T.C.
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Yayın No:2010/408

MALİ KURALLAR

Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar

Editörler
Coşkun Can AKTAN Ahmet KESİK Fatih KAYA

Ankara, 2010

T.C.
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı

MALİ KURALLAR

Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim:
Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar

EDİTÖRLER

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN
Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF

Doç.Dr. Ahmet KESİK
Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanı

Fatih KAYA
Devlet Planlama Teşkilatı, Planlama Uzmanı

Ankara, 2010

T.C.
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Yayın No:2010/408

www.sgb.gov.tr
e-mail: sgbyayin@sgb.gov.tr

Her hakkı Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'na aittir.
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

ISBN: 978-975-8195-48-0

1000 Adet
Ankara, 2010

Tasarım: İvme
Tel: 0312 230 67 01

Baskı: Ümit Ofset Matbaacılık
Tel: 0312 384 26 27

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURALLAR[1]

Besim Bülent BALİ[*]
Mustafa ÇELEN[**]

1. Giriş

Son yıllarda kurala bağlı maliye politikası uygulamaları yönünde çok geniş bir bilgi birikimin oluştuğu, hatta iktisat literatürü içerisinde Virginia Okulu-Kamusal Tercih Ekolü yaklaşımlarının geniş ölçüde yer aldığı gözlenmektedir. Kurala bağlı maliye politikası uygulamalarının kendi içerisinde belli sorunlar taşıdığı da tartışılmaz bir gerçektir. Örneğin bu tür politikalar, ekonomik karar alma süreçlerini ve maliyetlerini arttırmakta, ortaya esneklik düzeyi düşük yapılar koymaktadır. Sonuç olarak kurala dayalı maliye politikalarının teorik düzeydeki öngörüleri ile pratik uygulamaları arasında tutarlılık sağlanmasında güçlükler meydana gelmektedir. Bunun en açık örneği Avrupa Birliği (AB) İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP) uygulamasıdır.

Avrupa Birliği ülkelerinin önemli bir bölümünün tek para sistemine geçmesi ve para politikasını Avrupa Merkez Bankası'na teslim etmesi, buna karşılık maliye politikalarının tek tek ülkelerin tercihleri ile yönlendirilmesi ciddi sorunlar doğurabilmektedir. Birlik üyesi ülkelerin bu sorunları aşabilmek için buldukları yol ise, ulusal maliye politikalarının kural temelli olarak yeniden şekillendirilmesidir. Böylelikle ulusal maliye politikalarında görülecek uyumsuzluklar ve sapmalar kontrol edilebilecektir. Bu aynı zamanda kurala bağlı maliye politikası uygulamalarının ulus üstü bir yapıda test edilmesi anlamını da taşımaktadır. İstikrar ve Büyüme Paktı içerisinde son yıllarda yaşanan sorunlar, kurala bağlı maliye politikalarının etkinliğinin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

Bu makalenin amacı, AB ülkelerinde ortak ekonomik politikaların dizayn edilebilmesi için önerilen mali kuralları incelemeye çalışmaktır.

---

[1] Bu çalışma, Besim Bülent Bali ve Mustafa Çelen, Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması. İstanbul: Beta Yayınları, 2007, ss. 93-119'a dayanmaktadır.

[*] Doğuş Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
[**] Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Makale temelde altı bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde AB üyesi ülkelerde sayısal mali kurallar ele alınmaktadır. İkinci bölümde ekonomik ve parasal birlik içinde maliye politikasının yerine değinilmektedir. Üçüncü bölüm, "ideal" mali kuralların özellikleri çerçevesinde İstikrar ve Büyüme Paktı'nın değerlendirilmesine ayrılmıştır. Dördüncü bölüm, yumuşak hukuk ve sert hukuk kavramları bağlamında İstikrar ve Büyüme Paktı'nın analizine yöneliktir. Beşinci bölüm, İstikrar ve Büyüme Paktı'nda yapılan 2005 tarihli reform çalışmalarını incelemektedir. Altıncı bölüm, İstikrar ve Büyüme Paktı'nın yeniden düzenlenmesine "ideal" mali kurallar penceresinden bakmayı amaçlamaktadır. Son bölüm ise çıkarılan sonuçlara ayrılmıştır.

2. AB Üyesi Ülkelerde Sayısal Mali Kurallar

Bilindiği gibi sayısal mali kurallar 1990'lı yıllarda popülerlik kazanmış ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda iradi maliye politikası uygulamalarına karşı bir alternatif olarak uygulama alanı bulmuştur. AB üyesi ülkeler de bu noktada istisna değildir. Sayısal mali kurallar bugün AB üyesi ülkelerin çoğunda, farklı biçimlerde ve farklı yönetim kademeleriyle ilişkilendirilerek varlığını sürdürmektedir (Schuknecht, 2004). Sayısal mali kuralların önemli bir bölümü merkezi hükümet üzerine konulmuştur. Görece yakın dönemde gerçekleşen bir gelişme ise, sayısal mali kuralların sosyal güvenlik kuruluşlarını da kapsaması ve böylelikle genel yönetimin (general government) de kurallara tabi olmasıdır. Bu gelişmeyi yaşlı kıtada sosyal güvenlik sistemlerinin maruz kaldığı artan harcama baskısına verilen bir tepki olarak değerlendirmek mümkündür. Ayrıca AB düzeyinde mali kurallar, genel yönetim üzerine konan bütçe açığı ve kamu borç stoku sınırlamaları biçiminde uygulanmaktadır (von Hagen, 2005). AB'de ulusal düzeyde mali kuralların gündeme gelmesi kısmen 1990 sonrası yaşanan genişleme süreciyle de ilişkilidir.

Avrupa Komisyonu için hazırlanan bir çalışmada (Ayuso-i Casals vd., 2006:44) 2005 yılı içinde AB üyesi ülkelerde yürürlükte olan 57 adet sayısal mali kuralın türlere göre dağılımı verilmiştir. Buna göre;

- Bütçe denkliğine ilişkin kurallar: 22 adet
- Kamu borçlanmasına ilişkin kurallar: 15 adet
- Kamu harcamalarına ilişkin kurallar: 15 adet
- Kamu gelirlerine ilişkin kurallar: 5 adettir.

Görülüğü gibi AB uygulamasında nümerik mali kuralların üçte birden fazlası (22/57) altın kurallar da dahil olmak üzere bütçe dengesi kurallarıdır. Harcama ve borç kurallarının her biri toplam kuralların yaklaşık yüzde 25'ini oluşturmaktadır (15/57). Gelir kurallarının payı ise yüzde 10'un altındadır (5/57). Bütçe dengesi ve borç kurallarının birçoğu bölge yönetimlerine ve yerel yönetimlere uygulanmaktadır. Öte yandan harcama kurallarına daha çok merkezi hükümet düzeyinde ve alt sektör olarak sosyal güvenlik kuruluşlarında rastlanılmaktadır (Public Finance in EMU, 2006:137).

Sayısal mali kuralların hedefledikleri değişkenlere bakıldığında da önemli farklılıklar görülmektedir. Bütçe dengesine ilişkin kuralların üçte biri (8/22) bütçenin denkliğini hedeflerken, dörtte biri (5/22) altın kural biçimindedir. 22 kural uygulamasından sadece üç tanesi yapısal veya çevrimsel olarak düzeltilmiş (cyclically adjusted) bütçe dengesi amaçlanmaktadır. Borçlanmaya ilişkin kuralların yaklaşık yarısı (7/15) ki genelde bu kurallara yerel yönetimler tabidir, geri ödeme kabiliyetiyle ilişkilendirilmiş borç sınırları tanımlamıştır.[1] Harcama kuralları ise, üst sınır/tavan belirleyen kurallar (7/15) ve harcama artışını sınırlayan kurallar (6/15) arasında hemen hemen eşit biçimde dağılmıştır.

Kamu harcamalarına üst sınır getiren kurallar genellikle nominal (5/7), hedeflenen harcama artışlarıyla ilgili kurallar ise hem reel (3/6) hem de nominal (3/6) olarak tanımlanmıştır. Nihayet gelir kurallarının yarısından fazlası (3/5), beklenenden fazla gelirlerin kullanımına ilişkin önceden belirlenmiş ilkeler getirmiştir.

AB üyesi ülkelerde uygulanan sayısal mali kuralların yaklaşık yarısı yıllık bütçelerde, diğer yarısı ise çok yıllı bütçe yapısı içinde yer almaktadır. Bölgelerin ve yerel yönetimlerin tabi oldukları kurallar genellikle yıllık bütçeyle sınırlıyken genel hükümetin ve merkezi hükümetin tabi olduğu kuralların geçerlilik süresi yıllık bütçe çevrimini aşmakta ve bu kurallar çok yıllı mali yapı içinde yer almaktadır. Bu durumu şöyle yorumlamak mümkündür: üst yönetim birimlerine uygulanan sayısal mali kurallar orta vadeli politika amaçlarına yönelikken yerel ve bölgesel yönetimlere uygulanan kurallar daha ziyade kısa vadeli bütçe konularına odaklanmıştır. İlginç bir şekilde yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendiren sayısal mali kuralların ezici

[1] Geri ödeme kabiliyeti toplam borç stokuyla cari gelirler arasındaki ilişki temelinde hesaplanmaktadır.

çoğunluğu ya yasalarla düzenlenmiştir ya da anayasada yer almıştır. Oysa ki merkezi hükümeti ve genel hükümetinin bütününü kapsayan kurallar daha çok siyasi anlaşmalara (yurtiçi istikrar paktları veya siyasi anlaşma ya da taahhüt biçimleri) dayanmaktadır (Public Finance in EMU, 2006:138).

Benzer bir şekilde bölgesel ve yerel yönetimlere uygulanan kuralların yaptırım mekanizmaları merkezi hükümete veya genel hükümete uygulanan kuralların yaptırım mekanizmalarına nazaran daha güçlüdür. Yerel ve bölgesel düzeyde uygulanan kuralların çoğu ya otomatik düzeltme mekanizmaları öngörmüştür, ya da kuralların ihlal edilmesi durumunda gerekli önlemleri alacak sorumlu bir otorite belirlemiştir. Oysa ki merkezi/genel hükümeti ilgilendiren mali kuralların çoğu; kurallara uyulmaması halinde gündeme gelecek, ex ante tanımlanmış yaptırımlar içermemektedir. Merkezi ve genel hükümetin tabi olduğu kuralların açık bir biçimde, yasal statü ve yaptırım noktalarında daha zayıf olmasının bir nedeni bu kuralların diğerlerine kıyasla kamuoyunun ve medyanın ilgisini daha fazla çekmesidir. Tahmin edileceği gibi, diğer koşullar aynıyken, medyanın ilgi gösterdiği mali kuralların daha fazla yaptırım gücü olacaktır. Zira, kuralın ihlali halinde medya bu durumu kamuoyuna duyuracak ve hükümet itibar kaybına uğrayacaktır (Ayuso-i Casals vd., 2006:13).

AB üyesi herhangi bir ülkede uygulanan sayısal mali kuralların türü ile ilgili ülkenin bütçe süreçlerinin merkezileştirmek için seçtiği/benimsediği yaklaşım arasında bir ilişki olup olmadığı da araştırılan diğer bir konudur. Başka bir şekilde söylenecek olursa, herhangi bir üye devletin delegasyon/devir ya da sözleşme/taahhüt yaklaşımlarından birini seçmesi durumunda yürürlükteki sayısal mali kuralların yaratacağı sonuçlar birbirlerinden farklı olabilir mi sorusuna yanıt arayan çalışmalar yapılmıştır (Hallerberg, Strauch ve von Hagen, 2004).

Tek parti hükümetleriyle ya da ideolojik anlamda müttefik partilerin oluşturduğu koalisyonlarla yönetilen ülkeler (İngiltere, Fransa), bütçe süreçlerini güçlü bir Maliye Bakanı'nın iradı iktidarına dayanarak diğer bir deyişle delegasyon/devir yöntemini benimseyerek merkezileştirmişlerdir. Taahhüt ya da sözleşme yöntemini benimseyen ülkelerde (Hollanda, Belçika) ise her bakan, temel mali büyüklükler kümesi üzerinde varılan bağlayıcı anlaşmayı meydana çıkaracak müzakere sürecinde yer almaktadır. Uygulamada, bazı durumlarda taahhüt mü delegasyon mu sorusuna net bir cevap vermek mümkün olmamaktadır. Örneğin Danimarka ve İsveç, her iki

yaklaşımın belli özelliklerini bir araya getirmiştir. Ayrıca mali kuruluşların reformu zaman içinde bir yaklaşımdan diğer yaklaşıma geçilmesine yol açabilmektedir (Schuknecht, 2004:16).

Sözleşme/taahhüt yaklaşımını benimseyen ülkelerde bütçe süreçlerini delegasyon/devir yaklaşımıyla merkezileştiren ülkelere kıyasla daha fazla sayısal mali kural uygulaması beklenebilir. AB'de delegasyon/devir yöntemini benimseyen ülkeler ile sözleşme/taahhüt yöntemini benimseyen ülkeler hemen hemen aynı sayıda (sırasıyla 29 ve 31) mali kurala sahiptir[2]. Bu durum, a priori beklentiyle örtüşmemektedir. Gerçekte ülkeler arasında farklılık yaratan şey, mali kural sayısından daha ziyade bu kuralların genel hükümetin alt sektörleri arasındaki dağılımında göze çarpmaktadır. Sözleşme yöntemini benimseyen ülkelerde mali kurallar daha çok merkezi hükümet ve sosyal güvenlik kurumlarını bağlarken delegasyon yöntemini benimseyen ülkelerde mali kurallara bölgesel ve yerel yönetimler tabi olmaktadır.

Sayısal mali kural uygulamalarının bütçe performansı üzerindeki etkisi de gene AB üyesi ülkeler bağlamında ele alınan bir konudur. AB Komisyonu için yapılan ekonometrik bir çalışmanın bulgularını burada kısaca özetlemek yerinde olacaktır. AB üyesi 25 devletin 1990-2005 dönemindeki mali tepki fonksiyonlarını tahmin etmeyi amaçlayan bu çalışmada bağımlı değişken çevrimsel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesidir (Cyclically Adjusted Primary Balance/CAPB). Açıklayıcı değişkenler ise CAPB'nin bir dönem önceki değeri, borç stoku/GSYİH oranının bir dönem önceki değeri, çıktı açığı, sırasıyla 1992 ve 1999 sonrası için 1 değerini alan iki kukla değişken ve mali kural kapsama endeksidir.[3] CAPB ve kamu borç düzeyi mali otoritelerin mali istikrar konusunda ne ölçüde istekli olduklarını görmek amacıyla seçilmiştir. İki kukla değişken ise Maastricht Antlaşması'nın imzalanması ve Avrupa Para Birliği projesinin tamamlanması gibi iki önemli olay sonrası ortaya çıkması muhtemel davranış değişikliklerini yakalamayı amaçlamaktadır. Sabit terim, mali tutumun seçilen açıklayıcı değişkenlerle açıklanamayan kısmını vermektedir. Çalışmada bütün mali değişkenler

[2] Ayrıntılar için bakınız Tablo III.3 (Public Finance in EMU, 2006: 139).

[3] Mali kural kapsama endeksi, genel hükümeti oluşturan birimlerden hangilerinin sayısal mali kurallara tabi olduğunu göstermektedir ve şöyle hesaplanmıştır: mali kurala tabi olan genel hükümet alt sektörünün yaptığı harcama/genel hükümet toplam harcaması. Endeks hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız Public Finance in EMU, 2006: 142.

potansiyel çıktı düzeyine oranlanarak tanımlanmıştır. Elde edilen sonuçlar ise aşağıdaki gibidir (Public Finance in EMU, 2006: 143):

Tablo 1: Mali Kuralların Kapsamı ve CAPB'deki Gelişmeler (AB-25, 1990-2005)

Açıklayıcı Değişkenler	**Bağımlı Değişken: CAPB**
Çıktı Açığı	0.09 (1.5)
Sabit Terim	-0.93 (-2.1)**
CAPB'nin bir dönem önceki değeri	0.63 (15.8)***
Borç/GSYİH oranının bir dönem önceki değeri	0.02 (3.0)***
Mali Kural Kapsama Endeksi	0.19 (1.6)*
Kukla 1992	0.68 (2.2)**
Kukla 1999	-0.51 (-2.7)***
Gözlem Sayısı	260
R^2	0.80

Not: t değerleri parantez içinde verilmiştir.
*, ** ve *** sırasıyla yüzde 10, yüzde 5 ve yüzde 1 düzeyinde istatistiksel anlamlılık göstermektedir.

Görüldüğü gibi mali otoriteler, AB'de 1990-2005 döneminde çıktı açığına anlamlı bir tepki vermemişken borç düzeyine verdikleri tepki pozitif ve anlamlıdır. Endeksin katsayısı pozitiftir ve yüzde 10 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Diğer bir deyişle kamu maliyesi sayısal mali kurallara daha fazla tabi oldukça CAPB'de iyileşme görülmektedir.

Bağımsız değişkenlerden birini değiştirerek yapılan başka bir çalışmanın özet bulguları ise şöyledir (Public Finance in EMU, 2006: 147):

Tablo 2: Mali Kuralların CAPB Üzerindeki Etkisi (AB-25, 1990-2005)

Açıklayıcı Değişkenler	**Bağımlı Değişken: CAPB**
Çıktı Açığı	0.09 (1.4)
Sabit Terim	-0.90 (-2.0)**
CAPB'nin bir dönem önceki değeri	0.63 (15.8)***
Borç/GSYİH oranının bir dönem önceki değeri	0.02 (3.1)***
Mali Kural Endeksi[4]	0.25 (2.1)**
Kukla 1992	0.63 (2.0)**
Kukla 1999	-0.53 (-2.9)***
Gözlem Sayısı	260
R^2	0.81

Not: t değerleri parantez içinde verilmiştir.

*, ** ve *** sırasıyla yüzde 10, yüzde 5 ve yüzde 1 düzeyinde istatistiksel anlamlılık göstermektedir.

İki çalışmanın vardığı sonuçlar kıyaslandığında görülmektedir ki mali kural endeksinin katsayısı mali kural kapsama endeksinin katsayısından daha büyüktür ve anlamlılık düzeyi daha yüksektir. Diğer bir deyişle, mali kuralların gücü hakkında sahip olunan bilgi kümesi regresyona dahil edilince mali kurallarla bütçe sonuçları arasındaki ilişkinin kalitesi ve istatistiksel anlamlığı da artmıştır.

3. Ekonomik ve Parasal Birlik İçinde Maliye Politikası

1 Ocak 1999 tarihinde uygulamaya konan Avrupa Para Birliği (APB), sadece üye devletlerin izleyecekleri para politikaları açısından değil aynı zamanda maliye politikaları açısından da yeni bir yapı oluşturmuştur. APB, istisnai bir parasal anlaşmadır; tek bir parasal otoriteyi (Avrupa Merkez Bankası/AMB) sayıca çok, yetkice geniş mali otoritelerle baş başa bırakmıştır.

[4] Mali kural endeksi, beş kriter temelinde hesaplanmakta ve sayısal mali kuralın gücünü ölçmektedir. Bu beş kriter;
a) kuralın hukuksal temeli
b) kurala uyulup uyulmadığını gözlemekle görevli birimin özellikleri
c) kuralın yaptırımlarını yerine getirmekle görevli birimin özellikleri
d) kuralın yaptırım mekanizmaları
e) kuralın medya tarafından takibi
Endeks hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız Public Finance in EMU, 2006: ss: 144-146.

Bu mekanizmada alışageldik ulusal para sistemlerinde olduğu gibi, birlik düzeyinde maliye politikasını yürüten tek bir merkezi otorite bulunmamaktadır (Coeuré ve Pisani-Ferry, 2005:598).

Parasal birlik içindeki bu durum, mali ademi merkeziyet derecesiyle baş etmek için asli bir kurumsal yapıya duyulan ihtiyaç, en açık biçimiyle 1989 tarihli Delors Raporu'nda ortaya konmuştur. 1970 tarihli Werner Raporu'nu takiben Delors Raporu, parasal birlik içinde mali disiplinin sağlanması için gereken kurumsal düzenlemelerin önemini belirtmiş ve mali disiplin eksikliğinin yeni para biriminin istikrarını bozabileceğini, itibarını zedeleyebileceğini vurgulamıştır (özellikle bakınız paragraf 30).[5] Ayrıca Delors raporu, üye devletlerin izleyecekleri maliye politikalarının koordine edilmesi gerektiğini de iddia etmiştir. Burada amaç;

- APB içinde makroekonomik işleyişin yumuşaklığını (smoothness) sağlamak ve
- Konjonktürel olarak genişleyen üye devletlerden konjonktürel olarak durgunluk yaşayan üye devletlere kamu kaynaklarının transfer edilerek üyeler arasında belli bir oranda mali denkleştirme yapmaktır.

Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalar (Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları), bu konuları tam olarak ele almamıştır (Buiter, 2006). Maliye politikası APB üyesi devletlere, ulusal düzeyde izlenmek üzere belli kısıtlar ortaya koymuştur. Maastricht Antlaşması'nın 4(3) maddesine göre "sağlam kamu maliyesi AB'de izlenen iktisat politikalarının rehber ilkelerinden biridir."

Maliye politikalarının yürütülmesine ve koordinasyonuna ilişkin AB prosedürleri ise;

- Kurucu antlaşmanın 99. maddesi
- Kurucu antlaşmanın 103. maddesi
- Kurucu antlaşmanın 104. maddesi

[5] Raporun 23. sayfasında yer alan ifade şöyledir: "In particular, uncoordinated and divergent national budgetary policies would undermine monetary stability and generate imbalances in the real and financial sectors of the Community."

- İstikrar ve Büyüme Paktı (1466/97 ve 1467/97 nolu ECOFIN Konsey tüzükleri)

çerçevesinde ele alınmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi APB'nin yapısını belirleyen temel düşünce, ortak paranın istikrarı için kamu maliyesinde istikrarın gerekli olduğudur. Birlik düzeyinde yüksek düzeylerde seyreden ve sürekli artan kamu borç stokunun AMB'nın fiyat istikrarını koruma yeteneğini azaltacağı korkusuna APB'ne giden yolda alınan siyasi kararlarda ve tüm önemli belgelerde rastlamak mümkündür. Her ne kadar II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş, sanayileşmiş ülkelerde yaşanan enflasyonun temel nedeni, kamu borç stoku olmasa da bahsedilen korku, özellikle 1920'li yılların sonunda Almanya ve Avusturya'da görülen hiperenflasyon ve gene Almanya'da 1948 tarihinde gerçekleştirilen para reformu gibi pek hoş olmayan tarihsel deneyimlere dayanmaktadır. Bu nedenledir ki APB'nde para ve maliye politikaları birbirlerine zamanlar arası bütçe kısıtıyla (intertemporal budget constraint) bağlanmıştır.

Bilindiği gibi merkezi hükümetin para basarak gelir sağlayabildiği durumda senyoraj, beklenen kamu gelirinin bir parçasını oluşturur. Hem gelecekte gerçekleşmesi beklenen harcama akımı hem de gelecekte tahsil edilmesi beklenen vergi gelirleri veri iken senyoraj, iki akım arasında harcama lehine oluşan açığı kapatmak için kullanılacaktır; ancak bütçe açığını parasallaşmayla kapatmanın bedeli enflasyon olacaktır. APB açısından durum bu noktada farklılaşmaktadır, zira birlik üyeleri para basma haklarından vazgeçmişlerdir.

APB'nin birlik içinde mali disiplinin sağlanması amacına yönelik olarak geliştirdiği mekanizma iki bölümden oluşmaktadır (Gali ve Perotti, 2003:1):

- Maastricht Antlaşması ile gündeme gelen Aşırı Açık Prosedürü
- Amsterdam Zirvesi'nde kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktı .

Aşırı Açık Prosedürü, APB'nin kamu maliyesi açısından temel taşını oluşturmaktadır. Aşırı Açık Prosedürü, üye devletler açısından şarta bağlı olmayan aşırı açıktan kaçınma yükümlülüğü ile ulusal düzeyde izlenen maliye politikalarının düzenli bir biçimde değerlendirilmesini amaçlayan süreci birleştirmiştir; ayrıca belli durumlarda uygulanacak yaptırımlarla da donatılmıştır (Annett, 2006:3).

Kurucu Antlaşma'nın 104. maddesinde belirtildiği gibi Aşırı Açık Prosedürü, üye devletlerin bütçe gelişmelerini ve kamu borç stoklarını izlemekle Avrupa Komisyonu'nu görevlendirmiştir. Komisyon, özellikle üye devletlerin iki referans değere ne ölçüde uyduklarını kontrol etmekle yükümlüdür. Bu iki referans değer ise; bütçe açığı/GSYİH oranı ile kamu borç stoku/GSYİH oranıdır. İlk oran yüzde 3'ü, ikinci oran ise yüzde 60'ı aşamaz. Şayet bir üye devlet bu referans değerlere tatmin edici bir biçimde yakınsayamazsa ya da limitlerin aşılması istisnai/geçici bir durum değilse Komisyon, Konsey'e bir rapor göndermektedir. Burada dikkat edilen nokta, açığın kamu yatırım harcaması miktarını aşıp aşmadığıdır. Komisyon, raporunda orta vadede ortaya çıkması beklenen iktisadi ve bütçesel gelişmeler de dahil olmak üzere diğer bütün ilgili faktörleri göz önünde tutmak zorundadır. Şayet Komisyon, aşırı açık olduğuna karar verirse Konsey'e bildirimde bulunur. Konsey, ilgili üye devletin yapacağı açıklamaları dinledikten ve İktisadi ve Mali Komite'nin görüşünü öğrendikten sonra kaliteli çoğunluk yöntemini kullanarak kararını alır. Özetle bir üyenin aşırı açık verip vermediğine ilişkin karar Konsey'e aittir.

Şayet Konsey, aşırı açık olduğuna kanaat getirirse ilgili üye ülkeye belli bir zaman dilimi içinde durumu nasıl düzeltebileceği konusunda bazı tavsiyelerde bulunur. Üye devlet uygun biçimde hareket etmez ve Konsey'in tavsiyelerine tatmin edici biçimde yanıt vermezse Konsey, görüşlerini ve önerilerini kamuoyuyla paylaşabilir; ilgili hükümetten düzeltici önlemler almasını talep edebilir ve nihayet üye devlete mali bir ceza verebilir. Bu durumda üye Birlik bünyesinde faiz getirisi olmayan bir hesaba para yatırmak zorundadır. Bütün bu gelişmelerden sonra aşırı açık hala varlığını sürdürüyorsa hesapta tutulan para Birliğe ödenecek cezaya dönüşmektedir.

Konsey, Komisyon'dan gelen tavsiye üzerine Aşırı Açık Prosedürü çerçevesinde aldığı kararları iptal edebilir. Aşırı açık bağlamındaki tüm Konsey kararları kaliteli çoğunlukla alınmaktadır; bir ülkenin aşırı açığa sahip olduğu belirlendikten sonra o ülke bu konuyla ilgili kararların verilmesinde oy kullanma hakkını kaybetmektedir.

Aşırı Açık Prosedürü içinde yer alan bütçe açığı ve kamu borç stokuna ilişkin sayısal kriterlere biraz daha yakından bakmak yerinde olacaktır.

Tek başlarına aşırı açığı tanımlamayan ya da kendi başlarına herhangi bir yaptırım ima etmeyen bu iki referans değer; Avrupa Komisyonu tarafından

hazırlanan rapor ve buna bağlı olarak Konsey tarafından yapılan değerlendirme çerçevesinde anlamlıdırlar. Diğer bir deyişle, sayısal kriterler aşırı açık sürecinin başlatılmasında tetikleme işlevi görmektedirler. Bu nedenle kriterlerin iktisadi şartlara tepki verecek şekilde belirlenmeleri gerekli değildir. Örneğin kriterlerden bütçe açığı ve kamu borç stoku değerlerini faiz harcamalarını hariç tutarak ya da kamu gelirleri ve harcamaları üzerindeki devresel etkileri hesaplamalara katmayarak belirlemeleri istenmemektedir. Bunlar ve benzeri durumlar Komisyon'un analizinde, İktisadi ve Mali Komite'nin görüşünde ve nihayet Konsey'in vardığı yargıda zaten göz önünde tutulmaktadır.

Uzun dönemli amaçlarla kısa dönemli politikalar üzerindeki kısıtlamaları dengeleme ihtiyacı düşünüldüğünde böyle bir tetikleme rolü sayısal kriterler için uygun düşmektedir. Ancak 1990'lı yılların ortalarında, Alman kamuoyunda Aşırı Açık Prosedürü'nün APB içinde maliye politikalarını etkin biçimde koordine etmek ve üye devletlerde mali disiplin sağlamak için yeterli olmayacağına dair bir tartışma başlamıştır; tartışma yerini tedirginliğe bırakmıştır. Prosedürün kuralları belli olmasına rağmen yaşanan tedirginlik, bir anlamda Konsey'in kredibilite eksikliğini yansıtmaktadır. Zira, nihai karar verici sadece Konsey'dir ve sadece Konsey, prosedürün öngördüğü cezaları uygulamaktadır. Kredibilite eksikliğinin nedeni esasen şudur: Aşırı Açık Prosedürü, aşırı açığın olup olmadığı hususunda karar vermek yetkisini Konsey'e tanıyarak adeta bir grup günahkara diğer günahkarların performansını değerlendirme görevini yüklemiştir. Karar verme noktasında her üye, kendi kamu maliyesi manzarasını düşünmektedir; gelecekte kendisinin de benzer bir konumda olabileceğini göz önünde tutarak yumuşak davranmakta ve gerekli önlemleri almaktan kaçınmaktadır. Siyaseten çok yüksek maliyetli bir kararı hiçbir üye almak niyetinde olmayabilir.

APB hakkında duyulan tedirginliğin boyutlarının artmasıyla birlikte Alman Maliye Bakanı Waigel, bu korkuları yatıştırmak için sonradan Konsey tarafından İBP olarak kabul edilen İstikrar Paktı'nı gündeme getirmiştir (von Hagen, 2003: 5).

İBP, Aşırı Açık Prosedürü'nü birçok yönden modifiye etmiştir. Her şeyden önce üye devletlerin kamu maliyesi noktasında izlenmesi ve denetlenmesi sürecini kuvvetlendiren bir erken uyarı sistemi (preventive arm) kurulmuştur.

Ancak zaman içinde görülmüştür ki APB'nin mali yapısı küçük ülkelerde büyük ülkelere kıyasla daha etkindir; diğer bir deyişle en az önemli olduğu yerde en etkin biçimde çalışmaktadır. Çünkü APB üyesi küçük bir devlette yaşanacak mali krizin ortak paranın istikrarını bozması çok zordur. Aksine büyük bir üye devlette yaşanacak mali kriz, Euro'ya duyulan güveni sarsacak ve paranın kredibilitesini erozyona uğratacaktır.

Ancak büyük ülkelerde mali kurallar etkili bir biçimde çalışmamıştır. Örneğin Almanya'da seçim yılı olan 2002 başında Komisyon, Alman hükümetinin İstikrar Programı'na uygun davranmadığını belirlemiştir. Hükümetin kendi koyduğu hedeflerde GSYİH'nın yüzde 1'i kadar bir sapma olduğu ve yüzde 3'lük açık sınırına gelindiği ortaya çıkmıştır. Komisyon, bu nedenle Almanya'ya erken uyarıda bulunulmasını önermiştir. Fakat Alman hükümeti ECOFIN Konseyi'nde diğer üye devletlerle anlaşmayı başarmıştır. Alman Maliye Bakanı bütçeyi 2004 itibariyle denkleştireceklerine dair söz vermiş böylece erken uyarının kamuoyuna açıklanmasını önlemiştir. Kaldı ki mevcut iktisadi şartlar altında verilen sözün tutulması mümkün görülmüyordu. Kısa bir süre sonra ise yeni seçilen Fransız hükümeti bütçeyi dengeleme işini cari iktisadi projeksiyonlar çerçevesinde 2007'ye erteleme niyetinde olduğunu ilan etmiştir, bir önceki İstikrar Programı'nda verdiği sözden üç yıl sonra dönmüştür (Warin, 2004: 4-6). Aynı yıl istatistikler Portekiz'de de mali dengenin bozulmaya başladığını göstermiştir. Fransa ve Almanya'da bütçe açıkları 2003 yılında da yüzde 3'lük referans değeri aşmış ve sırasıyla GSYİH'nın yüzde 4,1 ve yüzde 3,9'una ulaşmıştır.

Bu gelişmeler üzerine Avrupa Komisyonu; Fransa, Almanya ve Portekiz için Aşırı Açık Prosedürü'nün başlatılmasını önermiştir. Ancak 25 Kasım 2003 tarihinde toplanan AB maliye bakanlarının büyük çoğunluğu Aşırı Açık Prosedürü'nün Almanya ve Fransa için söz konusu olmayacağına karar vermişlerdir. Küçük üyeler bunu büyüklere yapılan bir iyilik olarak değerlendirmişlerdir. Ayrıca Komisyon da 13 Ocak 2004 tarihinde ECOFIN'in bu kararına karşı Avrupa Adalet Divanı'na başvuracağını bildirmiştir (Buti, Eijffinger ve Franco, 2005: 1). Avrupa Adalet Divanı, Konsey kararının Avrupa Antlaşması'nın ihlali olduğuna hükmetmiştir. Açık verme eğilimi 2004 yılında da sürmüş ve prosedür tekrarlanmıştır. Ancak Konsey, yaptırımlara izin vermemiştir. Bütün bu gelişmeler kamuoyunda İBP'nın ölümü olarak değerlendirilmiştir (de Haan, Berger ve Jansen, 2003: 2). Krize dönüşen Avrupa'daki mali disiplin karmaşası, nihayet Maliye Bakanları'nın 20

Mart 2005'te, Devlet ve Hükümet Başkanlarının ise 22 Mart 2005'te gerçekleştirdikleri toplantı sonrasında düzene girmiştir. İBP reforma tabi tutularak aşağıdaki kuralları içerir hale getirilmiştir (ECB Monthly Bulletin, August 2005: 60-65):

- AB Dönem Başkanlığını yürüten Lüksemburg'un ortaya attığı değişiklik taslağı uyarınca, Pakt'ın yüzde 3'lük bütçe açığı ve yüzde 60'lık borç oranı kriterlerinde bir değişikliğe gidilmemiştir.
- Orta vadede hedef, ülkelerin denk bütçeye sahip olmasıdır. Ancak, ülkelerin borç seviyeleri, kamu yatırımlarının durumu ve potansiyel büyümeleri, orta vade hedefinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulacaktır. Örneğin, potansiyel büyümesi yüksek ülkeler için orta vadeli hedef GSYİH'nın yüzde 1'ine kadar bütçe açığı olabilecekken, borç yükü yüksek ülkeler için dengede bir bütçe, hatta bütçe fazlası hedefi gündeme gelebilecektir.
- Ekonomik koşullardaki değişikliklere uyum sağlanabilmesi için, her dört yılda bir orta vadeli hedefler gözden geçirilecektir. Ayrıca, Euro Bölgesi Maliye Bakanları, yılda en az bir defa üye ülkelerdeki mali gelişmeleri ve bunların Euro Bölgesi geneline etkisini değerlendireceklerdir.
- Temel olarak, ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYİH'nin yüzde 0.5'i oranında azaltacaklardır. Ancak, potansiyelin üzerinde ve hızlanan bir büyüme eğilimi bulunduğunda, üye ülkeler o yıl yüzde 0.5'ten daha fazla mali disiplin uygulayacaktır. Potansiyelin altında ve yavaşlayarak büyüyenler ise yüzde 0.5'ten daha az kısıntıya gideceklerdir.
- Yeni getirilen kurallar uyarınca yüzde 3 limitini aşan ülkeler aşağıdaki durumlarda cezai mekanizmadan muaf tutulacaklardır:

1. yüzde 3 limitinin "geçici" ve "limite yakın" olması şartıyla aşılabilmesine izin verilmektedir.
2. Sınırı aşan her ülkenin, sınır aşımını meşrulaştıracak gerekçeleri içeren bir savunma hazırlaması kararlaştırılmıştır. Daha sonra, gerekçelerin meşruiyetini tartışacak olan AB Konseyi, gerekli görürse, söz konusu ülkeye mali yaptırım uygulayabilecektir.

3. Limiti aşan ülkelerin yüzde 3'ün altına inmeleri için verilen süre ise bir yıldan iki yıla çıkarılmıştır. Söz konusu süre, olağandışı durumlarda iki yıl daha uzatılabilecektir.

Bu sürece nasıl gelindiği şüphesiz yanıtlanması gereken bir sorudur. Bu noktada İBP'nın içerdiği kuralların "ideal mali kurallar" olup olmadığına bakmak yararlı olacaktır.

4. "İdeal" Mali Kuralların Özellikleri Çerçevesinde İstikrar ve Büyüme Paktı

Buti vd. (2003) ve Creel (2003), İBP kurallarının dizayn ve uyum mekanizmalarını Kopits ve Symansky (1998) tarafından geliştirilen "ideal bir mali kuralın sekiz kriteri" çerçevesinde değerlendirmişlerdir. Buti vd.nin vardığı sonuç, AB mali kurallarının kriterlere önemli ölçüde uyduğudur. Ancak bu iyimser yaklaşım Creel tarafından paylaşılmamıştır. İBP'nın en güçlü yanı basitliği iken en zayıf yönleri yaptırım gücünde ve yapısal reformları desteklemesinde (etkinliğinde) ortaya çıkmaktadır. Buti vd. çeşitli kriteler arasında varolan ödünleşmeleri de ortaya koymuşlardır: basitlik-esneklik, basitlik-uygunluk, esneklik-uygulanabilirlik.

Bu ödünleşmeler kuralların uygulandığı çok uluslu yapı tarafından etkilenmektedirler. Özellikle ülkelerin çoğalması; yapı içinde heterojenliği artırmaktadır ve tercihlerin dağılmasına/yayılmasına neden olmaktadır. Sonuçta "herkese aynı kural" yaklaşımı (one-size-fits-all) optimal altı olmaktadır.

Tablo 3: İdeal Mali Kural Özellikleri ve APB Kuralları

Kopits ve Symansky (1998) Kriterleri	Buti vd. (2003) Değerlendirmesi	Creel (2003) Değerlendirmesi
1. İyi tanımlanmış olmak	++	+
2. Şeffaf olmak	++	+
3. Basit olmak	+++	+++
4. Esnek olmak	++	+
5. Amaca uygun olmak	++	+
6. Yaptırım gücü olmak	+	-
7. Tutarlı olmak	++	-
8. Etkin olmak	+	-

Kaynak: Creel, 2003: 10; Buti vd., 2003: 4.
- zayıf, + orta, ++ iyi, +++ çok iyi

Papademos'un (2003: 75) belirttiği gibi İBP'nın kural ve usulleri ABD'nde eyalet düzeyinde başarıyla uygulanan mali kuralların sahip olduğu özelliklerle kıyaslandığında denilebilir ki AB'nin mali kuralları nispeten iyi işleyen ve dolayısıyla temelde mali disiplini sağlama gücü olan kurallardır.

Inman (1996), başarılı maliye politikası kurallarının (denk bütçe kuralları) bazı özelliklerini ABD'nde eyalet düzeyinde tanımlamıştır. Her ne kadar bu kuralların İBP'nın kurallarından farklı olduğu söylense de (zira bunlar tek taraflı olarak empoze edilmiş kurallardır) İBP'nın güçlü ve zayıf yanlarını değerlendirmek noktasında ABD deneyimi yardımcı olacaktır.

Inman (1996: 9)'a göre herhangi bir denk bütçe kurallarının potansiyel olarak en önemli ayırt edici vasfı, kuralın ex ante veya ex post muhasebe içermesidir. Ex ante kurallar sadece mali yıl başlangıcında maliye politikasına ilişkin niyetlere tatbik edilirken, ex post kurallar izlenen maliye politikasının sonuçlarına uygulanmaktadır. ABD deneyimi göstermişti ki ex ante kurallar zayıf, ex post kurallar güçlüdür.

İkinci vasıf ise siyasetçilerin belli bir kuralı uygun olduğunu düşündükleri takdirde, geçici olarak askıya alıp alamayacaklarıdır. ABD

deneyimine göre zayıf kurallar böylesi durumlara izin verirken, güçlü kuralların uygulanması halinde geçici bile olsa kuralı askıya alma söz konusu olamamaktadır.

Uygulamanın üçüncü vasfı ise üç boyutta ele alınabilir:

- Uygulanan kurallardan şikayetçi olma yolunun açık veya kapalı olması
- Uygulayıcının partizan veya bağımsız olması
- Cezaların/yaptırımların iktisaden etkili veya etkisiz olması

ABD uygulamaları göstermiştir ki denk bütçe kurallarının etkin bir biçimde uygulanması için kural ihlalinden potansiyel olarak etkilenen bütün tarafların şikayet etmelerine izin verilmelidir. Şikayet yolunun kapalı olması, denk bütçe kurallarını zayıflatmaktadır. Dahası, güçlü bir denk bütçe kuralları için şikayetleri değerlendiren gözden geçirme heyetinin bütçe açığına yol açan politikaları belirleyen siyasi yapıdan da bağımsız olması gereklidir. Kuralın ihlal edildiği durumlarda verilecek cezaların da caydırıcılığı olmalıdır. Böylece bütçe açığına neden olan politikaları uygulayan siyasetçiler, denk bütçeyi açık bütçeye ve açık bütçe dolayısıyla ortaya çıkacak yaptırıma tercih edeceklerdir.

Nihayet denk bütçe kurallarının günlük/genel geçer siyasi çıkarlar tarafından tadil edilmesine izin vermek kuralı zayıflatacaktır. Zaten büyük miktarlara ulaşan bütçe açıklarını tercih edenler de aynı çıkar sahipleridir.

Papademos'un haklı olup olmadığını değerlendirirken hatırda tutulması gereken nokta, çok taraflı gözetim ve Aşırı Açık Prosedürü'nün birbirinden önemli ölçüde farklılaşan koordinasyon biçimleri kullandıklarıdır. Çok taraflı gözetim (multilateral surveillance) açık koordinasyon yönteminin, Aşırı Açık Prosedürü ise kapalı koordinasyon yönteminin bir uygulaması olarak ele alınmaktadır. Açık koordinasyon yöntemi, farklı yönetişim yaklaşımlarını farklı politika alanlarında bir araya getirmektedir. Çok taraflı gözetimin temelde dayandığı noktalar ise şöyle sıralanabilir:

- Üye devletlerin kendi kendilerini bağlamaları (self-commitment)
- Emsal tarama (peer review)
- Emsal baskısı (peer pressure)
- Benchmarking (kriter-mihenk taşı belirleme)

- Politikaları belirlerken öğrenmeye ve konsensus oluşturmaya önem vermek

Diğer taraftan kapalı koordinasyon yöntemi, yukarıdan aşağıya politika oluşturmaya eğilimlidir, yaptırımlı kurallar ve ciddi cezalar içermektedir.

İBP'nın Inman'ın geliştirdiği yapı içindeki yerini ise aşağıdaki tablo yardımıyla saptamak mümkündür:

Tablo 4: Mali Kuralların Temel Vasıfları ve ABP Kuralları

Vasıf	**Zayıf Mali Kurallar**	**Güçlü Mali Kurallar**	**ABP Kuralları**
Kuralı			
Gözden geçirme için zamanlama	Ex ante	Ex post	Ex post
Kuralı çiğneme			
Çoğunluk kuralına dayanarak	İzin verilmiş	İzin verilmemiş	İzin verilmemiş
Yaptırım			
Uygulayıcı	Partizan	Bağımsız	Partizan
Yol	Kapalı	Açık	Kapalı
Ceza	Küçük	Büyük	Büyük
Tashih			
Süreç	Kolay	Zor	Zor

Kaynak: Inman, 1996: Tablo 1; Eijffinger ve de Haan, 2000: 91.

Görüldüğü gibi çok taraflı gözetim ile Aşırı Açık Prosedürü arasında ex ante ve ex post raporlama noktasında temel farklar bulunmaktadır. Aşırı Açık Prosedürü'ne ilişkin olarak Kurucu Antlaşma'nın 99/3 maddesinin 2. paragrafı alınan önemli önlemler hakkında bilgi kavramına ve dolayısıyla ex post raporlamaya referans vermektedir. Aksine 1466/97 no.lu Konsey Regülasyonu'nda bahsedilen istikrar programları iktisat politikaları alanında, gelecekte, ulusal düzeyde alınması planlanan tedbirlere referans vermektedir. Dolayısıyla gündeme ex ante raporlama gelmektedir. Diğer bir deyişle, Aşırı Açık Prosedürü çerçevesinde üye devletler (her ne kadar Komisyon açısından planlanan bütçe açıkları Aşırı Açık Prosedürü'nü başlatmak için bir neden teşkil etse de) temelde gerçekleşen mali performansa göre değerlendirilmektedirler. Oysaki çok taraflı gözetimde herhangi bir üye devlet

hakkındaki yargıya izlemeye niyetli olduğu maliye politikaları temelinde varılmaktadır.

"Bu yapıda kurallar bir kenara kolayca konabilir mi konamaz mı?" sorusuna yanıt ararken ilk hatırlanması gereken nokta, ulusal bütçelerin hazırlanmasından sorumlu olan bakanların aynı zamanda yüzde 3'lük eşik değerin/kriterin aşılıp aşılmadığına karar verecek bakanlar olduğudur. Bu, İBP'yi oluşturan iki sütunun da (çok taraflı gözetim ve Aşırı Açık Prosedürü) en zayıf noktasıdır.

Buiter vd. (2003)'nin belirttiği gibi kredibilitesi olan kuralların tarafsız, tutarlı ve salahiyetli bir uygulama mekanizmasına ihtiyacı vardır. İBP'nin kuralları nihayetinde ECOFIN tarafından uygulanmaktadır. ECOFIN, tanım gereği kendisini tarafsız ve tutarlı bir kural uygulayıcısı olarak tanımlamak için gerekli kolektif kapasiteye sahip değildir. Erişim açıkça sınırlanmıştır; zira Konsey, AB Komisyonu raporunu hazırladıktan sonra sadece karar alma durumundadır. Söz konusu rapor ise bir üye devlet Antlaşma'nın 104 (2) maddesinde sayılan kriterleri tamamen yerine getirmek için yapılması gerekenleri yapmakta acze düştüğü zaman veya Komisyon bir üye devletin aşırı açık verme riski bulunmaktadır şeklinde görüş bildirdiği zaman hazırlanmaktadır. Bilindiği gibi Komisyon bir üye ülkede aşırı açık olduğu veya olacağı kanısına varırsa Konsey'e bu görüşünü bildirmekte; Konsey ise aşırı açık olup olmadığına dair karar almaktadır.

İBP, Aşırı Açık Prosedürü'nü birçok yönden modifiye etmiştir. Her şeyden önce üye devletlerin kamu maliyesi noktasında izlenmesi ve denetlenmesi sürecini kuvvetlendiren bir erken uyarı sistemi kurulmuştur.

Yaptırımların uygulanmasına gelince; Konsey'in Komisyon'un görüşünü dikkate almama ihtimali burada da öne sürülebilecek bir argümandır. ABD'nde uygulanan denk bütçe kuralları ile kıyaslandığında açık kriterinin ihlali durumunda uygulanacak yaptırımlar oldukça serttir ve bu nedenle caydırıcı etkiye sahip olmaları beklenir. Ancak kesilen para cezaları bütçe dengesizliklerini ağırlaştırmaktadır. Oysaki cezaların üye devletlerin açık verme eğilimlerini azaltması gerekirdi. İBP'ye yönelik en kayda değer eleştiri ECOFIN'in otomatik olarak ceza verememesi, yaptırım uygulayamamasıdır. Bilindiği gibi ceza için Konsey'in iradi kararı gereklidir. Ayrıca Konsey gerçekten yaptırım uygulasa bile üye devletin mali dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik önlemleri almama ihtimali Fransa örneğinde olduğu gibi,

vardır. İBP'nin borç oranının çok yüksek olması halinde herhangi bir yaptırımı gündeme getirmemesi de ilginçtir; çünkü Kurucu Antlaşma aşırı açığı borç ve açık oranları üzerinden tanımlamıştır. Çok taraflı gözetim prosedüründe yer alan yaptırımlar ise oldukça zayıftır. Gerçekte, sadece ahlaki ikna ve emsal baskısı (yüzüne vur utansın=naming and shaming) uygulanmaktadır. Emsal baskısının işleyip işlememesi ise üye devletlerin ellerinde diğer üye devletlerin kurallara uymasını sağlayacak teşvik araçları olup olmamasına bağlıdır.

Nihayet denk bütçe kurallarının değiştirilip değiştirilemeyeceği konusuna gelince, burada Kurucu Antlaşma'nın öngördüğü koşullarla Antlaşma'nın ekinde yer alan protokoller ve iki Konsey regülasyonu arasında bir ayrıştırma yapılmalıdır. Çok taraflı gözetim ve Aşırı Açık Prosedürü hakkındaki kuralların nasıl tashih edileceği Antlaşma'nın 99. maddesinde belirtilmiştir. Kurallar ancak Kurucu Antlaşma'nın değiştirilmesi halinde değişebilir ki bu da üye devletlerin tamamının onayıyla mümkündür. Konsey, 1467/97 no.lu regülasyon çerçevesinde Aşırı Açık Prosedürü'nün değiştirilmesini oybirliğiyle alacağı tashih kararına bağlamıştır. Prosedüre ilişkin kuralların değiştirilmesi ise Konsey'in kaliteli çoğunlukla alacağı kararla mümkündür. Görüldüğü gibi gerek çok taraflı gözetim ve gerekse Aşırı Açık Prosedürü temelde bütün üye devletlerin konsensüsünü gerekli kılmaktadır ki bunu sağlamak pek kolay olmasa gerektir.

Çok taraflı gözetim ve Aşırı Açık Prosedürü, yumuşak hukuk (soft law) ve sert hukuk (hard law) arasındaki farklılık temelinde de değerlendirilebilir. Bu bağlamda Aşırı Açık Prosedürü'nün çok taraflı gözetime kıyasla daha sert olduğu söylenebilir. Abbott ve Snidal'ın (2000) belirttiği gibi sert hukuk, kesin olan ve yasal olarak yaptırım gücü bulunan yükümlülüklerden oluşmaktadır; ayrıca yasanın uygulanması ve yorumlanması için yetki vermektedir. Öte yandan yumuşak hukukta yasal düzenlemeler; yükümlülükler, kesinlik ve yetki devri noktalarında zayıflatılmıştır.

5. Yumuşak Hukuk ve Sert Hukuk Bağlamında İstikrar ve Büyüme Paktı

Yukarıdaki analizin gösterdiği gibi İBP etkin işleyen bir denk bütçe kuralının özelliklerine tam olarak sahip olmaktan uzaktır. Özellikle İBP'nin çok taraflı gözetim bölümü ki önemli ölçüde yumuşak hukuka dayanmaktadır, bünyesinde bir takım zafiyetler barındırmaktadır.

O halde akla şu soru gelecektir: AB üye devletleri neden ilk aşamada yumuşak hukuk yaklaşımını tercih etmişlerdir? Abbott ve Snidal (2000: 434-450)'e göre yumuşak hukuk çerçevesinde belirlenen kurallar bazı durumlarda en tercihe şayan kurallardır. Şöyle ki;

- İlk olarak yumuşak hukuk, müzakere maliyetlerini azaltmaktadır.
- İkinci olarak yumuşak hukuk, egemenlik maliyetlerini azaltmaktadır.
- Yumuşak hukuk belirsizliklerin yoğun olduğu durumlarda tercih edilmektedir.
- Nihayet, yumuşak hukuk uzlaşma aletidir.

Şimdi bu argümanları daha detaylı biçimde ele almaya çalışalım.

Her şeyden önce aşırı hukuksallaşmış anlaşmalar, taraflara önemli sözleşme maliyetleri yükler. Yumuşak hukuk, delegasyon düzeylerini azalttığı için anlaşmanın yerine getirilmesini kolaylaştırmaktadır. Sert hukuk (hard law) çerçevesinde hazırlanan taahhütler daha kesin olduğundan ve kuralların yorumlanmasında yetki devrini içerdiğinden anlaşmaya varmak bu durumda daha zor olmaktadır. İBP bağlamında müzakere maliyetleri önemlidir. Üye devletlerin İBP'nin amaçları ve bu amaçlara nasıl ulaşılacağı konusunda birbirlerinden farklı düşünceleri vardır. Bu nedenledir ki müphem ve hukuken geçerliliği de olmayan "orta vadeli hedef" kavramı, taraflar arasında anlaşmaya varılmasını kolaylaştırmıştır.

Özellikle yetkinin ulu süstü bir yapıya devrini öngören ve hukuksal açıdan geçerli olan bir yükümlülüğü kabul etmek üye devletler açısından maliyetli olabilir. Bu nedenle de devletler muğlak ya da önemli boyutta yetki devri içermeyen anlaşmaları kabul ederek egemenlik maliyetlerini sınırlamayı tercih edebilirler. Bu durum İBP için de söz konusudur. Bu noktada bazı üye devletlerin Birlik düzeyinde yetki devri konusunda kısmen isteksiz oldukları da hatırlanmalıdır. Günlük siyasi kararları ulusal düzeyde alan ve alınan kararları yine ulusal düzeyde uygulayan bir yapı, aynı zamanda emsal baskısını da bir fırsat olarak sunmaktadır. Diğer bir deyişle emsal baskısı doğal sonuç olarak, kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Yumuşak hukuk, belirsizliğin önemli ölçüde var olduğu bir durumda en uygun yasalaştırma yöntemi olarak değerlendirilmektedir. Bu yargı aynı zamanda mevcut iktisadi koordinasyon sisteminin incelenmesiyle de ilgilidir. Gerçekte İBP bünyesinde yer alan bir belirsizlik kaynağı, "dengeye yakın veya

fazla veren" bütçe amacıyla ilişkilidir. Söz konusu amacın arkasında yatan görüşe göre, orta vadeli bütçe hedefi beklenmedik bütçe riskleri ve çevrimsel gelişmeler karşısında belli bir güvenlik marjı sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Ortak yorum, her ne kadar İBP'de böyle belirtilmemiş ise de amacın çevrimsel düzeltilmiş bütçe dengesi sağlamak olduğudur.

Yumuşak hukuk, birbirinden farklı yerlerde konumlanmış ulusal duruşları esnek uygulama yoluyla dikkate alabilmektedir. Uygulamada esneklik sağlayan bu yaklaşım, aynı zamanda üye devletlere yaptıkları antlaşmanın yerel düzeyde ortaya çıkacak siyasal ve ekonomik sonuçlarıyla baş etmelerinde yardımcı olmaktadır. Yumuşak hukuk, zaman içinde uzlaşmaya varma olanağı vermektedir. Ayrıca daha fazla müzakerede bulunma yolunu açarak devletlere antlaşmaların sonuçları hakkında bilgilenme fırsatını sunmaktadır. Bu argüman da İBP bağlamında geçerlidir. Son dönemde gerçekleşen reform (Mart 2005) Pakt'ın geçmiş dönemlerde geçirdiği tecrübelere dayandırılmıştır.

Yumuşak hukukun tanımı gereği etkin olmadığı iddia edilebilir. Yumuşak hukukun etkin bir biçimde işleyip işlemeyeceği sürece dahil olan çeşitli aktörlerin göstereceği reaksiyonlara bağlıdır. Açık yükümlülüklerin olmadığı alanlarda bile hükümetler için politikaları değiştirme noktasında önemli müşevvikler olabilir. Bu noktada iki farklı müşevvik kümesi öne çıkmaktadır: rekabet ve işbirliği (regime-building) (de Haan, Berger ve Jansen, 2003: 8).

İşbirliği müşevviği, tek paraya dahil olan herhangi bir üye devletin kötü iktisadi performansının Euro bölgesinin dünyanın geri kalan kısmı karşısındaki çekiciliğini ve performansını ne ölçüde zayıflattığıyla ilişkilidir. Kulübün herhangi bir üyesinin iktisaden zayıflaması kulüp malının kalitesini azaltacak ve diğer kulüp üyeleri üzerinde olumsuz dışsallık yaratacaktır. Muhtemeldir ki bu durumda diğer kulüp üyelerinin ekonomik performansı zayıf üye üzerindeki emsal baskısı şiddetlenecektir. İşbirliği müşevviği, dışsallığın boyutuna bağlıdır.

Bazı yayılma/taşma etkileri Eijffinger ve de Haan (2000) tarafından şöyle belirlenmiştir;

- İlk olarak söylenmesi gereken şey, sistemin özünde taşıdığı potansiyel bir riskin varlığıdır. Diğer üye devletler, nihayetinde kendilerini (Birlik hukuku her ne kadar böyle bir harekete izin

vermese de) iflas etmiş bir üye devleti borçtan kurtarmaya zorlanmış hissedebilirler.

- İkinci risk ise Avrupa Merkez Bankası (AMB) üzerindeki baskılardır. Borç stoku yüksek düzeylerde seyreden üye ülkeyi bono-tahvil piyasasında borcunu satın alarak doğrudan kurtarma veya fiyat istikrarına ilişkin kaygılarla belirlenen faiz oranlarını düşürerek dolaylı bir biçimde kurtarma yönünde oluşan beklentiler AMB üzerinde baskı yaratacaktır.
- Üçüncü nokta ise bir ülkede mali disiplinin kaybolmasının faiz hadlerini ve/veya Euro'nun dış değerini etkilemesidir. Bu durumda tahmin edileceği gibi süreçten diğer üye devletler de etkilenecektir.

Anlaşıldığı gibi emsal baskısı, aşırı açığın yarattığı olumsuz dışsallığın boyutu ne kadar büyükse o kadar yoğun olmaktadır. Ancak dışsallık riski özellikle kısa dönemde düşük boyutlu algılanabilir. Örneğin, bazı üye devletler aşırı açığa sahipse de Euro'nun dış değerinde o an için bir sorun olmayabilir. Ayrıca AMB veya diğer üye devletlerin borcu üstlenme riski çok düşüktür, zira aşırı açık veren ülkelerin mali piyasalardan borçlanma kabiliyetleri hala çok yüksektir. Bu nedenledir ki üye devletler; başka bir üye devlete denk veya fazla veren bütçeyi tutturamadığı zaman (diğer bir deyişle orta vadeli bütçe hedefini gerçekleştiremediği zaman) ağır cezalar vermek konusunda isteksiz davranmaktadırlar. Dolayısıyla işbirliği müşevviği zayıftır.

Rekabet müşevviği ise, hem siyaset sahnesinden hem de piyasadan kaynaklanmaktadır. İktisadi performansı zayıflayan bir ülke, kredibilite kaybına uğrayacağından AB politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında eskisi kadar etkili olamama tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Ayrıca piyasalar düşük performanslı ülkeyi cezalandırabilecektir, çünkü ülke yatırım açısından cazibesini kaybetmeye başlayacaktır. Diğer yandan iktisadi performansı görece iyi olan üye devletler daha fazla kar vaat ettiklerinden bu ülkelerde daha fazla yatırım yapılacaktır.

Ancak İBP bağlamında rekabet müşevviğinin de çok güçlü olduğu söylenemez. Finansal piyasaların aşırı açık veren ülkeleri cezalandırdığı iddiası da geçerliliği fazla olan bir iddia değildir. Örneğin Konsey'in Almanya hakkında aldığı aşırı açık kararına rağmen Alman tahvillerinin faizleri önemli ölçüde artış göstermemiştir. Aşırı açık veren ülkelerin kredi notları da düşürülmemiştir.

6. 2005 Reformu: Pakt Öldü Yaşasın Pakt

İBP'nin gözden geçirilmesi ve yenilenmesi ihtiyacı, birçok AB ülkesinde bütçesel gelişmelerin kötüleşmesinde ve genişlemenin bir sonucu olarak iktisadi koşulların değişmesinde aranmalıdır.

Buti, Eijffinger ve Franco (2003: 9-11), İBP hakkındaki eleştirileri altı ana başlık altında toplamışlardır;

- İBP, bütçe esnekliğini azaltmaktadır.
- İBP, asimetrik çalışmaktadır.
- İBP, siyasi güdülerle şekillenmiş maliye politikalarına herhangi bir yaptırım uygulamamaktadır.
- İBP, kamu yatırımlarını caydırmaktadır.
- İBP, toplam mali duruşu (fiscal stance) dikkate almamaktadır.
- İBP, kısa vadeli taahhütlere yoğunlaşmakta ve yapısal reformları göz ardı etmektedir.

Komisyon'un 3 Eylül 2004 tarihli tebliğinde (commnunication) yer alan düşüncelerle önemli ölçüde benzerlikler gösteren 2005 tarihli ECOFIN raporu, İBP için iyileştirilmesi gereken beş ana alan tanımlamıştır. Rapora göre;

- Bütçeye ilişkin kuralların kredibilitesini ve sahiplenilirliğini geliştirmek için söz konusu kuralların arkasında yatan iktisadi rasyoneli güçlendirmek gerekmektedir.
- Ulusal düzeyde politika üretenlerin kuralları benimseyerek sahiplenmeleri gerekmektedir.
- Bütçenin konsolidasyonunu sağlamak adına ulusal ekonomiler trendin üstünde büyüdüğü zaman karşı çevrimsel (procyclical) politikaları önleyebilmek için bu dönemleri daha etkin kullanmak gerekmektedir.
- Ulusal ekonomiler trendin altında büyüdüğü zaman Konsey'in dönemlere ilişkin önerilerine daha fazla dikkat etmek gerekmektedir.
- Nihayet herhangi bir üye ülkenin bütçesine ilişkin gözetimde borcu ve mali sürdürülebilirliği mutlaka göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

2005 reformun temel amacı olarak Pakt'ın önleyici ayağını hem Komisyon hem de Konsey nezdinde kuvvetlendirmek düşünülmüştür. AB

genelinde yakın geçmişte yaşanan iktisadi durgunluk, çevrim boyunca simetrik maliye politikaları izlenmesinin ve özellikle ekonomilerin büyüdüğü dönemlerde bütçe fazlası vermenin ne denli önemli olduğunu göstermiştir. 27 üyeli AB'nin artan iktisadi farklılaşması, orta vadeli bütçe politikasının amacının da ilgili ülke-özel yapılara uygun biçimde farklılaştırılmasını gerekli kılmıştır. Artık Birlik içinde, bütün ülkeler için yeknesak bütçe amaçları tespit etmenin iktisaden uygun olmadığı düşüncesi hakimdir.

Euro'ya geçen ve Exchange Rate Mechanism-II (ERM II)'ye [6] dahil olan üye devletlerden henüz orta vadeli bütçe amacına ulaşamamış olanlar bir nirengi noktası olarak bütçelerinde, yıllık bazda, GSYİH'nin binde 5'i kadar iyileşme yapma kararına varmışlardır. Bu durumdaki üye devletlerin çevrim boyunca Orta Vadeli Bütçe Amacı'na ulaşacakları beklenmektedir. Bunun için konjonktürün uygun olduğu dönemlerde gerçekleştirecekleri mali iyileştirmelerin daha belirgin olması gerekmektedir. Konjonktürün uygun olduğu dönemler ise, cari dönem GSYİH büyümesinin potansiyel büyümenin üzerinde olduğu dönemler olarak tanımlanmıştır. Tanımda ayrıca vergi esneklikleri de göz önünde bulundurulmuştur. Konjonktürün uygun olduğu zamanlarda gerçekleşecek konsolidasyonun boyutu, şüphesiz iktisadi büyümenin kamu gelirleri üzerindeki etkisine bağlı olacaktır. Kamu gelirleri ise, büyük oranda büyüme kaynaklarının bileşimi tarafından belirlenmektedir.

İBP'de gerçekleştirilen reformun önleyici yapıda getirdiği temel yenilikler ise, şöyle sıralanabilir (Morris, Ongena ve Schuknecht, 2006: 19-20);

- Ülke-özel orta vadeli amaçların veri bir dizge içinde, belirlenme ve gözden geçirilme usullerini de kapsayacak şekilde tanımlanması.
- Orta vadeli amaçlara henüz ulaşmamış ülkelerin yıllık bazda, asgari düzeyde, bütçelerini iyileştirmek için belli bir çaba göstermeleri gerektiği noktasında varılan anlaşma.
- Komisyon'un üye devletleri uyum patikasında tutmak amacıyla bir takım teşvik edici politika önerilerinde bulunması.

6. ERM-II sistemi, EPB'ye ilk etapta katılan üye ülkelerle, daha sonra katılacak olan üye ülkelerin paraları arasında istikrar sağlanması amacıyla düzenlenmiştir. Bu sistem çerçevesinde Euro alanında yer alan ülkeler ile diğer üye ülkelerin paraları arasındaki dalgalanma marjı yüzde15 olacak ve Euro alanında yer almayan ülkelerin ERM-II'ye uyumu zorunlu kılınacaktır. Üye ülkelerin makro-ekonomik yaklaşım kriterlerine uyum yönünde ilerleme kaydetmesiyle birlikte bu marj daraltılabilecektir

- Yapısal reformların gerçekleştirilmesi.

Pakt'ın düzeltici yapısındaki temel değişiklikler ise (Morris, Ongena ve Schuknecht, 2006: 20-21);

- "Aşırı açık" tanımında "ciddi iktisadi durgunluk" kavramının gözden geçirilmiş haline ve "diğer ilgili faktörler"in üstlendiği role yapılan vurgu,
- Aşırı açığın kapatılması için verilen bir yıllık sürenin uzatılması ve Aşırı Açık Prosedürü etaplarının tekrarı,
- Aşırı Açık Prosedürü ile üye ülkelerde emeklilik sistemlerinin düzenli reformları arasında ilişki kurulması,
- Borç ve mali sürdürülebilirlik üzerine odaklanma,

şeklinde sayılabilir.

İBP Reform Paketi, başta merkez bankaları olmak üzere birçok kesimden tepki toplamıştır (TCMB, 2005):

- Maliye Bakanları'nın kararının açıklanmasından hemen sonra, Avrupa Merkez Bankası tarafından yayınlanan resmi açıklamada; "AMB Yönetim Konseyi, İstikrar ve Büyüme Paktı'na getirilen değişiklik teklifi hakkında ciddi endişe duymaktadır" ifadesine yer verilerek Parasal Birlik'in başarısı için para ve maliye politikalarının eşgüdümlü bir biçimde fiyat istikrarına odaklanması gerektiği dile getirilmiştir. Ekonomik gelişmenin temeli olan fiyat istikrarının sağlanması açısından, herkesin üzerine düşen görevi yerine getirmesi gerektiğini vurgulayan AMB, "Kamuoyu ve Piyasalar, Yönetim Konseyi'nin birincil görevi olan fiyat istikrarını sağlama konusundaki kararlılığına güvenebilirler" ifadesini kullanmıştır.
- Alman ve Avusturya Merkez Bankaları tarafından ayrı ayrı yapılan açıklamalarda da, reform paketinin İBP'yi aşırı yumuşattığı, yeni kuralların daha karmaşık ve daha az şeffaf olduğu, uygulamanın kolaylaştırılması konusunda ise hiç bir ilerleme kaydedilmediği ifade edilmiştir. Alman Merkez Bankası bu konuda bir adım ileriye giderek para politikasının oluşturulduğu ortamın yeni kurallarla birlikte daha kötüye gittiğini belirtmiştir. Diğer yandan, Alman İhracatçılar Birliği kuralların gevşetilmesinin yükünü gelecek kuşakların çekeceğini dile getirirken Alman Sanayiciler Birliği

(BDI), yapılan değişiklikler sonrasında Pakt'ın yaptırım gücünün büyük ölçüde zayıflatıldığını söylemiştir.

- İngiltere Maliye Bakanı Gordon Brown ise, Pakt kurallarındaki değişikliği farklı bir yönden eleştirmiştir. Yeni kurallar gereği, hızlı büyüyen ve borç oranı düşük olan ülkelerin orta vadede GSYİH'sinin yüzde 1'i oranında açık vermesine olanak veren kuralı aşırı sınırlayıcı bulan Brown, söz konusu sınırlamanın İngiltere'nin, en azından İşçi Partisi iktidarı süresince, Euro Bölgesi'ne girmesini zorlaştırdığını ifade etmiştir.
- Diğer taraftan**,** Alman ve Fransız Hükümetleri değişiklik kararını coşkuyla karşılarken AB Dönem Başkanı ve Lüksemburg Başbakanı**,** 25 üyenin oybirliği ile alınan söz konusu kararın bir oydaşmanın sonucu olduğunu dile getirmiştir. Alman hükümetine danışmanlık yapan "Beş Bilge Adam" da değişikliklerin doğru yönde olduğunu ve bütçe açığı kurallarına daha fazla ekonomik anlam kattığını açıklamışlardır. IFO Enstitüsü ise değişikliklerin Almanya'nın borç yükünü arttıracağını ve yatırımları kötü yönde etkileyeceğini belirtmiştir.

Reformun merkez bankaları tarafından eleştirilmesi doğaldır. Çünkü kural temelli politikalarda yapılan esnetmeler fiyat istikrarının sağlanması konusunda merkez bankalarının daha fazla çaba göstermesini gerektirecektir.

7. Reformun Genel Değerlendirmesi: "İdeal" Mali Kuralların Özellikleri Çerçevesinde İstikrar ve Büyüme Paktı'nın Yeniden Düzenlenmesi

Paktın ilk haliyle kıyaslandığında yeni düzenlemelerin (İBP2) iyi tanımlanmış olduğu söylenemez. Yorumsal belirsizlik riski daha yüksektir; şeffaflık azalmıştır, işleyiş daha karmaşık hale gelmiştir. Geriye kalan beş kriter içinse iyileşme söz konusudur.

Bilindiği gibi iyi tanımlanmış bir mali kural, etkin uygulama için ön şarttır: kısıt altına alınacak gösterge, kurumsal kapsam ve kaçış yolları (escape clauses) net bir biçimde tanımlanmış olmalıdır. Kurucu Antlaşma'da yer alan kriterler kısıt altına alınan politika değişkenlerini (bütçe dengesi ve gayrisafi kamu borç stoku) ve kurumsal kapsamı (genel yönetim) net bir biçimde tanımlamış ise de, yeni düzenlemeyle İBP'nin belirlediği kaçış yolları genişletilmiş ve muğlaklaştırılmıştır. Kapalılık ve geçicilik kavramları

getirilmiştir; ancak bu kavramların içi tam olarak doldurulmamıştır. "İlgili diğer faktörler"in genel değerlendirmesi, ciddi bir ekonomik daralmayı tanımlayan "kümülatif çıktı kaybı"nda olduğu gibi aşırı açığın olup olmadığına ilişkin kararın alınması sürecine dahil edilmiştir. "İlgili diğer faktörler" aşırı açığın düzeltilmesi için verilen son tarihin saptanmasında kullanılacaktır. Diğer taraftan orijinal İBP'de muğlak kalmış olan "orta vadeli amaçlar" yeni düzenlemede açık olarak belirtilmiştir. Ayrıca hem Aşırı Açık Prosedürü'nün gerektirdiği hem de orta vadeli amaçlar için gerekli olan "mali uyum" belirginleşmiştir. Yapısal reformların göz önünde bulundurulmasına izin vermek suretiyle de ilave bir değerlendirme alanı açılmıştır. İBP, Kurucu Antlaşma'nın kamu borcuna ilişkin kriterinin ihlali durumunda Aşırı Açık Prosedürü'nün nasıl uygulanacağı konusunda sessiz kalmıştır. Bilindiği gibi Kurucu Antlaşma borç oranının yüzde 60'lık referans değerin üzerinde seyretmesi halinde azalan bir trend izlemesini zorunlu kılmaktadır. Ancak yeni düzenleme değerlendirme konusunda daha geniş bir alan bıraktığı için "iyi tanımlanmış olmak" kriteri açısından bir gerilemeye işaret etmektedir. İstisnai durumu belirleyen cümleyi AB üyesi devletlerin iktisadi gerçekleriyle daha uyumlu hale getirmek için Konsey "ciddi iktisadi durgunluk" şartının daha az talepkâr olması yönünde karar almıştır. Kurucu Antlaşma'nın Aşırı Açık Prosedürü hakkındaki 104. maddesi "ilişkili diğer faktörler" kavramına yer vermiş olmakla birlikte geçmiş dönem uygulamalarından da görüldüğü gibi pratikte bu kavram, Aşırı Açık Prosedürü'ne ilişkin önlemlerde çok da belirleyici bir rol oynamamıştır.

Şeffaflığın ise birçok boyutu bulunmaktadır. Mali kuralların şeffaf olabilmeleri için uluslararası muhasebe standartlarına uygunluk, sürekli yenilenen tahminleri kapsama, raporlama teknikleri, verinin yorumlanması gibi konuları da içermeleri gerekmektedir. AB açısından bakıldığında, Kurucu Antlaşma ve İBP'nin ESA95 (European System of Accounts) muhasebe ilkelerine dayandığı görülmektedir. Aşırı açık riskinin değerlendirilmesinde veya bütçe hedeflerinden kayda değer bir sapma olduğunun belirlenmesinde Komisyon'un tahminleri referans noktasını oluşturmaktadır. Komisyon'un ve ulusal düzeyde yapılan tahmin çalışmalarının yakınsama programlarının değerlendirilmesindeki rolleri ve Aşırı Açık Prosedürü (adımların tekrarı) kısmen netleştirilmiştir. Ancak değerlendirme sürecinde ölçülemeyen göstergelere daha fazla yer verilmesi, şeffaflığı azaltan bir olgudur. 2005 reformu, devresel olarak düzeltilmiş önlemlerin alınmasında geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen işlemlerin daha fazla kullanılmasına neden

olmaktadır. Gerek örtük veya koşullu yükümlülüklere ait göstergeler ve gerekse potansiyel büyüme tahminleri belirsizlikle maluldür. Ayrıca yapısal reformların değerlendirilmesine ait herhangi bir anlaşmanın olmaması veya raporlama tekniğinin geliştirilmemesi, mali kuralların şeffaflığını azaltan diğer bir faktördür. Bununla birlikte gündeme getirilen "istatistiki yönetişim reformu", istatistiki gözetimi artırarak ahlaki riziko sorunlarını ve yaratıcı muhasebecilik müşevviklerini aşmaya yönelik olarak tasarlanmıştır. Özetle, ölçülemeyen ve müphem göstergelerin artan önemiyle birlikte daha zengin ama daha karmaşık hale gelen yapı, ESA95 çerçevesinde toplanan veriyle birlikte ele alındığında reformun, şeffaflığı azalttığı söylenebilir.

Orijinal haliyle AB mali kuralları basit ve kolay anlaşılır kurallardı. Reform sürecinde basitlik kısmen kaybedilmiştir. Bunun nedeni, aşırı açığın bulunup bulunmadığına karar verilirken yapılan değerlendirmelerde ve uyum patikası nasıl olmalıdır sorusuna yanıt ararken gündeme gelen yeni düzenlemelerdir. Göz önünde tutulması gereken "potansiyel ilgili faktörler"in geniş bir dizge içinde yer alması, yukarıda da belirtildiği gibi yapıyı daha sofistike ama daha karmaşık bir hale sokmaktadır. Kaldı ki şeffaflığı ve iyi tanımlanmış olmayı etkileyen faktörler, basitliği de etkilemektedir. Diğer taraftan Komisyon'un Aşırı Açık Prosedürü çerçevesinde bir üye devletin bütçe açığının referans değer olan yüzde 3'ü aşması halinde mutlaka rapor hazırlaması gerektiği konusunda varılan uzlaşma (madde 104 (3)) tereddüde yer bırakmayacak bir şekilde ifade edilmiştir. Bu durum basitliği artırmakta ve karar almada hesap verebilirliği gündeme getirmektedir. Ancak genel hatlarıyla bakıldığında İBP2, kuralların karmaşıklığını yükseltmiştir. Burada da temel neden muğlak/belirsiz değerlendirmelere yeni yapıda daha fazla yer verilmesi ve sayıca daha fazla göstergenin sisteme sokulmasıdır.

İBP2, mali yapının farklı bölümlerinde ve farklı düzeylerinde daha fazla esneklik sağlayacak öğeler içermektedir. Örneğin "ciddi iktisadi durgunluk/severe economic dowturn" biçimindeki kaçış cümlesinin (escape clause) dar yorumu Komisyon ve Konsey'e takdir hakkı verilerek genişletilmiştir. Aşırı açığın var olup olmadığına dair karar alınırken "diğer ilişkili faktörler"in göz önünde bulundurulması da "geçicilik" ve "referans değere yakınlık" marjları içinde olsa bile esnekliği artırmaktadır. Konsey, "bazı özel durumlarda" aşırı açığın kapatılması için başlangıçta bir yıllık ek süre verme esnekliğini de sahiptir. Orta vadeli bütçe hedefinden ve bununla ilgili uyum patikasından sapma hallerinde sorunlu ülkenin bazı yapısal

reformları hayata geçirmesi ise yumuşatıcı etki yapacaktır. Özetle reform sonucunda İBP bir kurgu olarak üye ülkelerin iktisadi durumlarını daha gerçekçi bir gözle inceleme ve daha doğru iktisat politikaları önerme şansına sahip görünmektedir.

Herhangi bir mali kuralın uygunluk kriterini yerine getirip getirmediğini anlamak için, söz konusu kuralı hizmet ettiği nihai amaç veya amaçlarla birlikte ele almak gereklidir. Kuralların ne çok katı ne çok gevşek olması beklenir. Bilindiği gibi AB mali kurallarının temel amacı, üye ülkelerin kamu bütçelerinin ihtiyatlı bir biçimde hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Açık sınırı, mali disiplini bütçe yılı temelinde gerçekleştirmeye yöneliktir; ancak uzun dönemde mali sürdürülebilirliği sağlamak noktasında uygun değildir. Mevcut borç stoku ile stokta gelecek dönemlerde ortaya çıkacak gelişmelerin mali sürdürülebilirlik üzerindeki etkisi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesi ihtiyacı; kuralların bu uzun vadeli amaca uygunluğunu da gerekli kılmaktadır. Ayrıca orta vadeli amaç, başlangıçta borçlanma düzeyleri ve potansiyel büyüme oranları, gelecekte ise muhtemel örtük yükümlülükler temelinde farklılaştırılmıştır. Burada beklenti büyük miktarda kamu yatırım ihtiyacı-düşük borç stoku-yüksek büyüme potansiyeli olan çevre ülkeler başta olmak üzere üye ülkelerin her biri açısından en uygun politika demetinin uygulanmasını sağlamaktır.

Euro'ya geçen üye devletlerle ERM II'ye dahil üye devletler için orta vadeli bütçe amacının üzerinde anlaşılan dizgeye göre yüksek büyüme potansiyeline ve düşük borç stokuna sahip ülkelerde bu amaç GSYİH'nin yüzde 1'i kadarlık bir bütçe açığı olarak tanımlanırken, düşük büyüme potansiyeline ve yüksek borç stokuna sahip ülkeler için denk bütçe ya da fazla veren bütçe hedeflenmiştir.

Ülke-özel orta vadeli bütçe amacı kavramdan beklenenleri üç noktada toplamak mümkündür;

- yüzde 3'lük açık limitini koruyarak bir güvenlik marjı sağlamak.
- Uzun vadede mali sürdürülebilirliği garanti etmek.
- Verimli kamu yatırımları için ölçek geliştirmek.

İlgili temel iktisadi göstergelerin göz önünde bulundurulması sonucunda orta vadeli bütçe amacının yeniden tanımlanması, mali kuralın basitlik ve şeffaflık özelliğine halel getirmeden ülkeler arası farklılıkları dikkate alma imkanını vermektedir. Borç stokunun ihtiyat değerlerine doğru düşürülmesi ve

orada tutulması sağlanarak örtük yükümlülüklerden kaynaklanan sürdürülebilirlik riskleri de dolaylı biçimde gündeme getirilmiştir. Böylelikle üye devletlere ulusal tercihlerine göre borç stokunu azaltma ile yapısal reformların farklı düzeylerini bir araya getirme seçenekleri sunulmuştur.

Örtük yükümlülüklerin değerlendirilmesi için gerekli kriterler, Komisyon tarafından saptandıktan ve Konsey'ce onaylandıktan sonra orta vadeli bütçe amacı tanımı söz konusu örtük yükümlülükleri orta vadeli açık içinde daha sarih bir biçimde yansıtacak şekilde yeniden yapılmıştır. Her üye devlet için orta vadeli bütçe amacı artık her dört yılda bir kamu borcu, potansiyel büyüme ve mali sürdürülebilirlik alanlarındaki geçmiş dönem gelişmeleri ışığında yenilenecek ve gözden geçirilecektir.

Orta vadeli bütçe amacının yeniden tanımlanması; üye devletler arasındaki risk, ekonomik vaziyet ve bütçesel durum farklılıklarını daha fazla göz önünde bulundurmaya yöneliktir. Bununla birlikte gelecekte herhangi bir üye ülkenin orta vadeli bütçe amacı o anki borç oranı ve büyüme potansiyeli temelinde yeniden tanımlanırken, orta vadede denk ya da fazla veren bir bütçeye sahip olma amacından vazgeçilmemektedir.

Birlik Anayasası'nın III-184. maddesinin 5. fıkrası gereğince anayasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte "politika önerisi" aracının yerini Komisyon görüşü almaktadır. Komisyon, görüşünü doğrudan ilgili üye devlete bildirecektir. Aynı zamanda Komisyon, herhangi bir üye ülkenin yüzde 3'lük referans değeri tutturamaması durumunda ya da orta vadeli bütçe amacının kendisinden veya orta vadeli bütçe amacına yönelim patikasından meşru olmayan nedenlerle sapması halinde Konsey'e görüş bildirmek zorundadır. Komisyon, öncesinde Konsey'in dahli olmadan üye devletleri üzerinde anlaşılan uyum patikasını gerçekleştirmeleri yolunda teşvik etmek için politika önerilerinde bulunma hakkına sahiptir.

Konsey; bazı özel durumlarda, yapısal reformların gerçekleştirilmesi halinde orta vadeli bütçe amacından (henüz amaca ulaşamamış bir üye devlet söz konusu ise o durumda uyum patikasından) sapmanın meşru sayılabileceğine karar vermiştir. Sadece uzun dönemde maliyetleri azaltan ve mali sürdürülebilirliği artırdığı kanıtlanan reformlar dikkate alınmaktadır. Burada altı çizilen konu özellikle bir üye devletin emeklilik sisteminde sistemik reforma gidip gitmediğidir. Potansiyel büyümeyi hızlandıran diğer arz yanlı reformlar da izlenmektedir. Bu yeni düzenlemeler, çeşitli politika

amaçları (özellikle de Lizbon Stratejisi'nin amaçları) ve araçları arasındaki tutarlılığı AB düzeyinde artırmaya yöneliktir[7].

"İlgili diğer faktörler"in uygulanması hakkında varılan de facto anlaşmanın yüzde 3'lük referans değeri aşındıracağı öne sürülen bir argümandır. Kısıtın olmaması halinde ise, gelecek dönemlerde bütçe açıklarının hızla artacaktır. Birçok yorumcu Aşırı Açık Prosedürü'nde yapılan değişiklikleri Pakt'ın belirgin ölçüde zayıflatılması olarak değerlendirmişlerdir. Üye devletlerin içinde bulunduğu iktisadi durumu sisteme net bir biçimde dahil edebilmek için iradi değerlendirmelere daha fazla yer verilmesini sağlayan (ilgili diğer faktörler ya da prosedürel etapların tekrarlanması benzeri) değişiklikler, yeni anlaşmada bir takım tamamlayıcı önlemlerle sınırlandırılmıştır. Burada esas kaygı, kural temelli sistemin asli niteliklerini korumak olmuştur.

İlk olarak hem Komisyon hem de Konsey, ilgili herhangi bir faktörü sadece genel kamu açığı referans değere yakınsa ve referans değeri geçici olarak aşıyorsa dikkate alacaktır. İkinci olarak, açık hesaplamalarından bazı kamu harcama kategorilerini basit bir işlemiş gibi düşmek söz konusu değildir. İlgili diğer faktörler bir bütün içinde ele alınacaktır. Birçok faktör bütçe disiplinine ne ölçüde uyduklarına bakılarak değerlendirilecektir. Üçüncü olarak, aşırı açık veren üye devletler ilgili faktörlerden bağımsız olarak bütçelerinde iyileştirme yapmak zorunda bırakılmışlardır. Burada referans değer açığın yıllık, asgari olarak GSYİH'nin binde 5'i oranında azalmasıdır. Dördüncü olarak, Kurucu Antlaşma'nın 104 (3). maddesi gereği bir üye devletin açığı yüzde 3'lük eşik değeri aşarsa veya ortada aşırı açık riski varsa Komisyon mutlaka rapor hazırlayacaktır. Beşinci olarak, Konsey'in cezalandırma yetkisine dokunulmamıştır.

[7] 23-24 Mart 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'nde AB'nin, istihdamı güçlendirmeyi ve bilgi üzerine kurulu bir ekonomi çerçevesinde ekonomik reform ve sosyal uyumu gerçekleştirmeye yönelik yeni stratejisi (Lizbon Stratejisi) tanımlanmıştır. Lizbon Stratejisi ile Birliğin bilgiye dayalı, rekabet edebilir, gelişmiş bir işgücüne ve sürdürülebilir kalkınmaya dayanan bir ekonomiye sahip olması, yenilikçi faaliyetlerin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik ve eğitim sistemlerinin modernleştirilmesi amaçlanmaktadır. Strateji kapsamında, 2002 yılına kadar tüm okulların internet bağlantısının sağlanması, 2003 yılında temel kamu hizmetlerinde elektronik ortama geçilmesi ve 2010 yılında istihdam oranının yüzde 70 düzeyine çıkarılması gibi üye ülkelerin istihdam, eğitim ve bilgi teknolojileri alanlarında 10 yıllık bir sürede ulaşmaları gereken hedefler belirlenmiştir.

Bilindiği gibi Kurucu Antlaşma'nın 104. maddesine ve Aşırı Açık Prosedürü'ne ilişkin protokole göre GSYİH'nın yüzde 3'ünü aşan kamu açığı "yüksek (aşırı)" olarak değerlendirilmektedir. Ancak yüzde 3'ü aşan kısım geçici ve istisnai ise ve açık oranı referans değere yakınsa "yüksek-aşırı açık"tan bahsedilemez. 1467/97 no.lu Konsey regülasyonunun 2. maddesinde belirtildiği gibi yüzde 3'ü aşan kısmın istisnai olarak değerlendirilmesi için

- Üye devletin kontrolü dışında olan beklenmedik bir olaydan örneğin bir doğal afetten ya da
- Ciddi bir iktisadi daralmadan kaynaklanması gerekmektedir.

Regülasyon, madde 2(2) çerçevesinde ciddi iktisadi daralmayı reel GSYİH'de en az yüzde 2'lik bir azalış olarak tanımlamıştır. Açığın geçici olarak değerlendirilmesi içinse Komisyon'un beklenmedik olayın ya da ciddi iktisadi daralmanın sonunu izleyen dönemde açığın referans değerin altına düşeceği tahmininde bulunması gerekmektedir. Komisyon'un tahminleri genellikle iki yıllık dönemler için yapılmaktadır.

8. Sonuç

AB düzeyinde mali kurallar, genel yönetim üzerine konan bütçe açığı ve kamu borç stoku sınırlamaları biçiminde uygulanmaktadır. AB üyesi ülkelerde uygulanan sayısal mali kuralların yaklaşık yarısı yıllık bütçelerde, diğer yarısı ise çok yıllı bütçe yapısı içinde yer almaktadır. Üye ülkelerde sayısal mali kuralların uygulanmasının bütçe dengeleri üzerinde olumlu etki meydana getirdiği ampirik veriler ile kanıtlanmaktadır.

AB çerçevesinde sayısal mali kuralların uygulama zorunluluğu 1999 yılının başından itibaren yürürlüğe giren Avrupa Para Birliği ile kaçınılmaz hale gelmiştir. Birlik kapsamında ortak tek para birimine geçilmesi (Euro) ve Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması parasal birliğin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Tek parasal otoriteye geçilmesine rağmen birlik düzeyinde maliye politikasını yürüten tek bir merkezi otorite bulunmaması sorunun temel kaynağını oluşturmaktadır.

Ortak para değerinin istikrarı için kamu maliyesinde istikrarın sağlanması şarttır. AB içerisinde kamu maliyesindeki istikrar mali kurallar yardımıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Burada kurala bağlı mali yapı iki bölümden meydana gelmektedir. Bunlar; Maastricht Antlaşması ile gündeme gelen Aşırı Açık Prosedürü ve Amsterdam Zirvesi'nde kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktı'dır.

Aşırı Açık Prosedürü, bütçe açığı (yüzde 3) ve borç stokuna (GSYİH'nın yüzde 60'ı) çerçevesinde iki temel referans değer oluşturmaktadır. Bu kriterlere uyulmaması halinde Avrupa konseyi kararına bağlı olarak yaptırımlar ile karşılaşılması söz konusu olabilmektedir. Ama uygulamada yeterince etkinlik sağlanamadığı gözlenmektedir. Mevcut sorunun aşılması amacıyla İBP'nin kurulması gündeme gelmiştir.

İBP'nin kural ve uygulamaları ile Aşırı Açık Prosedürü'nün gelişmiş şeklini oluşturmaktadır. İBP çerçevesinde çok taraflı gözetim ve açık koordinasyon yönetimi getirilmiştir. Buna rağmen İBP tarafından ortaya konulan kuralların ECOFIN tarafından uygulanacak olması siyasi etkiye açık yapı meydana getirmektedir. Sonuçta birliğe üye büyük ülkelere mali kuralları ihlal ettiğinde yaptırım uygulanması ciddi sorunlar doğurmuştur. Bunda İBP yaptırımlarının yumuşak hukuka dayanmasının payı büyüktür.

Paktın işleyişinde karşılaşılan sorunlar yapının gözden geçirilmesi ve yenilenmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede İBP'nin bütçe esnekliğini azalttığı, asimetrik çalıştığı, siyasi güdülerle şekillenmiş maliye politikalarına herhangi bir yaptırım uygulayamadığı, kamu yatırımlarını caydırdığı, toplam mali duruşu dikkate almadığı, kısa vadeli taahhütlere yoğunlaştığı ve yapısal reformları göz ardı ettiği iddia edilmektedir. Yapının revizyonunun sonucunda ülke-özel orta vadeli amaçların veri bir dizge içinde, belirlenme ve gözden geçirilme usullerini de kapsayacak şekilde tanımlanması, orta vadeli amaçlara henüz ulaşmamış ülkelerin yıllık bazda, asgari düzeyde, bütçelerini iyileştirmek için belli bir çaba göstermeleri gerektiği noktasında anlaşmaya varılması, Komisyon'un üye devletleri uyum patikasında tutmak amacıyla bir takım teşvik edici politika önerilerinde bulunması ve yapısal reformların gerçekleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Yapılan yeni düzenlemelere rağmen İBP'nin kendisinden beklenenleri tam olarak karşılayamayacağı düşüncesi ağırlık basmaktadır. Yeni düzenlemenin iyi tanımlanmamış, yorumsal belirsizlik riski yüksek, şeffaflığı azalmış ve işleyişi daha karmaşık hale gelmiş olduğu iddia edilmektedir. Buna rağmen yeni düzenlemenin olumlu yönlerinden de söz edilebilir. Yapılan revizyon ile mali yapının farklı bölümlerinde ve farklı düzeylerinde daha fazla esneklik sağlayacak öğeler konulmuştur. Böylelikle İBP'nin üye ülkelerin iktisadi durumlarını daha gerçekçi bir gözle incelemesi ve daha doğru iktisat politikaları önermelerinde bulunması imkanı doğmuştur.

Kaynakça:

Abbott, K. W. ve Snidal, D., *"Hard and Soft Law in International Governance",* International Organization. 54:3, 2000, 421-456.

Annett, A., Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework. IMF Working Paper, WP/06/116, 2006.

Ayuso-i Casals, Joaquim, Diana Gonzalez Hernandez, Moulin L. ve Turrini, A., *Beyond the SGP: Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules.* Paper prepared for the 2006 Public Finance in EMU European Commission report.

Buiter, W. H., The 'Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have we Learnt About Stabilization in EMU?. Paper based on a public lecture given in the *Seminal Contributions to the Political Economy of European Integration Seminar Series,* Monday, 24 October 2006, 18.00-19.30, Hong Kong Theatre, London School of Economics.

Buti M., Eijffinger, S. ve Franco, D., *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*. European Economy European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No. 180, 2003.

Buti M., Eijffinger, S. ve Franco, D., *The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate.* Tilburg University Center for Economic Research Discussion Paper, No. 2005-101.

Coeure, B. ve Pisani-Ferry, J. *"Fiscal Policy in EMU: Towards a Sustainability and Growth Pact?"*, Oxford Review of Economic Policy. 21:4, 2005, 598-617.

Creel, J., *Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact.* OFCE, No. 2003-04.

de Haan, J., Berger H. ve Jansen, D. J. *The End of the Stability and Growth Pact?*. De Nederlandsche Bank Research Memorandum WO, No. 748/0337, 2003.

ECB, *Monthly Bulletin,* August 2005, 59-73.

Eijffinger, S. C. W. ve de Haan, J., *European Monetary and Fiscal Policy.* Oxford University Press, 2000.

Gali, J. ve Perotti. R., *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe.* NBER Working Paper, No. 9773, 2003.

Hallerberg, M., Strauch, R. ve von Hagen, J., *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries.* European Central Bank Working Paper Series, No. 419, 2004.

Inman, R. P., *Do Balanced Budget Rules Work?* U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU. NBER Working Paper, No. 5838, 1996.

Kopits, G. ve Symansky, S., *Fiscal Policy Rules.* IMF Occasional Paper, No. 162, 1998.

Morris, R., Ongena, H. ve Schuknecht, L., *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact.* European Central Bank Occasional Paper Series, No. 47, 2006.

Papademos, L. D. *"The Stability and Growth Pact: An Asset Rather Than A Liability"*, CESifo Forum. 4:2, 2003, 73-77.

Public Finance in EMU 2006. European Commission.

Schuknecht, L., EU *Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy.* European Central Bank, Working Paper Series, No. 421, 2004.

TCMB. Euro Bölgesi İzleme Raporu. Mart-Nisan 2005.

von Hagen, J., *Fiscal Discipline and Growth in Euroland: Experiences with the Stability and Growth Pact.* ZEI Working Paper, No. B06, 2003.

von Hagen, J., *Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan.* IMES Discussion Paper, No. 2005-E-5, 2005.

Warin, T., *Should Europe Get Rid of the Stability and Growth Pact?*. Middlebury College Economics Discussion Paper, No. 04-15, 2004.