

# MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK BÜTÇE KURALLARI

ve

## ABD EYALETLERİNDEKİ UYGULAMALAR

**Yard.Doç.Dr. Tayfun Moğol**

Anadolu Üniversitesi

İİBF Maliye Bölümü.

### ABSTRACT

Budget deficits have been investigated in many different ways. On the one site, economic effects of the deficits, on the other site, remedies for closing the gap between expenditures and revenues have been examined. When possibilities of carrying out these remedies have been thought, it is well known that these remedies could not be applied easily. Although almost the same remedies has been implied in similar economic structures, like Latin American countries, different result have been occurred, some reduced the deficits while the others did not. Therefore a few new studies has being conducted that political, institutional structures could explain differences in fiscal results.

One leg of these studies discusses effect of government stabilities, political polarisation, government structures on fiscal outcomes. In the other leg, effects of budget institutions have being taken as a research subject.

Some economists and political scientist have suggested to search how budget institutions affect motivations of budget actors about

resource allocation, budget and deficit size, how to build transparency and accountability. In relation with all of these, some budget rules motivating actors in the budget procedure to decrease deficits have been suggested.

In the first part of this study, budget rules for fiscal discipline are justified. Then some applications of the rules in American States are explained since first and richest samples of the rules in the world come from the United States. By explaining the samples, we could draw some implications about the efficiencies of the rules. In conclusion, some suggestion about the rules are given.

## ÖZET

Bütçe açıkları, ekonomi literatüründe çeşitli yönleri ile tartışma devam etmektedir. Bir yandan bütçe açıklarının ekonomik etkileri incelenirken, diğer yandan bütçe açıklarının azaltılması için çözümler geliştirilmektedir. Bütçe açıklarını azaltmaya yönelik çözümlerin uygulanabilme olasılığı araştırıldığında, önerilerin çok kolay uygulanmadığı çeşitli ülkelerin, çeşitli zamanlardaki denemelerinden ortaya çıkmaktadır. Benzer ekonomik yapıya sahip Latin Amerika ülkelerinde, benzer politikalar uygulanmasına rağmen borç stoku ve bütçe açıklarındaki farklılıkların ekonomik faktörlerce açıklanması oldukça güçtür. Bu nedenle, birkaç yeni çalışma politik-kurumsal yapılardaki farklılıkların bütçe uygulama sonuçlarını açıklamakta kullanılabileceğini tartışmaya açmıştır.

Bu çalışmaların bir ayağı hükümet yapıları (koalisyon veya tek parti hükümeti gibi), hükümetlerin sürekliliği (istikrarı), politik kutuplaşma gibi politik faktörlerin mali sonuçlara etkisini incelemektedir. Bir başka ayak, bütçe kurumlarının mali sonuçlara etkisini araştırmaktadır.

Tüm bu nedenlerle, bazı ekonomist ve politik bilimciler bütçenin kurumsal yapısının kaynak kullanımı, tahsisi ve bütçe büyüklüğü ile ilgili motivasyonları nasıl etkilediği, şeffaflık ve sorumluluğu geliştirdiği, son on yılda çeşitli açılardan incelenmektedir. Bütçe prosedüründe yer alan aktörleri bütçe açıklarını azaltmaya motive edici kurallar geliştirilmesi önerilmiştir.

Bütçenin kurumsal yapısının, bütçe açıkları ile olan ilişkisi çok geniş bir yelpazeye yayılması nedeniyle bu çalışmada sadece bütçe açıkları ile, borçlanma, vergi ve harcama kısıtlamaları, denk bütçe yasaları arasındaki ilişkiler incelenecektir. Çalışmada kullanılacak olan “bütçe kuralı” kavramı, söz konusu konuları kapsayacak biçimde kullanılmıştır.

Çalışmada öncelikle mali disiplini sağlamaya yönelik bütçe kuralları için gerekçeler ortaya konmaya çalışılacak, daha sonra bütçe kuralları ile ilgili ilk gelişmelerin Amerika Birleşik Devletleri’nde başlamış olması ve uygulama zenginliği açısından bu ülke eyaletlerinden örnekler verilecek ve uygulanan bu bütçe kurallarının etkin sonuçlar üretip üretmedikleri üzerinde durulacaktır. Sonuç bölümünde ise, bütçe kuralları ile ilgili bazı önerilerde bulunulacaktır.

## GİRİŞ

Bütçe açıkları, daha geniş bir kavram olarak kamu açıkları, ekonomi literatüründe çeşitli yönleri ile tartışma konusu olmuş ve olmaya devam etmektedir. Bir yandan bütçe açıklarının ekonomik etkileri incelenirken, diğer yandan bütçe açıklarının azaltılması için çözümler geliştirilmektedir. Aslında matematiksel olarak açıkların kapatılması için öneriler bellidir. Bütçe harcamalarını sabit tutup, gelirleri arttırmak veya gelirleri sabit tutup giderleri azaltmak veya da gelirleri arttırırken giderleri de azaltmak üç çözüm önerisidir. Ancak bu önerilerin herhangi birini uygulayabilme olasılığı araştırıldığında, önerilerin çok kolay uygulanmadığı çeşitli ülkelerin, çeşitli zamanlardaki denemelerinden ortaya çıkmaktadır.

Buna ek olarak benzer ekonomik yapıya sahip Latin Amerika ülkelerinde, benzer politikalar uygulanmasına rağmen borç stoku ve bütçe açıklarındaki farklılıklar, gelişmiş OECD ülkeleri için de geçerlidir. Ülkelerin uyguladıkları ekonomik önlemlerinin hemen hemen aynı olmasına rağmen, bütçe açıklarında gözlenen bu farklılıklar, ekonomik faktörlerce açıklanmaktan oldukça uzaktır. Bu nedenle, birkaç yeni çalışma politik-kurumsal yapılarıdaki farklılıkların bütçe uygulama sonuçlarını açıklamakta kullanılabileceğini tartışmaya açmıştır.

Bu çalışmaların bir ayağı hükümet yapıları (koalisyon veya tek parti hükümeti gibi), hükümetlerin sürekliliği (istikrarı), politik kutuplaşma gibi politik faktörlerin mali sonuçlara etkisini incelemektedir. Bir başka ayak, bütçe kurumlarının mali sonuçlara etkisini araştırmaktadır. Bu konudaki çalışmalar genellikle ABD ve OECD ülkeleri üzerine yoğunlaşmıştır. OECD ülkeleri için von Hagen 92<sup>1</sup>, von Hagen and Harden 94<sup>2</sup> bütçe kurumlarının mali sonuçlar üzerinde anlamlı etkileri olduğunu belirlemişlerdir. Eichengreen 92, Alt and Lowry 94<sup>3</sup> ve Poterba 94<sup>4</sup> benzer sonuçları ABD eyaletleri için ortaya koymuşlardır. Alesina, Hausman, Hommes and Stein 96<sup>5</sup> konuyu geliştirmekte olan ülkelere uygulamışlar ve benzer etkileri belirlemişlerdir.

Tüm bu nedenlerle, bazı ekonomist ve politik bilimciler bütçenin kurumsal yapısının değiştirilerek siyasi mekanizmanın mali disiplin içinde davranmaya teşvik edilmesini önermiştir. Kurumsal yapının bütçe kaynak kullanımı, tahsisi ve büyüklüğü ile ilgili motivasyonları nasıl etkilediği, şeffaflık ve sorumluluğu geliştirdiği, son on yılda çeşitli açılardan incelenmektedir. Bütçe prosedüründe yer alan aktörlerin performanslarını belirli mali sonuçlara bağlamak ve aksine davranışları kendileri açısından maliyetli kılmak ancak kurumsal yapıdaki değişikliklerle söz konusu olabilir<sup>6</sup>. Bir başka deyişle, rol alan aktörleri bütçe açıklarını azaltmaya motive edici kurallar geliştirilmesi önerilmiştir.

---

<sup>1</sup> von Hagen, Jurgen, Budgeting Procedures and Fiscal performance in the EC, CEC, Economic Paper, No:96, Oct. 1992

<sup>2</sup> von Hagen, J., and Harden, I., National Budget Processes and Fiscal Performance, European Economy Reports & Studies, No:3, 1994

<sup>3</sup> Alt, James E. and Lowry, Robert J., Diveded Government and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, American Political Science Review, Vol 88, 1994, ss.811-828

<sup>4</sup> Poterba, James M., State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, Journal of Political Economy, Vol.192, 1994, ss799-821

<sup>5</sup> Alesina, Alberto, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes, Ernesto Stein, Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, NBER Working Paper No. 5586. April 1996, s.5

<sup>6</sup> Ed Campos, Sanjay Pradhan, Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes Binding Government to Fiscal Performance, World Bank Policy Research Working Paper 1646, 1996

“Bütçenin Kurumsal yapısı” kavramı politikacıların ve tüm kamu kesimi çalışanlarının uymak zorunda olduğu Anayasal, yasal kurallar ile bütçe prosedürünü kapsamaktadır <sup>7</sup>. Bazı yazarlar bütçenin kurumsal yapısı kavramı ile “bütçe kuralları” kavramını eşanlamli olarak kullanmaktadırlar <sup>8</sup>. Bazı yazarlar ise “bütçe kuralı” kavramını, bütçe açıkları, borçlanma, vergileme, harcama yetkilerine getirilen kısıtlamalar olarak tanımlamaktadırlar <sup>9</sup>.

Bütçenin kurumsal yapısının, bütçe açıkları ile olan ilişkisi çok geniş bir yelpazeye yayılması nedeniyle bu çalışmada sadece bütçe açıkları ile, borçlanma, vergi ve harcama kısıtlamaları, denk bütçe yasaları arasındaki ilişkiler incelenecektir. Çalışmada kullanılacak olan “bütçe kuralı” kavramı, söz konusu konuları kapsayacak biçimde kullanılmıştır.

Bütçelerin kurumsal yapısının bütçe açıklarındaki farklılıkları açıklamakta kullanılmasına ciddi bir eleştiri getirildiğini de belirtmek gerekir. Eleştiri, bütçe açıklarının açıklanmasında kurumsal yapının içsel (endogenous) değişken olduğu iddiasına dayanmaktadır <sup>10</sup>. Kurumsal yapı bütçe açığını belirlememekte, aksine bütçe açıkları kurumsal yapının değişmesinde etkili olmaktadır. İçsel bir değişken kabul edilirse, bütçenin kurumsal yapısı bütçe açıklarını açıklamakta bir değişken olarak kullanılamayacaktır. Bir başka deyişle, regresyon analizinin bağımlı değişkeni bütçe açıkları ise, kurumsal yapı eşitliğin sağ tarafında bağımsız değişken olarak kullanılamaz. Bütçe kurumlarının içsel olmasıyla ilgili açıklamalar doğru olmasına rağmen, kurumsal yapının çok kısa aralıklarla değişmemesi nedeniyle, en azından kısa ve orta vadede, bütçe kurumları bütçe açıklarını açıklamakta etkili olabilecektir.

---

<sup>7</sup> Alesina, Alberto, Roberto Perotti, Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper Series No:5556, May 1996

<sup>8</sup> Millar, Jonathan, The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization, Bank of Canada Working Paper No.97-15, June 1997, s.16 ile Poterba, James M., Do Budget Rules Work?, Burch Working Paper No:b96-12, Robert D. Burch Center for Tax Policy and Public Finance, April 1996, s.12 aynı kullanılmaktadır.

<sup>9</sup> Krol, Robert, A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt, Cato Journal, Vol.16.No.3, Winter 1997, ss.1-9

<sup>10</sup> Alesina, Perotti, s.3

Çalışmada öncelikle mali disiplini sağlamaya yönelik bütçe kuralları için gerekçeler ortaya konmaya çalışılacak, daha sonra bütçe kuralları ile ilgili ilk gelişmelerin Amerika Birleşik Devletleri'nde başlamış olması ve uygulama zenginliği açısından bu ülke eyaletlerinden örnekler verilecek ve uygulanan bu bütçe kurallarının etkin sonuçlar üretip üretmedikleri üzerinde durulacaktır. Sonuç bölümünde ise, bütçe kuralları ile ilgili bazı önerilerde bulunulacaktır.

## **MALİ DISİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK BÜTÇE KURALLARI İÇİN TEORİK ARGÜMANLAR**

Birinci argüman literatürde (tragedy of commons) ortakların trajedisi veya (fiscal illusion) mali aldanma veya (common property resources) ortak mal kaynaklar olarak bilinen kavramlarla ilişkilidir. Bütçeden, baskı grupları, milletvekilleri, bürokratlar, seçmenler gibi beklentisi olan birçok grup vardır. Bütçenin kaynak tahsisine (harcama bileşimine) bağlı olarak, her bir grubun farklı tercihleri söz konusu olabilir. Doğal olarak her bir grup hükümet üzerinde baskı kurarak, bütçenin bileşimini tercihleri yönünde değiştirmek istemektedirler. Tüm halktan toplanan vergiler veri olduğunda, söz konusu grupların harcama isteğinden kaynaklanan vergi yükü, tüm topluma yayılmakta, ancak, ortaya çıkan fayda sadece talep eden gruba yayılmaktadır. Dolayısıyla, talep eden gruplar mali rant elde etmektedirler. Meralar, göller, denizler gibi ortak mal kaynaklarda ortaya çıkan aşırı kullanım, bütçe gelirlerinin (ortak havuzun) aşırı kullanımı olarak ortaya çıkmaktadır (common property resources). Bütçelerden hizmet talep eden gruplar, ortaya çıkan sosyal maliyetleri dikkate almamakta, almak için de bireğilime sahip değillerdir. Dolayısıyla bu gruplar mali aldanma (fiscal illusion) içindedirler. Tüm bunlara ek olarak, her bir milletvekilinin kendi seçim bölgesine fayda sağlayacak biçimde, ortak mal olan vergi gelirlerini kullanmak istemeleri de söz konusu olacaktır. Sonuç olarak orta dönemde toplam harcamalar veya bütçe açıkları üzerine konulan kısıtlamalar gerekli hale gelmektedir. Herhangi bir kısıtlama olmadığında, ve talepçilerin istekleri karşılandığında, sonuç çok büyük ve sürdürülemez bütçe

açıkları olacaktır. Açıkların doğal sonucu ise, makroekonomik istikrarsızlıktır.

İkinci teorik argüman, Buchanan-Tullock'un oy alış-veriş (logrolling) <sup>11</sup> mekanizmasıdır. Logrolling karar alma birimlerinde gizli veya açık olarak ve zaman içinde oyların sıralamasıyla ortaya çıkan oy ticaretidir. Bir kişinin, diğer kişinin istediği seçenek lehinde oy kullanmayı, kendi tercih ettiği başka bir seçenek lehinde oy kullanması şartına bağlamasıdır <sup>12</sup>. Buchanan-Tullock logrolling'ı, siyasi mekanizmanın seçmen tercihlerindeki farklılıkları da dikkate alması açısından faydalı olduğunu düşünmektedirler. Ancak logrolling'in, kamu harcamalarının çok fazla büyümesine neden olabileceğini de belirtmişlerdir. Bu nedenle, milletvekilleri, bürokratlar ve bütçe prosedüründe diğer rol alan birimler üzerinde herhangi bir kısıtlama olmadığında, bütçe ödeneklerinin aşırı büyümesi de kaçınılmaz olacaktır.

Üçüncü teorik argüman, asimetrik bilgi (principal-agent) sorunudur. Principal-agent sorunu, başkan ile başkanın emrinde çalışan büro amaçlarının her zaman örtüşmediği zaman ortaya çıkmaktadır. İzak Atiyas, principal-agent sorununu, iki grupta toplamaktadır <sup>13</sup>. Birincisi, politikacı-seçmen/vatandaş ilişkisine dayanmaktadır. İkincisi ise, politikacı-bürokrat ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Principal-agent çerçevesinde, politikacı-seçmen ilişkisi, seçmenin başkan (principal), politikacının büro (agent) rolünü üstlendiği düşünülmektedir. Seçmenin bütçe üzerindeki istekleri ile politikacıların bütçede gerçekleştirdikleri arasında çoğu zaman farklılıklar olmaktadır. Politikacılar seçmen taleplerinin aksine uygulamalar yapabilmektedir. Bu nedenle politikacıların seçmen istekleri (political accountability <sup>14</sup>) yönünde politikalar izlemelerini garantileyecek kurumsal değişikliklerin yapılması gerekmektedir. İkinci principal-agent ilişkisi, bürokrat ile politikacı arasında yaşanmaktadır. Politikacılar bu ilişkide principal, bürokratlar agent

<sup>11</sup> Boadway, Robin W., David E. Wildasin, Public Sector Economics, 2nd Ed. Boston, Little, Brown, 1984, s.97-100

<sup>12</sup> age, s.99

<sup>13</sup> Atiyas, İzak, Şerif Sayın, Budgetary Institutions in Turkey, Middle East Economic Association (MEEA) In ASSA Meetings, January 7-9, 2000'de sunulan bildiri, s3-4

<sup>14</sup> age, s4

rolü almaktadır. Bürokrat ve politikacı hedefleri arasındaki farklılıklar sorunun temel nedenini oluşturmaktadır. Bürokratlar daha büyük bütçe, daha fazla itibar gibi hedeflerine yönelik bütçe uygulaması yapmakta iken, politikacılar hizmetlerin seçmen bölgelerine en etkin ve en az maliyetle götürülmesini arzulamaktadır. Bürokratların politikacı (principal) ilgilerine (administrative accountability<sup>15</sup>) göre uygulama yapmalarını sağlayacak kurallar geliştirilmelidir.

Bütçe kurallarının gerekliliği ile ilgili açıklamalardan sonra, kuralların optimal olmayacağına yönelik iki teorik argümandan da söz etmek yerinde olacaktır. İlk teorik argüman, istikrar politikaları ile ilgili Keynesyen çözüm önerilerine dayanmaktadır<sup>16</sup>. Keynesyen teori, durgunluk dönemlerinde vergi kesintisi-harcama artışı, genişleme dönemlerinde, harcama kesintisi-vergi artışı çözüm önerileri getirmektedir<sup>17</sup>. Ancak, bütçe kuralları, örneğin denk bütçe yasaları, bu tür bir politika izlenmesine engel olacaktır.

Bütçe kurallarına karşı ikinci teorik argüman, Barro'nun tax smoothing teorisidir<sup>18</sup>. Bu teoriye göre, bütçe açıkları veya fazlaları vergilerin bozucu etkilerini (distortionary effects) azaltmak için kullanılabilir. Harcamaların geçici olarak yüksek olduğu savaş, büyük doğal afetler veya gelirlerin geçici olarak düştüğü durgunluk gibi dönemlerde, bütçe açıklarına izin verilmelidir. Her yıl bütçenin denk olmasını zorunlu kılan bir yasa (bütçe kuralı) bu tür bir ayarlamamanın yapılmasını engelleyecektir.

Bazı yazarlar katı kuralların yerine, bazı alternatif uygulamaların oldukça iyi sonuçlar verebileceğini ileri sürmektedir<sup>19</sup>. Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak, katı kısıtlamalar uygulamaksızın beklenen faydaları sağlayabilecek alternatif yöntemlerin varlığı bilindiğinde, katı bütçe kurallarının uygulanması anlamsız gelebilir. Örneğin, devlet borç stokundaki aşırı artışlara karşı, finansal piyasalar, risk primlerini arttırarak veya verebileceği

---

<sup>15</sup> age, s.4

<sup>16</sup> Alesina, Perotti, s.4

<sup>17</sup> Bu tür ihtiyari politika önlemlerinin gecikmeler gibi nedenlerle, uygulanabilirliği, literatürde oldukça eleştiri konusu olmuştur.

<sup>18</sup> Barro, Robert, On the Determination of the Public Debt, Journal of Political Economy, Vol.87, 1979, ss.940-947

<sup>19</sup> Millar, s.16



borç miktarını kısıarak devletleri kendiliğinden disipline edebilecektir<sup>20</sup>. Bu piyasaya bağlı motivasyonlar yeteri kadar güçlü ise, hükümetler yukarıda sözü edilen ihtiyari politikaları izleyebilme olanağına sahip olacaktır<sup>21</sup>. Ancak piyasaların devlet borçlanması üzerindeki bu etkilerinin yeterli olup olmadığı tartışma konusudur. Birçok devletin piyasalardan gelen olumsuz tepkilere rağmen aşırı borçlandığı bilindiğine göre, piyasaların ürettiği bu motivasyonların yetersiz olduğu söylenebilir.

Alternatif bir yaklaşım, katı kuralların yerine daha esnek kuralların uygulanmasıdır. Örneğin olağanüstü durumlarda (savaş, doğal afet ve ani talep daralmaları gibi) kurallar uygulanmayabilir. Ancak bu tür bir esneklik tanındığında, olağanüstü durumların açıkça tanımlanması ve izleme mekanizmalarının kurulması zorunludur. Kural mı, ihtiyarilik mi tartışmasında, kuralların basit olması gerektiği, kurallar karmaşıklaştıkça beklenen amaçların gerçekleşmediği bilinmektedir. Çünkü karmaşık kuralların kolaylıkla delinebildiği, sonuçta faydasız bir hal aldıkları söylenmektedir. İkinci bir örnek, her yıl denk bütçe uygulama yerine, belirli bir zaman periyodunda (örneğin 3-5 yıllık bir zaman diliminde) dengenin sağlanması kurala bağlanabilir. Buna göre, belirli bir yılda ortaya çıkan bütçe açığı, ilerleyen yıllarda kapatılabilecektir. Böylece, ihtiyari maliye politikasından tamamen vazgeçilmemesi nedeniyle olumlu görülen bu esneklik, kuralın etkinliğini azaltırken, finansal piyasalarda daha az olumlu bir etki yapacaktır. Daha esnek bütçe kuralında, bütçe açıkları veya borç stoku kabul edilebilir bir düzeye indiğinde, kural uygulaması kaldırılmaktadır. Bu tür geçici bütçe kurallarının birkaç avantajlı yönü vardır. Birincisi, bütçe kuralı geçmiş hükümetlerin mali disiplinsizliğine rağmen, gelecekte mali disiplini sağlamaya yönelik kısıtlama niyetini ortaya koyarak güven sağlayacaktır. Çünkü, hükümetlerin gelecekte ne yapacaklarını açıkça ortaya koyup vaatlerini yerine getirememesinin politik maliyeti

---

<sup>20</sup> Finansal piyasaların, borç stokunun artması karşısında, risk primlerini attırdığı empirik olarak birçok çalışmada kanıtlanmıştır. Bkz. Bayoumi, Tamim, Barry Eichengreen, Political Economy of Fiscal Restrictions: Implication for Europe from United States, European Economic Review, Vol38, 1994, ss.783-791

<sup>21</sup> Campos, Pradhan, s.39-46

oldukça fazladır. İkincisi, bütçe kuralı diğer amaçların önüne geçen, bütçe prosedürü üzerinde kısıtlama olarak algılanacaktır. Bunun anlamı ise, mali kısıtlamanın gerektirdiği politika değişikliklerinin politik maliyetinin azalmasına yardımcı olacaktır. Son olarak bütçe kuralı birbirini izleyen hükümetlerin aynı mali önceliklere sahip olmasını sağlayacaktır. Çünkü bütçe kuralını değiştirmek veya kaldırmak politik açıdan oldukça maliyetli olacaktır. Geçici kısıtlamalar, kalıcı kısıtlamalardan birkaç noktada farklılaşmaktadır. Bütçe kurallarının vazgeçilen mali istikrar ve tax smoothing açılarından maliyetleri, kural geçici olduğunda çok fazla olmayabilir. Diğer yandan maliyeti daha az iken, faydası da daha az olacaktır. Özellikle, uzun dönemde bütçe açığına yönelen eğilimleri azaltmayacaktır.

## **BÜTÇE KURALLARI**

Bütçe kuralları ile ilgili çok sayıda uygulamayı belirli bir sistematik içerisinde sınıflayabilmek oldukça güç olması nedeniyle, uygulama türlerini birer başlık altında toplayarak açıklama yolu tercih edilmiştir. Tüm bütçe kurallarını bu çalışmanın sınırları içinde tutmanın olanaksızlığı göz önüne alınır, önemli bazı kuralları açıklamak yerinde olacaktır. Bu nedenle, vergi ve/veya harcama kısıtlamaları (tax or/and expenditure limitations), borçlanma kısıtlamaları (debt constraints), denk bütçe yasaları (balanced budget laws) ve bunlarla ilgili nitelikli çoğunluk kuralları (supermajority requirements) açıklanacaktır. Federal sistemlerde bütçe yasası ile ilgili olarak başkan ya hep ya hiç alternatifi ile karşı karşıya bırakan veto yetkisini yumuşatmak amacıyla bütçedeki belirli maddeleri veto edip diğerlerini veto etmeme yetkisi veren madde vetosu (item veto) kapsam dışı bırakılmıştır. Belki kendi başına ayrı bir çalışmanın konusu olabilecek bütçe prosedürüne ilişkin kurallar da inceleme dışında bırakılacaktır. Bu tür kurallar, bütçenin hazırlanma, parlamentolarda onaylanma ve uygulanma aşamalarını bütçe disiplinine uygun olarak kurala bağlamaya çalışmaktadır. Örneğin bütçe hazırlıklarının aşağıdan yukarıya hazırlanması, (harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerini hazırlayıp maliye veya hazine

bakanlıklarına sunması) ile ilgili bir prosedürün, yukarıdan aşağıya (maliye veya hazine bakanlıklarının harcamacı kuruluşların bütçe büyüklüklerine açık sınırlar koyması) prosedüre göre daha büyük bütçe açıklarına neden olduğu söylenebilir. Bütçe prosedürüne ilişkin kurala başka bir örnek verilebilir; parlamento bütçe görüşmelerinde, önce bütçe büyüklüğü üzerinde oylama yapıp, daha sonra belirlenen bütçe büyüklüğü dahilinde çeşitli hizmetler veya kuruluşlar arasında kaynak tahsisinin yapılması ile, parlamentodaki değişiklik önermeleri (artış veya azalışlar) sonucu oluşan bütçe büyüklüğünün en son oylanmasının farklı etkiler yaratacağı belirtilmektedir <sup>22</sup>. Oldukça kapsamlı bir konu olan bütçe prosedürüne ilişkin kurallar da çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

## VERGİ/HARCAMA KISITLAMALARI

Vergi/harcama kısıtlamaları (VHK'lar), devletin vergi koyma ve harcama yapma hakkını sınırlayan veya bu hakların kullanımını zorlaştıran uygulamalardır. VHK'larının uygulamasında oldukça fazla farklılıklar vardır. Dolayısıyla VHK'ları sınıflandırmak oldukça güçleşmektedir. Belki en kolay sınıflandırma biçimi Anayasal olanlar, yasal olanlar ayrımıdır. Bu tür bir sınıflandırma, kuralın etkin uygulanmasını etkilemesi açısından da önemlidir. Yasal olanların değiştirilmesinin daha kolay olması nedeniyle kuraldan vazgeçme de daha kolay olmaktadır. Anayasal kuralların değiştirilme olasılıklarının daha düşük olması, kuralın etkinliği de arttırmaktadır. Bir başka tür sınıflama biçimi geleneksek VHK'lar ile diğer VHK'lar olarak yapılabilir. Vergi/harcama miktarına veya artış oranlarına sayısal hedefler koyan Geleneksel VHK'lar olarak adlandırılmaktadır. Diğer VHK'lar ise, geleneksek anlamda bir kısıtlama olmayıp, yasama organının yeni vergi koymasını, oranlarını arttırmasını veya harcamalarını arttırmasını zorlaştıran uygulamalardır <sup>23</sup>.

Geleneksel VHK'lardan bazıları sadece gelir kısıtlaması, bazıları sadece harcama kısıtlaması uygularken bazıları her ikisini birlikte

<sup>22</sup> Alesina-Perotti, s.11

<sup>23</sup> Mandy Rafool, The Fiscal perspective: State Tax and Expenditure Limitations, The Fiscal Letter, Vol.XVIII, No.5, 1996

uygulamaktadır. Gelir kısıtlamaları, daha çok kişisel gelire, enflasyona veya nüfusa bağlı formülasyonları dayanmaktadır. Bazı VHK'lar toplam gelirin (gayri safi hasılanın) bir yüzdesini aşmamayı gerektirmektedir. Bazıları ise, gelir artışı veya nüfus artışı kadar, gelir artışlarına izin vermektedir. Limiti aşan gelir tahsilatlarının mükelleflere ödenmesini zorunlu kılan uygulamalar da vardır. Harcama kısıtlamaları da gelir kısıtlamaları gibi, kişisel gelir, nüfus veya enflasyon oranı gibi endekse bağlanmaktadır.

**TABLO 1**  
**VERGİ ve HARCAMA KISITLAMASI UYGULAYAN**  
**AMERİKA EYALETLERİ**

EYALET ADI UYGULAMAYA BAŞLAMA YILI ONAY TÜRÜ	KISITLAMANIN UYGULANDIĞI ALAN	SINIRLAMA DETAYI	KURALIN UYGULAMA-YACAĞI DURUMLAR	BÜTÇE FAZLASIYLA İLGİLİ DÜZENLEME
ALASKA 1982 Anayasal Parlamento referandumu	Ödenekler	Ödenek artışı, Nüfus ve enflasyon artış hızından fazla olamaz.	Gelir azalışları.	Yok
ARIZONA 1978 Anayasal Parlamento referandumu	Vergi gelirlerinin tahsisi	Vergi gelirleri tahsisi, eyalet kişisel gelirin %7.23'ünü aşamaz.	Parlamentoda 2/3 çoğunluk karar alır	Yok
CALIFORNIA 1979 Anayasal Seçmen hareketi	Vergi gelirlerinin tahsisi	Vergi geliri tahsisinin yıllık artışı, kişisel gelirdeki veya nüfustaki yüzde artışı geçemez.	Harcama artışı izleyen üç yılda karşılanmak kaydıyla, olağanüstü durumlar. Alternatif olarak Seçmenler kuralı değiştirilebilir.	Fazlanın yarısı seçmenlere iade edilir, diğer yarısı K-14 okul bölgelerine tahsis edilir.
COLORADO 1991'de Yasal Parlamento onayı 1992'de Anayasal Vatandaş girişimi	Eyalet gelirleri ve harcama artışları	Harcamalar nüfus artışı veya tüketici fiyatları endeksi değişme kadar artabilir. Seçmen onayı olmadan vergi ve harcama politikası değiştirilemez.	Yasama organının 273 çoğunlukla kabul ettiği olağanüstü durumlar.	Tüm gelir fazlası vatandaşlara iade edilir.
CONNECTICUT 1991'de Yasal 1992'de Anayasal Parlamento referandumu	Bazı kalemler haricindeki eyalet ödenekleri	Ödenekler kişisel gelirden veya enflasyondan (TÜFE) fazla artamaz.	Başkan olağanüstü durum ilan ederse veya parlamentonun 3/5 çoğunluğu kabul ederse	Kötü gün fonuna, borç azaltmasına, Parlamentonun 3/5 çoğunluğunun kabul ettiği yere harcanır.
DELAWARE 1978 Anayasal Parlamento referandumu	Eyalet ödenekleri	Eyalet gelirlerinin %98	Olağanüstü durum ilanı ve parlamentoda 3/5 çoğunluğun kararı	Nakit dengesine harcanır ve izleyen yıl harcamaları için kullanılır.

FLORIDA 1994 Anayasal Parlamento referandumu	Tüm eyalet gelirleri	Bir önceki yıl gelirleri +beş yıllık kişisel gelirlerdeki büyüme	Parlamentonun 2/3 çoğunluğun kararı	Bütçe istikrar fonuna, fon maksimum miktarına ulaşınca, vatandaşlara iade.
HAWAII 1978 Anayasal Anayasal anlaşma	Eyalet ödenekleri	Geçmiş üç yıl ortalama kişisel gelir artışını geçemez.	Bazı ödenekler parlamentonun 2/3 çoğunluğunun onayı ile limiti aşabilir.	Geçmiş iki yıl bütçe dengesi, bütçe gelirlerinin %5'ini aşarsa, vatandaşlara iade.
IDAHO 1980 Yasal Parlamento onayı	Eyalet ödenekleri	Ödenekler eyalet gelirinin 5 1/3'ünü geçemez.	Yok	Yok
IOWA 1992 Yasal Parlamento onayı	Eyalet ödenekleri	Bütçe gelirlerinin %99'u kadar olabilir.	Yok	Altyapı onarımı hesabına, ekonomik iyileştirme fonuna
LOUISIANA 1979'da yasal Parlamento onayı 1993'de Anayasal Parlamento referandumu	Eyalet Ödenekleri	Ödenekler 1992 ödenekleri + kişisel gelirdeki büyüme	Parlamentoda 2/3 oyla Değişebilir.	Fazla, borç azaltışında kullanılır.
MASSACHUSET TS 1986 Yasal Parlamento onayı	Eyalet geliri	Bütçe dengesi vergi gelirlerinin binde 5'ini aşamaz.	Parlamentoca değişebilir.	Vergi gelirlerinin %5'ine kadar büyümesine izin verilen, bütçe istikrar fonuna, %5'i aşarsa, gelir vergisi kredisi olarak mükellefe iade
MICHIGAN 1978 Anayasal Vatandaş girişimi	Federal yardımlar hariç tüm gelirler	Bir önceki yıl toplam kişisel gelirin %9.49'unu aşamaz.	Parlamentonun 2/3 onayı ile olağanüstü durum ilanı	Limiti %1 veya daha fazla aşan Kısmi vergi iadesi olarak öde3neir, Limit %1'den az aşılırsa bütçe istikrar fonuna aktarılır.
MISSISSIPPI 1992 Yasal Parlamento onayı	Bütçe teklifleri ve ödenekleri	Teklifler ve ödenekler tahmin edilen gelirlerin %98'ini aşamaz.	Yok	Fazlanın yarısı bütçede kalır, diğer yarının bir kısmı istikrar fonuna, bir kısmı eğitim fonuna.
MISSOURI 1980'de Anayasal Vatandaş girişimi 1996'da Anayasal Vatandaş girişimi	Toplam eyalet geliri	50 milyon \$ dan daha fazla artış veya toplam vergi gelirlerinin yüzde birini öngören vergi değişikliğinde, seçmen onayı gereklidir.	Parlamentoların 2/3 oyu ile kabul edilen olağanüstü durumlar	Limiti %1 veya daha fazla aşan gelirler vergi iadesi ile geri ödenir, %1'den az aşan kısım bütçede kalır.
MONTANA 1981 Yasal Parlamento onayı	Ödenekler	İki yıllık ödenekler, geçmiş iki yıllık ödenekler + büyüme yüzdesi ile iki yıllık	Parlamentonun 2/3 oyla kabul ettiği olağanüstü durumlarda	Yok

		Ödenek toplamının çarpımını aşamaz. Büyüme yüzdesi ortalama kişisel gelire dayalı bir orandır.		
NEVADA 1979 Yasal Parlamento onayı	Başkanın teklif ettiği harcamalar	Harcamalar nüfus ve enflasyona endeksli dir.	Yok	Yok
NEW JERSEY 1990 Yasal Parlamento onayı	Borç hizmetleri, sermaye harcamaları gibi bazı ödenekler hariç toplam ödenekler	Ödenekler geçmiş üç yıl kişi başı yıllık gelir ortalamasını aşamaz.	Parlamentonun 2/3 onayı	Yok
NORTH CAROLINA 1991 Yasal Parlamento onayı	Ödenekler	Sermaye bütçesi dışındaki bütçe, tahmin edilen toplam kişisel gelirin %7'sini aşamaz.	Sağlık yardımları, sağlık sigortası, cezaevleri için hizmetleri için harcamalar kişisel geliri aşarsa, limit aşılabılır.	Kredi dengesini aktarırlar.
OKLAHOMA 1985 Anayasal Parlamento onayı	Gelir tahsisleri	1) enflasyona göre düzeltilmiş %12 artış 2) Gelirlerin %95'i	Yok	Kötü gün fonlarına
OREGON 1979 Yasal Parlamento onayı	Ödenekler	Herbir iki yıllık bütçedeki ödenek artış oranı, önceki iki mali yıldaki kişisel gelir artış oranından büyük olamaz.	Parlamento çoğunluğu	Gelir tahminleri, %2'den fazla aşarsa gelir vergisi iadesi
RHODE ISLAND 1992 Anayasal Parlamento referandumu	Ödenekler	Tahmin edilen gelirlerin %98'i	Yok	%2'si kötü gün fonlarına aktarırlar.
SOUTH CAROLINA 1980,1984 Anayasal Parlamento referandumu	Parlamentonun onayladığı ödenekler	Ödeneklerdeki yıllık artış, geçmiş üç yılda ortalama kişisel gelirdeki artıştan veya toplam eyalet gelirin in %9.5'undan (hangisi büyükse) fazla olamaz. Ayrıca çalışanların sayısı, eyalet nüfusuna bağlanmıştır.	Parlamentonun 2/3 oyu ile limit aşılabılır, ayrıca parlamento her beş yılda bir limiti gözden geçirir.	Federal programlara, borç ödemelerine, vergi yükü hafifletmelerine kullanılır.
TENNESSEE 1978 Anayasal Anayasal anlaşma	Vergi gelirlerinin tahsisi	Ödeneklerdeki artış, kişisel gelirdeki artıştan fazla olamaz.	Limite ilave bir oran Parlamento tarafından onaylanabilir.	Yok
TEXAS 1978 Anayasal Parlamento referandumu	Ödenekler	İki yıllık bütçe ödeneklerindeki artış kişisel gelir artış oranından fazla olamaz.	Ölağanüstü durumlarda Limite ilave bir oran Parlamento tarafından onaylanabilir.	Yok

UTAH 1989 Yasal Parlamento onayı	Ödenekler	Ödeneklerdeki artış nfüs ve enflasyondaki artışlara endekslenmiştir	Parlamento tarafından 2/3 oyla kabul edilen olağanüstü durumlarda.	Yok
WASHINGTON 1993 Yasal Vatandaş girişimi	Harcamalar	Üç yıllık enflasyon ve nüfus artış ortalamasına bağlanmıştır.	Olağanüstü durum parlamentoca 2/3 oyla kabul edilirse. Limit dahilinde gelir artışı, parlamentoda 2/3 oy gerekir, limiti aşan gelir artışı için referandum gerekir.	Olağanüstü durum fonuna, bu fon toplam gelirin %5'ini aşarsa, aşan kısım eğitim altyapı fonuna aktarılır.

Kaynak: <http://www.ncsl.org/programs/fiscal/Lfp100c.htm>.

Tablo 1’de görüleceği üzere VHK’lardan bazıları Anayasal, bazıları ise yasal kurallardır. VHK uygulayan 27 eyaletin 18’inde kural anayasal iken, 11’inde kural yasaldır. Bazı kısıtlamalar yasama organının isteği üzerine referandumla (Tablo 1’de “parlamento referandumu” olarak adlandırılmıştır.), bazıları seçmen girişimi sonucu referandumla yürürlüğe konmuştur. 27 eyaletin 10’unda parlamento kuralı referandumla götürmüş, 6’sı ise seçmen girişimi sonucunda uygulamaya konmuştur. Seçmen girişimi ile konulan kısıtlamalardan vazgeçmenin veya kurala uymamanın politik maliyeti oldukça yüksektir. Bu nedenle, seçmen girişimi ile konulan kurallar oldukça fazla etkilidir.

Anayasal veya yasal VHK türlerinden belki de en etkili olanı, harcama veya gelir artışını referandum konusu yapanlarıdır. Örneğin. Washington’da bu tür bir uygulama vardır. Harcama limitini aşan gelir artışı için referandum şartı vardır. Bir başka tür VHK’da ise, vergi/harcama artışların parlamentolarda, nitelikli çoğunlukla (3/4, 3/5 gibi) onaylanmasını zorunlu kılmaktadır. 12 Amerikan eyaleti <sup>24</sup> tüm vergilerin veya bazı vergilerin parlamentolarca nitelikli çoğunlukla onaylanmasını zorunlu kılmıştır.

VHK’ların özelliklerindeki farklılıklar, farklı sonuçların elde edilmesine neden olmaktadır. VHK’nın katılımı, sonuçların istenen yönde olmasına yönelik etkinliğini arttırmaktadır. Bu nedenle,

<sup>24</sup> 12 eyalet şunlardır; Arizona, Arkansas, California, Colorado, Delaware, Florida, Louisiana, Missisipi, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Washington

VHK'ların etkinliğini etkileyen özellikleri ana başlıklar halinde sıralamak faydalı olacaktır.

- Kural kimin girişimi sonucu ortaya çıktı? Seçmen girişimi ise, yukarıda da değinildiği gibi, etkinliğinin fazla olması beklenmektedir.

- Kural yasal mı, anayasal mı? Anayasaların parlamentolarda daha zor değiştirilebildiği göz önüne alınırsa, daha etkin oldukları düşünülebilir.

- En yaygın olarak görülen harcama kısıtlamalarında, bütçe başlangıç ödeneklerinin kısıtlamaya konu olması kuralın etkinliğini azaltmaktadır. Mali yıl içinde ödeneklerde değişiklikler söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle, kuralın yıl sonu rakamlarına bağlanması, veya bazı eyaletlerde (Colorado, Hawaii) olduğu gibi, limiti aşan vergi tahsilatının mükelleflere iadesinin zorunlu kılınması gerekmektedir.

- Kısıtlamanın baz aldığı yıl da önemli olabilmektedir. Eğer konjonktürün genişleme yılı baz alınmış ise, kuralın etkinliği azalmaktadır. Böyle bir durumda limit yüksek olacak, dolayısıyla kısıtlamanın bir anlamı kalmayacaktır.

- Kısıtlamanın bütçenin tümünü kapsayıp kapsamadığı da önemlidir. Birçok eyalette sermaye bütçesi ayrı yapılmakta ve genellikle bu bütçe kısıtlama dışında tutulmaktadır. Buna ek olarak, fonlar gibi bütçe dışı kaynakların kuralda yer alıp almadığı da önemli olmaktadır.

- Kısıtlamanın uygulanmayacağı durumlar ne kadar çoksa, kuraldan kaçışta o kadar kolay olacaktır.

- VHK'dan kurtulabilmek için, hizmetlerden bazılarının daha alt yerel yönetimlere kaydırma söz konusu olabileceği için, bu tür uygulamalara karşı kural genişletilmelidir.

VHK'ların etkinliği konusunda birçok ampirik çalışma yapılmıştır<sup>25</sup>. Bu çalışmalardan bazıları VHK'ların beklendiği gibi harcama veya vergi artışlarını kısıtladığı sonucuna varırken, bazıları ise etkin olmadıkları sonucuna varmıştır. Ancak bu çalışmaların birçoğunun değişik analiz teknikleri kullandığını, dolayısıyla karşılaştırma yapmanın imkansız olduğunu da belirtmek gerekir.

---

<sup>25</sup> Krol, s.7



## BORÇLANMA KISITLAMALARI

Borçlanma kısıtlamaları da, özellikle ABD’de çok uzun yıllardır uygulanmakta olan bir kuraldır. Borçlanma kısıtlamasının ilk örneği 1842 yılındadır<sup>26</sup>. Hemen hemen tüm eyaletlerin borçlanma kısıtlamasını ilk uygulamaya başladığı yıl 1800 li yıllardır. Eyaletlerin her birinin farklı uygulaması olmasına rağmen, çok genel olarak borçlanma kısıtlamalarını dört ana grupta toplayabiliriz. Birincisinde, borçlanma ancak seçmen onayı (referandum) ile yapılabileceği kurala bağlanmıştır. İkincisinde ise, parlamentolarda garantili borçlanma<sup>27</sup> yetkisinin nitelikli çoğunlukla (3/5’den başlayıp 3/4’e kadar uzanan) alınabileceği anayasalarda veya yasalarda yer almaktadır. Üçüncüsü, garantili borçları tamamen yasaklamaktadır. Dördüncüsünde borçlanma, eyalet gelirinin, harcamasının veya belirli bir gelir kaynağının yüzdesini aşmamaktadır. Tablo 2, eyaletlerin 1990 yılındaki garantili borçlanma kısıtlamalarını özetlemektedir<sup>28</sup>. Tablo 2’de görüleceği üzere, sadece beş eyalette borçlanma kısıtlaması yokken, diğerleri bir tür kısıtlama uygulamaktadır. En yaygın kısıtlama türü ise, seçmen referandumu olduğu görülmektedir. Borçlanma yetkisi için, 21 eyalet seçmen referandumunu zorunlu kılmaktadır. Ancak bu eyaletlerden bazıları belirli bir gelir limitini aşan kısmı için (North Carolina ve Pennsylvania gibi), bazıları ise belirli bir gelir limitine kadar referanduma (New Mexico gibi) gitmeyi zorunlu kılmaktadır. Bazı eyaletlerin anayasaları ise, belirli bir miktar (Bu miktar 50000 \$’la, 2 milyon \$ arasında değişmektedir) borçlanmaya izin vermekte, bunun üzerinde borçlanma için

26

<http://www.colorado.edu/Economics/taxpolicy/BorrowingLimits/YearofEnactment.html>

<sup>27</sup> Garantili borç, eyaletlerde vergi gelirleri ile garanti edilen borçlanmadır. Eyaletler, özellikle borç kısıtlamasından kurtulmak için, vergi geliri garantisi yerine, vergi dışı çeşitli gelir kaynaklarını garanti göstererek borçlanmaktadır. Bunlar garantisiz veya gelir borçlanması olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Bunch, Beverly S., The Effects of Constitutional Debt Limits on State Governments’ Use of Public Authorities, Public Choice, Vol.68, 1991, ss.57-69

<sup>28</sup> Kiewiet, D.Roderick, Kristin Szakaly, Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, The Journal of Law, Economics & Organization, Vol.12, No.1, 1996, ss.62-96

referandumu zorunlu kılmaktadır. Tablo 2’de dikkati çeken bir başka noktada dokuz eyaletin, borçlanmayı tamamen yasaklamasıdır.

Ancak, başta seçmen onayı gerektiren eyaletler olmak üzere, kısıtlama uygulayan hemen hemen tüm eyaletlerde, olağanüstü durumlarla ilgili küçük miktarlarda borçlanabilme izni bulunmaktadır<sup>29</sup>

Anayasal borçlanma kısıtlamalarının, gerçekten borçlanmayı disiplin altına alıp almadığı, yani etkinlikleri üzerinde de oldukça yoğun tartışmalar yapılmaktadır. Kısıtlamaların borçlanmayı disiplin altına almada yeterli olmadığını ileri süren eleştiriler birkaç noktada toplanmaktadır. Öncelikle eyalet gelir düzeyine endekli kısıtlamalarda, gelir düzeyi oldukça yüksek olabilir, dolayısıyla, borç stokundaki artış devam edebilir. Limit o kadar yüksek olabilir ve her yıl artabilir ki, borçlanma limitine hiçbir zaman ulaşılmayabilir.

Nitelikli çoğunluk kısıtlaması da beklendiği gibi, borçlanmayı disiplin altına alma yönünde etkiler üretmeyebilir. Çalışmanın başında belirtilen, kamu harcamalarında ortaya çıkan oy alış-verişi, borçlanma kısıtlamalarında da yaşanabilir. Bunun doğal sonucu ise, parlamentolardan borçlanma izninin, farklı konularda verilecek oy sözleri ile alınabilmesidir.

Seçmen onayı, borçlanma kısıtlamalarının belki en etkin olarak düşünülebilir. Buna bağlı olarak doğrudan demokrasinin aşırı borçlanmaya karşı en iyi garanti olduğu ileri sürülmektedir<sup>30</sup>. Ancak, borçlanma otoriteleri referandumda onaylanma olasılığı yüksek iyi bir neden bulmadıkça, referanduma gitmeyeceklerdir. Bunun anlamı ise, referandum maliyetine katlanan hükümetlerin, borçlanmaya devam edebilecekleridir. Ayrıca Buchanan’ın belirttiği gibi<sup>31</sup>, seçmenler bugünkü faydaları tercih ediyor ancak vergileri de sevmiyorsa, kamu harcaması-borçlanma arasındaki tercihleri borçlanma yönünde olacaktır. Bir başka deyişle seçmenler, mali aldanma nedeniyle, borçlanmanın fayda ve maliyetlerini değerlendiremeyecektir. Buna bağlı olarak, borç yetkisi referandumunda verecekleri oy da olumlu

---

<sup>29</sup> age, s.66

<sup>30</sup> age, s.66

<sup>31</sup> Buchanan, James, The Constitution of Economic Policy, American Economic Review, Vol.77,1987,ss.243-50

olacaktır. Buchanan ek olarak, referandum kısıtlamasının kendi başına etkin çalışmayacağını, anayasal limitler gibi, diğer kısıtlamalara gerek olduğunu belirtmektedir.

Borçlanmayı tamamen yasaklayan uygulamalarda da kısıtlamasının etkinliği tartışılmaktadır. Öncelikle yasaklama, anayasal olarak nasıl konulmuşsa, yine aynı biçimde parlamentolar tarafından değiştirilebilir. Bu değişiklik için, elbette, anayasaların değiştirilmesindeki güçlüğü (nitelikli çoğunluk aranması nedeniyle) ve borçlanma kısıtlamasından vazgeçmenin politik maliyetine katlanmayı göze almak gerekmektedir. Örneğin 1963-1991 yılları arasında 12 eyalette borçlanma kısıtlamalarının yumuşatılmasına yönelik anayasal değişiklikler yapılmıştır<sup>32</sup>.

Zaman zaman eyaletler, borçlanma kısıtlamalarından kurtulmak için başka çarelerde aramaya başlamışlardır. Örneğin bazı eyaletlerin, vergi gelirleri yerine eyaletin çeşitli vergi dışı gelir kaynaklarını (elektrik, gaz işletmelerinin gelirleri gibi) garanti göstererek borçlandığı gözlenmiştir. Bu tür borçlanmaları eyaletler doğrudan kendileri değil, oluşturdukları özel kurumlar, komisyonlar vb aracılığı ile yapmaktadırlar. İlginç bir uygulama, Benneth ve DiLorenzo'nun çalışmasında açıklanmaktadır<sup>33</sup>. Genellikle garantili borçlanma ile finanse edilen, okul, hastane gibi binalar, özel kurumlar tarafından borçlanılarak inşa edilmekte, ve yine bu kurumlar inşa ettikleri tesisleri eyalete kiralamaktadırlar. Sonuçta, inşa edilen tesislerin borçları kira bedelleriyle (yerel vergilerle) ödendiği için, alınan borçlar bir anlamda garantili borç biçimini almaktadır.

Eyaletlerin borçlanmalarına kısıtlama getiren kuralların, etkin işlememesine neden olan bir başka uygulama da, eyaletlerin yapmak zorunda oldukları bazı hizmetlerini daha alt yerel birimlere (yerel birim, okul bölgeleri gibi) aktarmalarıdır. Bu alt yerel birimlerde genellikle borçlanma kısıtlaması olmadığı için, eyaletler devrettikleri hizmetleri borçlanma ile finanse etmiş olmaktadır.

---

<sup>32</sup> Kiewiet, Szakaly, s.68

<sup>33</sup> Benneth, James, Thomas DiLorenzo, The Limitations of Spending Limitations: Off Budget Financing and the Illusion of Fiscal Fitness, Economic Review, Vol.18, 1982, ss.15-17

**TABLO 2**  
**ABD EYALETLERİNDEKİ ANAYASAL**  
**BORÇLANMA KISITLAMALARI**

Eyaletler	Referandum		Nitelikli Çoğunluk	Yasaklama	Gelire	Kısıtlama
Alabama				X		
Alaska	X					
Arizona				X		
Arkansas	X					
California	X	ve	X			
Colorado				X		
Connecticut						X
Delaware			X			
Florida	X					
Georgia					X	
Hawaii					X	
Idaho	X					
Illinois	X	veva	X			
Indiana				X		
Iowa	X					
Kansas	X					
Kentucky	X					
Louisiana			X			
Maine	X	ve	X			
Mayland						X
Massachussets			X			
Michigan	X	ve	X			
Minesota			X			
Mississippi					X	
Missouri	X					
Montana			X			
Nebraska				X		
Nevada					X	
New Hampshire						X
New Jersey	X					
New Mexico	X		Gelir limitine kadar		X	
NewYork	X					
Nort Carolina	X		Gelir limitini asan kısım		X	
North Dakota				X		
Ohio				X		
Oklahoma	X					
Oregon					X	
Pennsylvania	X		Gelir limitini asan kısım		X	
Rhode Island	X					
South Carolina					X	
South Dakota			X	Gelir limitine kadar		X
Tennessee						X
Texas				X		
Utah					X	
Vermont						X
Virginia	X		X		X	
Washington			X	Gelir limitini asan kısım		X
West Virginia				X		
Wisconsin					X	
Wyoming	X		Gelir limitini asan kısım		X	

Borçlanma üzerindeki anayasal kısıtlamaların, etkin sonuçlar üretip üretmediği konusundaki ampirik çalışmalar<sup>34</sup> farklı sonuçlara ulaşmıştır. von Hagen, borçlanma limiti olan ve olmayan eyaletlerde kişi başı borçlanma miktarında anlamlı farklılık bulamamıştır<sup>35</sup>. Yine aynı çalışmada borçlanma kısıtlaması olan eyaletlerin, daha fazla garantisiz borçlandıkları da ampirik olarak belirlenmiştir<sup>36</sup>. Marlow ve Joulfaian ise, borçlanmanın garantisiz borçlara kaymadığı yönünde bir sonuç elde etmiştir<sup>37</sup>.

## DENK BÜTÇE KURALLARI

Bütçe kuralları içinde üzerinde en fazla konuşulan ve yazılanı, denk bütçe kurallarıdır (DBK). DBK'lar da diğer bütçe kuralları gibi çok farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Bu çeşitlilik içinde DBK'ları, genel bir sınıflamaya tabi tutmak yerinde olacaktır. Bu açıdan DBK'lar bütçe prosedüründe üç ana aşamaya göre sınıflanabilir. İlk aşama, parlamentolara denk bütçe tasarısının sunulması zorunluluğu, ikincisi parlamentonun denk bütçe onaylaması zorunluluğu ve son olarak bütçe uygulama sonucunun denk olması zorunluluğudur. Tablo 3'de görüleceği üzere, Vermont hariç tüm eyaletlerde bir tür DBK bulunmaktadır. 43 eyalette Başkan parlamentoya denk bütçe tasarısı sunmak zorundadır. Bu tür kural DBK'lar içinde en zayıf olanıdır. Çünkü, parlamentoda bütçe açıkla bağlanabilir veya mali yıl içinde bütçe açığı verilebilir. 39 eyalette parlamento denk bütçe kabul etmelidir. Bu DBK ilkinde göre daha katıdır. Ancak bu kuralda da bütçe uygulama sonucu açık olabilir. Dolayısıyla, bütçe açıklarının, borçlanma yolu ile daha sonraki yıllara taşınması söz konusu olabilecektir. Üçüncü ve en katı DBK, açığın izleyen yıllara taşınmasını engellemektedir. Bir başka deyişle mali yıl sonunda bütçe

---

<sup>34</sup> Krol, s.5

<sup>35</sup> von Hagen, J., A Note on the Empirical Effectiveness of the Formal Fiscal Constraint, *Journal of Public Economics*, Vol.44, No.2, 1991, ss.199-210

<sup>36</sup> Benzer sonuç şu ampirik çalışmalarda da belirlenmiştir; Bunch, ss. 57-69, ve Benneth, J., T. DiLorenzo, Off-Budget Activities of Local Governments: The Bane of the Tax Revolt, *Public Choice*, Vol.39, No.3, 1982, ss.333-342

<sup>37</sup> Marlow, M., Joulfaian D., The off-Budget Activity of State and Local Government, *Public Choice*, Vol.63, No.2, 1989, ss.113-123

uygulama sonucunun denk olması gerekmektedir. Toplam 37 eyalette açıkların izleyen yıllara aktarılmasını engelleyen kural bulunmaktadır. Parlamentoda denk bütçe onaylanma zorunluluğu bulunan 39 eyaletten 30'unda hem parlamento denk bütçe onaylamak hem de uygulama sonucunun denk olması gerekmektedir.

ABD eyaletlerinde uygulanan denk bütçe kuralları, genellikle cari bütçelerini (operational budget) kapsamaktadır. Bir çok eyalette sermaye bütçeleri, özel fonlar vb. denk bütçe kuralının kapsamına girmemektedir<sup>38</sup>.

Tablo 3'de, DBK'larının genellikle anayasal kural oldukları, bazı eyaletlerde hem anayasal hem de yasal kural olarak düzenlendikleri görülmektedir. DBK'nın anayasal düzenlenmesi, kuraldan beklenen amaçların gerçekleşmesini kolaylaştırmaktadır.

Denk bütçe kurallarının etkin olabilmesi için, anayasal bir kural olması, yıl sonu dengeyi zorunlu kılması, kapsamının geniş olması ve açığın ortaya çıkması halinde neler yapılacağına önceden belirlenmesi ve kurala uymayanlar hakkında yaptırımının olması gerekmektedir.

Açık ortaya çıktığında, bazı eyaletler otomatik olarak ödenek kesintileri, bazıları belirli ekonomik şartlar oluştuğunda otomatik vergi artışları öngörmektedir. Ancak bu uygulamaların hiçbiri hayata geçirilememiştir<sup>39</sup>. Anayasal kurala rağmen, bütçe açıklarını kapatmayı başaramayan görevliler hakkında ne tür yaptırımlar uygulanacağı konusunda da ABD eyaletlerinde açık hükümler bulunmamaktadır. Sadece üç eyaletin (New Mexico, South Dakota ve Virginia) yüksek mahkemeleri bütçe dengesini sağlayamayan görevlileri cezalandırmıştır<sup>40</sup>. Oldukça ilginç bir yaptırım, Kanada'nın Manitoba ilinde uygulanmaktadır. Bütçe açığının ortaya

---

<sup>38</sup> Poerba, James M., Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from States, National Tax Journal, Vol.48, No.1-4, 1995, ss.329-336

<sup>39</sup> <http://www.colorado.edu/Economics/taxpolicy/BalancedBudget/balancedbudgetsummary.html>

<sup>40</sup> Denk bütçe kurallarına uyulmaması halinde mahkemelerin rolü konusundaki tartışma için bkz. Kogan, Richard, Enforcement of a Constitutional Balanced Budget Amendment: Questions without Answers, January 6, 1997, <http://www.cbpp.org/BBAENFORC.htm>

çıkmasının ertesi yılı, kabine üyelerinin ücretleri %20 indirilmekte, ikinci yıl da bütçe açığı devam ederse %40 indirilmektedir <sup>41</sup>.

Bazı yazarlar denk bütçe kurallarının etkin işlemediğini, hatta hükümetleri, yaratıcı bütçe oyunları ile (muhasabe sisteminde değişiklik, bazı gelir kalemlerini bütçeye dahil etme, bazı hizmetleri bütçe dışına çıkarma veya daha alt yerel birimlere aktarma gibi) kuralın etrafından dolaşmaya zorladığını ileri sürmektedirler <sup>42</sup>. Bu iddianın doğruluğunu test edebilmek için, denk bütçe kuralı uygulanan eyaletlerde, bütçe açıklarını kapatmak için ne tür çözümler uygulandığını belirlemek gerekir. Bu tür bir çalışma General Accounting Office tarafından yapılmıştır <sup>43</sup>. Bu çalışmanın sonuçlarına göre, 18 eyaletin bütçe uygulaması sırasında açıkları kapatmak için aldıkları önlemlerin, kozmetik olduğunu belirlemiştir. Yine aynı çalışmadan ortaya çıkan sonuçlar göre; 20 eyalet bütçe uygulaması sırasında harcama azaltma, 15 eyalet gelir artırma ve 14 eyalette gelir artırırken, aynı zamanda harcama azaltma yoluna başvurmuştur.

ABD'nde sadece eyalet düzeyinde değil, federal düzeyde de denk bütçe kuralı uygulanmaktadır. Ulusal düzeyde, bütçe açıklarını azaltma yönünde kurallar 1980 li yılların ortalarına dayanmaktadır. ABD'de anayasal denk bütçe kuralı ile ilgili ilk deneme 1982 yılındadır. Ancak Senato'dan geçen, değişiklik tasarısı, Kongrede kabul edilmemiştir <sup>44</sup>. 1985 yılında, Gramm-Rudman-Hollings yasası, her iki parlamentodan da geçerek kabul edilmiştir. Bu yasaya göre, 1986 yılından başlayarak her bir yıl için azalarak belirlenen açık hedefleri 1991 yılında sıfırlanacaktı. Her yıl Başkan, yasadaki hedefe uygun bütçe teklif edecek, yıl içinde bütçe hedeflerine ulaşamayacağı tahmin edilirse, otomatik harcama kesintileri

---

<sup>41</sup> Millar, s.3

<sup>42</sup> Eyaletlerin bu tür uygulamaları için bkz. Benneth James T., Thomas DiLorenzo, Underground Government: The Off-Budget Public Sector, CATO Institute, Washington D.C., 1983

<sup>43</sup> US General Accounting Office, Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government, GAO/AFMD-93-58BR, Washington DC., 1993, s.5

<sup>44</sup> Poterba, "Do Budget ...", s.12

yapılacaktı <sup>45</sup>. Gramm-Rudman-Hollings yasasından beklenen sonuçlar elde edilemeyince, 1990 yılında Başka bir düzenleme getirilmiştir. 1990 Bütçe Uygulama Yasası (1990 The Budget Enforcement Act) isteğe bağlı harcamalarda yıllık tavan uygulaması ile birlikte sosyal güvenlik hariç diğer harcamaların parlamentoda görüşülmesinde (pas as you go) sistemini getirmektedir <sup>46</sup>. Pay as you go sistemi, parlamentodaki görüşmelerde herhangi bir harcama artış önerisi, bir başka harcama kesintisi veya gelir artışı öngörürse verilebilmektedir. 1990-1995 dönemi için uygulanması düşünülen yasa, daha sonra yapılan bir değişiklikle, 1998 yılına genişletilmiştir.

Görüleceği üzere, ABD’de bir yandan eyaletler, diğer yandan federal devlet denk bütçe kurallarını uygulamaya çalışmaktadır. Tüm bu uygulamalara rağmen, denk bütçe kurallarının, daha küçük mali açıklara neden olup olmadığı birçok ampirik çalışmada farklılıklar göstermiştir <sup>47</sup>. Bu arada ampirik çalışma sonuçlarının dikkatle değerlendirilmesi gerektiğini de belirtmek gerekir. Çünkü bu çalışmanın başında sözü edildiği gibi, tüm ampirik çalışmalarda bütçe kurumlarının içselliği sorunu bulunmaktadır. Ayrıca, birçok çalışma farklı analizler <sup>48</sup> uyguladığı için sonuçların karşılaştırılması da mümkün değildir. Analiz sonuçlarının değerlendirilmesinde ortaya çıkan bu sorunlar kesin yargılara varmayı engellemektedir. Bir başka deyişle denk bütçe kurallarının gerekli olduğu konusunda sonuçlar çıkarmak yanlış olabilir. Ancak kesin yargılar olmasa bile, uygun (katı) denk bütçe kurallarının mali sonuçları (bütçe açıkları gibi) etkilediği de bir gerçektir <sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Aaron, Henry J.,Harvey Galper, Joseph A. Peachman,George L. Perry, Alice M. Rivlin, Charles L. Schultze, Economic Choices 1987, The Brooking Institution, Washington D.C., 1986, s12-13

<sup>46</sup> Bu sistem, çalışmanın başına belirtilen ve kapsam dışında bırakılan, bütçe prosedürüne ilişkin kurallardan biridir.

<sup>47</sup> Poterba, “Do budget ...”, s.36

<sup>48</sup> Örneğin bazı çalışmalar zaman serisi, bazıları panel data, bazıları ise cross sectional verilerden yararlanmıştır.

<sup>49</sup> Alesina, Alberto, Tamim Bayoumi, The Cost and Benefit of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States, NBER Working Paper 5614, June 1996, s.9



**TABLO 3**  
**ABD EYALETLERİNDEKİ DENK BÜTÇE KURALLARI**

	Denk Bütçe Teklifi	Yasal (Y), Anayasal (A)	Parlamentoda Denk Bütçe Onayı	Yasal (Y), Anayasal (A)	Bütçe Açığı Aktarılamaz
Alabama	X	Y.A	X	Y	X
Alaska	X	Y	X	Y	X
Arizona	X	Y.A	X	Y.A	
Arkansas	X	Y	X	Y	X
California	X	A			
Colorado	X	A	X	A	X
Connecticut	X	Y	X	Y.A	
Delaware	X	Y.A	X	Y.A	X
Florida	X	Y.A	X	Y.A	X
Georgia	X	A	X	A	X
Hawaii	X	Y.A			X
Idaho			X	A	X
Illinois	X	Y.A	X	A	
Indiana					X
Iowa	X	Y.A	X	Y	X
Kansas	X	Y	X	Y.A	X
Kentucky	X	Y.A	X	Y.A	X
Louisiana	X	Y.A	X	Y.A	X
Maine	X	Y.A	X	A	X
Maryland	X	A	X	A	
Massachusetts	X	Y.A	X	Y.A	
Michigan	X	Y.A	X	A	
Minnesota	X	Y	X	Y	X
Mississippi	X	Y	X	Y	X
Missouri	X	A			X
Montana	X	Y	X	A	X
Nebraska	X	C	X	Y	X
Nevada	X	Y	X	A	X
New	X	Y			X
New Jersey	X	A	X	A	
New Mexico	X	A	X	A	X
New York	X	A			
North Carolina	X	Y.A	X	Y	X
North Dakota	X	C	X	A	X
Ohio	X	C	X	A	X
Oklahoma	X	Y	X	A	X
Oregon	X	A	X	A	X
Pennsylvania	X	Y.A			
Rhode Island	X	A	X	A	X
South Carolina	X	A	X	A	X
South Dakota	X	A	X	A	X
Tennessee	X	A	X	A	X
Texas			X	Y.A	
Utah	X	Y.A	X	Y.A	X
Vermont					
Virginia					X
Washington	X	Y			X
West Virginia			X	A	X
Wisconsin	X	A	X	A	
Wyoming					X

## SONUÇ

Mali disiplini sağlamaya yönelik bütçe kurallarının, bütçe açıklarını etkilediği, ancak bu sonuçlara dayalı olarak politikalar üretmek için de oldukça erken olduğu birçok ampirik çalışmada ortaya konmuştur. Bütçe kurallarına yönelik teorik argümanlar açıklanırken belirtildiği üzere, bütçe prosedüründe rol alan aktörlerin bütçe açıklarına yönelik eğilimlerini değiştirebilmek, mali disipline yönelik kurallar içinde davranmalarını sağlamak ile mümkün olacaktır.

Bu çalışmada ele alınan bütçe kuralları dahilinde, çıkarılabilecek sonuçlardan biri, bütçe prosedüründe rol alan aktörlerle ilgili kurallar koymak ve uygulanabilirliğini sağlamak mali disiplinin sağlamasında etkili olabileceğidir. Bir başka sonuç ise, kuralların, özellikle katı kuralların, bir yandan uygulayıcıların mali politika esnekliklerini azaltmakta olduğu, diğer yandan kurallardan kaçmak için çeşitli çabalar içine itmekte olduğudur. Kuralların mali politika esnekliklerini ortadan kaldırdığına ilişkin çok fazla ampirik kanıt yoktur. Ancak, hükümetlerin kurallara karşı geliştirdikleri çeşitli uygulamalarda oldukça başarılı oldukları gözlenmiştir. Bu nedenle, kuralların basit olması, kurallara uymamanın uygulayıcılar açısından maliyetli hale getirilmesi (kuralların ve uygulama sonuçlarının kamuoyuna açıklanarak şeffaf hale getirilmesi gibi) gereklidir.

Çalışmadan çıkarılabilecek son sonuç ise, ABD Eyaletleri ile bazı OECD ve Latin Amerikan ülkelerinde yapılan ampirik çalışmaların yeterli olmadığı, hangi bütçe kurallarının mali disiplini sağlamada daha başarılı olduğunu belirleyebilmek için daha ayrıntılı ve çok sayıda çalışmanın yapılması gereğidir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

Aaron, Henry J.,Harvey Galper, Joseph A. Peachman,George L. Perry, Alice M. Rivlin, Charles L. Schultze, Economic Choices 1987, The Brooking Institution, Washington D.C., 1986, s12-13

**Alesina, Alberto, Tamim Bayoumi, The Cost and Benefit of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States, NBER Working Paper 5614, June 1996**

**Alesina, Alberto, Roberto Perotti, Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper Series No:5556, May 1996**

**Alesina, Alberto, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes, Ernesto Stein, Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, NBER Working Paper No. 5586. April 1996**

**Alt, James E. and Lowry, Robert J., Divided Government and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, American Political Science Review, Vol 88, 1994, ss.811-828**

**Atiyas, İzak, Şerif Sayın, Budgetary Institutions in Turkey, Middle East Economic Association (MEEA) In ASSA Meetings, January 7-9, 2000'de sunulan bildiri**

**Barro, Robert, On the Determination of the Public Debt, Journal of Political Economy, Vol.87, 1979, ss.940-947**

**Bayoumi, Tamim, Barry Eichengreen, Political Economy of Fiscal Restrictions: Implication for Europe from United States, European Economic Review, Vol38,1994, ss.783-791**

**Benneth James T., Thomas DiLorenzo, Underground Government: The Off-Budget Public Sector, CATO Institute, Washington D.C., 1983**

**Benneth, J., T. DiLorenzo, Off-Budget Activities of Local Governments: The Bane of the Tax Revolt, Public Choice, Vol.39, No.3, 1982, ss.333-342**

Benneth, James, Thomas DiLorenzo, The Limitations of Spending Limitations: Off Budget Financing and the Illusion of Fiscal Fitness, Economic Review, Vol.18, 1982, ss.15-17

Boadway, Robin W., David E. Wildasin, Public Sector Economics, 2nd Ed. Boston, Little, Brown, 1984

Buchanan, James, The Constitution of Economic Policy, American Economic Review, Vol.77, 1987,ss.243-50

Bunch, Beverly S., The Effects of Constitutional Debt Limits on State Governments' Use of Public Authorities, Public Choice, Vol.68, 1991, ss.57-69

Ed Campos, Sanjay Pradhan, Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes Binding Government to Fiscal Performance, World Bank Policy Research Working Paper 1646, 1996

Kiewiet, D.Roderick, Kristin Szakaly, Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, The Journal of Law, Economics & Organization, Vol.12, No.1, 1996, ss.62-96

Kogan, Richard, Enforcement of a Constitutional Balanced Budget Amendment: Questions without Answers, January 6, 1997

Krol, Robert, A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt, Cato Journal, Vol.16.No.3, Winter 1997, ss.1-9

Mandy Rafool, The Fiscal perspective: State Tax and Expenditure Limitations, The Fiscal Letter, Vol.XVIII, No.5, 1996

Marlow, M., Joulfaian D., The off-Budget Activity of State and Local Government, Public Choice, Vol.63, No.2, 1989, ss.113-123

Millar, Jonathan, The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization, Bank of Canada Working Paper No.97-15, June 1997

Poterba, James M., State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, Journal of Political Economy, Vol.192, 1994, ss799-821

Poterba, James M., Do Budget Rules Work?, Burch Working Paper No:b96-12, Robert D. Burch Center for Tax Policy and Public Finance, April 1996,

Poerba, James M., Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from States, National Tax Journal, Vol.48, No.1-4, 1995, ss.329-336

US General Accounting Office, Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government, GAO/AFMD-93-58BR, Washington DC., 1993

von Hagen, J., A Note on the Emprirical Effectiveness of the Formal Fiscal Constraint, Journal of Public Economics, Vol.44, No.2, 1991, ss.199-210

von Hagen, Jurgen, Budgeting Procedures and Fiscal performance in the EC, CEC, Economic Paper, No:96, Oct. 1992

von Hagen, J., and Harden, I., National Budget Processes and Fiscal Performance, European Economy Reports & Studies, No:3, 1994