı ülkelerin borçlanma oranları limitin oldukça üzerinde seyretmeye devam etmektedir ve bu durum AB’de yürütülmeye çalışılan bütçe disiplin kurallarını zorlamaktadır.

2008 yılı GSYH ekonomik büyüklüklerine göre Almanya 1996’da 58,4 oranındaki borç stokunu 2008’de 65,9’a yükseltmiştir. İngiltere 1997’de 49,8 oranındaki borç stokunu 2008’de 52’ye yükseltmiştir. Fransa 1996’da 58 oranındaki borç stokunu 2008’de 68’e yükseltmiştir. İtalya 1996’da 120,9 oranındaki borç stokunu 2008’de 105,8’e çekmiştir. İspanya 1996’da 67,4 oranındaki borç stokunu 2008’de 39,5’a

düşürmüştür. Türkiye ise 1997’de 55,6 oranındaki borç stokunu 2001 krizinde 104,4’e kadar yükseltmesine rağmen 2004’te 59,2 ile Maastricht Kriterini tutturmuş ve 2008’e gelindiğinde 39,5’a kadar düşürmüş ve başarılı bir performans sergilemiştir.

Türkiye’nin komşusu Yunanistan 1996’da 111,3 oranındaki borç stokunu 2008’de 97,6’ya çekmesine rağmen şu ana kadar hiçbir yılda Maastricht Kriterini tutturamamıştır.

AB(15) ortalaması 2008’de 53,8 iken Euro(12) ortalaması 33,1 değerindedir. Dolayısıyla Türkiye genel ortalamaдан iyi olmasına rağmen Euro’ya geçen ülkeler ortalamasının gerisinde kalmıştır.

2008 yılı borç stoku oranları sıralandığında Avrupa’nın 6. büyük ekonomisi olan Türkiye borç stoku oranında 7. sırada yer almaktadır. Bu da bütçe açığı performansından daha iyi durumda olduğunu göstermektedir. Burada ilginç olan ekonomik büyüklüğü bizden fazla olan İngiltere, Almanya, Fransa ve İtalya’nın borç stoku oranında 2008’e gelindiğinde daha kötü durumda olmalarıdır.

Avrupa Birliği ekonomilerinin daha rekabetçi ve dinamik bir ekonomik yapıya geçmek ihtiyacı içinde olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir yapıyı mümkün kılacak araçlar olarak da girişimciliğin özendirilmesi, bazı sektörlerde var olan kamu tekellerinin kaldırılması, araştırma geliştirme faaliyetlerinin artırılması ve AB ülkeleri içinde eşgüdümünün sağlanması, dijital teknolojilere yapılan yatırımların artırılması ve idari sebeplerle oluşan maliyetlerin düşürülmesi gibi bir dizi uzun vadeli hedef değişken seçilmiştir.

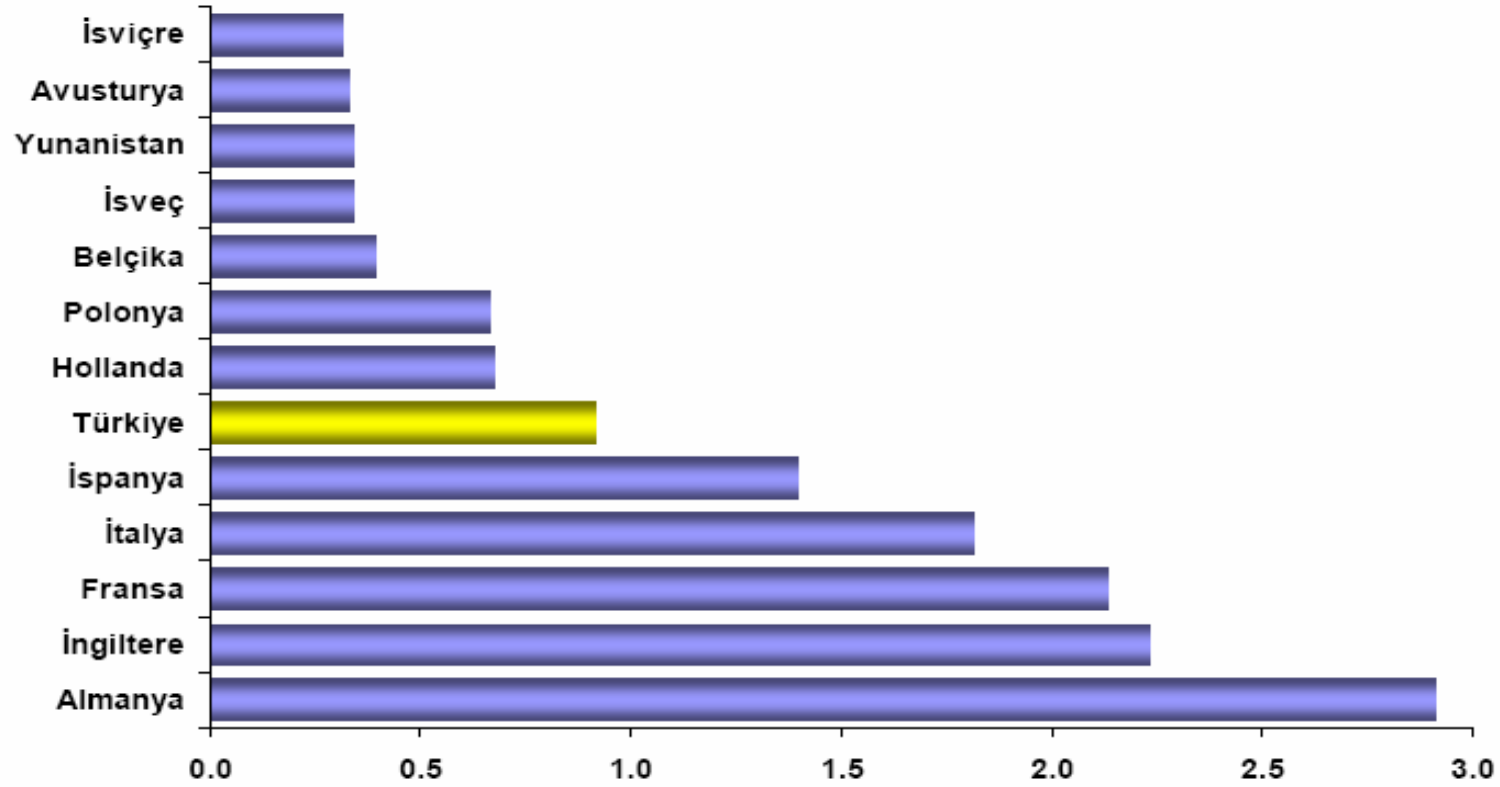
Avrupa Birliği ülkelerinin böyle bir ihtiyacı hissetmesinde başta ABD olmak üzere, diğer büyük ekonomilerle rekabet arzusu kadar, yaşlanan nüfusun ileride doğuracağı sosyal güvenlik sorunları da rol oynamış gözükmektedir. Halen Avrupa Birliği nüfusunun yüzde 15’i yoksulluk düzeyinde yaşamaktadır. Bu nüfusun en önemli gelir kaynaklarından biri toplam milli gelirin yüzde 25’ine ulaşan sosyal transferlerdir. İleride bu transferlerde meydana gelebilecek reel azalışlar, ciddi bir yoksulluk problemi doğurabilecektir.

Tablo 2.3: AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin Kamu Borç Stoklarının GSYH'lerine Oranı(%)

Ülkeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AB(15)	:	69,9	68,1	67,2	63,2	62,2	61,6	63,0	63,2	64,1	62,8	60,4	53,8
Euro(12)	74,3	73,8	73,4	72,1	69,4	68,4	68,2	69,3	69,7	70,3	68,6	66,5	33,1
Belçika	127,0	122,3	117,1	113,6	107,8	106,5	103,5	98,7	94,3	92,1	87,8	83,9	89,6
Danimarka	69,2	65,2	60,8	57,4	51,5	48,7	48,3	45,8	43,8	36,4	30,5	26,2	25,2
Almanya	58,4	59,7	60,3	60,9	59,7	58,8	60,3	63,8	65,6	67,8	67,6	65,1	65,9
İrlanda	73,5	64,3	53,6	48,5	37,8	35,5	32,2	31,1	29,4	27,3	24,7	24,8	32,2
İspanya	67,4	66,1	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,5
Fransa	58,0	59,2	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,6	63,9	68
İtalya	120,9	118,1	114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,9	106,9	104,1	105,8
Lüksemburg	7,4	7,4	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,6	7,0	7,5
Hollanda	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,7	58,2
Avusturya	68,3	64,4	64,8	67,2	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,7	62,0	59,5	62,5
Portekiz	59,9	56,1	52,1	51,4	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,4
Finlandiya	56,9	53,8	48,2	45,5	43,8	42,3	41,3	44,3	44,1	41,3	39,2	35,1	32,4
İngiltere	:	49,8	46,7	43,7	41,0	37,7	37,5	38,7	40,6	42,3	43,4	44,2	52
İsveç	73,0	71,0	69,1	64,8	53,6	54,4	52,6	52,3	51,2	50,9	45,9	40,4	37,5
Yunanistan	111,3	108,2	105,8	105,2	103,2	103,6	100,6	97,9	98,6	98,8	95,9	94,8	97,6
Türkiye	:	55,6	52,3	69,2	58,0	104,4	93,0	85,1	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5

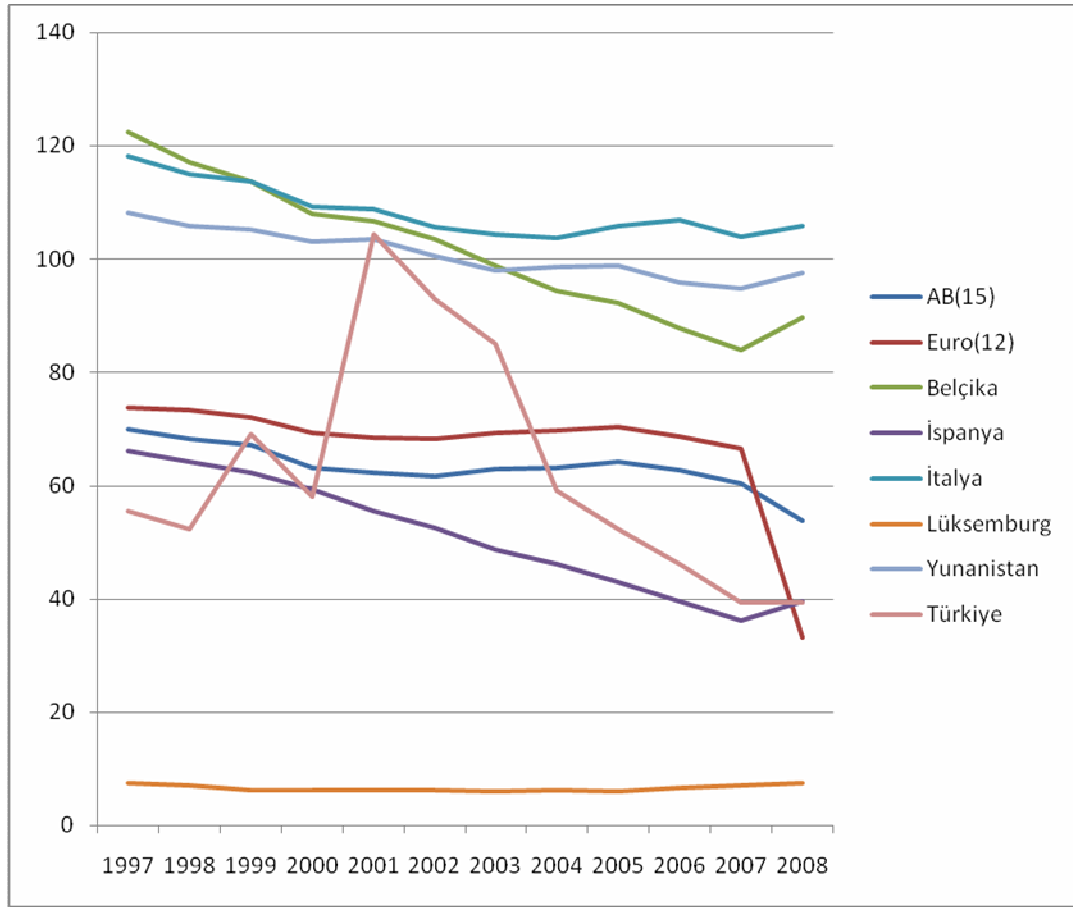
Kaynak: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb090> (erişim 25.05.2009)



Grafik 2.5: Avrupa'nın En Büyük Ekonomileri (2008 İtibarıyla Satın Alma Gücü Paritesine Göre GSYH, Trilyon \$)

Kaynak: IMF, Dünya Ekonomik Görünümü Raporu, Nisan 2009



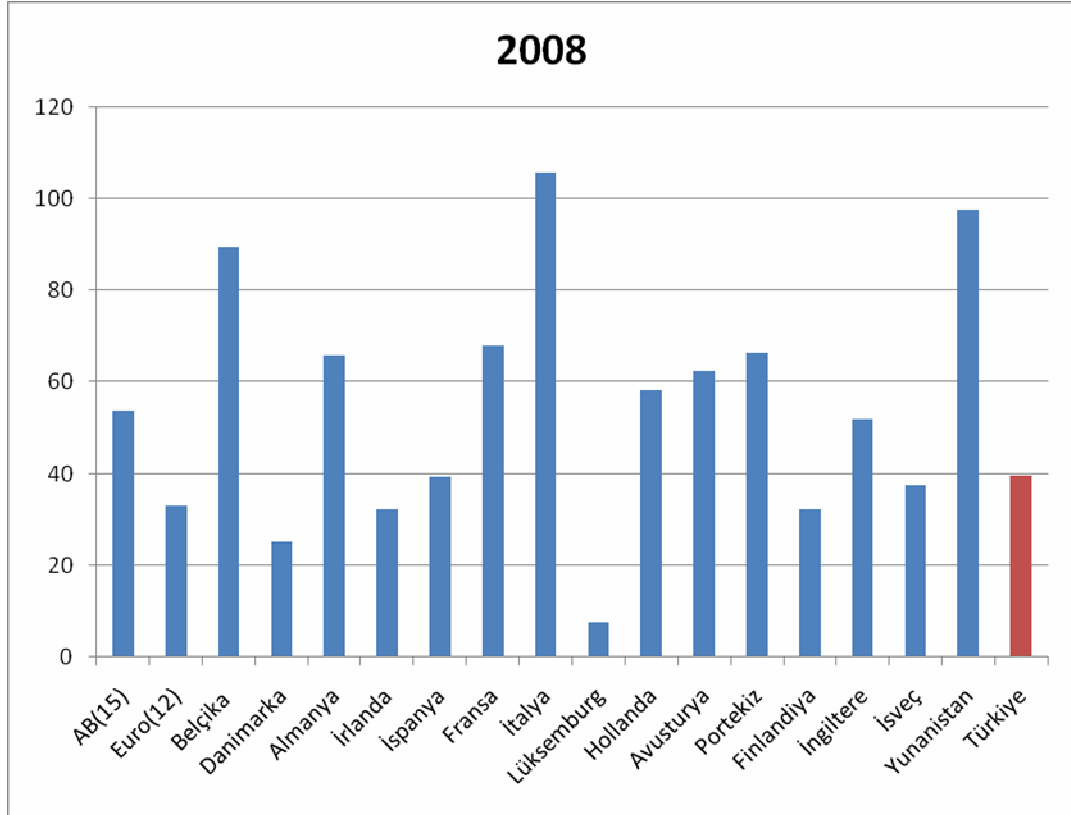
Grafik 2.6: AB(15) İçindeki Bazı Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranları

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

Tablo 2.3'te verilen değerler grafiğe dönüştürüldüğünde Grafik 2.6'daki görünüm elde edilmektedir. Ülkeler ve yıllara göre değişimler çizgi grafiği şeklinde kendini göstermektedir.

Buradan bazı ülkelerin yüksek kamu borç stoklarına bazılarının da düşük kamu borç stoklarına sahip oldukları görülmektedir. Özellikle Belçika, İtalya ve Yunanistan'ın yüksek kamu borç stokuna sahip oldukları hemen göze çarpmaktadır. İspanya, Lüksemburg, ve son yıllarda da Türkiye'nin düşük kamu borç stoku ile Maastricht kriterlerini tutturduğu görülmektedir.

Türkiye yıllarca yaşadığı siyasi istikrarsızlıklar ve uygulanan yanlış ekonomi ve maliye politikaları sonucu oluşan yüksek kamu borç stoku oranlarını 2004 yılından itibaren % 60'ın altına indirmiş, hem istikrarı hem de Maastricht kriterini yakalamıştır.



Grafik 2.7: AB(15) Üye Ülkeleri ve Türkiye'nin 2008 Yılı Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

AB(15) ülkeleri ve Türkiye'nin 2008 yılı kamu borç stoku kriteri performans sıralaması Grafik 2.7'de gösterilmiştir.

Buna göre Lüksemburg, Danimarka, İrlanda, Finlandiya, İsveç, İspanya, Türkiye, İngiltere ve Hollanda borç stoku oranında Maastricht kriterini tutturmuştur. Avusturya, Almanya, Portekiz, Fransa, Belçika, Yunanistan ve İtalya ise yüksek borçlanma oranlarıyla Maastricht kriterini tutturamamıştır.

Avrupa’da 4. Büyük ekonomi olan İtalya’nın kamu borç stoku kriterinde son sırada yer alması dikkat çekmektedir. Türkiye ise 16 ülke arasında İspanya ile birlikte İsveç’in ardından 6. sırada yer almaktadır. Dolayısıyla ortalamanın üzerinde bir sıralama ile başarılı bir performans sergilemiştir. Üye olmayan bir ülke olmasına karşın Türkiye’nin üyeler arasında 6. sırada yer alması gelecek için ümit vericidir.

2.2.2.2. Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Değerlendirilmesi

Yeni üye olan 12 ülke, ortalaması ve Türkiye’nin borç stoku oranı Tablo 2.4’te verilmiştir. Tablodaki veriler incelendiğinde, Türkiye’ye GSYH ekonomik büyüklüğü bakımından Avrupa’da 8. sırada yer alan Polonya en yakın ülke olarak göze çarpmaktadır. Dolayısıyla ilk etapta Polonya ile karşılaştırmak uygun olacaktır.

1996’daki borç stoku oranı 43,4 olan Polonya’nın 2008’deki borç stoku 43,3 ile istikrarlı bir şekilde kalmış, Maastricht Kriterini tutturmuş fakat Türkiye’den kötü durumdadır.

AB ile müzakere sürecinde karşımıza sorun olarak konulan ve çifte standart uygulanarak tek taraflı AB’ye kabul edilen Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin borç stoku performansına baktığımızda Maastricht Kriterini zaman zaman aştığı ve son olarak 2008’de 51,4 ile Türkiye’nin çok gerisinde kaldığı görülmektedir. Buna rağmen kriteri tutturduğu ve hamisi durumunda olan Yunanistan’dan çok daha iyi durumda olduğu söylenebilir.

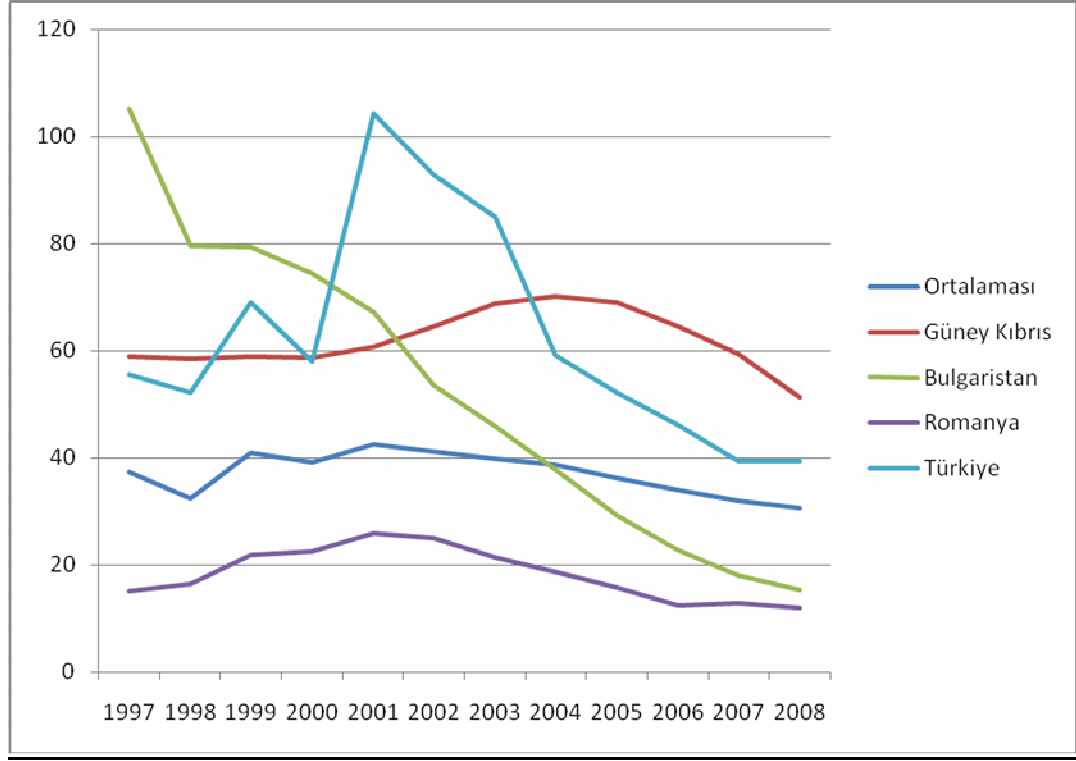
2008 yılı borç stoku performansına göre sıraladığımızda en son üye olan Bulgaristan 15,4 ile 5., Romanya ise 12 ile 3. sıradadır. Türkiye’nin ise 9. sırada olduğunu görmekteyiz. Bütçe fazlası veren Güney Kıbrıs Rum Yönetimi borç stokunda 11. sıra ile kötü bir performans sergilemektedir. Bu sıralama ile Türkiye yeni üye ülkeler ortalamasının bir alt basamağında yer almaktadır. Yani ortalama 8.sıradadır. Bu bakımdan Türkiye’nin performansının yeni katılan ülkeler performansından geride olduğu söylenebilir.

Tablo 2.4: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Kamu Borç Stoklarının GSYH'lerine Oranı(%)

Ülkeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ortalaması	24,5	37,4	32,5	41	39,2	42,5	41,2	39,8	38,6	36,3	34	31,9	30,6
Çek Cum.	12,5	13,1	15,0	16,4	18,5	25,1	28,5	30,1	30,4	29,8	29,6	28,9	27,9
Estonya	7,4	6,2	5,5	6,0	5,2	4,8	5,7	5,6	5,0	4,5	4,3	3,5	3,9
Letonya	13,9	11,1	9,6	12,5	12,3	14,0	13,5	14,6	14,9	12,4	10,7	9,5	11,8
Litvanya	14,3	15,6	16,6	22,8	23,7	23,1	22,3	21,1	19,4	18,4	18,0	17,0	14,8
Macaristan	73,7	64,0	62,0	61,1	54,3	52,1	55,7	58,0	59,4	61,7	65,6	65,8	66,1
Malta	40,1	48,4	53,4	57,1	55,9	62,1	60,1	69,3	72,1	69,9	63,8	62,2	62,2
Polonya	43,4	42,9	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	44,9	43,3
Slovenya	:	25,7	23,6	24,9	27,4	26,8	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7	23,4	23,8
Slovakya	31,1	33,8	34,5	47,8	50,3	48,9	43,4	42,4	41,4	34,2	30,4	29,4	25,9
Güney Kıbrıs	:	59,1	58,6	58,9	58,8	60,7	64,7	68,9	70,2	69,1	64,6	59,5	51,4
Bulgaristan	:	105,1	79,6	79,3	74,3	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	22,7	18,2	15,4
Romanya	11,1	15,2	16,6	21,9	22,6	26,0	25,0	21,5	18,8	15,8	12,4	12,9	12
Türkiye	:	55,6	52,3	69,2	58,0	104,4	93,0	85,1	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5

Kaynak: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb090> (erişim 25.05.2009)



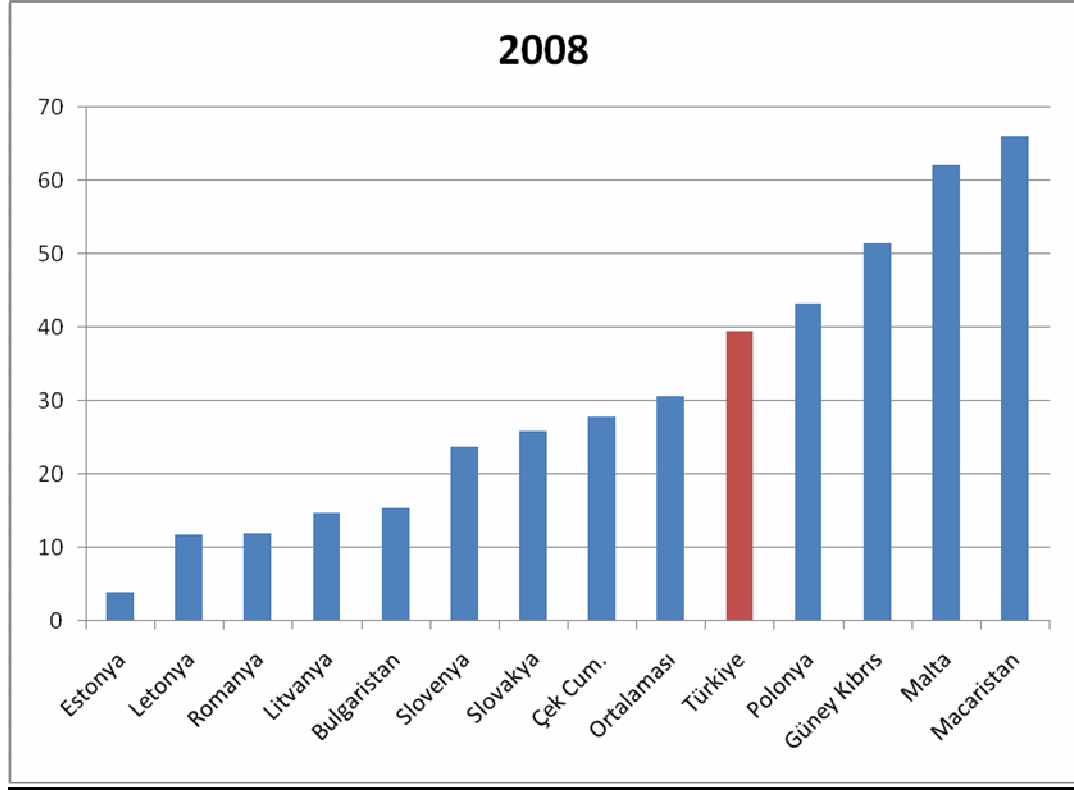
Grafik 2.8: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 1997-2008 Dönemi Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranları

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

Tablo 2.4'te verilen değerler grafiğe dönüştürüldüğünde Grafik 2.8'teki görünüm elde edilmektedir. Ülkeler ve yıllara göre değişimler çizgi grafiği şeklinde kendini göstermektedir.

AB'ye sonradan üye olan 3 ülkenin ilk 15 üyeye göre daha başarılı olduğu görülmektedir. Özellikle Romanya'nın istikrarlı bir seyirle düşük oranlara sahip olduğu görülmektedir. Bulgaristan 1997'de itibaren düşüş trendine girmiş ve başarılı bir performans sergilemiştir. Güney Kıbrıs ise % 60 sınırı çevresinde hareket etmektedir.

Türkiye'nin yüksek kamu borç stoklarına ve dalgalı seyre sahip olduğu göze çarpmaktadır.



Grafik 2.9: AB'ye Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin 2008 Yılı Kamu Borç Stoku/ GSYH(%) Oranına Göre Sıralaması

Kaynak: Eurostat Verileriyle Araştırmacı Tarafından Oluşturulmuştur

AB'ye yeni üye ülkeler ve Türkiye'nin 2008 yılı kamu borç stoku kriteri performans sıralaması Grafik 2.9'da gösterilmiştir.

Buna göre Estonya, Letonya, Romanya, Litvanya, Bulgaristan, Slovenya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Türkiye, Polonya ve Güney Kıbrıs borç stoku oranında Maastricht kriterini tutturmuştur. Malta ve Macaristan ise yüksek borçlanma oranlarıyla Maastricht kriterini tutturamamıştır.

Türkiye 13 ülke arasında Çek Cumhuriyeti'nin ardından 9. sırada yer almaktadır. Dolayısıyla ortalamanın gerisinde kalarak yeni üye ülkeler arasında başarılı olmayan bir performansa sahiptir.

2.3. MALİ KURALLAR VE AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI İÇİN YAPILAN DÜZENLEMELER

Bu kısımda mali kurallardan bahsedilerek Avrupa Birliği yolunda Türkiye’de bu alanda yapılan düzenlemeler anlatılacaktır. Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ortaya çıkış sürecinden ve bu kanun ile getirilen yeniliklerden bahsedilecektir.

2.3.1. Mali Kurallar ve Kapsamı

Son yıllarda 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 ve yasal temele dayanan mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsurlardan birisidir (Günay ve Özen, 2002:1).

Mali kurallar, makro ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanıımı ise, hem bütçe tahminlerine hem de bütçe uygulamalarına uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Bu kuralların başlıcaları; denk bütçe kanunları, borçlanmaya, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamalar içeren kurallardır. Tablo 2.5’te başlıca mali kuralların neler olduğu gösterilmektedir (Hürcan, 1999:29).

Tablo 2.5: Başlıca Mali Kurallar

Denk Bütçe veya Açığa İlişkin Kurallar ➤ Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYH’ nin belli bir oranında sınırlandırılması, ➤ Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderin birbirine eşit olması, ➤ Cari gelirlerin ve cari giderlerin birbirine eşit olması (sadece sermaye harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verilir).
Borçlanmaya İlişkin Kurallar ➤ Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar, ➤ Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oran ile kısıtlanması.
Stok ve Rezerve İlişkin kurallar ➤ Stok yükümlülüklerinin GSYH’ nin belli bir oranında sınırlandırılması, ➤ Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları gibi) yıllık prim oranlarının belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi.

Kaynak : Kopits G.and Symansky S., Fiscal Policy Rules , IMF Occasional Paper, No: 162, 1998.

Mali kuralları gerektiren sebeplerin başında, mali disiplinsizliğin kaynağını oluşturan miktarı büyük boyutlara varan bütçe açıkları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ve gittikçe yükselen Kamu Borç Stoku/GSYH oranı gelmektedir. Bu nedenle yasamanın yürütmeyi denetlemesinde son yıllarda kullanılan en önemli araçlardan biri özellikle bütçe açığı ve kamu borçları ile ilgili yasal sınırlamalar getirilmesidir. OECD’ye üye ülkelerde bütçeye getirilen yasal sınırlamalar bütçe reformlarında büyük önem taşımaktadır(Günay ve Özen, 2002:2).

Türkiye’de mali disiplinin sağlanması açısından çıkarılmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun çıkarılması süreci ve getirdiği yenilikler

bir sonraki kısımda ayrıntılı olarak incelenecektir. Bu Kanunun getirdiği yeniliklerin neler olduğu ve bu çıkarılan yeni kanun ile nelerin hedeflendiği üzerinde durulacaktır.

2.3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Çıkarılması Süreci

Türkiye' de 1970'li yılların başından itibaren ekonomik yapı hızla bozulmuş, istikrarı yakalamak için yapılan birçok girişim, siyasi yapıdaki dalgalanmalarla da birleşince sonuçsuz kalmıştır. Türkiye yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz ve bozuk gelir dağılımı ile sürekli olarak uğraşmış, bazı kısa dönemli iyileşmeler dışında sorunlarına köklü bir çözüm bulamamış ve aradığı istikrarı yakalayamamıştır. Bu arada yapısal reformlarla desteklenmeyen ekonomik istikrar paketlerinin ömrü de kısa süreli olmuştur(Kesik, 2005:45).

Böylece, kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar ve devamında kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılmadığı düşüncesi, reform çabalarını hızlandırmıştır. Esasında Türkiye'de reform çabaları genelde ekonomik ve mali krizler sonrası ortaya çıkmış ve ekonomide önemli bir yere sahip olan kamu sektöründe önemli değişikliklere gitmek gerektiği anlayışı yaygınlık kazanmıştır. 1994 yılının Nisan ayında yaşanan ekonomik krizden hemen sonra, kamu mali yönetim sisteminde bir takım değişikliklere gitmek gerektiği sonucuna varılmış ve bu amaca yönelik olarak çeşitli kamu idaresi temsilcilerinden oluşan çalışma komisyonları oluşturulmuştur. Komisyonlar çalışmalar yapmış ve raporlarını hazırlayıp dönemin siyasi iradesine sunmuşlardır. Ancak reform çabalarının arkasında yeterli siyasi irade gerçekleşmeyince bu çabalar sonuçsuz kalmıştır.

Kamu mali yönetimi reformunda ikinci adım, ekonomide yaşanan önemli ekonomik sorunlar neticesinde, 2000 yılında uygulanmaya başlanan yeni ekonomik program ile birlikte başlamış ve 2001 yılında yaşanan ekonomik ve mali kriz sonucunda hız kazanmıştır. Bu kapsamda devletin yarı mali işlemlerine çeki düzen verilmiş, uzun yıllardan beri büyük sorun olan bütçe içi ve bütçe dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları bazı istisnalar dışında kaldırılmıştır. Yıl içinde idare bütçelerine parlamento izni alınmadan ödenek eklenmesine imkân veren hükümler kaldırılmış, devlet borçlanması ve ihale sistemi çerçeve bir kanunla disiplin altına alınmıştır.

Kamu mali yönetim sisteminde en köklü ve bütünsel değişiklik, 2003 yılı sonunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık seksen yıldır uygulanmakta olan ancak bugünün dünyasında ortaya çıkan yeniliklerin gereklerini artık karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak yeni Kamu Mali Yönetim anlayışı 5018 sayılı Kanun ile getirilmiştir. Bu kanun kamu maliyesinin temel ilkelerinde ve kamu kaynağının kullanılmasında çok önemli değişiklikler getirmektedir (Öz ve Kaplan, 2005:243).

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yenilikler, bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında saydamlık, hesap verebilirlik ve performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçelemenin öne çıkarılması, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda gerekli mekanizmaların getirilmesi ve çağdaş kamu mali yönetim ilkelerinden biri olan önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası denetimin etkinliğinin artırılarak güçlendirilmesi olarak sıralanabilir (Kesik, 2005:46).

Bu çerçevede ele alındığında Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu 2003 yılında çıkarılan bir kanun olmasına karşın uygulanma yılı olarak 01.01.2006 olarak belirlenmiş ve bu süre içerisinde kurumların 5018 sayılı kanun ile getirilen yeniliklere uyum sağlaması açısından süre verilmiştir.

2.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Türk Kamu Mali Yönetimine Getirilen Yenilikler

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali sistemi köklü bir şekilde değiştirmiştir. Getirilen en önemli değişiklik performansa dayalı mali yapıdır. Birkaç yılda alt yapısı hazırlanan performansa dayalı mali yapı çalışmaları bu kanun ile somutlaştırılmıştır. Kanunun çıkarılma gerekçesi olarak, kamu mali yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, ihtiyaçlara cevap verememe gibi sebepler ön plana çıkmaktadır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde “Disiplini ve Etkinliği” sağlamaya yöneliktir (Öz ve Kaplan, 2005:245).

Bütçe türleri uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir. 5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlama, uygulama ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasını belirlemektedir(Kesik, 2005:49).

Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Döner sermayeli işletmeleri ile fonların, ilgili oldukları idare bütçeleri içerisine alınması sağlanmış ve belirli bir süre sonunda da tasfiye edilmesi öngörülmüştür(Tosun, 2003:19-20). Böylece belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir.

1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 Sayılı Kanun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de, Kanuna ekli (I), (II), ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla, bu kurumlar Kanunun bazı maddelerinden ayrı tutulmuştur(Kesik, 2005:49).

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaktadır. Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür(Kesik, 2005:50).

Halen harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemleri kaldırılmaktadır. Bu kapsamda Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesi işlemine 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli ortam hazırlanmış olmaktadır. Denetimde ihtisaslaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetlerinin yapılmasını sağlamak ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Yeni getirilen sistemin bir gereği olarak harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir(Gülen, 2006:25).

Yeni kanun ile Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmektedir. Genel yönetim kapsamında yer alan tüm idareler Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Ayrıca, aynı doğrultuda 5170 sayılı Kanunla 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yapılan değişiklikle, Sayıştay denetimine ilişkin Anayasada yer alan istisna hükmü kaldırılmıştır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2005:18).

Kamu da aynı muhasebe sistemi kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulamaya konulmuştur. Ayrıca, kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilerek bu alandaki dağınıklık giderilmiştir. Buna göre; kamu idarelerinin verileri bir bütünlük içerisinde yayımlanmış olacaktır. Uluslararası Para Fonunun Devlet İstatistikleri (GFS) standartlarına uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmesi öngörülmektedir. Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulmasını sağlamaktadır (Kesik, 2005:51).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen yenilikler yukarıda kısaca anlatılmıştır. Yukarıda anlatılanlar aşağıda tek tek ele alınarak daha yarınatlı bir şekilde incelenecektir.

2.3.3.1. Kamu Maliyesinde Yapılan Düzenlemeler

Kanunda Kamu Mali Yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler olarak tanımlanmıştır(5018 Sayılı Kanun, Madde:3). Dolayısıyla mali yönetimin performansa dayalı olacağı yasal hüküm altına alınmıştır. Zaten Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında genel olarak performansa dayalı bir kamu yönetimi öngörülmektedir. Tasarının 30. maddesinde bakanlıklara performans ve kalite ölçütleri geliştirme görevi verilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bu durum açıkça ortaya konulmuştur.

Kanunda kamu maliyesinin temel ilkeleri açıkça sayılmıştır. Bunlardan önemli olanları şöyle sıralanabilir(5018 Sayılı Kanun, Madde:5);

- Kamu maliyesi kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır,
- Maliye politikası makro ekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür,
- Kamu mali yönetimi ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde yürütülür,
- Kamu maliyesinde etkin gelir elde edilmesi harcama yapılması için gerekli analiz yöntemleri (fayda-maliyet, maliyet- etkinlik v.b) kullanılır.

Ancak burada sosyal etkinlik vurgusunda dikkat edilmesi gereken durum devletin “Sosyal Devlet” olarak değil, “Düzenleyici Devlet” olarak sosyal refahı etkinleştirmesidir(Öz ve Kaplan, 2005:246).

5018 Sayılı Kanun'da “Mali Şeffaflığa” ilişkin hükümler önemlidir. Buna göre her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında denetimi sağlamak amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır(5018 Sayılı Kanun, Madde:7). Bu hüküm 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilip 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun ile hayata geçirilmek istenen “Kamudan Bilgi Alma Hakkı” ile doğru orantılıdır(Öz ve Kaplan, 2005:246).

Mali yapıda şeffaflık ile bağlantılı olarak memurların her konuda “Hesap Verebilmeleri” hüküm altına alınmıştır. Buna göre, her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında sorumlu olanlar yetkili mercilere hesap vermek zorundadırlar(5018 Sayılı Kanun, Madde:8).

Mali şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesini hayata geçirmek amacıyla üst yöneticilerin ve bütçe ile ödenek tahsis edilen yetkililerin, idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlemeleri ve bu raporların stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanması hüküm altına alınmıştır (5018 Sayılı Kanun, Madde:41).

Böylece üst yöneticiler kendi faaliyetlerini düzenli olarak raporlayıp kamuoyuna duyuracaklardır. Bu raporların bir örneği Sayıştay’a verilir. Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne sunar (5018 Sayılı Kanun, Madde:41).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumların “Performans Esaslı Yönetimi” gerçekleştirmek amacıyla “Katılımcılık İlkesi” dahilinde stratejik planlama yapılacağı hükme bağlanmıştır (5018 Sayılı Kanun, Madde:9).

Bu durum kamu hizmetlerinin istenilen kalitede olması için gerekli görülmüştür. Stratejik planlama Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında tanımlanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini performans ölçütlerini bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planlamaya “Stratejik Planlama” denilmektedir (5018 Sayılı Kanun, Madde:3-n).

Böylece kamu kurumlarının bütçelerini stratejik amaçlara uyumlu ve performans esaslı olarak hazırlamaları hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalarla kurumların kendileri için stratejik planlar yapacakları ve böylece bu stratejik planlara uymak için çalışmalarına bu çerçevede devam edecekleri ve performanslarını ortaya koymaları gerekliliği sonucu ortaya

çıkılmaktadır. Bu nedenle bu konudan hemen sonra performansa yönelik yapılan düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

2.3.3.2. Bütçe Açısında Yapılan Düzenlemeler

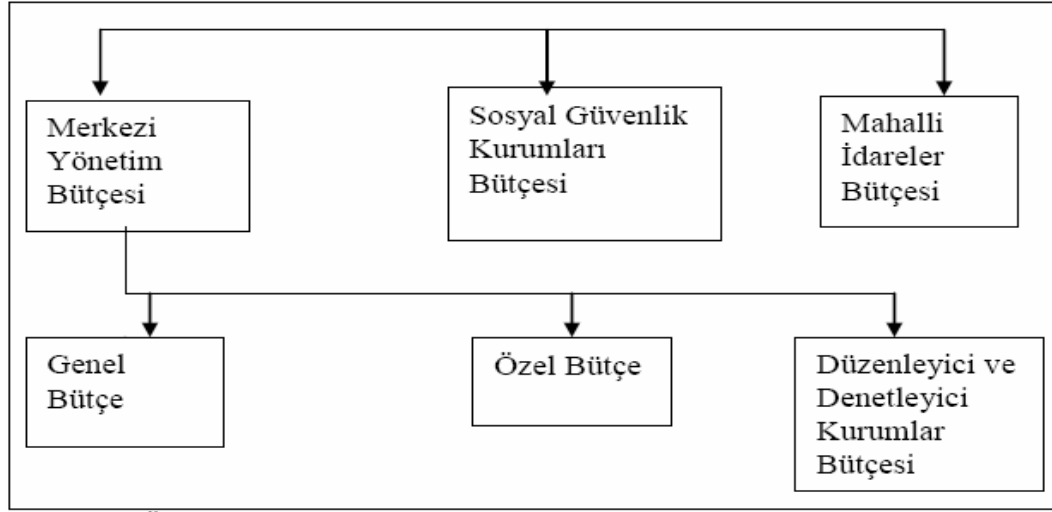
Türkiye’de fonlar, giderek hemen hemen her alandan kaynak toplayan, kullanım amaçları dışına çıkabilen, kaynakların etkin kullanımından uzaklaşmaya yol açan, yeterli ve etkin denetimleri yapılamayan ve süresiz çalışan bir sisteme dönüştüklerinden, mali disiplin ve şeffaflığı sağlamanın önünde aşılması gerekli bir engel olduklarına dair genel görüş hâkim olduğundan, fon sisteminin tasfiye edilmesi yolu seçilmiştir.

Bu çerçevede 2000 yılında Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığı’nca müştereken yapılan çalışmalarda; ilk aşamada kuruluşundan itibaren hiç işlememiş, zamanla fonksiyonunu kaybetmiş, bütçeye gelir sağlamayan, 1993 yılından itibaren iz bütçeyle takip edilen fonlar ile kaldırılması halinde uygulamada boşluk yaratmayacak fonlar tespit edilerek, 25 bütçe içi ve 2 bütçe dışı fon tasfiye edilmiştir.

2001 yılında yapılan çalışmalar sonucunda, 36 bütçe içi ve 6 bütçe dışı fonun tasfiyesi de 01.01.2002 tarihinden itibaren gerçekleşmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler sonucunda toplam 69 fonun tasfiyesi tamamlanmıştır. Fonların tasfiye edilmesi ile bütçe disiplini ve şeffaflığının artırılması yönünde önemli bir yapısal reform da sağlanmıştır(Cura, 2003:8-9).

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun öncesinde genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe, özerk bütçe, bunlara ilave olarak döner sermaye işletmeleri bulunmaktaydı. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla bütçe sistemine getirilen düzenleme ile yeni bütçe sistemi oluşturulmuştur. Bunlar Tablo 2.6’da gösterilmiştir.

Tablo 2.6: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Bütçe Sistemi



Kaynak: (Öz ve Kaplan, 2005:446)

“Genel Bütçe” olarak adlandırılan merkezi hükümet kurumlarını kapsayan bütçe kapsamında TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, Yüksek Yargı Organları, bazı müsteşarlıklar ve bazı merkezi kurumlar (DİE, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, vs.) ve buna ilave olarak mevcut bütçe sistemi içerisinde katma bütçeli kurum olarak işlem gören bazı kurumlar bulunmaktadır. Buna göre mevcut uygulamada katma bütçeli kurum olarak çalışan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü genel bütçeli kuruluşlar kapsamına alınmıştır. Genel bütçe kapsamında 54 kurum sayılmıştır. Halen katma bütçeli bir kurum olan Telsiz Genel Müdürlüğü’ne ilişkin olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda bir düzenleme yapılmamıştır(Öz ve Kaplan, 2005:246).

“Özel Bütçe” bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu kurumlarıdır(5018 Sayılı Kanun, Madde:12).

Özel bütçeli kuruluşlar içerisinde Yüksek Öğrenim Kurulu, Üniversiteler ve TODAİE, Türk Dil Kurumu Başkanlığı, TÜBİTAK, TRT gibi çeşitli kurumlar ile halen katma bütçe kapsamında olan Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü yer almaktadır. Özel bütçe kapsamında kurumlar 50 madde halinde sayılmıştır(Öz ve Kaplan, 2005:251).

Mevcut düzenleme ile bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumları bütçesinin tanımlanması, Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar bütçesinin ise merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınması ile bütçenin kapsamı genişlemiş ve bu haliyle bütçe daha anlamlı hale gelmiştir. Mevcut haliyle devlet bütçesinin kapsamı dar olup, kamu mali işlemlerinin önemli bir kısmını kapsamamaktadır. Burada dikkati çeken bir başka düzenleme ise katma bütçeli idarelerin kaldırılarak bu kurumların merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınmasıdır. Katma bütçeli idareler uygulamada, Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kendilerine atfedilen anlamları yitirmişler, genel bütçe ödenekleri ile ayakta duran idareler haline gelmişlerdir(Öz ve Kaplan, 2005:252).

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır. Bu mali plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır. Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eski Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı'nca, Yatırım Genelgesi ve eski Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır(5018 Sayılı Kanun, Madde:16).

Böylelikle üç yıllık bütçelemeye geçiş süreci başlatılmıştır. Üç yıllık bütçeleme ile maliye politikasının etkinliğinin artırılması, mali disiplinin ve mali şeffaflığın

sağlanması, hükümet faaliyetlerinde belirliliğin ve dolayısıyla güvenin sağlanması gibi hususlar hedeflenmektedir.

2004 yılından itibaren program bütçe sistemi terk edilerek “Analitik Bütçe Sistemi” ne geçilmiştir. Analitik bütçe sistemi Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunun 10. maddesinde düzenlenen performansa dayalı bütçeleme uygulaması ile birincil olarak ilgili ve buradaki düzenlemeye paralel bir uygulamadır. IMF’nin GFS (Government Finance Statistics) sınıflandırma sistemi ve ESA 95 (European System of Integrated Accounts) esasına göre hazırlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre “Bütçeler” uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır(5018 Sayılı Kanun, Madde:13).

Bu çerçevede bütçelerin uluslararası standartlara uygun olmasının yanında günümüzde gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçelerini orta vadeli harcama sistemine göre hazırlayıp buna göre uygulamaktadırlar, ancak Türkiye’de orta vadeli harcama sistemi yeni yeni uygulanmaktadır.

2.3.3.2.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi

Mali politikanın temel hedefi ekonomik refahın artırılmasıdır. Bunu gerçekleştirmek için mali politika üç unsuru kullanır. Bunlar;

- Kamu kaynaklarının tahsisi,
- Refah ve gelirin yeniden dağılımı,
- Ekonomik faaliyetlerin yeniden düzenlenmesidir.

Mali politikanın uygulanmasının önemli aracı olan bütçe, başta kamu kaynaklarının tahsisi olmak üzere diğer unsurları da doğrudan veya dolaylı olarak etkiler. Bütçeleme sürecinin, yukarıda sözü edilen unsurları nasıl etkilediğini görmek mümkündür. Bu sürecin ilki, politikanın formüle edilmesidir. Daha sonra yapılan politikaya uygun bir bütçe hazırlanır, uygulanır ve uygulamanın değerlendirilmesi ve denetimi ile süreç sona erer. Bütçeleme sürecinin mantığı da vatandaşın devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılması olup, devlet bu yetkiyi kullanırken neler yaptığını ve neler ürettiğini açıklayarak hesap verebilmelidir.

Tarihsel gelişim sürecine baktığımızda bütçeler para, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, özellikle son yirmi yılda OECD ülkelerinde bütçelemeye yeni anlayış hâkim olmuş, kamu bütçelemesi ve yönetimi, girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı yani sonuç odaklı olarak gelişmeye başlamıştır(Kesik, 2005:51). Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, bütçe sistemlerinde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için son yıllarda dünyada yaygın uygulama alanı bulmaktadır.

Dünya Bankası kaynaklarında “Orta Vadeli Harcama Sistemi” (Medium Term Expenditure Framework) olarak adlandırılan çok yıllık bütçeleme; dar anlamda, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanları belirleyen bütçe olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, çok yıllık bütçelemeyi yüzeysel bir şekilde ele almaktadır. Çünkü çok yıllık bütçeleme, sonraki bir kaç yılın ödeneğinin planlanması değildir. Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık bir anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika - plan - bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımı şeklinde algılanmalıdır(Kızıлтаş, 2003:13).

Bu çerçevede, orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkân veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi, hem var olan ve hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi ve toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren bir süreçtir(Yılmaz, 1999:17-18).

Orta Vadeli olarak adlandırılmakta çünkü bu sistemin kapsadığı dönem öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yıldır. Kaynak kullanımı sürecine makro çerçevede getirilen en önemli fayda, ekonomideki var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar (belli bir ekonomik rasyonalite dahilinde) mevcut ve öngörülen programları, çıktıları karşılayacak düzeyde değilse, yapılacak olan daha az öncelikli olan programlar veya

çıktılar bütçe kapsamından çıkarılacak ve bu işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam edecektir. Burada dikkat edildiği üzere kamusal karar sürecinde ağırlıklı olarak belirleyici olan ihtiyaçlar değil kaynak yapısı olmaktadır.

İkincil olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Burada şu nokta tabii önemli olmaktadır (özellikle bazı az gelişmiş ülke örnekleri ile Sovyetler birliğinin dağılmasından sonra kurulan yeni ülkelerde görüldüğü üzere), eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır(Yılmaz, 1999:18).

Çok yıllık bütçeleme de ilk aşama, makroekonomik çerçevenin kararlaştırılmasıdır. Makroekonomik çerçeve aynı zamanda gelecek üç yıla ilişkin gelir ve harcama tahminlerinin yapılmasına yardımcı olacaktır. Dolayısıyla, ekonomik tahminlerle mali hedeflerin birleştirilmesi suretiyle karşılıklı uyumun sağlanması ve dolayısıyla makroekonomik çerçevenin gelecek üç yıl için çeşitli analiz yöntemleri kullanılarak tahmin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, mevcut ve yeni mali politikaların maliyetlerinin belirlenmesi ve bunların ekonomik dengeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi gerekmektedir(Saraç, 2006:131).

5018 sayılı Kanunun 16. maddesine göre hazırlanacak orta vadeli program, bu anlamda işlevsel olabilecektir. Bu nedenle bu program, çok yıllık bütçeleme başlangıç noktası olarak ele alınabilir. Mayıs ayı sonuna kadar toplanacak Bakanlar Kurulu, Kalkınma Planları, Stratejik Planlar ve Genel Ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikalar, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan orta vadeli programı kabul edecek ve program aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanacaktır(Saraç, 2006:131).

Çok yıllık bütçeleme de ikinci aşama, sektörlerin gözden geçirilmesidir. Bu aşamada, sektörün ve bakanlığın amaçları ve faaliyetleri gözden geçirilerek bu amaç ve faaliyetlerin maliyetleri hesaplanmalı, çıktıları ve sonuçları hakkında bilgi temin edilmelidir. Bunun sonucunda, kullanılabilir kaynaklar dikkate alınarak bu amaç ve

faaliyetlerin gerçekleşmesini sağlayacak olan programlar ve alt programlar bir öncelik sırasına konmalıdır.

5018 sayılı Kanunun 16. maddesine baktığımızda, bu aşamaya yer verilmemiştir. Ancak Kanunun 9. maddesinde idare stratejik planlarından bahsedilmektedir ve bu aşama idare stratejik planları ile gerçekleştirilecektir. Ancak çok yıllı bütçeleme sürecinin Kanun’da belirli bir sıra dahilinde yer almaması, uygulamada karışıklıklara neden olabilecek niteliktedir(Kesik, 2005:56).

Üçüncü aşama, Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı’nca sektör bakanlıkları arasında yürütülecek müzakerelerdir. Bu aşamada, bir önceki aşamada yapılan sektör incelemesinin ıktıları üzerinde müzakere edilmektedir. Yine 5018 sayılı Kanunda bu müzakereler için belirli takvim verilmemiştir.

Dördüncü aşama, gelecek üç yıl için sektör ve bakanlık harcama tavanlarının belirlenmesidir. Daha önceki aşamalarda belirlenen öncelikler ve makroekonomik yapı dikkate alınmak suretiyle harcama tavanları belirlenir. Diğer bir deyişle, harcamaların sektörel ve kurumsal dağılımı konusunda detaylı bir çerçeve oluşturulur. Ayrıca gelecek üç yıla ilişkin toplam gelirler için hedef belirlenir. Ancak, sektör ve bakanlık harcama tavanları ve toplam gelirler konusunda nihai kararı Bakanlar Kurulu verecektir(Kesik, 2005:56).

Beşinci aşamada, sektör ve bakanlık harcama tavanlarını Bakanlar Kurulu onaylayacaktır. Çok yıllı bütçeleme sürecinde en önemli aşama, Bakanlar Kurulunca kullanılabilir kaynaklar içinde kalmak suretiyle kamu kaynaklarının orta vadede tahsis edileceği harcama alanlarının bir hükümet beyanı haline geldiği bu aşamadır. Bu aşama, sadece bütçe tavanlarının belirlendiği basit bir aşama değildir. Hükümetin orta vadedeki öncelikleri ve dolayısıyla politikaları yanında devletin ekonomideki rolünün bütçeleme sürecine yansıdığı bir aşamadır.

5018 sayılı Kanuna göre, orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef denge ve varsa borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp, Yüksek Planlama Kurulu tarafından Haziran ayının ilk yarısında kabul edilecektir. Ancak 5018 sayılı Kanun yukarıdaki genel kurala

uymayan bir sistem geliştirmiştir. Çünkü Orta Vadeli Plan, Bakanlar Kurulu yerine Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilecektir. Dolayısıyla birçok bakanın katılmadığı bir politika beyanı, diğer bir deyişle tüm kabine üyeleri tarafından paylaşılmayabilecek bir orta vadeli bir kaynak tahsis süreci getirilmiş olacaktır(Saraç, 2006:133).

Son aşamada, kamu idarelerinin belirlenmiş olan sektör ve kurumsal öncelikler ve tavanları dikkate alınarak gelecek üç yıla ilişkin bütçelerin hazırlanmaları gerekmektedir. Ancak bütçe hazırlığı aşamasında Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, kurumlardan gelen bütçe tekliflerinde, orta vadeli program ve mali plan ile belirlenen sektörel ve kurumsal tavanlar ve önceliklere ne ölçüde uyduklarına bakmaları gerekmektedir. Varsa tutarsızlıkların düzeltilmesi konusunda ilgili sektör ve kurum temsilcileri ile görüşerek tutarlılığı sağlamaları, politika, plan ve bütçe bağlantısının gerçekteştirilmesi yönünde önemli bir katkı sağlayacaktır(Kesik, 2005:57).

1050 Sayılı Kanunda Anayasada yer alan 75 günden önce kurum ve kuruluşların bütçe taslaklarının temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderilmesi yer almaktaydı. 5018 sayılı Kanunda bütçe hazırlık süreci, öncelikle orta vadeli harcama programının DPT, ardından orta vadeli mali planın Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmasına bağlanmıştır.

Buna göre, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan orta vadeli program kabul etmesiyle başlar. Orta Vadeli Program aynı süre içerisinde Resmi Gazetede yayınlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayınlanır. Kamu idarelerinin tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi Maliye

Bakanlığı’nca, Yatırım Genelgesi ve eski yatırım programı hazırlama rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır(Saraç, 2006:132).

2.3.3.2.2. Bütçenin Analitik Sınıflandırılması

Türkiye’de mevcut bütçe kodlamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle, analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkân vermiyor olması yeni bütçe kodlaması ve sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur(Maliye Bakanlığı, 2004:4).

Bütçe kodlaması; devlet faaliyetlerinin, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırması olarak tanımlanmaktadır. Devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin milli ekonominin geneli veya bölümleri üzerindeki etkisinin analizi için uygun bir bütçe sınıflandırmasına ihtiyaç duyulmasından ötürü bütçe kodlaması uygulaması gündeme getirilmiştir. Bütçe kodlamasından güdülen amaç; devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek, ülkeler ve dönemler arası karşılaştırmalar yapmaktır(Cura, 2003:8-9).

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan “Kamu Mali Yönetimi Projesi” kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali istatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu sınıflandırmanın 1999 yılında 4 kuruluşta test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle pilot olarak seçilen kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesi’nde otomasyon desteği olmaksızın test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Daha sonra bu uygulamaya bir süre ara verilmiş ve Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS’ deki değişikliklere ve Avrupa Birliği’nde

uygulanan ESA 95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir(Maliye Bakanlığı, 2004:7-8).

Yeni Bütçe Kod Yapısı;

- Kurumsal Sınıflandırma,
- Fonksiyonel Sınıflandırma,
- Ekonomik Sınıflandırma.

Olmak üzere üç ana gruptan ibaret olup, Fonksiyonel Sınıflandırma ile Ekonomik Sınıflandırma arasında ayrıca, Finansman Tipi Sınıflandırma yer almaktadır. Yeni bütçe kodlamasını tanımlamak gerekirse yeni kodlama bir alt yapı çalışmasıdır. Bu kodlama sistemi ile yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir.

Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler;

- Program sorumlularının tespitine imkân vermesi,
- Mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması,
- Detaylı bir kurumsal kodlamaya yer verilmesi,
- Aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması,
- Uluslararası karşılaştırmalara imkân vermesi,
- Ölçmeye ve analize elverişli olması.

Olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve ayrıca analize elverişli istatistikî veriler üretmeye imkân vermesinden dolayı yeni bütçe kodlaması **Analitik Bütçe Sınıflandırması** olarak adlandırılmıştır(Cura, 2003:6).

Uzmanların tespitleri doğrultusunda bahsi geçen sorunları ortadan kaldırması planlanan bütçe yapısını rasyonel hale getirecek “Analitik Bütçe Sınıflandırması’nın” sistematüğini oluşturan kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma şu şekilde oluşturulmuştur;

➤ **Kurumsal Sınıflandırma:**

Bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınarak oluşturulan kurumsal sınıflandırma; siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve program sorumlularının tespitini hedeflemektedir. Bu özelliğe ek olarak, bu sınıflandırmada aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması benimsenmiştir, bağlı ve ilgili kuruluşlara verilen kaynaklar, kuruluşun bağlı bulunduğu kurum kodunda yer alacaktır.

➤ **Fonksiyonel Sınıflandırma:**

Fonksiyonel sınıflandırmanın içeriğinde; kişilere veya ticari kesime sunulan hizmetlerle ilişkisiz ve devlet tarafından yapılması gerekli faaliyetler olan genel idare hizmetleri, (genel kamu hizmetleri, savunma işleri ve hizmetleri ile kamu düzeni ve güvenliği işleri ve hizmetleri) topluma, ailelere ve kişilere verilen doğrudan hizmetleri içeren toplumsal ve sosyal hizmetleri, çevre koruma hizmetleri ve ticari faaliyetlerin düzenlenmesi ve daha verimli sürdürülmesiyle ilgili devlet harcamalarını içeren, genel idare organları tarafından sınaî kuruluşlara araştırma, ticari tanıtma faaliyetleri, jeolojik araştırma sonuçları ve belirli sanayi gruplarının teftişi ve düzenlenmesi hizmetlerinin yürütülmesi ile ekonomik kalkınma, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, istihdam fırsatlarının yaratılması gibi devlet amaçlarının oluşturduğu, ekonomik hizmetler yer almıştır.

➤ **Finansman Tipi Sınıflandırma:**

Genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek için ihtiyaç duyulan, devirli ödenekleri izlemek için geliştirilmiş, harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren ve tek haneli koddan ibaret olan bir sınıflandırmadır. Finansman tipi kodlar; genel ve katma bütçe, sosyal güvenlik kurumları, özerk kuruluşlar, döner sermayeler, özel ödenekler, dış proje kredileri ve bütçe dışı fonlardan oluşmaktadır.

➤ **Ekonomik Sınıflandırma:**

GFS esaslarına göre oluşturulan bu sınıflandırma; devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulmuştur. Devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlayan bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırma; bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır(Cura, 2003:6-7).

Konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşların 2004 yılı Bütçeleri Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre hazırlanarak kanunlaşmış ve 01.01.2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasının 01.01.2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda, 01.01.2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (Kamu İktisadi Teşebbüsler hariç) tamamen uygulamaya geçirilmesiyle, genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir(Maliye Bakanlığı, 2004: 8).

2.3.3.2.3. Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş

Dünyada performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Maliye Bakanlığı'nca 2001 yılında "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır. Proje kapsamında altı kurumda pilot olarak seçilen çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılarak, bu faaliyet ve projeler için 2003-2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır(Erüz, 2005:64).

5018 sayılı Kanun ile getirilmiş olan Performans esaslı bütçeleme sistemi;

- Stratejik plan,
- Performans programı,
- Faaliyet raporu.

Olmak üzere esas olarak üç unsur üzerine oturmaktadır.

Stratejik planlar, kurumların ileriye dönük misyon ve vizyonlarını ortaya koyarak, kurumun orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerini belirlemektedir.

Performans programları, stratejik planda belirlenen stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kurumun bir mali yıldaki performans hedef düzeylerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütülmesi gereken faaliyet ve projeler ile kurumun kaynak ihtiyacını,

performans göstergelerini ortaya koyan ve kurumun bütçesine dayanak teşkil eden belgelerdir.

Faaliyet raporları ise, kurumun performans programı uyarınca yürüttüğü faaliyet sonuçlarının, hedeflenen sapmaları ve nedenlerini içeren ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmek üzere hazırlanan raporlardır(Maliye Bakanlığı, 2005:20).

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon ve stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanır. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetleri ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir(5018 Sayılı Kanun, Madde:9).

Kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür(Erüz, 2005:64).

2.3.3.3. Muhasebe Alanında Yapılan Düzenlemeler

Kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulur. Mali yılın bitimine kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilmemiş olanların, ödenekleri saklı tutulmak suretiyle, mahsup işlemleri mali yılın bitimini izleyen bir ay içinde yapılabilir. Zorunlu hallerde bu süre, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe giderleri için bir ay, diğer işlemlerde beş ayı geçmemek üzere uzatılabilir(5018 Sayılı Kanun, Madde:51).

Böylelikle bütçelerde sapmaların önüne geçilmiş olunacaktır. “ Bütçeler ile Kesin Hesaplar Arasındaki Farklar” bir ölçüde de olsa azaltılmış olacak ve her yıl ne kadar mali işlem yapıldığı, bu anlamda, net olarak ortaya konacaktır. Tahakkuk esaslı

muhasebe sistemi sayesinde, kurumlara ilişkin olarak derlenecek olan istatistikî veriler daha anlamlı hale gelecektir(Öz ve Kaplan, 2005:249).

2.3.3.4. Denetim Sisteminde Yapılan Düzenlemeler

Denetim, Kamu Yönetimi Temel Kanununda “Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” şeklinde tanımlanmıştır(Öz ve Kaplan, 2005:252).

Mali yönetim ve kontrol sistemi alanında en köklü değişim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılmıştır. Bu Kanunla mali yönetim ve kontrol sistemimizin bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiştir. Kanunda, planlama bütçeleme süreci yeniden tanımlanmış, idarelerin yönetim sorumluluğuna ağırlık verilmiş, bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiş, sonuç veya amaç odaklı bir mali yönetim sistemi kurulmaya çalışılmış ve yeni bir iç kontrol mekanizması oluşturulması öngörülmüştür(Arcagök, 2005:83).

Denetim konusunda “İç Kontrol”, “İç Denetim” ve “Dış Denetim” ayrımını yapmak yerinde olacaktır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrol “Kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir” şeklinde tanımlanmıştır(5018 Sayılı Kanun, Madde:55).

İç denetim, “Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve

nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir” şeklinde tanımlanmıştır(5018 Sayılı Kanun, Madde:63).

Dış denetim ise faaliyet sonuçlarının dışarıdan bir kurum tarafından değerlendirilmesidir. Dış denetim kurumu Sayıştay’dır. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında Sayıştay’ın “Düzenlilik” ve “Performans” denetimi yapması öngörülmektedir. Düzenlilik denetimi, “Mali Denetim” ve “Uygunluk Denetimini” kapsamaktadır. Mali denetim, mali tablo ve raporların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimdir. Uygunluk denetimi ise, mali işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetimidir(5018 Sayılı Kanun, Madde:68).

2.3.3.4.1. İç Kontrol

Avrupa Birliği uygulamasında kamu mali Yönetimi ve Kontrolü alanına ilişkin olarak Kamu İç Mali Kontrolü (Public Internal Financial Control) yaklaşımı kullanılmaktadır. Kamu iç mali kontrolü, harcama birimlerinin ilgili mevzuata, bütçe tanımları ve kurallarına, iyi mali yönetim ilkelerine, saydamlık, etkinlik, etkililik ve tutumluluğa uymalarını sağlamak amacıyla hükümet veya yetkili kuruluşlar tarafından içsel olarak uygulanan mali kontrol sisteminin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Kamu iç mali kontrolü, hükümetin, tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerini kapsar. Kamu İç mali kontrol sistemi, yapısal olarak, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol sistemi ile iç denetim mekanizmalarından ve bu iki alandaki merkezi uyumlaştırma birimlerinden oluşur(Arcagök, 2005:84).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığı’nca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu Tarafından belirlenir, geliştirilir ve

uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir(5018 Sayılı Kanun, Madde:55).

5018 sayılı Kanunun getirdiği mali kontrol modeline göre, her bir kamu idaresinde mali işlemleri yürüten mali hizmetler birimi kurulması, harcama öncesi kontrolün üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak mali kontrol yetkilileri tarafından yapılması, muhasebe hizmetlerinin muhasebe yetkilisince gerçekleştirilmesi ve harcama sonrasında iç denetimin de yine üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak iç denetçiler tarafından yapılması gerekmektedir. Bu fonksiyonları ifa edecek personel, kural olarak, kamu idarelerinin personeli olacaktır. Ancak bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır. Birincisi, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin merkez dışı birimlerinde harcama öncesi kontrol görevi il defterdarlıkları tarafından yerine getirilecektir. İkincisi ise hazine saymanlıkları hariç olmak üzere, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe yetkililerinin Maliye Bakanlığı'na atanmasıdır(Arcagök, 2005:92).

2.3.3.4.2. İç Denetim

İç denetim, tanımından da anlaşılacağı üzere bir etkinlik denetimidir. İç kontrol ise hukuka uygunluk denetimidir. İç denetim faaliyetleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak geliştirilir(5018 Sayılı Kanun, Madde:63).

İç denetçi görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetim elemanı olan iç denetçiler, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak ve kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmekle görevlidirler(5018 Sayılı Kanun, Madde:64).

Burada dikkat edilmesi gereken bir husus iç denetçilerin harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi de yapabileceğidir. Burada yasanın lafzına bağlı kalarak bu

yasal uygunluk denetimin sadece harcama sonrasında olacağını söyleyebiliriz. Dolayısıyla iç denetçilerin asıl görevinin performans denetimi yapmak olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak önemle belirtmek gerekir ki performans denetiminde yetkili kurum Sayıştay'dır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile "İç Denetim Koordinasyon Kurulu" oluşturulması hükme bağlanmıştır(5018 Sayılı Kanun, Madde:66). Kurulun başlıca görevleri;

- İç denetime ilişkin raporlama standartlarını belirlemek,
- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk analizleri yöntemleri geliştirmek,
- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamaktır.

Maliye Bakanlığına Bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır. Üyeler bir sürenin sonunda yeniden atanabilirler. Gerekli görülen hallerde İç Denetim Koordinasyon Kurulu, oy hakkı olmamak kaydıyla teknik yardım almak ve danışmanlık amacıyla uzman kişileri de toplantılara davet edebilirler(5018 Sayılı Kanun, Madde:71).

2.3.3.4.3. Dış Denetim

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır(5018 Sayılı Kanun, Madde:68).

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak mali denetim, hukuki denetim ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirilir. Dış denetimin asıl amacı performans denetimidir. Zira Sayıştay 1996 yılından itibaren performans denetimi gerçekleştirmek için yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Sayıştay, hazırlayacağı “Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu” TBMM’ye sunar(Öz ve Kaplan, 2005:258).

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

Birincisi; kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti.

İkincisi; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir(5018 Sayılı Kanun, Madde:68).

Dış denetim sırasında kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur. Denetimler sonucunda, düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM’ ye sunar(Saraç, 2006:151).

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Bu bağlamda işaret edilmesi gereken bir başka nokta da, Sayıştay denetim kapsamına giren kuruluşların sayıca artacak olmasının getireceği iş yükü artışının kamu idarelerinde iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin oluşumu, modern denetim metotları ve bilişim teknolojisi imkânları ile dengelenecek olmasıdır. Tek tek işlemlere odaklanan “İşlem Tabanlı Denetim” yaklaşımının getirdiği iş yükü ile “Sistem Tabanlı Denetim” yaklaşımının getireceği iş yükü ayrı kriterlere göre değerlendirilmek durumundadır. Dolayısı ile iç denetim, teftiş,

soruşturma, inceleme fonksiyonlarının bir kurumda iyi ve sağlıklı tanımlanması Sayıştay'ın dış denetim fonksiyonunun da iyi işlemesi için ön koşuldur (Saraç, 2006:153).

İlk kez Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay denetimine tâbi tutulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idarelerin 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilir(5018 Sayılı Kanun, Madde:68).

Yani 1 Ocak 2004- 31 Aralık 2005 tarihleri arasında, adı geçen kurumların dış denetiminde bir değişiklik olmayacaktır. Ancak 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren bu kurumlar da yapılacak düzenlemeye ve bu kanun hükümlerine göre Sayıştay'ın dış denetimine tabi olacaklardır.

2.3.3.5. Getirilen Diğer Düzenlemeler

Döner sermaye işletmeleri ve fonlar tasfiye edilecektir. Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş bulunan döner sermaye işletmeleri ve fonlar 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilecektir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş bulunan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri ilgili idarelerin içinde yer alacaktır(Maliye Bakanlığı, 2005:19).

Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri; Devletin milli güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçların dışında, Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez(5018 Sayılı Kanun, Madde:24).

Merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek ve bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için, bu kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan

idarelerden merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir(5018 Sayılı Kanun, Madde:23).

Mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olarak tanımlanan kamu zararına nelerin sebep olacağı 5018 sayılı Kanunda belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunda, kamu kaynakları ile yükümlülüklerin yönetilmesinde, değerlendirilmesinde, korunmasında veya kullanılmasında gerekli önlemlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi suretiyle öz kaynağın azalmasına sebebiyet verilmesi sonucu kamu zararının oluşacağı hükme bağlanmıştır. Fakat “Gerekli önlemlerin alınmaması” veya “Gerekli özenin gösterilmemesi” ifadelerinin yeterince açık olmaması nedeniyle, kişilerin sorumluluklarını net olarak ortaya konulması mümkün olamayacak ve dolayısıyla bu hüküm, yönetmeliğin uygulayıcıları arasında farklı yorumlara yol açarak çeşitli sorunlara neden olacaktır. Uygulamada ortaya çıkabilecek bu soruna sebep olunmaması amacıyla 5436 sayılı Kanun ile bu ifadeler çıkarılmış ve olası yanlış yorumların önüne geçilmiştir.

Diğer taraftan Kontrol, denetim, inceleme, kesin hüküm bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edileceği hükmünde yer alan kanuni faizden, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanunda öngörülen faizin mi yoksa 6183 sayılı Kanunda öngörülen faizin mi anlaşılması gerektiği yönünde ortaya çıkabilecek karışıklıkların giderilmesi amacıyla, 5436 sayılı Kanun ile “Kanuni Faiz” ifadesi “İlgili Faiz” ile değiştirilerek söz konusu durumlara ilişkin ilgili kanunlarında öngörülen faizlerin uygulanacağı açıklığa kavuşturulmuştur(Öztürk, 2006:18).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE’DE YAKINSAMA ANALİZİ

3.1. YAKINSAMA TEORİSİ VE LİTERATÜR

Neoklasik büyüme modeli, teknoloji düzeylerinin bütün ülkelerde tamamen aynı olduğu ve değişmediği varsayımı altında, gelişmekte olan ve gelişmiş ekonomilerin uzun dönemde durağan durum büyüme oranının birbirine yaklaşacağı ve sonuçta “sıfır” olacağı sonucunu vermektedir. Bu hipoteze literatürde *yakinsama hipotezi* (convergence hypothesis) ve gelişmekte olan ekonomilerin gelişmiş ekonomileri yakalamalarına da *yakalama süreci* adı verilmektedir (Barro, 1991: 407-444 aktaran; Kibritçioglu, 1998: 8).

Farklı ülkeler arasındaki gelişmişlik farkları ülkeler arasındaki faktör donanımlarının farklı olması ve sermayenin azalan marjinal verimliliğiyle ifade edilmektedir. Yakinsama hipotezinde zengin ülkelere (gelişmiş ülkeler) sermayenin getirisinin yüksek olduğu fakir ülkelere (gelişmekte olan ülkeler) doğru bir sermaye akışının olacağı öne sürülmektedir. Hipoteze göre sermayenin işgücünden daha hızlı arttığı bir ekonomide teknoloji dışsal ve sabitken faiz hadlerinin düşeceği ve yoksul ülkelerin zengin ülkelere daha hızlı büyüüp onları yakalayacağı öngörülmektedir.

Diğer bir ifadeyle, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere aynı düzeydeki bir yatırımın, faktör donanımlarının farklı olmasından dolayı başlangıçta gelişmekte olan ülkedeki hasılayı daha fazla arttıracak, büyümeyi hızlandıracak ve sonuçta GSYH’lerin birbirlerine yaklaşacakları beklenmektedir (Ağır ve Kar, 2003: 2).

Hipoteze göre, yakalama süreci, zengin ülkelere, sermayenin getirisinin henüz yüksek olduğu gelişmekte olan (sermayesi kıt) ülkelere doğru bir sermaye akışının olduğunu ima eder. Yani uluslararası faiz haddi farklılıkları, sürecin işleyişine eşlik eder ve sermaye akışını uyarır. Ancak, zamanla uluslararası sermaye hareketleri, faiz haddi farklılıklarının ortadan kalkmasına ve sonuçta ülkelerin reel büyüme oranlarının sıfıra doğru gitmesine ve birbirlerine yakınlaşmasına yol açar. Hipoteze göre;

- Sermayenin işgücünden daha hızlı arttığı bir ekonomide, teknoloji dışsal ve sabitken, faiz hadlerinin düşeceği,
- Yoksul ülkelerin zengin ülkelere daha hızlı büyüüp onları er geç yakalayacağı öngörülmektedir.

Eş-oranlı bir yatırım, başlangıçta faktör donanımlarının farklı olması nedeniyle, yoksul ülkedeki hasılayı zengin ülkelerekinden daha hızlı artırır.

Böylece, ülkeler arasında büyüme oranları farklılaşır ve sonuçta, yoksul ülkeler zengin ülkelerin kişi başına reel hasıla düzeyine ulaşırlar(Barro, 1991: 407-444 aktaran; Kibritçioglu, 1998: 9).

Ülkelerarası ya da bölgelerarası ekonomik büyüme tartışmalarında iki ana yakınsama kavramı tanımlanmaktadır,

- Beta (β) Yakınsaması
- Sigma (σ) Yakınsaması.

Görelî yoksul ülkeler, gelişmiş ülkelerden daha hızlı büyüme eğilimindeyse bu yakınsama süreci beta yakınsaması olarak adlandırılmaktadır(Barro ve Sala-i Martin, 1995: 383).

Sigma yakınsaması süreci ise karşılaştırılan ülkelerin veya bölgelerin kişi başına reel GSYH değerlerinin dağılımı zaman içerisinde küçülüyorsa gerçekleşmektedir (Barro ve Sala-i Martin, 1990: 11).

3.1.1. Beta(β) Yakınsaması

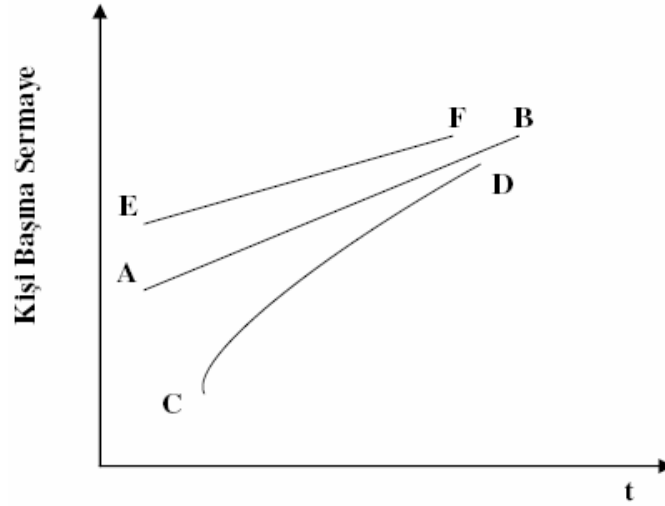
Beta(β) yakınsaması mutlak ve koşullu olmak üzere iki çeşittir. Aşağıda bunların detayları anlatılacaktır.

3.1.1.1. Mutlak β Yakınsaması (Unconditional Convergence)

Mutlak β yakınsama hipotezine göre, sermayenin işgücünden daha hızlı arttığı bir ekonomide teknoloji dışsal ve sabitken faiz hadleri düşecek ve kişi başına düşen geliri düşük olan ülke ya da bölgeler kişi başına düşen geliri yüksek olan ülke ya da bölgelerden daha hızlı büyüyüp onları er geç yakalayacaktır. Eş-oranlı bir yatırım, başlangıçta faktör donanımlarının farklı olması nedeniyle görelî yoksul ülke ya da bölgedeki gelir düzeyini, görelî zengin ülke ya da bölgelerdekinden daha hızlı arttıracaktır. Böylece, ülkeler ya da bölgeler arasında büyüme oranları önce farklılaşacak ve sonuçta, kişi başına düşen geliri daha düşük olan ülkeler ya da bölgeler kişi başına düşen geliri daha yüksek olan ülke ya da bölgelerin reel gelir düzeyine yakınsayacaklardır(Berber, Yamak, Artan, 2000: 2).

Ülkelerin uzun dönemde teknik değişim oranlarında, tasarruflarında ve nüfus artış oranlarında farklılıklar gösterme eğiliminde olmadıkları varsayılırsa;

SBM'ye göre bütün ülkelerde etkin işgücü birimi başına düşen fiziki sermaye ortak bir durağan durum değerine yakınsar. Bu her ülke için başlangıç gelir durumlarından farklı bir düzeyi ifade etmektedir. Uzun dönemde bütün parametrelerin benzer olduğu varsayıldığı için mutlak yakınsama sadece ülkelerin kendi durağan durumlarına yakınsayacağını değil durağan durumların aynı olduğunu da iddia etmektedir(Ray, 1998: 74-75).



Şekil 3.1: Mutlak Beta Yakınsaması

Kaynak: (Ray, 1998: 74-75)

Şekil 3.1'e göre; AB zaman içerisinde durağan durum kişi başına sermayeyi göstermektedir. CD, durağan durum düzeyinin altında analizine başlanan bir ülkeyi temsil etmektedir. SBM'ye göre bu ülke öncelikle durağan durum büyüme oranını aşacak düzeyde bir büyüme sergileyecek, sonra kişi başına gelir zaman hattı AB hattına yavaşlayan bir büyüme oranı ile yakınsayacaktır. Benzer biçimde durağan durum düzeyinin üzerinde E noktasından başlayan bir ekonomi ise görece olarak düşük bir büyüme oranı sergileyerek AB'ye yakınsayacaktır. Yakınsama, kişi başına gelir büyüme oranı ve kişi başına gelirin başlangıç düzeyi arasında negatif bir ilişkiyle ifade edilmektedir(Ray, 1998: 74-75).

Mutlak Beta Yakınsaması'nı saptayabilmek için;

$$\frac{1}{T} \log \left(\frac{Y_{i,t+T}}{Y_{i,t-1}} \right) = \alpha - \left[\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \right] \cdot \log(Y_{i,t-1}) + u_{i,t} \quad (3.1.1)$$

regresyon denklemi kullanılmaktadır: bu denkleme göre t, yıl olarak dönemi;

$\log \left(\frac{Y_{i,t+T}}{Y_{i,t-1}} \right)$ t ile t+T dönemleri arasındaki büyümeyi ve i, incelenen birimi

göstermektedir. α dikey eksenini kesen sabit bir katsayıdır. $\beta > 0$ ise eşitlik, mutlak beta yakınsamasının geçerli olduğunu ve göreceli yoksul ekonominin, göreceli gelişmiş ekonomiden daha hızlı büyüdüğünü ifade etmektedir (Barro ve Sala-i Martin, 1995: 384).

Buna karşın $\beta < 0$ veya $\beta = 0$ olması ise gelir düzeyi ve büyüme oranı arasında Neoklasik Büyüme Modelinin aksine bir ilişki bulunmadığı ve Mutlak Yakınsamanın geçersiz olduğunu göstermektedir (Barro ve Sala-i Martin, 1992: 5). $\beta < 0$ durumunda göreceli zengin ülkenin yoksul olandan daha hızlı büyüdüğünü ifade eden ıraksama olgusunun gerçekleşmiş olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Literatürde Mutlak Beta Yakınsaması, Koşulsuz (Unconditional) Yakınsama olarak da adlandırılmaktadır. Fakat bu çeşit bir yakınsama birçok faktörü içersinde barındırabileceği için iyi bir ölçüm olarak kabul edilmemektedir. Bu sebeple bu farklılığı açıklayabilecek yapısal ve bölgesel başka değişkenleri de içeren Koşullu (conditional) Yakınsama üzerinde durulmaktadır.

3.1.1.2. Koşullu β Yakınsaması (Conditional Convergence)

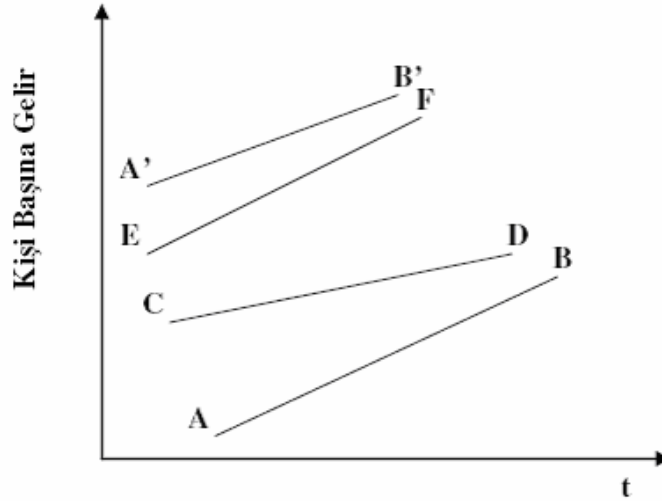
Koşullu yakınsama hipotezinde, ülkelerin ya da bölgelerin sahip olduğu birtakım karakteristik özellikler nedeniyle aynı durağan durum dengesinde bulunamayacakları ifade edilmektedir. Dolayısıyla, mutlak yakınsama hipotezinin öne sürdüğü gibi, fakir ülke ya da bölgelerin zengin ülke ya da bölgelerden daha hızlı büyüyüp onları yakalamaları, ancak ve ancak bölgelerin aynı teknoloji düzeyi, tasarruf oranı, doğurganlık oranı, hükümet politikaları ve aynı kurumsal yapıya sahip olmaları ile mümkün olacaktır. Koşullu yakınsama hipotezi, yukarıda ifade edilmeye çalışılan

özelliklerinden dolayı, daha çok bir ülkenin bölgeleri ya da illeri arasında gelir bakımından bir yakınlaşmanın olup olmadığını test etmeye yöneliktir (Berber, Yamak, Artan, 2000: 2).

Bu amaçla bölgeler arasındaki yapısal farklılıkları kontrol etmek üzere modele, büyümeyi etkileyebilecek kukla değişkenler eklenmektedir. Barro ve Sala-i Martin (1995) takip edilerek kurulan denklemde;

$$\frac{1}{T} \log \left(\frac{Y_{i,t}}{Y_{i,t-T}} \right) = \alpha - \left[\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \right] \cdot \log(Y_{i,t-T}) + cD_{i,t} + u_{i,t} \quad (3.1.2)$$

$D_{i,t}$ kukla değişkeni, iller arasındaki yapısal farklılıkları kontrol etmek üzere modele eklenmiştir.



Şekil 3.2: Koşullu Beta Yakınsaması

Kaynak: (Ray, 1998: 82-84).

Şekil 3.2'ye göre; durağan durum kişi başına gelir zaman hattı bütün ülkeler için tek değildir. Farklı ülkeler için ayrı birer durağan durum patikası yerine AB ve A'B' kullanılmıştır. Durağan durum büyüme oranının bütün ülkelerde aynı olduğu varsayımı altında durağan durum patikaları birbirlerine paralel olarak gösterilmiştir. Durağan durum çizgisi AB olan ülkenin ekonomik analiz başlangıç düzeyinin daha yukarıda C'de olduğunu varsayalım. SBM'ye göre durağan durum hattından daha yavaş bir büyüme sergileyerek AB hattını yakınsayacaktır. Benzer biçimde ekonomik analize

A'B' durağan durum hattının altında E noktasından başlayan bir ekonomi ise durağan durum hattından daha yavaş bir büyüme sergileyerek A'B' hattını yakınsayacaktır. Bu durum fakir ülkelerin zengin ülkelere daha hızlı bir büyüme eğiliminde olmadığını da göstermektedir. Koşullu yakınsama altında başlangıç noktası C olan ülke başlangıç noktası E olan ülkeye göre daha fakir olmasına karşın E daha yavaş büyür. Bu da kendi durağan durum hattının altında olan ülkenin ilgili durağan durumun büyüme oranından daha hızlı büyüyeceğini göstermektedir. Fakat test edilen durağan durumlar arasında fark gözetmeyen veri kullanmak gerektiğinden mutlak yakınsama koşulsuz bir hipotezdir. Aynı bölgedeki bütün durağan durumlar farklı durağan durum pozisyonları için koşula ihtiyaç duymaktadırlar. Öte yandan yakınsama hipotezi durağan durum pozisyonunda kendi kendine koşullanmaya ihtiyaç duymaktadır(Ray, 1998: 82-84). Barro (1991)'e göre, gerçekte sadece *koşullu* bir yakınlaşma (conditional convergence) ortaya çıkmaktadır. Yani kişi başına reel gelir düzeylerinin uluslararası düzeydeki yakınlaşması ancak benzer *kurumsal* koşullara sahip ülke grupları içinde gerçekleşebilmektedir. Çünkü bu süreçte, zengin ülkelere yoksul ülkelere yapılacak sermaye transferlerinin yakınlaştırıcı etkisi, gelişmiş ülkelerdeki teknolojik gelişmeler tarafından tümüyle bertaraf edilebilecektir(Barro, 1991: 407-444 aktaran; Kibritçioğlu, 1998: 8-9).

3.1.2. Sigma (σ) Yakınsaması (Sigma Convergence)

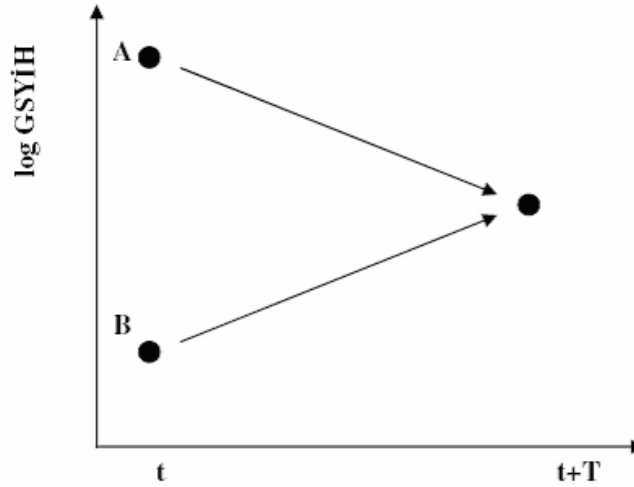
Beta Yakınsaması, iki ekonomiden göreceli yoksul olanın, kişi başına gelir bazında, gelişmiş olan ekonomiden daha hızlı büyüyerek onu yakalayıp yakalayamayacağını incelerken; Sigma Yakınsaması, ülkeler ya da bölgeler arasındaki gelir dağılımıyla ilgilenmektedir. Dağılım, ülkeler arasındaki gelir veya ürünün logaritmasının standart sapması ile ölçülmektedir. Eğer bu dağılım zaman içerisinde küçülüyorsa Sigma yakınsaması süreci gerçekleşiyor demektir. Yani $\sigma_{t+T} < \sigma_t$. Burada σ_t ülkelerarasındaki $\log(y_i, t)$ 'nin t anındaki standart sapmasıdır. İncelenen bölgeler için benzer tercih ve teknoloji varsayımı altında $\beta > 0$ olması, bölgelerarasındaki gelir dağılımının azalacağı anlamına gelmeyecektir. $\beta > 0$ durumunda oluşabilecek dağılımın varyansındaki azalma süreci, bu dağılımın varyansını artırma eğilimindeki tesadüfi

şoklar ($u_{i,t}$) nedeniyle hareketsiz bırakılmalıdır (Barro ve Sala-i Martin, 1992; aktaran: Ateş, 1996: 1-2).

Eğer ($u_{i,t}$) normal dağılıma sahipse ve panel veri olarak alınıyorsa $\log(y_{i,t})$ 'nin gözlemler arası varyansı:

$$\sigma^2 = e^{-2\beta} \cdot \sigma_{t-1}^2 + \sigma_{u,t}^2 = \frac{\sigma_u^2}{1-e^{-2\beta}} + \left(\frac{\sigma_0^2 - \sigma_u^2}{1-e^{-2\beta}} \right) \cdot e^{-2\beta} \quad (3.1.3)$$

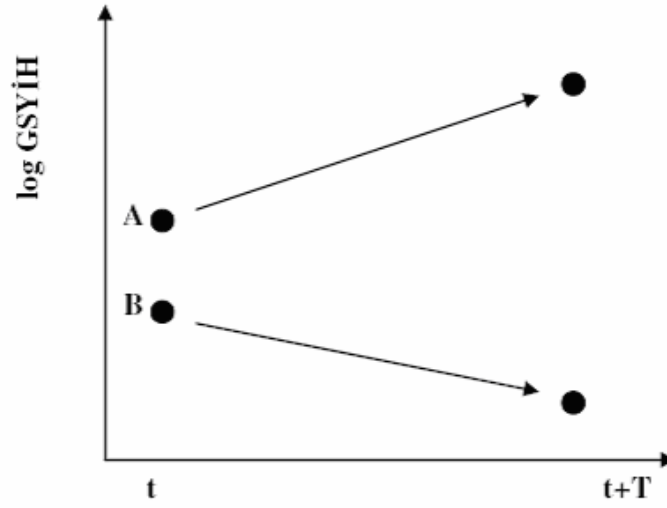
olarak gösterilmektedir. Bu eşitlik, artan σ_t^2 'ye karşın azalan β katsayısı ile σ_t^2 'nin durağan durum değerine $\frac{\sigma_u^2}{1-e^{-2\beta}}$ yakınsayacağını ifade etmektedir. Eğer varyansın başlangıç değeri (σ_0^2) durağan durum değerinden (σ^2) büyükse (veya küçükse) zaman içerisinde σ_t^2 düşecektir (veya yükselecektir). Bu yüzden pozitif bir β katsayısı azalan bir σ^2 'yi ifade etmeyebilir. Yani beta yakınsaması, Sigma yakınsaması için gerekli fakat yeterli koşul değildir (Barro ve Sala-i Martin, 1995: 385).



Şekil 3.3: Sigma Yakınsaması

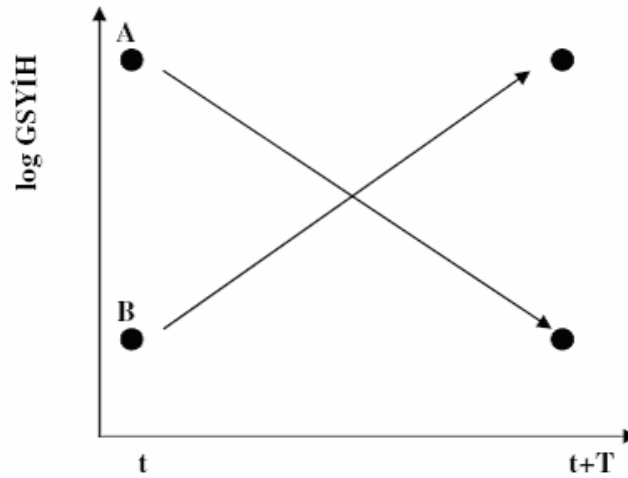
Kaynak: (Barro ve Sala-i Martin, 1995: 385-386).

Şekil 3.3'e göre, göreceli yoksul olan ülke (veya bölge) (B), daha hızlı büyüyerek beta yakınsaması gerçekleşmektedir. Bununla beraber t+T dönemindeki reel log GSYH'nin standart sapması t dönemine göre azaldığı için Sigma yakınsaması da gerçekleşmiştir. Fakat beta yakınsaması oluşmadan Sigma yakınsaması oluşmayacaktır.



Şekil 3.4: Beta Yakınsamasının Yokluğunun Sigma Yakınsamasını Ortadan Kaldırması

Kaynak: (Barro ve Sala-i Martin, 1995: 385-386).



Şekil 3.5: Beta Yakınsaması Gerçekleşmesine Rağmen Sigma Yakınsamasının Gerçekleşmemesi

Kaynak: (Barro ve Sala-i Martin, 1995: 385-386).

Beta ve Sigma yakınsamaları, Şekil 3.3 ve 3.4’de birbirleriyle özdeş gibi görülmektedir. Fakat Şekil 3.5’de aralarındaki ayrım çok daha net bir şekilde belirginleşmektedir. Buna göre; görelî yoksul B ülkesi, başlangıçta A ülkesine göre

daha hızlı büyüme sergilemekte ve beta yakınsaması gerçekleşmekteyken, t+T döneminden itibaren ani sıçrama etkisi göstererek A ülkesini geçmektedir. Yani beta yakınsamasının gerçekleşmesine rağmen Sigma yakınsaması gerçekleşmemektedir. Bu sonuç beta yakınsamasının Sigma yakınsaması için gerekli fakat yeterli olmadığını göstermektedir. Sigma yakınsaması dünya gelirinün ülkelerarası dağılımıyla ilgili bir kavram iken, beta yakınsaması dünya gelirinün dağılımı altında ülkelerin büyümelerini incelemektedir.

3.1.3. Literatür Taraması

Literatürde yakınsama hipotezini ülkeler ve bölgeler bazında test eden ampirik çalışmaların bir kısmı yakınsama hipotezini destekler sonuçlar verirken bir kısmında da yakınsamanın olmadığına yönelik bulgular yer almıştır. Örneğin; Barro ve Sala-i Martin (1990) ABD'nin 47 eyaleti arasında KBGSYH verileri ile 1880 – 1990 döneminde regresyon analizi ile yaptıkları mutlak beta yakınsaması tahmininde beta katsayısını 0,0175 olarak hesaplayarak mutlak beta yakınsaması olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Benzer şekilde tarım sektörünün kukla değişken olarak modele katıldığı koşullu yakınsama tahmininde 1880-1988 döneminde beta katsayısı 0,0249 olarak koşullu yakınsamanın varlığını işaret etmektedir. Ayrıca 98 ülkeyi içeren mutlak beta yakınsaması tahminlerinde 1960-1985 döneminde -0,0037 beta katsayısı ile ıraksama, aynı dönemde kukla değişkenleri içeren koşullu beta yakınsaması tahminlerinde ise beta katsayısını 0,0184 olarak hesaplayarak koşullu yakınsama olduğu sonucuna ulaşmışlardır. 20 OECD ülkesini içeren çalışmalarında ise mutlak beta yakınsaması tahmininde beta katsayısını 0,0095 ve koşullu beta yakınsaması tahmininde 0,0203 olarak hesaplayarak yakınsama olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Barro, Sala-i Martin, Blanchard ve Hall (1991) ABD'nin 47 eyaleti arasında 1963-1986 yılları arasını kapsayan regresyon analizi yöntemiyle yaptıkları çalışmalarında sektörler arasında en yüksek beta katsayısı 0,046 oranı ile mutlak beta yakınsamasının varlığına işaret eden imalat sanayinde bulunmuştur. Aynı çalışmada 74 Avrupa bölgesi arasında 1950-1985 döneminde 0,018 oranındaki beta katsayısını bularak hem mutlak hem de koşullu beta yakınsamasının olduğu sonucuna

ulaşmışlardır. Yine aynı bölgeler arasında aynı dönemde Sigma yakınsaması olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Barro ve Sala-i Martin (1995) Japonya’da 47 bölge arasında regresyon analizi ile KBGSYH’de 1930 – 1990 döneminde 0,02 beta katsayısı tespit ederek mutlak β yakınsaması ve 0,0276 beta katsayısı tespit ederek koşullu beta yakınsaması olduğunu saptamışlardır.

Maffezzoli (2004) İtalya’nın 20 bölgesini ve 1980-2000 yılları arasını kapsayan çalışmasında regresyon analizi ile KBGSYH’de beta katsayısını 0,020 olarak saptamış ve hem mutlak beta yakınsamasının ve Sigma yakınsamasının olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Adabar (2004) Hindistan’da 14 bölge arasında 1976 – 2000 yılları arasında KBGSYH panel veri setiyle 0,13 beta katsayısı bularak koşullu beta yakınsaması tespit etmiştir.

Unger (2005) Meksika’da bölgeler arasında 1988 – 1998 yılları arasında yaptığı mutlak beta yakınsaması hesaplamalarında regresyon analizi ile Kuzey Bölgesinde -0,023 oranında, Orta Bölgede -0,020 ve Güney Bölgesinde -0,027 oranında beta katsayılarıyla ıraksama olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Gonzalez ve Arenas (2005) Şili’de 13 bölge arasında 1960 – 1996 döneminde regresyon analizi ile GSYH’de 1960-1965 döneminde 0,031 oranında beta katsayısı ile mutlak beta yakınsaması, buna karşılık 1975-1980 döneminde -0,020 oranındaki beta katsayısı ile ıraksama saptamışlardır.

Bentzen ve Smith (2005) Danimarka, Norveç ve İsveç’te 1970 – 2000 döneminde regresyon analizi ile KBGSYH’de 1970-2000 döneminde Danimarka’da 0,414 1970-1998 döneminde ise Norveç’te 0,447 ve İsveç’te 0,667 beta katsayıları saptayarak mutlak beta yakınsamasının olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Serra, Pazmino, Lindow, Sutton, Ramirez (2006) 6 Latin Amerika ülkesinde (Arjantin, Brezilya, Sili, Kolombiya, Meksika ve Peru) 1970-2003 yıllarını kapsayan çalışmalarında regresyon analizi yöntemiyle KBGSYH’de mutlak beta yakınsaması tahminlerinde bütün ülkelerde yakınsama bulunurken, en yüksek beta katsayısı Kolombiya’da 1970-1990 döneminde 0,0262 en düşüğü ise Meksika’da 1970-2003

yılları arasında 0,0019 oranında gerçekleşmiştir. Koşullu beta yakınsamasında ise yine bütün ülkelerde yakınsama bulunurken en yüksek beta katsayısı 1970-2001 döneminde Peru'da 0,0226 oranında ve en düşüğü de yine Meksika'da 1970-2003 döneminde 0,0005 oranında gerçekleşmiştir. Sigma Yakınsaması tahminlerinde ise Arjantin'de 1970-2001 döneminde, Kolombiya'da 1970-1990 döneminde ve Meksika'da 1970-2003 döneminde ıraksama gerçekleşmiştir.

Bonanno (2006) İtalya'da bölgeler arasında 1971-1996 dönemini kapsayan çalışmasında regresyon yöntemi ile KBGSYH'de mutlak beta yakınsaması testinde ıraksama bulmuştur.

Braga (2006) Portekiz'de bölgeler arasında 1970 – 2001 döneminde regresyon analizi yöntemiyle yaptığı çalışmasında KBGSYH'de Sigma yakınsamasının olmadığını ancak sanayi ağırlıklı bölgelerde koşullu beta yakınsamasının varlığını tespit etmiştir.

Yakınsama hipotezini Türkiye'de test eden ampirik çalışmalar oldukça sınırlı sayıdadır. Bu çalışmaların çoğunda yakınsamanın olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Filiztekin (1998) bölgeler arasında 1975 – 1995 döneminde regresyon testiyle yapmış olduğu 65 ili içeren çalışmasında KBGSYH, erkek ve kadın beşeri sermaye stoku, net göç oranı ve sektörel değişkenlerin yer aldığı modeller kurmuştur. KBGSYH verilerinin yer aldığı mutlak beta yakınsama analizinde 1975-1995 döneminde beta katsayısını -0,006 olarak hesaplayarak ıraksama olduğu sonucuna ulaşmıştır. Alt dönemlerin ise istatistikî olarak anlamlı olmadığı bulgusuna erişilmiştir. Aynı ana dönem için yedi bölgeyi içeren kukla değişkenlerin eklenmiş olduğu model çerçevesinde yapılan koşullu yakınsama analizinde ise 1975-1990 döneminde beta katsayısı 0,0062 ve istatistikî olarak anlamlı olduğu için yakınsama gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır. Beşeri sermaye stoku modelinde erkek beşeri sermaye stokunun artmasına karşılık kadın beşeri sermaye stokunda azalma olduğunu bulmuştur. 1975-1990 dönemi verilerini kullandığı net göç oranı modelinde başlangıç geliri ve net göç oranı arasında mutlak bir ilişki olduğu ve batı bölgelerin yüksek oranda göç aldığı sonucuna ulaşmıştır. 1. beş yıllık dönemde beta katsayısı 0,03 ve 3. beş yıllık dönemde 0,0061 olarak hesaplamıştır. 1980-1985 döneminde ise beta katsayısı -0,0009 olarak bulmuştur. 1975-1990 dönemini içeren sektörel mutlak yakınsama modeline göre en yüksek beta katsayısı 0,24 olarak inşaat sektöründe hesaplanarak yakınsama olduğu

sonucunu göstermiştir. Hizmetler sektöründe ise beta katsayısı -0,0035 olarak ıraksamayı işaret etmektedir. Yapısal değişkenlerin eklendiği koşullu yakınsama modelinde ise bütün sektörlerde yakınsama olduğu sonucuna ulaşmıştır. İmalat sanayi ve tarım sektörlerinin beta katsayıları 0,38 olarak inşaat sektörünün ise 0,59 olarak hesaplamıştır.

Berber, Yamak ve Artan (2000) bölgeler arasında 1975 – 1997 döneminde KBGSYH verilerini kullanarak Türkiye'nin yedi bölgesi arasında yaptıkları çalışmada; KBGSYH verileri yatay kesit ve panel regresyon olarak analiz edilmiş ve sabit terim 0,04 ve R^2 değeri 0,96 olmasına karşın istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır. Fakat önceki dönem KBGSYH'nin katsayısı 0,99 ve istatistikî açıdan anlamlı bulunduğu için KBGSYH'deki değişimin %96'lık kısmının önceki dönem KBGSYH tarafından açıklandığı beta yakınsaması olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Ardından Sigma yakınsaması testinde yatay kesit verilerinden yararlanarak elde edilen standart sapmaların yayılmaları incelenmiş ve 1975-1985 yılları arasında ıraksama ve 1985-1997 döneminde ise bu ıraksamanın nispeten azaldığı sonucuna ulaşmışlardır.

Erk, Ateş ve Direkçi (2000) 1979-1997 döneminde KBGSYH verileri kullanarak 67 il arasında ve GAP bölgesinde yakınsama olup olmadığını test etmişlerdir. Marmara bölgesi dışında diğer bölgelerde koşullu beta yakınsaması bulgusuna ulaşmışlar, Marmara Bölgesi'nde yakınsama ya da ıraksama sonucuna ulaşamamışlardır. 1979-1997 dönemini içeren Sigma yakınsaması testinde ise ıraksama sonucuna ulaşmışlardır.

Doğruel ve Doğruel (2003) iller arasında 1987 – 1999 döneminde panel regresyon yöntemiyle ele alınan dönemin bütün yıllarına ilişkin verileri denklemin katsayılarının tahmininde kullanarak dönem içindeki dalgalanmaları da hesaplarına dahil etmişlerdir. Yüksek gelirli 29 il ve düşük gelirli 38 ile ait 67 ilin verilerinin KBGSYH, imalat ve tarım-madencilik sektörü denklemlerini ayrı ayrı hesaplamışlardır. Modellerinde yeni kurulan illerin verilerini hesaplamalarına dahil etmemişlerdir. Parçalanmış illere ilişkin verilerde yeni ilin kuruluş tarihinden itibaren önemli bir sıçrama olup olmadığını gözlemlemeye çalışarak çok düşük bir kayma gerçekleştiğini bu kaymanın da kullandıkları toplam 807 gözlem içinde dikkate değer bir sapmaya yol açmayacağını düşünerek bu çalışmada olduğu gibi il sayısını 67 ile sınırlı tutmuşlardır. Bütün model tahminlerinde beta yakınsamanın varlığı göze çarpmaktadır. Mutlak

modeller arasında en yüksek beta katsayısı değeri 67 ilin beraber ele alındığı modelde 0,49 olarak hesaplanmıştır. Mutlak beta yakınsaması tahmininde 38 düşük gelirli ilin beta katsayısı değeri 0,45 olarak yüksek gelirli 29 ilin yer aldığı hesaplamada ise 0,34 olarak bulunmuştur. Bu durumda kişi başına gelirin düşük olduğu iller diğerlerine oranla birbirlerine daha hızlı yaklaşmakta ve yakınsama teorisini doğrulamaktadır. Koşullu modelde imalat sektörünün payının yer aldığı 67 ili içeren hesaplamada beta katsayısı 0,49 tarım ve madenciliğin payını içeren hesaplamada ise 0,42 olarak bulunmuştur. İmalat sanayi için hesaplanan beta değerleri, oldukça yüksek bulunmuştur.

Karaca (2004) bölgeler arasında 1975–2000 döneminde yeni kurulan illeri de hesaplamalarına dahil ederek Türkiye’yi doğu ve batı olmak üzere iki gruba ayırmış ve regresyon analizi mutlak ve koşullu beta yakınsaması olup olmadığını test etmiştir. Mutlak modelin tahmin sonuçlarına göre 1975-2000 döneminde beta katsayısını $-0,007$ olarak hesaplamış ve ıraksamanın olduğu sonucuna ulaşmıştır. 1990-2000 ara döneminde ise istatistikî olarak anlamlı sonuçlar elde edememiştir. Böylelikle ıraksamanın durduğu fakat yakınsamanın da olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Doğu ve batı kukla değişkenlerini içeren modelde koşullu beta yakınsaması tahminlerinde ise 1975-2000 döneminde beta katsayısını yakınsama hipotezine uygun olarak pozitif hesaplamış fakat istatistikî olarak anlamlı olmadığını bulmuştur. Ardından yaptığı Sigma yakınsaması testinde 1975 yılında 0,4243 olan iller arasındaki standart sapma 2000 yılında 0,5778 olarak hesaplanmış böylelikle kişi başına gelirin yayılımının arttığı yani ıraksamanın olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Gezici ve Hewings (2004) 16 bölge arasında 1980 – 1997 döneminde koşullu ve mutlak beta yakınsamasını regresyon analizi ile test etmişlerdir. Mutlak modelde, 1980-1997 döneminde istatistiksel olarak anlamlılık olmadığı sonucuna ulaşmışlardır.

Doğu batı kukla değişkenini içeren koşullu modelde kamu yatırımları/GSYH, göç, nüfus artışı üzerinde yaptıkları analizlerinde kamu yatırımları/GSYH oranı katsayısını 0,03 olarak ve istatistikî olarak anlamsız bulmuşlardır. Göç oranını $-0,57$ nüfus artış hızını ise $-0,14$ olarak sıfıra çok yakın bulduklarını ifade etmiş ve koşullu yakınsamanın olmadığı sonucuna ulaşmışlardır.

Erlat ve Özkan (2006) 1975-2000 döneminde Türkiye’de yedi bölge arasında yaptıkları çalışmada yatay kesit ve panel data verilerini kullanmışlardır. İç Anadolu ve

Marmara bölgelerinde mutlak beta yakınsaması, İç Anadolu, Akdeniz ve Karadeniz bölgelerinde ise koşullu beta yakınsaması olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

3.2. AMPİRİK ANALİZ

3.2.1. Yöntem ve Veri Seti

Bu çalışmada 1997-2008 dönemi Kamu Borç Stoku/GSYH(%) ve KBGSYH(Euro) verileri kullanılarak, Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında Mutlak ve Koşullu Beta Yakınsaması tahminleri yapılmıştır.

Mutlak Beta Yakınsaması Hipotezi'ne göre göreceli olarak düşük gelirli ülkelerin ya da bölgelerin göreceli olarak daha yüksek gelirli ülkelere göre daha hızlı bir büyüme eğilimi göstererek uzun dönemde yüksek gelirli ülkeye yakınsaması beklenmektedir. Bu hipoteze göre incelenen ülkeler arasında yapısal olarak farklılığın bulunmadığı varsayılmaktadır. Mutlak Beta Yakınsaması, Barro ve Sala-i Martin (1995) izlenerek aşağıdaki regresyon denklemi yardımıyla hesaplanmıştır.

$$\frac{1}{T} \log \left(\frac{Y_{i,t+T}}{Y_{i,t-1}} \right) = \alpha - \left[\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \right] \cdot \log(Y_{i,t-1}) + u_{i,t} \quad (3.2.1)$$

Burada T zaman aralığını, $Y_{i,t-1}$ başlangıç yılındaki Kamu Borç Stoku/GSYH oranını, β yakınsama hızını göstermektedir. β katsayısının pozitif işaretli olması yakınsamanın, negatif işaretli olması ise ıraksamanın varlığına işaret etmektedir. β katsayısı yukarıdaki denklemin Doğrusal En Küçük Kareler Yöntemine göre çözülerek ulaşılan $b = \left[\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \right]$ formülünden hesaplanabilir. β katsayısının sıfırdan büyük olması durumunda “yakınsamanın olduğu” yönündeki hipotez kabul edilmektedir. Sıfırdan küçük ise yakınsamanın varlığı reddedilmektedir. Fakat sadece β katsayısının sıfırdan büyük veya küçük olması tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Hipotezin yakınsama ya da ıraksama anlamında geçerliliğinin kabul edilebilmesi için hesaplanan denklemin istatistiksel olarak anlamlı olması gerekmektedir.

Yani olasılık terimi %5 ya da %10 anlamlılık düzeyinin altında bir değerde olmalıdır.

Çalışmada Mutlak Beta Yakınsaması kapsamında ilk olarak; Kamu Borç Stoku konusunda mutlak yakınsama analizi yapılmıştır. Kamu Borç Stoku/GSYH(%) verileri kullanılarak Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler için 1997-2008 döneminde yakınsamanın gerçekleşip gerçekleşmediği incelenmiştir.

Daha sonra ikinci uygulamada, Ekonomik Büyüme konusunda mutlak yakınsama analizi yapılmıştır. KBGSYH(Euro) verileri ile Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler için 1997-2008 döneminde yakınsamanın varlığı test edilmiştir.

Mutlak Beta Yakınsaması ülkeler arasında yapısal farklılıkların olmadığı varsayımını içerdiği için yeterli bir ölçüm olarak görülmemektedir. Bu yüzden ülkeler arasındaki yapısal farklılıkları kontrol etmek üzere modele, büyümeyi etkileyebilecek kukla değişkenler eklenmektedir. Bu yöntemle yapılan yakınsama tahmini Koşullu Beta Yakınsaması olarak nitelendirilmektedir. Barro ve Sala-i Martin (1995) takip edilerek oluşturulan denkleme göre:

$$\frac{1}{T} \log \left(\frac{Y_{i,t}}{Y_{i,t-T}} \right) = \alpha - \left[\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \right] \cdot \log(Y_{i,t-T}) + cD_{i,t} + u_{i,t} \quad (3.2.2)$$

D kukla değişkeni ülkeler arasındaki yapısal farklılıkları kontrol etmek üzere modele eklenmiştir.

Çalışmanın üçüncü uygulamasında, Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında Ekonomik Büyümeye borç stokunun etkisi konusunda koşullu yakınsama analizi yapılmıştır. Kamu Borç Stoku/GSYH oranına bağlı olarak Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler için KBGSYH değerleri arasında Koşullu Yakınsamanın varlığı test edilmiştir.

Çalışmada Eurostat ve WDI online ikincil verileri kullanılarak regresyon analizleri yapılmıştır. Analizlerde SPSS istatistik paket programı kullanılmıştır.

3.2.2. Kamu Borç Stoku Mutlak Beta(β) Yakınsaması ve Sonuçları

Kamu borç stoku mutlak beta yakınsaması için 1997-2008 dönemi Kamu Borç Stoku/GSYH(%) verileri kullanılmıştır. Veri sepetinde AB(15) ülkeleri, 2004 yılında üye olan 10 Avrupa ülkesi, 2007 yılında üye olan Bulgaristan ve Romanya ile Türkiye'ye ait yıllık veriler değerlendirilmiştir.

İlk önce denklem 3.2.1'e göre, verilerin doğal logaritması alınarak regresyon kurulmuştur. Sonra SPSS istatistik programında uygulama yapılarak Tablo 3.1' deki sonuçlar elde edilmiştir.

Bu sonuçlara göre beta katsayısı -0,017 bulunmuştur. Beta katsayısı negatif işaretlidir. Dolayısıyla beta katsayısı sıfırdan küçük olduğu için “ H_0 : Yakınsama yok” hipotezi reddedilememektedir. Olasılık % 9,6 çıktığı için regresyon, %10 düzeyine göre istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu sebeple 1997 – 2008 döneminde Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında Kamu Borç Stoku konusunda 0,017 oranında ıraksama söz konusudur.

Yakınsama hipotezine göre yakınsamanın varlığı halinde, incelenen ülkeler içinde görece olarak düşük gelirli olan, yüksek gelirli olanlardan daha hızlı gelişme eğilimi göstererek ülkeler arası Kamu Borç Stoku/GSYH oranı farkı azalacaktır denilebilir. Fakat burada incelenen dönemde ıraksamanın varlığı, ülkeler arası Kamu Borç Stoku/GSYH farklılıklarının artma eğilimi gösterdiğine işaret etmektedir.

Tablo 3.1: Kamu Borç Stoku Mutlak Beta(β) Yakınsama Analiz Sonuçları

Model Summary ^a					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,321 ^a	,103	,069	...	2,000
a. Predictors: (Constant), Xborc log					
b. Dependent Variable: Ylog borc					
Coefficients ^a					
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	Sig.
		B	Std. Error	Beta	
1	(Constant)	,019	,016		,250
	Xborc log	-,017	,010	-,321	,096
a. Dependent Variable: Ylog borc					

Kaynak: Araştırmacı Tarafından SPSS Ekonometri Programı ile Elde Edilmiştir

3.2.3. Ekonomik Büyüme Mutlak Beta(β) Yakınsaması ve Sonuçları

Ekonomik Büyüme mutlak beta yakınsaması için 1997-2008 dönemi KBGSYH(Euro) verileri kullanılmıştır. Veri sepetinde AB(15) ülkeleri, 2004 yılında üye olan 10 Avrupa ülkesi, 2007 yılında üye olan Bulgaristan ve Romanya ile Türkiye'ye ait yıllık veriler değerlendirilmiştir.

İlk önce denklem 3.2.1'e göre, verilerin doğal logaritması alınarak regresyon kurulmuştur. Sonra SPSS istatistik programında uygulama yapılarak Tablo 3.2' deki sonuçlar elde edilmiştir.

Bu sonuçlara göre yine beta katsayısı -0,017 bulunmuştur. Beta katsayısı negatif işaretlidir. Dolayısıyla beta katsayısı sıfırdan küçük olduğu için “ H_0 : Yakınsama yok” hipotezi reddedilememekte, “ H_1 : Yakınsama var” hipotezi reddedilmektedir. Yani yakınsama yoktur. Olasılık % 000 çıktığı için regresyon, % 5 düzeyine göre istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu sebeple 1997 – 2008 döneminde Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında Ekonomik Büyüme konusunda 0,017 oranında ıraksama söz konusudur.

Yakınsama hipotezine göre yakınsamanın varlığı halinde, incelenen ülkeler içinde görece olarak düşük gelirli olan, yüksek gelirli olanlardan daha hızlı büyüme eğilimi göstererek ülkeler arası KBGSYH farkı azalacaktır denilebilir. Fakat burada incelenen dönemde ıraksamanın varlığı, ülkeler arası KBGSYH farklılıklarının artma eğilimi gösterdiğine işaret etmektedir.

Tablo 3.2: Ekonomik Büyüme Mutlak Beta(β) Yakınsama Analiz Sonuçları

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,664 ^a	,440	,419	...	1,688

a. Predictors: (Constant), Xgdplog

b. Dependent Variable: Ygdplog

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	,079	,015		5,339	,000
	Xgdplog	-,017	,004	-,664	-4,522	,000

a. Dependent Variable: Ygdplog

Kaynak: Araştırmacı Tarafından SPSS Ekonometri Programı ile Elde Edilmiştir

3.2.4. Koşullu Beta(β) Yakınsaması ve Sonuçları

İlk iki uygulamada ülkeler arasında yapısal farklılıkların olmadığı varsayımı ile denklem (3.2.1)'e göre mutlak beta yakınsamasının varlığı test edilmiştir. Gerçekte ülkeler arasında birçok yapısal farklılıklar mevcuttur. Denklem (3.2.2)'ye göre yapısal farklılığı ifade eden D kukla değişkeni eklenmelidir.

Bu uygulamada KBGSYH regresyonuna, D kukla değişkeni olarak Kamu Borç Stoku/GSYH oranı eklenerek, Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında Ekonomik Büyümeye Kamu Borç Stokunun etkisi konusunda koşullu yakınsama analizi yapılmıştır.

Koşullu beta yakınsaması için 1997-2008 dönemi KBGSYH(Euro) ve Kamu Borç Stoku/GSYH(%) verileri kullanılmıştır. Veri sepetinde AB(15) ülkeleri, 2004 yılında üye olan 10 Avrupa ülkesi, 2007 yılında üye olan Bulgaristan ve Romanya ile Türkiye'ye ait yıllık veriler değerlendirilmiştir.

Yine ilk önce denklem (3.2.2)'ye göre, verilerin doğal logaritması alınarak regresyon kurulmuştur. Sonra SPSS istatistik programında uygulama yapılarak Tablo 3.3' deki sonuçlar elde edilmiştir.

Bu sonuçlara göre beta katsayısı -0,018 bulunmuştur. Beta katsayısı negatif işaretlidir. Dolayısıyla beta katsayısı sıfırdan küçük olduğu için “ H_0 : Yakınsama yok” hipotezi reddedilememekte, “ H_1 : Yakınsama var” hipotezi reddedilmektedir. Yani yakınsama yoktur. Olasılık % 000 çıktığı için regresyon, % 5 düzeyine göre istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu sebeple 1997 – 2008 döneminde Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında Ekonomik Büyümeye Kamu Borç Stokunun etkisi konusunda 0,018 oranında ıraksama söz konusudur.

Dolayısıyla burada incelenen dönemde ıraksamanın varlığı, ülkeler arası KBGSYH farklılıklarının Kamu Borç Stoku/GSYH kukla değişkenine rağmen artma eğiliminde olduğunu göstermektedir.

Tablo 3.3: Koşullu Beta(β) Yakınsama Analiz Sonuçları

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,713 ^a	,508	,468	...	1,641
a. Predictors: (Constant), Xborc log, Xgdplog					
b. Dependent Variable: Ygdplog					
Coefficients ^a					
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	Sig.
		B	Std. Error	Beta	
1	(Constant)	,070	,015		,000
	Xgdplog	-,018	,004	-,707	,000
	Xborc log	,008	,004	,263	,076
a. Dependent Variable: Ygdplog					

Kaynak: Araştırmacı Tarafından SPSS Ekonometri Programı ile Elde Edilmiştir

SONUÇ VE ÖNERİLER

1980 sonrasında 24 Ocak kararları ile uygulamaya konulan ekonomi politikasında, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasada kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların yol gösterici olmaları esas alınarak, devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonominin özel girişim öncülüğünde gelişmesi amaçlanmıştır. Daha sonra 1989 yılında uygulamaya konulan 32 sayılı karar ile finansal serbestleşme süreci tamamlanmış ve ekonominin işleyişi tamamen piyasa güçlerine ve kısa vadeli sermaye hareketlerine bırakılmıştır. Bu süreç sonunda para ve maliye politikaları devletin elinde etkin araçlar olma işlevini yitirmiş ve ekonominin kaderini piyasa, piyasanın kaderini de yabancı sermaye belirler olmuştur. Piyasada kısa vadeli sermaye hareketlerinin yarattığı istikrarsız ortam finansal krizler için de uygun bir zemin hazırlamış ve bu durum 1994, 2000 ve 2001 yıllarında peş peşe yaşanan derin krizlerle kendini göstermiştir.

Bu dönemde, kamu finansmanında vergi yerine borçlanmanın tercih edilmesi sonucunda, kamu borçları artmış ve borcun borçla ödenmesi süreci başlamıştır. Borçların döndürülebilmesi kamu maliyesinin öncelikli hedefi haline gelmiştir. Bu hedef, özellikle 1990'lı yıllar boyunca kamu yatırım harcamalarının ve sosyal harcamaların azaltılması pahasına gerçekleştirilmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının ve sosyal harcamaların payı düşerken, faiz ödemelerinin payı yükselmiştir. Böylece borçlanma süreci özel sermaye lehine bir gelir transferi mekanizmasına dönüşmüştür. Bu durum devlet bütçesinin bir maliye politikası aracı olarak ekonomiye müdahale olanağını sınırlandırmış ve kamu bütçesinin üretim ve büyüme üzerindeki rolünü ortadan kaldırarak, bütçenin bir gelir transfer aracı olarak kullanılmasına yol açmıştır.

Türkiye ile AT arasında olumlu seyreden ilişkinin şekli 1970'li yıllardan itibaren değişmeye başlamıştır. Türkiye o yıllarda içinde bulunduğu ekonomik krizler ve birtakım siyasi tercihlerden dolayı Katma Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmıştır. Bu döneme kadar AB ile ortaklık ilişkisi bütünleşmeyi öngören, dışa dönük bir kalkınma modeli üzerine kuruluyken, 1970'li yıllarda bu modelin tam tersini sembolize eden içe dönük, ithal ikamesine dayalı politikalar uygulanmıştır.

Türkiye kendi sorumluluklarını yerine getirmemeye ve Topluluk ile ilişkilerine soğuk bakmaya başlayınca, Topluluk da üzerine düşen yükümlülüklerini aksatmaya başlamıştır. Başlangıçta sadece ekonomik olan sorunlar daha sonra siyasi boyutlar kazanmaya başlamıştır. Topluluğun İngiltere, Danimarka ve İrlanda'yı üyeliğe kabul ederek genişlemesi, 1974 yılında Türkiye'nin Kıbrıs'a gerçekleştirdiği askeri müdahale iki taraf arasındaki ilişkinin kötüleşmesine neden olmuştur. Bunlarla birlikte Topluluğun, Akdeniz tarım ürünleri konusunda Türkiye'nin doğrudan rekabet içinde olduğu Portekiz, İspanya ve Yunanistan'ı bünyesine alarak güneye doğru bir kez daha genişlemesi, durumu daha da kötüleştirmiştir.

1980 yılında Türkiye'de gerçekleştirilen askeri müdahale, Toplulukla ilişkilerin yeniden bozulmasına sebep olmuştur. Bu dönemde Topluluk-Türkiye ilişkileri dondurulmuş ve mali işbirliğine son verilmiştir. Katma Protokolün ise sadece ticari hükümleri işlemeye devam etmiştir.

1983 yılında gerçekleştirilen seçimler sonrasında, Türkiye'de sivil irade yeniden sağlanmış ancak Ankara Antlaşması'nın uygulanması konusunda ilerleme sağlanamamıştır. Tüm bu olumsuzluklara son verebilmek için 1987 yılında Türkiye, AT' ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Fakat 1990 yılında, Aralık 1989 tarihli Komisyon görüşüne dayanarak Konsey'den çıkan karar olumlu olmamıştır. Komisyon, Türkiye'nin üyelik konusunda ehliyetini kabul etmekle birlikte, AT' nin içinde bulunduğu değişim süreci sebebiyle daha fazla üyelik başvurusu kabul edemeyeceğini, bir sonraki genişlemenin beklenmesi gerektiğini bildirmiştir. Bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanmasını önermiştir. Bu öneri Türkiye tarafından olumlu değerlendirilmiş ve gümrük birliğinin Katma Protokolde öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. İki yıl süren müzakerelerin ardından 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği 1 Ocak 1996 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye tam üye olmaksızın gümrük birliğine alınmış tek ülkedir ve tartışılması gereken bir konudur.

12-13 Aralık 1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi de Türkiye için oldukça önemlidir. Bu zirvede, Avrupa Konseyi'nin almış olduğu genişleme kararında Türkiye, AB'ye tam üyelik başvurusunda bulunan 12 ülke içinde genişleme sürecine dahil

edilmeyen tek ülke olmuştur. Lüksemburg Zirvesi sonrasında Türkiye her ne kadar AB'ye üye olmaya ehil bir ülke olarak değerlendirilmiş olsa da, Avrupa genişleme sürecinin dışında bırakılmış ve AB'ye 21. yüzyılda katılması düşünülen ülkeler arasında yer almamıştır.

Nihayetinde 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye "aday" statüsünün verilmesiyle birlikte Avrupa Konseyi, Aralık 2004 tarihinde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine karar vermiştir. 3 Ekim 2005 tarihinde de Katılım Müzakere Çerçeve Belgesi onaylanarak, Türkiye ile "katılım müzakereleri" başlamıştır.

Müzakerelerin başlamasıyla birlikte Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ve başta OECD ve IMF gibi uluslararası kuruluşların teşvikleriyle, Türk kamu yönetiminde yeni bir yönetim anlayışına geçilmesinin kaçınılmaz olduğu gün be gün süregelen gelişmeler sonucu kendisini göstermiştir. Tabi unutulmaması gereken en önemli nokta; yapılacak yasal değişikliklerle yıllardır süregelen yönetim anlayışının bir anda değişmeyeceğidir. Kamu örgütlerindeki kurumsal yapının kalıcı bir başarı gerçekleştirmesi reform sürecinde belirli bir zaman diliminin geçirilmesiyle mümkün olmaktadır.

AB ile ilgili tüm dokümanlarda özellikle demokrasi ve insan haklarını koruyan, yolsuzluklarla mücadele eden, etkin bir işleyiş hâkimiyetine sahip, açık, katılımcı, hesap verilebilirlik özelliği kaçınılmaz olan, şeffaf bir yönetsel yapının altı çizilmektedir. Türk kamu yönetiminin de bu yolları benimsemesi ve bu ilkeleri dikkate alarak düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de kamu yönetimi sistemine yönelik değişiklikler AB süreci ile birlikte hız kazanmış çok büyük ve önemli yenilikler yapılmıştır. Getirilen her yeniliğin sadece yasal düzenleme olarak kalmaması mutlaka uygulamada yer bulması temel kriterler içerisinde olması gereken en önemli konudur.

Türkiye, kamu mali yönetim alanındaki değişim çalışmalarına Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ("Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık" başlıklı özel ihtisas komisyonu raporu) ile başlamıştır ve Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ile devam etmektedir. Dokuzuncu Plan; "AB' ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı" olarak tasarlanmıştır.

Kalkınma planlarıyla birlikte, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak hazırlanan 2001 ve 2003 yıllarında çıkarılan ulusal programlarda, "mali ve bütçesel

hükümler” başlığı altında yapılacak çalışmalara ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Ayrıca AB’ye verilen Katılım Ortaklığı Belgesinde, Stand-By antlaşması uyarınca IMF’ ye sunulan niyet mektuplarında da hedeflenen değişim çalışmaları yer almıştır. Tüm bunların etkisiyle kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi alanında mevzuat değişiklikleri yapılmış ve hala da yapılmaktadır. Bu değişikliklerden bazıları; 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 sayılı KMYKK, 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödenek Kanunu çıkarılması, bütçe sisteminin ve kod yapısının değiştirilmesidir. En köklü değişim 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

Kamu mali yönetim sistemi 1927 yılında çıkarılan 1050 Sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanunu” ile düzenlenmiştir. Söz konusu kanun az sayıda değişikliklerle uzun yıllar yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. Ancak Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne girme yolunda çaba gösterdiği son yıllarda kamu mali yönetimini düzenleyen 1050 sayılı kanun çokça eleştirilmiş, yapılan eleştirilerin belki de bir getirisi olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek 1050 sayılı kanun uygulamasına son verilmiştir.

1050 sayılı kanunun geçerli olduğu sistemde, konsolide bütçeyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeler ve fonlar ile mahalli idare bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri bulunmaktaydı. Bu durum bütçenin tekliği ilkesine uymamakla birlikte, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin ayrı bir yapının ortaya çıkmasına yol açmıştı. Bunlardan sadece genel ve katma bütçeler, TBMM tarafından kabul edilerek kanunla yürürlüğe konulmakta, diğer bütçeler ise yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmekteydi. Ayrıca anılan bütçelerin uygulama usul ve esasları da önemli farklılıklar arz etmekteydi.

Belirtilen bu nedenlerden dolayı kamu mali yönetiminin bütçe türlerini de kapsayacak şekilde düzenlenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

Birçok kamu kurum ve kuruluşunun özel kanunlarla tanınan ayrıcalıklara sahip olması ve bütçe dışında (genel ve katma bütçe kanunları) tutulması. Örneğin mahalli idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının, son yıllarda artış gösteren düzenleyici ve

denetleyici kurumların (üst kurullar) ve benzeri bağımsız bütçeli kuruluşların 1050 sayılı kanun dışında tutulması, genel ve katma bütçeli kamu idareleri bünyesinde kurulan döner sermaye işletmeleri ile çeşitli kanunlarla kurulan fonların kapsam dışı kalması.

1050 sayılı kanun, Anayasa'nın merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine bağlı kalmış ve merkezi yönetimi genel bütçede, hizmet yerinden yönetimlerini (özel bütçeli idareleri) katma bütçede toplamıştı. 1050 sayılı kanun hükümleri dikkate alınarak hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin eksikliklerinden biri olarak görülmüştür.

1050 sayılı kanundaki mevcut bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem mali yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkân vermediğinden dolayı mali yönetimde performans, verimlilik gibi sıkça kullanılan modern kamu yönetimi ilkelerini düzenlenememiştir.

1050 sayılı kanunda mali yetki ve sorumluluklar idari yapıya bağlı görevler itibarıyla tanımlanmaktaydı. Bir başka deyişle sayman, tahakkuk memuru, ita amiri ve diğer görevler, bunları yürütenlerin memuriyet unvanlarından bağımsız olarak saptanmaktaydı. Bu yapı ise modern anlamda mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve raporlama işlevlerini ihmal etmekteydi.

Bütçe dışı fonlar, görev zararı gibi yarı mali nitelikli işlemler ve benzeri uygulamalar nedeniyle bütçe dışı harcamalar çok artmıştır. Ayrıca kalkınma planları ve bütçe arasındaki bağlar kopmuş, bütçeler plan ve programlarda öngörülen hedefleri gerçekleştirmekten uzak kalmıştır. Kamu harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesi iyi kurulamamıştır.

Kamu kaynakları etkin, ekonomik ve verimli kullanılması arka planda kalmış, mevzuata uygunluk, prosedüre uygunluk ön plana çıkmıştır.

Harcama süreci “katı ön kontrol” ve vize uygulamalarına tabi tutulduğu için zaman kaybına neden olarak bütçeden saptamalara yol açmıştır.

Hazırlanan bütçelerde Orta Vadeli Mali Plan uygulaması olmaması nedeniyle plan-program ilişkisi kurulamamıştır. Dolayısıyla gerçekçi olmayan bir yapı baş göstermiştir.

Devletin taşınır ve taşınmazları muhasebe sisteminde kayıtlı değildi.

Aşırı merkeziyetçi bir sistem hakim olduğundan idarelere mali inisiyatif tanınmıyordu. Kamuda standart bir muhasebe sistemi yoktu.

Sayıştay denetiminin kapsamı bazı kurum ve harcamaların denetim dışı kalması nedeniyle dar kalmıştır. Performans analizini yapabilecek modern bir iç denetim sistemi oluşturulamamıştır(Sayıştay tarafından harcama öncesi denetim yapılmaktaydı).

Bütçe kod yapısının yetersiz olması nedeniyle uluslar arası karşılaştırmalar yapılmasına imkân vermemekteydi.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na karşılık bir reform niteliği taşıyan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun dayandığı temel bazı kavramlar vardır. Bunlar aşağıdaki gibidir:

- Hesap verilebilirlik ve yönetim sorumluluğu
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- Stratejik Planlama
- Çok yıllık bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Programı)
- Mali Saydamlık
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe
- Mali İstatistiklerin ve Faaliyet Raporlarının Yayımlanması
- İç Kontrol Sistemi
- Etkin bir İç Denetim
- Dış Denetim

5018 sayılı KMYKK' nin getirdiği yenilikleri genel olarak aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Bütçeleme anlayışı ve süreci değişmiştir. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir.
- Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye geçilmiştir.

- Hesap verilebilirlik ve mali saydamlık sağlanmıştır.
- Bütçe hazırlama süreci yeniden düzenlenmiştir.
- Mali disiplin anlayışı getirilmiştir.
- Harcama süreci değiştirilmiştir.
- Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir.
- Yeni bir iç kontrol ve dış denetim sistemi kurulmuştur.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi getirilmiştir.
- Kamuya açıklama zorunluluğu getirilmiştir.
- Bağış ve yardım yasaklaması getirilmiştir.
- Kamu zararı oluşmadan sorumluluk kavramı getirilmiştir.
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir.

Tüm bu gelişmeler 2001 Krizi sonrası ortaya konan istikrar programı ve 2003 yılı ile birlikte tek parti hükümetinin iktidar olması ile gerçekleşmiştir. Tek parti iktidarının mali disiplin konusunda sergilediği kararlılık, Türkiye'ye olan güven ortamını yeniden tesis ederek, ülkenin kredi değerliliğini artırmıştır. Bu güven ortamında Türkiye uygun vade ve düşük faiz oranlarında borçlanma imkânı elde etmiş ve gerçekleşen yüksek büyüme oranları ile Kamu Borç Stoku/GSYH oranını azaltma imkânı bulmuştur. Gerek mali disiplinin bir göstergesi olan yüksek oranda faiz dışı fazla verilmesi, gerekse Avrupa Birliği adaylık sürecinde yaşanan olumlu gelişmeler Türkiye'ye önemli miktarda doğrudan yabancı yatırım gelmesi ile sonuçlanmış ve kısa süreli sermaye akımlarına nazaran daha istikrarlı finansman kaynağı sağlanması sonucunu doğurmuştur. Bu sayede Bütçe Açığı/GSYH oranında ve Kamu Borç Stoku/GSYH oranında ciddi azalışlar meydana gelmiştir.

Türkiye 2005 yılında AB'ye aday ülke statüsünü kazanmış ve müzakereler devam etmektedir. AB'ye üye olan ülkelerin ekonomik alanda uyması gereken kriterler Maastricht Kriterleridir. Bu kriterler parasal ve mali disiplin kriterleri olmak üzere iki başlıkta toplanmıştır. Mali disiplin kriterlerine göre ülkelerin Bütçe Açığı/GSYH oranının % 3'ü ve Kamu Borç Stoku/GSYH oranının da % 60'ı aşmaması gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye Bütçe Açığı kriterini 2005 yılında, Borç Stoku kriterini de 2004 yılında tutturmuştur. Türkiye bu başarısını para ve maliye politikalarından ödün vermeden artırarak sürdürmelidir.

Çalışmanın uygulama bölümünde Maastricht mali disiplin kriterlerinden biri olan Kamu Borç Stoku için yakınsama analizi yapılmıştır. Analiz üç başlık altında yapılmış ve sonuçlar değerlendirilmiştir.

İlk analizde Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında 1997-2008 Kamu Borç Stoku verileri için yakınsamanın varlığı test edilmiştir. Beta katsayısı % 10 anlamlılık düzeyinde sıfırdan küçük çıktığı için ıraksama tespit edilmiştir.

İkinci analizde Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında 1997-2008 KBGSYH verileri için yakınsamanın varlığı test edilmiş ve beta katsayısı % 5 anlamlılık düzeyinde sıfırdan küçük çıktığı için ıraksama tespit edilmiştir.

Üçüncü ve son analizde yine Türkiye'nin de dahil edildiği AB üyesi ülkeler arasında 1997-2008 verileri için Ekonomik Büyümeye Kamu Borç Stokunun etkisi konusunda koşullu yakınsamanın varlığı test edilmiş ve beta katsayısı % 5 anlamlılık düzeyinde sıfırdan küçük çıktığı için ıraksama tespit edilmiştir.

Yapılan üç analizde de ortaya çıkan ıraksama, AB ülkeleri ve Türkiye ekonomilerinin birbirine yaklaşmadığını göstermektedir. Bu sonuçlar üzerine Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik uygulamaları üzerine aşağıdaki yorumları ve önerileri yapmak uygun olacaktır.

Parasal Birliğe geçilerek tek para biriminin kullanılmasında ortaya çıkması olası maliyetler vardır. Maliyetler konusunda başlıca iki önemli görüş üzerinde durulmaktadır. Üye ülkelerin maliye politikalarını doğrudan etkileyen maliyetlerden ilki senyoraj gelirlerinde azalma, diğeri döviz kuru politikasının makroekonomik ayarlama aracı olmaktan çıkması, dolayısıyla olası bir krizin değişik politika araçları kullanılarak bertaraf edilememesidir.

Birlik içinde üye ülkelerin enflasyon oranının eşitlenmesi sonucu, yüksek enflasyonlu ülkelerin elde ettiği senyoraj gelirlerinde azalma olmaktadır. Senyoraj; devletin para basımı üzerindeki hükümlerlik gücünün sonucu olarak topladığı gelirdir. Devlet, açığı para yaratarak finanse ettiğinde gerçekte para basmayı dönemler boyunca sürdürmektedir. Bu parayı satın aldığı mal ve hizmetleri ödemek için kullanır. Sonuçta yapılan harcama halka gitmektedir. Halkın nominal para balanslarını artırması için reel gelir artışı dışındaki neden, enflasyonun etkilerini dengelemek olabilir. Reel gelirden artış söz konusu değilse, halk, uzun dönemde sabit düzeyde reel balans tutacaktır. Fiyatlar

artıyorsa, para balanslarının reel değerini sabit tutmak için halk, nominal para balansı stokunu, enflasyon etkisini dengeleyecek oranda artırmak zorundadır.

Denge durumunda, enflasyon vergisi de denilen senyoraj gelirini belirleyen üç önemli faktör: yeni para basımı ve enflasyondaki artış, reel gelirdeki pozitif artış ve bankaların karşılık oranıdır.

Bu şekilde enflasyon, büyüme ya da zorunlu karşılıklar üzerinden elde edilen senyoraj gelirleri ekonomik ve parasal bütünleşme ile azalacaktır. Bütçe açıklarını bu şekilde finanse eden ülkeler bu geliri elde edemeyeceklerdir. Para basma yetkisi elden çıktığı gibi bütçe açığı ve enflasyona yönelik getirilen sayısal kısıtlamalarda bu yöntemin önüne geçmektedir.

Diğer maliyet ise üye ülke paralarının geri dönüşsüz biçimde sabit pariteye bağlanmasıyla kur politikasının da elden çıkmasıdır. Parasal birliğe dahil olan bir ülke ödemeler dengesini kur politikasıyla yönlendirme gücünü kaybederken para arzı üzerindeki denetimini de büyük ölçüde yitirmektedir. Esnek döviz kuru uygulaması ve bağımsız para politikası ülkeye kendi enflasyon hızını tespit etme gücü sağlayarak ekonominin iç ve dış dengelerini ayarlamasında önemli araçlar olarak kullanılmakta iken gerek sabit pariteyle bağlanarak tek para birimine geçilmesi gerekse Maastricht enflasyon kriterleri nedeniyle bu imkân ortadan kalkmaktadır. Bu durum makroekonomik dengeleri sağlarken ülke ihtiyacına uygun enflasyon hızı ve işsizlik oranlarını belirleme gücünü elden çıkarmaktadır.

Tek para biriminin Birlik bünyesinde bir simetrik (Birliğin bütününe etkileyen) şoka karşı kullanılması söz konusu olabilirken asimetrik (Birlik içinde bir veya birkaç ülkeyi etkileyen) şok durumunda söz konusu olamamaktadır. Asimetrik şok olarak ülkedeki siyasi belirsizlik ortamı nedeniyle sermaye çıkışı yaşanmasını, sosyal çalkantılar çıkmasını veya petrol fiyatlarında bir artışın ülkeleri farklı şekilde etkilemesini örnek olarak sayabiliriz. Örneğin Avrupa'daki en önemli şoklardan biri iki Almanya'nın birleşmesidir. İki Almanya'nın birleşmesi ile kamu harcamalarında önemli bir artış yaşanmış bu da bütçe açığını artırmıştır. Birleşmeden kaynaklanan talep artışı Almanya'da mal ve hizmet fiyatlarını diğer ülkelerden daha hızlı artırmıştır. Enflasyonist bu etkiyi önlemek için faiz oranları yükseltilmiş ancak diğer ülkeler

üzerindeki etkisi göz ardı edilmiştir. Topluluğun durgunluk içinde bulunan diğer ülkeleri bu faiz artırımından olumsuz şekilde etkilenmişlerdir.

Tek para politikasının konjonktürel düzenleme amaçlarıyla kullanılamayacak olması, üye ülkelerin daha fazla bütünleşmeleri durumunda ekonomilere ek maliyet getirmesi ve spesifik şoklara yol açma tehlikesi bulunmaktadır. Buna karşı fiyatların ve ücretlerin esnekliği ile işgücünün mobilitesinin söz konusu olduğu durumda, bir asimetrik şok karşısında ülkelerin mal ve faktör piyasalarında senkron bir düzenleme mümkün olabilecektir.

Şoklara karşı kullanılabilecek diğer araç ise ulusal maliye politikasıdır. Ülkelerin asimetrik şok karşısında yaşayabileceği iç durgunluğa karşı ulusal hükümetler otomatik stabilizatörler kullanarak, vergileri ayarlayarak veya kamu harcamalarını arttırarak mücadele edebilirler. Bu sebeple parasal birlikte konjonktürel ayarlamalar için para politikasının etkinliği kaybolurken maliye politikasının etkinliğinin arttığı söylenebilir.

Durgunluğa girilmesi sonucu bir ülkede ekonomik canlılığın azalması otomatik olarak vergi gelirlerini düşürmekte, yüksek işsizlik yaratmakta buna bağlı olarak kamuya binen yükü arttırmakta ve sonuçta ülkede mali durumu bozmaktadır.

Euro alanında iyi ekonomik koşulları geçmişte kullanarak sağlıklı kamu finansmanını sağlayabilen ülkeler daha rahat duruma gelmişlerdir. Söz konusu ülkeler, kamu finansmanının olumsuz mali koşullardan etkilenmesi karşısında, mali dengesizlik yaratmadan, otomatik stabilizatörleri rahatça kullanarak talebi desteklemekte ve ekonomik dalgalanmayı azaltabilmektedir. Bu ülkelerin başarısının temelinde, bütçe dengesi ve hatta bütçe fazlasını sağlayabilmeleri yatmaktadır.

Sermaye hareketliliğinin serbest ve sabit döviz kurlarının geçerli olduğu Mundell-Fleming modelinde maliye politikası etkili olmaktadır. Ancak bağımsız para politikası yürütülememektedir. Örneğin bir ülkenin sıkı para politikası uygulamasıyla faiz oranlarını yükseltmek istediği durumda dünya çapında portföy tutanlar yüksek faiz oranlarından faydalanmak üzere portföylerini ilgili ülkeye kaydırmakta büyük sermaye girişi sonucu ülkenin ödemeler dengesi fazla vermektedir. Yabancıların yerli varlıkları satın almaya çalışması döviz kurunun değerlenmesine yol açacaktır. Bu durumda merkez bankası döviz kurunu sabit tutmak üzere müdahalede bulunarak ülke parası karşılığında yabancı para satın alacak bu da para stokunun artmasına neden olarak ilk

durumdaki parasal daralmayı tersine çevirecektir. Yurtiçi faiz oranları başlangıç seviyesine düştüğünde süreç sona erecektir.

Bu durumun tam tersi mali genişleme ise aynı varsayımlarla son derece etkilidir. Para arzının değişmediği durumda bir mali genişleme hem faiz oranını hem de çıktı düzeyini arttıracaktır. Yüksek faiz oranı sermaye girişini harekete geçirecek döviz kurunun değerlenmesine yol açacaktır. Merkez bankası kuru sabit tutabilmek için para arzını genişletmek zorunda kalacak böylelikle geliri de artırmış olacaktır. Para arzı, faiz oranını eski düzeyine çekecek ancak geliri artırmış olacaktır.

Ancak genişletici maliye politikası uygulamalarının kamu harcamalarındaki artış nedeniyle bütçeye getireceği yükün, *bütçe açığı ve borçlanma kriterleriyle* sınırlandırılması nedeniyle etkinlik sağlayacak optimal maliye politikası uygulamalarının gerekli olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Avrupa'da EPB' nin gerçekleşmesi, ortak bir maliye politikasının yürürlüğe konmasını kapsamamaktadır. Maastricht Antlaşması para politikasını Topluluk düzeyinde merkezileştirirken, maliye politikası açısından üye ülkeler arasında eşgüdümü öngörmektedir.

EPB' de bütünleşme ilerledikçe dışsal asimetrik şoklarda ülke ekonomilerinin korumasız kalması söz konusu olacaktır. Bu nedenle ulusal ekonomi politikalarının bu etkiler göz önünde bulundurulmadan yürütülmesi, ülkeleri saptanan hedefleri gerçekleştirememesi durumunda bırakabilir. Üye ülkelerde maliye politikaları arasında koordinasyon ve uyum ihtiyacı EPB' nin işleyişinde olası riskleri azaltacaktır.

Maliye politikası araçları olan kamu harcamaları ve vergiler birbirinden bağımsız şekilde saptandığı takdirde etkinlik kaybına neden olacaktır. Bir üye ülkenin kamu harcamasını artırması bir diğer ülkenin mallarına yönelik talebi de artırması nedeniyle dışsallık yaratmaktadır. Koordinasyon eksikliği bu tür harcamalarla ortaya çıkan kamu malı tanımını belirsizleştirecektir. Bu anlamda bir altyapı harcaması, komşu ülkeye fayda sağlamasına rağmen eşgüdümün olmaması durumunda mali yükün dağılımını da belirsiz hale getirecektir. Dolayısıyla yapılacak kamu yatırımlarının borçlanarak finanse edilmesi durumu ilgili ülkeleri farklı etkileyecektir.

Beşeri sermaye yatırımlarında da benzer durum yaşanmaktadır. Çünkü bu tür harcamalar da ulusal sınırları aşan etkiler yaratacaktır. Söz konusu kamu yatırımları

büyüme oranını da etkilediği için ülkeler arası dışsalılıkların dikkate alınmaması Birlik açısından etkinliğin azalmasına yol açacaktır.

EPB’ de bütünleşmenin tamamlanması faiz oranlarının düşmesine yol açarak genişletici maliye politikasına zemin hazırlayacaktır. Bu durum üye ülkelerin bütçe disiplininin uzaklaşmaları sonucunu getirebilir.

Sermaye ve işgücü hareketliliği, vergi uyumlaştırması olmaması durumunda ülkeleri farklı şekilde etkileyecektir. Ülkeler arasında vergi oranı farklılıklarından kaynaklanan sermaye ve işgücünün yer değiştirmesi, ülke ekonomilerinin büyümelerine farklı yansıyacaktır. Bu da Birlik içerisindeki ülke ekonomilerinin birbirlerine yakınlaştırılmasını etkileyecektir. Diğer taraftan yüksek kamu açığı bulunan ülkelere belirsizliğin artması sonucu sermaye ve işgücünün çıkışı, yatırımları ve dolayısıyla vergi kazançlarını azaltarak söz konusu ülkeleri olumsuz etkileyecek, kamu açıklarının kapatılmasındaki en önemli gelir kaynağından yoksun bırakılmış olacaktır.

Emek faktörünün mobilitesi ile ilgili olarak farklı bir görüş de öne sürülmektedir. AB içinde farklı dillerin konuşulması, sosyal ve kültürel nedenlerden dolayı iş bulmak amacıyla başka bir ülkeye göçün mümkün olmadığı yönündedir. Bu nedenle emek mobilitesinin düşük olduğu ifade edilmektedir. Ancak eğitimli genç nüfusun ortak kullanabildiği İngilizce, Fransızca, Almanca gibi birkaç ülkede konuşulan yabancı dillerin varlığı ve eğitim nedeniyle genç nüfusun ülkeler arasındaki hareketliliği bu savı doğrulamamaktadır.

Maliye politikalarının EPB düzeyinde koordinasyonunun sağlanması, Birliğin geleceği ve istikrarı için büyük önem taşımaktadır. Asimetrik şoklarda, ülkelerde farklı maliye politikaları uygulaması, para politikasını ve dolayısıyla Birliği de etkilediğinden sadece maliye politikaları arasında koordinasyonun sağlanması yeterli olmayıp, para politikası ile de eşgüdümün sağlanması gereklilik arz etmektedir.

Para ve maliye politikalarının koordinasyonunun gerekliliği, üye ülkeler ve ülkelere bağımsız Birlik içindeki bölgelerin gelişme düzeylerini yakınlaştırmak için de gereklidir. Bütünleşme, ülkeler ve hatta aynı ülke içinde farklı bölgelerde ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşmasında farklılıkların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Para ve maliye politikalarının benzer alanlara dayanarak optimal şekilde yürütülmesi bütçe politikalarının da uyumunu zorunlu kılmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AÇBA, Sait, **Devlet Borçlanması**, Kocatepe Üniversitesi İİBF Yayınları, 3. Baskı, Afyon, 1995.
- AKALIN, Güneri, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981.
- ATAÇ, Beyhan, **Maliye Politikası-Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1991.
- BAĞCI, Hamdi, **Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Tşof Plaka Matbaacılık, Ankara, 2001.
- BAL, Harun, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, İstanbul, 2001.
- BULUT, Cihan, **Kamu Açıkları**, Der Yayınları, İstanbul, 2002.
- DOĞRUEL, Fatma ve DOĞRUEL, Ali, Suut (2003), **Türkiye’de Bölgesel Gelir Farklılıkları ve Büyüme**, 1. Baskı, İletişim Yayınları, s. 287 – 318, İstanbul 2003.
- ERDEM, Metin, **Devlet Borçları**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1996.
- ERGİNAY, Akif , **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, Ankara, 1992.
- ERTÜRK, Emin , **Ekonomik Entegrasyon Teorisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1991.
- GÜMRÜKÇÜ, Harun, **Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkinin Unutulan Yönleri, Dünü ve Bugünü**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2002.
- GÜRAN, Nevzat; **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme ve Avrupa Birliği**, 1. Baskı, İzmir, 1999.
- İNCE, Macit, **Devlet Borçlanması**, Kalite Matbaası, Ankara, 1976.
- İNCE, Macit, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Altıncı Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.
- KARLUK, S. Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beşinci Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1999.

- MÜFTÜOĞLU, Güneş, **İç Borç Maratonu**, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998.
- ÖNDER, İzzettin, KİRMANOĞLU, H. ve KARTALLI, Y., **Kamu Açıkları ve Kamu Borçları- Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler**, Türk Harb-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1993.
- ÖZER, İlhan, **Devlet Maliyesi**, İkinci Baskı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986.
- PEHLİVAN, Osman, **Kamu Maliyesi**, Derya Kitabevi, Trabzon, 2004.
- RAY, Debraj, **Development Economics**, Princeton Universty Press, Princeton, New Jersey, 1998.
- SAVAŞ, Vural Fuat, **Çağımızın Deneyi EURO**, Siyasal Kitabevi, İstanbul 1999.
- SEVÜKTEKİN, Mustafa ve NARGELEÇEKENLER, Mehmet, **Ekonometrik Zaman Serileri Analizi (Eviews Uygulamalı)**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.
- TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız, **Avrupa Birliğinde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa Basım Yayın, İstanbul, 2004.
- TURAL, A., **Devlet Borçları**, Kocaeli Üniversitesi Yayın No:172, 5. Baskı, İzmit, 1996.
- TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Dördüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- ULUSOY, Ahmet, **Devlet Borçlanması**, Derya Kitapevi, Trabzon, 2001.
- ULUSOY, Ahmet, **Maliye Politikası**, Celepler Matbaacılık, 3. Baskı, Trabzon, 2004.
- ZILLIOĞLU, Osman N., **Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Borç Sorunu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1984.

MAKALELER

- AKÇAY, Belgin, “Avrupa Birliği’nde Ekonomik Kriterler”, **AÜHF Dergisi**, Cilt:56, Sayı:3, Ankara, 2007.
- AKDİ, Yılmaz ve ŞAHİN, Afşin, “Enflasyon Yakınsaması: Türkiye Örneği”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt:44, Sayı:514, 2007.
- ATEŞ, Sanlı, “Ekonomik Büyümeye Yaklaşımlar ve Yakınsama Sorunu”, **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, Adana, 1996.

- AYDEMİR, Şinasi, “Kamu Finansman Açığının Mali Piyasalar Üzerindeki Etkisi”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı:71, Ankara, 1995.
- BARRO, Robert - SALA-I MARTIN, Xavier, “Convergence”, **Journal of Political Economy**, 100(2), ss.223-251, 1992.
- BARRO, Robert - SALA-I MARTIN, Xavier, “Economic Growth”, **Eastern Economy Edition, Second Edition**, Prentice Hall of India, 1995.
- BLEJER Mario I, Adrienne CHEASTY, “Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits”, **İnternational Monetary Found Fiscal Affairs Department, Working Paper**, WP 90/105, November 1990.
- BLEJER, Mario I. ve A.CHEASTY, “How Measurement The Fiscal Deficit?”, Çev. Tülay Erken, **Maliye Yazıları Dergisi**, Ekim – Aralık, Ankara, 1993.
- BÜLBÜL, Duran ve Diğerleri, “Türkiye’de Kamu Borçlarının Kaynakları, Yapısı Ve Niteliklerinin Değerlendirilmesi (1990 – 2004 Dönemi Analizi)”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:35, İstanbul, 2006.
- CURA, Serkan, “Türkiye’ de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik bütçe Sınıflandırması”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, İstanbul, 2003.
- ÇITAK, Levent, “Kurumsal Yönetim Sistemlerinde Yakınsama”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:35, İstanbul, 2006.
- ÇOLAK, Ömer F. Ve ATAN, Murat, “Bütçe Açıklarını Finanse Etmeye Yönelik Politikaların Etkileri”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Ankara, 2001.
- DEDEOĞLU, Emin, “Devlet Borç Yönetimi,” **İktisat-İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:111, s.25-30, 1995.
- DEMİR, Osman, “Türkiye’de Kamu Açıkları Ve Artış Sebepleri”, **D.E.Ü.İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt:16, Sayı:2, s.11-30, İzmir, 2001.
- EMİL, Ferhat ve GELBERİ, Ali İhsan, “Borç Yönetimi ve Para Politikalarının Koordinasyonu,” **Hazine Dergisi**, Sayı:4, s.51-70, Ankara, 1996.

- EVGİN, Tülay, “Doksanlı Yıllarda İç Borçlarımızın Ekonomik Açıdan Değerlendirilmesi”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, Ocak- Haziran, Ankara, 1995.
- GÖKER, Zeliha, “Kamu Borç Stokunun Azaltılmasında Maliye Politikalarının Rolü”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı:10, Antalya, 2005.
- GÖKSEL, Aykut ve BOZTOSUN, Derviş, “Avrupa Birliğine Aday Ülkelerin Finansal Risk Açısından Karşılaştırılıp Konumlandırılması”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Ankara, 2002.
- GÜNAY, Ayşe ve ÖZEN, Ahmet, “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, İzmir, 2002.
- HALAÇ, Umut ve KUŞTEPELİ, Yeşim, “Türkiye’de Bölgesel Gelirin Yakınsaması: Gelir Dağılımı Açısından Bir Değerlendirme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, İzmir, 2007.
- HAMILTON, James D. and FLAVİN, Marjorie, A., “On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing,” **The American Economic Review**, Vol.79, No.4: 808-815, 1986.
- İNAN, Alpan, “Avrupa Birliği Ekonomik Yaklaşımı: Lizbon Stratejisi ve Maastricht Kriterleri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:52, 2005.
- KARABACAK, Hakan, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye İle Mali İşbirliği”, **Maliye Dergisi**, Ankara, 2003.
- KARLUK, S.Rıdvan ve TONUS, Özgür, “Avrupa Para Birliği, Euro ve Geleceği”, **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1-2, Eskişehir, 1998.
- KIZILTAŞ, Emine, “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:16, 2003.
- KİBRİTÇİOĞLU, Aykut, “İktisadi Büyümenin Belirleyicileri ve Yeni Büyüme Modellerinde Beşeri Sermayenin Yeri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ocak-Aralık, Cilt: 53, No:1-4, s.207-230, Ankara, 1998.

- ÖZ, Ersan, KAPLAN, Ersin , “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:446, 2005.
- ÖZBİLEN, Şevki, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, **Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sakarya, 1995.
- ÖZÇİÇEK, Ömer, “Türkiye’de İllerarası Fiyat Yakınsaması”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı:13, Antalya, 2007.
- ÖZDEMİR, Biltekin, “Kamunun İç Dengesi ve Kayıt Dışı Ekonomi”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı:40, Ankara, 1996.
- ÖZTÜRK, Lütfü, “Geçiş Ekonomilerinde Bölgeler Arası Dengesizlikler: Bir Neden Olarak Piyasa Ekonomisi”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:16, 2006.
- SAATÇI, M.Yasin, “Türkiye’de Kamu Borç Yönetimi, Süreci ve Tarihsel Gelişimi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:3, Sayı:27, 2007.
- TOSUN, Ertan, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:16, 2003.
- TÜRKAN, Ercan, “Alternatif Kamu Açığı Tanımları: İşlevsel Kamu Açığı”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Sayı:24, Ankara, 1997.
- ULUSOY, Ahmet ve CURAL, Mehmet, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde İç Borçların Sürdürülebilirliği”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, Zonguldak, 2006.
- VELASCO, Anres, “A Model Of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reform”, **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**, Edited by James M.Poterba and Jürgen von Hagen, The University of Chicago Press, Chicago,1999.
- VELASCO, Anres “Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking”, **Journal of Public Economics**, Vol.76, Issue.1, pp:105-125, 2000.

TEZLER

ATALAY, S.Serpil, “Yeni Avrupa Birliği Ülkelerinde Ve Türkiye’de Reel Yakınsama”, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TC Merkez Bankası, Ankara, 2007.

ÇELEN, Mustafa, “Kamu Kesiminin Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Finansman Açıkları”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1999.

ÖZTOPAL Serdar, “Performans Göstergesi Olarak Alternatif Bütçe Açığı Kavramları: Türkiye Uygulaması”, Uzmanlık Tezi, T.C H.M., Ankara, Ocak 2005.

TANRIKULU, Kenan, “Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve Dış Borç İlişkisinin Değerlendirilmesi”, Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara, 1983.

RAPOR, TARTIŞMA METNİ VE DİĞER YAYINLAR

ATEŞ, Gürkan, “Borç Yönetim Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma”, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Dizisi, Sayı:31, Ankara, 2002.

BERBER, Metin, YAMAK, Rahmi ve ARTAN, Seyfettin, “Türkiye’de Yakınlaşma Hipotezinin Bölgeler Bazında Geçerliliği Üzerine Ampirik Bir Çalışma: 1975 – 1997”, 9. Ulusal Bölge Bilimi ve Bölge Planlaması Kongresi Bildirgeler Kitabı, s. 51-59, 2000.

BERKSOY, Turgay, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, IX. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Mersin, 1993.

DİLEKLİ, Selin ve YEŞİLKAYA, Kadriye, “Maastricht Kriterleri”, DPT, Aralık, 2002.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu, “Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi”, Ankara, 2001.

DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Maastricht Kriterleri”, Ankara, 2002.

- HÜRCAN, Yasemin Gürsoy, “Mali Disiplinin Sağlanması Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”, T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999.
- KARACA, Orhan, “Türkiye’de Bölgeler Arası Gelir Farklılıkları: Yakınsama Var mı?”, Tartışma Metni:2004/7, Türkiye Ekonomi Kurumu, Nisan, 2004.
- KOPITS, G. , SYMANSKY S., “Transparency in Government Operations”, IMF Occasional Paper, No: 162, 1998.
- MALİYE BAKANLIĞI, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü , “Analitik Bütçe Sınıflandırması El Kitabı”, Ankara, 2004.
- MALİYE BAKANLIĞI, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “2004 Yılı Faaliyet Raporu”, Ankara, 2005.
- MALİYE BAKANLIĞI, Strateji Geliştirme Bakanlığı, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara, 2006.
- MERİÇ, M., “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, 18. Maliye Sempozyumu, 2003.
- ÖZBAY, Pınar, “Avrupa Para Birliği ve Euro”, Tartışma Tebliği No: 9702, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası-Araştırma Genel Müdürlüğü, Eylül, 1997.
- ÖNDER, İzzettin ve KİRMANOĞLU, H., “Kamu Açıklarının Tanımlanması Ölçümü ve Etkileri”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği, Antalya, 14-18 Mayıs 1994.
- TAYLOR, B. John, “Economics”, Houghton Mifflin Company, Boston, 1995.
- YILMAZ, Hakan Hakkı,”Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi”, Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara, 1999.
- WEINER, E.Stuart, “Budget Deficits and Debt: Issues and Options”, Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1999.

INTERNET KAYNAKLARI

- AĞIR, Hüseyin ve KAR, Muhsin (2003), “Türkiye’de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme: Nedensellik Testi (Neo Klasik Büyüme Teorisi)”, http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt:234, 17.03.2009.
- AKSOY, Serdar, “Türkiye’de Hazine Ve Borç Yönetimi”, <http://www.mvdb.gov.tr/>, 08.12.2008.
- AKTAN, C.Can, (1996), “Ekonomik Ve Parasal Birliğe Katılım Koşulları (Maastricht Kriterleri)”, <http://www.canaktan.org>, 28.11.2008.
- ARCAGÖK, Mehmet Sait (2005), “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, <http://www.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>, 08.12.2008.
- BARRO, Robert, SALA-I MARTIN ve Xavier (1990), “Economic Growth and Convergence Across United States”, <http://www.nber.org/papers/w3419>, 18.11.2008.
- BARRO, Robert, SALA-I MARTIN, Xavier, BLANCHARD, Olivier Jean, HALL, E., ve Robert (1991), “Convergence Across States and Regions”, <http://www.links.jstor.org>, 20.12.2008.
- ERLAT, Haluk - ÖZKAN, Pelin (2006), “Absolute Convergence of the Regions and Provinces of Turkey”, <http://www.luc.edu/orgs/meea/volume8/PDFS/erlat.pdf>, 30.11.2008.
- ERÜZ, Ertan (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>, 08.12.2008.
- GÜLEN, Fikret, “Bütçe ve Saydamlık”, <http://www.saydamlık.org/butcevesaydamlık.html>, 01.01.2009.
- KARACA, Orhan (2004), “Türkiye’de Bölgeler Arası Gelir Farklılıkları: Yakınsama Var mı?”, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/O-KARACA.pdf>, 23.10.2008.
- KESİK, Ahmet (2005), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği”, <http://www.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>, 08.02.2009.

SARAÇ, Osman, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, <http://www.193.255.144.134/calismalar/yayinlar/md/md148/kamumaliyonetimi.pdf>, 16.04.2009.

UYAR , Süleyman, “Ekonomik Bütünleşmeler ve Gümrük Birliği Teorisi”, <http://www.econturk.org>, 15.01.2009.

“Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler”, <http://www.vikipedi.org/>, 13.05.2009.

DİZİN

A

AB, xii, 32, 38, 40, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 57, 60, 61, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 103, 105
 AET, v, xiv, xv, 32, 34, 35
 Ankara Antlaşması, v, 33, 122
 Avrupa Birliği, v, vi, ix, xiv, xv, xvi, 32, 38, 41, 43, 47, 48, 60, 61, 71, 87, 93, 123, 124, 127, 128, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141
 Avrupa Konseyi, 46, 123
 Avrupa Merkez Bankası, xiv, 38, 43, 44, 45, 46
 Avrupa Para Enstitüsü, xiv, 43, 45, 49
 Avrupa Parlamentosu, 36, 42
 Avrupa Tek Senedi, xiv, 36

B

Beta Yakınsaması, xii, xiii, 103, 104, 105, 106, 108, 114, 115
 Borç Stoku, 19, 25, 40, 47
 Borçlanma Araçları, Viii, 23
 Bölgesel Kalkınma, 37
 Bütçe Açığı, xii, xvii, 40, 47, 53, 54, 58, 59, 127, 128, 138
 Büyüme, 3, 18, 32, 35, 36, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 109

C

Cari Bütçe, 8

D

Devlet Planlama Teşkilatı, xiv, 81, 84, 86, 91, 95, 140
 DİBS, xiv, 19, 29
 Döviz, 4, 33, 37, 39, 42
 DPT, 20, 22, 23, 24, 25
 Durağan, 100, 102, 103, 104, 105, 107
 Dünya Bankası, 5, 83, 140

E

ECU, 36, 43, 46

Ekonomik Büyüme, x, xi, xvi, xvii, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 128, 135, 138, 140
 Ekonomik Ve Parasal Birlik, 37, 38, 39, 128
 Enflasyon, 3, 6, 18, 19, 20, 27, 35, 39, 42, 47
 EPB, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49
 Eurostat, xvii, 47, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 116

F

Faiz, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 19, 20, 23, 28, 29, 39, 42, 47, 100, 101, 102

G

GATT, xiv, 34, 36
 GSYH, vi, xi, xii, xiv, 40, 48, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 100, 101, 107, 110, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 127, 128
 Gümrük Birliği, 35, 141

H

Hazine Müsteşarlığı, xiv, 47, 79, 95, 139
 Hipotez, 114

I

IMF, 4, 64
 Iraksama, 104, 109, 110, 111, 112, 113

İ

İç Denetim, x, 92, 94, 95, 126

K

Kalkınma, 18
 Kalkınma Planı, 123, 139
 Kamu Açıkları, vii, 3, 4, 133, 134, 136, 140
 Kamu Borç Yönetimi, 138

Kamu Borçları, iii, iv, viii, ix, xv, 23,
60, 67, 133, 134, 136
Kamu Finansmanı, 45
Katma Protokol, 121, 122
KBGSYH, xiv, 109, 110, 111, 112, 113,
114, 115, 116, 117, 118, 119, 120,
128
KİT, 4, 10, 11, 14
KKBG, xiv, 4, 10, 11
KMYKK, xiv, 124, 127
Konsolidasyon, viii, 28, 29
Konsolide Bütçe, vii, 10, 140
Konversiyon, viii, 29, 30
Koşullu Yakınsama, 116
Kukla Değişken, 105, 109, 112, 113,
114

L

Likidite, 27
Literatür, x, 109

M

Maastricht Antlaşması, v, ix, xv, 37, 38,
39, 41, 43, 46, 47, 48, 49, 60, 131
Mali Kriterler, 48, 60
Mali Kurallar, ix, xi, 71, 72
Mali Piyasa, 20, 22, 33
Maliye Politikası, viii, 18, 133, 135
Merkez Bankası, 45
Mutlak Yakınsama, 104

O

OECD, xiv, 4, 72, 83, 109, 123
Ortak Pazar, 35, 36, 37

P

Para Politikası, 20, 33, 43, 46, 48
Paris Antlaşması, v, 32

R

Regresyon, 103, 109, 110, 111, 112,
113, 114
Roma Antlaşması, v, 32, 34, 35, 36, 39

S

SBM, Xiv, 102, 103, 105
Sigma Yakınsaması, xiii, 106, 107, 108,
111
SPSS, xvii, 116, 117, 118, 119, 120

T

Tasarruf, 22, 26, 30, 36, 104
Türkiye, 31, 47, 100

Ü

Üye Ülkeler, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 42,
43, 44, 45, 46, 48, 49, 60

V

Vergi, 6, 8, 14, 15, 16, 18, 36

Y

Yakınlaşma Kriterleri, 48, 60
Yakınsama, 100, 101, 102, 104, 106,
109, 111, 112, 113, 114
Yakınsama Analizi, iii, iv, xvii
Yaptırım Mekanizması, ix, 40
Yatırım, 7, 18, 24, 41, 101, 102