

-TERCÜME-

AÇIK FİNANSMAN ve KAMU BORÇLANMASI KONUSUNDA GELECEK NESİLLERE KARŞI SORUMLULUĞUMUZ¹

Yazan: James M. Buchanan

1986 Nobel Ekonomi Ödülü Sahibi

Tercüme Eden: Asuman BOSTANCI²

Giriş

Sosyal bilimciler, günümüzde sıklıkla başvurulan sürekli bütçe açıklarının finansmanı meselesini, kuşaklar arası etkileşim bağlamında ele almaktan genellikle kaçınmışlardır. Bu durumun başlıca nedenlerinden biri, ekonomistlerin devlet borçlanmasının temel ilkeleri hakkındaki uzun süreli belirsizlikleri olarak gösterilebilir. Ekonomistlerin kamu borçları üzerine teorilerini tutarlı bir şekilde yeniden yapılandırma çabaları tamamlanıncaya kadar, borçlanma eyleminin ahlaki boyutuna dair yapılan incelemelerin eksikliği nedeniyle sosyal bilimcileri eleştirmek zordur. Ekonomistler, analizlerinde milli gelir, gayrisafi yurtiçi hasıla, tüketim, tasarruf, yatırım ve sermaye birikimi gibi makroekonomik değişkenlerin seviyelerine veya değişim oranlarına odaklandıkça, bütçe açıklarının finansmanının doğrudan etkileri göz ardı edilerek, yalnızca dolaylı sonuçları üzerine yoğunlaşmak durumunda kalacaklardır.

Borçlanma mekanizması, ister birey, isterse şirket ya da devlet olsun, borç alanın tüketim eğilimlerini zaman içinde farklılaştırarak güncel harcamaları geleceğe taşıma imkanı sunar. Bu süreçte, borç yükümlülüğü ve faiz maliyeti gibi ek yükler de beraberinde gelir. Bu temel ekonomik prensip, borç kaynaklarının kullanım amacından bağımsız olarak geçerliliğini korur.

Bireysel ve kurumsal borçlanmada, borç yükümlülüğü ile borçlunun eylemleri arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Bu mekanizma, kaynakların kötüye kullanımını engelleme amacı taşımaktadır. Savurganlık eğiliminde olan bireyler veya şirketler, borçlanmanın doğurduğu maliyetlere bizzat katlanmak

¹ Buchanan, J.M. The Deficit and our Obligation to Future Generations Imprimis, January 1987, Volume 16, Issue 1.

² İzmir Demokrasi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, E-mail: asumanbostanci61@gmail.com
ORCID ID: 0009-0004-2218-6771

zorundadırlar. Borç yükümlülüğü, hem borçlu hem de alacaklılar tarafından kabul edilen bir sözleşmesel bir zorunluluktur. Şirketler ise rekabetçi piyasa şartlarında varlıklarını sürdürebilmek için borç kaynaklarını etkin bir şekilde kullanmak zorundadırlar.

Ancak, kamu borçlanmasında bu durum farklılık göstermektedir. Devletler, borç olarak harcama seviyelerini artırabilirler, ancak kamu borçlarının geri ödenmesi sorumluluğu, genellikle karar alıcıların bireysel sorumluluğu olmaktan çıkar. Kamu harcamalarının finansmanı için kullanılan borçlar, karar alıcılar ve seçmenler tarafından kısa vadede tüketim artışı olarak değerlendirilirken, uzun vadeli maliyetler genellikle gelecek nesillere devredilmektedir. Bu durum, kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusunda önemli endişeler yaratmaktadır.

Hükümetin sorumluluk bilinci eksikliğinin altında yatan iki temel neden, bireysel ve kolektif düzeyde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, bireysel yaşamın sınırlılığı ve gelecek nesillere yönelik ilginin, özellikle çocuk sahibi olmayan bireyler için, kendi çıkarlarına göre daha az öncelikli hale gelmesi durumudur. İkincisi ise, bireylerin gelecek nesillere olumsuz etkiler bırakma arzusu ile kamu borçlarının ilişkisidir. Bireyler, kişisel borçlanma yoluyla gelecek nesillere doğrudan bir mali yük yüklemekle sınırlıyken, kamu borçları aracılığıyla bu yükü, belirsiz bir gelecek nesiller grubuna yayma imkanı bulmaktadırlar. Bu durum, bireylerin kamu kaynaklarını kullanırken, gelecek nesillerin mali yükümlülükleri üzerindeki etkilerini yeterince dikkate almadıklarına işaret etmektedir. Özellikle, kamu borçları aracılığıyla elde edilen kaynakların, gelecek nesillere aktarabilecekleri olumlu değerler yaratmak yerine, mevcut neslin tüketim eğilimlerini desteklemesi bu durumu daha da güçlendirmektedir. Bu bağlamda, kamu borçlarının, bireylerin gelecek nesillere karşı sorumluluklarını zayıflatan bir mekanizma olarak işlev gördüğü söylenebilir.

Özetle, kamu borcu kurumu, özel borçlanmada genellikle olmayan benzersiz bir sorun yaratır; bir dönemdeki karar alıcılar, gelecekteki nesiller üzerinde olası mali kayıplar yaratabilir. Bu durum, kurumun borçlanma uygulamalarını kötüye kullanma ve aşırıya kaçma olasılığını artırır. Devlet açık finansmanının, özel borçlanma ile aynı şekilde ortaya çıkmayan ahlaki ve etik sorunları bulunmaktadır.

Klasik İlkeler ve Keynesyen Devrim

Yukarıda özetlenen kamu borcunun basit mantığı, klasik kamu maliyesi teorisinde tam olarak kabul görmüş ve bu mantığın sonuçları, borçlanma için klasik normlara yansıtılmıştır. Bu normlar, hükümet harcamalarının borçlanma yoluyla finanse edilmesini yalnızca iki durumda haklı görmüştür:

(1) Fonların sermaye yatırım projelerine ayrılması ve (2) savaş gibi olağanüstü gelir taleplerinin olması. Bu durumların her ikisinde de kamu borcuna başvurulması, maliyetler ve faydaların zaman içindeki desenlerinin vergi finansmanı ile elde edilenden daha iyi bir şekilde eşleşmesini sağlar. Diğer tüm durumlarda, ister resmi anayasal kısıtlamalar yoluyla, ister mali ihtiyat kurallarına gönüllü bağlılık yoluyla olsun, hükümetlerin gelir ihtiyaçlarını karşılamak için borçlanmasına izin verilmemiştir.

Keynesyen makroekonomik yaklaşımın ortaya çıkışı, klasik ekonomik anlayışın temel varsayımlarını ciddi şekilde sarsmıştır. Bu makale, Keynesyen ekonomik politikaların yarattığı karmaşıklıkları ayrıntılı olarak incelemeyi amaçlamamakla birlikte, bu politikaların siyasi karar alıcılar tarafından yorumlanmasıyla birlikte önemli sonuçlar doğurduğunu belirtmek mümkündür. 1960'lardan itibaren, siyasi otoriteler, klasik ekonomik kısıtlamaların ötesinde, kamu harcamalarını borçlanma yoluyla finanse etme eğilimine girmişlerdir. Bu durum, 1980'lere gelindiğinde kamu harcamalarının önemli bir bölümünün borçlanmaya dayalı hale gelmesine neden olmuştur. Böylece, mevcut nesil, kamu harcamalarının sağladığı faydalardan yararlanırken, mali yükümlülükleri gelecek nesillere devretmiştir. Bu durum, gelecek kuşaklara ek maliyetler yüklemesi bakımından önemli bir dışsalılık oluşturmaktadır.

Vergilemede Fayda İlkesi

Burada, borçlanma meselesinin ahlaki boyutunu eleştirel ve dikkatli bir şekilde ele almak ve özellikle hükümet harcamalarına ilişkin klasik normların ahlaki ve etik temellerini incelemek istiyorum. Kamu borcu neden yalnızca sermaye projelerinin veya olağanüstü gelir ihtiyaçlarının finansmanı ile sınırlandırılmalıdır? Neden biz, 1980'lerin vatandaşları olarak, mevcut faydaları 2000'lerde vergi ödeyecek olanlara vergi yükleyerek finanse etmiyoruz? Hangi haklar teorisi, klasik ilkelerin haklı olduğunu söylememize olanak tanır? Ya da bu makalenin başlığını tekrarlırsak, bu konularda gelecek nesillere karşı sorumluluklarımız nelerdir?

Klasik normlar ile vergilendirmenin fayda ilkesi, bireylerin kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydalar ile bu hizmetlerin maliyetleri arasında adil bir ilişki kurma prensibi üzerinde birleşmektedir. Bu ilke, piyasadaki karşılıklılık ilkesinin kamu sektörüne uyarlanması olarak düşünülebilir ve Wicksell-Lindahl modeliyle en net şekilde ifade edilmektedir.

Piyasa işlemlerindeki gönüllü değişim prensibi, kamu hizmetlerinin finansmanında da geçerli olmak üzere, bireylerin kamu hizmetlerinden yararlandıkları ölçüde vergi yükümlülüğü taşımaları gerektiği düşüncesini ortaya koyar. Bu yaklaşım, devleti, bireylerin ortak çıkarları doğrultusunda iş birliği yaptığı bir araç olarak görür. Bireysel haklar, bu bağlamda, hem devlet öncesi bir gerçeklik olarak kabul edilir hem de devletin sunduğu hizmetlerden bağımsız olarak değerlendirilir.

Eğer devlet, Locke'çu anlayışa uygun olarak bireylerin doğal haklarını koruyan bir sözleşmeyle ortaya çıkmış bir yapı olarak kabul edilirse, vergilendirmede fayda ilkesi kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkar. Bu ilke, kamu hizmetlerinden yararlanan bireylerin, bu hizmetlerin maliyetini karşılamak üzere vergi ödemesi gerektiği prensibine dayanır. Böylece, kamu borçlanmasına ilişkin klasik normlar da bu ilkenin bir uzantısı olarak görülebilir. Zira kamu harcamalarının faydalarından yararlanan bireyler, bu faydaların finansman yükümlülüğünü üstlenmelidir. Bu prensipten ayrılmak, bireylerin özgür iradesine ve toplum sözleşmesinin temel ilkelerine aykırı düşer.

Ya da öyle görünmelidir. Ancak, vergilendirmenin fayda ilkesiyle yapılan benzetme bizi düşündürmelidir. Son yüzyılda normal kamu maliyesinin ana akımında, fayda ilkesinin evrensel olarak uygulanmadığını ve belki de vergi payının tahsisi için alternatifler arasında baskın bir yer tutmadığını kabul etmeliyiz. En yaygın alternatif, "ödeme gücü" ilkesidir. Geriye dönük transferleri finanse etmek için kullanılan ilerici veya orantılı vergi oranları, fayda ilkesinin basit bir uygulamasından türetilemez. Burada bir bedel-karşılık ilişkisi yoktur. Vergiler zenginlerden alınır; transferler yoksullara verilir. Bu tür mali eylemler için etik bir gerekçe, fayda ilkesinden ziyade farklı bir argümana dayanmalıdır.

Mevcut kamu harcamalarının borçla finanse edilmesini, modern yeniden dağıtıcı mali rejimi destekleyen gerekçelere benzer bir zeminde haklı çıkarabilir miyiz? Transferler, modern hükümetlerin bütçelerinde giderek artan bir yer tutmaktadır ve bu tür transferleri finanse etmek için kullanılan vergiler, fayda ilkesinin basit bir

uygulanmasıyla asla haklı çıkarılamaz. Burada belirtilmesi gereken ilk nokta, mevcut dönem tüketiminin borçla finanse edilmesinin, modern refah devletindeki dönem içi vergi-transfer sistemine birçok yönden benzeyen bir zamanlar arası vergi-transfer sistemi olduğudur. Harcama faydalarından şu anda yararlananlar, gelecekteki dönemlerde vergi ödemek zorunda kalacak kişilerin aleyhine fayda sağlamaktadır.

Dönem İçi Yeniden Dağıtım Transferlerinin Gerekçelenirilmesi

Eğer hem normatif hem de metodolojik bireyci bir perspektiften, üyelerinin amaçlarından bağımsız bir amaca sahip organik bir kolektivitinin varlığını kabul etmiyorsak, dönem içi bir vergi-transfer sisteminin herhangi bir gerekçesini, politik topluluğun tüm üyeleri arasında kavramsallaştırılmış bir sözleşme anlaşmasında aramamız gerekir. Çok dönemli bir perspektif benimsenmeli ve birçok dönemde yürürlükte kalan kurallar veya kurumların seçimi ile bu kuralların belirli bir dönemdeki uygulanışı sırasında yapılan seçimler arasında dikkatli bir ayırım yapılmalıdır.

Bu, esasen “anayasal” bir perspektif benimsememiz gerektiği anlamına gelir.

Eğer bunu yaparsak, mali yeniden dağıtım ve dolaylı olarak, bu tür yeniden dağıtım kolaylaştırıcı vergi ve transfer kurumlarını destekleyen etik bir argüman üretmek mümkün hale gelir. Belirli bir süre boyunca varlığını sürdürmesi beklenen temel sosyal kurumlar arasında seçim yapan birey, zorunlu olarak bir belirsizlik perdesinin ardında hareket eder; seçilen kurumun işlevsel olacağı gelecekteki herhangi bir dönemde kendi konumunu tam olarak belirleyemez. Gordon Tullock ile birlikte yazdığım *The Calculus of Consent* (1962) adlı eserde tanıtılan bu bağlamda, birey dönem içi vergi-transfer sistemini içeren bir anayasal düzenlemeyi tercih edebilir. Benzer şekilde, belirsizlik perdesinin daha merkezi bir rol oynadığı anayasal seçim bağlamı, John Rawls tarafından *A Theory of Justice* (1971) adlı eserinde, mali yeniden dağıtım için etik bir argüman üretmek amacıyla kullanılmıştır.

Ekonomi zamanla büyüdüğü için, gelecekteki dönemlerdeki kişiler, şu anda yaşayanlardan daha zengin olacaktır; bu nedenle, şu anki harcamalar için vergi ödemelerinin ertelenmesi, dönem içi modele uygulanan aynı ilkelere göre, zenginden-yoksula bir yeniden dağıtım içerebilir.

Mantık oldukça basit görünüyor. Herhangi bir dönemde yalnızca bir kişinin yaşadığı ve her kişinin yalnızca bir dönem boyunca yaşadığı son derece basitleştirilmiş bir iki dönemli model düşünelim. Varsayalım ki, 1. Dönemdeki gelir 100 birim ve 2. Dönemdeki gelir 200 birimdir. Bu gelir akışları biliniyor, ancak kurumlar arasında seçim yapan kişi, 1. Dönemde mi yoksa 2. Dönemde mi yaşayacağını tamamen bilmez. Bu bağlamda, 1. Dönemdeki harcamaların 100 birimin üzerinde olmasının, 2. Dönemin gelirin karşı borçlanarak finanse edilmesi durumunda, anayasa oluştururken bireyin böyle bir düzenlemeyi yetkilendirmesi mantıklı görünebilir.

Ancak bu argüman ciddiye alınmalı mıdır? Bunu yapmadan önce, ekonomik büyümenin kaynaklarını ve bireyin bu büyümeye yönelik tutumlarını değerlendirmek gerekir. Varsayalım ki, her dönem bir kişi tarafından yaşanan iki dönemli modelde kalıyoruz, ancak ekonomik büyümenin, 1. Dönemde yaşayan bireyin becerikliliği ve davranışlarına bağlı olduğunu varsayıyoruz. Ayrıca, bu bireyin 100 birimlik gelirin yarısını biriktirdiğini, bunu üretken sermayeye yatırdığını ve bu sermayenin %100 oranında getiri sağladığını varsayalım. Bu durumda, 2. Dönemde yaşayan bireyin potansiyel tüketimi, incelenen ilk modelde olduğu gibi 200 birim olacaktır. Ancak, birey, dönemler arası belirsizlik perdesinin ardında, iki dönem arasındaki gelir seviyelerinde bir düzenleme yapılmasını tercih eder mi? Birey, 2. Dönem gelirin karşı borçlanmayı kolaylaştıran bir kurumu, 1. Dönemdeki potansiyel tüketim oranını 100 birimin üzerine çıkarmak amacıyla yetkilendirir mi? Eğer birey, 2. Dönemde yaşayacak olursa, 1. Dönem tüketiminin borçla finanse edilmesinin istenmeyen sonuçlar doğuracağı açıktır.

Ekonomik büyüme, ekonomideki bireylerin davranışlarına bağlı olduğundan, mevcut dönem tüketiminin borçla finanse edilmesini anayasal olarak yetkilendirmeyi haklı çıkaracak herhangi bir sözleşmecî argüman görünmemektedir. Zaman veya nesillerle ayrılmış bireyler, aynı “oyunun” oyuncularını olarak kabul edilemez. Dolayısıyla, eşit fırsat, yeniden dağıtım ve “adalet” lehine diğer tüm argümanlar da büyük ölçüde anlamını yitirmektedir.

Kirlilik ve Mali Çevre

Gelecekteki dönemlerde vergi ödeyecek kişilere net mali yükler getirilmesi için makul bir şekilde desteklenebilir etik bir gerekçe bulunmadığını öne sürdüm. Ancak, gelecek nesillere karşı pozitif yükümlülüklerimizle ilgili daha zorlu soruya doğrudan değinmedim. Günümüzde, kısmen, neslimizin atmosferi o kadar bozup,

bizden sonra gelecek olanlar için yaşamı daha az hoş hale getirmemesi gerektiği hissiyle motive olduğu varsayılan çevre kalitesine yönelik artan bir endişe çağı yaşıyoruz. Bu endişe ifadesinin, vatandaşlar olarak, toplumsal bir yapı üyesi olarak, gelecekteki nesillere karşı bir yükümlülüğümüz olduğunu ima ettiğini ve gerektiği yerlerde, bireysel hareket özgürlüklerimize kısıtlamalar getirilse bile, hükümetimiz aracılığıyla bu yükümlülüğü uygulamak için kolektif olarak harekete geçmemiz gerektiğini vurgulamak önemlidir.

Makalenin başında belirttiğim, ekonomistler arasındaki yaygın kafa karışıklığının yanı sıra, borç finansmanının nesiller arası etkilerinin göz ardı edilmesine neden olan bir durumla karşı karşıyayız. Hem ekonomistlerin kafa karışıklığını hem de halkın, açık rejiminin temsil ettiği nesiller arası eşitlik normlarının ciddi şekilde ihlal edilmesine karşı öfkesini ifade etmedeki başarısızlığını açıklayan üçüncü bir neden var. İnsanların gözlemleyebileceği ve bilim insanlarının ölçebileceği atmosferin fiziksel bozulmasına benzer bir karşılık yoktur. Gelecekteki dönemlerin vergi mükelleflerinin gelirlerine yönelik biriken talepler, mevcut dönemdeki kişilerin bilincine fiziksel olarak girmez; bu talepler herkesin görebileceği şekilde ortada dolaşmaz. Bu fark, mali çevremizdeki kirliliğin çok daha zararlı olduğunu göstermektedir. Hiçbir kişinin çamaşırları kirlenmez, ancak birçok kişi net fayda sağlar.

Borç, Temerrüt ve Gelecek Nesiller

Son bahsedilen neden, mali kirlilik ile atmosferik kirliliği karşılaştırdığımızda durup düşünmemize neden oluyor mu? Tam da gelecekteki vergi mükelleflerinin gelirlerine yönelik talepler yalnızca “talep” olduğu için, borç-açık operasyonunun tamamında herhangi bir gerçek değer yok edilmesi söz konusu mu? Açık rejimi nedeniyle, gelecek nesillerin ulaşabileceği mali seviyeler, dengeli bir bütçe altında ulaşabileceklerinden daha mı düşük olmalı? Bu soruyu gündeme getirmek, olası bir temerrüde dikkat çekmeyi gerektirir. Peki ya gelecekteki vergi mükellefleri, daha doğrusu onların adına hareket eden hükümet, bu talepleri ödemeyi basitçe reddederse ne olur? Örneğin, 2000 yılında hükümet, kendisine karşı tutulan tüm borç taleplerini ve dolaylı olarak bu talepleri karşılamak için gereken vergilere tabi tutulacak kişilere yönelik borçları reddetseydi ne olurdu?

Böyle bir senaryoda, gelecek nesillerdeki kişiler, vergi mükellefleri olarak gerçekten zarardan kurtulmuş olurdu. Ancak insanlar aynı anda birden fazla rol oynarlar ve gelecekteki nesillerin, hükümete karşı tutulan devlet tahvilleri (bonolar,

senetler, tahviller) miras kalan üyeleri, bu varlıkların sermaye değerinin kamulaştırılmasına maruz kalacağını gördü. Bu kişiler, daha kapsayıcı vergi mükellefleri grubundan ziyade, bu süreçte kaybeden taraf olurdu. Hükümetin bu gelecekteki alacaklıları, şu anda harcamaların keyfini çıkararak harcamaların nihai ödeme yükünü taşıyan kişiler olurdu. Etkili bir şekilde, bu gelecekteki alacaklılar – aynı zamanda gelecekteki vergi mükellefleri– bizim mali savurganlığımızın bedelini iki şekilde öderdi. Temerrüt, onların maliyetlerimizi üstlenmekten muaf olmalarını sağlamaz.

İpotekler ve Sermayenin Yok Edilmesi

Bu makalenin başka bir versiyonunda başlıkta “ipoteke” kelimesi yer alıyor. Ancak bu benzetme yanıltıcıdır; çünkü standart sözlük tanımına göre “ipoteke,” borcu güvence altına alan, kullanıcıya değer akışı sağlaması beklenen bir mülkün devri anlamına gelir. Bu ipoteke benzetmesinin devlet borcuna uygulanması, borcun gerçek bir sermaye yatırım projesini finanse etmek için oluşturulması durumunda uygun olurdu. Ancak borçlanılan harcamaların, siyasiler tarafından talepleri karşılanan çeşitli çıkar gruplarına mal ve hizmet sağlamak veya transferler yapmak için kullanılan sıradan devlet giderlerinden başka bir şey olmadığı açıktır. Borç taleplerine karşı koyulabilecek veya dengelenebilecek bir sermaye değeri yoktur. Mali işlemlerden, borç taleplerinin ödenmesini gelecek nesiller için daha kolay veya daha az zahmetli hale getirecek kalıcı bir değere ortaya çıkmaz.

Mevcut borç finansmanı planları sadece sermaye üretmemekle kalmaz; aynı zamanda sermaye yaratma fırsatlarını da yok eder.

Bizim Sorumluluğumuz

Bu makale boyunca, gelecek nesillere karşı sorumluluklarımızla ilgili genel sorular üzerinde zaman zaman bulanıklaşan tartışmalardan kaçınmaya çalıştım. Açıklamalarımı, borçla finanse edilen mevcut kamu tüketim rejimine ve bu tek kurumun daha büyük ve daha kapsayıcı soruya olan etkilerine sınırladım. Böyle bir kurum için çok az veya hiç etik gerekçe bulunmadığını ve kamu borçlanması konusunda klasik ilkelerin, hükümetlerin borçlanma yoluyla gelir elde etmesinin haklı görülebileceği koşulları dikkatle belirttiğini göstermeye çalıştım.

Mali politikanın temel ahlaki boyutu, kamu ve siyasi tartışmaların merkezine yükseltilmelidir. Ancak bu şekilde, sorumlu kolektif davranışın ne olduğunu

belirlemeye başlayabiliriz. Zaman ilerlemektedir ve bizden sonra gelecek olanlara zaten kalıcı büyük bir zarar verdik. Devam eden borç finansmanını hoş görerek bu zararı daha fazla artırmayalım.