

MALİ MUHAFAZAKARLIK (ESKİ ZAMAN MALİ İNANIŞI)¹

Yazan: James M. Buchanan ve Richard E. Wagner

Tercüme Eden: Ahmet Özkan²

Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Öğrencisi

E-mail: ahmet.ozkan24@ogr.deu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0001-5343-7917

Klasik Mali İlkeler

Mali ilke ve mali uygulama tarihi, makul biçimde Keynes öncesi ve Keynes sonrası dönemler olarak ikiye ayrılabilir. Keynesyen dönüm noktası, kısalığıyla meşhur bir siyasi kariyere sahip olan, ders kitabı yazarı Hugh Dalton tarafından kısa ve öz bir biçimde vurgulanmıştır. Dalton, *Principles of Public Finance* adlı eserinin Keynes sonrası baskılarında şöyle demiştir:

Bütçe politikasına yönelik yeni yaklaşım, başarısını herkesten çok Keynes’e borçludur. Dolayısıyla, “Keynesyen devrim”den söz etmek yerindedir. (...) Artık, hangi dönem olursa olsun bütçeyi dengeleme yönündeki eski ve dar anlayıştan kurtulabilir, tüm ekonomiyi dengeleme yönündeki yeni ve daha geniş anlayışa yönelebiliriz.³

Bu bölümde hem mali ilkelerin ifade edilişi hem de mali uygulamaların gerçekleştirilmesi açısından Keynes öncesi dönemin tarihini kısaca inceleyeceğiz. Birinci bölümün başında da belirtildiği üzere, Keynes öncesi ya da “klasik” ilkeler, en iyi şekilde devlet ile aile arasındaki benzetmeyle özetlenebilir. Devletin ihtiyatlı mali davranışı, büyük ölçüde aile ya da bir işletmenin mali davranışıyla aynı şekilde tasavvur edilmekteydi. Savurganlık değil, tutumluluk temel bir erdem olarak kabul

¹ Buchanan, J. M., and Wagner, R. E. “The Old Time Fiscal Religion”, in: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 8, Indianapolis: Liberty Fund, 2000.

² Bu tercümeyi okuyup hata ve eksikliklerimizi ileten sayın Yiğit Yılmaz ve Betül Ertuğrul’a teşekkürlerimi sunuyorum. Çevirinin tüm sorumluluğu şüphesiz bana ait bulunmaktadır.

³ Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 4th ed. (London: Routledge and Kegan Paul, 1954), s. 221.

edilir; bu norm, kamu bütçelerinin en azından dengede, tercihen fazla verecek şekilde olması gerektiği yönündeki yaygın ilkeyle somutlaşırdı. Bütçe açıklarına yalnızca olağan dışı koşullarda müsamaha gösterilirdi. Sürekli ve büyük açıklar ise mali sorumsuzluğun bir göstergesi olarak değerlendirilirdi. Sağlam iş uygulamalarına ilişkin ilkeler, devletin mali işleri için de geçerli sayılırdı. Sermaye harcamaları borçla finanse edildiğinde, borçların itfası için amortisman fonlarının kurulması ve sürdürülmesi gerekirdi. Keynes öncesi dönemdeki mali literatürde bu fonların kullanımı ve işleyişine verilen önem, temel klasik ilkelerin ne kadar güçlü şekilde benimsendiğinin bir kanıtıdır.⁴

Ders kitapları ve bilimsel incelemeler, kamu bütçelerinin dengede tutulması gerektiği ilkesini tartışmasız biçimde yansıttı. 19. yüzyıl sonları ile 20. yüzyıl başlarının önde gelen kamu maliyesi akademisyenlerinden biri olan C. F. Bastable, “Harcama ve Gelir İlişkisi” başlıklı değerlendirmesinde şunları ifade eder:

Normal koşullar altında, mali faaliyetlerin bu iki yönü (harcama ve gelir) arasında bir denge bulunmalıdır. Harcamalar, gelirleri aşmamalıdır, (...) vergi gelirleri, kamu giderlerini karşılamaya yetecek düzeyde tutulmalıdır.⁵

Bastable, bazı hafifletici koşulların olabileceğini kabul ederek bütçe dengesine dair ilkesini şu ifadelerle yumuşatır:

Ancak bu genel ilke bazı değişikliklere açık olmalıdır. Geçici açıklar ve fazlalar kaçınılmazdır. (...) Tek söylenebilecek şey, hesapların iki yönü arasında büyük ölçüde bir dengeye yaklaşılmaması gerektiğidir. Uygulama açısından en güvenli kural, *makul bir bütçe fazlası öngörmeyi* esas alan; böylelikle açık olasılığını en aza indiren bir yaklaşımdır. [İtalikler eklenmiştir.]⁶

Başka bir ifadeyle, klasik ya da Keynes öncesi mali ilkeler, zor dönemler için bir tampon oluşturabilmek amacıyla, normal zamanlarda bütçe fazlası verilmesini destekliyordu. Bu yönde ifadelere Keynes öncesi mali literatürün tamamında rastlanabilir.⁷

⁴ William Breit, “Starving the Leviathan: Balanced Budget Prescriptions before Keynes” (Federal Mali Sorumluluk Konferansında sunulan bildiri, Mart 1976), konferans kitabında yayımlanacaktır.

⁵ C. F. Bastable, *Public Finance*, 3rd ed. (London: Macmillan, 1903), s. 611.

⁶ Aynı eser.

⁷ Jesse Burkhead, “The Balanced Budget,” *Quarterly Journal of Economics*, cilt 68, sayı 2 (Mayıs 1954), ss. 191-216.

Devlet ile bireyler ve işletmeler arasında yapılan bu basit ve esasen sezgisel benzetmenin ötesinde, bu “sağlam maliye” kuralları, dönemin ekonomik politika analizlerinde yalnızca biri açıkça ifade edilen iki farklı analitik ilkeyle desteklenmiştir. Hâkim olan ilke (Adam Smith tarafından açıkça dile getirilmiş ve ekonomik politika teorisine dahil edilmiş olan) devletin borçlanmaya başvurmasının kamusal savurganlığın bir göstergesi olduğuydu; dahası, bu savurganlık türü, gelecekteki vergi mükelleflerine mali yükümlülükler getiren bir tür savurganlıktı. Açık biçimde ifade etmek gerekirse, borçla finansman, bugün yaşayan insanların, gelecekte yaşayan insanların pahasına zenginleşmesini mümkün kılıyordu. Keynesyen devrimle birlikte sarsılan bu borçlanma anlayışı, dengeli bütçe ilkesine bağlılığı daha da pekiştiriyordu. Borçlanma ve borç yüküne dair bu ilkeleri, bu bölümün ilerleyen kısımlarında daha dikkatli bir şekilde ele alacağız.

İkinci bir analitik ilke, Smith’in *Ulusların Zenginliği* (*Wealth of Nations*) eserinden bir yüzyıldan fazla bir süre sonra ortaya çıkmış ve politika normlarına açıkça dahil edilmemiştir. Ancak bu ilkenin zımnen kabul edilmiş olması muhtemeldir. Bu ilke önemlidir çünkü klasik ilkeleri farklı ve esasen siyasal ya da kamu tercihi perspektifinden desteklemektedir. 1896 yılında Knut Wicksell, bireyin kamu harcamalarına dair çeşitli önerileri bilinçli ve rasyonel bir şekilde değerlendirebilmesinin ancak aynı anda vergi faturasıyla yüzleşmesi hâlinde mümkün olabileceğini ifade etmiştir.⁸ Ayrıca, bu tür bir karşılaştırmayı kolaylaştırmak adına, Wicksell herhangi bir harcama programının toplam maliyetinin siyasi toplumun bireylerine dağıtılması gerektiğini ileri sürmüştür. Ona göre, bir demokraside makul ölçüde etkin mali kararlar alabilmek için bu tür kurumsal özellikler gerekliydi. Etkili bir demokratik yönetim, yurttaşları devlet faaliyetlerinin hem maliyetlerini hem de faydalarını dikkate almaya zorlayan ve bunu eşzamanlı olarak yapmalarını sağlayan kurumsal düzenlemeler gerektirir. Wicksellci vurgu, siyasal kararları daha etkin hâle getirmek, maliyetlerin faydalara karşı doğru şekilde tartılmasını sağlamak üzerinedir. Wicksellci analizden, bütçenin formel olarak dengelenmesinden ziyade, mali karar alma sürecinin dengelenmesi yönünde bir norm doğrudan ortaya çıkmaktadır.

⁸ Knut Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena: Gustav Fischer, 1896). “A New Principle of Just Taxation” başlığıyla R. A. Musgrave ve A. T. Peacock (der.), *Classics in the Theory of Public Finance* içinde yayımlanmıştır (London: Macmillan, 1958), ss. 72-118.

Keynes Öncesi Dönemde Mali Uygulama

Keynes öncesi mali uygulama, klasik mali sorumluluk anlayışından açıkça etkilenmiştir; bu durum, kayıtlar incelendiğinde net şekilde görülmektedir.⁹ Bu mali tarih, yıllık muhasebe bazında katı biçimde dengelenmiş bir bütçenin tarihi değildir. Gelirlerde, giderlerde ve buna bağlı olarak oluşan bütçe fazlası ya da açıklarında yıldan yıla önemli dalgalanmalar olmuştur. Ancak yine de net bir örüntü göze çarpar: Açıklar esasen savaş dönemlerinde ortaya çıkmış, barış zamanlarında ise bütçeler genellikle fazla vermiştir. Bu fazlalar da savaş durumlarında oluşan borçların geri ödenmesinde kullanılmıştır.¹⁰

1789 yılında Amerikan Cumhuriyeti'nin kuruluşunu izleyen yıllar oldukça çalkantılı geçmiştir. Kuzeybatı'da Kızılderililerle savaş vardı; Viski Ayaklanması patlak vermişti; İngiltere ile ilişkiler bozulmuştu ve savaşa dair korkular güçlüydü. Bu dönemde federal hükümet bütçeleri genel olarak açık vermekteydi ve 1795 yılına gelindiğinde brüt milli borç 83,8 milyon dolardı. Ancak 1811 yılına gelindiğinde bu toplam neredeyse yarı yarıya azalarak 45,2 milyon dolara düşmüştü. 1795-1811 döneminin on altı yılı içinde on dört yıl bütçe fazlası, yalnızca iki yıl bütçe açığı görülmüştür. Üstelik bu bütçe fazlaları görece büyüktü; toplam harcaması yaklaşık 8 milyon dolar olan federal bütçelerde yıllık ortalama fazla 2,5 milyon dolar civarındaydı.

1812 Savaşı, 1815 yılına kadar sürecektir yeni bir bütçe açığı silsilesini başlatmıştır. Bu dört yıllık dönemde biriken bütçe açığı 65 milyon doları biraz aşmış ve bu miktar, aynı dönem boyunca yapılan toplam kamu harcamalarının yarısından fazlasına denk gelmiştir. Ancak bir kez daha, 1815 sonunda 127 milyon dolara ulaşan brüt milli borç, sonraki yirmi yıl boyunca istikrarlı biçimde azaltılmıştır. 1816'dan 1836'ya kadar olan yirmi bir yıl içinde on sekiz yıl bütçe fazlası verilmiş ve brüt borç 1836 yılı sonunda 337.000 dolara kadar gerilemiştir.

John W. Kearny, 1887 yılında 1789-1835 dönemine ilişkin mali tarih üzerine yazarken, kamu borcunun tasfiyesinin o dönemde önemli bir siyasi mesele olduğunu vurgulamaktadır. Bu borç tasfiye politikasının temel aracı, 1795 tarihli ve 1802'de değiştirilen Amortisman Fonu Yasası (*Sinking-Fund Act*) idi. Bu yasalara

⁹ Yıllık sayısal ayrıntılar için bkz. *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1976), "Statistical Appendix".

¹⁰ ABD bütçe tarihi üzerine genel bir değerlendirme için bkz. Lewis H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy, 1789-1958* (Washington: Brookings Institution, 1959).

göre, önemli miktarda gelir kamu borcunun geri ödenmesi amacıyla ayrılmış ve bu fonlara tahsis edilmiştir. Kearny'nin 1795 yasasına ilişkin değerlendirmesi, dönemde hâkim olan açık finansmanı ve kamu borcuna ilişkin yaklaşımı şu ifadelerle açıkça yansıtmaktadır:

3 Mart 1795 tarihli yasa, ülkenin mali tarihinde önemli bir olaydır. Bu yasa, kamu kredi sistemimizde eksik kalan unsurların tamamlanması anlamına gelmiş; bu sistemde açıkça tanınan ve ona dahil edilen üç temel ilkeyi tesis etmiştir. Bu ilkelerin düzenli olarak uygulanması, borcun *kademeli biçimde birikmesini engelleyebilecek* tek yoldur: Birincisi, kamu borcunun faizinin ödenmesi ve anaparanın belirli bir süre içinde geri ödenmesi için özel gelir kaynakları tahsis etmiştir; ikincisi, bu gelirlerin sadece borç için kullanılmasını kesin şekilde emretmiştir; üçüncüsü ise, söz konusu gelirlerin bu amaçla toplanmaya ve tahsis edilmeye devam edeceğine dair hükümetin itibarını resmen taahhüt altına almıştır. [İtalikler eklenmiştir.]¹¹

1837 Paniği'ni takip eden depresyon, Martin Van Buren yönetimi boyunca sürmüş, William Henry Harrison ve John Tyler döneminin yarısına kadar devam etmiş ve ancak 1843 yılında sona ermiştir. Bu depresyonun 19. yüzyılın en ağır ekonomik daralması olduğu açıkça görülmektedir ve “ülke tarihindeki en uzun süreli ekonomik daralmalardan biri; yalnızca 1929-33 çöküşüyle kıyaslanabilecek nitelikte” şeklinde tanımlanmıştır.¹² Bu yedi yıllık ekonomik bunalım döneminde altı yıl bütçe açığı verilmiş ve 1843 yılı sonuna gelindiğinde milli borç 32,7 milyon dolara fırlamıştır.

Ancak yeniden istikrar sağlandığında, olağan mali örüntüye geri dönmüştür. Üst üste üç yıl bütçe fazlası verilmiş ve bu sayede milli borç 1846 yılı sonunda 15,6 milyon dolara düşürülmüştür. Meksika-Amerika Savaşı'nın patlak vermesiyle 1847-1849 yıllarında yeniden açıklar oluşmuş ve brüt borç 1849 sonu itibarıyla 63,5 milyon dolara çıkmıştır. Ardından sekiz yıl süren bütçe fazlaları gelmiş, bunu iki yıllık açık izlemiş ve sonrasında İç Savaş başlamıştır. 1865 yılı sonunda Amerika

¹¹ John W. Kearny, *Sketch of American Finances, 1789-1835* (1887; yeniden basım, New York: Greenwood Press, 1968), ss. 43-44.

¹² Lance E. Davis, Jonathan R. T. Hughes ve Duncan M. McDougall, *American Economic History*, gözden geçirilmiş baskı (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1965), s. 420; ayrıca bkz. Reginald C. McGrane, *The Panic of 1837* (New York: Russell and Russell, 1965).

Birleşik Devletleri hükümetinin brüt kamu borcu dramatik biçimde artarak 2,7 milyar dolara ulaşmıştır.

Ancak çatışmalar sona erdiğinde, art arda yirmi sekiz yıl boyunca bütçe fazlası verildi. 1893 yılı sonuna gelindiğinde brüt kamu borcu üçte iki oranında azaltılarak 961 milyon dolara düşürülmüştü. Bu dönemdeki borç azaltma oranı oldukça yüksekti; kamu harcamalarının yaklaşık dörtte biri borç itfasına ayrılmıştı. 1894 ve 1895 yıllarında bütçede yeniden açıklar görülmüş, on yılın sonlarına doğru ise İspanya-Amerika Savaşı dört yıl daha bütçe açığına neden olmuştur. 1899 yılı sonunda brüt milli borç 1,4 milyar dolara ulaşmıştır.

I. Dünya Savaşı öncesindeki yıllar bütçe fazlaları ve açıklarının karışımı niteliğindeydi; ancak borçları azaltmaya yönelik hafif bir fazla eğilimi vardı ve bu sayede borç 1916 yılı sonunda 1,2 milyar dolara düşürülmüştü. I. Dünya Savaşı, üç yıllık bütçe açığı getirmiş ve 1918 yılı sonunda milli borç 25,5 milyar dolara ulaşmıştır. Ardından on bir yıl boyunca art arda bütçe fazlası verilmiş ve bu fazlalar, milli borcu 1930 yılında 16,2 milyar dolara düşürmüştür. Büyük Buhran ve II. Dünya Savaşı ise arka arkaya on altı yıl süren bütçe açığına yol açmış, 1946 yılında brüt milli borç 169,4 milyar dolara fırlamıştır.

1946 yılına kadar mali uygulama tarihimiz büyük ölçüde tutarlıydı; bütçe fazlaları normal durum, bütçe açıkları ise esas olarak savaş ve ciddi ekonomik buhran dönemlerinde ortaya çıkan istisnai hâllerdi. Bu mali uygulama tarihi, borç finansmanına dair bir teoriyle örtüşmekteydi. Bu teoriye göre, borçlanmaya başvurmak mevcut yükleri azaltma karşılığında gelecekte daha ağır yükler üstlenme taahhüdü anlamına gelmekteydi. Yalnızca savaş veya büyük bir ekonomik kriz gibi olağan dışı olaylar borçlanmayı meşrulaştırabilirdi.

1946 yılına kadar mali uygulama tarihimiz değişmemiş olsa da mali teori 1930'lu yıllarda değişmeye başlamıştı. Bu değişimin unsurlarından biri, uzun süredir itibarsızlaştırılmış olan bir kamu borcu yükü teorisinin yeniden yükselişe geçmesiydi. Bir sonraki bölümde daha ayrıntılı biçimde açıklayacağımız klasik kamu borcu teorisi, borçlanmanın, devletin mevcut maliyetinin bir kısmını gelecek dönemdeki vergi mükelleflerinin omuzlarına yükleme aracı olduğunu ileri sürer. Önceki bazı yazarlar tarafından çeşitli şekillerde önerilmiş olan rekabetçi kamu borcu teorisi ise Keynesyen iktisatçılar tarafından yeniden benimsenmiş ve öyle hızlı bir biçimde ana akım haline gelmiştir ki, artık “Keynesyen” kamu borcu teorisi olarak adlandırılması yerindedir. Bu teori, borçla finansmanın gelecekteki vergi

mükelleflerine herhangi bir yük getirdiğini açıkça reddeder. Aksine, kamu harcamalarının yapıldığı dönemde yaşayan yurttaşların, bu hizmetlerin ister vergilerle ister borçla finanse edilmesi durumunda olsun, maliyetlerini her durumda üstleneceğini ileri sürer. Kamu borcuna dair bu fikir değişimi, bütçe açıklarının kabullenilmesinde de hayati bir rol oynamıştır. Artık açık finansmanına temelde ahlaki bir gerekçeyle karşı çıkmak için bir neden kalmamıştır. Ancak bu Keynesyen borç yükü teorisi, bir sonraki bölümün konusudur; burada şu anki görevimiz, Smithçi ya da klasik teoriyi kısaca incelemektir.

Dengeli Bütçeler, Borç Yükleri ve Mali Sorumluluk

Keynes öncesi borç teorisi, vergi finansmanı ile borç finansmanı arasında Keynesyenler tarafından göz ardı edilen temel bir fark olduğunu ileri sürer. Keynes öncesi yaklaşıma göre, vergi finansmanı ile borç finansmanı arasında yapılan tercih, kamu harcamalarının ödenme zamanına ilişkin bir tercihtir. Vergi finansmanı, ödeme yükünü, kamu harcaması kararı verildiği dönemdeki siyasi toplum üyelerinin omuzlarına doğrudan yerleştirir. Borç finansmanı ise ödemeyi, borç faiz ve anapara geri ödemelerinin vadesine kadar erteler. Borçla finansman, mali kararların verildiği anda yaşayan kişilere ödemeyi, daha sonraki dönemlerde yaşayan kişilere kaydırma olanağı sunar. Bu kişiler aynı kuşaktan da olabilir, özellikle borcun itfa süresi kısaysa.

Daha önceki çalışmalarımızda, klasik kamu borcu teorisini ve bu teorinin sözde Keynesyen ikamesine kıyasla analitik bir savunusunu sunmuştuk.¹³ Burada o çalışmalardaki ayrıntıları tekrar etmeyeceğiz. Ancak, klasik teorinin temel hatlarıyla bir özet analizinin yapılması faydalı olacaktır. Zira bu teorinin hem kamuoyu hem de siyasetçiler tarafından geniş çapta kabul görmesi, kişisel mali yönetim ve kamu maliyesi arasındaki benzetmeyi pekiştiren önemli bir unsur olmuştur.

Peki, bir hükümet borçlandığında ne olur? Bu soruya yanıt verebilmek için öncelikle mevcut olduğu varsayılan mali çerçeveyi ve izlenebilecek alternatif yolları belirlememiz gerekir. Borçlanmanın amacı, büyük olasılıkla, kamu harcamalarını finanse etmektir. Bu nedenle, kamu kaynaklarının harcanması

¹³ James M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1958);

ayrıca bkz. James M. Buchanan ve Richard E. Wagner, *Public Debt in a Democratic Society* (Washington: American Enterprise Institute, 1967).

yönünde geçici bir karar alındığını varsaymak yerinde olur. Bu karar alındıktan sonra mesele, farklı finansman yöntemleri arasındaki bir tercihe dönüşür. Sadece üç seçenek vardır: (1) vergilendirme, (2) kamu borçlanması ya da borçlanma, (3) para arzı. Bu noktada para arzını dışarıda bırakacağız; çünkü Keynesyen eleştiri, klasik kamu borçlanması teorisine yönelmiştir, geleneksel para arzının etkilerine dair teorilere değil. Kamu borcu teorisi, sabit kamu harcaması varsayımı altında, vergilendirme ile kamu borçlanmasının etkileri arasındaki bir karşılaştırmaya indirgenir. Sorunun özü şudur: Bir hükümet borçlandığında, aynı harcamayı vergiyle finanse ettiğinde gerçekleşmeyen ne olur?

Borçlanma durumunda, hükümetin sattığı tahvilleri satın alanlar tarafından, siyasi süreçten bağımsız özel tercihler çerçevesinde, reel kaynaklar üzerindeki kontrol yani satın alma gücü gönüllü olarak devlete devredilir. Bu, basit bir alışveriş işlemidir. Bu tahvilleri satın alanlar, hükümet harcamalarının vaat ettiği faydaları satın almamakta ya da bunlar için ödeme yapmamaktadır. Onlar yalnızca, hükümetin ileriki dönemlerde kendilerine faiz ödemesi ve belirli bir program çerçevesinde anaparayı geri ödemesi yükümlülüğünü satın almaktadır. (Bu son derece basit nokta -klasik kamu borcu teorisinin özüdür- büyük entelektüel kafa karışıklıklarının kaynağıdır.) Bu tahvil alıcıları, hükümetin bütçede belirlediği kaynaklara erişebilmesi için mevcut kaynaklar üzerindeki kontrolünden vazgeçen; özel yatırım ya da tüketim olanaklarından feragat eden topluluktaki tek kesimdir.

Ancak bu satın alma gücünden feragat, tahviller karşılığında gönüllü bir alışverişle yapılıyorsa, o zaman bütçe harcamalarının vaat ettiği faydaları gerçekte kim “satın almakta” ve dolayısıyla kim “ödemektedir”? Bu faydaların nihai “alıcısı”, ister borç ister vergi yoluyla finanse edilsin, siyasi topluluğun tüm üyeleridir -en azından bu üyeler, geçerli siyasi karar alma süreçleriyle temsil edilmektedir. Bu faydaları “satın alma” kararı, mevcut siyasi kurallar ve kurumlar aracılığıyla alınmaktadır. Peki bu faydaların bedelini kim ödemektedir? Kamu tarafından sunulan hizmetlerin sunduğu özel faydalarla karşılaştırılabilecek özel maliyetleri kim üstlenmektedir? Vergilendirme yoluyla finansmanda, bu maliyetler mevcut vergi ya da maliyet paylaşımı kurallarına göre doğrudan yurttaşlara yüklenir. Kamu borçlanmasında ise bu maliyetler, harcamaların yapıldığı bütçe dönemi içinde değil, faiz ve anapara ödemelerinin vadesi geldiği sonraki dönemlere *ertelenir*. Bu temel önerme, kamu borçlanmasına tam olarak özel borçlanmada olduğu gibi uygulanır; kişisel mali yönetim ve kamu maliyesi arasındaki klasik benzetme koşulsuz biçimde geçerliliğini korur.

Aslında ister özel borçlanma ister kamu borçlanmasında olsun, borçlanmanın tüm amacı, harcamaların karşılanmasına yönelik maliyet yükümlülüğünü erteleyerek harcamaların genişletilmesini sağlamaktır. Borç kurumunun temelinde, harcama ile ödeme arasındaki zaman sıralamasını değiştirme amacı vardır. Bu nedenle hem özel borçlanma hem de kamu borçlanması açısından, mevcut finansmana karşı genel geçer bir normatif yasak söz konusu değildir, özellikle sermaye harcamaları açısından. Klasik kamu borcu teorisinde, devlet borçlanmasını her koşulda ve her zaman kınamamıza olanak tanıyan hiçbir şey yoktur.

Aile ya da işletme için olduğu gibi devlet için de finansal sorumluluk ve ihtiyatlı mali davranışa dair normlar mevcuttur. Borçlanmaya başvurulması, harcama ihtiyaçlarının zaman içinde “yoğunlaştığı” olağan dışı koşullarla sınırlı olmalıdır. Bu olağan dışı koşullar, doğal afetler gibi acil durumlar olabileceği gibi, bir sermaye yatırım programının büyük ölçekli ihtiyaçları da olabilir. Her iki durumda da borçlanma bir amortisman programı ile desteklenmelidir. Sermaye arzına yönelik yatırımlar sebebiyle borçlanma yapıldığında, amortisman süreci, sermaye varlıklarının faydalı ya da üretken ömrüyle örtüşecek şekilde planlanmalıdır. Bu mali sorumluluk ilkesinden hareketle, örneğin bir hükümet, bir yol ya da otoyol ağı inşa etmek için kamu borcu üstlenebilir; yeter ki bu borçlar, söz konusu altyapının siyasi topluluğun yurttaşlarına fayda sağlayacağı yıllar boyunca itfa edilecek şekilde planlanmış olsun. Bu tür değerlendirmeler, hükümet hesaplarında cari bütçe ile sermaye bütçesinin ayrılmasının kaynağını oluşturur; çünkü farklı türden harcamalar için finansman ilkeleri de farklılık gösterebilir. Bu normlar, yalnızca harcamadan sonraki dönemlerde fayda sağlanacak olması hâlinde, bu harcamanın maliyetinin ertelenmesinin meşru olabileceği anlayışını içerir. Ancak bu klasik olarak bilindik argümanda, maliyetlerin bir şekilde ortadan kalkacağını, çünkü faydaların daha sonraki dönemlerde birikeceğini öne süren hiçbir şey yoktur; bu, daha aşırı Keynesçi argümanların bazılarının ortaya koyduğu saçma bir çarpıtmadır.

Kamu ya da özel fark etmeksizin, sorumlu borçlanmaya dair klasik kurallar yeterince açıktır; ancak kamu maliyesi ile kişisel mali yönetim arasındaki benzetme, sorumsuz ya da ihtiyatsız mali davranışların etkileri analiz edildiğinde zayıflayabilir. Sorumsuz borçlanmanın yaratabileceği tehlikeler, hükümetler için özel aile ya da şirketlerden daha büyük görünmektedir. Bu nedenle, kamu borçlanmasına özel borçlanmaya göre daha sıkı sınırlamalar getirilmesi gerekebilir. Fark, borç finansmanı durumunda doğan yükümlülüğün tanımlanması ve belirlenmesinde yatar. Eğer bir birey borçlanırsa, kişisel bir yükümlülük altına girer.

Alacaklı, borçlanma kararını veren kişinin varlıkları üzerinde hak sahibidir ve borçlu bu yükümlülüğü kolayca başkalarına devredemez. Yükümlülükleri üstlenmeye istekli olan kişi sayısı azdır. Borçlu ölürse, alacaklının onun mirası üzerinde hak iddiası vardır.

Bunu, mevcut harcamaları finanse etmek üzere hükümet birimleri borçlanan bir siyasi topluluğun vatandaşı olan bireyin durumu ile karşılaştıralım. Borçlanma kararı alındığında, spesifik bir vatandaş kamu borcunun temsil ettiği mali yükümlülüğün belirli ve kesin bir payıyla doğrudan yükümlü tutulmaz. Elbette, bu yükümlülüğün topluluğun tamamı için geçerli olduğunu hissedebilir; ancak özel mülkiyetindeki varlıkları üzerinde tanımlanabilir bir alacak hakkı oluşmaz. Yükümlülükler, toplumun belirli bireylerine değil; genel olarak siyasi topluluğa aittir. Eğer bir kişi, vergi payı yapısındaki bir değişiklik, topluluktan göç ederek ya da yalnızca ülke nüfusunun artması sayesinde bu yükümlülükteki “adil” payından kaçınmayı başarabiliyorsa, kamu borcunu özel borç gibi algılamayacaktır.

Bu özel ve kamu borcu türlerinde yükümlülüğün tanımı ve belirlenişindeki fark nedeniyle, kişilerin kamu borçlanmasında, özel borçta olduğundan daha az ihtiyatlı davranacağı öngörülebilir. Yani, hükümet karar alıcıları üzerinde sorumsuz borçlanmayı sınırlandırmaya yönelik baskılar, özel borçlanmadaki bireysel davranışsal hesaplamalarda yer alan baskılara kıyasla daha zayıf olabilir. Bu tür kamusal ya da seçmen kaynaklı sınırlamaların görece yokluğu, seçilmiş politikacıların -yani hükümet adına harcama, vergi ve borçlanma kararlarını açıkça veren kişilerin- sorumlu borçlanma koşulları mevcut değilken bile borçlanmaya yönelmesine neden olabilir. Bu tür eğilimlerin farkındalığıyla, klasik kamu mali sorumluluk ilkeleri, borçlanmaya bir finansman alternatifi olarak başvurulmasına açık sınırlar koyar; ayrıca, her harcama-borçlanma taahhüdü sırasında amortisman fonları veya benzeri düzenlemelerin oluşturulmasını da öngörür.¹⁴

Bu tür sınırlamalar olmadan, klasik teori, kamusal varlık birikiminde buna denk bir artış olmaksızın, kamu borcunun kademeli olarak artacağı bir siyasal senaryoyu öngörür; öyle bir borç ki siyasi topluluğun üretken üyelerinin gelecekteki gelirlerini kelimenin tam anlamıyla ipotek altına alır. Yeni nesil seçmen-vergi mükellefleri

¹⁴ Bir politik demokraside borç kötüye kullanımının olasılıklarını analiz için, bkz. James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967), ss. 256-266; ve Richard E. Wagner, “Yerel Borç Kısıtlamasında Optimumluk,” *National Tax Journal* 23 (Eylül 1970): ss. 297-305.

ortaya çıktığında, bu senaryoda, yalnızca atalarının savurganlığından kaynaklanan mali yüklerle karşı karşıya kalacaklardır. Yurttaşlar ile onların adına mali tercihlerde bulunan siyasetçiler, gelecekteki nesilleri kendi yaşamlarının doğrudan uzantısı olarak gördükleri ölçüde, aşırı kamusal borç kullanımına dair bu örtük korkular hiç gerçekleşmeyebilir. Ancak yukarıda belirtilen nedenler dolayısıyla, klasik ilkeler bu tür bir gelecekteki vergi mükellefi duyarlılığına güvenilemeyeceğini öne sürer. Hem seçmenler hem de seçilmiş siyasetçiler için etkin zaman ufkunun kısa olması, tüm klasik yaklaşımın örtük varsayımdır.

Elbette bu, ilerideki bütçe dönemlerinde vergi mükelleflerine yönelik etkilerin kamu borçlanması üzerinde sınırlayıcı bir işlev göremeyeceğini iddia etmek değildir. Karar vericiler, borçlanmanın harcama maliyetini gerçekten zamansal olarak ileriye taşıdığını bildikleri sürece, sorumsuz davranışların önünde belirli bir sınır oluşur. Yani, kamu borcuna yönelik klasik ilkelere dayalı kurumsal sınırlamalar olmasa bile, klasik kamu borcu teorisinin halk tarafından genel kabulü tek başına önemli bir caydırıcı etki yaratabilir. Klasik teorisinin Keynesyen teoriyle yer değiştirdiği iddiası da tam bu bağlamda değerlendirilebilir. Keynesyen yaklaşım, borçlanma yoluyla yapılan finansmanın, harcamaların gerçekleşmiş yükünü ya da maliyetini zamanlar arası olarak kaydirdiği savını -bu finansman yönteminin arzu edilir olup olmadığı meselesinden tamamen bağımsız olarak- reddeder. Kümülatif siyasi savurganlık fırsatlarının varlığı imkânsız görülür; gelecekteki vergi mükellefleri açısından zaruri olumsuz sonuçlar bulunmamaktadır. Bir sonraki bölümde ele alacağımız Keynesyen borç yükü teorisinin "pazarlanması", açıklar içinde yaşayan bir demokrasinin kurulmasında gerekli ilk adım olmuştur.

Mali İlkeler ve Keynesyen İktisat Teorisi

Mali ilkelere ilişkin gerçek bir “Keynesyen devrim” yaşanmıştır ve bu kitapta bu devrimin etkilerini kayda geçirmeye çalışıyoruz. Ancak bu mali devrimin, daha kapsamlı bir Keynesyen ekonomik süreç teorisinin içinde yer aldığını gözden kaçırmamalıyız. 3. ve 4. bölümlerde ayrıntılı olarak ele alacağımız üzere, tüm ekonominin işleyişine dair vizyon veya paradigma değişmiştir. Bu değişim olmaksızın, mali ilkelere ilişkin tutumlarda böylesi devrimsel bir değişime gerek kalmazdı.

Bu durum, yukarıda değinilen rakip kamu borcu teorileriyle de örneklenebilir. Keynesyen yaklaşımla ilişkilendirilen kamu borcu etkilerine dair analizlere benzer

görüşler, 1930'lardan çok önce, farklı ülkelerde ve çeşitli yazarlar tarafından dile getirilmişti.¹⁵ Ancak klasik teoriye yönelik bu saldırılar, iktisatçıların zihninde kalıcı bir etki yaratmamıştır; çünkü bu eleştiriler, altında yatan neoklasik ekonomi paradigmasından kopuşla birlikte gelmemiştir. Klasik olmayan bir kamu borcu teorisinin esasen klasik olan bir ekonomik süreç teorisi üzerine oturtulması, en fazla hükümet bütçeleme süreci için anlamlı olabilirdi. Oysa Keynesyenler tarafından geliştirilen klasik olmayan kamu borcu teorisi, klasik olmayan bir ekonomik süreç teorisi üzerine yerleştirilmişti. Bu teori, normatif uygulamasında açık finansmanını merkezî bir rol haline getiriyordu. Etkili mali anayasanın değişimi, yalnızca daha büyük ve borçla finanse edilen kamu bütçelerinin onaylanmasını engelleyen sınırlayıcı etkilerden siyasetçilerin kurtulmasını sağlamakla kalmamış, aynı zamanda daha önemli makroekonomik hedefler olan reel gelir artışı ve istihdamı güvence altına almanın bir aracı haline gelmişti.¹⁶ Elbette açık finansmanının hükümet harcamalarını da artırabileceği kabul edilmekteydi -ki bu durum başlı başına bir amaç da olabilirdi- fakat katı Keynesyen vurgu, bütçenin olası büyüklüğünden ziyade, ekonomiye olan etkiler üzerineydi. Bütçe açıklarının, dolayısıyla kamu borcunun bu araçsal değeri, ekonomistlerin -çoğu zaman coşkuyla ve dikkatli bir analiz yapmaksızın- bağımsız olarak incelense kabul görmeyecek teorik yapıları benimsemelerine neden oldu.

Elbette kamu borcu teorisi ile ekonomik süreç teorisi arasında zorunlu bir ilişki yoktur. Gelişmiş bir analiz, bütçe ve istihdam konusunda ağırlıklı olarak Keynesyen

¹⁵ Literatür özeti için bkz. James M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, ss. 16-20.

¹⁶ 1930'lar boyunca maliye politikasındaki bu kategorik değişimin kapsamını incelemek için bkz. Ursula K. Hicks, *British Public Finances: Their Structure and Development, 1880-1952* (Londra: Oxford University Press, 1954); ve Lawrence C. Pierce, *The Politics of Fiscal Policy Formation* (Pacific Palisades, Calif.: Goodyear, 1971). Büyük Britanya'ya ilişkin olarak Hicks şunları belirtmiştir: *Maliye politikası, gelir seviyelerini etkilemek amacıyla kamu finansmanının envanterinin kasıtlı bir şekilde düzenlenmesi anlamında, 1930'ların ortalarına veya sonlarına kadar bir sanat olarak kabul edilemezdi. O zamana kadar kamu finansmanı, yalnızca bireysel vergilerin ve harcamaların, ekonomik yaşamın belirli yönleri üzerindeki etkileri açısından düşünülmüyordu, toplam etkisi göz ardı edilerek.* (s. 140)

Amerika Birleşik Devletleri'ne ilişkin olarak Pierce ise şu gözlemi yapmıştır: *1930'ların sonlarına kadar, hükümet bütçesinin rolü yalnızca kamu hizmetlerini sağlamak, bu hizmetler için vergi toplamak ve daha az sıklıkla da olsa, gelir dağılımını bölgeler ve bireyler arasında etkilemekle sınırlıydı. Ancak 1930'ların sonlarından itibaren ekonomistler ve siyasi liderler, federal bütçeyi, yüksek işsizlik, fiyat enflasyonu ve ekonomik durgunluk gibi ekonomik sıkıntıları önlemek için de kullanabileceklerine inanmaya başladılar.* (s. 1)

olan bir teoriye, bütünüyle klasik bir kamu borcu teorisini dahil edebilir. Ya da bunun tersi şekilde, modern bir Keynesyen olmayan monetarist, borç yükünün devredilmediği varsayımına dayanan Keynesyen görüşü benimseyebilir. Ancak bu esneklik, mali ilkeler bütünü açısından geçerli değildir. Eski usul mali inanış -hem klasik borç teorisini hem de bütçe dengesini şart koşan ilkeleri içeren anlayış- tam anlamıyla Keynesyen olan bir ekonomik süreç ve politika analiziyle kolayca örtüşmez. Düşünce tarihine bakıldığında, mali ilke ve uygulamalara dair fikirlerdeki devrimi yaratan şey Keynesyen iktisat teorisinin kabulü olmuştur; bunun tersi değil.

Mali Anayasa

Mali seçimleri yönlendiren mevcut kurallar, resmi olarak bağlayıcı ve açıkça anayasaya dahil edilmiş bir belgede yer alıyor olabilir ya da yalnızca geleneksel, yaygın kabul görmüş ve alışılmadık kurallar bütünü şeklinde değerlendirilebilir olsa da bu kurallar esasen bir "mali anayasa" olarak tanımlanabilir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, Keynes öncesi dönemde, etkili mali anayasa, kamu maliyesi ile kişisel mali yönetimin benzer olduğu ve bu normların dikkatli davranış için benzer olduğu temel ilkeye dayanıyordu. Olağan dışı koşullar hariç, kamu harcamalarının vergi ile finanse edilmesi bekleniyordu, tıpkı özel harcamaların gelirle finanse edilmesi gibi.

Keynes öncesi veya klasik mali anayasa, belirli bir kural setinde yazılı değildi. Ancak, neredeyse evrensel olarak kabul edildi.¹⁷ Bunun önemi, herkesin -kamu üyeleri ile onları temsil eden politikacıların- savurganlıklarını sınırlama üzerindeki etkisindeydi. Çünkü harcamaların vergiyle finanse edilmesi bekleniyordu, bu da baskın politik koalisyonların siyasi süreci, gruplar arasında doğrudan gelir transferleri yapmak için kullanma eğilimini azaltıyordu. Ancak harcama-vergi bağlantısı kırıldığında, böyle gelir transferlerine olanak veren fırsatlar arttı. Örneğin, Harry G. Johnson, günümüzdeki artan bütçe açıklarının böyle yeniden dağıtım oyunlarından kaynaklandığı tezini ileri sürmüştür. Hükümetler, nüfusun belirli kesimlerine fayda sağlayan kamu harcama programları çıkarmakta, bunun maliyetini ise genel olarak vergi mükellefleri taşımaktadır. Bu tür programlar, vergi mükelleflerinin sert karşı koyuşu karşısında finanse edilmeye bilirdi, ancak borçla

¹⁷ Bkz. Breit.

finanse edildiklerinde kabul görebilir. Bu şekilde, harcama programlarına karşı duyulan düşmanlık azalır ve bütçeler artar; gruplar arası gelir transferleri çoğalır.¹⁸

Pek çok kişi, ABD'deki etkili mali anayasanın Keynesyen ekonomi ile dönüştüğüne itiraz edemezdi. Eski mali inanış artık yoktur. Ancak, "peki ne oldu?" diye sorulabilir. Klasik maliye ilkelerinin yok edilmesi, genel ekonomik performansta büyük kazançların sağlanmasını mümkün kılacaktı. Eğer öyleyse, bu eskimiş ilkelerin geçişine üzülmemeliyiz.

Keynesçilik, eskiyi daha iyi, daha verimli bir mali anayasa ile değiştirmeyi vaat ediyordu. Hükümetin, toplam makroekonomik değişkenleri kontrol ederek, ekonomik faaliyetlerdeki döngüsel dalgalanmaların yumuşatılacağı; ekonomi üzerinde hem daha az işsizlik hem de daha az enflasyon olacağı öngörülüyordu. Eğer bir tahmin olarak yorumlanacaksa, Keynesyen vaatler gerçekleşmemiştir. 1970'lerin ekonomisi, Keynesyen ilhamla yönlendirilen politikalara rağmen tatmin edici bir performans sergilememiştir.

¹⁸ Harry G. Johnson, "Living with Inflation," *Banker* 125 (Ağustos 1975), ss. 863-864.