

*Research article***Kamu borçlanmasının politik iktisadi temelleri¹**

Sevi DOKUZOĞLU
Department of Public Finance,
Mustafa Kemal University, Turkey
dokuzoglusevi@gmail.com, ORCID 0000-0002-2888-4755

Received date: 22.03.2019 **Accepted date:** 7.04.2019

Suggested citation: Dokuzoğlu, S. (2019). Kamu borçlanmasının politik iktisadi temelleri [Political economic foundations of government debt]. *Journal of Politics, Economy and Management*, 2(1), 15–28.

Öz: Maliye politikası araçları; hane halkları, bölgeler ve kuşaklararası bir yeniden dağıtım mekanizması olduğundan politik tartışmaların merkezinde kalmıştır. Özellikle, 1929 Buhranından sonra hükümetin geliri yeniden dağıtıcı rolü önem kazanmıştır. Diğer yandan; maliye politikası uygulamalarının yarattığı bütçe açıkları, söz konusu açıkların büyük ölçüde borçlanma yolu ile finanse edilmesi ve buna bağlı olarak hükümetlerin borç yükümlülüklerinde meydana gelen sürekli artışlar, borçlanmanın ekonomi üzerinde yarattığı etkileri önemli kılmaktadır. Bununla birlikte, uzun bir süre boyunca hükümetlerin uyguladıkları politikalarından ziyade belirli iktisadi amaçları gerçekleştirmek adına hangi politikaları izlemesi gerektiği analiz edilmiştir. Ancak bu analizler aynı iktisadi koşullara sahip ülkelerin bütçe açığı, enflasyon ve borç dinamiklerinin birbirlerinden farklılık göstermesi durumunu tam olarak açıklayamamaktadır. İktisadi açıdan birçok konuda benzerlik gösteren ülkelerin kurumsal ve politik açılardan; seçim yasaları, siyasi partilerin yapısı, bütçe kanunları, merkez bankaları, politik istikrarsızlık ve sosyal kutuplaşma gibi birçok farklılıkları bulunmaktadır. Bu çerçevede, bütçe açıkları ve borç stokunda meydana gelen değişimlerin analiz edilmesinde politik süreç içerisindeki kurumsal farklılıkların göz önünde bulundurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Çalışmanın amacı kamu borçlanmasının nedenlerinin politik iktisat yaklaşımları çerçevesinde ortaya koyulmasıdır.

Anahtar kelimeler: Maliye Politikası, Borçlanma, Politik İktisat

Political economic foundations of government debt

Abstract: Fiscal policy tools have long been at the center of political debates due to being redistribution mechanism between households, regions and generations. In particular, income redistributive role of the governments gained importance after the 1929 Crisis. On the other hand; the fiscal deficits created by fiscal policy implementations, the financing of these deficits mostly through borrowing and the continuous increases in the debt obligations of the governments make the effects of government debt on the economy important. It has been analyzed for a long time which policies should be followed by the governments in order to achieve certain economic goals rather than policies governments implemented. However, these analyses do not fully explain the differences between the budget deficit, inflation and debt dynamics of the countries in which have the same economic conditions. There are many institutional and political differences such as election laws, the structure of political parties, budget laws, central banks, political instability and social polarization between countries, which are similar in terms of economic aspect. In this context, the necessity for considering the institutional differences in the political process in analyzing the changes in budget deficits and debt stock has arisen. The aim of this study is to reveal the reasons for public borrowing within the framework of political economy approaches.

Keywords: Fiscal Policy, Government Debt, Political Economy

JEL Classification: E62, H63, P16

¹ Bu çalışma yazarın doktora tezinden faydalanılarak hazırlanmıştır [This study was produced from the author's doctorate dissertation].

1. Giriş

Keynesyen iktisadın beraberinde getirdiği fonksiyonel maliye anlayışı ile birlikte pek çok ÷lke artan bütçe açıkları ve yüksek borç seviyeleri ile karşı karşıya kalmıştır. Bu bağlamda, bütçe açıklarının ve kamu borçlanmasının ekonomi üzerinde yarattığı etkiler önem kazanmıştır. Diğer yandan, geleneksel modeller iktisadi açıdan birçok konuda benzerlik gösteren ÷lkelerin bütçe açığı, enflasyon ve borç seviyeleri arasındaki farklılaşmanın altında yatan nedenleri tam anlamıyla açıklayamamaktadır. Örneğin, Alesina ve Perotti (1995) 1990'larda OECD ÷lkeleri arasındaki borç oranlarına ilişkin farklılıkların (Belçika ve İtalya %100'ün üzerinde iken; Avusturalya'nın %30'un altında olması gibi) nedenlerini analiz etmiştir. Çalışmada, aynı birliğe üye olan bu ÷lkelerin gelişmişlik düzeylerinin ve kişi başı gelirlerinin yüksek olduğu ifade edilmiştir. Ancak ekonomik açıdan birçok konuda benzerlik gösteren bu ÷lkelerin kurumsal ve politik açılardan; seçim yasaları, siyasi partilerin yapısı, bütçe kanunları, merkez bankaları, politik istikrarsızlık ve sosyal kutuplaşma gibi birçok farklılıkları bulunmaktadır. Benzer şekilde Roubini ve Sachs (1989), Barro'nun (1986) Amerika için 1920-1985 dönemine ilişkin borç stokundaki artış ve azalışların vergi düzleştirme yaklaşımı ile büyük ölçüde tutarlı olduğunu ortaya koyduğu analizine karşın aynı yaklaşımı OECD ÷lkeleri için test etmiştir. Bilindiği üzere, Barro'nun (1979) vergi düzleştirme yaklaşımına göre borç oranının savaş ve benzeri olağanüstü dönemlerde artması; ekonominin sorunsuz seyrettiği dönemlerde ise azalması beklenmektedir. Ancak Roubini ve Sachs'ın (1989) OECD ÷lkeleri için yaptığı analizde, ekonominin sorunsuz seyrettiği dönemlerde yaşanan artışlar vergi düzleştirme yaklaşımını desteklememektedir. Bu çerçevede, bütçe açıkları ve borç stokunda meydana gelen değişimlerin analiz edilmesinde politik süreç içerisindeki kurumsal farklılıkların göz önünde bulundurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede, çalışmada öncelikle maliye politikası, bütçe açıkları ve borçlanma ilişkisine yer verilecek, sonrasında borçlanmanın iktisadi etkileri; geleneksel ve borcun yansızlığı yaklaşımları altında incelenecektir. Çalışmanın temelini oluşturan borçlanmanın politik ekonomisi konusu ise kamu tercihi yaklaşımı, kuşaklararası aktarım modelleri, kamu borcunun stratejik değişken olarak kullanıldığı modeller ve koalisyon hükümetleri, çıkar grupları ve politik istikrarsızlık ile ilişkili modeller başlıkları altında incelenecektir.

2. Maliye politikası, bütçe açıkları ve borçlanma

Maliye politikası hükümetlerin büyüme, yüksek istihdam, fiyat istikrarı ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gibi makroekonomik amaçları çerçevesinde vergilendirme yolu ile elde ettiği gelirleri kamu harcamaları aracılığı ile dağıtımına ilişkin kararlarını kapsamaktadır (Samuelson ve Nordhaus, 2009, s. 375, 382). Ekonomi açısından para politikası bir istikrar politikası aracı olarak tanımlanmakta iken; maliye politikasının ekonomide farklı rolleri bulunmaktadır. Özellikle sıfır tabanlı nominal faiz ve sabit döviz kuru gibi uygulamalar ile kısıtlanmış para politikasının varlığında, iradi maliye politikasının kriz dönemlerinde ekonomiyi canlandıran etkileri olabilmektedir. Bununla birlikte, maliye politikası ile sağlanan otomatik istikrarlandırıcı araçlar herhangi bir müdahaleye gerek kalmaksızın ekonomiyi şokların etkisinden yalıtılabilmektedir. Ayrıca maliye politikası hükümetlerin borç yükü üzerinde de etkili olabilmektedir. Bu çerçevede, maliye politikası uygulamalarının yarattığı bütçe açıkları iktisadi ve politik tartışmaların merkezinde yer almakla birlikte; bütçe açıkları maliye politikasını kısıtlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Wilcox, 1989, s. 291; Carlin ve Soskice, 2014, s. 505; Mankiw, 2013, s. 563).

Bütçe açıklarına olan bakış açısı geçtiğimiz yıllar içerisinde değişim göstermiştir. Önceleri hükümetin bütçe açığı vermesi, yalnızca savaş ve benzeri istisnai durumlar altında zorunlu bir politika davranışı olarak ifade edilmiştir. Söz konusu dönemlerde borç stoku artış göstermiş; ancak olağanüstü dönemlerin son bulmasının akabinde geri ödenmesi tercih edilmiştir. Keynesyen iktisadın beraberinde getirdiği refah devleti ve fonksiyonel finansman anlayışı ile birlikte bu bakış açısı değişim göstermiş; birçok ÷lke denk bütçe kuralını terk etmiş ve borç seviyelerinde artışlar meydana gelmiştir (Masson ve Mussa, 1995, s. 5-6). Keynesyen yaklaşım temelinde, optimal maliye politikası çeşitli nedenlerden dolayı bütçe açık ve fazlası verilmesini gerektirmektedir. Bunlardan ilki, devresel dalgalanmalar

karşıtı uygulanan maliye politikası ile ekonomik istikrarın sağlanabilmesidir. Diğer yandan, denk bütçe kuralı vergi ve transfer politikası araçlarının sağlayacağı otomatik istikrarlandırıcıların etkilerini ortadan kaldırmaktadır. Örneğin, durgunluk dönemlerinde otomatik olarak düşen vergiler ve yükselen transfer ödemeleri ekonomiyi istikrara getirmenin yanı sıra bütçe açığı yaratan uygulamalardır. Katı bir denk bütçe kuralının varlığında, durgunluk dönemlerinde dahi vergilerin artması ya da transfer ödemelerinin düşmesi gerekliliği ortaya çıkabilmektedir. Ancak bu durum toplam talep üzerindeki baskının daha da artmasına neden olacaktır. Bununla birlikte, bütçe açıkları ve fazlaları ile vergilendirmenin yaratacağı saptırıcı etkiler minimize edilebilmektedir. Vergi oranlarının zaman içerisinde sabit tutulabilmesi için kamu harcamalarının finansmanının bütçe açığı ya da bütçe fazlası ile sağlanması gerekmektedir (Mankiw, 2013, s. 559).

Diğer yandan bütçe açıklarının sürekli hale gelmesi; borç krizleri, yüksek enflasyon, düşük yatırım seviyeleri ve yetersiz büyüme performansı gibi olumsuz etkilere neden olabilmesi açısından önem taşımaktadır. Bütçe açıklarının yaratacağı makroekonomik etkiler ise finansmanının ne şekilde yapıldığı ile doğrudan ilişkilidir (Easterly ve Schmidt-Hebbel, 1991, s. 1-2). İç ve dış borçlanma hükümetlerin bütçe açıklarının finansmanında en sık başvurduğu yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, borçlanmanın ekonomik denge koşulları üzerinde yarattığı etkiler önem kazanmaktadır.

3. Borçlanmanın iktisadi etkileri

3.1. Geleneksel yaklaşım

Geleneksel yaklaşım ile hükümetin borç politikasının ekonomi üzerinde kısa ve uzun dönemde önemli etkilere neden olacağı ifade edilmiştir. Genellikle Keynesyen iktisat modelleri ile ortaya koyulan geleneksel yaklaşıma göre hükümet bonoları özel sektör birimleri tarafından bir servet aracı olarak algılanmakta; kamu harcamaları sabit iken bütçe açıklarının borçlanma yolu ile finansmanı özel tüketim talebini canlandıran etkiler yaratmaktadır. Geleneksel yaklaşım ekonominin kısa dönemde Keynesyen durumda olduğunu kabul etmekte ve toplam talepteki bu artışın milli gelirin de artışına neden olacağını ortaya koymaktadır. Bunun nedeni; yapışkan ücretler, yapışkan fiyatlar ve geçici ekonomik yanlıgıların üretim faktörlerinin kullanımını da etkilemesidir. Bir başka ifade ile bütçe açıklarının vergi yerine borçlanma ile finanse edilmesi hanehalklarının kısa dönemde kendilerini daha zengin hissetmelerine neden olmaktadır (Haug, 1990, s. 305; Seater, 1993, s. 142; Mankiw ve Elmendorf, 1999, s. 1628). Diğer yandan, geleneksel yaklaşım uzun dönemde ekonomiyi klasik iktisat bakış açısı ile analiz etmektedir. Geleneksel yaklaşıma göre özel kesim tasarruflarının kamu tasarruflarında meydana gelen azalışı eşit ölçüde telafi edecek şekilde artması mümkün olmamaktadır. Bu yaklaşım altında, toplam yatırımların azalması durumu söz konusu olmaktadır. Yurt içi yatırımlardaki azalış; sermaye birikimi, üretim ve milli gelir üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Sermaye birikimindeki azalış ise faiz oranlarının artışına neden olmaktadır (Mankiw ve Elmendorf, 1999, s. 1629-1630).

Bütçe açıklarının ekonomi üzerindeki temel etkileri, kısa dönemde toplam talebi canlandırması ve uzun dönemde sermaye birikimini azaltması olarak ifade edilebilmekle birlikte hükümetin borç politikası ekonomiyi farklı kanallardan da etkileyebilmektedir (Ball ve Mankiw, 1995, s. 4).

Yüksek seviyedeki kamu borçlanması para politikası üzerinde önemli etkiler yaratabilmektedir. Özellikle, borç yükünün reel değerini düşürmek isteyen hükümetlerin enflasyonist politika eğilimleri artış gösterebilmektedir. Yüksek kamu borcu yüksek enflasyon ile sonuçlanmasa dahi sağlam para politikası uygulamalarının önünde engel teşkil edebilmektedir. Borçlanmadaki artışa paralel olarak faiz oranlarında meydana gelen artış borç servisinin maliyetinin yükselmesine neden olmaktadır. Bu durumun ödemeler dengesinde meydana getirdiği kırılganlık nedeni ile para politikası birincil amacı olan fiyat istikrarını sağlanmaktan ziyade bir mali sürdürülebilirlik aracı haline gelebilmektedir (Dornbusch, 1998, s. 3). Sargent ve Wallace (1981) ile ortaya koyulan hoş olmayan monetarist aritmetik yaklaşımına göre yüksek enflasyon para politikası uygulamalarından ziyade sürdürülemeyen bütçe açığı ve borç stoku ile ilişkili mali bir olgu olarak açıklanmaktadır. Bu yaklaşıma göre cari dönemde sıkı para politikası uygulayan bir merkez bankası, gelecek dönemde yüksek bütçe açığı ve

borç stokunun finanse edilmesinde cari döneme kıyasla daha yüksek bir enflasyon yaratmak durumunda kalacaktır (Sargent ve Wallace, 1981, s. 6-7).

Woodford'un (1995) Sargent ve Wallace'tan (1981) farklı olarak Ricardocu olmayan bir rejim altında ortaya koyduğu fiyat seviyesinin mali teorisine göre fiyat seviyesi hükümetin zamanlararası bütçe kısıtı yolu ile belirlenmektedir. Bir başka ifade ile denge fiyat seviyesinin gerçekleşmesinde hükümetin bütçe açığı ve borç stoku etkili olmaktadır. Bu yaklaşıma göre fiyat seviyesi maliye politikası koşullarınca piyasa mekanizması yoluyla belirlenmekte; para otoritesi fonksiyonel olarak bağımsız olamamaktadır (Woodford, 1995, s. 41; Christiano ve Fitzgerald, 2000, s. 7-10).

Bunlara ek olarak yüksek seviyedeki kamu borçlanması; hükümetlerin mali açıdan esnekliklerini kaybetmelerine, yurt içinde ve yurt dışında güven eksikliğinden kaynaklanan ekonomik krizlerin gerçekleşme olasılığının artmasına da neden olabilmektedir (Mankiw ve Elmendorf, 1999, s. 1631-1632).

3.2. Borcun yansızlığı yaklaşımı

Kamu borçlanması reel ekonomiler üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır. Diğer yandan; ardışık kuşaklar arasında alturistik bir bağın bulunması, borçlanma yoluyla vergi yükümlülüklerinin ertelenmesinin kuşaklararasıda dağıtımsal etkiler yaratmaması, vergilerin götürü usulde alınması, bireylerin rasyonel ve tam öngörüye sahip olması, sermaye piyasalarının tamamlanmış olması, bütçe açıklarının finansman şeklinin politik süreci etkilememesi gibi kısıtlayıcı varsayımlar altında kamu borcu ve dolayısıyla borç yönetimi iktisadi denge koşullarını değiştirmemektedir. Ricardo-Barro Denkliği olarak da bilinen ve Barro (1974) tarafından literatüre kazandırılan bu yaklaşım sağlanması çok zor koşullara bağlı olarak ortaya koyulmuştur. Özellikle finansal sistemlerin tam olarak gelişmediği, sermaye piyasalarının mali baskı altında olduğu ve bireylerin vergi yükümlülüklerine ilişkin belirsizliklerin yaşandığı gelişmekte olan ülkeler açısından borcun yansızlığı önermesinin gerçeğe dönüşme ihtimali çok yüksektir. Ancak bu koşullar altında yapılan analizler kamu maliyesi açısından referans noktası oluşu ve kamu borçlanmasının etkilerinin anlaşılmasında gerekli bir adım olması açısından önem taşımaktadır (Missale, 1999, s. 10-11; Agénor ve Montiel, 2008, s. 121; Bernheim, 1987, s. 264-265).

Borcun yansızlığı yaklaşımı, bütçe açıklarının vergi yerine borçlanma ile finanse edilmesinin özel tüketim harcamaları üzerinde herhangi bir etki yaratmayacağını savunmaktadır. Bunun nedeni bütçe açıklarının borçlanma yolu ile finansmanının bireyler açısından yalnızca vergi yükümlülüklerinin zamansal olarak değişimini ifade etmesidir. Vergi yükümlülüklerinin zamanlaması, bireylerin zamanlararası bütçe kısıtını etkilemediğinden tüketim kararlarını da etkilememektedir. Bu öngörü sayesinde bütçe açıklarına ilişkin bir Say Yasası ortaya çıkmakta; hükümetin bono arzı her zaman eşit ölçüde bono talebi yaratmaktadır. Bir başka ifade ile bireyler kamu borçlanmasının cari dönemde vergi indirimi sağlayacağını; ancak gelecekte vergi oranlarına bir artış olarak yansıtacağını öngörmekte ve borçlanma yoluyla yapılan vergi indirimleri ile eşit seviyede tasarruflarını arttırmaktadırlar (Barro, 1974, s. 1106; Stiglitz, 1983, s. 16; Leiderman ve Blejer, 1988, s. 2; Bernheim, 1987, s. 264).

Özet olarak, borcun yansızlığı yaklaşımının hükümetin zamanlararası bütçe kısıtı ve sürekli gelir hipotezi gibi iktisat literatüründeki iki temel görüşü bir araya getirdiği söylenebilmektedir. Hükümetin zamanlararası bütçe kısıtına göre kamu harcamaları sabit iken bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı, gelecekteki vergi oranlarının artışı gerektirmektedir. Sürekli gelir hipotezine göre ise hanehalkları tüketim kararlarını sürekli gelirlerine bağlı olarak vermektedir. Bu çerçevede, borçlanma ile finanse edilen bugünkü vergi indirimleri vergilendirmenin yalnızca zamanını etkilemekte; vergi yükümlülüklerinin bugünkü değerini değiştirmemektedir. Bu nedenle hanehalklarının sürekli gelirleri ve dolayısıyla tüketim kararları değişime uğramamaktadır (Mankiw ve Elmendorf, 1999, s. 1641).

Borcun yansızlığı yaklaşımının ampirik olarak analiz edilmesi ise literatürde genel olarak iki yöntem ile ortaya koyulmuştur. İlk yöntem artan bütçe açığının beraberinde faiz oranlarının artışına neden olup olmadığının test edilmesi iken; diğeri hükümet bonolarının arzında meydana gelen artışın toplam tüketim harcamalarında artışa yol açıp açmadığının tespit edilmesidir (Haug, 1990, s. 306).

Kochin (1974), bütçe açıklarının tıpkı vergiler gibi özel tüketimi dışladığını ortaya koymuş; Amerika için 1961-1971 yılları arasında bütçe açığı ve tasarruflar arasında aynı yönlü bir ilişki tespit etmiştir. Tanner (1979), 1929-1974 dönemi için Amerika verilerini Ricardo-Barro Denkliği çerçevesinde analiz etmiş ve ampirik bulgular teoremi doğrulamıştır. Kormendi (1983), Amerika için savaş sonrası dönemde artan bütçe açığı ile eşit seviyede tasarruf artışı meydana geldiğini ortaya koymuştur. Çalışmada, Amerika için savaş sonrası dönemler dâhil olmak üzere bütçe açığının faiz oranlarını arttırdığına ilişkin bir bulguya ulaşılammış ve Barro (1974) ile tutarlı olarak bu iki değişken arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığı tespit edilmiştir. Evans (1987), bütçe açıklarının toplam talep, faiz ve fiyat seviyesi üzerinde herhangi bir etki yaratmadığını ortaya koymuş; Kanada, Fransa, Almanya, İngiltere, Amerika ve Japonya verilerine ilişkin bütçe açığı ve faiz arasındaki ilişkinin yönünü Ricardo-Barro Denkliği ile tutarlı bulmuştur. Barro (1989) ise verilerin tanımlanma sürecinin birçok sorun içerdiğini ve bazı sonuçların yetersiz olduğunu kabul etmekle birlikte; Amerika'da 1948-1987 dönemi için faiz oranı, tüketim, tasarruf ve cari işlemler dengesine ilişkin ampirik bulguların büyük ölçüde Ricardo-Barro yaklaşımını desteklediğini savunmuştur.

Diğer yandan, Feldstein (1982) kamu harcamaları ya da vergi oranlarında meydana gelen değişimlerin toplam talep üzerinde önemli etkiler yarattığını ortaya koymuştur. Chan (1983) ve Barsky, Mankiw ve Zeldes (1986); gelecekteki vergi oranlarına ilişkin belirsizlikler, eksik piyasaların varlığı, artan oranlı vergi sisteminin yarattığı gelir belirsizliği gibi nedenlerle Ricardo-Barro Denkliği'nin sağlanamayacağı sonucuna ulaşmıştır. Haque ve Montiel (1989) ise bireylerin sonsuz planlama ufkuna sahip olmadığı ya da likitide kısıtlarının var olduğu durumlarda tüketimin gelire olan duyarlılığının artması nedeni ile borcun yansızlığına ilişkin sonuçların ortaya çıkmayacağını savunmuştur. Çalışmada, 1960-1985 yılları arasında 16 gelişmekte olan ülke için maliye politikası uygulamalarının etkisi Ricardo-Barro Denkliği çerçevesinde değerlendirilmiş ve 16 ülkeden 15'i için elde edilen sonuçlar teorem ile tutarlı bulunmamıştır.

Borcun yansızlığı yaklaşımına ilişkin teorik ve ampirik katkıların genellikle politikaların temel ilgi alanının artan bütçe açıkları ile ilişkili olduğu 1980'li yıllar olduğu söylenebilmektedir. Diğer yandan, 2000'li yıllar ile birlikte bütçe açığından ziyade vergi ve borçlanma arasındaki tercihin gelecek kuşaklar üzerinde yaratacağı etkiler temel ilgi alanı haline gelmiştir. Ancak son yıllarda borcun yansızlığı yaklaşımı ile açıklanabilen çeşitli durumlar da kendini gösterebilmektedir. Örneğin, bazı küçük Avrupa ülkelerinde yaşanan genişleyici mali daralmalar bu yaklaşım çerçevesinde açıklanabilmektedir (Ricciuti, 2003, s. 56).

4. Politik iktisat yaklaşımları çerçevesinde kamu borçlanması

4.1. Kamu tercihi yaklaşımı

Teorik temelleri; Kenneth Arrow, Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından oluşturulan kamu tercihi yaklaşımına göre mali illüzyon ve Keynesyen istikrar politikalarının politika yapımcılar tarafından asimetric şekilde uygulanması bütçe açıklarının kalıcı olarak artmasına ve yüksek borç seviyelerine neden olmaktadır (Alesina ve Perotti, 1995, s. 9).

İlk olarak Puviani (1903'den aktaran Buchanan ve Wagner, 1977) ile ortaya koyulan ve kamu harcamalarının fayda ve maliyetlerinin seçmenler tarafından olduğundan farklı boyutlarda değerlendirilmesi nedeni ile mali tercihlerin sapması şeklinde ifade edilen mali illüzyon kavramı; John Ramsey McCulloch ve John Stuart Mill'in çalışmalarında da kendini göstermektedir. Ancak mali illüzyon kavramının tam anlamı ile ortaya koyulması Buchanan (1967) ile gerçekleşmiştir (aktaran Buchanan ve Wagner, 1977, s. 134; Oates, 1988, s. 65; Dollery ve Worthington, 1996, s. 261). Mali illüzyon kavramına göre seçmenler cari dönemdeki kamu harcamalarının faydasını olduğundan fazla algımlarken; bu harcamaların gelecekteki maliyetini hafife almaktadırlar. Bir başka ifade ile seçmenler hükümetin zamanlararası bütçe kısıtının farkında olmadıklarından genişletici mali politikaların kamu borcu ve gelecekteki vergi yükü üzerindeki etkisini önemsememektedirler. Mali illüzyona uğramış seçmenlerin bu algısından faydalanmak isteyen fırsatçı politikacılar ise yeniden seçilebilmek adına kamu harcamalarını yüksek seviyede bütçe açığı ve borçlanmaya neden olacak şekilde arttırmaktadırlar (Alesina ve Perotti, 1995, s. 9; Alesina ve Passalacqua, 2016, s. 2610).

Buchanan ve Wagner'e (1977) göre karmaşık vergi sistemleri ve dolaylı vergiler mali illüzyon yaratarak kamu hizmetlerinin maliyetinin seçmenlerce daha düşük seviyede algılanmasına yol açmaktadır. Ancak literatürde vergi sistemlerinin yapısı bağlamında mali illüzyon ve kamu borcunun miktarı arasında doğrudan ilişki kuran çalışmalara rastlanmamaktadır (Buchanan ve Wagner, 1977, s. 133-134; Alesina ve Perotti, 1995, s. 10).

Oates'e (1988) göre mali illüzyon, borç illüzyonu şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Borç illüzyonu kavramı, kamu harcamalarının finansmanında vergi ve borçlanma arasındaki tercih çerçevesinde tanımlanmaktadır. Buna göre kamu harcamalarının finansmanının borçlanma yerine vergilendirme yolu ile gerçekleşmesi durumunda bireyler bu harcamaların maliyetini daha fazla hissedeceklerdir. Başka bir ifade ile kamu harcamalarının borçlanma yolu ile finanse edilmesi vergi yükümlülüklerinin ertelenmesini sağladığından bireylerin daha fazla kamu hizmeti talep etmesine neden olacak; bu durum ise yüksek bütçe açığını beraberinde getirecektir (Oates, 1988, s. 76).

Mali illüzyonun ortaya çıkardığı sonuçlar politik iş döngüleri literatürü ile birlikte daha ileri taşınmıştır. Politik iş döngüleri yaklaşımına göre seçmenler seçim öncesi genişleyici politikaların seçim sonrası maliyetlerinin farkında olmadıklarından bu politikaların sorumlusu olan politikacıları cezalandırmamaktadırlar. Ancak politik iş döngüleri teorisinin seçim dönemlerinde kamu harcamaları ve vergi oranlarında meydana gelen kısa dönemli dalgalanmaları açıklayabildiği; borç oranındaki uzun döneme yayılan artışları ise açıklamakta yetersiz kaldığı söylenebilmektedir (Alesina ve Perotti, 1995, s. 10).

Kamu tercihi teorisine göre özellikle Keynesyen iktisat ile birlikte denk bütçe uygulamasının terk edilmesi hükümetlerin bütçe açığı, borçlanma, parasal genişleme ve kamu sektörünün büyümesine yönelik eğilimlerinin artmasına yol açmıştır (Buchanan ve Wagner, 1977, s. 190). Bilindiği üzere, Keynesyen iktisat devresel dalgalanmalar karşıtı politika uygulamalarını savunmaktadır. Ancak politik baskılar Keynesyen yaklaşımın ortaya koyduğu politika önerilerinin politikacılar tarafından asimetrik şekilde uygulanmasına neden olabilmektedir. Keynesyen yaklaşım gereğince durgunluk dönemlerinde genişleyici mali politikalar uygulanması hükümetler açısından etkili bir strateji olarak görülürken; canlanma dönemlerinde hükümetler çıkar gruplarının lobicilik faaliyetleri nedeni ile daraltıcı politikaları tercih etmemektedirler (Buchanan ve Wagner, 1977, s. 190; Hercowitz ve Strawczynski, 2004, s. 360; Alesina ve Passalacqua, 2016, s. 2610). Hercowitz ve Strawczynski (2004), Buchanan ve Wagner (1977) ile ortaya koyulan Keynesyen bakış açısının asimetrik politika uygulamalarına neden olabileceği önermesini OECD ülkeleri için test etmiştir. Buna göre 1975-1998 yılları arasında OECD ülkelerinde kamu harcamaları/GSYİH oranındaki artışlar asimetrik mali politikaların bir sonucu olarak görülebilmektedir. Kamu harcamalarında meydana gelen bu artışlar ise genellikle bütçe açığı ve borç stokunun artırılması yoluyla sürdürülmektedir (Hercowitz ve Strawczynski, 2004, s. 353).

4.2. Kuşaklararası aktarım modelleri

Barro (1974) tarafından ortaya koyulan Ricardo-Barro Denkliği varsayımlarının sağlanmadığı durumlarda kamu borcu bugünkü kuşakların gelecek kuşaklara bıraktığı bir miras olarak ortaya çıkmakta ve kuşaklararası dağıtımsal etkiler yaratmaktadır. Çünkü kamu borcu vergi yükünün gelecek kuşaklara ertelenmesini sağladığından kuşaklararası örtük bir aktarım mekanizması işlevi görebilmektedir. Bu işlevi ile birlikte ele alınan kamu borcu, sonsuz zaman ufkuna sahip örtüşen kuşaklar modelleri içerisinde analiz edilmektedir (Breyer, 1994, s. 61; Alesina ve Perotti, 1995, s. 10).

Cukierman ve Meltzer (1989) borç seviyesi, bütçe açık ve fazlalarının dağıtımsal etkilerini incelemiş; hükümetin rolünü kamusal malları sağlamak ve saptırıcı vergilemeden kaynaklanan refah kayıplarını minimize etmek olarak tanımlamıştır. Bu analiz bir anlamda Barro'nun (1979) tamamlayıcı çalışması olarak da görülebilmektedir. Ortaya koyulan örtüşen kuşaklar modelinde; yetenekleri, gelirleri ve servetleri birbirinden farklı bireyler yer almaktadır ve vergiler götürü usuldedir. Bu nedenle düşük gelirli ve yüksek gelirli bireyler gelecek kuşaklara transferler konusunda farklı görüşlere sahip olabilmektedir. Kuşaklararası alturizm modele dâhil edilmiştir; ancak alturizmin derecesi bireyler arasında farklılık göstermektedir. Bazı bireyler gelecek kuşaklara olumlu bir miras bırakmak isterken; bazılarının bu yönde bir tercihi yoktur. Ortanca seçmen dengesinde bütçe açığı ve

borçlanma bu kişilerin sayısına bağlı olarak değişmektedir. Çalışmanın dayanağı, demokratik toplumlarda maliye politikasının oy çokluğu kuralına göre izlenmesidir. Eğer çoğunluk bir sonraki kuşağı umursamıyor ise kamu harcamalarının finansmanı için düşük vergi oranları ve yüksek borç seviyeleri tercih edilmektedir. Diğer yandan, bugünkü kuşak ile gelecek kuşak arasında alturistik bir bağ varsa Barro (1974) ile benzer şekilde Ricardo-Barro Denkliği sonuçları ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifade ile bireyler borçlanma ve vergilendirilme arasında kayıtsız kalmaktadır (Cukierman ve Meltzer, 1989, s. 713-714).

Cukierman ve Meltzer (1989), olumsuz mirası dışladığından modelde kamu borcunun geri ödenmemesi seçeneğine yer verilmemiştir. Tabellini (1991) ise kamu borcunun geri ödenmemesi durumunun hem kuşaklararası hem de kuşak içi dağıtımsal etkilerini analiz etmiştir. Kamu borcunun geri ödenmemesi, borç sahiplerinden vergi mükelleflerine yönelik bir aktarım mekanizması olarak tanımlanmıştır. İki dönemden oluşan örtüşen kuşaklar modelinde kamu borcunun miktarı ve geri ödenip ödenmeyeceği konusu oy çokluğu ile belirlenmektedir. Birinci dönemde yalnızca ebeveynlerin bulunduğu yaşlı kuşak yer alırken; ikinci dönemde hem ebeveynler hem de ebeveynlerin çocukları bulunmaktadır. İki kuşak da alturistik bireylerden oluşmaktadır. Borçlanma, genç kuşaktan yaşlı kuşağa bir transfer yaratarak kuşaklararası etkiler yaratırken; aynı zamanda zengin kesimden fakir kesime doğru bir transfer gerçekleştirerek kuşak içi etkiler ortaya çıkarmaktadır. Kuşak içi etkiler zengin kesimin fakir kesime göre daha fazla borç sahipliğinin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, kamu borcunun geri ödenmemesi hem kuşaklararası hem de kuşak içi etkilere neden olmaktadır. Dolayısıyla borcun geri ödenmemesi yalnızca yaşlı kuşağa zarar vermemekte; aynı zamanda genç kuşağı da etkilemektedir. Bu yüzden, kamu borcunun geri ödenmemesi durumunda ortaya çıkması beklenen kuşak içi etkileri engellemek için genç nesil (zengin kesimin çocukları) ebeveynleri için kamu borcunun geri ödenmesinden yana oy kullanacaktır. Sonuç olarak, hükümetin borcunu geri ödemesine yönelik yaşlı kuşak ve genç kuşak arasında bir koalisyon oluşacaktır (Tabellini, 1991, s. 336-354).

4.3. Kamu borcunun stratejik değişken olarak kullanıldığı modeller

Lucas ve Stokey (1983) ve Persson, Persson ve Svensson (1987), ardıl hükümetlerin birbirlerinin politikalarına kısıt getirebilmek adına kamu borcunun vadesini stratejik bir değişken olarak kullanabileceklerini ortaya koymaktadır. Bu modellerde ise kamu borcu ardıl hükümetleri birbirine bağlayan stratejik bir durum değişkeni olarak yer almaktadır. Bir başka ifade ile kamu borcu gelecek dönem hükümetlerini kontrol etmekte kullanılabilen bir politika aracıdır. Stratejik borç modellerinde, maliye politikasının temsili ekonomik birimin refahını maksimize eden bir sosyal planlamacı tarafından uygulandığı varsayımı terk edilmiştir. Bunun yerine, farklı politika tercihlerine sahip (kamu harcamalarının seviyesi veya kompozisyonu gibi) farklı politika yapıcılarının bulunduğu ekonomiler analiz edilmektedir. Yeniden seçilmesi konusunda kuşkuları bulunan bir hükümet gelecekteki hükümetin politika tercihlerini etkileyebilmek adına bütçe açığını ve borç seviyesini kullanabilmektedir. Buchanan ve benzeri görüşteki iktisatçıların analizlerinde mali illüzyonun ve seçmenlerin irrasyonel olmasının yarattığı durumlar ele alınmaktadır. Bu modellerde ise tam bilgiye ve tam öngörüye sahip rasyonel bireyler yer almaktadır ve bütçe açığı seçim sonuçlarını etkilememektedir. Dolayısıyla bütçe açığı ve borç seviyesi gelecekteki hükümetlerin politikalarına kısıt oluşturan değişkenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Persson ve Svensson, 1989, s. 326; Alesina ve Tabellini, 1990, s. 403; Alesina ve Passalacqua, 2016, s. 2617).

Persson ve Svensson (1989), iki dönemden oluşan küçük açık bir ekonomi modelinde cari dönem hükümetinin sapırtıcı vergileme ve borçlanma arasındaki tercihlerini etkileyen durumları analiz etmiştir. Temel olarak, cari dönemdeki hükümetin bir sonraki dönemde kendisinden farklı politika tercihlerine sahip olan bir başka hükümetin seçileceğine ilişkin beklentilerinin varlığında gerçekleştirdiği politika davranışları ortaya koyulmuştur. Modelde, vergi oranlarında artışa neden olsa dahi yüksek seviyede kamu malı sağlanması tercihine sahip liberal bir parti ile kamu harcamalarını ve vergi oranlarını düşük seviyelerde tercih eden muhafazakâr bir parti yer almaktadır. Halefi muhafazakâr parti olan liberal parti iktidarda ise kamu harcamalarını; dolayısıyla vergi oranlarını arttıracaktır. Muhafazakâr parti iktidara geldiğinde ise vergi oranlarını düşürürerek bütçe açığı ve borç

stoku yaratacak; sonuç olarak halefi olan liberal partinin aşırı harcama yapmasını önleyecektir (Persson ve Svensson, 1989, s. 341).

Alesina ve Tabellini'nin (1990) kapalı ekonomi modelinde ise temsili birey iki parti arasındaki kararını bu partilerin kamu malı tercihlerine bağlı olarak vermektedir. Politika yapıcılarının kamu harcamalarının kompozisyonuna ilişkin anlaşmazlıkları bütçe açığı verilmesine yönelik eğilimler yaratmaktadır. İktidar partisinin bir sonraki dönem için seçilemeyeceğine ilişkin beklentisi ne kadar yüksekse borç seviyesi de bir o kadar artmaktadır. Böylece cari dönem hükümeti kendisinden sonra gelecek hükümetin daha az harcama yapmasını sağlamaktadır. Diğer yandan, cari dönem hükümetinin yeniden seçilebileceğine ilişkin beklentisi yüksek ise borçlanmadan kaçınılmaktadır. Ayrıca, ardıl hükümetler arasındaki siyasi kutuplaşmanın boyutuna bağlı olarak kamu borcunun seviyesi artış göstermektedir (Alesina ve Tabellini, 1990, s. 403-406). Alesina ve Tabellini (1990), Persson ve Svensson'dan (1989) farklı olarak politika yapıcılarının kamu harcamalarının seviyesine ilişkin anlaşmazlıklarından ziyade kamu harcamalarının kompozisyonuna yönelik anlaşmazlıklarını ele almıştır. Bununla birlikte, Persson ve Svensson (1989) iki dönemli bir modelde yeniden seçilemeyeceğinden emin olan bir hükümete yer vermekte iken; Alesina ve Tabellini (1990) hem iki dönemli hem de sonsuz zaman ufkuna sahip modellerde hükümet değişikliğine olasılıksal olarak yaklaşmaktadır. Son olarak, Alesina ve Tabellini (1990) yeniden seçilemeyeceğini düşünen her iki hükümetin de daha fazla borç stoku yaratma eğilimi taşıdığını ortaya koyarken; Persson ve Svensson (1989) ise yalnızca muhafazakâr hükümetlerin daha fazla borç stoku yaratacağını savunmaktadır.

Aghion ve Bolton (1990), kamu borcunun seçim sonuçlarını etkilemekte stratejik bir politika aracı olarak kullanımını ortaya koymuştur. Seçmenleri düşük gelir gruplarından oluşan bir sol parti ve seçmenleri yüksek gelir gruplarından oluşan bir sağ partinin varlığında hükümetlerin borç yükümlülüklerini yerine getirip getirmeme eğilimleri çerçevesinde bir analiz yapılmıştır. Buna göre sol partiler kamu borcunu geri ödememe eğilimine sahiptirler; çünkü seçmen kitlesini oluşturan düşük gelir grupları borç senetleri bulundurmamaktadır. Bu yüzden, iktidardaki sağ parti seçim sonuçlarını kendi leyhine etkilemek adına kamu borcunun miktarını arttırmaktadır. Bunun sonucunda ise kamu borcu bulunduran kitle sol partinin iktidara gelmesi ile borcunu tahsil edemeyeceğini düşünmekte ve oyunu sağ partiden yana kullanmaktadır. Bu durum beklentilerin sol partinin borcunu ödememesi; sağ partinin ise ödemesinden yana olarak şekillenmesinden kaynaklanmaktadır (Aghion ve Bolton, 1990, s. 316-317).

Milesi-Ferretti (1995), borç kompozisyonunun seçim sonuçlarını etkilemekte bir manipölasyon aracı olarak kullanılabileceğini göstermiş; Calvo (1988) ve Calvo ve Guidotti (1990) analizlerinde kullanılan modellere iki partinin borçlanmaya ilişkin farklı tercihlerini ilave etmiştir. Modelde, farklı enflasyonist eğilimleri olan iki farklı parti yer almaktadır. Enflasyon karşıtı (sağ) partinin seçim sonuçlarını etkilemek adına nominal borç ihracını arttıracığı savunulmuştur. Çünkü seçmenler nominal borcun beraberinde enflasyon getireceğini tahmin edeceklerinden enflasyon yanlısı (sol) bir partiyi iktidara taşımak istemeyeceklerdir (Milesi-Ferretti, 1995, s. 59-61).

Pettersson-Lidbom (2001) ise 1974-1990 dönemi için İsveç'teki yerel yönetimlerin borç stokunun oluşumunda kamu borcunun stratejik rolünü incelemiş; Persson ve Svensson'un (1989) bulgularını doğrulamıştır. Çalışmada, politika yapıcılarının stratejik davranışlarının borç politikası üzerindeki etkisi analiz edilmektedir. Buna göre sağ görüşlü muhafazakâr partiler borç stokunu %15 oranında arttırdıkları; sol görüşlü partiler % 11 oranında azaltmaktadırlar (Pettersson-Lidbom, 2001, s. 582).

Diğer yandan, Crain ve Tollison (1993) 1969-1989 yılları arasında Amerika'nın bütçe açığında meydana gelen değişimleri stratejik borç modelleri ile ilişkili olarak açıklayamamıştır. Lambertini (2003), Persson ve Svensson (1989) ve Alesina ve Tabellini'nin (1990) bulgularını 16 OECD ülkesi ve Amerika için test etmiş; ; ancak bütçe açığı ve borç stokundaki değişimleri muhafazakâr ve liberal hükümetlerin stratejik davranışları çerçevesinde açıklayamamıştır. Franzese (2002), 1948-1997 yılları arasında 21 OECD ülkesinin bütçe açığı ve borç stokuna ilişkin değişimlerini politik iktisat modelleri çerçevesinde analiz etmiş; ancak kamu borcunun hükümetler tarafından stratejik kullanımına yönelik herhangi bir anlamlı etkiye rastlanmamıştır. Pettersson-Lidbom'a (2001) göre bu ampirik çalışmalarda borçlanmanın stratejik rolüne ilişkin herhangi bir anlamlı ilişkiye ulaşılamaması, Amerika ve OECD verilerinin stratejik davranışı tespit etmeye uygun olmamasından kaynaklanmaktadır. Federal

seviyedeki Amerika verileri seçim dönemlerine ilişkin çok az sayıda gözlem içerdiğinden bu durum serbestlik derecesinde önemli kayıplara neden olmaktadır. Diğer yandan, OECD verilerinin bu çerçevede daha uygun olması beklenmekle birlikte ülkelerin kurumsal ve hukuki yapılarındaki farklılıklar genel sonuçlara ulaşılmasını zorlaştırmaktadır (Pettersson-Lidbom, 2001, s. 572).

4.4. Koalisyon hükümetleri, çıkar grupları ve politik istikrarsızlık ile ilişkili modeller

Kamu borcunun stratejik değişken olarak kullanıldığı modellerde tek partili hükümetlerin varlığında yeniden seçilemeyeceği yönünde beklentileri olan hükümetlerin ve politik kutuplaşmanın yarattığı durumlar ortaya koyulmuşken; koalisyon hükümetleri, çıkar grupları ve politik istikrarsızlık ile ilişkili modellerde koalisyon hükümetlerinin beraberinde getirebileceği durumlar ele alınmaktadır. Bütçe açıkları ve yüksek borç oranları, politik karar alma sürecinde etkisi olan siyasi partilerden ya da çıkar grupları arasındaki stratejik uyumsuzlıklardan kaynaklanabilmektedir. Koalisyon hükümetleri genellikle sosyal planlamacı gibi davranmadığından çıkar gruplarının etkisi altında kararlar alabilmekte ya da istikrar programlarının ertelenmesine neden olabilmektedir. Bununla birlikte; politik istikrarsızlık, seçim süreçleri ve siyasi gelenekler hükümetlerin yüksek bütçe açığı ve borç stoku yaratma eğilimlerini de etkilemektedir. Politik istikrarsızlık ve kutuplaşma hükümetlerin kısa vadeli kararlar almasına neden olduğundan hükümetin borç yükümlülüklerini yerine getirmeme eğilimini arttırabilmekte; bu durum kamu politikalarının güvenilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Benzer biçimde, politik istikrarsızlığın ve kutuplaşmanın var olduğu ekonomilerde zamanlararası karar alma süreci de olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir (Edwards ve Tabellini, 1991, s. S45; Grilli, Masciandaro ve Tabellini, 1991, s. 341; Alesina ve Perotti, 1995, s. 16-18).

Roubini ve Sachs (1989), koalisyon hükümetlerinin (özellikle görev süresi kısa olanların) bütçe açığını ve borç stokunu düşürmesi beklenen politikaların uygulanmasını erteleyeceğini savunmaktadır. Bunun nedeni, çok partili hükümetlerde her bir partinin farklı seçmen kitlesine sahip olması nedeni ile hükümet açısından tek bir amaç fonksiyonunun bulunmamasıdır. Bu yüzden, hükümet ortakları kendi seçmen kitlelerini olumsuz etkileyen bütçe kesintilerine karşı çıkmaktadır. Çalışmada, OECD ülkeleri için yapılan analiz sonuçlarına göre hükümeti oluşturan parti sayısı arttıkça borç oranının da arttığı ortaya koyulmuştur (Roubini ve Sachs, 1989, s. 924-931).

Alesina ve Drazen (1991), bütçe açığı ve borç seviyesinin düşürülmesine yönelik istikrar programlarının uygulanması sürecinde meydana gelen gecikmeleri yıpratma savaşları modeli (war of attrition) adı altında analiz etmiştir. Buna göre farklı sosyoekonomik gruplar arasındaki çıkar çatışmaları istikrar programlarının uygulanmasını bir yıpratma savaşı sürecine dönüştürmektedir. İstikrar programlarının yaratacağı sonuçlar toplumdaki tüm bireylerin refahını arttıracak olmasına rağmen bu programların getirdiği maliyete kimlerin katlanacağı konusu politik tartışmaların temelini oluşturmaktadır. Gecikmeler, istikrar politikalarının dağıtımsal etkilerinin politik bir açmaz yaratması nedeniyle yaşanmaktadır. Modelde sosyal bir planlamacının var olmayışı, politik kutuplaşma nedeni ile istikrar programlarının maliyetinin sosyoekonomik gruplar arasında eşit olmayan şekilde dağıtımına neden olmaktadır. Ayrıca, bireylerin rasyonel ve heterojen olması da gecikmelerin yaşanmasında etkilidir. Bu nedenle karar mekanizmasında rol oynayan taraflar, bu programların maliyetini karşı tarafa aktarabilmek adına bekleme rasyonel bulmaktadır. İstikrar programlarının maliyetinin eşit olmayan şekilde dağıtılması politik kutuplaşmanın bir ölçütü olarak kabul edilirse kutuplaşmanın boyutu arttıkça; gecikmeler de bir o kadar uzamakta, ekonomik istikrarsızlık uzun dönemlere yayılmaktadır. Bununla birlikte, gecikmelerin artması istikrar programlarının maliyetini de arttırmaktadır. Ekonomik istikrar, ancak bu dağıtımsal etkilerin neden olduğu çatışmalara son verildiği takdirde ortaya çıkmaktadır (Alesina ve Drazen, 1991, s. 1171-1174).

Politika önerilerini veto gücüne sahip tarafların varlığı istikrar programlarının uygulanmasına ilişkin gecikmelerin uzamasına neden olmaktadır. Ekonomik istikrarsızlığın boyutunun sürdürülemez noktalara varması ise yıpratma savaşını sona erdiren bir etken olabilmektedir. Çünkü gecikmelerin maliyeti bir taraf için katlanılamaz boyuta ulaştığında o taraf programın maliyetini kabul etmek durumunda kalacaktır (Alesina ve Passalacqua, 2016, s. 2614). Drazen ve Grilli (1993), Alesina ve Drazen'in (1991) yıpratma savaşı modelinden hareketle istikrar programlarının maliyetinin yarattığı dağıtımsal çatışmalar nedeniyle meydana gelen gecikmelerin iktisadi krizlerin yaşanması ile sona

erebileceğini ortaya koymuştur. Bu yaklaşıma göre krizler refah arttırıcı etkiler yaratabilmektedir. unk iktisadi krizler istikrar programlarının uygulanması sürecindeki gecikmeleri taraflar açısından çok maliyetli hale getireceğinden taraflar arasındaki yıpratma savaşı sona erecektir (Drazen ve Grilli, 1993, s. 598).

Spolaore (2004) ise yıpratma savaşları modelini farklı hükümet sistemleri açısından incelemiş; toplumdaki politik kutuplaşmanın boyutunun bu sistemlerin istikrar programlarını yönetmekte ve uygulamadaki performansını büyük ölçüde etkilediğini ortaya koymuştur. Buna göre politik karar alma sürecini etkileyen aktörlerin sayısı arttıca istikrar programlarının uygulanmasındaki gecikme ve beraberinde getirdiği maliyetler de artmaktadır (Spolaore, 2004, s. 141-142). Spolaore'in (2004) bu yaklaşımı çerçevesinde, kamu borcunda meydana gelen artışlar da benzer şekilde açıklanabilmektedir (Alesina ve Perotti, 1995, s. 18).

Edwards ve Tabellini (1991), vergi düzleştirme yaklaşımının gelişmekte olan ülkelerde bütçe açığı ve borçlanma seviyelerindeki değişimleri açıklayamadığını; gelişmekte olan ülkeler için politik istikrarsızlığın borç stokunda meydana gelen artışlara neden olduğunu ortaya koymuştur (Edwards ve Tabellini, 1991, s. S17).

Grilli vd.'ne (1991) göre istikrarsız ve kutuplaşmış politik sistemler daha fazla miyopik davranışı içerisinde barındırmakta ve ekonomik koşullar açısından zarar verici sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Böyle sistemlerde, kamu borcunun daha fazla artış göstermesi söz konusu olabilmektedir. Çalışmada, 18 OECD lkesi için yapılan analizde yüksek seviyedeki kamu borçlanması temsili demokrasiler ve politik olarak kutuplaşmış partilerin varlığı ile ilişkilendirilmiştir. Buna göre kısa vadeli koalisyon ya da azınlık hükümetlerinin var olduğu dönemlerde borç oranlarının da yüksek seviyelerde gerçekleştiği ortaya koyulmuştur (Grilli vd., 1991, ss. 345-375).

Miller (1997), istikrarsız ve kutuplaşmış politik sistemlerin yol açtığı enflasyon belirsizliğinin hükümetlerin güvenilirliğini azaltarak borç servisinin maliyetini arttıracağını; sonuç olarak hükümetlerin kısa vadeli borçlanmayı tercih etmek durumunda kalabileceklerini ortaya koymuştur. 17 OECD lkesi için yapılan analizde, politik istikrarsızlığın ve kutuplaşmanın var olduğu dönemlerde kamu borcunun vadesinin kısaldığı doğrulanmıştır. Bununla birlikte, kısa vadeli borçlanmanın aracılığıyla beraberinde getirdiği sık aralıklı finanse yükümlülüğü yüksek borç seviyelerinde borcu sürdürülemez noktalara taşıyabilmektedir (Miller, 1997, s. 12-13).

Velasco (1999) ise, kamu gelirlerinin mali otoritenin ortak mülkiyetinde olduğu dinamik bir model geliştirmiştir. Ortak havuz problemi (common pool problem) olarak adlandırılan bu duruma göre farklı gruplara yönelik yapılan farklı tür ve seviyedeki harcamalar kamunun ortak gelirlerinden karşılanmaktadır. Bu yüzden kamu harcamalarının maliyeti baskı ve çıkar grupları tarafından tam olarak ielleştirilememektedir. Bu grupların kolaylıkla etkileyebileği zayıf hükümetlerin varlığında oluşturulan politik modelde kamu harcamaları artmakta; bu durum da yüksek bütçe açığı ve maksimum seviyede borçlanmayı beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, baskı ve çıkar gruplarının etkisi ile istikrar programlarının uygulanması sürecinde gecikmelerin yaşanması da söz konusu olabilmektedir (Velasco, 1999, s. 41-46).

5. Sonuç

Geçtiğimiz yıllar içerisinde devlet anlayışında meydana gelen değişimler iradi maliye politikası uygulamalarının nn aımiştır. Bu çerçevede, maliye politikası uygulamalarının neden olduğu bütçe açıkları ile bütçe açıklarının finanse edilmesinde en sık kullanılan yöntem olan borçlanma ve ekonomide yarattığı etkiler ilgi alanı haline gelmiştir. Diğer yandan, kamu borçlanmasının nedenleri geleneksel modeller ile tam olarak ortaya koyulamamaktır. Özellikle, iktisadi koşullar açısından pek çok konuda benzeşen ülkelerin bütçe açığı ve borçlanma seviyeleri birbirinden farklılaşmaktadır. Bu noktada, ülkeler arasındaki politik ve kurumsal farklılıklar önem kazanmaktadır. unk iktisadi koşullar bakımından benzerlik taşıyan ülkelerin bütçe süreci, merkez bankasının işleyişi, siyasi partilerin yapısı, politik kutuplaşmanın boyutu ve hükümet sistemi gibi konularda birçok farklılıklar bulunmaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın amacı kamu borçlanmasının nedenlerini politik iktisat teorileri çerçevesinde incelemektir. Bu amaçla çalışmada maliye politikası ve borçlanma ilişkisine,

borçlanmanın ekonomi üzerinde yarattığı etkilere ve kamu borçlanmasını açıklayan politik iktisat teorilerine yer verilmiştir.

Kaynakça

- Agénor, P.R. ve Montiel, P.J. (2008). *Development macroeconomics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Aghion, P. ve Bolton, P. (1990). Government domestic debt and the risk of default: A political-economic model of the strategic role of debt. R. Dornbusch ve M. Draghi (Eds), *Public Debt Management: Theory and History* (ss. 315-347) içinde. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, A. ve Drazen, A. (1991). Why are stabilizations delayed? *The American Economic Review*, 81(5), 1170-1188.
- Alesina, A. ve Passalacqua, A. (2016). Political economy of government debt. J.B. Taylor ve H. Uhlig (Eds), *Handbook of Macroeconomics* (ss. 2599-2651) içinde. North Holland: Elsevier.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1995). *The political economy of budget deficits*. Staff Papers of International Monetary Fund, 42(1), 1-31.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Ball, L. ve Mankiw, G. (1995). *What do budget deficits do?* Reserach paper of National Bureau of Economic Research, No: w5263.
- Barro, R.J. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117.
- Barro, R.J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87(5), 940-971.
- Barro, R.J. (1986). U.S. deficits since world war I. *The Scandinavian Journal of Economics*, 88(1), 195-222.
- Barro, R.J. (1989). The ricardian approach to budget deficits. *Journal of Economic Perspectives*, 2, 37-54.
- Barsky, R.B., Mankiw, G. ve Zeldes, S.P. (1986). Ricardian consumers with Keynesian propensities. *American Economic Review*, 76(4), 676-691.
- Bernheim, D. (1987). Ricardian equivalence: An evaluation of theory and evidence. S. Fischer (Ed), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual 1987* (ss. 263-316) içinde, USA: MIT Press.
- Breyer, F. (1994). The political economy of intergenerational redistribution. *European Journal of Political Economy*, 10(1), 61-84.
- Buchanan, J.M. (1967). *Public finance in democratic process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J.M. ve Wagner, R.E. (1977). *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Calvo, G.A. (1988). Servicing the public debt: The role of expectations. *The American Economic Review*, 78(4), 647-661.
- Calvo, G.A. ve Guidotti, P.E. (1990). Indexation and maturity of government bonds: An explanatory model. R. Dornbusch ve M. Draghi (Eds), *Public Debt Management: Theory and History* (ss. 52-86) içinde. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carlin, W. ve Soskice, D.W. (2014). *Macroeconomics: Institutions, instability, and the financial system*. England: Oxford University Press.
- Chan, L.K. (1983). Uncertainty and the neutrality of government financing policy. *Journal of Monetary Economics*, 11(3), 351-372.
- Christiano, L.J. ve Fitzgerald, T.J. (2000). Understanding the fiscal theory of the price level. *Economic Review*, 36(2), 1-38.
- Crain, M.W. ve Tollison, R.D. (1993). Time inconsistency and fiscal policy: Empirical analysis of U.S. States, 1969-89. *Journal of Public Economics*, 51(2), 153-159.

- Cukierman, A. ve Meltzer, A.H. (1989). A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework. *American Economic Review*, 79(4), 713-732.
- Dollery, B.E. ve Worthington, A.C. (1996). The empirical analysis of fiscal illusion. *Journal of Economic Surveys*, 10(3), 261-297.
- Dornbusch, R. (1998). Debt and monetary policy: The policy issues. G. Calvo ve M. King (Eds), *The Debt Burden and Its Consequences for Monetary Policy* (ss. 3-23) içinde. London: Palgrave Macmillan.
- Drazen, A. ve Grilli, V. (1993). The benefit of crises for economic reforms. *The American Economic Review*, 83(3), 598-607.
- Easterly, W. ve Schmidt-Hebbel, K. (1991). *The Macroeconomics of Public Sector Deficits: A Synthesis*. Research paper of The World Bank, No: 775.
- Edwards, S. ve Tabellini, G. (1991). Explaining fiscal policies and inflation in developing countries. *Journal of International Money and Finance*, 10, S16-S48.
- Evans, P. (1987). Do budget deficits raise nominal interest rates?: Evidence from six countries. *Journal of Monetary Economics*, 20(2), 281-300.
- Feldstein, M. (1982). Government deficits and aggregate demand. *Journal of Monetary Economics*, 9(1), 1-20.
- Franzese, R. J. (2002). *The Positive Political Economy of Public Debt: An Empirical Examination of the OECD Postwar Experience*. doi:10.2139/ssrn.1084130, Erişim Tarihi: 24.04.2018
- Grilli, V., Masciandaro, D. ve Tabellini, G. (1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy*, 6(13), 341-392.
- Haque, N.U. ve Montiel, P. (1989). Consumption in developing countries: Tests for liquidity constraints and finite horizons. *The Review of Economics and Statistics*, 71(3), 408-415.
- Haug, A.A. (1990). Ricardian equivalence, rational expectations and the permanent income hypothesis. *Journal of Money, Credit and Banking*, 22(3), 305-326.
- Hercowitz, Z. ve Strawczynski, M. (2004). Cyclical ratcheting in government spending: Evidence from the OECD. *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 353-361.
- Kochin, L.A. (1974). Are future taxes anticipated by consumers?: Comment. *Journal of Money, Credit and Banking*, 6(3), 385-394.
- Kormendi, R. (1983). Government debt, government spending, and private sector behavior. *American Economic Review*, 73(5), 994-1010.
- Lambertini, L. (2003). *Are Budget Deficits Used Strategically?*. Boston College Working Papers in Economics.
- Leiderman, L. ve Blejer, M.I. (1988). Modeling and testing ricardian equivalence: A survey. *IMF Staff Papers*, 35(1), 1-35.
- Lucas, R.E. ve Stokey, N.L. (1983). Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 55-93.
- Mankiw, G. (2013). *Macroeconomics (8th Edition)*. International edition: Palgrave Macmillan.
- Mankiw, G. ve Elmendorf, D. (1999). Government debt. J.B. Taylor ve M. Woodford (Eds), *Handbook of Macroeconomics* (ss. 1615-1669) içinde. Amsterdam: Elsevier.
- Masson, P. ve Mussa, M. (1995). Long-term tendencies in budget deficits and debt. *Budget Deficits and Debt: Issues and Options: A Symposium, Jackson Hole, Wyoming, August 31-September 2* (ss. 5-55) içinde. Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Milesi-Ferretti, G.M. (1995). Do good or do well? Public debt management in a two-party economy. *Economics and Politics*, 7(1), 59-78.
- Miller, V. (1997). Political instability and debt maturity. *Economic Inquiry*, 35(1), 12-27.
- Missale, A. (1999). *Public debt management*. Oxford: Oxford University Press.
- Oates, W. (1988). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. G. Brennan, B.S. Grewel ve P. Groenwegel (Eds), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews* (ss. 65-82) içinde. Sydney: Australian National University Press.
- Persson, M., Persson, T. ve Svensson, L.E. (1987). Time consistency of fiscal and monetary policy. *Econometrica*, 55(6), 1419-1431.

- Persson, T. ve Svensson, L. E. (1989). Why a Stubborn conservative would run a deficit: Policy with time- inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325-345.
- Pettersson-Lidbom, P. (2001). An empirical investigation of the strategic use of debt. *Journal of Political Economy*, 109(3), 570-583.
- Ricciuti, R. (2003). Assessing Ricardian equivalence. *Journal of Economic Surveys*, 17(1), 56-78.
- Roubini, N. ve Sachs, J.D. (1989). Political and Economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33(5), 903-933.
- Samuelson, P.A. ve Nordhaus, W.D. (2009). *Economics (19th Edition)*. New York: McGraw-Hill.
- Sargent, T.J. ve Wallace, N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 5(3), 1-17.
- Seater, J. J. (1993). Ricardian equivalence. *Journal of Economic Literature*, 31(1), 142-190.
- Spolaore, E. (2004). Adjustments in different government systems. *Economics ve Politics*, 16(2), 117-146.
- Stiglitz, J.E. (1983). *On the relevance or irrelevance of public financial policy*. Reserach paper of National Bureau of Economic Research, No: 1057.
- Tabellini, G. (1991). The Politics of intergenerational redistribution. *Journal of Political Economy*, 99(2), 335-357.
- Tanner, J.E. (1979). Fiscal policy and consumer behavior. *The Review of Economics and Statistics*, 61(2), 317-321.
- Velasco, A. (1999). A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. J. Poterba ve J. von Hagen (Eds), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (ss. 37-58) içinde. University of Chicago Press.
- Wilcox, D.W. (1989). The sustainability of government deficits: Implications of the present-value borrowing. *Journal of Money, Credit and Banking*, 21(3), 291-306.
- Woodford, M. (1995). Price-level determinacy without control of a monetary aggregate. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 43, 1-46.

Extended Abstract

Fiscal policy includes the decisions of the governments regarding the distribution between revenues through taxation and public expenditures within the framework of macroeconomic objectives such as growth, high employment, price stability and ensuring efficiency in resource allocation. In this context, the budget deficits created by fiscal policy implementations are mostly financed by public borrowing. Accordingly, fiscal policy could be decisive on the debt burden of governments. As a result, the importance of the effects of government borrowing on the conditions of economic equilibrium has arisen.

In the traditional macroeconomic models, the main effects of financing the budget deficits with government debt on the economy could be expressed as the increase in total demand in the short term and the reduction of capital accumulation in the long term. On the other hand, the debt neutrality approach suggests that the financing of the budget deficits by government borrowing instead of taxation does not have any impact on private consumption expenditures. However, both of these approaches do not fully explain the differences between the budget deficit, inflation and debt dynamics of countries with the same economic conditions. In this context, the necessity for considering the institutional differences in the political process in analyzing the changes in budget deficits and public debt dynamics has arisen. The aim of this study is to reveal the reasons for public borrowing within the framework of political economy approaches. In this framework, the study involves the political economy approaches in which explain the government borrowing such as the public choice approach, the intergenerational models, the models in which public debt is used as a strategic variable and the models of coalition governments, interest groups and political instability.

According to the public choice approach, fiscal illusion and the implementation of Keynesian stability policies asymmetrically by policymakers leads to a permanent increase in the budget deficits and high debt levels. In the intergenerational models, public debt could serve as an implicit transfer

mechanism between generations as it ensures that the tax burden is postponed to future generations. Public debt, which is dealt with this function, is analyzed within overlapping generations models with infinite time horizon. In the strategic debt models, public debt is a strategic variable that connects successive governments. In other words, the public debt is a policy tool that can be used to control future governments. The models related the coalition governments, interest groups, and political instability discuss the problems which likely occur because of the coalition governments. Budget deficits and high debt ratios may result from the strategic conflicts between political parties or interest groups that have an impact on the political decision-making process. In this context, this study may contribute to similar studies because it is a comprehensive literature review.