

DENK BÜTÇE ve BORÇ FRENİ

James M. Buchanan'ın Anayasal Maliye Perspektifinin Geç Kalmış Zaferi:
Seçilmiş Ülke Örnekleri*

Coşkun Can AKTAN¹

Prof. Dr.

Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

E-mail: ccan.aktan@deu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0003-4294-2314

I. GİRİŞ

“Hükûmet neden harcama ihtiyaçlarını karşılamak için bazen borç aldığı da gözlemlenebilen özel bir kişiden veya firmadan farklıdır? (1997:121)

James M. Buchanan

Basit, hatta oldukça basit bir mantığı kavrayan zihinler “*kamuda tasarruf*” söyleminin bir maval ya da martaval olduğunu kolaylıkla anlayabilirler. Kamu ve özel organizasyonlar arasındaki temel farklılık “*mülkiyet*” (sahiplik) güdüsü ile alakalıdır:² Siz kendi malınızı sahiplenir ve korursunuz; ortak tüketime konu olan arazileri ve mülkiyeti en azından kendi malınız gibi korumazsınız.

Nobel Ekonomi ödülü sahibi (1986) James M. Buchanan'ın oldukça basit ve anlaşılır ifadesini analiz etmekle başlayalım. Bir kişi gelirinden daha fazla harcama yapmaya kalkışırsa borçlanmak zorunda kalır; hükûmetler de aynı şekilde bütçe gelirleri bütçe giderlerini karşılayamadığında borçlanmaya başvururlar. Ancak ikisi arasında büyük bir fark vardır. Borçlanan kişi ya da firma borçlanmanın maliyetini (faiz) kendisi öder. Kamu borçlanmasında ise borç yükü borçlanan hükûmetin başında bulunan siyasi yöneticilerin üzerinde kalmaz. Ve hatta borç yükü

* Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** ccan.aktan@deu.edu.tr

Atıf (APA): Aktan, C. C., (2025), Denk Bütçe ve Borç Freni, James M. Buchanan'ın Anayasal Maliye Perspektifinin Geç Kalmış Zaferi: Seçilmiş Ülke Örnekleri, Ekonomi Bilimleri Dergisi, 17 (3): 138-163.

² Bu bakış açısıyla yapılan eleştiri için bkz. Aktan, 2019, 2021.

borçlanmanın yapıldığı dönemdeki halkın sırtına da değil, gelecek kuşakların üzerine yüklenmiş olur. Buchanan'ın kendi ifadesiyle açıklayalım:

“(Kamu ve özel organizasyonlar arasındaki) önemli bir fark, kamu borcunun ödenmesi ve amortismanına ilişkin gelecekteki ödemelere ilişkin herhangi bir atanmış yükümlülüğün bulunmamasıdır. Bir devlet tahvilinin sahibi, belirli bir kişi veya grubun geliri veya varlıklarına karşı değil, siyasi topluluğun genel vergi matrahına karşı hak talebinde bulunur.” (Buchanan, 1997:121)

Belki de izaha ihtiyaç göstermeyen bu açıklamanın basit özeti şudur: Hükûmetler borçlanırsa bunun ağır yükünü ve maliyetini siyasetçiler kendi servetlerinden ödemezler; gelecekteki vergi mükelleflerinin cebinden alınır. Buchanan'ın ifadesiyle *“mevcut dönemdeki siyasi tercih ortamında gelecek dönem vergi mükelleflerinin etkin bir varlığı söz konusu olmadığından”* (s.212) siyasetçiler bütçe dengesini gözetmeden sorumsuzca borçlanma eğiliminde olurlar.

Doğru bir iktisadi sistem inşa edebilmek ve doğru iktisat politikaları uygulayabilmek için doğru bir bakış açısına sahip olmak gerekir. Buchanan'ın bu doğru bakış açısının temellerini klasik politik iktisatta aramak gerekir.

Bu yazıda Amerikalı politik iktisatçı ve modern maliye disiplininin kurucusu ve/ya öncüsü olarak kabul edebileceğimiz Nobel Ekonomi ödülü sahibi (1986) James M. Buchanan'ın anayasal mali kural perspektifinin ülke anayasalarına nasıl yansıdığını ortaya koymaya çalışacağız.

II. KLASİK POLİTİK İKTİSAT ve SINIRLI DEVLET FELSEFESİ

“Hangi devlet kurumu erdem ve bilgeliğin hâkim olduğu bir düzende insanoğlunun mutluluğunu sağlayabilir? Bunu gerçekleştirebilmek için her tür devlet, mükemmel olmayan bir çaredir.”³

Adam Smith

³ Smith, A. 2007. The Theory of Moral Sentiments, London: Cosimo Inc. Online erişim için bkz. Adam Smith, Essays On, I. Moral Sentiments. <https://oll.libertyfund.org/titles/2721>

Devlet mülkiyetinin ve devletin iktisadi hayata müdahalesinin beklenmeyen (öngörülemeyen) olumsuz sonuçlarını doğru anlayabilmemiz için Adam Smith ve sonrasındaki klasik politik iktisadın ruhunu anlamak gerekir.

En iyi devlet kurallara dayalı sınırlı bir devlettir. Büyüyen ve genişleyen bir devlet siyasi ve sivil özgürlükler kadar iktisadi özgürlüklerin de kolayca ihlal edilebilmesi, istismar ve suistimal edilebilmesi anlamına gelir.

Basit bir oyun alanı üzerinden analogi yaparak konuyu açıklayalım. Bir futbol maçında hakem oyuna doğrudan dâhil olmaz, taraf tutmaz, hiçbir takıma ve oyuncuya yardım etmez, iltimas geçmez; oyuncular oyun alanında kurallara bağlı olarak maharetlerini sergilerler ve başarılı olan takım oyunu kazanır. Oyun alanında şeffaflık geçerlidir; seyirciler hakemin en ufak bir taraf tutama eğilimine bile tepki gösterirler. Kural ihlali konusunda bile müsabaka orta hakemini destekleyecek yardımcı hakemler ve gözlemciler bulunur. Bu da yetmez bir de VAR kısaltması ile bilinen *Video Yardımcı Hakem* sistemi devreye girer. Eğer hakem maçın gidişatını etkileyen bariz bir hatayı görmezse ve/veya ihmal ederse kamera görüntülerinden yararlanılarak karar verilir.

Tıpkı bir futbol maçında olduğu gibi devletin görevi oyunun düzen içinde oynanması için önceden belirlenmiş açık ve adil kuralları takip etmekten ibaret olmalıdır. Devletin futbol maçına bir oyuncu olarak girmesi, kendi futbol takımlarını kurarak piyasadaki aktörlerin oyun alanlarına dâhil olması futbol oyununun düzeni tamamen bozar.

Yukarıdaki analogi bizim iyi bir devletin sırrını anlamamız için fevkalade önemlidir. Eğer devlet piyasa ekonomisinde üretilebilecek olan mal ve hizmetleri kendisi üretmeye kalkarsa orada etkinsizlikler ortaya çıkar. Devlet kurumlarında doğrudan “*sahiplik*” (mülkiyet) söz konusu olmadığından orada performans eksiklikleri (düşük kalite, yüksek maliyet, gizli işsizlik, israf ve savurganlıklar, hırsızlık ve yolsuzluk vs.) kaçınılmaz olur. Devletin iktisadi hayatın işleyişine yaptığı her müdahale piyasanın etkin işleyişini bozar. Devletin görevi piyasayı başıboş bırakmak değil, piyasadaki aktörlerin piyasanın etkin işleyişine yönelik eylemlerini (tekelcilik, kartelcilik, fırsatçılık, haksız kazanç, ayıplı mal vs.) takip etmek, bunlara izin vermemek ve kurallara uymayanları cezalandırmaktan ibaret olmalıdır.

İyi bir oyun için devletin iyi kurallar (anayasa ve yasalar) belirlemesi ve doğru bir hakemlik görevi üstlenmesi gerekir. Bunun dışında devletin piyasanın işleyişine

doğrudan müdahaleleri iyiniyetli de olsa beklenmeyen ve öngörülmeven olumsuz sonuçlar (unintended consequences) ortaya çıkarır.

Klasik politik iktisadın bu bakış açısını iktisadi düşünce ya da iktisadi doktrinler arasında en iyi kavrayan iktisat okullarının başında hiç şüphesiz Kamu Tercihi İktisadı (Public Choice Economics) ve Anayasal Politik İktisat (Constitutional Political Economy) gelmektedir.

III. KAMU TERCİHİ İKTİSADI ve ANAYASAL POLİTİK İKTİSAT

“Kamu tercihi sosyal bilimlerde bir mucize ya da yeni bir keşif olarak ortaya çıkmadı. Bu feraset ya da kavrayışın gerisinde insan doğasını anlamak ve siyasal alanda nasıl işlediğini gözlemlemek yatmaktadır. Adam Smith ve diğer klasik politik iktisat düşünürlerinin; James Madison ve diğer kurucu önderlerin bilgeliği geçen iki yüzyılda entelektüel ahmaklık sayesinde unutuldu. Kamu tercihinin katkısı bu bilgeliğin tekrar keşfedilmesinden ve modern politikaya bu ‘politik iktisat’ bakış açısının uyarlanmasıyla başka bir şey değildir.” (2003:17)

James M. Buchanan

Kamu tercihi “devlet başarısızlığı”nı (governmental failure) anlamamızı sağlayan bir iktisat teorisi ve politikasıdır. *Kamu Tercihi* asla devletin varlık gerekçelerini görmezden gelen anarko-kapitalist ve liberteryen bakış açısını savunmaz; tam aksine “*piyasa başarısızlıkları*”na dair oyunun kurallarının devlet tarafından belirlenmesini, fakat devletin doğrudan oyuna müdahale ederek “*devlet başarısızlıkları*” yaratmamasını savunur. “*Kamu Tercihi Devrimi*” ifadesini sadece iktisat bilimi açısından ifade etmek büyük eksiklik ve haksızlık olur; kamu tercihi araştırma programı siyaset biliminin de sil baştan yeniden yazılmasını sağlayan bir büyük entelektüel başarıdır.

Öte yandan *Kamu Tercihi* ve onun yakın komşu disiplini *Mülkiyet Hakları İktisadı* (Economics of Property Rights)⁴ alanında yapılan çalışmalar bizim kolektif mülkiyetin her türünün (kolektif mülkiyet, kooperatif mülkiyet, ortak mülkiyet, devlet mülkiyeti vs.) israf ve savurganlıklara, hırsızlık ve yolsuzluklara açık kapı araladığını görmemizi sağlamıştır.

⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için şu kitabımıza müracaat edilebilir. Bkz. Aktan, 2019.

Kamu Tercihi disiplininin doğan Anayasal İktisat (Constitutional Economics) ise devletin görev ve fonksiyonlarının, güç ve yetkilerinin anayasal kurallar ile sınırlandırılmasını savunur.⁵ Anayasal iktisat felsefesine göre devlet iktisadi alanda sahip olduğu güç ve yetkilerini kötüye kullanarak iktisadi hayatın düzen içinde işlemlerini bozabilir. Örneğin, siyasetçilerin yeniden seçilebilmek gayesiyle kamu harcamalarını sürekli artırmaları, gelir ve gider arasındaki bütçe dengesini ihmal etmeleri, mali disiplinden ve mali sorumluluk ahlakından vazgeçerek bütçe açığını kronik bir sorun haline getirmeleri, vergilemeden harcamaya başvurmaları ve kamu harcamalarını borçlanma ve para basmak suretiyle finanse etmeleri, mali yük ve faydaların nesiller-arası dağılımını göz ardı etmeleri vs. kamu ekonomisini ve kamu maliyesini derin bir krize ve iflasa doğru sürükleyebilir.

IV. ANAYASAL MALİ KURALLAR: MALİ ANAYASA

“Kamusal hizmetler bütçelerin nasıl yapılacağını ve kamu borçlanmasının esaslarını vs. kapsayan ve ‘mali anayasa’ olarak tanımlanan kurallar ve kurumlar seti içerisinde sunulmalıdır.” (1999:299)

James M. Buchanan

Kamu Tercihi ve Anayasal Politik İktisadın kurucusu ve/ya öncüsü olarak kabul ettiğimiz James M. Buchanan mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakından uzaklaşmanın bedelini *“mali nihilizm”* (fiscal nihilism) olarak adlandırmaktadır. Ona göre mali nihilizmden çıkış yolu anayasal mali kurallar (mali anayasa) oluşturmaktır.

Kurala dayalı maliye politikası uygulamalarının yaygınlaşmasında iradi/takdiri maliye politikaları sonucu oluşan kamu açıkları, bunun vergi ve vergi-dışı kaynaklar ile finansmanı ve bu açık finansmanın etki ve sonuçları ana rolü oynamıştır.⁶

Kamuda mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakını tesis etmek, makro ekonomik istikrarı muhafaza etmek, ekonomide güven ortamı ve öngörülebilirlik sağlamak, mali yük ve faydaların nesiller-arası dengeli dağılımını gerçekleştirmek ve uzun dönem açısından kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini gerçekleştirebilmek için

⁵ Kamu tercihi ve anayasal iktisat konularında temel bilgiler için bkz. Aktan, 2024.

⁶ Mali kurallar konusunda bkz. Aktan, 2013; Aktan et.all. 2010; Badinger and Reuter, 2007; Asatryan et. all. 2018; Debrun, et.all.2008.

kurala dayalı maliye politikası (kurumsal maliye politikası) uygulamak fevkalade önemlidir.

Yukarıda sayılan amaçların gerçekleşmesini sağlayabilecek başlıca maliye politikası kuralları ise aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:⁷

Bütçe Sınırlamaları. Bütçenin hacminde veya bileşiminde öngörülen sınırlamaları içerir. Örneğin, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirlerine denk olması zorunlu hale getirilebilir; gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla mali açıklara sınırlama getirilebilir; yapısal bütçe denkliği hedeflenebilir, gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla yapısal bütçe açıklarına kısıtlamalar konabilir ya da cari gelir ve giderlerin denkliği zorunlu tutulabilir, yani yatırım harcamalarının finansmanı dışında borçlanmaya izin verilmeyebilir (altın kural uygulaması).

Anayasal denk bütçe kuralı bir devletin gelirinden fazlasını harcamayacağını öngören bir mali anayasa (fiscal constitution) unsurudur. Anayasal denk bütçe kuralı hükûmetlerin öngörülen gelirleri ve harcamaları arasında bir denklik olmasını öngörür. “Denk bütçe” ile “dengeli bütçe” arasında içerik açısından bir fark söz konusudur. Denk bütçe, kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasında aritmetik bir denklik (=) anlamına gelirken, “dengeli bütçe” katı bir eşitlik yerine kamu maliyesi terazisinin iki kefesinden birisi olan kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha ağır basmaması, bu iki kefe arasında kabul edilebilir ve sürdürülebilir bir dengenin olması anlamına gelir. Dengeli bütçe bu anlamda sürdürülebilir bir bütçe açığı ve bunun borçlanma ile finansmanı konusunda daha esnek bir mali kural anlamına gelir.

Borç Sınırlamaları. Kamu bütçesinde denklik ya da dengesizlik kamu borçlanmasını zorunlu kılar. Mali anayasa uygulamasını savunanlar kamu borçlanması için de Avrupa Birliği’nde olduğu gibi bir kuralın (toplam kamu borçlarının gayrisafi yurtiçi hasılanın %90’ını aşmaması kuralı) olması gerektiği görüşünü benimserler. Kamu borçlanmasına sınır getirilmesi literatürde aynı zamanda “borç freni” (debt brake) olarak da bilinmektedir.

Borç sınırlamaları kamu idari birimlerinin borçlanma kaynaklarına veya miktarına oransal üst sınır getiren uygulamalardır. Bu türden kurallara göre merkezi veya

⁷ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Aktan, 2013 ; Aktan, 2024.

yerel yönetimlerin yurtiçi veya yurt-dışı kaynaklardan aşırı borçlanmaya yönelmeleri engellenebilir; kamu idari birimleri veya kurum-kuruluşlarının belirli piyasalardan veya belirli borçlanma araçları ile borçlanması sınırlamalara tabi tutulabilir; merkezi hükûmetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanması sınırlandırılabilir ya da bu türden borçlanması önceki mali dönemlerdeki kamu gelirleri veya giderlerine bağlı olarak kısıtlanabilir ve nihayet gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla toplam borç stokuna limitler getirilebilir.

Vergi ve Harcama Sınırlamaları. Bir sonraki mali yılda vergi veya harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen anayasal ve/veya yasal düzenlemelerdir. Bazı ülkelerde kamu harcamaları bir yılı aşkın bir süre için nominal sınırlamaya tabi tutulurken diğerlerinde gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla toplam kamu harcamaları sınırlandırılmakta veya kamu harcamalarındaki artışa bütçe üzerindeki etkisinin yansız olması kaydıyla izin verilmektedir. Vergi sınırlamaları ise daha çok eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde uygulama alanı bulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini aşan giderde bulunmasını engellemek amacıyla vergi gelirlerindeki artış yerel yönetim gelirleri, nüfus artış hızı ve enflasyona endekslenerek sınırlandırılmakta veya emlak vergisi gibi bazı vergilerin oranlarına tavan getirilmektedir.

Önemle altını çizerek ifade edelim ki, iktisat biliminde denk bütçe, sürdürülebilir bütçe dengesi ve kamu borçlanması gibi konuları 1960'lı yıllardan itibaren en doğru biçimde ele alan ve işleyen bilim insanı hiç şüphesiz James M. Buchanan olmuştur. Buchanan'ın yaklaşık 70 yıl öncesinde kaleme aldığı *Kamu Borçlarının İlkeleri* (Buchanan,1958) başlığını taşıyan kitabı bu alanda yayınlanan ilk önemli eser olarak kabul edilmektedir. Buchanan bu kitabının dışında bütçe açıklarının ve aşırı kamu borçlanmasının olumsuz etkileri üzerine çok sayıda kitap ve makale kaleme almıştır. Buchanan kamu tercihi disiplininin duayenlerinden birisi olarak kendisini ispat eden öğrencisi Richard E. Wagner ile birlikte demokrasilerde siyasetçilerin oy maksimizasyonu gayesiyle mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakından uzaklaşmalarını eleştiren kitaplar içerisinde daha 1960'lı yıllardan itibaren mali sınırlamalar (fiscal constraints) konusunda inanç ve kararlılığını ortaya koymuştur.⁸

James M. Buchanan pratik ekonomik anayasa reform önerileri sunmaktan mümkün olduğu ölçüde kaçınmıştır. Buchanan'a göre mali anayasanın içeriğinden çok böylesine bir reform önerisine niçin gerek duyulduğunun anlaşılması ve bu konuda

⁸ Bkz. Buchanan and Wagner, 1966,1967, 1977,1978.

bir uzlaşmanın sağlanması önemlidir. Ona göre “niçin” sorusu “nasıl” sorusundan önce gelir ve eğer ne yapmamız gerektiğini anlarsak nasıl yapacağımız konusunda bir yol bulabiliriz. Bununla birlikte Buchanan meslektaşısı Richard E. Wagner ile 1977 yılında ABD için kademeli olarak denk bütçe ilkesinin uygulanmasına dair bir “mali anayasa” önerisinde bulunmuştur:

“1. Başkan her yıl Kongre’ye “harcamaları gelirine denk bir bütçe” sunmalıdır.

2.Kongre, bu bütçeyi görüşürken istediği değişiklikleri yapmakta serbest olmalı, ancak onaylanan bütçe yine denk bütçe niteliğini korumalıdır.

3.Tahminlerin gerçekleşmemesi sonucu; bütçe açığı belli bir seviyenin üzerine çıkarsa, harcamalar otomatik şekilde azaltılarak üç ay içinde denge yeniden sağlanmalıdır. Eğer bütçede fazlalık ortaya çıkarsa, bu fazlalık devlet borçlarının ödenmesinde kullanılmalıdır.

4.Bu hükümler, kabul edildikten sonraki beşinci yılın sonunda yürürlüğe girmeli, ancak bu beş yıl içinde mevcut bütçe açığı % 20 oranında azaltılmalıdır.

5.Bu hükümler Kongre’nin her iki meclisinin de üçte iki çoğunlukla kararlaştıracığı ve Başkan’ın onaylayacağı olağanüstü durumlarda askıya alınabilir. Ancak olağanüstü durum bir yıl sonra kendiliğinden ortadan kalkar.”⁹

Öte yandan Buchanan 1984 yılında yazdığı bir makalesinde anayasal reform konusundaki görüşlerini şu şekilde yinelemektedir (Buchanan, 1984:451):

“Anayasal reform konusundaki önerilerimi şu şekilde sıralamak istiyorum. Bu önerilerimi hem akademik alandaki çalışmalarım içerisinde hem de federal ya da eyalet yasama organları huzurunda bilirkşi sıfatıyla yaptığım konuşmalarda savundum ve federal devletin bütçesini dengelemesi gerektiği görüşünü yineledim. Reel vergi ve harcama oranlarında ani ve beklenmeyen değişikliklerin ortadan kalkması için dört yıllık bir döneme ihtiyaç olduğunu belirttim. Denk bütçe anayasa değişikliği önerisi yanı sıra, parasal büyüme kuralını da destekliyorum. Federal Merkez Bankası’nın (Federal Reserve Board) para tabanını yıllık yüzde 3 ila 5 arasında arttırabileceği ve bu kuralın ihlal edilmesinin ise cezalandırılması gerektiği görüşünü belirttim.

⁹ bkz: Buchanan and Wagner,1977:180. Yukarıdaki çeviri Vural F. Savaş’a aittir. Bkz. Savaş, 1993:82.

Denk bütçe kuralının mevcut olduğu bir ortamda, para otoritesinin belirlenen parasal büyüme hedefini aşmasına yönelik politik baskıların azalacağını da belirtmek isterim. Bu iki öneri, yani mali ve parasal anayasa önerileri birbirlerini tamamlayacak önerilerdir.”

V. MALİ ANAYASA: SEÇİLMİŞ ÖRNEKLER

Bu bölümde Amerika Birleşik Devletleri’nde, Avrupa Birliği’nde ve iki önemli örnek olarak Almanya ve İsviçre’de anayasal mali kural düzenlemeleri özetlenecektir.

1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Mali Anayasa

Amerika Birleşik Devletleri’nde anayasada denk bütçe kuralına dair bir değişiklik yapılması 1970’li yıllardan itibaren tartışılmış ve bu konuda muhtelif anayasa değişiklik önerileri oylanmış olmasına rağmen bu konuda somut bir adım atılamamış ve bir başarı elde edilememiştir. 26 Ocak 1995’te ABD Temsilciler Meclisi denk bütçe konusunda sunulan bir öneriyi¹⁰ onaylamış olmasına rağmen Federal bütçede mali denkliliği öngören anayasa değişikliği 2 Mart 1995’te ABD Senatosu’nda yapılan oylamada başarısız olmuş ve uygulama şansına sahip olamamıştır¹¹ ABD siyasetinde Cumhuriyetçiler denk bütçeye dair anayasal bir kural olması gerektiğini savunma eğilimindeyken Demokratlar bu kurallara karşı çıkmışlardır.

Halen ABD Anayasası’nda denk bütçeye dair bir hüküm bulunmamaktadır.¹² Buna karşın literatürde kısaca “*vergi ve harcama sınırlamaları*” (tax and expenditure

¹⁰ House of Representatives, Balanced Budget Act Of 1995.

<https://www.congress.gov/104/crpt/hrpt350/CRPT-104hrpt350.pdf>

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. U.S. Congress, House Committee on the Judiciary, Balanced Budget Constitutional Amendment, Report to Accompany H.J.Res. 1, 104th Cong., 1st sess., H.Rept. 104-5 (Washington: GPO, 1995). ; U.S. General Accounting Office, Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government, GAO Report AFMD-93-58BR (Washington: March 1993). ; CRS Report 97-379, A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options, by James V. Saturno, March 20, 1997.

¹² Bir ufak not daha düşelim: 1985 yılında Gramm-Rudman-Hollings (GRH) kanunu olarak bilinen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu (The Gramm–Rudman–Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) uygulamaya konulmuş, gelecek beş yıllık dönem için bütçe açıklarının kademeli olarak azaltılması ve 1991 yılında bütçe denkliliğine ulaşılması hedeflenmiş olsa da bu girişim de başarıyla sonuçlanmamıştır.

limits) adı verilen mali kurallar oluşturulması konusunda ABD’nde bazı eyaletler nezdinde adımlar atılmıştır. Vergi ve harcama sınırlamaları ABD’de 1970’li yılların sonlarına doğru uygulanmaya başlamış, 1980’li yıllarda hız kazanmış ve günümüze gelindiğinde ABD’nin birçok eyaletinde anayasal ve yasal düzeyde uygulama alanı bulmuştur. Stagflasyon yılları olarak bilinen 1970’li yıllar, bu tür uygulamaların gündeme gelmesine neden olmuştur. Başlangıç yılı olarak kabul edebileceğimiz 1973 yılında Başkan Ronald Reagan döneminde, ilk olarak California’da uygulamaya konulan vergi ve harcama sınırlamaları, 1978 yılında Arizona, Delaware, Hawaii, Michigan, Tennessee ve Texas eyaletlerinde ve ilerleyen yıllarda diğer eyaletlerde uygulanmaya başlamıştır. (Aktan, Çoban ve Demir, 2010).

2. Avrupa Birliği’nde Mali Kural Uygulaması ve 2024 Revize “Yeni Avrupa Birliği Mali Kuralları”

Mali kuralların önemini anlamak için Avrupa Birliği uygulamasını ve tecrübesini iyi analiz etmek gerekir. Sürecin başlangıcı 1990’ların başlarına değin uzanmaktadır. 9-10 Aralık 1991 tarihinde imzalanmış ve 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Maastricht Anlaşması’nda Ekonomik ve Parasal Birliğin aşamaları, bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde Ekonomik ve Parasal Birliğin son aşamasına geçiş öncesinde, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen bazı makro büyüklükler açısından yaklaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. Maastricht Anlaşması’nda başlangıçta tespit edilmiş kriterler şunlardır: (Aktan, Dileyici ve Özkvrak, 2004).

-Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.

-Üye ülke devlet borçlarının GSYİH’sına oranı yüzde 60’ı geçmemelidir.

-Üye ülke bütçe açığının GSYİH’sına oranı yüzde 3’ü geçmemelidir.

-Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır. Son 2 yıl itibariyle üye ülke parası diğer bir üye ülke

parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır. Üye devletlerin para birimleri diğer Avrupa paraları karşısında yeterince istikrarlı olmalıdır. Üye devletler devalüasyonlar olmaksızın Avrupa Para Sisteminin döviz kurları mekanizmasında öngörülen normal dalgalanma marjlarına uymalıdır.

Birlik bu kriterleri belirlemekle de kalmamış, Maastricht Anlaşması kriterlerine uymayan üye ülkelere yönelik yaptırımları içeren “İstikrar ve Büyüme Paktı”nı (the Stability and Growth Pact) kabul etmiştir. 17 Haziran 1997 tarihinde Amsterdam’da yapılan toplantıda benimsenen Pakt’a göre, üye ülkenin bütçe açığı, GSYİH’sının yüzde 3’ünü geçerse, söz konusu ülkeye birtakım yaptırımların uygulanması söz konusu olmaktadır.

AB mali kuralları AB’ye üye devletlerde mali disiplin ve sorumluluk ahlakının tesis edilmesine yönelik bir çerçeve oluşturmaktadır. Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (the Treaty on the Functioning of the European Union) ve İstikrar ve Büyüme Paktı (the Stability and Growth Pact) içerisinde yer alan mali kurallar içerisinde iki ana kural (genel devlet açığı GSYİH’nin yüzde 3’ünü geçemez kuralı ve genel devlet borcu GSYİH’nin yüzde 60’ını geçemez kuralı) bugün için de geçerliliğini sürdürmektedir.

Avrupa Parlamentosu 23 Nisan 2024 tarihinde Avrupa Birliği ülkelerinin kamu harcamaları ve bütçe açıklarını düşürmeyi hedefleyen yeni mali kurallara onay vermiştir. Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan “*Yeni Avrupa Birliği Mali Kuralları*” başlığını taşıyan kuralların ana amacı ve içeriğini ana hatlarıyla şu şekilde özetleyebiliriz.¹³

-Bir ülkenin bütçe açığı GSYİH’nin %3’ünün üzerindeyse, büyüme dönemlerinde bu açığın %1,5’e indirilmesi ve zor ekonomik koşullar için bir harcama tamponu oluşturulması ilkesi benimsenmiştir.

-Aşırı borcu olan ülkelerin, borçları gayrisafi yurtiçi hasılanın (GSYİH) %90’ının (yüzde 90) üzerindeyse yılda ortalama %1 oranında, eğer bu oran %60 ile %90 arasındaysa yılda ortalama %0,5 oranında azaltmaları gerektiği kararı alınmıştır.

¹³ European Parliament, New EU Fiscal Rules Approved by MEPs https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/4/press_release/20240419IPR20583/20240419IPR20583_en.pdf 2024 Nisan ayında alınan kararlar öncesinde Avrupa Birliği’ndeki mali kuralların genel çerçevesi için bkz. Barnes et.all. 2012.

Avrupa Parlamentosu aldığı bu yeni karar Avrupa Birliği (AB) mali kurallarının her ülkenin durumuna daha iyi uyarlanmış ve daha esnek hale getirilmesi için revize yapma ihtiyacında olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle kuralların güvenilirliğini sağlamaya dönük bütçe açığı ve borç azaltma mekanizmaları konusunda yeni kararlar alınmıştır. Alınan karara göre hükümetlerin bütçelerinin ve mali projeksiyonlarının uygunluğunu incelemekle görevli ulusal bağımsız mali kurumların rolü, Avrupa Parlamentosu üyeleri tarafından önemli ölçüde güçlendirilmiş olup; buradaki amaç planların ulusal düzeyde daha fazla benimsenmesine yardımcı olacağı yönündedir.

“Yeni Avrupa Birliği Mali Kuralları” na göre tüm ülkeler, harcama hedeflerini ve yatırımların ve reformların nasıl gerçekleştirileceğini özetleyen orta vadeli planlar hazırlayacaklardır. Bütçe açıkları veya borç seviyeleri yüksek olan üye devletlere harcama hedefleri konusunda plan öncesi rehberlik verilecektir. Sürdürülebilir harcamaları sağlamak amacıyla, aşırı borcu veya bütçe açığı olan ülkeler için sayısal kıyaslama önlemleri uygulamaya konulmuştur. Son olarak bu sistem, herkese uyan tek bir yaklaşım yerine, her ülkeye özel olarak uyarlanacak ve sosyal kaygıları daha iyi hesaba katacak bir perspektif benimsemiştir. “Yeni Avrupa Birliği Mali Kuralları” özellikle aşırı borçlu ülkelerin baskıları sonucu üye devletleri fazla sıkboğaz etmeyecek bir perspektifin benimsenmesini zorunda kılmıştır.¹⁴

Bugün Avrupa Birliği’nde tüm eksikliklerine rağmen halen mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakını tesis etmeye dönük mali kurallar varlığını sürdürmektedir. Mali kuralların varlığı mali disiplinden uzak ülkeler üzerinde bir baskı oluşturmaları için önemlidir. Ancak belirlenen yüzde 3 (bütçe açığı/GSYİH) ve yüzde 60 (borç/GSYİH) sınırlarının halen birçok ülkede gerçekleştirilememiş olması AB’nde uygulanan mali kurallarının başarısını gölgelemektedir.

Özetle ve sonuç olarak, kontrolsüz harcama yapan, israf ve savurganlıklara açık üye devletlerin tasarrufa yönlendirilmelerinde mali kural uygulamasının fevkalade önem taşıdığıнын altını çizmemizde yarar bulunmaktadır.

¹⁴ European Parliament, New EU Fiscal Rules Approved by MEPs
https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/4/press_release/20240419IPR20583/20240419IPR20583_en.pdf

3. Anayasal Denk Bütçe ve Borç Freni Kuralı: Almanya ve İsviçre Örnekleri

Anayasal denk bütçe ve/veya anayasal borç freni uygulamaları halen Avrupa Birliği'nde; ayrıca AB mali kurallarından bağımsız olarak Almanya ve İsviçre'de uygulanmaktadır. Anayasal düzeyde mali kural oluşturulması yönünde İspanya¹⁵, İtalya¹⁶, Polonya¹⁷ gibi ülkeler de adım atmıştır. Anayasal mali kural oluşturulması bu ülkeler ile de sınırlı değildir.¹⁸

Yıl bazında katı anayasal denk bütçe kuralı bazı ülkelerde daha esnek biçimde uygulanmaktadır. Savaş, ulusal acil durum, ekonomik durgunluk, pandemi gibi olağanüstü zamanlarda yasama organının belirli oranda çoğunluğu sağlandığı takdirde söz konusu anayasal mali kuralların geçici olarak askıya almasına izin verilmektedir.

Kanaatimce dünyada anayasal denk bütçe ve borç freni kuralını en doğru biçimde formüle eden ve uygulayan iki ülke bulunmaktadır: Almanya ve İsviçre. Bu iki ülke örneğini daha ayrıntılı olarak incelemekte yarar görüyoruz.

3.1. Almanya'da Anayasal Denk Bütçe ve Borç Freni Kuralı

AB'nin kurucu üyesi Almanya, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma ve İstikrar ve Büyüme Pakti içerisinde yer alan mali kurallar ile yetinmemiş 1949

¹⁵ "Tüm Kamu İdarelerinin kamu borç hacminin Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya olan oranı Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'da öngörülen referans rakamı aşamaz." İspanya Anayasası, md. 135/3. Bkz. The Spanish Constitution, Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978. Online erişim: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

¹⁶ "Devlet, bütçesinde gelir ve gideri dengeleyerek konjonktürde olumsuz ve olumlu aşamalarını hesaba katar." (md.81.) Maddenin devamında da borçlanmaya başvurulması için her iki meclisin de oy çokluğu kuralı ile onaylamasına dair bir kural yer almıştır. Bkz. İtalyan Anayasası, Constitution Of The Italian Republic. Online erişim: https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_inglese.pdf

¹⁷ "Yıllık gayri safi yurt içi hasılanın beşte üçünü aşan bir ulusal kamu borcu doğuracak kredi, garanti ve mali kefaletle izin verilemez. Yıllık gayri safi yurt içi hasılanın ve ulusal kamu borcunun değerinin hesaplanmasına ilişkin yöntem kanunla belirlenir." Bkz. Polonya Anayasası: Madde 216/5. The Constitution of the Republic of Poland, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

¹⁸ Bilgehan Sezgin'in yüksek lisans tezi olarak hazırladığı ve bu şekliyle kitap olarak yayınlanan çalışmasında da dünya uygulamalarından örnekler sunulmaktadır. Bkz. Sezgin, 2022.

yılında yürürlüğe giren Federal Alman Anayasası'nda mevcut olan anayasal bir üst kuralı tekrar hayata geçirmiştir.¹⁹

Almanya 2009 yılında “*schuldenbremse*” (*borç freni*) adı verilen bir anayasal mali kuralı tekrar yürürlüğe koymuştur. Almanya'da anayasal denk bütçe kuralının yeni olmadığı ve 1949 yılında yürürlüğe giren Federal Alman Anayasası'nın (Temel Kanun) 109 ve 115. maddelerinde yer aldığı altını önemle çizmekte yarar vardır. Bu kural daha sonra 12 Mayıs 1969 tarihinde yürürlüğe konulan mali reform yasası ile değişikliğe uğramış; söz konusu anayasal mali kural yerine “*altın kural*” (hükûmetin sadece cari harcamalar dışında kalan yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya gidebileceğini öngören ilke) adı verilen bir uygulama yürürlüğe konulmuştur. Ancak 1970'li yıllardan sonra dünya ekonomisindeki olumsuz gelişmeler (petrol krizi, ekonomik krizler vs.) dolayısıyla artan kamu harcamalarına paralel şekilde bütçe açığının ve borç yükünün büyümesi Almanya'da tekrar anayasal bütçe kuralına geri dönülmesi ile sonuçlanmıştır. Bu konuda özellikle Maliye Bakanı Wolfgang Schäuble'in kemer sıkma ve tasarruf (austerity) politikalarına olan inancı ve kararlılığı son derece etkili olmuştur.

Söz konusu mali kural kamuoyunda “*kara sıfır*” ya da “*siyah sıfır*” olarak da bilinmektedir. “*Kara Sıfır*” (Schwarze Null) Hristiyan Demokrat Birliği'nin (CDU) bir üyesi ve demokratik Alman parlamentosunun en uzun süre görev yapan Wolfgang Schäuble'in Maliye Bakanı olarak görev yaptığı dönemde (2009-17) bütçe açığını sıfırlama konusundaki ısrar ve kararlılığına vurgu yapmak için türetilmiş bir terimdir. Kara sıfır esasen katı bir “*denk bütçe*” uygulanmasını ve “*sıfır bütçe açığı*” öngörmektedir. Kara sıfır daha geniş anlamda makul ve sürdürülebilir bir bütçe dengesinin sağlanması anlamında da kullanılmaktadır.

Almanya Anayasası'nın (Temel Kanun) 115. maddesinde yer alan mali kural federal düzeyde yapısal bütçe açıklarının sınırlandırılması ve devlet borçlarının sınırlandırılması amacıyla tasarlanmıştır. Almanya'daki plan on bir yıllık bir süreyi kapsayacak şekilde belirlenmiştir. Almanya'da 2016 yılından itibaren hükûmetlerin GSYH'nin %0,35'inden fazla açık vermemesi ve 2020 yılından itibaren de bütçede hiçbir şekilde açık verilmesine izin verilmemesi, yani denk bütçenin uygulanması kararlaştırılmıştır. Almanya'da pandemi döneminde esnek şekilde uygulanan anayasal denk bütçe ve borç freni kuralı halen yürürlükte bulunmaktadır. Belirli

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Heinen, 2010.

kesimler tarafından eleştirilse de Almanya’da yürürlükte bulunan bu mali kural mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakı açısından önemli bir güvencedir.²⁰

Almanya Anayasası’nın (Temel Kanun) 115. maddesinde yer alan ve federal düzeyde yapısal bütçe açıklarını kısıtlamak ve devlet borcunun ihracını sınırlamak için tasarlanmış olan mali kural doğal afet veya ağır ekonomik kriz gibi acil durumlar için istisna yapılmasına izin vermektedir. Söz konusu 115. Madde şu şekildedir:²¹

Federal Almanya Cumhuriyeti, Temel Kanunu, 115. Madde.

(1) Gelecek mali yıllarda harcamalara yol açabilecek borçlanma ve kefalet yükümlülüklerinin, garantilerin veya diğer taahhütlerin üstlenilmesi, söz konusu tutarların hesaplanmasına izin veren veya belirleyen bir federal yasa ile yetkilendirmeyi gerektirir.

(2) Gelir ve giderler prensip olarak borçlanmadan elde edilen gelirler hariç dengelenir. Bu ilke, borçlanma yoluyla elde edilen gelirin nominal gayri safi yurt içi hasılaya göre yüzde 0,35’i aşmaması durumunda karşılanmış kabul edilecektir. Ayrıca ekonomik gelişmelerin normal koşullardan saptığı durumlarda, ekonomik genişleme ve daralma dönemlerinde bütçe üzerindeki etkilerin simetrik olarak dikkate alınması gerekmektedir. (...) Nominal gayri safi yurt içi hasılaya göre yüzde 1,5 eşiğini aşan borçlar, ekonomik konjonktüre uygun olarak azaltılacaktır.

(...) Doğal afetler veya hükûmetin kontrolü dışında kalan ve devletin mali kapasitesine önemli ölçüde zarar veren olağandışı acil durumlarda, borçlanma limitleri Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun alacağı bir kararla aşılabılır. Karar bir amortisman planıyla birleştirilmelidir. (...)

²⁰ Almanya’da yürürlüğe konulan “schuldenbremse” konusunda Almanya Maliye Bakanlığı’nın hazırladığı metinde özet bilgiler yer almaktadır. Bkz. Federal Ministry of Finance, 25 February 2022, Germany’s Federal Debt Rule (Debt Brake) https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Public-Finances/germanys-federal-debt-rule.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0677

alınan kredilerin geri ödemesinin uygun bir süre içerisinde tamamlanması gerekmektedir.²²

Federal Almanya Cumhuriyeti, Temel Kanunu, 113. Maddesinde yeralan hüküm fevkalade önemlidir; zira söz konusu madde kamu harcamalarındaki artışa yönelik genel bir kuralı belirlemiştir:²³

Madde 113 [Kamu Harcamalarının Artışı]

(1) Federal Hükûmet tarafından önerilen bütçe harcamalarını artıran veya yeni harcamalar gerektiren veya getirecek kanunlar Federal Hükûmetin iznini gerektirir. Bu zorunluluk, gelirlerde azalma öngören veya getirecek kanunlar için de geçerlidir. Federal Hükûmet, Federal Meclis'ten bu yöndeki yasa tasarıları üzerindeki oylamanın ertelenmesini talep edebilir.

²² Article 115[Limits of borrowing]

(1) *The borrowing of funds and the assumption of surety obligations, guarantees or other commitments that may lead to expenditures in future fiscal years shall require authorisation by a federal law specifying or permitting computation of the amounts involved.*

(2) *Revenues and expenditures shall in principle be balanced without revenue from credits. This principle shall be satisfied when revenue obtained by the borrowing of funds does not exceed 0.35 per cent in relation to the nominal gross domestic product. In addition, when economic developments deviate from normal conditions, effects on the budget in periods of upswing and downswing must be taken into account symmetrically. Deviations of actual borrowing from the credit limits specified under the first to third sentences are to be recorded on a control account; debits exceeding the threshold of 1.5 per cent in relation to the nominal gross domestic product are to be reduced in accordance with the economic cycle. The regulation of details, especially the adjustment of revenue and expenditures with regard to financial transactions and the procedure for the calculation of the yearly limit on net borrowing, taking into account the economic cycle on the basis of a procedure for adjusting the cycle together with the control and balancing of deviations of actual borrowing from the credit limit, requires a federal law. In cases of natural catastrophes or unusual emergency situations beyond governmental control and substantially harmful to the state's financial capacity, these credit limits may be exceeded on the basis of a decision taken by a majority of the Members of the Bundestag. The decision must be combined with an amortisation plan. Repayment of the credits borrowed under the sixth sentence must be accomplished within an appropriate period of time.*

²³ Article 113 [Increase of expenditures]

(1) *Laws that increase the budget expenditures proposed by the Federal Government or entail or will bring about new expenditures shall require the consent of the Federal Government. This requirement shall also apply to laws that entail or will bring about decreases in revenue. The Federal Government may demand that the Bundestag postpone its vote on bills to this effect. In this event the Federal Government shall submit its comments to the Bundestag within six weeks.*

Bu durumda Federal Hükümet, görüşlerini altı hafta içinde Federal Meclis'e sunar.

Almanya'da uygulanan anayasal denk bütçe ve borç freni kuralının ne ölçüde başarılı olduğu konusu kamu bütçesi ve borçlanma göstergelerine bakılarak anlaşılabilir. Genel olarak söz konusu kuralın Alman ekonomisinde ve kamu maliyesinde güven tesis edecek bir uygulama olduğu, mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakının korunmasının garantisi olduğu söylenebilir.²⁴

Öte yandan devam eden Rusya-Ukrayna Savaşı'nın ve ayrıca Donald Trump'ın İkinci Başkanlığı döneminde Amerika Birleşik Devletleri ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerde yaşanan olumsuz gelişmeler neticesinde Almanya'da söz konusu kuralın daha fazla esnetilmesi ve/veya kaldırılması yönünde görüşler tekrar alevlenmiştir. Ocak 2022'den bu yana Hristiyan Demokrat Birliği'nin genel başkanı olarak görev yapan ve yeni Almanya Şansölyesi koltuğuna oturan Friedrich Merz ve görevden ayrılan Şansölye Olaf Scholz GSYİH'nın %1'inden fazla savunma harcamalarını muaf tutmak ve altyapı için 500 milyar avronun üzerinde ikinci bir özel fon oluşturmak amacıyla Temel Yasa'nın (Alman Anayasası) 109, 115 ve 143h paragraflarını değiştirerek borç frenini yeniden düzenleme konusunda anlaşmaya vardılar. Alman Federal Meclisi Bundestag 18 Mart 2025'te önerilen değişikliği 512-206 oyla kabul ederek yasalaştırmak için üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi gereken Bundesrat'a göndermiş oldu.²⁵

3.2. İsviçre'de Anayasal Denk Bütçe ve Borç Freni Kuralı

Avrupa ülkesi olmasına ve Avrupa'nın tam ortasında yer almasına rağmen İsviçre Avrupa Birliği'ne üye olmayan üç Avrupa ülkesinden birisidir. İsviçre'de anayasacılık felsefesinin kısmen güçlü olduğunu söylemek mümkündür ve bu çerçevede anayasal mali kural oluşturulması yönünde 2001 yılında ciddi adım

²⁴ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Milbradt, 2016. ; Feld and Baskaran, 2010. ; Rietzler and Truger, 2019. ; Priewe, 2022.

²⁵ Almanya'da yasama görevi Bundesrat ve Bundestag arasında paylaştırılmıştır. Bundesrat, eyalet hükümetleri tarafından atanan üyelerden oluşur ve Bundestag, Alman halkı tarafından doğrudan seçilen temsilcilerden oluşur. Bazı yasalar ve tüm anayasa değişiklikleri her iki meclisin de onayını gerektirmektedir. 18 Mart'ta alınan kararla ilgili haber için bkz.

“Bundestag adopts historic fiscal package - including amendment to the German Constitution”, 19 March 2025

<https://www.oppenhoff.eu/en/news/detail/bundestag-adopts-historic-fiscal-package-including-amendment-to-the-german-constitution/>

atılmıştır. 2 Aralık 2001'de yapılan referandumda yüzde 85 “evet” oyu ile kabul edilen anayasal mali kural İsviçre’de “*borç freni*” (debt brake) adıyla bilinmektedir.²⁶ Söz konusu kural Federal Anayasanın 126. maddesinde yer almaktadır; ayrıntılar ise Mali Bütçe Yasasının (Financial Budget Act) 13 ila 18. Maddelerinde düzenlenmiştir. Mali kurala uyum ve denetim görevi ise İsviçre Federal Denetim Ofisi (the Swiss Federal Audit Office) tarafından yerine getirilmektedir.

İsviçre Anayasası'nın 126. maddesinin 1. paragrafı, İsviçre Konfederasyonunda gelir ve giderlerin denk olmasını şart koşmaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için tavan toplam harcamaların Federal Meclis'e (Parlamento) sunulması gerekir. Savaş, ekonomik durgunluk, pandemi gibi olağanüstü durumlarda ya da koşullarda her iki mecliste de salt çoğunlukla onaylanması halinde tavan kamu harcamalarında bir artış söz konusu olabilir. Yıl sonunda gerçekleşen harcamaların sapma göstermesi durumunda gelir ve giderler sonraki yıllarda dengelenir.

Özetle, İsviçre’de yürürlükte olan mali anayasa bütçenin her yıl dengede olmasını ve ekonomik koşullara göre ayarlanması gerektiğini öngörmektedir. Temel olarak anayasal mali kural, her yıl yapısal dengeyi ve konjonktür boyunca mutlak dengeyi öngörmektedir. Eğer hükûmet durgunluk sırasında genişletici maliye politikası uygulamak suretiyle kamu harcamalarını artırmak istiyorsa bunun karşılığında iktisadi koşulların iyileşmeye başladığı konjonktürün refah dönemlerinde tasarruf ederek mali dengeyi tekrar sağlamaları gerekmektedir. İsviçre Anayasası’nın ilgili maddesi şu şekildedir:

*İsviçre Anayasası Madde 126: Bütçe*²⁷

- (1) *Federasyon, uzun vadede gider ve gelirlerini dengede tutar.*
- (2) *Toplam harcamanın tahmini bütçede verilebilecek azami miktarı, ekonomik durum dikkate alınarak tahmini gelirlere bağlıdır.*

²⁶ İsviçre’de uygulanan anayasal denk bütçe kuralı konusunda özet bilgiler Federal Maliye Bakanlığı’nın web sayfasında yer almaktadır. Bkz. Debt Brake, https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html ; <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/82378.pdf>

²⁷ Federal Constitution of 18 April 1999 of the Swiss Confederation <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>

(3) Olağanüstü mali ihtiyaç halinde, yukarıdaki (2) numaralı paragrafta belirtilen azami miktar uygun şekilde artırılabilir. Federal Parlamento böyle bir artışa Madde 159 (3) c'ye göre karar verir.

(4) Devlet bütçesinde (Staatsrechnung) gösterilen harcamanın yukarıdaki (2) ve (3) numaralı fıkralarda belirtilen azami tutarı aşması durumunda, fazla harcamanın izleyen yıllarda telafi edilmesi gerekir.

(5) Ayrıntılar kanunla belirlenir.

İsviçre Anayasası Madde 159: Yeter Sayısı ve Çoğunluk Kuralı²⁸

(1) Daireler, üyelerinin çoğunluğunun hazır bulunması halinde geçerli olarak müzakere yapabilir.

(2) Her iki Mecliste ve Federal Parlamentoda ortak oturumda kararlar oy kullananların çoğunluğuyla alınır.

(3) Ancak aşağıdaki durumlarda her dairenin üyelerinin çoğunluğunun onayı gerekir:

A. Federal Tüzüklerin aciliyet beyanı;

B. 20 milyon İsviçre Frangını aşan yeni harcamalara veya 2 milyon İsviçre Frangını aşan yeni yinelenen harcamalara neden olan sübvansiyonların yanı sıra yükümlülük kredileri ve ödeme çerçeveleri sağlayan hükümler;

C. Madde 126 (3) uyarınca olağanüstü mali ihtiyaç halinde toplam harcamaların arttırılması.

(4) Federal Parlamento, (3)b paragrafına göre tutarları yönetmelikle enflasyona karşı ayarlayabilir.

İsviçre'de borç freni 2003 yılında uygulamaya konduğundan bu yana başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Söz konusu anayasal mali kural İsviçre'nin kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki dengenin korunması ve kamu borçlanmasının makul seviyelerde olmasını sağlamıştır.²⁹

²⁸ Federal Constitution of 18 April 1999 of the Swiss Confederation, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>

1. The Confederation shall maintain its income and expenditure in balance over time. 2. The ceiling for total expenditure that is to be approved in the budget is based on the expected income after taking account of the economic situation. 3. Exceptional financial requirements may justify an appropriate increase in the ceiling in terms of paragraph 2. The Federal Assembly shall decide on any increase in accordance with Article 159 paragraph 3 letter c. 4. If the total expenditure in the federal accounts exceeds the ceiling in terms of paragraphs 2 or 3, compensation for this additional expenditure must be made in subsequent years. 5. The details are regulated by law.

²⁹ Konuyu ele alan ve analiz eden akademik çalışmalar için bkz. Danninger, 2002; Pfeil and Feld, 2016; Feld and Kirchgässner, 2008 ; Bodmer, 2006 ; Salvi et. all. 2020.

VI. SONUÇ

“İyi bir oyun iyi oyuncuların ziyade iyi kurallara dayalı olmalıdır.”
*Good games depend on good rules more than they depend on good players.*³⁰
James M. Buchanan ve Geoffery Brennan

Buchanan ve Brennan’ın bu çok kıymetli sözünü şu şekilde yorumlamak isterim. Savaş, fetih, ganimet ve yağma peşinde koşan oyuncular tarafından kurulan devletler çok uzun süre yaşamış olsalar da “*medeniyet*” olarak adlandırılmadan yıkılır ve yok olurlar. Kuruluş ve yükseliş sahneleri ile nostalji yaşatılmaya çalışılsa ve oyun yeniden sahneye konmak istense de yıkılmış bir devletin küllerinden bir ateş yakılamaz ve tekrar dirilişi kolay olmaz.

Bir de büyük oyuncuların kurulmasına öncülük ve liderlik ettiği, kurallar ve kurumların inşa edildiği ve yerleştiği yerler vardır ki, onlar gerçekten “*medeniyet*” olarak adlandırılmayı hak ederler. Günümüzde de medeni (uygar) olarak adlandırdığımız ülkeler ile vasat olarak adlandırdığımız ülkeler arasındaki temel fark şudur: Kurallar ve kurumların (rules and institutions) mevcudiyeti ve fonksiyonel işlerliğe sahip olması.

Sosyal hayatın ve aynı zamanda siyasi rejim ve iktisadi sistemlerin düzen içerisinde işleyebilmesinin temeli kural ve kurumlardır.

İktisadi hayatın işleyişinde kuralların nedenini (the reason of rules) ve önemini anlamak için Kurumsal İktisat (Institutional Economics)³¹ ve Anayasal Politik İktisat (Constitutional Political Economy) adı verilen araştırma programlarını daha fazla okumamız ve anlamamız gerektiğini düşünüyorum. Mali disiplinden ve mali sorumluluk ahlakından uzaklaşmış ve borç batağına saplanmış ülkelerin çıkış yolunun anayasal mali kurallar olduğuna inanıyorum.

Eğer çıkış yolu gerçekten “*mali kurallar*” ise neden bu kuralları oluşturmuyoruz?

Bu sorunun cevabı oyuncuların aklı, iradesi, dürüstlüğü ve samimiyeti ile alakalıdır.

³⁰ Alıntı şu online kaynaktan yapılmaktadır: Brennan G. & Buchanan, J. M. 1985. The Reason of Rules: Constitutional Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press. Online erişim için bkz. <https://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv10.html>

³¹ Kurumsal iktisat ve kurumsal sosyoloji alanında editörlüğünü yaptığımız şu iki çalışmaya müracaat edilebilir: Aktan, 2020a, 2020b.

Anayasacılık felsefesinin ruhunu anlamayanlar anayasa hukukçusu olabilir mi? Kuralların rasyonelini anlayamayan, kavrayamayan ve daha da kötüsü anlamak istemeyen oyuncularla iyi bir oyun kurgulanabilir mi?

Leviathan'ın sırtında etrafına kılıç sallayan oyun bozanlarla ve siyasi düzenbazlarla anayasacılık felsefesinin özüne ve ruhuna uygun bir sınırlı devlet inşa edilebilir mi? Gerçek bir anayasal devlet (constitutional government) inşa edilebilir mi?

James M. Buchanan'ın yaklaşık 60 ve hatta 70 yıl öncesindeki vizyonunun bugün medeni ülkelerde kısmen başarıya ulaşmasını geç kalmış bir zafer olarak kabul ediyorum. Eğer Buchanan'ın kendi ifadesiyle “*entelektüel ahmaklık*” ve “*anayasal cehalet*” engel olmasaydı en azından akademide anayasal iktisat devrimi çok daha iyi anlaşılabilirdi. Anayasal iktisat felsefesinin devlet anayasalarına dâhil olmasında elde edilen kısmi başarının dışında kalan vasat ülkelerde siyasetçilerin kirli oyun bozanlıkları iyi bir oyunun kurulmasına, yerleştirilmesine ve kurumsallaşmasına izin vermemektedir.

Nobel ekonomi ödülü sahibi James M. Buchanan'ın 1950'li yılların sonları ve özellikle 1960 yıllardan itibaren ısrarlı ve kararlı bir şekilde mali kurallar üzerine çalışmalar yapmasının siyasi sürece yansımaları geç olsa da bugün gelişmiş medeni ülkelerde kısmen uygulama imkânına kavuşmuştur.

James M. Buchanan'ın anayasal maliye perspektifinin geç kalmış zaferi henüz tüm dünyada anlaşılabilmiş değildir. Bu kısmi zaferin tüm dünya ülkelerinin iktisadi ve mali sistemlerinde yer alabilmesi hiç de kolay bir reform değildir. Zira modern seçime dayalı demokrasilerde bile yaşanan demokratik gerileme ve otokrasi (otoriterleşme) eğilimleri maalesef anayasal demokrasinin temel kural ve kurumlarının hayata geçirilmesini engellemektedir.

Kaynakça

Aktan, C.C. 2013. “Kurala Bağlı Maliye Politikası: Kurumsal Maliye Politikası”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 2.

Aktan, C.C. 2019. Mülkiyet Hakları İktisadı, İstanbul: Divan Kitap.

Aktan, C.C. (Ed.) 2020a. Kurumsal İktisat, Kurallar ve Kurumların İktisadi Gelişme Açısından Önemi, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Merkezi Yayınları.

Aktan, C.C. (Ed.) 2020b. Kurumsal Sosyoloji, Kurallar ve Kurumlar Üzerine Sosyoloji Araştırmaları, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Merkezi Yayınları.

Aktan, C.C. 2021. Devlet, Masraf, İsrar, Kontrolsüz Büyüyen ve Dev'e Dönüşen Devletin Maliyetleri, Konya: Litera Türk Yayınları.

Aktan, C.C. 2024. Kamu Tercihi İktisadi ve Anayasal Politik İktisat, Ankara: Seçkin Yayınları.

Aktan, C.C. & D. Dileyici & Ö. Özkıvrak, 2004. Yeni Avrupa ve Türkiye: Yarım Asırlık Bir Yolculuğun Kilometre Taşları Ve Geleceğe Yönelik Beklentiler, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası Sendikal Politikalar Araştırma Merkezi.

Aktan C.C. & H. Çoban ve İ. C. Demir, 2010. "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları", içinde: Aktan, C.C.& A. Kesik & F. Kaya. 2010. Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ankara: Maliye Bakanlığı SGB yayını.

Aktan, C.C. & A. Kesik & F. Kaya. 2010. Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ankara: Maliye Bakanlığı SGB yayını.

Asatryan, Z., C. Castellón and T. Stratmann. 2018. "Balanced Budget Rules and Fiscal Outcomes: Evidence from Historical Constitutions", Journal of Public Economics, 167, 105– 119.

Badinger, H. and W.H. Reuter. 2017. "The Case for Fiscal Rules", Economic Modelling, 60, 334–343.

Bodmer, F., 2006. "The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong", Swiss Journal of Economics and Statistics 142 (3), 307-330.

Barnes, S., D. Davidsson and Ł. Rawdanowicz. 2012. "Europe's New Fiscal Rules", OECD Economics Department Working Papers, No. 972.

Brennan G. and Buchanan, J. M. 1985. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press. Online erişim için bkz.<https://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv10.html>

Buchanan, J.M. 1958. *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.

Buchanan, J.M. 1984. "Constitutional Restrictions on the Power of Government", in: *The Theory of Public Choice II*, (Ed. By J.M. Buchanan and Robert D. Tollison), Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984.

Buchanan, J. M. 1997. "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", *Public Choice*, March, 1997, Vol. 90, No.1.

Buchanan, J.M. 1999. "Fiscal Nihilism and Beyond", in: Buchanan, James M. *The Collected Works of James M. Buchanan volume 4. Public Finance In Democratic Process: Fiscal Institutions And Individual Choice*, Indianapolis: Liberty Fund. s.299.

Buchanan, J.M. 2003. "Public Choice: The Origins and Development of a Research Program", Center for Study of Public Choice at George Mason University.

Buchanan, J.M. and R. Wagner. 1966. *Public Debt in Democratic Society*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Buchanan, J. M. and Wagner R. E. 1967. *Public Debt in a Democratic Society*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C. 20036. Pp.27-41.

Buchanan, J. M., and R. E. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit- The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.

Buchanan, J. M. and R. E. Wagner 1978. "Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences", in: Buchanan, James M. & Richard

E. Wagner & John Burton (Editors), The Consequences of Mr. Keynes, London: The Institute of Economic Affairs.

Danninger, S., 2002, “A New Rule: The Swiss Debt Brake”, International Monetary Fund, Working Paper No. WP/02/18.

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. S. 2008. “Tied To The Mast? National Fiscal Rules in The European Union”. *Economic Policy*, 23(54), 297–362.

Feld, L.P. and G. Kirchgässner, 2008. “On The Effectiveness Of Debt Brakes: The Swiss Experience”, in: Neck, R. and J.-E. Sturm (Eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge und London, 223–255.

Feld, L. P., and Baskaran, T. 2010. “Federalism, Budget Deficits And Public Debt: On The Reform Of Germany’s Fiscal Constitution”. *Review of Law & Economics*, 6(3), 365–393.

Heinen, N. 2010. *Debt Brakes for Euroland: Strengthening the Stability Pact With National Debt Rules*. Frankfurt: Deutsche Bank Research, July 12, 2010.

Milbradt, G. 2016. “History Of The Constitutional Debt Limits In Germany And The New ‘Debt Brake’: Experiences And Critique”. in: *Multi-level Finance and the Euro Crisis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Pfeil, C. F. and Feld, L. P. 2016. “Does the Swiss Debt Brake Induce Sound Federal Finances? A Synthetic Control Analysis”, CESifo Working Paper, No. 6044, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich.

Priewe, J. 2022. *European Fiscal Rules and the German Debt Brake – Reform Options*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19678.pdf>

Rietzler, K. and A. Truger. 2019. “Is the “Debt Brake” Behind Germany’s Successful Fiscal Consolidation?”, *Revue de l’OFCE Supp.* 2 (6), 11–30.

Salvi, M., C.A. Schaltegger and L. Schmid. 2020. “Fiscal Rules Cause Lower Public Debt: Evidence from Switzerland’s Federal Debt Containment Rule”, *Kyklos*, 73, 605–632.

Savaş, V. 1993. *Anayasal İktisat*, İzmir: Takav Matbaacılık, 1993.

Sezgin, B. 2022. *Mali Anayasa (Dünya Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği)*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Smith, A. 2007. *The Theory of Moral Sentiments*, London: Cosimo Inc. Online erişim için bkz. Adam Smith, *Essays On, I. Moral Sentiments*. <https://oll.libertyfund.org/titles/2721>

Mevzuat: Muhtelif İnternet Kaynaklar

EU Stability Treaty. 2012. *Treaty on Stability, Coordination And Governance in the Economic and Monetary Union*. European Council, March 2.

U.S. Congress, House Committee on the Judiciary, *Balanced Budget Constitutional Amendment*, report to accompany H.J.Res. 1, 104th Cong., 1st sess., H.Rept. 104-5 (Washington: GPO, 1995).

U.S. General Accounting Office, *Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government*, GAO Report AFMD-93-58BR (Washington: March 1993).

CRS Report 97-379, *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options*, by James V. Saturno, March 20, 1997.

House of Representatives, *Balanced Budget Act Of 1995*.
<https://www.congress.gov/104/crpt/hrpt350/CRPT-104hrpt350.pdf>

European Parliament, *New EU Fiscal Rules Approved by MEPs*
https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/4/press_release/20240419IPR20583/20240419IPR20583_en.pdf

The Spanish Constitution, Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978. Online erişim:

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

İtalyan Anayasası, Constitution Of The Italian Republic. Online erişim:
https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_inglese.pdf

Polonya Anayasası: Madde 216/5. The Constitution of the Republic of Poland,
<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Federal Ministry of Finance, 25 February 2022, Germany's Federal Debt Rule (Debt Brake)
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Public-Finances/germanys-federal-debt-rule.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Basic Law for the Federal Republic of Germany.
https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0677

Federal Maliye Bakanlığı'nın web sayfasında yer almaktadır. Bkz. Debt Brake,
https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html ; Federal Department of Finance, Debt Brake,
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/82378.pdf>

Federal Constitution of 18 April 1999 of the Swiss Confederation
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>