

Public Spending Ethics: Is Regulation Needed?

Emin ERTÜRK

Bursa Uludağ Üniversitesi, Türkiye
eerturk@uludag.edu.tr

Derya HEKİM YILMAZ

Bursa Uludağ Üniversitesi, Türkiye
deryay@uludag.edu.tr

Filiz Eryılmaz

Bursa Uludağ Üniversitesi, Türkiye
filizgaygusuz@gmail.com

Abstract:

After the Second World War, social states became the norm and public sector had grown both in developed and developing countries. In the wake of Petrol crisis in 1970s, public spending swelled and with shrinking incomes, deficits soared. Furthermore, these deficits have persisted. Rising deficits could not be explained only with economic factors. In the literature the models rested upon political, institutional and social factors, are used to delineate the rising deficits. Fiscal rules are used in order to stabilize the budget deficits and in most cases found to be effective. Fiscal rules can be defined as numerical limits on public finance aggregates such as public spending or deficit aiming to discipline public finances. Following to Asian crisis, as a part of stabilization programs developed and developing countries put fiscal rules on their agendas. In the beginning of 1990s, only 5 countries have fiscal rules, but today approximately 100 countries have fiscal rules -either explicit or implicit. After 2000-2001 crisis, Turkey also have implicit fiscal rule- primary surplus rule- with respect to the IMF program. Fiscal discipline also enhanced the credibility of the inflation targeting framework. With the termination of IMF program in 2008, Turkey abandon to use implicit fiscal rules but fiscal discipline remains for some time. In this context, it was examined in this study by using Box-Jenkins methodology that how the budget deficit follows in the periods that fiscal rule is applied and not applied in Turkey. According to the obtained results, while decreases were observed in the budget deficit in the period of implementation of the fiscal rule in Turkey, on the contrary, it was determined that the budget had a serious deficit in the periods when the fiscal rule was not applied.

Keywords: Budget deficit, fiscal rule, Box-Jenkins methodology.

JEL Codes: C22, H62, H63

Bütçe Kaynaklarını Harcama Etiği: Regülasyon İhtiyaç mı?

Özet:

II. Dünya Savaşı sonrası hâkim olan sosyal devlet anlayışı, kamu harcamalarının artmasına ve kamunun ağırlığının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde artmasına neden olmuştur. 1970 sonrası Petrol Krizleri ile kamu harcamaları daha da artış göstermiş ve düşen gelirle birlikte kamu maliyeleri açıklar vermişlerdir. Üstelik bu bütçe açıkları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sürekli hale gelmiştir. Artan mali dengesizliği sadece ekonomik faktörlerle açıklamak mümkün değildir. Bu nedenle mali dengesizlikleri açıklamak üzere literatürde politik, kurumsal ve sosyal faktörlerden de yararlanılmıştır. Artan mali dengesizlikler karşısında ise mali kurallar bir seçenek olarak sunulmuş ve uygulayan ülkelerde başarılı sonuçlarla da karşılaşılmıştır. Mali kural, kamu harcaması ya da bütçe dengesi gibi büyüklüklere sayısal limitler koyarak mali disiplini sağlama hedefi olarak tanımlanabilir. Asya krizlerinden sonra mali kurallar daha çok gündeme gelmiş ve uygulama alanı bulmuştur. 1990 yılında sadece 5 ülkede uygulanan bu kurallar bugün yaklaşık 100 ülke tarafından uygulanmaktadır. Türkiye’de 2000-2001 krizinden sonra IMF programları doğrultusunda faiz dışı fazla kuralı ile örtük mali kural uygulamış ve mali disiplini sağlamada başarılı olmuştur. Mali disiplinin sağlanması enflasyon hedeflemesinin kredibilitesi de artmış ve enflasyon düşürülmüştür. 2008’de IMF’nin programının sona ermesi ile örtük mali kural da sona ermiştir. Bütçe disiplini bir süre devam etse de tüm ülkelerde olduğu gibi bozulmuştur. Bu kapsamda, bu çalışmada Türkiye’de mali kural uygulandığı ve uygulanmadığı dönemlerde bütçe açığının nasıl bir seyir izlediği Box-Jenkins metodolojisi ile incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre Türkiye’de mali kuralın uygulandığı dönemlerde bütçe açığında azalmalar gözlemlenirken, aksine mali kuralın uygulanmadığı dönemlerde bütçenin önemli miktarda açık verdiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe açığı, mali kural, Box-Jenkins metodolojisi

JEL Kodları: C22, H62, H63

1. Giriş

II. Dünya Savaşı’ndan sonra devletin ekonomideki ağırlığı armaya başlamıştır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik harcamaları gibi refah devletinin ayrılmaz unsurları hükümetlerin harcamalarını arttırmasına neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin kaynakları mobilize edememesi ve vergi tabanını genişletmekte yetersiz kalmaları açık finansmanı gerekli kılmış ve bu ülkelerde borçlar artmıştır.

İktisadi literatürde bütçe açıklarına bakış açıları doktrinler arasındaki en önemli farkları oluşturmaktadır. Örneğin neoklasik teori, bütçe açıklarına zamanlararası optimizasyon olarak yaklaşır. Bütçe açıkları tüketimi arttırırken, tasarrufu düşürür ve faizleri yükseltir (Mawejje ve Odhiambo, 2020). Kaynakların kamu tarafından emilmesi özel sektörün dışlanması anlamına gelmektedir. Keynesyen modellerde ise bütçe açıkları toplam talebi arttırır. Eisner(1989)’a göre

atıl işgücünün istihdamı bu sayede mümkün hale gelecektir. Açık bütçe yani genişletici bir maliye politikası ve artan kamu harcamaları; geliri artıracak ve bu da nihayetinde vergi tabanını yükselterek açıkların kapanmasına yol açacaktır. Ricardocu denklik teoreminde ise bugünün açıkları gelecek nesillere vergi olarak yansır. Ekonomik birimler bunu bildiğinden açık finansmanın geliri arttırıcı bir etkisi de olmaz. Barro (1979) buradan hareketle vergi düzeltirme (tax smoothing) hipotezini ortaya atmıştır. Bu hipoteze göre harcama ve gelir şokları bütçe açık ve fazlalarını düzleştirecektir. Bu modelde vergiler ekonomilerde bozulma (distortions) yarattığı için sabit tutulmalıdır (Woo, 2003; Bayar ve Smets, 2009). Barro'nun vergi düzeltirmesi modeline göre bütçe açıkları kendiliğinden ortadan kalkacaktır. Ancak 1970'li yıllarda petrol krizleri sonrası başlayan bütçe açıkları geçici olmamış, bu hipotez ciddi eleştiriler almıştır. Bu dönemde artan bütçe açıklarını makroekonomik faktörlerle açıklamak da mümkün olmamıştır. Bütçe açıklarını açıklamak üzere politik ve kurumsal faktörler ön plana çıkmıştır (Alesina ve Perotti, 1996; Roubini ve Sachs, 1989; De Haan ve Sturm, 1994; Alesina vd., 1999; Woo, 2003; Fatas ve Mihov, 2010; De Haan vd., 2013).

Türkiye'de de 1980 kararlarından sonra liberal ekonomiye geçilmiş ve paralel olarak bütçede de artışlar meydana gelmeye başlamıştır. Ancak bütçe açıkları 1990'lı yıllarda daha çok Türkiye ekonomisinde sorun yaratmaya başlamıştır. Yüksek büyüme oranları kaydetmek için yürütülen gevşek maliye politikası bütçe açığının ve kamu borcunun yükselmesi ile sonuçlanmıştır. Politik istikrarsızlıklar ve kurumsal yetersizlikler sonucu nominal faiz oranları rekor seviyelere yükselmiştir. 1990'lı yılların sonunda nominal faiz oranı %90'lar civarında seyretmiş ve faiz ödemeleri vergi gelirlerinin %68'ini bulmuştur (Kaya ve Yılar, 2011). Bu dönemde yüksek bütçe açıklarının parasallaşması enflasyon oranını da rekor seviyelere yükseltmiştir. 1999 yılında dönemin hükümeti yaşanan bu yüksek enflasyon ve temelindeki yüksek bütçe açıkları ile mücadele etmek için IMF ile stand-by anlaşması yapmış ve bir program çerçevesinde bütçe açıklarının kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Özelleştirmelere başlanmış ve bütçeye faiz dışı fazla kısıtı getirilmiştir. Ancak 1999 depremi bir yandan bütçeye önemli maliyetler yüklemiş, Asya krizleri bağlantılı olarak Rusya'nın da krize girmesi ihracat potansiyelini düşürmüştür. Program uygulanmaya çalışılırken 2000 kasım ayında Bankacılık Krizi yaşanmış, bu krizde 20 banka iflas etmiştir. Finansal piyasaları sakinleştirmek üzere müdahale eden hükümet bu bankaları Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu (TMSF)'na devrederken önemli bir de maliyet yüklenmiştir.¹ 2001'de bütçe açığı GSYH'nın %12.1'ine ulaşmıştır. 2001 Şubat Krizinin patlak vermesinden sonra ise Türkiye Güçlü Ekonomiye Geçiş

¹ Yaklaşık olarak 15 milyar Euro (bkz. Kaya ve Yılar, 2011)

Programı (GEGP) başlatmıştır. IMF'nin stand-by anlaşması ile desteklenen bu programda bütçeye faiz dışı fazla kuralı yine devam ederken özelleştirmeler hızlanmıştır. Program başarılı bir şekilde uygulanmış ve bütçe açığı 2005 yılında kapanmıştır. IMF yeni bir stand-by anlaşması yapılmış ve 2008'e kadar faiz dışı fazla kuralı böylece devam etmiştir.

Global Finansal Kriz tüm Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de reel sektörün küçülmesine neden olurken vergi tabanını azaltmıştır. Bir yandan da transfer harcamaları artmış bütçe açığı/GSYH %5.5'i bulmuştur. Sonraki yıllarda düşüş göstermiştir. Ancak Türkiye özelinde dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta ise Türkiye'de aylık bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında göze çarpmaktadır. Bütçelenme döneminin başında bütçe dengesi korunurken son aylarda bütçe dengelerinde bir bozulma göze çarpmaktadır. Bu çalışmada daha önceki çalışmalardan farklı olarak aylık bütçe gerçekleştirmeleri açıklanmaya çalışılacaktır. Bu yönüyle çalışma literatüre bir katkı niteliğindedir.

2. Literatür Taraması

Bütçe açıklarının nedenlerini açıklamak üzere literatürde çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar 1990'lı yıllardan itibaren salt ekonomik faktörleri incelemekten çok; politik, kurumsal ve hatta sosyopolitik kavramları da modellerine almışlardır.

Politik ve kurumsal faktörleri inceleyen çalışmaları dört ana grup altında incelemek mümkündür. Birinci grup modeller Kamu tercihi teorisine dayanan Nordhaus(1975)'un fırsatçı modeli üzerine bina edilmiştir. Bu modellerde siyasi partiler yeniden seçilmek adına harcama arttırıcı politikalara ağırlık verirler. Bu da bütçe açıklarına neden olmaktadır (Persson ve Tabellini, Asutay, 2004). Mink ve De Haan (2005), seçim yıllarında bütçe açıklarının daha fazla olduğunu bulmuşlardır. Rogoff(1990)'a göre bu noktada seçmenin bütçenin kompozisyonuna hâkim olup olmaması çok önemlidir. Eğer bütçenin kompozisyonunu anlayamıyorsa politikacılar genişletici politikalar uygulayarak seçilme ihtimallerini arttırabilirler. Roubini (1991) buradan hareketle gelişmekte olan ülkelerde yaptığı çalışmasında hükümetlerin çok fazla değişmesi durumunda bütçe açığının arttığını ortaya koymuştur. Persson ve Svensson (1989) da benzer şekilde seçim sayısının artması ile bütçe açığının arttığını bulmuşlardır.

Woo(2003), hükümetlerin yeniden seçilme konusunda şüpheleri varsa daha fazla bütçe açığı verebildiklerini vurgulamaktadır. Bütçe açığının maliyetini gelecek iktidara yüklemek mümkün olacaktır. Debrun vd. (2008) ise politikacıların sınırlı zamanları olduğunda daha fazla bütçe açığı vermeye meyilli olduklarını göstermişlerdir. Benzer şekilde koalisyon hükümetleri daha fazla bütçe açığı verirken (De Haan, vd., 2013), başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde bütçe açığının daha az olduğu çalışmalarda ortaya konmuştur (Woo, 2003). Başkanlık sistemlerinde

hükümet daha bağımsızdır. Merkezi otoritenin olması politikaların gecikmeden uygulanmasına neden olmaktadır. Galli vd. (1991), OECD ülkelerini inceledikleri çalışmalarında parlamenter sistemlerde bütçe performanslarının daha kötü olduğu sonucuna varmışlardır.

Bütçe açıklarını açıklamaya çalışan ikinci tip modeller ise partizan davranışlar üzerinde dururlar. Hibbs(1977)'in partizan modelinde ideolojik nedenlerle sol görüşlü hükümetler daha fazla kamu harcaması yapma eğilimindedirler. Bu nedenle sol görüşlü hükümetler döneminde bütçe açığının artması beklenebilir (Bayar ve Smets, 2009). Ancak Alesina ve Roubini (1997) sol görüşlü hükümetlerin daha fazla açık yarattığına dair bir kanıt bulamamışlardır. Benzer şekilde Perotti ve Kontopoulos (2002) bütçe açığının artmasında sol yanlı hükümetlerin etkili olduğuna dair anlamlı bir sonuç bulamazken, harcamaların yapısının farklılaşmasında anlamlı bir etki bulmuşlardır. Sol yanlı hükümetler transfer harcaması gibi kalemleri daha fazla arttırmışlardır.

Üçüncü tip modeller ortak kaynaklar (common pool) problemine vurgu yaparak bütçe açıklarını açıklamaya çalışmaktadırlar. Tüm ekonomik birimler toplam verginin bir kısmını öderler. Oysa harcamadan yetkili otoriteler bu harcamaları kendi seçim bölgelerine yoğunlaştırabilirler. Onların yaptığı harcama tüm ülkenin vergi gelirleri ile karşılanacağı için seçmen başına düşen vergi daha az olacaktır. Bütçe kaynaklarını harcamada yetkili ne kadar otorite varsa kendi seçmenini düşünen daha fazla otorite olacaktır. Nihayetinde bu açık yanlı (deficit bias) politikaya dönüşür (De Haan vd.,2013:2). Bu noktada Perotti ve Kontopoulos (2002) bütçe harcayan otoritelerin bölümlenmesine dikkat çekerler. Harcama otoritesi ne kadar az merkeziyetçi bir yapıya sahipse, açık yanlı politika o kadar mümkün olacaktır. Frankel vd. (2013) ise otokratik rejimlere göre demokraik, daha fazla hesap verilebilirliğin olduğu rejimlerde bu problemin daha azaldığını ortaya koymuşlardır.

Dördüncü olarak literatürde kurumların bütçe açığı üzerine etkisini modelleyen çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Alesina, vd. (1999), bütçe ile ilgili kurumların zayıf olması durumunda bütçe açığının daha fazla olacağını göstermişlerdir. Alesina ve Perotti (1996) ise kurumların etkilerini detaylı olarak inceledikleri çalışmalarında kurumsal kalite arttıkça, vergi toplama kabiliyetinin arttığını, bunun da kamu kaynaklarının harcanmasında daha iyi denetim sağladığını bulmuşlardır. Ayrıca daha kaliteli kurumlar yüksek büyüme ile ilişkilendirilebilir. Woo (2003) çalışmasında kurumsal kalitedeki artışın, bütçeye olumlu etki yaptığını bulmuştur. Ayrıca yazar daha merkeziyetçi bir bütçe otoritesinin daha düşük bütçe açığına neden olduğu sonucuna varmıştır.

3. Ekonometrik Metodoloji

Bu çalışmada Türkiye’de mali kural uygulandığı ve uygulanmadığı dönemlerde bütçe açığının nasıl bir seyir izlediği Box-Jenkins metodolojisi ile incelenmiştir. Analiz aşamasında EVİews 8 programın ve Gauss 10 programından yararlanılmıştır.

Bilindiği üzere herhangi bir serinin Box-Jenkins yöntemi ile modellenebilmesi için öncelikle serinin trendden ve mevsimsel etkilerden arındırılmış olması gerekmektedir. Bir diğer deyişle serinin durağan olması gerekmektedir. Zaman serilerinde bir seri sabit bir büyüme örüntüsü veya genelde bir trend gösteriyor ya da bir seviyeden başka bir seviyeye geri dönüyor veya ilerliyor ise bu yapıdaki seriler durağan bir seriye dönüştürülmeden modellenemezler. Bu nedenle bu çalışmada da ilk olarak serilerin mevsimsel etki içerip içermediği, mevsimsel kukla değişkenler oluşturulup ardından regresyon modeli ile tahmin edilerek araştırılmıştır. Mevsimsel etkiye rastlanan seriler Census X-12 metodu kullanılarak mevsimsel etkiden arındırılmıştır. Ardından serilerin durağan olup olmadığı bir diğer deyişle birim kök içerip içermediği hem yapısal kırılmaları dikkate almayan ADF, ADF-GLS, Philips-Perron ve Ng-Perron birim kök testleri ile hem de yapısal kırılmaları dikkate alan çift kırılmalı Lee-Strazicich (2013) birim kök testi ile sınanmıştır. Birim kök testleri sonucunda birim kök içeren seriler fark alma yöntemi ile durağan hale getirildikten sonra modellemeye dâhil edilmiştir.

Çalışmada kullanılan otoregresif modelin genel gösterimi şu şekilde ifade edilebilir;

(1)

(1) nolu denklemde serisi Türkiye ekonomisine ait bütçe açığı/gdp serisini temsil etmektedir. Yine denklemde yer alan değişkeni ise mali kuralın etkisini yansıtacak olan ve 2002 yılı ve sonrası için “1”, diğer hallerde ise “0” değerini alan kukla değişkeni temsil etmektedir. 2001 yılının Mayıs ayında uygulamaya konan mali kuralın ekonomi üzerindeki etkilerinin en erken 2002 yılı itibariyle ortaya çıkacağı düşünüldüğünden, Dummy değişkeninde 2002 ve sonrasına “1” değeri verilmiştir. Bu sayede 2002 sonrasında mali kuralın bütçe açığı üzerindeki etkisi ortaya konulacaktır.

Ardından mali kuralın uygulandığı 2002 sonrası dönemde de bütçe açığı/gdp oranında azalma görülmüştür.

4. Sonuç

Bu çalışmada Türkiye’de bütçe kaynaklarının harcama etiği olup olmadığı bütçe açığı/gdp serisinin 1986M02-2020M05 döneminde her yılın son üç ayındaki durumu Box-Jenkins

metodolojisi ile incelenmiş ve söz konusu dönemde her yılın son üç ayında bütçe açığı/gsyih 'da önemli bir artış görülmüştür. Türkiye'de mali kural uygulandığı ve uygulanmadığı dönemlerde bütçe açığının nasıl bir seyir izlediği de yine Box-Jenkins metodolojisi ile incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre Türkiye'de mali kuralın uygulandığı dönemlerde bütçe açığında azalmalar gözlemlenirken, aksine mali kuralın uygulanmadığı dönemlerde bütçenin önemli miktarda açık verdiği tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Alesina, A. ve Roubini, N. (1990) Political Cycles OECD Economies, *NBER Working Paper Series*, No. 3478.
- Alesina A, Hausmann R, Hommes R, Stein E (1999) Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2):253–273.
- Asutay, M. (2004) Searching for opportunistic political business cycles in Turkey, 24th *Annual Conference of the Public Choice Society*, Berlin, 15- 18 April.
- Barro R.J (1979) On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy* 87(5, Part 1):940–97.
- Bayar, A. ve B. Smeets, (2009) Economic and Political Determinants of Budget Deficits in the European Union: A Dynamic Random Coefficient Approach, CESifo Working Paper Series 2546, CESifo.
- Debrun, X. Moulin, L., Alessandro T.; Ayuso-i-Casals, .ve Kumar, M. S. (2008). Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54):297-362.
- De Haan, J. ve Sturm, J., (1994). Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community. *Public Choice* 80 (1-2), 157-172.
- De Haan J, Jong-A-Pin R. ve Mierau J.O. (2013) Do budgetary institutions mitigate the common pool problem? New empirical evidence for the EU. *Public Choice* 156(3–4):423–441.
- Eisner R. (1989) Budget deficits: rhetoric and reality. *Journal of Economic Perspectives* 3(2):73–93
- Fatás, A. ve Mihov, I. (2010). "The Euro and Fiscal Policy," NBER Chapters, in: *Europe and the Euro*, (287-324), National Bureau of Economic Research, Inc.
- Frankel, J. A., C. Vegh ve G. Vuletin. (2013). On graduation from fiscal procyclicality". *Journal of Development Economics*, 100: 32-47.
- Grilli, V., Masciandaro, D. ve Tabellini, G.,(1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy* , 13, 341–392.
- Hibbs, D. A. (1977), Political Parties and Macroeconomic Policy, *The American Political Science Review*, 71(4),1467- 1487.
- Kaya F. ve Yılar, S. (2011). Fiscal Transformation in Turkey over the Last Two Decades. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(1), 59-74.
- Maweje, J. ve N. M. Odhiambo (2020), The determinants of fscal defcits: a survey of literatüre, *International Review of Economics* (2020) 67:403–417.
- Mink, M.ve De Haan, J., (2005). Has the Stability and Growth Pact Impeded Political Budget Cycles in the European Union? *CESifo Working Paper* 1532 (2).
- Nordhaus W.D. (1975) The political business cycle. *Review of Economic Studies* 42(2):169–219
- Perotti, R. ve Kontopoulos, Y., (2002). Fragmented Fiscal Policy. *Journal of Public Economics* 86, 191-222.

- Persson, T., Tabellini, G., (1994). Is inequality harmful for growth?: theory and evidence. *American Economic Review* 84, 600–621.
- Persson T. ve Svensson L.E. (1989) Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences. *Quarterly Journal of Economics* 104(2):325–345.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80: 21-36.
- Roubini N. ve Sachs J.D. (1989) Political and economic determinants of budget defcits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33(5):903–933.
- Roubini, N. (1991), Economic and political determinants of budget deficits in developing countries *Journal of International Money and Finance*, 10(1): 49-S72
- Woo J. (2003) Economic, political, and institutional determinants of public defcits. *Journal of Public Economy*, 87(3–4):387–426.