

PAPER DETAILS

TITLE: Bütçe Tutarlılığı ile Politik İstikrarsızlık İlişkisi: Türkiye'de 1984-2018 Dönemi Analizi

AUTHORS: Ayşe ATILGAN YASA, Selim SANLISOY, Ahmet ÖZEN

PAGES: 337-354

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1061398>

Bütçe Tutarlılığı ile Politik İstikrarsızlık İlişkisi: Türkiye’de 1984-2018 Dönemi Analizi

Ayşe ATILGAN-YAŞA (<http://orcid.org/0000-0001-8890-0553>), Department of Public Finance, Manisa Celal Bayar University, Turkey; e-mail: ayse.yasa@cbu.edu.tr

Selim ŞANLISOY (<https://orcid.org/0000-0002-0629-0905>), Department of Economics, Dokuz Eylül University, Turkey; e-mail: selim.sanlisoy@deu.edu.tr

Ahmet ÖZEN (<http://orcid.org/0000-0002-9635-5134>), Department of Public Finance, Dokuz Eylül University, Turkey; e-mail: ahmet.ozen@deu.edu.tr

The Relationship Between Political Instability and Budget Consistency: 1984-2018 Period Analysis in Turkey

Abstract

In this study, it is aimed to determine the relationship between the political instability and the consistency of the budget in line with the deviations between the government budget revenue and expenditure estimates and their realizations in Turkey. In other words, the study evaluated the consistency of the objectives in the budget documents, the performance audit and the effects of the political instability on the budget. To what extent political instability affects the budget estimates and its realization in Turkey has been examined using the ARDL method with data for the 1984-2018 period. It was found that the structural change in the budget system realized in 2006 had a positive effect on the achievement of budget targets. As a result of this study, suggestions for improving the consistency of forecasts and solutions for problems that may be caused by political instability were developed.

Keywords : Budget, Budgetary Principles, Consistency, Political Instability, ARDL.

JEL Classification Codes : H60, H61, E61, P16, C50.

Öz

Bu çalışmada, devlet bütçe gelir ve gider tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasındaki sapmalar doğrultusunda politik istikrarsızlık ile bütçenin tutarlık ilkesi arasındaki ilişkinin tespiti amaçlanmıştır. Bir başka ifade ile çalışmada, bütçe dokümanlarında yer alan hedeflerin tutarlılığı, performans denetimi ve politik istikrarsızlığın belirleyicileri üzerinden bütçeye etkileri değerlendirilmiştir. Konu çerçevesinde belirlenen değişkenler ile yapılan analizde, Türkiye’de 1984-2018 dönemine ait veriler ile ARDL yöntemi kullanılarak, politik istikrarsızlığın bütçe tahminlerini ve gerçekleştirmelerini ne ölçüde etkilediği değerlendirilmiştir. Çalışmada ayrıca 2006 yılında gerçekleştirilen bütçe sistemindeki yapısal değişimin bütçe hedeflerine ulaşma noktasında olumlu etki yarattığı bulgusu elde edilmiştir. Çalışma sonucunda, gelecekteki tahmin tutarlığını sağlamak ve politik istikrarsızlığın yol açabileceği sorunları iyileştirmeye yönelik çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Anahtar Sözcükler : Bütçe, Bütçe İlkeleri, Tutarlılık, Politik İstikrarsızlık, ARDL.

1. Giriş

Günümüzde ülkeler, genellikle demokratik sistemlerle yönetilmektedir. Bu ülkelerde bütçe, siyasi bir niteliğe sahiptir. Toplumun ihtiyaçlarının belirlenmesi ve kamusal hizmetlerin kimlere ve ne ölçüde sağlanacağını tespit edilmesi, siyasal tercihler neticesinde şekillenmektedir. Harcama yapma ve gelir toplama hakkı bütçe ile siyasal otoriteye teslim edilmekte ve bu da devlet yönetiminin en temel unsurlarından birini ifade etmektedir. Bu bakımdan devlet bütçesi, toplumsal karar alma sürecinin en önemli yapı taşlarından biri olarak kabul edilmektedir.

Devlet bütçesi, gelecek bir döneme ilişkin olarak devletin gelir- gider tahminleri için gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılabilmesi amacıyla parlamentonun hükümete yetki ve izin vermesi olarak tanımlanmaktadır (Tüğen, 2018: 4). Bütçeler ile; ekonomik istikrar, iktisadi büyüme ve kalkınma, gelir dağılımında eşitlik ve ödemeler dengesinin sağlanması gibi makro ekonomik pek çok amaç yerine getirilmeye çalışılmaktadır (Egeli & Özen, 2017: 17). Bu gibi hedeflerin gerçekleşebilmesi için bütçede bulunan gelir ve gider tahminlerinin, ilgili bütçe yılının ekonomik koşullarına mümkün olduğunca yakın olması sağlanmalıdır. Bu kapsamda literatürde bütçelerin işlevlerinin gerçekleşebilmesi adına bazı bütçe ilkeleri geliştirilmiş ve bu ilkelere uyulmasının gerekliliği savunulmuştur.

Doğruluk, samimiyet (tutarlılık), açıklık, alenilik, genellik ve birlik gibi çok sayıda bütçe ilkesi bütçe fonksiyonlarında beklentilere cevap verebilmek amacıyla geliştirilmiş bir dizi ilkeden bazılarıdır. Elbette bütçeden beklentilerin karşılanmasında bu ilkeler yanında siyasi karar alıcıların aldıkları kararlarda da istikrar yani süreklilik son derece önemlidir. Nitekim politika belirlemede tutarlılığı bir diğer ifade ile istikrarı referans almayan bütçe politikalarının başarı şansının yüksek olmadığı ve bütçe tahmin ve uygulamaları ile politik istikrar arasında son derece güçlü bir bağ olduğu düşünülebilmektedir. Bu bağlamda çalışmada bütçe tahminlerinde tutarlılık ilkesi ve politik istikrarsızlık teorik açıdan ele alınarak iki husus arasındaki ilişki analiz edilecektir.

2. Bütçe Tahmini ve Politik İstikrarsızlık: Teorik İnceleme

Geleceğe yönelik mali kararların yansımaları olan bütçelerin en güçlü destekleyicisi muhtemeldir ki bütçe tahminleri ile gerçekleşme sonuçları arasındaki tutarlılığın yüksek olmasıdır. Nitekim bütçede tutarlılık ile bütçe rakamlarındaki sapmalar arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Sapma oranlarındaki düşüklük aynı zamanda politik kararlarda da istikrarın varlığını yansıtmaya özelliği taşımaktadır (Carmignani, 2003: 2). Dolayısıyla bütçe tutarlılığı ilkesi ile politik istikrar arasında güçlü bir bağın olduğu teorik açıdan ifade edilebilmektedir. Bu kısımda bütçe tutarlılığı ilkesi ile politik istikrarsızlık kavramları teorik açıdan ele alınacak ve çalışmanın devamındaki analiz kısmı için teorik zemin ortaya konulacaktır.

2.1. Bütçe Tahmini ve Bütçenin Tutarlılık (Subjektif Doğruluk-Samimiyet) İlkesi

Bütçe kapsamındaki gelir ve gider tahminleri ilgili oldukları mali yıldan önce belirlendikleri için bütçeler, geleceğe yönelik ekonomik ve mali bir program niteliği taşıyan ve yasal temellere dayanan hukuki bir dokümandır. Bütçe tahminlerinin tutarlı olabilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilmektedir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2011: 34-35):

- Bütçe gider tahminleri, harcama üst sınırı olarak değerlendirilebilmelidir.
- Bütçe gider tahminleri hangi harcama için planlandıysa açık bir şekilde belirtilmeli ve o harcama için kullanılması gereklidir.
- Bütçe gelir tahminleri doğrultusunda planlanan kaynaklar harici hiçbir kaynaktan gelir toplanmaması gereklidir.
- Bütçe gider tahminlerinde olduğu gibi bütçe gelir tahminlerinin alt veya üst sınır özelliği taşıması gerekmemektedir.
- Bütçe tahminlerinden sapmalar, bütçe uygulayıcılarının başarısı ya da başarısızlığı hakkında bir veri olarak kullanılabilir. Tahminde bulunanların başarıları ya da samimiliklerine ilişkin bir ölçü olarak kullanılabilir.

Bütçede uygulama öncesi tahmini olarak yer alan giderler mali yıl uygulamaları sonucunda öngörülen rakamların üzerinde gerçekleşebilmektedir. Giderlerde ortaya çıkan sapmayı açıklamaya yönelik çeşitli nedenler belirtilebilir. Bu nedenlerin başında, bir t yılında, t+1 yılının bütçe gerekçesi planlanırken t ve t-1 yıllarına ait gerçekleştirmelerin bilgisi çoğunlukla netleşmemektedir. Bu sebeple, t+1 yılı için tahminlerin t-1 yılında hazırlanmış olan ödeneklerin baz alınarak hazırlanması, t+1 yılındaki tahminlerin sapmasına neden olmaktadır (Şenesen, 2000: 346). Ayrıca enflasyon, döviz kurundaki oynaklık, büyüme tahminlerinin sapması, küresel piyasalardaki hareketlilik ve siyasi istikrarsızlık gibi nedenlerin de bütçede tutarlılık üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Türkiye’de bütçe gerekçeleri incelendiğinde bütçede sapmalara gerekçe olarak, beklenen gelirin toplanamamasının ve ek ödeneklere başvurulmasının vurgulandığı söylenebilir. Dolayısıyla bütçede gelir tahminleri ve gerçekleştirmeleri doğru bir şekilde analiz edilmeden giderlerin arttırılmasının alışkanlık haline geldiği bir durumda bütçe hakkının kullanımı ve şeffaflık, hesap verilebilirlik, tutarlılık gibi bütçe ilkelerinin varlığı da tartışmalı hale gelmektedir.

Türkiye’de bütçe dönemlerinde genel olarak ilave ödeneklere ihtiyaç duyulduğu yadsınamaz bir gerçektir. Nitekim bütçe giderler tahminlemesinde öncelikle kamu hizmet birimleri gerçekleştirecekleri işler için finansman ihtiyaçlarını ortaya koymaktadır. Her bakanlık kendine ait gider bütçe tekliflerini daha önceki dönemlerde Maliye Bakanlığı’na sunarken, söz konusu dokümanlar günümüzde Cumhurbaşkanlığı’na intikal ettirilmektedir. Bu tür bir değişikliğe 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler ile beraber Anayasa değişikliğini içeren düzenlemeler ile gidilmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı’na verilen

yetkilerden biri de 703 no’lu KHK¹ ile tanınan bütçeyi hazırlama yetkisidir. Buna göre, gider tahminlerinin değerlendirilmesi sonucu Cumhurbaşkanlığı, merkezi yönetim bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunmaktadır. Sunulan teklifi görüşme ve onaylama yetkisi ise TBMM’ye aittir. Sürecin devamında, bütçe teklifi Bütçe Komisyonu’nda görüşülmektedir. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği bütçe, Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmekte ve mali yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır. Yeni sürecin öncekinden en temel farkı ise, eskiden cari bütçenin Maliye Bakanlığı, transfer bütçesinin Hazine Müsteşarlığı ve yatırım bütçelerinin Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanma uygulamasının artık Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanacak olan bütçede bütünleştirilmiş olmasıdır.

Türkiye’de bütçe gelir tahmininde ise çeşitli usullerden yararlanılmaktadır. Bu usuller; otomatik usuller ve doğrudan doğruya takdir usulü olarak incelenebilmektedir. Türkiye’de gelir tahmininde ağırlıklı olarak doğrudan doğruya takdir usulünden faydalanılmaktadır. Fakat bunun yanında geçmiş yılların gerçekleştirmelerinin ve içinde bulunulan yılın kesinleşmiş aylık gerçekleştirmelerin de dikkate alınması da söz konusudur (Tüğen, 2018: 268). Gelir tahminlerinde bulunulurken, ekonomik, mali ve sosyal göstergelerin doğru bir şekilde saptanması, siyasi müdahalelerden uzak tutulması ve bütçe ilkelerine uyma noktasında çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de bütçe gelir-gider tahminleri ve gerçekleştirmelerine örnek olarak, 2006-2018 dönemi bütçe gelir-gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo: 1
Türkiye’de Gelir-Gider Tahminleri ve Gerçekleştirmeleri (2006-2018)

Yıllar	BÜTÇE GİDERLERİ		GİDER	GELİR	KKBG	GSYH (2009 Bazlı)	Gider/ Başlangıç Öd. (%)	Bütçe Gelirleri/ Bütçe Giderleri (%)	GSYH’A ORANLARI		
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Tahsilat (Bin TL)	Tahsilat (Bin TL)	Gerçekleşen (Bütçe Açığı)				Gider	Tahsilat	Bütçe Dengesi Gerç.
2006	170.156.782	180.162.748	175.084.118	168.546.745	-6.537.373	789.227.555	102,90	96,27	22,18	21,36	-0,83
2007	200.902.066	209.091.012	200.206.450	184.802.653	-15.403.797	880.460.879	99,65	92,31	22,74	20,99	-1,75
2008	218.284.732	232.949.459	222.055.561	203.026.914	-19.028.647	994.782.858	101,73	91,43	22,32	20,41	-1,91
2009	254.680.210	267.096.350	262.597.514	208.610.436	-53.987.078	999.191.848	103,11	79,44	26,28	20,88	-5,40
2010	281.907.405	292.715.072	288.191.564	246.051.496	-42.140.068	1.160.013.978	102,23	85,38	24,84	21,21	-3,63
2011	306.648.678	319.239.175	307.039.342	286.554.013	-20.485.329	1.394.477.166	100,13	93,33	22,02	20,55	-1,47
2012	344.512.859	357.852.506	353.641.946	323.229.597	-30.412.349	1.569.672.115	102,65	91,40	22,53	20,59	-1,94
2013	396.705.004	409.654.032	397.275.132	377.342.211	-19.932.921	1.809.713.087	100,14	94,98	21,95	20,85	-1,10
2014	428.396.493	446.893.274	434.265.539	410.959.776	-23.305.763	2.044.465.876	101,37	94,63	21,24	20,10	-1,14
2015	464.163.399	485.178.333	491.864.455	466.679.075	-25.185.380	2.338.647.494	105,97	94,88	21,03	19,96	-1,08
2016	560.782.309	582.809.360	569.116.635	536.262.725	-32.853.910	2.608.525.749	101,49	94,23	21,82	20,56	-1,26
2017	634.176.489	661.570.671	659.558.969	610.259.005	-49.299.964	3.106.536.751	104,00	92,53	21,23	19,64	-1,59
2018	751.299.665	784.908.962	804.390.534	732.304.182	-72.086.352	3.740.519.000	107,07	91,04	21,50	19,58	-1,93

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <<https://www.hmb.gov.tr>>, 12.05.2019.

¹ 703 Nolu KHK’da bütçe kanunu teklifine ilişkin şöyle bir açıklama yer almaktadır: “Cumhurbaşkanlığı merkezi yönetim bütçe kanunu teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanlığı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan orta vadeli programın Resmi Gazete’de yayımlanması ile başlar.”.

Tablo 1 incelendiğinde, Türkiye’de ilgili dönem itibariyle bütçe dengesindeki bozulmaların nedeni olarak, başlangıç ve yılsonu ödenekleri arasındaki uyumsuzluğun, tahmini değerlerden sapması görülebilmektedir. Nitekim 2006 yılından 2018 yılına kadar, bütçe giderlerinde başlangıç ödenekleri ile yılsonu ödeneği arasındaki farkın giderek artması, gerçekleşen bütçe açığını arttırmıştır.

Bütçe gelir-gider tahminlerine ilişkin göstergelerin bütçenin uygulanması sonrasında ortaya çıkan veriler ile yakın sonuçların ortaya çıkması, çağdaş bütçe ilkelerinden tutarlılık (Subjektif Doğruluk/ Samimilik) ilkesinin gerçekleştiğinin bir ispatıdır. Subjektif doğruluk ilkesinde bütçeyi hazırlayan ve kabul edenlerin iyi niyetleri temel alınmaktadır (Mutluer vd., 2010: 340). Bütçenin hazırlık aşamalarında genellikle harcamacı kurum ve kuruluşlar, ilgili mali yıl içinde harcayacakları meblağların üzerinde isteklerde bulunurlar. Kurumların bunu yapmasının da çeşitli nedenleri söz konusudur. Bunlardan biri, kurumlara genellikle taleplerinin altında ödenek verilmesi, bir diğeri ise, her kurumun ihtiyaçlarını rahatlıkla karşılayabilme beklentisi içinde olmasıdır. Bütçe uygulayıcılarının, vergi talep ettiği toplumun beklentilerine uygun, dürüst, açık ve gerçekçi bir şekilde tahmin rakamlarını öngörmesi gereklidir. İlkeye göre, gelir ve gider tahminlerini belirleyenlerin, üstlendikleri bu işin doğruluğuna samimi bir biçimde inanmaları gerekmektedir (Saraçoğlu ve Ejder, 2002: 42). Tahminlerde doğruluk ve samimiyet ön planda olmalı ve tahminlerin oluşumunda hiçbir sosyal, siyasal ya da ekonomik kaygı etkili olmamalıdır.

2.2. Politik İstikrarsızlık

Ekonomik gelişmenin devamlılığı için girişimcilerin gelecek ile ilgili beklentilerinin uzun vadeli olabilmesini sağlayan temel faktör, politik verilerdeki istikrardır (Şanlısoy, 2010: 197). Eğer bu tür verilerde uzun dönemde stabil bir durum söz konusu değilse, politik istikrarsızlıktan söz edilebilir. Örneğin erken seçimlere sıklıkla başvurulması, iktidarın siyasi politikalarını sıklıkla değiştirmesi ve ortaya çıkan siyasi belirsizlikler, politik istikrarsızlığın yansımalarıdır. Elbette politik istikrarsızlıkların ekonomi üzerinde de belirsizliklere sebebiyet vermesi gibi önemli sonuçları ortaya çıkmaktadır. Nitekim pek çok ülke için çoğu zaman politik istikrarsızlığın mali ve ekonomik etkileri, yatırımlar üzerinden gerçekleşmekte ve çeşitli sonuçları doğmaktadır (Balan, 2016: 522). O nedenle politik istikrarsızlık ekonomik büyüme, fiyat istikrarı, gelir dağılımı, dış denge, istihdam ve bütçe dengesi üzerinde oldukça etkilidir.

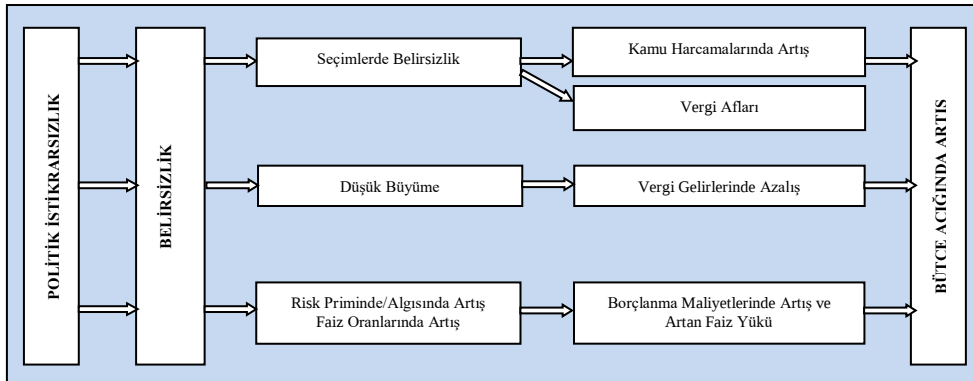
Politik istikrarsızlık kavramı, genellikle politik istikrarın olmadığı bir süreci tanımlamak için kullanılmaktadır. Politik istikrarsızlıkla ilgili literatürde net bir tanım bulunmamakla birlikte, en genel tanım iki noktanın vurgulanması ile yapılabilir. İlki ‘yürütme gücünün istikrarsızlığı’, diğeri ise “sosyal huzursuzluk ve politik şiddet”dir (Alesina & Perotti, 1996: 1206). Araştırmacılara göre, söz konusu değişiklikler, anayasal ve yasal düzenlemelerle olabileceği gibi darbe gibi yollarla da gerçekleşebilmektedir. Yani politik istikrarsızlık çoğunlukla hükümet değişiklikleri üzerinden ele alınması gereken bir kavramdır. Değişik sebeplerden ötürü gerçekleşen hükümet değişikliklerinin yansımaları farklı olmakla beraber, hükümet değişim sıklığı siyasi belirsizliklerin giderek artmasına neden olmakta ve bu da özellikle piyasa işleyişini, ekonomik ve mali yapıyı etkilemektedir.

(Demirgil, 2011: 126). Örneğin, kamu borcu denge seviyesi genel olarak şu durumlarda büyüme eğilimindedir: (i) alternatif hükümetler arasında kutuplaşma derecesi büyüdükçe, (ii) mevcut hükümet yönetime yeniden aday olduğunda, (iii) kamu tüketimi sert bir şekilde aşağıya doğru düştüğünde (Alesina & Tabellini, 1990: 404).

Politik istikrarsızlık, makroekonomik göstergeler üzerinden ölçümünün zor yapılabileceği bir kavramdır. Ancak, politik istikrarsızlığın belirsizliğe yol açması neticesinde bütçe açığı üzerindeki etkileri, Şekil 1’deki gibi özetlenebilmektedir. Bir başka ifade ile şekilde, politik istikrarsızlık ekonomik ve politik alanda belirsizlik ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu belirsizlik, farklı etki kanalları ile bütçe tutarlılığında sapmaya ve netice itibarıyla bütçe açıklarında artışa neden olabilmektedir. Etki kanallarından birincisi, iktidar partisinin ve elbette muhalefetin yaşanan belirsizlik ortamından ötürü iktidar mücadelesi içine girmeleri ile bağlantılıdır. Böyle bir konjonktür ise, seçimleri yeniden kazanmak isteyen iktidar partisinin seçim ekonomisi uygulayarak genişletici maliye politikalarını gündeme getirebilmesi ile açıklanabilmektedir. Diğer yandan politika yapıcılar ekonomideki olumsuz gelişmeleri (örneğin; reel ücretlerdeki düşüşü ve nüfusun önemli bir bölümündeki refah kayıplarını) kendi sorumlulukları dışındaki faktörlere bağlama eğilimindedir (Duarte & Schnabl, 2019: 629).

Belirsizliğin ortaya çıkardığı bir diğer etki kanalı ise, düşük büyüme oranları ve buna paralel vergi gelirlerindeki azalıştır. Vergi gelirlerinde azalma, bütçe gelir tahminlerine ulaşma olasılığını düşürmektedir. Üçüncü bir etki kanalı ise, belirsizliğin ortaya çıkardığı riskin doğurduğu maliyetlerin (bilhassa borçlanma maliyetlerinin) ve bütçe harcamaları üzerindeki faiz baskısının artması kapsamında ele alınabilir. Risk primlerinde ve dolayısıyla faiz oranlarındaki artış, kamu borçlanması üzerinde de etkili olarak bütçe faiz yükünün artmasına neden olmaktadır. Tüm bu kanallar dikkate alındığında gerek gelir gerekse harcama boyutuyla bütçe hedeflerine ulaşmada sapmaların ortaya çıkma olasılığı artmaktadır. Bu da bütçe ilkelerinden tutarlılık ilkesini zedeleyici etki yaratmaktadır.

Şekil: 1
Politik İstikrarsızlık ve Ekonomik Büyüme İlişkisi



Kaynak: Yazarlar tarafından bu çalışma için hazırlanmıştır.

3. Literatür Taraması

Bütçe gelir-giderleri ve uygulama sonuçlarının politik istikrarsızlıkla ilişkisi doğrultusunda yapılan çalışmaların çoğunda politik istikrarsızlığın genellikle bütçe gelir-gider dengesizliği sonucu oluşan açıklar ve borçlanma üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Söz konusu çalışmalar arasında Alesina ve Tabellini (1990), seçimler sonucunda politika yapıcılarına ait kararların (özellikle kamu borcu gibi) ekonomi üzerinde ne gibi değişikliklere yol açtığını çeşitli denge modelleri ile incelemiştir. Çalışma sonucunda, farklı ülkelerin politik kararlarında kamu harcama yapılarındaki farklılıkların ve kamu açıklarının oluşumunda ise vatandaşların farklı politik eğilimlerinin etkisinin olabileceği ortaya konulmuştur.

Grilli, Masciandaro ve Tabellini (1991), OECD üyesi 18 sanayi ülkesinde bazı kurumların politika yapıcılarının siyasi ve ekonomik faaliyetlerini şekillendiren kısıtlamalar ve teşviklerin rolünü araştırmıştır. Çalışmalarında, ülkelerin temsili demokrasi, ayrılmış parti sistemlerine sahip olmalarının kısa ömürlü hükümetlere neden olduğu için kamu borçlarını arttırdığı, sık bir şekilde senyoraaj kullanan ve savaş sonrası gibi dönemlerde ülkelerin kamu borçlarının arttığı, merkez bankası bağımsız olan, düşük enflasyona sahip ülkelerin ise kamu borçlarının düştüğü sonuçlarına ulaşılmıştır.

Özler ve Tabellini (1991), 1972-81 yıllarında gelişmekte olan ülkelerin artan dış borçlarında iç politik teşviklerin rolünü incelemiştir. 1972-81 yıllarında 55 gelişmekte olan ülkenin dış borç birikimi üzerinde politik istikrarsızlığın tespiti için panel veri analizi yapılmıştır. Dış borçlar, faiz oranları, politik istikrarsızlık, siyasi kutuplaşma, kişi başı gelir, gecikme cezası, LIBOR, gelecekteki gelirin belirsizliği gibi değişkenler modele dâhil edilmiştir. Serbest piyasa rejiminde politik istikrarsızlığın kredi büyüklüğü üzerinde olumlu etkiye sahip olmasına karşın, kredi sınırlaması sistemi üzerinde önemli bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Araştırma sonuçları politik istikrarsızlığın devlet tahvillerine olan talebi pozitif etkilediği yönündedir.

Alesina ve Perotti (1996), 1960-1985 dönemine ilişkin 71 ülke örneğini ele alarak, gelir dağılımı, politik istikrarsızlık ve yatırımları incelemiştir. Sosyo-politik istikrarsızlığı tahminlemek için politik huzursuzluk ve yatırım endekslerinden yararlanılarak regresyon yöntemi uygulanmıştır. Gelir eşitsizliğinin sosyo-politik istikrarsızlığı arttırdığı, yatırımları azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Devereux ve Wen (1998), politik istikrarsızlık, ekonomik büyüme ve milli gelir içindeki kamu kesimi ilişkisini analiz etmiştir. Politik istikrarsızlık ortamında hükümet harcamaları ve vergi değişkenleri ampirik korelasyonu için doğrusal endojen büyüme modeli kullanılmıştır. Politik istikrarsızlığın artması ile büyüme oranında azalmalar, kamu harcamalarının milli gelir içindeki oranında ise artışlar tespit edilmiştir.

Pettersson (2001), İsveç yerel yönetimlerinin toplam borçları ve hükümetin sık değişimi arasındaki ilişkisini analiz etmiştir. Yenilgi olasılığı, hükümetin sağ eğilimli olması, borçlar, toplam gelir, nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu, yaşlı ve genç oranları gibi değişkenler kullanılarak en küçük kareler regresyon analizi uygulanmıştır. Araştırma bulgularına göre; hükümetlerin sık değişmesi borç birikimine anlamlı bir etki

oluşturmamaktadır. Bohn (2002), politik istikrarsızlık altında kamu maliyesi ve borçlanma koşulları ilişkisini incelemiştir. Çalışmada iki farklı model kurulmuştur. Borç koşulları; bütçe açığı, yatırımlar, senyoraaj gelirleri değişkenleri ile politik istikrarsızlık ise hükümet değişme olasılığı, politik kutuplaşma değişkenleri ile modellere dahil edilmiştir. Politik istikrarsızlığın yüksek borç seviyelerine neden olan politik miyopluğa neden olduğu, borçlanma koşullarının fiyat istikrarını hedefleyen heterojen toplumlarda özellikle etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Akçoraoğlu ve Yurdakul (2004), Türkiye’de 1987-2003 döneminde politik dalgalanmaların; iktisadi büyüme, enflasyon ve bütçe açıkları üzerine olan etkilerini araştırmışlardır. Farklı iktidarların farklı ideolojilerinin iktisat politikalarına bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Bu sonucun ortaya çıkmasında yapısal faktörlerin ve iktisat politikalarına uzun zamandır neo-liberal ideolojinin egemen olmasının etkili olabileceği ileri sürülmüştür. Güvel ve Koç (2010), politik ve kurumsal etkenlerin bütçe açıklarına etkilerini geliştirmekte olan ülkeler için yatay kesit analizi ile araştırmışlardır. Çalışmada, bütçe açıkları üzerinde politik istikrar gibi politik ve kurumsal etkenlerin anlamlı bir etki oluşturduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Spolaore (2004), kurumların çıkar çatışmaları içinde şoklara cevap verebilmesi için sahip olması gereken devlet sisteminin hangisinin olması gerektiğine yönelik model geliştirmeyi amaçlamıştır. Yapılan analizde, önerilecek hükümet sistemini saptamak için, etkili gücün dağılımındaki asimetritrillerin sürekliliği, ilgili parametrelerin çok boyutluluğu, anayasal boşluklar ve gerçek kurumsal ortamda farklı hükümet sistemlerinin doğal araçları dikkate alınmıştır. Bu kapsamda çalışmada, alternatif hükümet sistemlerinde politik-ekonomi uyum modeli geliştirilmiş ve toplumun politik parçalanma derecesinin ekonomi üzerinde önemli bir rol oynadığı öne sürülmüştür.

Şanlısoy (2010), politik istikrarsızlık ile ekonomik süreç politikaları arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Teorik bir incelemedir ve çalışma sonucunda politik istikrarsızlığın, ekonomik süreç politikasının hedeflerine ulaşılmasına engel olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Demirgil (2011), politik istikrarsızlık, belirsizlik ile makroekonomik göstergelerin oynaklığı arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Türkiye’de 1970-2006 döneminde GARCH ve EGARCH modelleri kullanılarak politik istikrarsızlık değişkenleri ile ekonomik büyüme, enflasyon, döviz kuru gibi makroekonomik göstergeler arasındaki ilişkinin varlığı araştırılmıştır. Politik istikrarsızlığın ekonomik büyüme üzerinde negatif, enflasyon üzerinde ise pozitif bir etkisinin olduğu, döviz kurları üzerinde ise etkisinin zayıf olduğu bulgularına ulaşılmıştır.

Güvel ve Koç (2013), politik faktörlerin kamu açıkları üzerindeki etkilerini araştırmışlardır. Teorik bir incelemedir. Siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıkların, politik kutuplaşmanın, sık hükümet değişimlerinin daha fazla borçlanma ile ilgili olabileceği ileri sürülmüştür. Cangir ve Turan (2014), politik istikrarsızlığın bütçe dengesi üzerindeki etkisini analiz etmiştir. Türkiye’de 1955-2012 döneminde zaman serisi yöntemi kullanılan çalışmada bağımlı değişken olarak (konsolide bütçe dengesi/GSYH)*100, bağımsız değişken olarak ise politik değişkenler, bağımlı değişkenin bir gecikmeli değeri, ithalat hacmindeki yüzde değişme ve kriz yıllarının etkisi kukla değişken olarak kullanılmıştır.

Politik istikrarsızlık endeksinin bütçe dengesini negatif etkilediğini, politik şiddeti ve sosyal huzursuzluk ortamını oluşturan olayların hükümetin sürekliliğinde belirsizliklere sebebiyet verdikleri ölçüde bütçe dengesini etkileyeceği sonuçlarına ulaşmıştır.

Ayaydın (2015), firma düzeyinde yatırımların finansmanı üzerinde politik faktörlerin etkisini araştıran teorik bir çalışmadır. Seçimlerin ve politika değişikliklerinin oluşturduğu belirsizlik ve istikrarsızlığın varlık fiyatlarına yansıdığı sonucuna ulaşılmıştır. Balan (2016), politik istikrar ile devletin nihai tüketim harcamaları arasındaki ilişkinin varlığını araştırmıştır. Türkiye ekonomisinde 1986-2013 dönemi için VAR analizi uygulanmıştır. Politik istikrarın ve devlet harcamaları arasında nedensellik olmadığı fakat politik istikrarın kamu devlet harcamalarındaki değişimin %8’ini; devlet harcamalarının da politik istikrardaki değişimin %13’ünü açıkladığına ilişkin bulgular ileri sürülmüştür.

4. Ampirik Analiz

4.1. Veri Seti ve Model

Çalışmada 1984-2018 döneminde yıllık verilerle bütçe hedefi ile gerçekleşme arasındaki sapma ve politik istikrarsızlık değişkenleri kullanılmıştır. Verilere ilişkin bilgiler aşağıda Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo: 2
Modelde Kullanılan Veriler

Veri	Tanımlama	Kısaltma	Kaynak
Sapma	SP=(Gerçekleşen Harcama-Hedef)/Hedef	SP	Maliye Bakanlığı
Politik İstikrarsızlık		PRI	PRS Group

Sapma değişkeni ile bütçe hedeflerinden sapma düzeyi belirlenmiştir. Burada bahsedilen bütçe hedeflerinden sapma düzeyi; bütçe başlangıç ödenekleri ile yılsonu gerçekleştirmelerde ortaya çıkan farkı ifade etmektedir. Böylece ülkede yaşanan politik istikrarsızlığın bütçe hedefinden sapma düzeyi üzerinde bir etkisi olup olmadığı araştırılmaktadır. Politik istikrarsızlık göstergesi olarak PRS Group’tan alınan ‘Politik Risk Endeksi’ kullanılmıştır.

Politik risk endeksi 0-100 arasında değer almakta ve değer büyüdükçe risk azalmakta bir başka ifadeyle politik istikrar artmaktadır. Çalışmada etkisi araştırılan bir başka olgu, 2006 yılında bütçe sistemi değişikliği ile uygulamaya konulan performans bütçe sisteminin başarısının belirlenmesidir. Nitekim 2006 yılı; mali sistemimizde stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine fiilen geçildiği ve ayrıca bütçeye orta vadeli bir perspektifin kazandırılması amacıyla orta vadeli program ve orta vadeli mali planın başladığı önemli bir dönemin başlangıcıdır. Bütçe sisteminde yaşanan değişimin sapma üzerinde etkisi ortaya konularak sistem değişikliğinin başarılı olup olmadığı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu nedenle BD kukla değişkeni kullanılmıştır. Dolayısıyla çalışmada kullanılan model aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$SP = \beta_0 + \beta_1 PRI + \beta_2 BD$$

Değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistiklere ise Tablo 3’de yer verilmiştir.

Tablo: 3
Tanımlayıcı İstatistikler

	SP	PRI
Ortalama	0.120992	56.63147
Medyan	0.048867	56.41667
Maksimum	0.999084	69.33333
Minimum	-0.10282	43.5
Standart Sapma	0.194904	6.074872
Çarpıklık	2.715744	0.074465
Basıklık	12.81858	2.719943
JB	183.6124	0.146726

Tanımlayıcı istatistiklerde SP değişkeni için ortalamanın medyandan büyük olmakla birlikte çarpıklık değerinin pozitif ve sıfırdan büyük olması asimetrik etkilerin serinin yapısında önemli bir etkisinin olduğu ifade edilebilir. Özellikle kriz dönemlerinin böylesi bir etki yarattığı söylenebilir. Çarpıklık ve basıklık katsayılarının sıfırdan büyük olması değişkenin sola çarpık ve sivri olduğunu göstermektedir. PRI değişkeni ise ortalama ile medyan değerlerinin birbirine yakın olması ve çarpıklık katsayısının sıfıra yakın olması değişkenin normal dağılıma sahip olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte basıklık değerinin sıfırdan büyük olması serinin sivri bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca bu değerlerden hareketler seri SP değişkenine göre daha istikrarlı bir yapı arz etmektedir.

4.2. Araştırma Yöntemi ve Bulgular

Çalışmada politik istikrarsızlığın bütçe gerçekleştirmelerinde yarattığı sapmanın etkilerini belirleyebilmek için Peseran vd. (2001) tarafından geliştirilen ARDL sınır testi yaklaşımı kullanılmıştır. Bu yöntemin seçilmesinde diğer eş bütünleşme yöntemlerine göre daha kullanışlı olması etkili olmuştur. Daha kullanışlı olmasının nedeni ise, özellikle serilerin durağanlık derecesi farklı olduğunda eşbütünleşme ilişkisinin varlığını test edebilmesidir (Utkulu & Ekinci, 2016:14). Bir başka ifadeyle aynı anda $I(0)$ ve $I(1)$ serilerle analiz yapabilme imkânı sunmaktadır. Bununla birlikte serilerin $I(2)$ özelliği taşıması durumunda kullanılamamaktadır. Bu nedenle serilerin durağanlık derecelerinin araştırılması önem arz etmektedir.

4.2.1. Durağanlık Analizleri

Değişkenler arasında bir eşbütünleşme ilişkisinin varlığı test edilmeden önce serilerin durağanlık derecelerinin belirlenmesi önemlidir. Bu çalışmada Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) ve Phillips Perron birim kök testleri ile değişkenlerin bütünleşme dereceleri belirlenmiştir. Birim kök testlerinin sonuçları ise Tablo 4’de gösterilmiştir.

Birim kök testi sonuçlarına göre, SP değişkeni hem ADF hem de PP testine göre $I(0)$ özelliği taşımaktadır. PRI değişkeni ise ADF testine göre $I(0)$, PP testine göre $I(1)$ özelliği taşımaktadır. Değişkenlerin $I(2)$ özelliği taşıması ARDL yönteminin kullanılmasına olanak sağlamaktadır.

Tablo: 4
ADF ve PP Birim Kök Testi Sonuçları

	Değişkenler	DÜZEY		BİRİNCİ FARK	
		ADF	PP	ADF	PP
Sabit	SP	-4,447056(0)*	-4,389156(2)*	-8,202858(1)*	-22,906116(32)*
	PRI	-2,060674(0)	-2,344304(3)	-4,154976(0)*	-4,233058(11)*
Sabit+Trend	SP	-5,335508(1)*	-5,205135(4)*	-8,061113(1)*	-22,34137(32)*
	PRI	-2,014473(0)	-2,312197(3)	-4,102900(0)*	-4,184901(13)*

Not: *, ** ve *** değerleri sırasıyla %1, %5 ve %10 anlam seviyelerinde serilerin durağanlıklarını göstermektedir. Parantez içindeki değerler ADF için Schwarz bilgi kriterine göre optimal gecikme uzunluğunu; PP için Bartlett Kernel Newey-West Bandwidth kriterine göre bant genişliğini göstermektedir.

Ekonomik zaman serileri, ekonomide yaşanan kriz veya yapısal değişimlerin etkisini bünyesinde barındırabilir. Bir başka ifadeyle çoğunlukla yapısal kırılmaların etkisini içermektedirler. Standart birim kök testleri; serilerdeki söz konusu yapısal kırılmaları dikkate almazlar. Bu durum standart birim kök testlerine yönelik önemli bir eleştiri noktasını meydana getirmektedir. Dolayısıyla bu durum standart birim kök testlerinin gücünü zayıflatmaktadır. Bu bağlamda çalışmada yapısal kırılmaları dikkate alan Zivot-Andrews birim kök testi kullanılarak serilerin durağanlıkları ayrıca araştırılmıştır (Zivot & Andrews, 1992).

Yapısal kırılmaların serilerin durağanlıkları üzerindeki etkilerini ele alan ilk çalışmalar Peron (1989) tarafından gerçekleştirilmiştir. Peron kurduğu modelde kırılmaların dışsal olarak oluştuğunu ileri sürmüştür. Zivot-Andrews (1992), Perron (1989)’un modelini eleştirerek regresyon modelinde durağanlık durumunun testinde kırılmaların dışsal olarak değil içsel olarak incelenmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Dolayısıyla Zivot-Andrews birim kök testi kırılma yılını içsel olarak belirlemektedir. Birim kökün varlığını ifade eden boş hipotez, ‘kırılmanın varlığı durumunda değişken durağandır’ şeklindeki alternatif hipoteze karşı test edilmektedir. Test istatistiğinin alternatif önem düzeylerindeki kritik değerden küçük olması durumunda boş hipotez reddedilmekte ve alternatif hipotez kabul edilmektedir.

Tablo: 5
Zivot-Andrews Birim Kök Testi

Değişkenler		Model A		Model Bilgi		Model C	
SP	Test İstatistiği	-6,445143(1)		-5,663393(1)		-6,657057(1)	
	Kırılma Yılı	1998		2009		1997	
PRI	Test İstatistiği	-4,067099(1)		-4,508617(1)		-4,730094(1)	
	Kırılma Yılı	2012		2008		2003	
Kritik Değerler		%1	%5	%1	%5	%1	%5
		-5,34	-4,93	-4,80	-4,42	-5,57	-5,08

Not: Model A: Ortalama kırılma, Model B: Trendde Kırılma, Model C: Rejimde (ortalama+eğim) kırılmayı ifade etmektedir. Parantez içindeki değerler gecikme uzunluklarını göstermektedir.

Tablo 5’te yer alan sonuçlar incelendiğinde, SP değişkeninin her üç model için durağan olduğu; PRI değişkeninin Model B’de durağan, Model A ve C’de birim kök içerdiği görülmektedir.

4.2.2 ARDL Sınır Testi Eşbütünleşme Analizi ve Bulgular

Ele alınan değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin bulunup bulunmadığı eşbütünleşme analizleri yardımıyla belirlenebilmektedir. Bu amaçla kullanılacak farklı eşbütünleşme analizleri mevcuttur. Engle-Granger (1987), Johansen (1988) ve Johansen-Juselius (1990) bu amaçla sıklıkla kullanılan analiz yöntemleridir. Ancak bu üç analiz yöntemi modeldeki tüm değişkenlerin aynı düzeyde durağan olması şartını içerir. Bununla birlikte Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen ARDL sınır testi yaklaşımı durağanlık dereceleri farklı olan değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisinin varlığını test edebilmektedir. Bu açıdan ARDL sınır testinin daha kullanılabilir, küçük örneklerde başarılı sonuçlar veren bir analiz tekniği olduğu ifade edilebilir. Analizin klasik eşbütünleşme analizlerinden bir diğer farkı oluşturulan Kısıtsız Hata Düzeltme Modeli çerçevesinde kısa ve uzun dönemli analize aynı anda yer verebilmesidir. ARDL sınır testinde değişkenlerin serilerinin eşbütünleşme analizi için öncelikle Kısıtlanmamış Hata Düzeltme Modeli denklemi elde edilir.

$$\Delta SP_t = a_0 + \sum_{i=1}^m a_{1i} \Delta SP_{t-i} + \sum_{i=1}^m a_{2i} \Delta PRI_{t-i} + \sum_{i=0}^m a_{3i} \Delta BD_{t-i} + a_4 \Delta PRI_{t-1} + a_5 \Delta BD_{t-1} + u_t$$

Modelde eşbütünleşme olup olmadığının testi için kurulan hipotez aşağıda gösterilmiştir.

$$H_0: a_4 = a_5 = 0$$

Boş hipotez uzun dönemde değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi olmadığını alternatif hipotez uzun dönemde değişkenlerin birbirleri ile ilişkili olduğunu ifade etmektedir. Boş ve alternatif hipotez arasında karar verirken Wald testi uygulanır ve F istatistiği değeri bulunur. Bulunan F istatistiği değeri Pesaran vd. (2001) çalışmalarında verilen alt, üst değerleri ve bu değerler arasında olmasına göre eşbütünleşme ilişkisi yorumlanır. F istatistiğinin üst değerin üzerinde olması değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi bulunduğunu; alt değerden küçükse eşbütünleşme ilişkisinin bulunmadığını gösterir. F istatistiği kritik değerler arasında ise yorum yapılamaz. Tablo 6’da görüldüğü üzere, F istatistiği değeri 15,51 olarak bulunmuştur. Bulunan değer üst sınırın üstünde olduğu için boş hipotez red edilir, alternatif hipotez kabul edilir. Dolayısıyla değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi bulunmaktadır.

Tablo: 6
ARDL Sınır Testi

K	F istatistiği	Alt Sınır	Üst Sınır
2	15,51539	5,15	6,36

Not: k, modeldeki bağımsız değişken sayısıdır. Kritik değerler Pesaran vd. (2001:300)’deki Tablo CI(iii)’ten alınmıştır. Alt ve üst sınırlar %1 düzeyinde değerleri göstermektedir.

Değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisinin bulunduğu karar verildikten sonra uzun ve kısa döneme ilişkin katsayı tahminlerine geçilebilir. ARDL yönteminin en önemli

avantajı uzun ve kısa dönem katsayı tahminlerine olanak sağlamasıdır. Kullanılan uzun dönem ARDL modeli aşağıda gösterilmiştir.

$$SP_t = a_0 + \sum_{i=1}^m a_{1i} \Delta S_{t-i} + \sum_{i=1}^n a_{2i} \Delta PRI_{t-i} + \sum_{i=0}^p a_{3i} \Delta BD_{t-i} + u_t$$

Uzun dönem modeli kurulduktan sonra katsayılar tahmin edilir ve yorumlanır. Yukarıdaki modelde m, n ve p AIC kullanılarak belirlenen ardışık bağımlılık sorununu gideren gecikme uzunluklarıdır. AIC kriterlerine göre hesaplanan gecikme uzunluğuna göre model ARDL (1,3,0) şeklinde oluşmuştur.

Tablo: 7
ARDL (1,3,0) Modeli

Değişkenler	Katsayı	T istatistiği
SP(-1)	0.091373	0.633941
PRI	-0.017821*	-2.769128
PRI(-1)	0.002318	0.229768
PRI(-2)	0.034879*	3.472274
PRI(-3)	-0.033785*	-5.082300
BD	-0.102956***	-1.727417
C	0.964744*	3.158220
Uzun Dönem Katsayıları		
PRI	-0.015859**	-2.374949
BD	-0.113310***	-1.929086

Not: *, **, *** sırasıyla %1, %5, %10 önem düzeyinde anlamlılıkları gösterilmektedir.

Tablo 7’de yer alan ARDL (1,3,0) modeline göre uzun dönemde politik istikrarsızlık ile bütçe hedeflerinden sapma arasında anlamlı bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir. Politik istikrarsızlıkta yaşanacak bir artış bütçe hedeflerinden sapmayı artırmakta; bir başka ifadeyle politik istikrardaki artış bütçe hedeflerinin tutturulması yönünde etki yaratmaktadır. Böylesi bir sonucu yaratan etkenler temelde politik istikrarsızlığın yaratacağı belirsizlik ve risk ortamı ile açıklanabilir. Politik istikrarsızlıkla beraber artan risk, devletin borçlanma maliyetlerini dolayısıyla harcamalarını artırmaktadır. Ayrıca bir başka etki kanalı Türkiye’de sıklıkla yaşanan hükümet değişimlerinin ve seçimlerin sıklığıyla ilgilidir. Eğer politik istikrarsızlığın kaynağı seçimler ya da hükümet değişimlerinin sıklığı ise bu durumda seçimleri tekrar kazanmak isteyen iktidar partisi kamu harcamalarını artırarak oylarını maksimize etmeye çalışacak bu da bütçe hedeflerinden sapma sonucunu ortaya çıkaracaktır.

Bütçe sisteminde yaşanan değişikliğin hedeflere ulaşma konusunda etkisini görebilmek amacıyla modele dahil edilen BD değişkeninin katsayısı negatif bulunmuştur. Bir başka ifadeyle bütçe sisteminde yaşanan değişim, hedeflere ulaşma konusunda başarılı bir ekonomi politikası değişikliği olmuştur. Yani bütçe politikalarına çok yıllık bütçeleme perspektifinin dahil edilmesi amacıyla orta vadeli program ve orta vadeli mali plan uygulamasına geçilmesi ve aynı dönemde yaşanan politik istikrarla birlikte bütçe sapmalarında azaltıcı sonuçlar ortaya çıkarmıştır.

ARDL yaklaşımında kısa dönem ilişkisi için oluşturulan modelde hata düzeltme değişkeni yer alır. Bu değişken hata düzeltme modeli olarak kısa dönemin isimlendirilmesini

sağlamıştır. Bu değişkenin değeri modelin kısa dönemde oluşan dengesizliğinin uzun dönemde ne kadar sürede giderileceğini açıklar. İstatistiki olarak anlamlı olabilmesi için EC_{t-1} değişkeninin katsayısının negatif olması ve 0 ile 1 arasında değer alması gerekmektedir.

$$\Delta SP_t = a_0 + \sum_{i=1}^m a_{1i} \Delta SP_{t-i} + \sum_{i=1}^m a_{2i} \Delta PRI_{t-i} + \sum_{i=0}^m a_{3i} \Delta BD_{t-i} + a_4 EC_{t-1} + u_t$$

Tablo 8’de yer alan kısa dönem hata düzeltme modelinde değişkenler arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Buna göre kısa dönemde politik istikrarsızlık değişkeni bütçeden sapmayı azaltıcı etkisi bulunmaktadır. BD değişkeninin ise istatistiki olarak anlamlı bir etkisi bulunmamakla birlikte işareti beklenti ile uyumludur. BD değişkeninin kısa dönemde etkili olmaması değişkenin yapısal değişimi göstermesi ile açıklanabilir. Modelin hata düzeltme katsayısının değeri -0.90 olarak hesaplanmıştır. Katsayısı negatif olduğu için istatistiki olarak anlamlıdır. Buna göre kısa dönemde görülebilecek dengesizliklerin %90’ı uzun dönemde düzelebilecektir. Modelin yüksek düzeltme oranı düzeltme hızının da yüksek olduğunu ifade eder.

Tablo: 8
Kısa Dönem Hata Düzeltme ARDL (1,3,0) Modeli

Değişkenler	Katsayı	T istatistiği
D(PRI)	-0.018238	-3.180283*
D(PRI(-1))	-0.000776	-0.130311
D(PRI(-2))	0.034316	5.884357*
D(BD)	-0.184195	-1.358049
C	0.964724	7.139702*
ECM(-1)	-0.906145	-7.232024*

Not: *, **, *** sırasıyla %1, %5, %10 önem düzeyinde anlamlılıkları gösterilmektedir.

Tablo 9’da modelin istikrar testlerinin sonucu verilmiştir. Breusch-Godfrey LM testinin sonuçlarına göre modelde otokorelasyon bulunmamaktadır. Breusch-Pagan Goldfrey test istatistiğine göre modelde değişen varyans sorunu yoktur. Model kurma hatası olup olmadığını inceleyen Ramsey Reset testinin sonuçlarına göre model doğru kurulmuştur. Jarque-Bera test istatistiği sonuçları modelin normal dağılımda olduğunu göstermektedir. Modelin kurulmasında ve işleyişinde istikrar testleri açısından bir sıkıntı olmadığı için değişkenlerin uzun dönem istatistikleri tutarlı ve anlamlı olmuştur.

Tablo 9’da yer alan CUSUM testleri modelin belli bir güven aralığında modelde yer alan artıklardan elde edilir. Bu artıklardan elde edilen grafik güven aralıklarını gösteren çizgilerin içinde kalması durumunda modelde yapısal kırılmanın olmadığı ifade edilir. Tabloda yer alan CUSUM grafikleri %5 güven aralığında sınırların içerisinde kaldığından dolayı modelin yapısal bir kırılmaya uğramadığını ifade eder. Bu açıdan model istikrarlıdır.

Tablo: 9
Kısa Dönem İstikrar Testleri

İstikrar Testleri	F istatistiği	Olasılık Değeri
Breusch-Godfrey	0,560537	0,5772
Breusch-Pagan Goldfrey	0,198382	0,8967
Ramsey Reset	0,1035983	0,8479

Cusum Test Grafikleri

Not: Doğrular %5 anlamlılık düzeyindeki eşik değerlerini gösterir.

5. Sonuç

Politik istikrarsızlık ile oluşan belirsizlik ortamı, çoğu zaman ülkelerin ekonomik, mali ve finans yapılarını derinden etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. Bu doğrultuda belirlenen ve olumsuz etkiler ile mücadele içeren ekonomik ve mali hedeflerin gerçekleştirilmesi için bütçe gelir ve gider tahminlerinin, ilgili mali yılın ekonomik koşullarına mümkün olduğunca yakın olması sağlanmalıdır. Bu kapsamda bütçelerin işlevlerinin gerçekleştirilmesi için geliştirilen ilkelerden biri olan subjektif doğruluk olarak da ifade edilen tutarlılık ilkesine uyulması oldukça önemlidir. Çalışmamızda da Türkiye'de 1984-2018 dönemine ait yıllık verilerle bütçe hedefi ile gerçekleşme arasındaki sapma ve politik istikrarsızlık değişkenleri kullanılarak, ülkede yaşanan politik istikrarsızlığın bütçe hedefinden sapma düzeyi üzerinde bir etkisi olup olmadığı araştırılmıştır.

Çalışma amacı doğrultusunda elde edilen analiz sonuçlarına göre, Türkiye’de uzun dönemde politik istikrarsızlık ile bütçe hedeflerinden sapma arasında anlamlı bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir. Bu ilişki doğrultusunda, politik istikrarsızlıkta yaşanacak bir artış bütçe hedeflerinden sapmayı da artırmaktadır. Bu sonuçta etkili olan faktörler, temelde politik istikrarsızlığın yaratacağı belirsizlik ve risk ortamı ile açıklanabilir. Politik istikrarsızlıkla birlikte artan risk, devletin borçlanma maliyetlerini ve bununla ilişkili olarak kamu harcamalarını artırmaktadır. Nitekim ülkemizin koalisyon hükümetlerinin çok sık görüldüğü 1990’lı yıllar gelişmeleri ele alındığında, politik istikrarsızlığın getirdiği belirsizlik ortamında düşen borçlanma vadelerinin ve beraberinde artan faiz oranlarının kamu harcamaları üzerinde oluşturduğu baskı dikkat çekmektedir. Öyle ki 1993 yılında elde edilen tüm vergi gelirlerinin borçların faiz ödemelerine dahi yetmediği de bir vakadır. Siyasi istikrarın olmamasının yarattığı güven açığı sorunu ayrıca vergi gelirlerinde de azalışlara neden olabilmektedir. Büyüme oranlarında yaşanan gerilemenin beraberinde vergilendirilebilir alanda yaşanan daralma ve bunu daha da etkileyen kayıtdışı kamu gelirleri tahsilatında beklentilerin gerçekleşmesini olumsuz yönde etkileyici sonuçlar doğurmaktadır. Bu da politik istikrarsızlığın arttığı dönemlerde bütçe açıklarının daha da artmasına ve finansmanında yaşanan borç sarmalı sorununun faiz baskısı yaratarak ekonomik büyümeyi baskılayabilecek özel sektör yatırımları üzerinde dışlama etkisinin şiddetlendirmesine neden olmaktadır.

Politik istikrarsızlık-bütçe açığı-borç sarmalı-düşük büyüme-artan borçlanma ihtiyacı sarmalı da mevcut hükümetlerin aldıkları tedbirlerin başarısız olmasına neden olarak erken seçimlere gidilmesine yol açmaktadır. 1990’lı yıllarda yaşanan ve kronikleşen bu durum 1990-2002 döneminde her hükümetin ortalama 1 yıl 3 ay sürmesi ile sonuçlanarak politik istikrarsızlığın mali istikrarsızlık ile bir sarmal oluşturmaya neden olmuştur. Ayrıca 1990-2002 döneminde Merkez Bankası kaynaklarına sıklıkla başvurulmasının yarattığı enflasyonist baskılar da piyasada belirsizliklerin daha da yükselmesine neden olmuştur. 2000’lerin hemen başında Merkez Bankası Kanunu ve Hazinesin Borç Yönetimi ve Finansmanı Hakkında Kanunların çıkarılması Merkez Bankası üzerindeki doğrudan borçlanma baskısını engelleyerek enflasyon riskini de azaltılmıştır. 3 Kasım 2002 tarihli seçimlerden tek partinin iktidara gelmesi ve günümüze değin devam etmesi de politik istikrarsızlık ihtimalini nispeten düşük tutarak mali alan üzerindeki riskin düşük kalmasını sağlamıştır. Global düzeyde önemli küresel krizler yaşansa dahi bu krizlerin etkilerini absorbe edebilecek siyasi bir ortam ve beraberinde nispeten güçlü bir ekonomi krizlere karşı direnç gösterebilmemizi sağlamıştır. Zaten makro-ekonomik veriler göz önünde bulundurulduğunda, geçmişe nazaran politik istikrarın bütçe dengeleri ile uyumu yadsınamaz niteliktedir.

Çalışmamızda analiz edilen bir diğer nokta ise, bütçe sisteminde yaşanan değişikliğin hedeflere ulaşma konusunda etkisidir. Analiz sonucunda, Türkiye’de bütçe sisteminde yaşanan değişimin, hedeflere ulaşma konusunda başarılı bir politika değişikliği olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bir diğer ifade ile, bütçe politikalarına çok yıllık bütçeleme perspektifinin dahil edilmesi amacıyla orta vadeli program ve orta vadeli mali plan uygulamasına geçilmesi ve aynı dönemde yaşanan politik istikrar, bütçe sapmalarında azaltıcı sonuçlar ortaya çıkmasında oldukça etkilidir. Elbette orta vadeli mali hedeflerin

varlığının kabul görmesi ancak istikrarlı bir politikanın varlığı halinde mümkündür. Aksi halde ortalama yaşam süresinin 1 yıl ile sınırlı olduğu hiçbir siyasi ortamda bırakın 3 yıllık orta vadeyi 1 yıllık bütçenin uygulanma başarısı bile ciddi tartışma konusu olabilmektedir.

Özetle Türkiye'de 1984-2018 dönemi için yapılan bu analizde, kısa dönemde politik istikrarsızlığın bütçeden hedeflerinden sapmayı artırıcı etkisi bulunduğu ve bütçe politikasında gerçekleştirilen yapısal değişikliğin bütçe hedeflerine ulaşmada katkı sağladığı ifade edilebilir.

Kaynaklar

- Akçoraoglu, A. & F. Yurdakul (2004), "Siyasal Ekonomi Açısından Büyüme, Enflasyon ve Bütçe açıkları: Türkiye Üzerine Bir Uygulama", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59(1), 1-25.
- Alesina, A. & G. Tabellini (1990), "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Alesina, A. & R. Perotti (1996), "Income Distribution, Political Instability and Investment", *European Economic Review*, 40(6), 1203-1228.
- Ayaydın, H. (2015), "Politik Faktörler ile Finansman Arasındaki İlişki Üzerine: Teorik ve Literatür", *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 4(8), 57-73.
- Balan, F. (2016), "Politik İstikrar ve Devlet Harcamaları İlişkisi: 1986-2013 VAR Analizi", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), 519-537.
- Bohn, F. (2002), "Public Finance Under Political Instability and Debt Conditionality", *Working Paper*, University of Essex, Department of Economics, Economics Discussion Papers, Colchester.
- Cangir, N. & T. Turan (2014), "Politik İstikrarsızlığın Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", *Maliye Dergisi*, 166(1), 243-267.
- Carmignani, F. (2003), "Political Instability, Uncertainty and Economics", *Journal of Economic Surveys*, 17(1), 1-54.
- Demirgil, H. (2011), "Politik İstikrarsızlık, Belirsizlik ve Makro Ekonomi: Türkiye Örneği (1970-2006)", *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 31(2), 123-144.
- Devereux, M.B. & J.F. Wen (1998), "Political Instability, Capital Taxation and Growth", *European Economic Review*, 42(9), 1635-1651.
- Dickey, D.A. & A.F. Wayne (1979), "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series With a Unit Root", *Journal of the American Statistical Association*, 74(366), 427-431.
- Duarte, P. & G. Schnabl (2019), "Monetary Policy, Inequality and Political Instability", *The World Economy*, 42(2), 614-634.
- Edizdoğan, N. & Ö. Çetinkaya (2011), *Kamu Bütçesi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Egeli, H. & A. Özen (2017), *Bütçe Politikası*, Kitapana Basım Yayım Dağıtım, İzmir.
- Grilli, V. & D. Masciandaro & G. Tabellini (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, 6(13), 341-392.
- Güvel, E.A. & A.G.A. Koç (2010), "Bütçe Açıklarının Politik ve Kurumsal Belirleyicileri: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Bir Uygulama", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(2), 286-301.

- Mutluer, M.K. & E. Öner & A. Kesik (2010), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ozler, S. & G. Tabellini (1991), “External Debt and Political Instability”, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* No.3772, 1-44.
- Pesaran, M.H. & S. Yongcheol & J.S. Richard (2001), “Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships”, *Journal of Applied Econometrics*, 16, 289-326.
- Pesaran, M.H. & S. Yongcheol (1999), “An Autoregressive Distributed Lag Modeling Approach to Cointegration Analysis”, İçinde: S. Strom (Ed.), *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettersson-Lidbom, P. (2001), “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *Journal of Political Economy*, 109(3), 570-583.
- Phillips, P.C.B. & P. Perron, (1988), “Testing for a Unit Root in Time Series Regression”, *Biometrika*, 75, 335-346.
- Saraçoğlu, F. & H. Ejder (2002), “Kamu Mali Yönetiminin Açıklık ve Samimilik İlkeleri Açısından Analizi”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 27, 39-53.
- Spolaore, E. (2004), “Adjustments in Different Government Systems”, *Economics & Politics*, 16(2), 117-146.
- Şanlısoy, S. (2010), “Politik İstikrarsızlık-Ekonomik Süreç Politikaları Etkileşimi”, *Sosyoekonomi*, 13(2), 191-214.
- Şenesen, G.G. (2000), “Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin Başarımının Değerlendirilmesinde Nicel Yaklaşımlar”, *15. Maliye Sempozyumu*, Antalya, 345-367.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <<https://www.hmb.gov.tr>>, 12.05.2019.
- Tüğen, K. (2018), *Devlet Bütçesi*, Başsaray Matbaası, İzmir.
- Utkulu, U. & R. Ekinci (2016), “Uluslararası Petrol ve Gıda Fiyatlarından İç Fiyatlara Asimetrik ve Doğrusal Olmayan Fiyat Geçişkenliği: Türkiye İçin NARDL Modeli Bulguları”, *Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar*, 53(617), 9-22.
- Zivot, E. & W.K.A. Donald (1992), “Further Evidence on the Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit-Root Hypothesis”, *Journal of Business and Economic Statistics*, 10(3), 251-270.