

-TERCÜME-

KAMU BORÇLANMA TEORİSİNİN METODOLOJİSİ¹

Yazan: James M. Buchanan

1986 Nobel Ekonomi Ödülü Sahibi

Tercüme Eden: Ahmet Özkan²

Kamu borçlanmasına yönelik bir analiz yapılmadan önce, analizin doğru bir şekilde yapılabilmesi için kullanılacak metodolojinin incelenmesi gereklidir. Daha net bir şekilde ifade etmek gerekirse, çözüme ulaşmaya başlamadan önce sorunun ne olduğunu tam olarak anlamalıyız. Ne hakkında konuştuğumuz konusunda net olmalıyız.

İlk olarak, bir sınıflandırma gereklidir. “Kamu borçlanması” çok genel bir terimdir ve ayrıntılı bir analiz yapılabilmesi için kavramın önce sınıflandırılması ve net bir şekilde belirlenmesi gerekir. Bir hükümet, birçok farklı nedenle borç alabilir; bu işlem büyük veya küçük meblağları içerebilir; etkisi reel veya parasal olabilir. Analiz tamamlanmadan önce, tüm olası durumlar kategorize edilmeli ve her bir durum, eğer önemli farklılıklar varsa, ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Aşağıda, ele alınacak özel kamu borçlanması türleri belirtilmiştir. Belirtilmelidir ki, farklı türler birbirini dışlamaz.

1. Ekonomik kaynakların büyük ölçüde tam istihdamda olduğu dönemlerde, hükümete reel kaynaklar üzerinde kontrolünü sağlamak için fon temin etmek amacıyla çıkarılan kamu borçlanması.
2. Tam istihdamdan daha düşük istihdamın olduğu dönemlerde çıkarılan kamu borçlanması.
3. Enflasyon tehdidi altındaki dönemlerde, yalnızca parasal kaynakları etkisizleştirmek amacıyla çıkarılan borçlanması.

¹ Buchanan, J. M. “The Methodology of Debt Theory”, in: The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 2. Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement, Foreword by Geoffrey Brennan (Indianapolis: Liberty Fund, 1999).

² Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, E-mail: ahmet.ozkan24@ogr.deu.edu.tr
ORCID ID: 0000-0001-5343-7917

4. Kamu borçlanması, ekonomik ölçekte ve finansal piyasalarda çok küçük olduğu, bu nedenle borç çıkarmanın faiz oranı, mutlak fiyat seviyesi ve göreceli fiyat yapısı üzerindeki etkilerinin ihmal edilebileceği “marjinal” borçlanmalar.
5. Faiz oranları ve fiyat yapısı üzerinde etkilerinin ihmal edilemeyeceği ve bu nedenle analizde dikkate alınması gereken “süper-marjinal” kamu borçlanması.
6. Savaş dönemlerinde, büyük ölçüde bankacılık sisteminden edinilen kamu borçlanması.
7. Kamu borçlanması, sosyal gelir sağlayacak şekilde uzun vadeli sermaye projelerine yapılan kolektif yatırımlara ayrıldığı durum.
8. Kamu borçlanması, getirileriyle kendi maliyetlerini karşılayan kamu projelerine yatırıldığı durum.
9. Kamu borçlanması, israf amaçlı kullanıldığı durum.

Yukarıdaki liste genişletilebilir, ancak “kamu borçlanması”nın tartışıldığı birçok durumda karşılaşılabilecek zorlukları göstermek için yeterlidir. Bu liste, kapsamlı bir inceleme gerektiren ana özellikleri içermektedir.

Bir borç türünün özelliklerini belirledikten sonra, dikkatlice atılması gereken bir başka adım da metodolojik olarak uygun bir karşılaştırmayla analiz yapmaktır. Bu nokta son derece önemlidir ve yalnızca borç teorisi değil, maliye teorisindeki hataların anlaşılması açısından da kilit bir rol oynamaktadır. Bu genel metodolojik mesele hakkında kısa bir değerlendirme yapmak bu noktada uygun olacaktır.

Analiz büyük ölçüde karşılaştırmalardan oluşmalıdır. Bir değişkenin belirli bir değişiminin etkileri genellikle 'önce ve sonra' veya 'var ve yok' gibi terimlerle tartışılır. Birçok ilişki ve değişken içeren bir sistemde, bir değişkenin değişikliğe uğramasına izin vermek ve bu değişimin etkilerini izlemek, sistemin diğer değişkenlerindeki değişimleri göz ardı edildiğinde oldukça faydalı olabilir. Bu, Marshallcı kısmi denge ekonomisinde normal bir uygulamadır. Örneğin, bir fiyatın değişmesine izin verilirken, ilgili diğer değişkenler 'diğer her şey sabit' veya 'ceteris paribus' varsayımıyla göz ardı edilir. Bu şekilde, değişkenin davranış üzerindeki etkisi izole edilip incelenebilir; örneğin, tek bir fiyat değişiminin tek bir malın talep edilen miktarı üzerindeki etkisi. Bu yöntemi kullanan herkes, birçok ilgili değişkenin, etki eden değişken üzerindeki başlangıç değişimi tarafından değiştirilebileceğini, hatta değiştirilmesi gerektiğini kabul etmelidir. Ancak sistem yeterince büyükse, dengeleyici veya telafi edici değişim o kadar küçük olabilir ki, bu değişiklikler herhangi bir değişken için dikkate alınmayabilir. Bu, kısmi denge analizinin standart biçimidir, ancak buradan elde edilen sonuçların yalnızca kısmi

denge sonuçları olmasını sağlamak adına her zaman dikkatli olunmalıdır. Bu tür bir modelin kullanımından elde edilen sonuçların toplam sistem veya ekonomi üzerine genişletilmesi girişimi başarısızlığa mahkûmdur ve yalnızca yanıltıcı sonuçlar üretir. Çünkü toplam ekonomi için, göz ardı edilebilecek veya ceteris paribus olarak kabul edilebilecek dengeleyici değişiklikler, başlangıçta uygulanan değişim kadar önemlidir. Bu dengeleyici değişiklikler ihmal edilirse, analiz yarım kalmış olur.³

Bütün bunların kamu borçlanması teorisiyle ne ilgisi var? İncelemek istediğimiz değişken borcun kendisinin büyüklüğüdür. Borç teorisi, borçlanmanın veya mevcut borcun büyüklüğünü değiştirmenin etkileri hakkında bazı genel tahminler elde etmemizi sağlamalıdır. Ancak anlamlı bir analiz, yani faydalı tahminler üretecek bir analiz, borcu değiştirirken sistemde başka hiçbir şeyin değişmeyeceği varsayımına dayanarak ilerleyemez. Ekonomik sistemdeki diğer tüm değişkenler, borçlanma konusu incelenirken ceteris paribus olarak değerlendirilemez. Kısmi denge yaklaşımı burada başarısız olur; mali teorisinin tümünde olduğu gibi. Bu, iki nedenle uygulanamaz durumdadır.

Öncelikle, çalışmamız gereken ilişki sistemi küçüktür. Eğer ilişki ve değişken sayısı fazla değilse, ceteris paribus metodolojik aracı analize dâhil edilemez ve muhtemelen daha fazla zarar verir.⁴ Bir bağımlı değişken üzerinde değişiklik dayatılamaz; sistemin diğer yerlerinde dengeleyici değişiklikler yapılmadan bu mümkün değildir ve belki de daha önemlisi, bağımlı ve bağımsız değişkenler keyfi olarak sınıflandırılmaz; bunun yerine, ekonomik ilişkilerin bağımlılık ve bağımsızlıkları doğru bir şekilde göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu modellerin mali teoriye uygulanabilir olmamasının ikinci nedeni, genellikle genel denge veya genel refah sonuçlarına ilgi duymamızdır. Sektörel veya kısmi sonuçlar aramıyoruz; bunun yerine, tüm hükümet birimi veya tüm ekonomi için geçerli sonuçlar arıyoruz.⁵

Mali teori, hükümetin mali hesabının temel iki yönlülüğünü her zaman tanımalıdır. Örneğin, vergi kısmındaki bir değişikliği incelerken, aynı zamanda harcama tarafındaki telafi edici değişiklikleri de incelemek metodolojik olarak uygun

³ Milton Friedman, “The Marshallian Demand Curve,” *Journal of Political Economy*, LVII (Aralık, 1949), ss. 463–95. Friedman, bu makalesinde kısmi denge yaklaşımının bu içsel zorluktan nasıl kaçınabileceğini göstermiştir. Diğer çalışmalarında, özellikle “The ‘Welfare’ Effects of an Income Tax and an Excise Tax,” *Journal of Political Economy*, LX (Şubat, 1952), ss. 25–33, gerekli dengeleyici değişikliklerin ihmal edilmesinin ciddi analitik hatalara yol açtığını göstermiştir.

⁴ Bu ve ilgili noktalar hakkında daha fazla ve genişletilmiş bir tartışma için bkz. “Ceteris Paribus: Some Notes on Methodology,” *Southern Economic Journal* (Ocak, 1958).

⁵ Cf. Gustavo Del Vecchio, *Introduzione alla finanza* (Padua, İtalya, 1954), s. 10.

değildir; bu, para miktarının sabit tutulması koşuluyla geçerlidir. Benzer şekilde, tek bir vergi seviyesindeki değişikliği incelerken, aynı zamanda başka bir vergi, hükümet harcaması veya para arzındaki telafi edici değişiklikleri analiz etmek uygun değildir. İtalyan akademisyenlerin mali teoriye yaptıkları en büyük katkı, bu noktayı sürekli vurgulamalarında yatmaktadır; oysa Anglosakson geleneğinde bu hata ısrarla devam etmiş ve bugün bile şiddetle savunulmaktadır.⁶

Genel mesele şu şekilde yeniden ifade edilebilir: Analiz, yalnızca ilgili ve gerçekleştirilebilir karşılaştırmalar yapıldığında anlamlıdır. Mühendisin, tahterevallideki bir tarafın hareketlerini, diğer tarafın sabit kaldığı varsayımıyla analiz etmeye çalışması anlamsızdır. Çünkü diğer tarafın herhangi bir harekete izin vermesi için kendisinin de hareket etmesi gerekir. Sonuç olarak, iki taraf da bağımlı değişkendir ve sağlıklı bir analizde bağımsız olarak ele alınamazlar.⁷

Şimdi borç teorisine daha spesifik bir şekilde geri dönelim. Metodolojik konunun önemi, pratik örnekler kullanılarak netleştirilebilir. Borçlanma, hükümetin para kaynakları üzerinde kontrol sağlamanın yalnızca bir yöntemidir. Bu kaynaklar, enflasyonu önleyici borçlanma durumu dışında, hükümet tarafından reel kaynakları satın almak amacıyla kullanılır. Bu nedenle, borçlanma, vergilendirmeye alternatif bir yöntemdir. Belirli bir kamu harcaması finanse edilecekse, bu yalnızca üç şekilde gerçekleştirilebilir: vergiler, krediler ve para enflasyonu. Bu nedenle, borç çıkarımının etkilerinin analizi, borç altında neler olacağını, vergi veya enflasyon altında neler olacağıyla karşılaştırmalıdır.

Belki de soruna, tüm mali alternatifler seti açısından bakmak daha iyi olur. Borçlanma; vergilendirme, para enflasyonu veya harcama azaltımı gibi alternatiflerdendir. Borcun etkilerini analiz ederken, her zaman farklılaştırılmış terimlerle analiz yapmalıyız; yani, üç olası telafi edici değişkenden birinin karşıt bir şekilde değiştirilmesine izin vermeliyiz. Bu, borçla ve borç olmadan neler olacağını gerçekten karşılaştırmamızın tek geçerli yoludur. Eğer borçlanılmıyacaksa ya vergiler artırılmalı ya para enflasyonu gerçekleşmeli ya da kamu harcaması finanse

⁶ Bu konularda altı açıkça çizilmiş tartışmalar için bkz. “Capitalization of Excise Taxes: Comment,” *American Economic Review*, XLVI (Aralık, 1956), ss. 974–77 ve J. A. Stockfish'in cevabı (ss. 977–80). Daha genel bir tartışma için bkz. “La metodologia della teoria dell'incidenza,” *Studi economici* (Aralık, 1955).

⁷ Profesör Frisch, Hotelling'in vergi analiziyle ilgili olarak esasen aynı konuyu yakın zamanda dile getirmiştir. Bkz. *Econometrica*, 24 (Temmuz, 1956), s. 311.

edilmemelidir. Borçlanma incelenirken, vergilerin, para arzının ve hükümet harcamalarının ceteris paribus varsayımı altında tutulması tamamen yanlıştır.⁸

Burada tartışılan metodolojik konuyu somut bir örnekle açıklamak faydalı olacaktır. Şu anda geçerli olan teorinin "değiştiricilerinden" biri olan Profesör J. E. Meade'in çalışmalarını örnek verebiliriz.

İki topluluğu *diğer tüm yönleriyle özdeş* olarak ele alalım, ancak birincisinde iç borç bulunmamakta, ikincisinde ise ulusal borcun faizi, ulusal gelirin geri kalan kısmıyla aynı büyüklükte.

Topluluklar

	I	II
Faktör maliyetinde net ulusal gelir	100	100
Ulusal borç faizi	Yok	100
Vergiye tabi gelir	100	200
Vergi oranı	0	%50
Vergi sonrası gelir	100	100

Topluluk I'de bireyler 100 kazanmakta; devletin ödeyeceği bir şey de yok, vergi de yok. Bireyler, *kazandıkları tüm gelirin onlara kalacağı güvencesiyle* vergi dışı 100 birim gelir ile bırakılıyorlar. Topluluk II'de ise bireyler 100 birim kazanmakta; 100 birim de faiz geliri elde etmektedirler. Dolayısıyla, vergiye tabi gelir 200 birimdir ve devlet, bunun 100 birimini, ... borç faizini finanse etmek için vergilendirir. Bireyler (topluluk I'de olduğu gibi) *elde etmekten vazgeçtikleri herhangi bir artışın yalnızca %50'sini kaybedecekleri güvencesiyle* vergi dışı 100 birim gelire bırakılmaktadır. Doğal olarak, ikinci durumda daha az çalışacaklardır ve iş ile tatil arasında, ekonomik durumun gerçeklerini tam olarak yansıtmayan, daha çok tatil eğilimli bir denge kuracaklardır.⁹ (Yalnızca ilk italik yazılar eklenmiştir, diğerleri metnin orijinalindedir.)

⁸ Bu nokta Cesare Brasca tarafından da kabul edilmiştir, "Intorno agli effetti economici del debito pubblico," *Rivista internazionale di scienze sociali*, XXV (1954), s. 423.

⁹ J. E. Meade, "Mr. Lerner on 'The Economics of Control,'" *Economic Journal*, LV (Nisan, 1945), s. 62.

Profesör Meade, uyarıda bulunduğumuz metodolojik hatayı yapmış gibi görünüyor. Toplulukların *diğer tüm yönleriyle özdeş* olduğunu varsayarak, bazı diğer değişkenlerde gerekli telafi edici değişiklikleri gözden kaçırmış. Eğer iç borç alınmamış olsaydı, vergilerin artırılması, kamu harcamasının azaltılması veya para enflasyonuna izin verilmesi gerekirdi. Genel olarak, bu alternatiflerin her birinin çalışma ve yatırım teşvikleri üzerinde bazı etkileri olacaktır. Bu durumda, gelecek dönemlerde reel gelir seviyeleri değişecektir. Belirli bir zaman diliminde, toplam reel gelir, borç alternatifi incelendiğinde mevcut olan gelirden daha az, daha fazla veya mevcut olan gelire eşit olabilir. Bu olasılıklardan hangisinin daha muhtemel olduğunu önceden belirlemenin bir yolu yoktur. Meade'in eşdeğer reel gelir varsayımı, birçok olasılıktan yalnızca bir tanesidir.

Şimdi, Meade argümanına yanıt verirken, kendimizi bir an için ekstrem derecede 'yeni ortodoksi' savunucusu yerine koyalım. Borçlanmaya alternatif olarak, kamu harcamasının azaltılabileceği ve bununla birlikte reel gelir ve istihdam seviyesinin de düşeceği varsayılabilir. Sermaye oluşumuna ayrılan kaynak miktarı azalır ve gelecekteki gelir akışı buna bağlı olarak düşer. İç borçlanma ile birlikte faiz transferleri yapma zorunluluğunun yarattığı çalışma ve yatırım teşvikleri üzerindeki kabul edilen etkiler de reel gelirleri düşürebilir. Ancak, iç borç olmadan reel gelir seviyesinin, borçla olduğundan daha yüksek olacağına dair bir güvence yoktur.

Meade'in argümanına yönelik bir eleştiri oldukça uygun olacaktır, çünkü Meade, analizinde varsayılan telafi edici değişkenin doğasını dikkatlice belirtmemiştir. Eleştirmen, yukarıda belirtilen koşullar altında, kamu borçlanmasının reel bir yükü olmadığını savunabilir. Ancak bu, borçlanma ile harcama arasındaki etkileşimi karıştıran ikinci bir metodolojik hataya yol açar. İyi bir analiz için, bir mali operasyonun her iki tarafının da dikkate alınması gereklidir; ancak birincil değişken (borç) ile telafi edici değişkenin (bu örnekte kamu harcaması) etkileri ayrı tutulmalıdır.

Birleşik mali operasyonun iki tarafı da kavramsal olarak ayrı değerlendirilmelidir. Eğer iki taraf birbiriyle çok yakın bağlantılı bir biçimde düşünülürse, her iki taraf için de mevcut olan ve tercih edilebilecek diğer alternatiflerin varlığı gözden kaçırılabilir. Örneğin, borçla finanse edilen kamu harcamaları yalnızca borçlanmaya atfedilirse, aynı sonuçların vergi gelirleriyle veya para basımıyla da elde edilebileceği olasılığı gözden kaçabilir.

Meade, bu tür bir kafa karışıklığını *diğer tüm yönleriyle özdeşlik* varsayımıyla ortadan kaldırma çabasında oldukça haklıydı. Ancak hatası, varsayımının geçerlilik koşullarını açıkça ifade etmemesinde yatıyordu. Eğer, analize bir koşul olarak, borçlanma yoluyla fon sağlamanın alternatifinin para basımı olduğunu ve bu iki

seçenek arasındaki tercihin yapıldığı dönemin Keynesyen türde işsizlikle karakterize edildiğini varsaymış olsaydı, borçlanmanın *kendisinden kaynaklanan* etkileri dışında başka gelir farklılaştırıcı etkileri olmayacaktı. Bu bağlamda, iki alternatif arasındaki farklı etkiler yalnızca borçlanmaya özgü olan etkilerle sınırlı olacaktı. Ancak bu tür bir modelin uygulanabilirliği oldukça zordur. Zira genellikle, mali operasyonun her iki tarafı da ayrı ayrı analiz edilmesi gereken bağımsız etkilere sahiptir. Eğer kamu harcamalarını finanse etmek için borçlanma kullanılıyorsa, mali analiz, borçlanmanın etkilerini harcamaların etkilerinden ayırmayı hedeflemelidir. Ya da borçlanma, vergilendirmenin yerine bir araç olarak kullanılıyorsa, vergi indiriminin etkileri borçlanma artışının etkilerinden ayrı tutulmalıdır. Sadece belirli bir tür modelde, para enflasyonu vergilendirme niteliği taşımayabilir. Kamu borçlanması, kamu harcamalarını, vergi indirimini veya deflasyonu finanse etmek için bir araçtır. Mali analiz, işlemin ikinci kısmını göz ardı ederse eksik olur; ayrıca, işlemin iki tarafını kavramsal olarak ayrı tutmazsa, analiz yanlış bir vurgu yapmaya yatkın hale gelir.

Daha önce belirtildiği gibi, yeni ortodoksi düşüncedeki birçok hata, bu metodolojik ilkelerin gözden kaçırılmasına dayandırılabilir. Sonuç olarak, geniş ya da genel anlamda doğru olan bazı çıkarımlar, spesifik uygulamalarda yanlış hale gelir. Bu durum, savaş borçları ve depresyon borçları konusundaki daha ayrıntılı tartışmalarda daha belirgin hale gelecektir; ancak bu noktada bir örnek yararlı olacaktır. Bir savaşın yükü, büyük ölçüde savaş dönemi boyunca yaşayan neslin omuzlarında olmalıdır. Bu çıkarım hem bu kitabın argümanlarıyla hem de yeni ortodoksiyle desteklenmektedir. Ancak bu sonuca yalnızca vergilendirme veya enflasyonun var olduğu durumda ulaşılabilir. Bu yükü borçlanmaya atfetmek yerine, borçlanmayı mümkün kılan enflasyonist harcamalara atfetmek daha uygundur; zira böyle yapıldığında, para basımı olan ilgili alternatif göz ardı edilme eğiliminde olur. Borçlanma, fon sağlama aracıdır; harcama aracı değil. Kamu borçlanmasına ilişkin anlamlı ve genel bir teori, bu noktayı mutlaka dikkate almalıdır.