

MALİ İLKELERE DÖNÜŞ¹

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

Keynes sonrası ekonomik düzenimiz, vaat edildiği gibi bir performans sergilememiştir. Bu durum teşhis bakımından açıktır ve kitapta esas görevimiz de bu teşhistir. Kendi rolümüzü birer “kurtarıcı” olarak görmüyoruz ve doğrudan ya da dolaylı olarak ekonomik-siyasal politika tercihlerinde bulunacaklara yeni bir “inaniş” vaaz etme sorumluluğunu da üzerimize almıyoruz. Günümüzdeki biçimiyle işleyen sıradan demokratik süreçlerin doğasında var gibi görünen bütçe açıklarına ve enflasyona yatkın politika modelinden “kurtulmanın” birden çok yolu olabilir. Bu nedenle, bu son bölümde sunduğumuz herhangi bir öneri, en iyi ihtimalle, birden fazla muhtemel alternatiften yalnızca biri olarak değerlendirilmelidir.

Belki de en iyimser yaklaşım -ve muhtemelen hâlâ kendini gerçek anlamda “Keynesyen” olarak tanımlayan bazı kişilerce benimsenen bir yaklaşım-siyasetçilerin ve dolaylı olarak onların seçmenlerinin “sorumlu” davranmaya başlayacaklarına duyulan inancı içerir. Bu görüşte olanlar, siyasetçilerin kısa vadeli politika hatalarının uzun vadeli sonuçlarını fark ettiklerinde birer ekonomik devlet adamı gibi davranmaya başlayacaklarını düşünme eğilimindedir. Temel yapısal ya da kurumsal bir değişiklik olmaksızın, siyasal ve kamusal davranışın bu iyimser şekilde değişeceği varsayımı, eğer gerçekleşirse, bu kitabın temel tezini çürütmüş olacaktır. Böylesi bir çürütme kuşkusuz memnuniyetle karşılanırdı ve bizler de 1976 yılında bu kitabı kaleme alırken içinde bulunduğumuz koşulların

¹ Buchanan, J. M., and Wagner, R. E. “A Return to Fiscal Principle”, 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.

düşündüğümüz kadar vahim olmadığını öğrenmenin verdiği iç huzurla, bu çalışmayı gönül rahatlığıyla tarihin tozlu raflarına kaldırırdık.

Buna neredeyse aynı düzeyde umut vadeden bir diğer bakış açısı -ki bu da savlarımızı tamamen olmasa da kısmen geçersiz kılabilir- gereken yapısal-kurumsal reformların gerçekleştirilmiş olduğu inancını taşır; bu bakış açısına göre, örneğin 1990 yılında geriye dönüp bakıldığında 1974 tarihli Bütçe Reformu Yasası'nın adeta mucizeler yaratmış olduğu görülecektir. Ancak bizim analizimiz, söz konusu yasada yansıtılan reformların, demokratik siyasi sürecin Keynesyen mirastan kalma temel ön yargılarından kurtulmasını sağlayacak nitelikte olmadığını göstermektedir. 1974 tarihli bütçe yasasında vad edilen reformlar, bizim burada incelediklerimizden oldukça farklı nitelikteki bazı bütçe hazırlama kusurlarını hedef almıştır. Bu yasa, Kongre'nin federal bütçeyi parça parça ele alması nedeniyle ortaya çıkan sorunları düzeltmeyi amaçlamaktadır. Yeni kurulan komiteler ve prosedürler etkili olduğu ölçüde, Kongre bütçeyi daha bütüncül, normatif bir birim olarak ele almaya ve farklı gelir-gider komitelerinin dağınık davranışları sonucu ortaya çıkan bir sonuç olarak değil, bilinçli bir tercih süreci olarak görmeye yaklaşacaktır. Bu adım, başlı başına, bütçe kararlarında genel sorumluluğun artmasına katkıda bulunabilir.

Ancak 1974 tarihli mevzuatta ya da onu izleyen kurumsal değişikliklerde, mali hesapların iki yönünü birbirine bağlayacak bir norm yer almamaktadır; eski tarz ya da Keynes öncesi mali anayasadaki bütçe dengesi ilkesinin yerine geçecek herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. 1976 sonrasında Bütçe Reform Yasası'nın niyetleri doğrultusunda hareket edilirse, Kongre bütçe açıklarını oluşturma konusunda biraz daha açık davranacaktır. Bu tür bir açıklık, açıkların boyutunu bir miktar azaltabilir; ancak açıkların daha da büyüme ihtimali de tamamen göz ardı edilemez. Yine de yönü ne olursa olsun, yalnızca “açıklığın” modern siyasetçilerin davranışlarını kökten değiştireceğini ileri sürmek, gerçeklik sınırlarını zorlayan bir varsayım olur.

Bununla birlikte, bu yasa ve diğer bazı gelişmeler, Keynesyen cazibenin azalmakta olduğuna dair kanaati güçlendirmektedir. 1974 tarihli yasa, bir bakıma, 1970'lerin başlarında ortaya çıkan ve kamuoyunun federal harcamalardaki patlayıcı artışa ve bu artışı kolaylaştıran bütçe açıklarına dikkatini çeken fonların bloke edilmesi tartışmasına doğrudan bir yanıt niteliğindedir. Bu tartışma sırasında gündeme gelen anayasal meseleler -kendi başlarına önemli olsalar da- burada yalnızca Kongre'ye

kendi işleyişini düzene koyma görevinin yüklenmesi bakımından önem arz etmektedir.

Keynesyen tehlikelere yönelik yavaş yavaş bir uyanışın daha başka işaretleri de vardır. 1975 yazında, Senato'daki bir alt komite, federal hükümetin -sadece ilan edilmiş ulusal acil durumlar dışında- bütçesini dengelemesini zorunlu kılacak bir anayasa değişikliğinin gerekliliğini tartışmak üzere oturumlar düzenledi. Bu tür oturumlar, 1965'te hayal bile edilemezdi. Temsilciler Meclisi'nin Demokratik Araştırma Örgütü üyeleri de 1976 başlarında mali sorumluluğun yeniden tesisine yönelik alternatif yolları değerlendirmeye başladı.

Anayasal Normların Gerekliliği Üzerine

Bu çeşitli faaliyetler, gelişmekte olan bir mali-ekonomik krizin giderek daha fazla kabul gördüğünü ve Kongre üyelerinin, vergi koymadan harcama yapma ve dolayısıyla aşırı harcama eğilimlerine kurumsal sınırlamalar getirme gerekliliğini yavaş yavaş fark ettiklerini göstermektedir. Etkili bir bütçe kuralının ya da normunun yokluğu -bütçe hazırlamanın karşılaştırılabileceği bir ölçütün olmaması- bu sürecin içinde yer alanlar tarafından artık iyiden iyiye hissedilmektedir. Açıkça Keynesyen olduğunu söyleyenlerin sayısı giderek azalmakta; kalanlar ise tehlikeli olduğu sonradan anlaşılacak bir tek norm önermektedir: "Tam istihdam koşullarında bütçe dengesi." Mali sorumluluk izlenimi verse de bu norm, neredeyse tam tersini teşvik edecek şekilde tasarlanmış gibidir.

Gerçek anlamda etkili bir mali reforma doğru ilerlemek için atılması gereken iki açık adım vardır. İlki; kapsamı oldukça geniş de olsa, hangi içeriğe sahip olursa olsun, anlamlı bir anayasal norma ihtiyaç duyulduğunun açıkça kabul edilmesidir. Bütçeler, demokratik siyasetin dalgaları arasında sivrilmeye bırakılmamalıdır. Onlar, yıllık bütçenin büyüklük ve dağılımına ilişkin özel kararlarına dışsal biçim ve tutarlılık kazandıran kısıtlamalar çerçevesinde oluşturulmalıdır. Seçmenlerine karşı sorumlu olan seçilmiş siyasetçilerin -hem bürokrasiye hem de seçmene karşı- kamu harcamalarına dair sürekli artan talepleri, daha düşük vergi seviyeleriyle birlikte, geri çevirebilmelerini sağlayacak türden dışsal ve "üstün" bir kurala ihtiyaçları vardır. Bütçe dengesi kuralının potansiyel etkinliğine dair bizim olumlu yorumumuza en şiddetli itirazı olanlar bile, özel bütçe hazırlamasını tanımlı sınırlar içinde sınırlayacak bir alternatif kurala ihtiyaç duyulduğunu -ve bu kuralın, kelimenin temel anlamında "anayasal" olması gerektiğini- kabul edebilirler.

Böyle bir kuralın etkili olabilmesi için sahip olması gereken birkaç temel özellik vardır. Her şeyden önce, nispeten basit ve anlaşılır olmalı; halkın sıradan üyeleri tarafından kolaylıkla kavranabilir nitelikte olmalıdır. Yalnızca bir ekonomistler rahipliği tarafından anlaşılabilir kadar karmaşık kurallar, bu açıdan bakıldığında, baştan elenir. İkinci olarak, etkili bir kural ne zaman uyulduğu, ne zaman ihlal edildiği konusunda net ölçütler sunabilmelidir. Hem siyasetçiler hem de halk, kuralın ihlal edilip edilmediğini kolaylıkla ayırt edebilmelidir. Son olarak -ve belki de en önemlisi- mali kural, vatandaşlar tarafından benimsenen değerleri yansıtmalı ve ifade etmelidir; böylece kurala bağlılık, bir bakıma kutsal bir görev gibi algılanabilir. Bu üç temel özellik, etkili herhangi bir bütçe kuralının, sıradan bir seçmen için “mantıklı” olarak algılanması gerektiği anlamına gelir.

Bütçe Dengesi Görüşü

İşte bu özelliklerin tanınması, bizi mali reform önerisinin ikinci adımı olarak somut bir kurala yönlendiriyor. Keynesyen bütçe dengesi yıkımına açıkça son verilmesini ve kamu harcamalarına getirilecek temel sınırlayıcı unsur olarak mali hesapların iki yönü arasındaki dengenin açık şekilde yeniden tesis edilmesini öneriyoruz. Bütçe dengesi ilkesi büyük bir avantaja sahiptir: Sadelik. Bu ilke geçmişte anlaşılıyordu, bugün de anlaşılabilir ve gelecekte de herkes tarafından kavranabilir. Özel mali sorumluluk ilkelerinin devletlere uygulanması da bu anlayışı kolaylaştırır. Dahası -ve belki de en önemlisi- siyasetçilerimizin Keynesyen dönüşümüne rağmen, kamuoyunda bu ilkeye dair hatırı sayılır izler hâlâ mevcuttur. Bu izler, bütçe dengesinin gerçek bir şekilde yeniden tesis edilmesinde verimli bir biçimde kullanılabilir.

Ancak Keynesyen dönüşüm gerçeği ve 1960’lardan bu yana gözlemlenen siyasal ve toplumsal düzeydeki bütçe dengesi ilkesine yönelik saygısızlık dikkate alındığında, bu kuralın gayri resmi, yazılı olmayan fakat bağlayıcı bir mali anayasa unsuru olarak yeniden canlandırılma ihtimali son derece düşüktür. Keynesyen öğretilerin, geçmişteki gayri resmi mali anayasamızın bu sınırlayıcı etkisini ortadan kaldırmasına izin verdiğimiz için, artık yapılacak bir yeniden tesisin; daha resmi, daha belirgin ve daha açık şekilde sınır koyan bir düzenlemeyi içermesi gerekmektedir. Yeniden tesis süreci hem yasal hem de ahlaki olarak bağlayıcı olacak ve Amerika Birleşik Devletleri’nin anayasa metnine açık şekilde yazılacak bir anayasal kuralı zorunlu kılmaktadır.

İşte bu türden gerekçelere dayanarak, Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın değiştirilmesini ve federal hükümetin bütçesini dengelemesini zorunlu kılan bir hüküm eklenmesini destekledik ve desteklemeye devam ediyoruz. Yukarıda da belirtildiği gibi, bu tür girişimler bile Keynesyen mirasın potansiyel olarak felaket doğurabilecek yönlerinin giderek daha fazla fark edildiğine işaret etmektedir.³ Sunulan anayasa değişikliği önerilerinin çeşitli versiyonları vardır ve neredeyse hepsi, bütçe dengesinden sapmaya olanak tanıyan “kaçış maddeleri” içermektedir (bunlar genellikle bütçe açıklarına izin verilmesini hedefler; ters yöndeki sapmalardan, yani fazlalıklardan ise pek bahsedilmez). Siyasi gerçeklik, böyle bir kaçış maddesinin dahil edilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır; ancak bu durum, bütçe dengesi kuralının potansiyel etkisini ciddi biçimde zayıflatmak zorunda değildir. Önerilen kaçış maddeleri, Kongre'nin her iki kanadının üçte iki çoğunlukla kabul edeceği ayrı bir karar aracılığıyla, savaş veya ekonomik sıkıntı gibi ulusal bir acil durumun varlığını ilan etmesini şart koşar. Anayasaya resmi bir değişiklik olarak dahil edilecek olan bütçe dengesi kuralının temel önemi ise şuradadır: Kongre bu kuralı gerçekten böyle bir kural olarak tanıyacak ve bu kuraldan yapılacak her sapma, kendi başına var olan ve zaman içinde değişmeyen bir standardın açıkça ihlali olarak kabul edilecektir.

Bütçe Dengesi Altında Mali Kararlar

Böyle bir anayasal kuralın neleri yapmayacağını tartışmak, neleri yapacağını tartışmak kadar önemlidir. Bizim vurgumuz, bu kuralın kısıtlayıcı etkisine, kamu sektörünün dengesiz biçimde büyümesini durdurma potansiyeline ve enflasyonun temel kaynaklarını önemli ölçüde azaltma imkânına odaklanmıştır. Ancak bu kısıtlamalara mutlak anlamlar yüklenmemelidir. Bütçe dengesi için öngörülen doğrudan ve sade bir kural, toplam kamu harcamalarının belirli bir düzeyde (mutlak olarak ya da milli gelire oranla) tutulmasını emretmez; nitekim böyle bir şeyi emretmemelidir de. Hükümet eliyle tahsis edilecek kaynak miktarına ilişkin kararlar, bütçe dengesi kuralı olsun ya da olmasın, olağan siyasal süreçler yoluyla verilecektir. Dengeli bütçe kuralının yeniden tesis edilmesi, yalnızca fayda ve maliyetlerin daha bilinçli ve dikkatli bir şekilde tartılmasını sağlayacaktır. Bu kural,

³ Bu çabalara destek veren 1975 tarihli bir açıklama için bkz. James M. Buchanan ve Richard E. Wagner, “Deficit Spending in Constitutional Perspective,” *Balancing the Budget* içinde, Amerika Birleşik Devletleri Senatosu, Yargı Komitesi, Anayasa Değişiklikleri Alt Komitesi, 94. Kongre, 1. Oturum, 23 Eylül 1975 tarihli oturumlar (Washington: U.S. Government Printing Office, 1975), ss. 61-64.

kamu harcamalarının gerçek maliyetlerini karar vericilerin gündemine taşıyacak; mali tercihlerdeki “bedavacılık” yanılması ortadan kaldıracaktır.

Ayrıca, dengeli bütçe kuralı, bütçe içindeki harcamaların dağılımı üzerinde doğrudan bir etkiye bulunmaz. Örneğin, savunma ve sosyal yardım harcamaları arasındaki dağılım, ister böyle bir kısıtlayıcı kural olsun ister olmasın, doğrudan siyasal tercihlerle belirlenebilir. Bu tür bir dışsal kısıtlamanın getirilmesi, siyasal süreci savunma harcamalarına ya da sosyal yardım harcamalarına doğru kaydıracak şekilde yönlendirmemeli ya da çarpıtmamalıdır.

Vergi Oranları ve Harcama Oranlarının Bütçe Dengeleyici Araçlar Olarak Kullanılması

Federal hükümetin, olağan dışı dönemler hariç olmak üzere, harcamalarını gelirleriyle dengelemesini zorunlu kılan bir anayasa hükmü, eğer gelir ve gider arasında dengeyi sağlayacak mekanizmaları içermiyorsa, uygulanmaz ya da uygulanamaz hâle gelebilir. Peki, Kongre ve başkan tarafından onaylanan bütçe harcamalarının, vergi gelirlerinden fazla (ya da az) olması öngörülürse ne olur? Böyle bir durumda, dengeyi sağlayacak bir ayarlama mekanizması yoksa, bütçe açıkları oluşmaya devam edebilir; üstelik karar alma süreci üzerinde hiçbir geri besleme etkisi de doğurmaz. (Bu durumda, anayasal denge kuralı, tıpkı milli borç tavanı gibi sembolik bir sınırdan ibaret kalabilir.) Bu olasılığın önüne geçmek için, bütçe dengesi için getirilecek herhangi bir resmi kuralın, harcama-gelir farkı belli bir eşik değeri aştığında otomatik olarak devreye giren belirli bir ayarlama mekanizmasını da içermesi gerekir. Bu ayarlama, “karar alıcılardan izole” bir biçimde işleyecek şekilde tasarlanmalıdır; yani, mevcut siyasal süreçten etkilenmeden, doğrudan kuralın işlemeyle devreye girmelidir.

Ancak tıpkı kuralın biçimi gibi, ayarlama mekanizmasının tasarımı konusunda da farklı yollar mümkündür. Vergi oranları ya da harcama oranları artık ayarlayıcı unsur olarak işlev görebilir; ya da her ikisinin bir bileşimi tercih edilebilir. Bu noktada, 19. yüzyıl kamu maliyesi teorisinde ileri sürülen meşhur ama hatalı bir “ilkeyi” hatırlayalım: Bireyler, harcamalarını gelirlerine göre ayarlamalıdır; hükümetler ise, harcama “ihtiyaçlarına” göre gelirlerini artırabilir. Ancak bu ilke, bağımsız olarak değerlendirildiğinde tamamen yanlıştır; zira “ihtiyaçlar” kavramı hükümetler için de en az bireyler kadar belirsiz ve ucu açık bir kavramdır. Yine de böyle bir fark varsayılacak olursa, dengeli bütçe kuralı altında vergi oranlarının artık ayarlayıcı işlev görmesi gerektiği düşünülebilir. Yani, harcamalar gelir tahsilat

oranlarını aşacak gibi olduğunda, oluşacak farkı kapatmaya yetecek ölçüde vergi oranlarının otomatik olarak artırılması gerekir. Ancak bu tür bir ayarlama, kamu sektörü lehine bir eğilim yaratır: Açık tehlikesi doğduğunda, bunun çözümü vergi artışları ile sağlanır; bu da özel hizmetlere olan talebi düşürür.⁴

Öte yandan, anayasal kural, vergi oranlarındaki ayarlamalar yerine, harcama oranlarında ayarlamalar içerebilir. Bütçelenmiş öngörülen harcamalar, tanımlanmış sınırları aşacak şekilde gelir tahsilatlarını geçme tehdidi oluşturuyorsa, bu durum, vergi oranları sabit kalmak üzere, harcama oranlarında belirli kesintileri gerektirebilir. Bu tür bir ayarlama yönteminde bütçe açığı, harcamaların azaltılması yoluyla kontrol altına alınır ve bu da özel piyasa hizmetlerine olan talebi artırır. Bu iki ayarlama yöntemi arasındaki tercih, kaynakların kamu ve özel sektör arasında nasıl tahsis edileceğini etkileyebilir. Bizim tercih ettiğimiz ayarlama yöntemi -ki bu, mali disiplin ilkelerinin hükümetler için de bireyler için olduğu kadar geçerli olduğunu yeniden teyit eder- vergi oranları yerine harcama oranlarının ayarlanmasına dayanmaktadır. Ancak hangi ayarlama mekanizmasının seçileceği meselesi, etkili bir bütçe dengesi kuralının tesis edilmesine kıyasla önemsizdir.⁵

Artık ayarlama harcama oranları cinsinden tanımlanmışsa, en basit versiyon, dengesizlik eşiği aşıldığında tüm bütçe bileşenlerindeki harcama oranlarında genel (her kalemden eşit) kesintiler yapılmasını gerektirir. Otomatik ayarlamaların daha karmaşık türleri ise, normun getirdiği kısıtlamalar altında bazı bütçe bileşenlerini “dokunulmaz” olarak yalıtarak, gerekli harcama kesintilerinin tamamını kalan bileşenler üzerinde yoğunlaştırabilir. (Bu duruma oldukça yakın bir uygulama, eyalet-yerel yönetimlerde gerçekten de görülmektedir: Bu birimler, beklenmedik gelir açıklarıyla karşılaştıklarında sermaye harcaması programlarını erteleme yoluna giderken, aynı zamanda cari harcama oranlarını aşağı yukarı sabit tutmaya çalışmaktadırlar.)⁶

⁴ 1974 tarihli bütçe reform yasasının kabulünden önceki tartışmalarda, William Niskanen, Kongre’nin kendi belirlediği harcama hedefleri içinde kalmaması hâlinde vergi oranlarının otomatik olarak artırılmasını zorunlu kılacak bir öneri sunmuştur. Bkz. William Niskanen, *Structural Reform of the Federal Budget Process* (Washington: American Enterprise Institute, 1973).

⁵ Bütçelerdeki artık ayarlama ve bunun mali tercihler üzerindeki etkilerine ilişkin genel bir tartışma için bkz. James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967), özellikle Bölüm 7 ve 8.

⁶ Otomatik ayarlama planının herhangi bir türünde kaçınılması gereken bir şey, yasama ve bürokratik personele yapılan maaş ödemelerinin korunmaya çalışılmasıdır. Aslında, federal bütçenin bu

Somut Bir Öneri

Sunmuş olduğumuz önerinin, tartışılabilir bir çok alternatiften yalnızca biri olduğunun açık kabulüyle birlikte, Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın aşağıdaki hükümleri içerecek şekilde değiştirilmesini önermekteyiz:

1. Başkan, her yıl Kongre'ye, federal harcamaların federal gelirlerle eşit düzeyde öngörüldüğü bir bütçe sunmakla yükümlü olacaktır.
2. Kongre hem bütçeyi ilk inceleme sürecinde hem de son onay aşamasında, federal harcamaların federal gelirlerle eşit olduğu bir bütçe çerçevesinde hareket etmekle yükümlü olacaktır (Elbette, Kongre'nin kabul edeceği bütçenin başkanın sunduğu bütçeyle aynı olması şart değildir.)
3. Eğer öngörüler hatalı çıkar ve belirlenen sınırların üzerinde bir bütçe açığı olursa, federal harcamalar üç ay içinde otomatik olarak aşağıya çekilerek öngörülen denge yeniden sağlanacaktır. Eğer bir bütçe fazlası olursa, ilgili fonlar milli borcun geri ödenmesinde kullanılacaktır.
4. Bu değişikliğin hükümleri, kabul edilmesinden itibaren beş yıl içinde tam anlamıyla yürürlüğe girecektir. Tam uygulamaya geçişin düzenli şekilde sağlanabilmesi için, bütçe açıkları her yıl en az yüzde 20 oranında azaltılacaktır.
Açığın bu beş yıl içinde yıllık %20 azaltım kuralına aykırı şekilde azaltılamaması durumu, tıpkı tam uygulama aşamasında bütçe dengesinden sapılması gibi değerlendirilecektir.
5. Bu değişikliğin hükümleri, yalnızca ulusal acil durum ilanı hâlinde askıya alınabilecektir. Böyle bir acil durum, her iki Kongre kanadının üçte iki çoğunluğunca ilan edilmeli ve başkan tarafından onaylanmalıdır. İlan edilen ulusal acil durumlar bir yıl sonra kendiliğinden sona erecektir.

Örnek olarak, burada önerilen anayasa değişikliğinin 1980 yılında kabul edildiğini varsayalım. Bu tarihte, federal hükümetin yıllık bütçe açığı 100 milyar dolar

bileşeninde orantısız ayarlama yapılmasını zorunlu kılmak yönünde güçlü bir gerekçe ortaya konabilir; çünkü bu, mali hesaptaki genel dengenin korunmasına ilişkin anayasal norma uyumu teşvik edici dolaylı bir araç işlevi görebilir. Hükümet maaşlarında açık kesintiler yapılacağı bilindiği takdirde, bütçe dengesi kurallarının aşılması yönünde pek fazla yasama ya da bürokratik baskı oluşması düşünülemez.

seviyesindedir. Bu durumda, geçiş döneminin ilk yılı olan 1981 için bütçe açığının en fazla 80 milyar dolara düşürülmesi gerekecektir. Eğer bu ilk yıl içerisinde öngörülen harcamalar, gelirleri 80 milyar dolardan fazla aşacak şekilde planlanırsa, tüm federal harcama kalemlerinde orantılı kesintiler yapılması zorunlu olacaktır.⁷ Beş yıllık geçiş sürecindeki her bir sonraki yıl da bu şekilde ele alınacak ve anayasa değişikliği, 1985 yılında tam anlamıyla yürürlüğe girecektir. Bu tarihten itibaren, yalnızca açıkların kademeli olarak azaltılması değil, tam anlamıyla bütçe dengesinin sağlanması gerekecektir. Geçiş sürecinde açıkların her yıl azaltılmasının ve sürecin sonunda tamamen ortadan kaldırılmasının istenmesi, federal harcama programlarının mutlaka kesileceği veya kaldırılacağı anlamına gelmez. Önerilen anayasa değişikliği, doğrudan doğruya bütçe açığının büyüklüğünü kontrol altına almayı hedeflemektedir; federal harcamaların mutlak düzeyini hedef almamaktadır. Önerilen hükümlere uyum sağlamak adına, Kongre'nin vergi oranlarını artırmayı, kamu harcamalarının artış hızını azaltmayı ya da her iki stratejinin birleşimini tercih etmesi mümkündür. Daha önce de belirtildiği üzere, bu anayasa değişikliği yalnızca şunu talep etmektedir: Kamu harcamalarına ilişkin maliyet ve faydaların çok daha açık ve bilinçli biçimde dikkate alınması.

Borç Geri Ödemesi ve Bütçe Fazlası

Sunulan anayasal düzenleme kapsamında, bütçe fazlalarının biriktirilmesine ve bu fazlaların mevcut milli borçları geri ödemek üzere kullanılmasına olanak sağlayan herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, geçmişteki mali disiplin anlayışına gerçek bir dönüş, federal hükümetin toplam borç miktarını azaltmaya yönelik bir çabayı da içermelidir. Bu amaç, açık biçimde bütçe fazlası yaratılmaksızın da yerine getirilebilir. Bunun için, ekonomik büyümeye paralel şekilde para arzını artırmakla görevli olan merkez bankasının -yani Federal Reserve Board'un- araçları kullanılabilir. 1977 yılı itibarıyla 700 milyar doları aşan milli borç seviyesi göz önüne alındığında, para otoritesi bu borç stoku aracılığıyla önümüzdeki uzun yıllar boyunca para tabanını artırabilir. Bu süreçte, milli borç zamanla "paraya dönüştürülür" (monetize edilir) ve her yıl bütçeye binen faiz ödeme yükü, kademeli olarak azaltılabilir ve nihayetinde ortadan kaldırılabilir.

⁷ Dengeli bir bütçenin yeniden tesisine yönelik bu tür bir yaklaşım, Raymond J. Saulnier'in "Federal Spending, Budget Deficits, Inflation and Jobs" başlıklı makalesinde de savunulmaktadır, *Tax Review*, Cilt 37 (Haziran 1976): ss. 21-24.

Bu noktaya kadar, parasal “anayasa”ya ilişkin özel bir değerlendirmede bulunmadık. Sunduğumuz anayasal önerilerde, Federal Reserve Board’un para arzını reel üretim artışıyla uyumlu şekilde artırma sorumluluğunu yerine getireceğine dair bir güvence yer almamaktadır. Ancak, dengeli bütçeyi zorunlu kılan anayasal bir değişiklik yürürlükteyken, para politikası karar alıcılarının 1930’lu yılların trajik dönemindeki gibi sorumsuz davranmaları pek olası görünmemektedir. Yine de bu türden davranışların önüne geçmek, daha da önemlisi, kapsayıcı bir mali anayasanın -hem maliye hem para politikasını kapsayan- öngörülebilirliğini artırmak için, Federal Reserve Board’un, milli ekonomideki reel üretim artışına yaklaşık olarak eşdeğer bir hızda para tabanını genişletmesini zorunlu kılacak ilave bir anayasal değişikliği destekliyoruz.⁸ Bu türden bir tamamlayıcı parasal kural, ürün fiyatlarındaki dalgalanmayı sınırlayarak fiyatlar genel düzeyinde nispi bir istikrar sağlamayı amaçlayacaktır. Reel çıktı zaman içinde büyüdükçe, Federal Reserve Board’un bu kurala uyması için para tabanını artırması gerekecektir. Üstelik bu genişlemeyi sağlamak için, Federal Reserve yalnızca mevcut federal borç senetlerini satın alma ve ardından bu borçları itfa etme yoluyla yetkilendirilebilir.⁹

Sonuç

Çeşitli yerlerde ve farklı şekillerde yaptığımız analizler, bir dizi mali ilkenin yeniden tesis edilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymuş olmalıdır; gözlemlediğimiz Keynesyen ilhamlı bütçe anarşisi sürdürülemez. Genel temamızda birbirini tamamlayan iki unsur bulunmaktadır: Bunlardan biri siyasetçilerin davranışlarıyla, diğeri ise ekonomik düzenimizin yapısıyla ilgilidir.

Ekonomik düzenimizin işleyişine dair Keynesyen anlatıyı kabul etsek bile, demokratik siyasi baskılar, bu reçetelerin asimetrik bir şekilde uygulanmasına yol açma eğilimindedir. İkinci bölümde ayrıntılı biçimde incelediğimiz nedenlerle, Keynesyenlerin dengeli bütçe kısıtını ortadan kaldırması, bütçe açıkları yönünde bir sapmaya, para arzında genişlemeye ve kamu sektörünün büyümesine neden olma eğilimindedir. Siyasetçiler doğal olarak harcamak isterler ve vergi koymaktan

⁸ Sürekli dengeli bütçe ve istikrarlı parasal büyüme kurallarının birbirini tamamlayıcı niteliği ve her ikisine yönelik destekleyici argümanlar için bkz. Robert E. Lucas, Jr., “An Equilibrium Model of the Business Cycle,” *Journal of Political Economy*, Cilt 83 (Aralık 1975): ss. 1113-1144.

⁹ Alternatif parasal anayasa modellerine ilişkin özel bir tartışma için bkz. Leland B. Yeager (der.), *In Search of a Monetary Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1962).

kaçınırlar. Dengeli bütçe kuralının ortadan kaldırılması, siyasetçilerin bu oldukça doğal eğilimlerini daha serbestçe ifade etmelerine imkân verir.

Eğer parasal değişikliklerin ekonomi üzerindeki etkisi nötr olsaydı, Keynesyenizmin enflasyonist eğilimi kendi başına çok büyük bir endişe kaynağı olmayabilirdi. Ancak parasal değişiklikler nötr değildir; bu tür değişiklikler ekonomideki reel değişkenlerin davranışlarını etkiler. İşte parasal değişimlerin bu nötr olmama durumu, Keynesyen enflasyonist eğilimi bu denli yıkıcı kılan şeydir. Para arzı, ekonomi içinde işleyen sinyalleri çarpıtır. Bunun sonucunda, emek ve sermaye, ancak artan enflasyonla sürdürülebilecek alanlara yönelir. Bu yanlış sinyaller, aynı zamanda standart muhasebe uygulamaları gibi araçların bilgi içeriğini azaltır ve böylece ekonomik süreçte yer alan aktörlerin karar alma hatalarını artırır.

Siyasetçiler, zorunlu olarak trajik bir tercih ortamıyla karşı karşıyadırlar; çünkü tüm istekleri karşılamaları mümkün olmadığından, bazılarını reddetmek zorundadırlar. Dengeli bütçe kısıtı bulunmadığında, siyasetçiler bu tercih ortamıyla doğrudan yüzleşmekten kaçınabilirler. Bazı vatandaşlara fayda sağlama kararı, kaçınılmaz olarak bazılarının maliyet yükleme kararı anlamına geleceğine göre, bu reddin açık ve dürüst bir şekilde ifade edilmesini istemek gerçekten bu kadar makul dışı bir talep midir? Böyle bir durumda, bazı vatandaşlara fayda sağlayacak bir harcama kararının onaylanması, yalnızca siyasetçilerin kimin için daha az harcama yapılacağını ya da kime daha fazla vergi uygulanacağını açıkça ifade etmelerini gerektirir.

Şöyle bir itirazda bulunulabilir: Vatandaşlar, siyasetçilerinden artık “ekmek ve eğlence” (halkı siyasetten uzak tutmak için ekmek ve eğlenceyle oyalama siyaseti) bekler hâle gelmiştir. Siyasetçileri onlara bu tür şeyleri sağlamazsa, yerlerine başkalarını seçeceklerdir. Bu tür beklentiler göz önüne alındığında, “ekmek ve eğlence” sağlamayı reddedecek siyasetçi sayısı pek azdır. Sonuçta, seçmenlerin arzularını yerine getirmek, onları geri çevirmekten daha keyifli değil midir? Özellikle de bu yerine getirmenin maliyetini hesaplamak gerekmediğinde... Vermek, reddetmekten çok daha tatmin edicidir. Kim Noel Baba rolünü oynamak istemez ki? Ancak bir özel vatandaş, bu tür arzuları yerine getiremeyeceğini ya da getirmek istemediğini fark ettiğinde, eylemlerinin maliyetini bizzat kendisi üstlenir. Oysa siyasetçiler, tüm seçmen kitlesi adına hareket ederler. Onların akılsızlığı, bizim akılsızlığımız olur.

Eğer bir siyasetçi, dengeli bütçe kısıtlaması nedeniyle çeşitli talep sahiplerini reddetmek zorunda kalır ve bunun sonucunda görevini kaybederse, bu üzücü olabilir; fakat ulusal ölçekte bir zarar söz konusu değildir. Ancak eğer siyasetçiye, doğasında bulunan sosyallik eğilimini tatmin etmesine ve “hayır” demekten kaçınmasına izin verilirse, ulus hem refahını hem özgürlüğünü zedeler. Bir ulus, kıtlık olgusuyla doğrudan ve açık bir biçimde yüzleşmeyen siyasal kurumlarla ayakta kalamaz: Bir kişiye daha fazlasını vaat etmek, başkalarına vaat edileni azaltmaksızın basitçe imkânsızdır ve bugünkü tüketimi artırmak -en azından tasarruf artışı olmaksızın- yarınki tüketimin azalması anlamına gelir. Kıtlık, gerçekten de yaşamın bir gerçeğidir ve bu gerçekle yüzleşmeyen siyasal kurumlar, müreffeh ve özgür bir toplumun varlığını tehdit ederler.¹⁰

Amerikan refahı ve özgürlüğü bir zamanlar tüm dünyanın gıpta ettiği şeylerdi ve bu ikisi el ele ilerliyordu. Uluslararası sıralamalardaki göreceli konumumuz giderek gerilemektedir ve bu, gizlenemez bir olgudur. Batı Avrupa’daki birkaç ülke, kişi başına düşen gelir açısından Amerika Birleşik Devletleri’nin önüne geçmiştir. Dahası, çoğu Amerikalı bireysel özgürlüğün azaldığını düşünmektedir. Düzenlemeler ve denetimler her yerde karşımıza çıkar hâle gelmiştir ve bir kez uygulamaya konduklarında, bunları kaldırmak ya da hatta değiştirmek bile, yaygın yurttaş şikâyetlerine rağmen, imkânsız görünmektedir.

Elbette içinde bulunduğumuz zorluklara neden olan pek çok başka unsur da vardır; fakat bu zorlukların bir kısmı, Keynesyen fikirlere yönelişle açıklanabilir. Kendi kendini düzenleyen, istikrarlı bir mali-parasal çerçevede işleyen serbest ekonomi anlayışı, desteğini kaybetti ve bizler, sürekli refahın yalnızca Keynesyen yönetimle sağlanabileceğine inanmaya başladık. Bugünkü durumumuzun ironisi şudur ki: Keynesyen korkular gerçek oluyor olabilir ve bu gerçekleşme süreci, onları kendi kendini gerçekleştiren bir kehanete dönüştürüyor olabilir.

Bu kitapta, gözlemlenen eğilimleri tersine çevirebilecek bir dizi mali ve parasal reform önerisinde bulunduk. Daha önce belirttiğimiz gibi, bunlar tartışılabilir çok sayıda alternatiften yalnızca biridir. Böyle bir tartışmadaki ilk adım,

¹⁰ Siyasal tarihe ilişkin yaygın kabul gören bir olgu, Kongre’de görev yapan mevcut üyelerin yerlerinden edilmesinin giderek zorlaşmakta olduğudur. Bu durum sıklıkla, sisteme giriş maliyetlerine ve benzeri finansal engellere atfedilmiştir. Ancak bizim argümanımız, bunun tamamlayıcı bir nedeninin, modern yasa yapıcıların kıtlık kısıtlarıyla yüzleşmekten kaçındıkları şeklindeki yanılsamada yatıyor olabileceğini öne sürmektedir

Keynesyenizmin demokratik siyasal düzen üzerindeki etkilerini anlamaktır. Yalnızca bu anlayış geliştikten sonra reformlara ilişkin somut öneriler değerlendirilebilir. Bizim görüşümüze göre, dengeli bütçe ilkesi, neredeyse her kabul edilebilir anayasal çerçevenin temel bir unsuru olacaktır. Demokratik bir hükümetin istikrar sağlayıcı bir güç olarak hareket etmesi doğası gereği mümkün değildir; bu yönde bir zorlama, eninde sonunda sistemi dengesizliğe sürükler.

Mali-parasal istikrar rejimi altında işleyen serbest bir ekonominin doğası gereği istikrarsız olduğuna ya da böyle bir ekonominin aşırı işsizliğe mahkûm olduğuna dair hiçbir kanıt yoktur. Buna karşılık, Keynesyen yönetim altına alınmaya çalışılan bir ekonominin istikrarsız olacağına ve bizzat bu tür bir yönetimin istihdamda öngörülemeyen dalgalanmalara neden olacağına dair giderek artan sayıda kanıt birikmektedir. 1970'lerin daha nitelikli ekonomi ders kitaplarından bazıları, Keynesyen iktisat teorisini artık olması gereken yere koymaya başlamıştır: kırk yıl öncesine ait tuhaf bir bunalım on yılının trajik olaylarını kısmen açıklayabilen bir model olarak. Şu artık açık olmalı: Bu teoriye dayalı politika önerilerinin, zamanı geçmiş siyasetçilerle birlikte artık sahneden çekilme vakti gelmiştir. “Keynesyen devrim” gerçekten yaşanmıştır; fakat bu olgunun kendisi bize şunu göstermelidir: Keynesyen fikirler, siyasi bilincimizden de çıkarılabilir.

Biz hâlâ, Amerikalıların kendi kaderlerini şekillendirme gücüne sahip olduklarına inancımızı koruyoruz. Tıpkı Gelecek Noel'in Ruhu gibi, biz de dileğimizin şu olduğunu belirtmeliyiz: Umuyoruz ki bu koşullu öngörülerimiz yanlış çıkacaktır. Umuyoruz ki kurumlarımız ve uygulamalarımız, “olabilecek olanın”, “gerçek olan” hâline gelmesini önleyecek biçimde zamanında reforme edilecektir. Tıpkı Robert Frost'un yol ayrımındaki gezgini gibi, biz de iki yol arasında bir tercih ile karşı karşıyayız. Bir yanda, “milli ekonomik planlama”ya giden ama aslında yanlış bir cazibeye sahip olan yol var. Bu yol, hükümetin sınırlı vaatlerini bile yerine getiremeyen bir aktör olarak, geleneksel sınırların ötesine geçmesine izin verir. Diğer yanda ise, özgür toplumun yolu var: Kadın ve erkeklerin, hükümetleri de makul sınırlara çeken anayasal bir sözleşme içinde yaşadığı yol. Bu yol, iki yüzyıl önce Amerikalılar tarafından çok iyi biliniyordu; ancak bugün, büyüyen bürokrasi ormanında gözden kaybolmuş durumda. Biz, Robert Frost'un yolcusu gibi, acaba daha az kullanılan o yolu mu seçeceğiz?