

Kamu Açıklarının Politik Ekonomisi

Enver Alper GÜVEL
guvela@cu.edu.tr

Aylin KOÇ
akoc@gantep.edu.tr

The Political Economy of Public Deficit

Abstract

Apart from many economic factors causing public deficit there are also some politic-economic factors. It is expressed that, political and institutional factors are among the important markers of the macroeconomic stability and also increase the likelihood of maintaining strong fiscal policies. Political economy approach in this regard, emphasizes the impact of political and institutional factors on macroeconomic dynamics. This study, aims to explore models related with political economy of fiscal deficit. For this purpose first, the impact of political factors on fiscal deficits are addressed, and then this models are discussed in terms of theoretical models. Finally empirical studies related with these models are given.

Key Words : Public Deficit, Political Factors.

JEL Classification Codes : H62, P16.

Özet

Kamu açıklarına neden olan pek çok ekonomik faktörün yanı sıra politik iktisadi nedenler de söz konusudur. Politik ve kurumsal faktörlerin makroekonomik istikrarın önemli belirleyicileri arasında yer aldığı ve aynı zamanda güçlü mali politikaların sürdürülmesi olasılığını artırdığı ifade edilmektedir. Bu konuda politik ekonomi yaklaşımı, politik ve kurumsal faktörlerin makroekonomik dinamikler üzerindeki etkilerini ön plana çıkarmaktadır. Bu çalışma kamu açıklarının politik ekonomisi ile ilgili modelleri araştırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla öncelikle politik faktörlerin kamu açıkları üzerindeki etkisine değinilmiş, sonrasında söz konusu modeller teorik açıdan ele alınmıştır. Daha sonra bu modellerle ilgili deney dayalı çalışmalara yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler : Kamu Açıkları, Politik Faktörler.

1. Giriş

Kamu açıklarının belirleyicileri konusundaki bilimsel söylemler, birkaç farklı açıklama ortaya koymaktadır. Keynesyen makro ekonomi taraftarları, kamu ekonomisine aktif müdahaleler yoluyla ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların dengeleneceğini savunmaktadırlar. Neoklasik optimal finans teorisi, açık politikasını ekonominin uzun dönem büyüme patikası boyunca mali baskıyı dengeleyen bir araç olarak tanımlamaktadır. Şarta bağlı borç (muhtemel borç) teorisi, (contingent liability) finansal harcamalar karşısında insanların borç ya da vergi ile ilgili tercihleri üzerinde yaşlanmanın etkisini vurgulamaktadır. Bazı kamu tercihi teorileri, açık düzeyindeki farklılıkları, açığa eğilimli politikacılar üzerindeki politik ve kurumsal kısıtlara dayanarak açıklamaktadır. Diğer bir kısım kamu tercihi teorileri ise açık finansmandan kazanç sağlayan çıkar gruplarının politik etkisi üzerine odaklanmıştır (Galli ve Podivano, 2002: 38).

Hossain ve Chowdhury (1998), gelişmekte olan ülkelerde kamu açıklarının politik iktisadi nedenleri olarak makroekonomik popülizm ve makroekonomik fırsatçılığı göstermektedir. Makroekonomik popülizmde hükümetler geniş kitleleri değil, küçük grupları memnun edecek harcamalar yaparlar. Makroekonomik fırsatçılıkta ise demokratik olmayan rejimler varlıklarını devam ettirebilmek ve meşruiyetlerini kabul ettirebilmek için belirli kesimleri memnun edecek kamu harcamalarına öncelik verirler.

Kamu açıklarının nedenleri konusunda Kamu Tercihi Teorisi yeni bir bakış açısı getirmiştir. Buna göre, piyasa ekonomisinde bireyler nasıl kendi faydalarını maksimize etmeye çalışıyorsa politik sistemde de politik aktörler, seçmenler ve politikacılar kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışırlar. Seçmenlerin kendi çıkarlarını maksimize etme isteğinin yanı sıra politikacılar da tekrar seçilebilmek için oylarını artıracak davranışlar içine girerler (Şen ve Sağbaşı, 2004: 39).

Bu çalışmanın amacı, kamu açıklarının politik ekonomisi ve bu konuda ortaya konulan modelleri araştırmaktır. Bu amaçla, çalışmanın izleyen bölümünde öncelikle politika ve kamu açıkları ilişkisine değinilmektedir. Üçüncü bölümde, kamu açıklarının politik ekonomisi ile ilgili modeller konusundaki teorik çerçeve incelenmektedir. Dördüncü bölümde, bu modeller ile ilgili olarak yapılan deneye dayalı çalışmalara yer verilmektedir. Son olarak, sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

2. Politika ve Kamu Açıkları

Siyasal karar alma sürecinde, seçmenler, politikacılar, bürokratlar baskı ve çıkar grupları olmak üzere dört aktör yer almaktadır. Politik süreçte bu aktörler arasında ortaya çıkan ilişkiler kamu açıklarının oluşumu ve boyutları üzerinde önemli etkilere sahiptir.

Devletin ekonomiye müdahalesinin artması, harcamaların artmasına bu da kamu açıklarına neden olmuştur. Bunun temelinde seçmenlerle politikacılar arasındaki karşılıklı çıkar ilişkisi yatmaktadır. Devletin ekonomide daha çok yer alması, devletin vergileme, borçlanma, para basma ve bütçe yapma şeklindeki ekonomik hak ve yetkilerinin de politik bir araç haline gelmesine neden olmuştur (Dileyici ve Özkıvrak, 2001:108).

Devlet gerçekleştirdiği hizmetlerin bedelini sadece onlardan yararlanan değil, ödeme gücüne sahip tüm vatandaşlardan alır. Fakat bireyler kendilerinden mümkün olduğu kadar az vergi alınmasını ancak mümkün olduğunca çok hizmet verilmesini isterler. Dolayısıyla siyasal iktidarlar da oy kaybetmemek için vergileri artırmak istemezler. Harcamalar yönünden bakıldığında, politikacılar daha çok seçmenlerin hoşuna gidecek harcamalarda bulunurlar. Politikacıların bu şekilde daha az vergi alıp daha çok harcama yapmaları kamu açıklarına neden olur (Dileyici ve Özkıvrak, 2001:108).

Genellikle kamu açıklarının azaltılması problemi ile ilgilenen bilim adamları başarılı konsolidasyonu sağlamanın önündeki farklı engeller üzerine odaklanmışlardır. Bütün bu çalışmalar karar alma sürecinde bölünmüşlüğü (fragmentation), harcamaların kontrolü üzerinde negatif etkiye sahip olduğu çünkü çoğunluk içerisinde her grubun harcamaları artırabileceği görüşü ile ilgilidir. Bu teorilere göre, daha büyük koalisyonlar ve daha büyük kabineler daha yüksek harcama ve açık düzeyi ile pozitif ilişki içindedir (Granados, 2003: 25).

Kamu Tercihi Teorisi, kamu borçlanmasının artış nedenini koalisyon hükümetlerinin varlığına bağlamaktadır. Koalisyon hükümetlerinde çok sayıda katılımcı olduğundan bütçe politikalarında uzlaşma sağlanması daha zor olacaktır. Dolayısıyla koalisyon hükümetleri yüksek kamu açığına neden olacaktır. Genellikle koalisyon hükümetleri tek parti iktidarlarından daha kısa dönemli düşünüp kısa dönemli çıkarlarını gözetirler. Ancak etkin bir bütçeleme için uzun dönemli bir planlama ve uygulama gereklidir (Şen ve Sağbaş, 2004: 39).

Sosyalist tercihleri doğrultusunda, eşitlik, yeniden dağılım, işsizlere sosyal ödenekler ve müdahaleci arz yönlü politikalar çerçevesinde sol görüşlü hükümetler geleneksel olarak ekonomide daha yüksek kamu müdahalesini teşvik etmişlerdir. Sol görüşlü hükümetler bütün bu yeniden dağılım harcamalarının finansmanı için ise daha fazla ve artan oranlı vergileri öngörmektedirler. Daha yüksek kamu harcamaları daha yüksek gelirler tarafından finanse edilir fakat buradan sol görüşlü hükümetlerin sağ görüşlü hükümete göre daha fazla açık oluşturma eğiliminde olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Keynesyen görüşe göre, ekonominin talep yönetimi, ekonomik büyüme dönemi boyunca oluşan fazlaların durgunluk döneminde tüketimi düzleştirmek (smoothing) için kullanılmasını gerektirmektedir. Sosyalist hükümetler aynı zamanda kamu yatırımları yoluyla ekonominin arz yanına müdahale etmek için genellikle bütçe dengesini sürdürmeyi tercih ederler.

Bunun aksine sağ görüşlü hükümetler geleneksel olarak denk (run balanced) ve küçük bütçeyi tercih ederler. Çünkü ekonomide daha küçük devletin varlığı, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek için piyasa güçlerine daha fazla fırsat ve manevra kabiliyeti sağlar. Sonuç olarak sağ görüşlü hükümetler sosyalist hükümete göre daha az vergi ve daha az harcama yapma eğilimindedir. Daha düşük harcama seviyesinde milli gelir daha az kamu gelirine ihtiyaç gösterecek ve ideal olarak vergilerin piyasa mekanizmaları ve özel teşvikler üzerindeki bozucu etkileri de daha az olacaktır (Granados, 2003: 25).

Kamu açıklarının politik iktisadi nedenlerinden bir diğeri hükümetlerin vergi toplama konusunda politik davranışlar sergilemeleridir. Hükümetler topladıkları vergilerin yeterli olmadığından şikâyet etmekte ancak daha etkin bir vergi sistemi konusunda ise isteksiz davranmaktadırlar. Hükümetler yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını vergilerle finanse etmek yerine, borçlanarak finanse etmeyi tercih etmektedirler. Hükümetler borçlanma yoluyla politik ve ekonomik maliyetine katlanmadıkları bir kaynağı elde etmektedirler. Borçlanma yoluyla sağlanan kaynağın yönetimde bulunan hükümetler tarafından hemen harcanabilmesi mümkündür. Borçların geri ödemesi ise gelecekte yönetime gelecek hükümetler tarafından yapılacaktır. Dolayısıyla yönetimde bulunan hükümetin borçlanmaya başvurduğu için seçimi kaybetme gibi politik bir maliyeti söz konusu olmamaktadır (Hossain ve Chowdhury, 1998).

Kamu açıklarının politik ekonomisi ile ilgili teoriler temelde Barro (1979), ve Lucas ve Stockey (1983) tarafından ortaya atılan vergi düzleştirme teorisine dayanmaktadır (Pinho, 2004: 2).

3. Kamu Açıklarının Politik Ekonomisi ile İlgili Modeller

Kamu açıklarının politik ekonomisi ile ilgili modeller Alesina ve Perotti (1995) ve Alesina vd. (1997) tarafından ortaya konulmuştur (Pinho, 2004: 9). Bu modeller aktör tercihleri ile ilgili modeller ve kurumsal düzenle ile ilgili modeller olarak sınıflandırılabilir (Imbeau ve Chenard, 2002: 5).

3.1. Aktör Tercihleri ile İlgili Modeller

Vergi düzleştirme (tax-smoothing) modelinin aktör tercihleri ve onların bütçesel davranışlar üzerine etkileri konusunda literatürde yer alan modeller aşağıda açıklanmaktadır.

3.1.1. Oportünist Politikacı ve Miyop Seçmen Varsayımlarına Dayalı Modeller

Bu model, kamu tercihi yaklaşımı tarafından geliştirilmiştir ve iki temel varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan biri seçmenlerin miyop olduğu varsayımdır. Buna göre seçmenler hükümetin dönemler arası bütçe kısıtını dikkate almazlar ve cari harcamaların faydasını olduğundan fazla tahmin ederken, gelecekteki mali yükü daha düşük tahmin ederler. Diğeri ise politikacıların oportünist (fırsatçı) davranışlarıdır ki bu nedenle politika belirleyiciler yeniden seçilebilme şanslarını artırabilmek için kamu açıklarını kullanırlar. Politikacılar ise seçmenlerin miyop olma özelliğinden faydalanarak, seçimlerden önce vergileri azaltırken kamu harcamalarını artırırılar. Bu teori seçimlerden önce kamu açıklarının daha yüksek bir düzeye çıkacağını ileri sürmektedir. Bu konuda Nordhaus (1975) politik iş çevrimleri teorisini ilk geliştirenlerden biridir. Daha sonraları teoride, rasyonel beklentiler modeli temelinde teorik gelişmeler doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır (Imbeau ve Chenard, 2002: 6).

Nitekim politik iş çevrimleri literatürü mali yanılısama yaklaşımına bazı katkılarda bulunmuştur. Bu argüman seçim yıllarında politikacıların genişleyici politikalar izlediklerini çünkü seçmenlerin seçim öncesi uygulanan bu genişleyici politikaların seçim sonrasında resesyona neden olacağını bilmediklerini ifade etmektedir.

Bu yaklaşıma göre, isteğe bağlı istikrar politikaları asimetriklerdir. Çünkü politikacılar her zaman için durgunluk dönemlerinde bütçe açıkları vermeye gönüllü iken, durgunluk sonrası dönemde bütçe fazlası verme konusunda gönüllü değildir. Bu yaklaşım, seçim zamanlarında uygulanan ve aşırı bütçe açıklarına neden olan genişleyici mali politikaların uygulanması konusunda seçmenlerin politikacıları cezalandırmayacaklarını da açıklayabilir.

Bununla birlikte bu modeller büyük ölçüde eleştirilmiştir. Mali yanılısama görüşü seçmenlerin sistematik davrandıklarını kabul etmek gibi bir hataya sahiptir. Eğer bu hatalar birbiriyle ilişkili olmasaydı, seçmenler vergiler ve harcamaların fayda ve maliyetlerini olduğunun altında ya da üstünde tahmin edemeyeceklerdi. Buna göre seçmenler tam bilgiye sahip değildir ve sistematik hata yaparlar.

Bu modeller, borçların birikimi ve ülkelerarasındaki mevcut farklılıkları açıklama konusunda başarısız olmuşlardır. Ülkelerarası farklılıkların açıklanmasına yönelik olarak seçmenlerin bazı ülkelerde diğerlerine göre daha kolay kandırıldığı ifade edilmektedir. Bu yaklaşım, aynı zamanda farklı vergi yapısı ve mali kurumların daha fazla ya da daha az mali yanılısamaya neden olduğunu ortaya koymaktadır (Alesina ve Perotti, 1995).

Sonuç olarak bu modeller seçmenlerin uzun dönemde kandırılmayacağını ifade eden rasyonel beklentiler modeli temelinde geliştirilmiştir. Mali yanılısma görüşüne dayalı modeller, seçim zamanlarında kamu açıklarındaki kısa dönem dalgalanmaların açıklanması için uygun olmakla birlikte kamu borçlarının uzun dönem davranışları ve sanayilemiş ülkeler arasındaki farklılıkların açıklanmasında yetersiz kalmaktadır.

Özetle, bu modellerde oportünist politikacıların mali davranışları miyop seçmen tercihlerinin bir fonksiyonu olarak kabul edilmektedir.

3.1.2. İdeolojik Politikacı Varsayımlarına Dayalı Modeller

Partizan çevrimler (partisan cycle) teorisi, politikacıların ideolojist olduğunu kabul eder. Bu teori iki grup politikacı olduğunu kabul eder ve bunlardan her biri kendi seçmen kitlesinin çıkarını maksimize etmeye çalışır. Bu iki gruptan biri (sol görüşlü ya da liberal olan) daha fazla kamu harcaması ve daha fazla kamu açığını tercih etmektedir. Diğer grup ise (sağ görüşlü ya da muhafazakâr olan) daha az kamu harcaması ve daha düşük kamu açığını tercih etmektedir. Bu teoride seçmenlerin miyop olduğu varsayımı gerekli değildir. Aksine, seçmenlerin oylama sırasında partiler arasındaki farkları bildikleri kabul edilir.

Özetle, partizan çevrimler teorisi, sol görüşlü hükümetler iktidarda olduğunda kamu açıklarının daha yüksek olacağını, sağ görüşlü hükümetler iktidarda olduğunda ise daha düşük olacağını ifade etmektedir. Bu teori ülkeler arasındaki bazı farklılıkları açıklamaya yardımcı olabilmekle birlikte kamu borç birikiminin genelleştirilmesini açıklayamamaktadır (Pinho, 2004: 11).

3.1.3. Stratejik Değişken Olarak Borçların Kullanıldığı Modeller

Bu model borçları, iktidardaki hükümeti gelecek hükümete bağlayan stratejik bir değişken olarak ele almaktadır. Buna göre iktidar partisi harcama düzeyini stratejik amaçları doğrultusunda belirler (Alesina ve Tabellini, 1990). Hükümet maliye politikası manipülasyonlarıyla kendinden sonra gelecek olan hükümetin tercihlerini etkileyebilir. Yeniden seçim olasılığına bağlı olmak üzere iki olası durum söz konusudur. Yeniden seçileceğini beklemeyen bir parti borçları kendinden sonraki hükümetin kararlarını etkilemek için kullanabilir. Artan açıklar, başka seçim şansı olmayan gelecek hükümetin hareketlerini kısıtlayabilir. Diğer taraftan, yükümlülükler bilinçli olarak rakibin seçim şansını azaltacak verimsizlikler yaratabilir. Bu model partiler arasındaki tercih farklılıklarına dayanmaktadır.

Farklı hükümetler farklı zamanlarda bu stratejik olanaktan yararlanabilir. Ancak bu politik oyunlar vergi düzleştirme hipotezi tarafından öngörülen optimal düzeyin üzerinde bir borç birikimine neden olabilecektir. Pettersson (2001), iki farklı yaklaşımdan

söz etmektedir ve her ikisi de borç politikasının oluşturulmasında stratejik yaklaşıma vurgu yapmaktadır. Bunlardan birincisi Alesina ve Tabellini (1990) diğeri ise Persson ve Svensson (1989) tarafından geliştirilmiştir.

Alesina ve Tabellini (1990), tarafından ortaya konulan yaklaşımda, iki partili bir sistemde partilerin kamu harcamalarının bileşimi hakkında farklı tercihlere sahip olduğu varsayılmaktadır. Örneğin daha fazla savunma harcaması ve daha az sosyal yardım harcaması yapmak isteyen bir hükümet, karşıt tercihlere sahip bir hükümetle yer değiştireceğini bilir. Yönetimdeki hükümet savunma harcamalarının ileride herhangi bir şekilde kesintiye uğrayacağını farkındadır bu nedenle daha çok borçlanmaya gider çünkü extradan alınan borcun geri ödemesinin marjinal maliyeti refah harcamaları üzerine kalacaktır ki bu da daha az dikkat çekecektir. Politikacılar borç aldıklarında istedikleri gibi harcama yapmak isteyebilirler fakat harcamalardaki kesintinin gelecek maliyetinin içselleştirilmesinde kimin tayin edileceği konusunda belirsizlik söz konusudur. Bu nedenle bugünün hükümeti, gelecek vergi gelirlerini borç servisi için taahhüt ederek gelecek hükümetlerin harcamalarını azaltabilir. Fakat aynı zamanda verimsizlik yaratarak kasıtlı olarak muhaliflerinin seçim şansını azaltmakla da yükümlüdür.

Persson ve Svensson (1989), kamu harcamaları düzeyinin kesin olmadığını ifade etmişlerdir. Çalışmada bir muhafazakâr bir de liberal ya da sol görüşlü hükümet ele alınmıştır. Muhafazakâr hükümet, liberal olana göre daha az miktarda kamu harcaması yapmak ister. Muhafazakâr hükümetin bir sonraki seçimlerde muhalifiyle yer değiştirdiği varsayıldığında muhafazakâr hükümet bozucu vergiler ve borç trade-off u ile karşı kaşıya kalır. Kamu harcamaları için ayrılan para miktarının artırılmasından başka bir yolun olmadığı varsayımı bozucu vergilemeye götürecektir. Verginin düşürülmesi ve borçlar nedeniyle muhafazakâr hükümet gelecek harcamaları kısıtlar. Ancak bu durum bozucu vergilerin dağılımında optimal olmayan bir duruma yol açar çünkü bugün çok düşük olan vergiler, gelecekte vadesi gelen borçlar nedeniyle çok yükselecektir. Diğer taraftan sol görüşlü hükümetler tamamen karşıt bir güdüye sahiptir. Dolayısıyla vergilerin artırılması ve borçların azaltılması suretiyle yaratılan fazlalar gelecekte harcamaların artışını teşvik eder.

Her iki durumda da kamu borçları çeşitli hükümetler arasındaki bağlantıda önemli bir role sahiptir. Yönetimdeki hükümet cari harcamalara öncelik verir ki böylelikle cari harcamaların maliyetini daha az içselleştirmiş olur. Aynı olay seçime yönelik belirsizliklerin fazla olduğu durumlarda da geçerlidir. Kamu açıkları hakkındaki bu politik açıklamalar, farklı partiler arasındaki farklı tercihlere ve iktidardaki partilerin değişimine bağlıdır.

Her iki yaklaşım da borçlarla ilgili olarak farklı deneysel sonuçlara sahiptir. Alesina and Tabellini (1990), kamu açıklarını politik ideolojik yükümlülüklerle bakmaksızın tahmin etmektedirler. Buna karşılık Persson ve Svensson (1989) ise sağ görüşlü hükümetlerin borç konularına daha fazla önem vermesi gerektiğini sol görüşlü

hükümetlerin ise fazlalardan vazgeçmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Bununla birlikte, her iki model de farklı politikacılar arasındaki anlaşmazlıklarda ve yönetimdeki hükümetin değişme olasılığının yüksek olduğu durumlarda açıkların ya da fazlaların stratejik kullanımını öngörmektedir. Yapılan bazı çalışmalar, politik partiler ve seçmenler arasında kutuplaşmanın daha fazla olduğu ülkelerle yüksek borçlu ülkeler arasında ilişki olduğunu desteklemektedir. Bu nedenle bu modeller yukarıda sözü geçen sorulara cevap sağlayabilir. Bu modellerdeki temel problem ise bazı kanıtlara rağmen, daha güçlü deneye dayalı testlere ihtiyaç olduğudur (Pinho, 2004: 14).

3.1.4. Sonsuz Zaman Ufku (infinite temporal horizon) Varsayımlarına Dayalı Modeller

Ricardocu yaklaşım sonsuz zaman ufku varsayımını kabul eder. Bu bağlamda, mali yükün bir nesilden diğerine dağılımı borç hacminden etkilenmeyecektir. Aslında ulusal borç miktarındaki değişimler özel menkullerdeki düzenlemelerle telafi edilebilir. Bununla birlikte, Cukiermen ve Meltzer (1989), toplumda bir kesimin zengin diğerlerinin yoksul olduğu alternatif bir politik model önerisi getirmişlerdir. Buna göre fakir kesim kamu açıklarını ve borçlanmayı desteklemektedir ki bu durum bir sonraki nesilden dolayı olarak borçlanma anlamına gelmektedir. Kısacası bu modelde zengin kesim kamu harcamalarının nasıl finanse edildiği konusunda kayıtsız kalırken, yoksul kesim açıkların borçla finanse edilmesinden yana bir tutum sergilemektedir. Eğer toplum, çoğunlukla fakir insanlardan oluşuyorsa sosyal tercih ulusal borç birikiminde artışa yol açacaktır.

Diğer bir politik model, borçların stratejik amaçlı kullanımını içermekte ve aynı zamanda sonsuz zaman ufku varsayımını yumuşatmaktadır. Bu model borçları, iktidardaki hükümeti gelecek hükümete bağlayan stratejik bir değişken olarak ele almaktadır. Buna göre iktidar partisi harcama düzeyini stratejik amaçları doğrultusunda belirler (Alesina ve Tabellini, 1990). Hükümet maliye politikası manipülasyonlarıyla kendinden sonra gelecek olan hükümetin tercihlerini etkileyebilir. Yeniden seçim olasılığına bağlı olmak üzere iki olası durum söz konusudur. Yeniden seçileceğini beklemeyen bir parti borçları kendinden sonraki hükümetin kararlarını etkilemek için kullanabilir. Artan açıklar, başka seçim şansı olmayan gelecek hükümetin hareketlerini kısıtlayabilir. Diğer taraftan, yükümlülükler bilinçli olarak rakibin seçim şansını azaltacak verimsizlikler yaratabilir. Bu model partiler arasındaki tercih farklılıklarına dayanmaktadır.

3.1.5. Siyasi Partiler Arasındaki Anlaşmazlıklarla İlgili Modeller

Karar alma sürecinde partiler arasındaki anlaşmazlıklarla ilgili teorik modeller bu konudaki deneye dayalı literatürden daha fazla dikkat çeken konulardan biridir. Politika belirleyiciler ya da partiler arasındaki anlaşmazlıklar aynı zamanda bütçeyle ilgili kararları da etkilemektedir. Bu gibi ajanlar arasındaki uyuşmazlıklar ne kadar derin ise, kamu açıklarının azaltılmasında karşılaşılan zorluklar da o kadar büyük olur. Bu anlaşmazlıklar

özellikle koalisyon hükümetlerinin var olduğu ülkelerde daha çok ön plana çıkmaktadır. Oyun teorisi, oyuncuların sayısı fazla olduğunda işbirliğinin daha zor olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, herhangi bir kriz sonrasında kamu açıklarının azaltılması koalisyon hükümetleri için daha zor olacaktır; çünkü koalisyondaki partiler kendi seçmenlerinin çıkarlarına aykırı olduğu için harcamalardaki kesintileri ya da vergi artışlarını veto edeceklerdir.

Roubini ve Sachs (1989), hükümetlerin politika araçlarının kontrolüne tamamen sahip olmadıklarını ve onları iyi tanımlanmış birtakım amaç fonksiyonlarına göre yönettiklerini vurgulamaktadırlar. Yazarların bu görüşlerinin temelinde, koalisyon partilerinde politikacıların anlaşmaya varma konusundaki yeteneklerinin daha sınırlı olduğu görüşü yatmaktadır. İlk olarak, koalisyondaki her bir parti farklı seçmen kitlesine sahiptir. Negatif bir şok karşısında her parti kendi seçmenlerini olumsuz etkilememesi için sadece bütçe kesintilerini önerecektir. İkincisi, koalisyondaki partilerin her biri veto yetkisine sahiptir. Her parti bir diğer koalisyon partisinin önerisini engellemek için büyük bir güce sahiptir fakat aynı zamanda kendi programını uygulamak için de çok fazla güce sahip değildir. Üçüncü olarak, işbirlikçi sonuçlara ulaşmada koalisyon üyeleri arasında zayıf bir uygulama mekanizması söz konusudur. Koalisyon partileri, seçmenlerin hangi partinin politikanın hangi kısmından sorumlu olduğunu fark etmediklerini bilirler. Dolayısıyla kontrol yetersizliği uygulama mekanizmasının da zayıf olmasına neden olur.

Koalisyon hükümetlerinin bütçe dengesini sağlamada neden daha fazla zorlandıkları konusundaki nedenlerden biri de genellikle daha yüksek dönüş hızına sahip olmalarıdır. Kısa hükümet süresi, tekrarlanan karar alma oyunlarında oynama olanaklarını sınırlandıracaktır. Bu durum partilerin işbirliğine gitme yönündeki teşvikleri azaltır. Bu yaklaşımda önemli olan oyuncuların sayısı değil, hükümetin istikrarsızlığıdır. Doğal olarak bu yaklaşım açısından, koalisyon hükümetlerinin iktidarda kalma süresi tek partili hükümete göre daha kısadır.

Bu bağlamda Alesina ve Drazen (1991) “yıpranma savaşı” modelini önermişlerdir. Bu model, dışsal bir kalıcı mali şokun kamu açıkları yarattığını ve mevcut vergi oranlarında borçların birikmeye başladığını varsayar. Sosyal planlamacı şoklar karşısında bütçe dengesini sağlamak için vergi gelirlerini artırma yoluna gider. Onun yerine eğer iktidarda iki siyasi parti varsa, öncelikle mali yükün dağılımının nasıl olacağı konusunda partilerin anlaşması gerekir. Her iki grup açısından, istikrarın sağlanması için mali yükün dağılımı konusunda hemen anlaşmaya varılması aynı anlaşmaya gecikmeli varılması durumuna göre daha iyi bir durumdur.

Bu modelde, sosyal gruplar arasında gelir dağılımıyla ilgili anlaşmazlıkların bütçe dengesinin sağlanması konusunda verimli politikaların uygulanmasını geciktirdiği kabul edilir. Bu durum özellikle kamu açıkları kısmen dış borç birikimi kısmen de bozucu vergilerle finanse edildiğinde ortaya çıkar. İstikrar, dengeli bir borç-GSMH oranı ve bir önceki vergilerin daha az bozucu vergilerle ikame edilmesi gibi politika değişimleri olarak tanımlanır.

Yıpranma savaşı modelinde, koalisyon hükümetlerinin tersine tek partili hükümetler istikrar önlemlerini geciktirebilir. Çünkü tek partili hükümetler ağır bir mali yük karşısında seçmenlerinin desteğini koruma gücüne sahiptir ve istikrarı sağlamak için aşırı tepki gösterebilir. Bu nedenle koalisyon hükümetlerinin göreceli ataleti ile tek parti hükümetlerinin partizan aşırı tepkisi arasında bir trade-off sözkonusu olabilir (Pinho, 2004: 20).

Hahm (1996), bu analize deneysel bir ilave önermiştir. Yazar politik sistemleri üçe ayırmıştır. Bunlar başkanlık sistemi, istikrarlı parlamenter sistemi ve istikrarsız parlamenter sistemleridir. Hahm'ın teorik modeline göre, Roubini-Sachs yaklaşımı sadece istikrarsız parlamenter sistemlerde geçerlidir fakat diğer sistemlerde hükümetin gücü ile mali pozisyon arasındaki ilişki farklıdır. İstikrarlı parlamenter sistemlerde kamu açıkları üzerinde hükümetin gücünün sistematik bir etkiye sahip olmadığı varsayılır. Başkanlık rejimlerinde ise iktidardaki parti güçlü ise kamu açıklarında artış yönünde bir eğilim olacaktır. Hahm bu görüşü destekleyen kanıtlar ortaya koymuştur (Pinho, 2004: 20).

Persson ve Tabellini (1999), siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıklarla ilgili olarak, seçimleri kazanma olasılığı en fazla olan iki parti tarafından seçim programının belirlenmesinde “kararsız seçmenlerin” önemine dayalı başka bir model ortaya koymuşlardır. Modele göre, bu partiler seçime doğru çıkar gruplarına politika yanlısı bağlayıcı sözler verirler. İki aday birbirinin aynı değildir ve ideolojik tercihleri olan farklı seçmenlere sahiptirler. Hangi partinin destekleneceğinin belirlenmesinde, seçmenler açıklanan ekonomik faydalara karşı önceden belirlenmiş olan ideolojik parti tercihleri trade-off uyla karşı karşıyadır. Politik güç seçmenlerin ideolojik tercihlerinin dağılımını yansıtır. Bununla birlikte, daha güçlü gruplar daha fazla sayıda kararsız seçmene sahiptir. Seçimlerin kazanılmasıyla, her iki parti de bu seçmenlere karşı doğrudan ekonomik faydalar sağlar.

Ancak bu modeller ülkelerin mali uyarlamaları neden ertelediklerini ve mali bütçe kaynaklı şokların nedenlerini açıklayamamaktadır. Diğer taraftan, ampirik kanıtlar zayıf koalisyon hükümetlerinin mali uyarlamaları ertelediklerini ve birikmiş borçlara sahip olduklarını göstermektedir. Ayrıca parti sayısının fazla olduğu koalisyon hükümetlerinde kamu borçlarının da daha yüksek olduğu ve uzun dönemli hükümetlerin daha küçük açıklarla bağlantılı olduğu gösterilmiştir. Koalisyon hükümetleri genellikle kısa ömürlüdür ve hükümetin yapısı seçim sistemine bağlıdır, bu nedenle kamu borçları ile politik sistemin türü arasında ilişki kurulabilir. Bu modeller deneysel bakımdan da büyük destek bulmuştur.

3.2. Kurumsal Düzenle İlgili Modeller

North kurumları insanların karşılıklı davranışlarını ve ilişkilerini şekillendirmek için bulunan herhangi kısıt şekli olarak tanımlar. Kurumlar gündelik hayatı bir yapıya kavuşturmak suretiyle belirsizliği azaltmaktadır.

Kurumlar, formel (resmi) yazılı kurallardan ve kuralların ruhunu oluşturan ve onları destekleyen enformel (gayriresmi) kurallardan oluşmaktadır. Formel kurallar siyasi ve yasal kurallar, ekonomik kurallar ve sözleşmelerden oluşmaktadır. Kurumların anlamlı olabilmesi için yürütmenin de olması gerekmektedir. Yani kuralların ihlal edilmesinin maliyetli ve güvenilir yaptırımları olmalıdır (Hossain, Chowdbury,1998: 215).

Kurumların kalitesi, yatırımların verimliliğini iyileştirdiği için büyüme üzerinde doğrudan etki yaratmaktadır. Siyasi istikrarsızlık, ayaklanmalara ve teröre yol açarak makroekonomik performansı aşındırmakta ve var olan yatırımı yok edebilmektedir. Siyasi istikrarsızlık aynı zamanda kurumların etkisini sınırlayarak yeni yatırımların hacmini ve etkinliğini düşürmektedir. Çoğu gelişmekte olan ülkede siyasi istikrarsızlık, ticaret hadleri şokları, politika değişiklikleri ve hatta sıkı mali politikalar kurumların kalitesini yıpratmaktadır. İyi kurumlar büyümeye, büyümede daha iyi kurumların oluşmasına yol açmaktadır (Aron, 2000: 100–114).

Zayıf kurumlara sahip gelişmekte olan ülkelerde, elitler ve politikacılar devleti kontrol edebilmek için farklı yollar denemektedirler. Eğer elitlerin bir aracı kullanmaları engellenirse, kurumlar zayıf kaldığı sürece, diğer araçları kullanarak amaçlarına ulaşmaya çalışmaktadırlar. Kurumları zayıf toplumların en önemli problemi politik gücü kontrol edenleri kısıtlayamamasıdır (Acemoğlu vd, 2002: 5).

Kurumsal olarak zayıf toplumlarda, politikacılar üzerinde çok az kısıtlamalar bulunmaktadır. Politik gücü kazanan gruplar, varlıkları ve geliri yeniden dağıtmaktadırlar. Bu da toplumlarda huzursuzluğa ve çalkantılara neden olmaktadır. Kurumları zayıf toplumlarda politikacılar farklı grupların çıkarları doğrultusunda sürdürülemeyen politikalar yapmakta böylece iktidarda kalmaktadırlar. Bu politikalar sürdürülemediğinde ise ekonomik sorunlar ortaya çıkmaktadır (Acemoğlu vd, 2002: 12).

Politikacı ve seçmen tercihlerine yönelik modeller, kamu açıklarındaki geçici değişimleri açıklamazlar. Örneğin seçimsel dalgalanmalar (electoral cycle) modeli, bazı ülkelerde seçmenlerin diğerlerinden daha miyop olduğu şeklinde bir iddia olmaksızın borçlu ülkelerdeki değişimlerin nedenini açıklayamaz (Alesina ve Perotti, 1995). Bu model aynı zamanda 1970'li yıllarda kamu açıklarındaki ani artışların nedenini de açıklamamaktadır. Kurumların kolektif kararları etkilediği kabul edilirse, başka bir araştırma alanı ortaya çıkar. Aslında kurumlar, partizan ideoloji, politik fırsatçılık ya da mali yanılısamaya neden olarak kamu açıklarını etkileyebilir. Genel olarak politik kurumlar ve bütçesel kurumlar olmak üzere iki tip kurum bu konuda önemli rol oynamaktadır.

3.2.1. Politik Kurumlar

Politik kurumlar, bir politik sistemin temel yapı taşlarından biridir. Politik kurumlar alınan kararlar üzerinde etkiye sahiptir çünkü bu kurumlar politikacıların

seçimlerini etkileyebilmektedir. Politik kurumlarla ilgili temel modeller mali yükün dağılımı söz konusu olduğunda politikacılar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklara vurgu yapmaktadır.

İlgilerin coğrafi yoğunluğu (geographic concentration of interests) modeli, bütçesel kararlar üzerinde parlamentonun etkisini vurgulamaktadır. Coğrafi olarak yoğunlaşmış seçmenler kadar, seçilen vekiller de kendi seçim bölgelerine tahsis edilen kamu harcamalarının faydalarını olduğundan fazla tahmin ederken vergi mükellefleri tarafından karşılanan maliyetleri daha düşük tahmin ederler. Kendi bölgesinde meslektaşlarının desteğini almak isteyen bir vekil politikacılar arasındaki karşılıklı yardım mantığıyla diğer projeleri destekler. Başka bir deyişle, politikacılar kendi eylemlerinin maliyetini tamamiyle içselleştirmezler ve çok daha yüksek düzeyde kamu harcaması yaratırlar.

Bunun yanı sıra birçok yazar, sürekli açıkların nedeninin açıklanması için politik bölünmüşlük ya da hükümet istikrarsızlığının önemini vurgulamaktadır (Roubini ve Sachs 1989). Niçin koalisyon hükümetleri ve bölünmüş hükümetler daha yüksek açık oluşturmaktadır? Bu konuyla ilgili literatürde birbirine benzer üç model söz konusudur.

Bir koalisyon hükümetinde üyeler farklı ilgilere ve farklı seçmen kitlesine sahiptirler. Bu nedenle aynı amaç fonksiyonuna sahip değildirler. Hükümetin bütün üyeleri kısıtlayıcı maliye politikalarını desteklemesine rağmen, koalisyonun her bir üyesi tasarruf tedbirlerine karşı kendi harcama programını korumak ister. Koalisyon üyeleri arasında güçlü bir koordinasyonun olmaması durumunda, işbirlikçi olmayan çözüm bütçe kesintilerinin olmaması yönünde olacaktır. Böylece kamu açıkları artacak bu da borç birikimine neden olacaktır.

Alesine ve Drazen (1991) tarafından önerilen yıpratma savaşı modelinde, farklı sosyo-politik grupların bütçesel kararları birlikte verdikleri bir politik sistemde ortaya çıkan bütçesel sonuçlar analiz edilmektedir. Bu modelde politikacılar, harcama düzeyinden çok mali yükün dağılımını tartışmaktadırlar. Vergi düzeltme modeline göre, iyiliksever sosyal planlamacı bütçe dengesini sağlamak için mali gelirleri artırma yoluna gider. Bununla birlikte, sosyo-politik gruplar arasındaki uyuşmazlıklar istikrar politikasına uyum sağlamayı geciktirir. Bunun yanı sıra, ekonomik istikrarsızlıkla ilgili maliyetler düşük olduğunda uyum politikalarının gerçekleştirilmesi ertelenebilir. Yıpratma modeline göre, bölünmüş hükümetler borç birikimi ve açıklardaki artışların iyileştirilmesi ve bütçe dengesinin sağlanması için birleşik hükümetlerden daha uzun bir süre bekler (Drazen ve Grilli, 1993; Alesina ve Drazen 1991). Aynı sonuç istikrarsız hükümetler için de geçerlidir.

Velasco'nun teorisi (1997), ortakların felaketi (the tragedy of the commons) modelinden söz etmektedir. Bu model, koalisyon hükümetleri ve istikrarsız hükümetlerin kamu açıklarına neden olduğunu ifade etmektedir. Modelde birçok çıkar grubunun olduğu bir toplum tanımlanır. Her bir çıkar grubu, belirli bir devlet harcama programından

faydalanır. Velasco, finansal transferleri elde etmek amacıyla her çıkar grubunun hükümeti etkileyebileceğini kabul eder. Dolayısıyla bütçesel süreç bölünmüş olur. Kamu harcamaları bazı gruplara fayda sağlar fakat maliyetleri bütün gruplar paylaşır, bu suretle toplum özü itibariyle harcama güdüsü gösterir. Sonuç olarak, hükümetin kamu açıkları meydana getirmesi kaçınılmaz olur.

3.2.2.Bütçesel Kurumlar

Bütçesel kurumların rolü, bütçelerin planlanması, hazırlanması, kabul edilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesini sağlamaktır. Bütçesel kurallar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Dolayısıyla bu kurallar potansiyel olarak borç ve açıklardaki farklılıkların nedenini açıklayabilir. Bütçesel kurumlar üç tip olarak tanımlanabilir: bütçesel kısıtları ortaya koymaya yönelik yasalar, oy kullanma kuralları ve bütçe belgelerinin şeffaflığı.

Birçok yazar, kanunların kamu açıkları üzerinde rakamsal hedefler koyduğu ülkelerde açıkların nispeten düşük olabileceğini ileri sürmektedirler. Oy kullanma kuralları konusundaki açıklamalar esas olarak yukarıda açıklanan ilgilerin coğrafi yoğunluğu modeline başvurmaktadır. Bu kurallar belirli bir toplam bütçe projesinin verimliliğini artıran kurumsal düzenlemeleri belirlemeye çalışmaktadırlar. Temel ilgi alanlarından biri oy kullanma zamanlaması ve belirli projelerdeki düzenlemelerle ilgili kurumsal kurallardır. Son olarak, bütçe belgelerinin şeffaflığı düşük düzeydeki açıklarla ilgili görünmektedir (Alesina ve Perotti 1995: 1996).

Bu konudaki temel ekonomik ve politik açıklamalarla ilgili tartışmalar, sürekli kamu açıklarının nedenleri konusuna ışık tutan kamu tercihi teorisyenleri tarafından geliştirilmiştir. Bu araştırmacılar, teorilerini aynı zamanda deneye dayalı olgularla da desteklemişlerdir.

4. Kamu Açıklarının Politik Ekonomisi ile İlgili Modeller Konusunda Yapılan Ampirik Çalışmalar

Kamu tercihi araştırmacıları, kamu açıkları ve borçları konusundaki çalışmalarını teorik gelişmelerle sınırlandırmayıp aynı zamanda deneye dayalı kanıtlar da ortaya koymuşlardır. Bu kısımda kamu açıklarının politik modelleri konusundaki deneysel çalışmalara yer verilmektedir. Bu konudaki deneysel çalışmalar Tablo: 1’de özetlenmiştir.

4.1. Stratejik Değişken Olarak Borçların Kullanıldığı Modeller

Bu modeller borçların stratejik amaçlı kullanımı konusunda oldukça fazla miktarda analize sahiptir. Grilli vd. (1991), bir kısım OECD ülkesinin verilerini kullanarak yaptıkları çalışmalarında kısa hükümet süresinin, kamu açıkları ve borçlarının

açıklanmasında önemli bir role sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ancak bu çalışma, borçların hükümetlerin zayıflığı ya da stratejik nedenlerle mi kullanıldığı şeklinde bir ayrım yapmamıştır.

Pettersson (2001), son 20 yılı kapsayan deneye dayalı çalışmasında, politik ekonomik yaklaşım çerçevesinde birçok ülkede büyük kamu borçlarının birikimi konusunda borçların stratejik kullanımını araştırmıştır. Sonuç olarak, borçların stratejik amaçlı kullanımına yönelik güçlü deneysel kanıtlara ulaşmıştır. Pettersson (2001)'in temel bulguları sol görüşlü bir partinin borç düzeyini azaltırken, sağ görüşlü partinin tersine borç düzeyini artırdığı şeklindedir. Elde edilen sonuçlar Persson ve Svensson (1989) tarafından geliştirilen modelden elde edilen tahmin sonuçlarıyla tutarlılık göstermektedir.

Pettersson (2001) aynı zamanda hükümetlerin değişim sıklığının borç birikimi üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuçlar iki politik partinin borçların stratejik kullanımı konusunda karşıt güdülere sahip olduğu yönünde daha önceden elde edilen bulguları doğrular niteliktedir (Pinho, 2004: 26).

Franzese (2001), OECD ülkeleri için panel veri yöntemini kullanarak yaptığı çalışmada borçların stratejik kullanımıyla ilgili bir etki bulamamıştır.

Lambertini (2003), Amerika ve 16 OECD ülkesi için havuzlanmış veri yöntemini kullandığı çalışmasında borçların stratejik kullanımına yönelik az miktarda kanıt elde etmiştir.

4.2. Siyasi Partiler Arasındaki Anlaşmazlıklarla İlgili Modeller

Bu konudaki deneye dayalı çalışmalardan biri Roubini ve Sach (1989) tarafından yapılmıştır. Roubini ve Sach (1989) bir kısım OECD ülkesinde, kamu borçlarının büyüklüğünü açıklamak için iktidardaki hükümetin türünü belirlemeye yönelik bir değişken kullanmışlardır. Sonuç olarak, koalisyon hükümetlerinin, tek parti ve çoğunluk hükümetlerine göre daha yüksek açıklara neden olduğunu ifade etmişlerdir.

Kontopoulos ve Perotti (1999), 1979–1995 dönemi için 21 OECD ülkesini kapsayan çalışmalarında, politika mekanizmalarının siyasi ve kurumsal özelliklerinin, maliye politikası sonuçlarında ülkelerarası farklılıkları açıklayıp açıklayamadıklarını araştırmışlardır. Kontopoulos ve Perotti (1999), Roubini ve Sach (1989)'un bulgularının aksine kamu borçlarının büyüklüğünün, Roubini ve Sach'ın kullandığı güç dağılım indeksi ile bağlantılı olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Kontopoulos ve Perotti (1999), ayrıca hükümette parti sayısının fazla olmasının, daha gevşek bir maliye politikasına neden olduğunu ifade etmişlerdir.

Spolaore (2003), alternatif hükümet sistemlerinde uyarlamaların politik ekonomi modelini geliştirmiştir. Spolaore politik bölünmüşlüğün derecesinin, mali uyarlama dinamikleri için temel bir role sahip olduğunu ifade etmiştir.

Alesina ve Perotti (1995), koalisyon hükümetlerinin başarılı mali uyum önlemlerini ortaya koyma olasılığının daha az olduğunu ortaya koymuşlardır.

De Haan vd. (1999), koalisyon hükümetlerinde, olumsuz ekonomik şoklar karşısında bütçe dengesinin sağlanmasının tek parti hükümetlerine göre daha zor olduğu yönündeki hipoteze yönelik yeni kanıtlar ortaya koymuşlardır. Çalışma 1979–1995 dönemi için OECD ülkelerinin geniş bir kısmını içermektedir. Literatürde önerildiği gibi çeşitli değişkenler kullanmışlar, ancak hükümetin türünün maliye politikasında ülkelerarasındaki değişimleri etkilediğine dair kanıt bulamamışlardır.

Kontopoulos ve Perotti (1999), 19 OECD ülkesinde 1970–1995 dönemi boyunca mali sonuçların belirlenmesinde bölünmüşlüğün rolünü araştırmışlardır. Maliye politikası belirlemede bölünmüşlüğün rolü, bütçe sürecinin kuralları ve karar mercilerinin sayısı ile deneysel olarak ölçülmüştür. Kontopoulos ve Perotti (1999)’ye göre kabinenin büyüklüğü ve koalisyondaki siyasi parti sayısının fazla olması, daha gevşek bir maliye politikasına neden olmaktadır.

Volkerink ve De Haan (2001), hükümetin parlamentodaki konumu, hükümetin siyasi bölünmüşlüğü ve hükümetin ideolojik duruşu gibi konuları analiz ederek mevcut literatürü genişletmişlerdir. Sonuç olarak, parlamentodaki partilerin sayısının bütçe açıklarını etkilediği ve hükümetlerin ideolojik görüşüyle ilgili olarak sol görüşlü hükümetlerin sağ görüşlü hükümete göre daha yüksek bütçe açıklarına sahip olmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca elde edilen sonuçların, büyük ideolojik farklılıkların uzlaşmaya varmayı zorlaştıracağı yönündeki hipotezi desteklemediği belirtilmiştir.

4.3. Bütçesel Kurumlarla İlgili Modeller

Son olarak bütçesel kurumlarla ilgili modellere baktığımızda bu konudaki çalışmalardan biri Kirchgaessner (2001)’e aittir. Kirchgaessner (2001) mali kurumlar konusunda deneye dayalı bir araştırma yapmıştır.

Kirchgaessner (2001), denk bütçe kuralları ile açıklar, vergiler ve harcamalar üzerine getirilen kısıtlamaların borçlar, gelirler ve harcamaların azaltılmasında çoğu kez etkili olabildiğini ifade etmektedir. Ayrıca mali kurumlar ve siyasi faktörlerin yanı sıra politik kurumlar da önemli bir etkiye sahip olabilir.

Yazara göre bu konuda iki temel problem söz konusudur. Bunlardan birisi, başkanlık rejimlerinin parlamenter rejimlere göre kamunun boyutunun daha küçük

olmasına neden olduğu diğeri ise çoğunlukçu seçimlerin nispi seçimlere göre kamunun boyutunun daha küçük olmasına neden olduğudur. Burada merkezi hükümetin boyutu bağımlı değişken olarak kullanılmıştır. Ancak elde edilen sonuçlar kamunun toplam boyutu hakkında bir şey belirtmemektedir, çünkü farklı mali yapılar için kontrol edilemezler. İkincisi, ülkelerin parlamenterlik ya da başkanlık sistemi gibi farklı niteliklere sahip olması son derece tartışmalı bir konudur. Bu nedenle bütçesel süreçler üzerinde politik kurumların etkisi daha fazla araştırılması gereken bir konu özelliği taşımaktadır.

Kirchgaessner (2001)'e göre, kurumların uygun bir şekilde kombinasyonu kamu açıkları ve borçların azaltılmasına yardımcı olabilir.

Tablo: 1
Kamu Açıklarının Politik Ekonomisiyle İlgili Modeller Üzerine Yapılan Deneye Dayalı Çalışmalar

	Stratejik Değişken Olarak Borçların Kullanıldığı Modeller	Partiler Arasındaki Anlaşmazlıklarla İlgili Modeller	Bütçesel Kurumlarla İlgili Modeller
Roubini ve Sachs (1989)		Koalisyon hükümetleri, tek parti ve çoğunluk hükümetlerine göre daha yüksek açıklara sahiptir.	
Grilli vd.(1991)	Kısa hükümet süresi, kamu açıkları ve borçlarının açıklanmasında önemli bir role sahiptir.		
Alesina ve Perotti (1995)		Koalisyon hükümetlerinin başarılı mali uyarılma önlemlerini ortaya koyma olasılığı daha azdır.	
De Haan vd. (1999)		- Hükümetin türü maliye politikasında ülkelerarasındaki değişimleri etkiler. - Politik partilerin sayısı borçların büyüklüğünü etkiler.	
Kontopoulos, Perotti (1999)		Hükümette parti sayısının fazla olması, daha gevşek bir maliye politikasına neden olmaktadır.	
Franzese (2001)	Borçların stratejik kullanımıyla ilgili bir etki bulunamamıştır.		
Kirchgaessner (2001)			- Denk bütçe kuralları birçok durumda kamu borçlarının azaltılmasında etkilidir. - Doğrudan demokrasiler mali disiplini artırır. - Mali federalizm kamu boyutunun küçülmesine yol açar.

Pettersson (2001)	- Hükümetlerin değişim sıklığı borç birikimi üzerinde anlamlı bir etkiye sahip değildir. - Sol görüşlü bir parti borç düzeyini azaltırken, sağ görüşlü parti tersine borç düzeyini artırır. - İki politik parti borçların stratejik kullanımı konusunda karşıt güdülere sahiptir. - Elde edilen sonuçlar Persson and Svensson (1989) da önerilen stratejik açıklamaları desteklemektedir.		
Volkerink ve De Haan (2001)		- Politik partilerin sayısı bütçe açıklarını etkiler. - Parlemantodaki partilerin sayısı da bütçeyi etkiler.	
Perotti ve Kontopoulos (2002)		Koalisyonadaki politik partilerin sayısı ve ideolojisi maliye politikası sonuçlarını etkiler.	
Lambertini (2003)	Borçların stratejik kullanımına yönelik az miktarda kanıt bulunmuştur.		
Spolaore (2003)		Politik bölünmüşlüğün derecesi, mali uyarılma dinamikleri için temel bir role sahiptir.	

Kaynak: Pinho, 2004: 39-40'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

5. Sonuç

Politik ekonomi literatüründe son çalışmalar, mali politikaların özellikle de bütçe dengelerinin açıklanması konularında ekonomik faktörler kadar politik ve kurumsal faktörlerin de rolünü vurgulamaktadır. Bu çalışmada, kamu açıklarının politik ekonomisi ile ilgili modellere yer verilmiştir.

Mali yanılısama varsayımına dayalı modeller, kamu açıklarında kısa dönem dalgalanmaları açıklayabilmesi, ancak kamu borçlarının uzun vadeli davranışlarını ve sanayileşmiş ülkeler arasında gözlenen farklılıkları açıklayamaması nedeniyle geniş ölçüde eleştirilmiştir.

Stratejik değişken olarak borçların kullanıldığı modeller ve siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıklarla ilgili modeller, politik kutuplaşma ve hükümetlerin değişim sıklığının daha büyük borç miktarıyla ilgili olabileceğini savunmaktadır. Bu modellerle ilgili en önemli sorun, söz konusu modellerin daha güçlü deneysel testlere ihtiyaçları olduğudur. Siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıklarla ilgili modeller deneye dayalı

literatürde daha çok ilgi görmektedir. Bu modeller, deneysel kanıtlar tarafından da destek bulunmuştur. Daha yüksek kamu açıkları ve borçların, koalisyon hükümetlerinin varlığı, hükümetlerin değişim sıklığı, harcama bakanlıklarının sayısı ve parlamentodaki parti sayısı ile pozitif ilişkili olduğu yönünde deneye dayalı kanıtlar mevcuttur. Söz konusu teorik modeller ortak bazı deneysel sonuçlara sahiptir. Her iki model de bir taraftan daha yüksek kamu açıkları ve borçları, diğer taraftan hükümetlerin değişim sıklığı ve politik kutuplaşma arasındaki ilişkiye dayanmaktadır (Pinho, 2004: 32).

Bu konudaki son model bütçesel kurumların rolünü vurgulamaktadır. Hükümetler arası müzakerelerde başbakanın pozisyonunun gücü, denk bütçe kurallarının varlığı, parlamenter oyların türü ve zamanlaması ve bütçeyle ilgili parlamenter değişiklikleri sınırlandırmaya ilişkin kuralların, bütçe açıklarının kontrolünde oldukça önemli olduğu yolunda deneysel kanıtlar bulunmaktadır. Ayrıca doğrudan demokrasi ve mali federalizm de mali disiplinin artırılmasına katkıda bulunmaktadır (Pinho, 2004: 33).

Kamu açıklarının politik ekonomisi ile ilgili modeller konusunda ülkelerarası karşılaştırmalar için yapılan çok sayıda deneysel çalışma daha sıkı bütçe kurallarına sahip olan sistemlerin daha küçük kamu açıklarına sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle birçok yazar daha katı kurallar ile bütçe disiplini geliştirmenin daha gerçekçi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ampirik çalışmalardan elde edilen sonuçlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali programlar konusunda politik ekonomi faktörlerini dikkate almaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Politik ekonomi faktörleri mali uyum stratejileri üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Politik ve kurumsal gerçeklerin yeteri kadar dikkate alınmaması başarısız olma olasılığını artırabilmekte ve politika belirleyicilerin karşılaşacakları kısıtlar konusunda yanlış yönlendirilmesine neden olabilmektedir. Bunun yanı sıra, gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminde verimliliğin artırılması ve kamu açıklarının azaltılması için öncelikle politik istikrarın sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır.

Bu çalışmada, kamu açıklarının politik modelleri konusunda özellikle de borçların stratejik kullanımı, bütçesel kurumlar ve partiler arasındaki anlaşmazlıklarla ilgili deneye dayalı araştırmalara yer verilmiştir. Ancak bu literatür taraması, bu konuda alternatif yöntemlerin test edilmesine, daha büyük örnekleme ve daha güvenilir verilere ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca çeşitli teorik açıklamaların daha kapsamlı deneysel analizi için de bir çerçeve oluşturmaktadır.

Kaynakça

Acemoğlu, D., J. Robinson, S. James and Y. Thaicharoen (2002), *Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms, Volatility, Crises and Growth*, <<http://www.mit.edu/faculty/acemoğlu/financialglobalizationfiles/papers/JMEfinal1.pdf>>, 28.09.2007.

- Alesina, A. and A. Drazen (1991), “Why are Stabilizations Delayed?”, *The American Economic Review*, 81(5), pp. 1170–1188.
- Alesina, A. and G. Tabellini (1990), “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies*, 57 (3), pp. 403–414.
- Alesina, A. and R. Perotti (1995), “The Political Economy of Budget Deficits”, *IMF Staff Papers*, 42(1), pp. 1–31.
- Aron, J. (2000), “Growth and Institutions, A Review of The Evidence”, *The World Bank Research Observer*, vol.15, no. 1, pp. 99–135.
- Cukierman, A. and A.H. Meltzer (1989), “A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework”, *American Economic Review*, 79, pp. 13–32.
- De Haan, J., J.E. Sturm and G. Beekhuis (1999), “The Weak Government Thesis, Some New Evidence”, *Public Choice*, 101, pp. 163–176.
- Dileyici, D. ve Ö. Özkıvrak (2001), *Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci, Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası*,
<http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/dileyici-butce_anlayisindaki.pdf>, 05.12.2008.
- Drazen, A. and V. Grilli (1993). “The Benefit of Crises for Economic Reforms”, *American Economic Review* 83, pp. 598–607.
- Franzese, Jr., Robert (2001), *The Positive Political Economy of Public Debt: An Empirical Examination of the OECD Postwar Experience*, Workshop Political Economy (Tel Aviv University), January.
- Galli, E. and F. Padovano (2002), “A Comparative Test Of Alternative Theories Of The Determinants Of Italian Public Deficits (1950–1998)”, *Public Choice* 113, pp. 37–58.
- Granados, C.M. (2003), “The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidation in the EU”, *European Political Economy Review*, Vol.1, No.1. pp. 25-49.
- Grilli, V., D. Masciandaro and G. Tabellini (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries.” *Economic Policy, A European Forum*, 6(2), pp. 341–92.
- Hossain, A. and A. Chowdhury, (1998), *Open Economy Macroeconomics for Developing Countries*, Edward-Elgar Yayınları, 1. baskı.
- Imbeau, L.M. and K. Chenard (2002), “The Political Economy of Public Deficits, A Review Essay,” *Centre D’analyse Des Politiques Publiques* (EPCS-Conference).
- Kirchgaessner, G. (2001), “The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance, A Survey of the Empirical Evidence”, *CESifo Working Papers*, 617.

- Kontopoulos, Y. and R. Perotti (1999), “Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes, Evidence from OECD Countries”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba and J. von Hagen (eds), Chicago.
- Lambertini, L. (2003), “Are Budget Deficits Used Strategically?”, *Boston College Working Papers in Economics*, 578, June.
- Persson, T. and G. Tabellini (1999), “Political Economics and Public Finance”, *Prepared for the Handbook of Public Economics*, Vol. III, Alan Auerbach and Martin Feldstein (eds).
- Persson, T. and L. Svensson, (1989), “Conservative Would Run a Deficit, Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, 104, pp. 325–345.
- Pettersson-Lidbom, Per (2001), “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *Journal of Political Economy*, 109, pp. 570–583.
- Pinho, M.M. (2004), “Political Models of Budget Deficits, a Literature Review”, *FEP Working Papers*, no. 138, Universidade do Porto, Faculdade de Economia.
- Roubini, N. and J.D. Sachs (1989), “Political and Economic Determinant of Budget Deficit in the Industrial Democracies”, *European Economic Review*, 33(5), pp. 903–38.
- Spolaore, E. (2004), “Adjustments in Different Government Systems”, *Economics & Politics*, vol. 16(2), pp. 117–146,
- Şen, H. ve İ. Sağbaş (2004), *Bütçe Açıkları, Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayınevi Ankara,
- Volkerink, B. and J. De Haan (2001), “Fragmented Government Effects on Fiscal Policy, New Evidence”, *Public Choice*, 109, pp. 221–242.