

## SEÇİMLERİN KAMU MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE 2018 SEÇİMLERİ<sup>1</sup>

Ahmet Sinan BALLYEMEZ<sup>2</sup>

### ÖZ

Uluslararası yazında seçim dönemlerinde izlenen maliye politikaları, 'Kamu Tercihi Teorisi' ve 'Politik Bütçe Dalgalanmaları' kapsamında incelenmektedir. Buna göre, harcama ve vergi politikalarında seçimlerden belirli bir süre önce başlayıp seçimlerden yine belirli bir süre sonra eski seviyesine dönen, dönemsel bir değişim yaşanmaktadır. Türkiye'de de konunun akademik yazında incelenmesi ve ampirik çalışmaların önemli bir bölümünde bu tür konjonktürel dalgalanmaların varlığı ispatlanmaya çalışılmıştır. Diğerlerinden farklı olarak bu çalışmayla, seçim dönemlerinde alınan popülist siyasi kararlar ile seçmenlere verilen sözler sonucu yürürlüğe giren yasal düzenlemelerin, aynı zamanda kalıcı etkileri üzerinde durulmuştur. Buna göre seçimlerin, Peacock ve Wiseman'ın sıçrama tezinde olduğu gibi, kamu harcamaları üzerinde kalıcı bir etki yarattığı istatistik verilerle ispatlanmaya çalışılmıştır. Benzer şekilde, bazı seçim vaatlerinin seçimlerden aylar sonra yürürlüğe sokulması ve Türkiye'ye özgü bazı gelişmelere bağlı olarak; seçimlerden önce başlayan ve seçimlerden sonra biten konjonktürel hareketleri inceleyen modeller, seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini açıklamak için yetersiz kalmaktadır. Ayrıca politik iktisat teorisi kapsamında, maliye politikaları ve seçimler arasındaki ilişkinin mutlaka konjonktürel dalgalanma şeklinde olması gerekmediği, 'partizan teoriye' göre, iktidar partilerinin kendilerine yakın gördüğü seçmenlere yönelik popülist harcamaları iktidar dönemlerinin tamamına yayabileceği üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ilk iki bölümündeki bilgilerin ışığında, son bölümde 24 Haziran 2018 seçimleri ile ilgili değerlendirmeler yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Seçim Ekonomisi, Politik Konjonktürel Dalgalanmalar, Politik Bütçe Dalgalanmaları, Kamu Tercihi Teorisi, Politik İktisat

---

<sup>1</sup> Bu makalenin belirli bölümleri; Prof. Dr. Naci Birol MUTER danışmanlığında, Ahmet Sinan BALLYEMEZ tarafından Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Maliye Anabilim dalında doktora tezi olarak savunulan (2008) "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Kamu Maliyesine Yansımaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Araştırma" adlı çalışmadan faydalanılarak hazırlanmıştır.

<sup>2</sup> Dr. Öğr. Görevlisi, asbalyemez@baskent.edu.tr

---

**THE EFFECTS OF ELECTIONS ON PUBLIC FINANCE  
AND THE 2018 ELECTIONS in TURKEY**

**ABSTRACT**

In the international literature, the public financial policies during the election periods are examined within the scope of 'Public Choice Theory' and 'Political Budget Cycles'. According to this, there is a periodical change in expenditure and tax policies starting from a certain period before the elections and returning to the old level again after a certain period of time following the elections. The existence of such cyclical fluctuations has been tried to prove in a significant part of the academic literature and in the empirical studies in Turkey, as well. As distinct from the others, with this research, not only cyclical but permanent effects are emphasized by legislative acts that have come into force from the result of populist political decisions taken in the election periods and by some of the promises given to the electorates. Accordingly, it has been tried to prove statistically that elections have had a lasting impact on public expenditures as in Peacock - Wiseman Hypothesis. Similarly, due to the fact that some election promises are put into force months after the elections and some developments specific to Turkey; models that examine cyclical movements that start before the elections and end after the elections are inadequate to explain the effects of the elections on public finance. In addition, it is emphasized that within the scope of political economy theory, the relation between public finance policies and elections should not necessarily be cyclical; so, according to 'Partisan Theory', it is emphasized that the ruling parties can make populist (targeted) expenditures on voters who are close to themselves in the whole of the ruling periods. In the light of the findings of the first two parts of the research, in the last part, some evaluations are made about the 2018 Turkey elections.

**Keywords:** Election Economy, Political Business Cycle, Political Budget Cycle, The Public Choice Theory, The Political Economy

**Giriş**

Seçimler, maliye politikaları ve ülke ekonomisi arasında çok yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Bir takım gelişmeler sonucu seçimlerin erkene alınması ve seçim sonuçlarına göre ülkenin siyasal yapısındaki istikrar beklentilerinin yarattığı tedirginlik ortamının ekonominin genel seyri üzerindeki etkilerinden başlayarak, seçimlerin maliyeti, seçim öncesi verilen vaatler ve seçim dönemlerinde hükümetler tarafından alınan bazı popülist kararlarla

para ve maliye politikası araçlarının etkinlikten uzaklaştırılmasına kadar çok geniş bir yelpazede bu etkileşimin izlerine rastlamak mümkündür. Mali disipline ve ülke ekonomisine bir yönüyle zarar verdiği ileri sürülen bu tip karar ve uygulamaların neredeyse tamamı yasal zeminde gerçekleştirilmektedir. Ahlaki açıdan eleştirilse de seçim ekonomisi kapsamında yapılanların konusu, hukuki açıdan suç teşkil etmemektedir. Dahası çoğu kez toplumun bir veya daha fazla kesimi, bu dönemdeki uygulamalar nedeniyle olağanüstü biçimde memnun edilmektedir ve seçim dönemlerinde alınan bu tip kararların veya uygulanan yöntemlerin gerçekten popülizm amaçlı yapıldığını kanıtlamak oldukça güçtür. Siyasi aktörler pekâlâ yapılanların, izledikleri genel politikaların bir parçası ya da devamı olduğunu ileri sürebilmektedirler.

Uluslararası yazında konu, Kamu Tercihi Teorisi kapsamında incelendiği için çalışmanın ilk bölümünde literatürün gelişimi incelenmiş ve uluslararası uygulamalar ile ampirik çalışma sonuçlarına göre elde edilen bulgular özetlenmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de seçim dönemlerinde maliye politikası araçlarından kamu harcamaları ve gelir politikaları ile ilgili alınan kararlar, Kamu Tercihi Teorisi ile açıklanmaya çalışılmıştır. Son bölümde yine aynı bakış açısıyla, 24 Haziran 2018 seçimleri kamu maliyesi üzerindeki etkileri yönünden incelenmiş ve seçimler öncesinde yaşanan gelişmeler, maliye politika araçları açısından değerlendirilmiştir.

Araştırmanın yöntemi olarak; ilgili yıllarda seçim ekonomisi kapsamındaki düzenlemeler hakkında mevzuat taraması yapılmış ve seçim dönemlerinde resmi gazetede yayımlanan mevzuat değişiklikleri incelenerek bunlardan kamu harcama ve gelir politikalarını etkileyen ve seçmen üzerinde ‘politik mübadele’ aracı olarak etkili olabileceği değerlendirilen kararlar, işlemler ve vaatler mali yükleriyle birlikte, yine bu çalışma kapsamında oluşturulan bir ayrıma göre tasnif edilerek değerlendirilmiştir.

### **1. Kamu Tercihi Teorisi (KTT): Politik Konjonktürel Dalgalanmalar (PKD) ve Politik Bütçe Dalgalanmaları (PBD) Bağlamında Seçim Ekonomisi Uygulamalarının İncelenmesi**

Seçim ekonomisi uygulamalarının iktisat ve maliye disiplinleri içinde incelenmeye başlaması özellikle 1970’li yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Konu Anayasal İktisat ekolü içinde Kamu Tercihi Teorisi ve onun da bir alt kolu olan Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri (*Political Business Cycle*) başlığı altında incelenmeye başlamıştır. PKD teorisinin literatürdeki yeri, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini ileri süren Klasik İktisat,

---

Klasik İktisadın 1960'lı yıllardaki kolu Neoklasik İktisat, Neoklasik İktisadın 1970'li yıllardaki kolu Anayasal İktisat, Anayasal İktisat Ekolünün 1980'li yıllardaki kolu KTT içindedir (Sara, 2001: 158).

### 1.1. Kamu Tercih Teorisi

KTT, 1930 ve 1940'ların refah ekonomisinden ortaya çıkan 'piyasa başarısızlığı teorisi'ne (*theory of market failure*) karşılık olarak 'devletin başarısızlığı teorisi'ni (*theory of governmental failure*) ortaya koymuştur. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından piyasa ekonomisinin bazı yönleriyle yetersizliğe uğradığına vurgu yapılmasına karşılık bu kez KTT açıklamaları ile devlet ve siyaset mekanizmasının etkinlik, adalet ve sosyal devlet gibi ideal kriterleri sağlamak açısından yetersiz kaldığı ortaya konmuştur. KTT ekonomi teorisindeki analizler için geliştirilen araç ve metotları siyasal sürece, kamu sektörüne, politikaya ve kamu ekonomisine uygulamaktadır. Dolayısıyla KTT analizi, seçmenler, çıkar grupları, milletvekilleri veya adayları, siyasi partilerin liderleri veya üyeleri, bürokratlar gibi aktörlerin davranışlarını incelemekte ve politik kesimde süregelen karmaşık kurumsal etkileşimler için bir açıklama ortaya koymaktadır (Buchanan, 1979: 59-60). Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere KTT, piyasa dışı karar alma sürecinin ekonomik analizi veya basit olarak, iktisadın siyaset bilimine uygulamasıdır. KTT'nin konusu siyaset bilimiyle aynı (devlet teorisi, oylama kuralları, seçmen davranışı, parti siyaseti, bürokrasi gibi) olmakla birlikte, iktisat yöntemlerini kullanmaktadır. KTT'nin davranışlara ilişkin temel varsayımı "*insanoğlunun bencil, rasyonel ve faydasını maksimize eden bir varlık*" (Telatar, 2004: 208) olduğu şeklindedir.

### 1.2. Politik Konjonktürel Dalgalanmalar

PKD yazını, seçimlerin ekonomi üzerindeki etkisini ve seçimler öncesinde yapay bir büyümenin teşvik edildiği ortamda politikacıların davranışları ile buna tepki veren seçmen davranışlarını inceler (Bastoni, 2005: 4). PKD varsayımı şu şekildedir; politikacılar seçimler öncesinde hedef kitlelere cazip gelecek en iyi ekonomik koşulları yaratmaya çalışır, buna karşılık seçimlerden sonra bu politikalar yüksek maliyetli düzenlemeler gerektirir. Buna göre, ekonomi seçimler öncesinde genişletici politikalarla aşırı biçimde canlandırılır ve kısa vadede elde edeceği faydayı gözetken seçmenler, seçimlerden sonra enflasyonu düşürmek için ekonomide bir durgunluk (resesyon) yaşanması gerektiğini düşünmeden, iktidardaki hükümeti ödüllendirirler ve seçimlerin neden olduğu ekonomik bir çevirim, ya da başka bir deyişle, politik bir dalgalanma yaratılmış olur (Warin ve Donahue, 2006: 9).

PKD teorisine göre, politikacılar yeniden seçilme olasılıklarını arttırmak için, seçim tarihine kadar vergileri düşürme, kamu harcamalarını ve/veya para arzını artırma gibi genişletici politikalar uygular. Bu tip politikalar çok kısa süre içinde siyasal açıdan bazı önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Artan gerçek gelire göre işsizliğin azalması ve faizlerin düşmesi, kısa sürede elde edilen önemli politik sonuçlara örnek olarak gösterilebilir. Seçimlerden sonra ise siyasetçiler tavır değiştirirler. Seçim öncesi izlenen politikaların bir sonucu olan yüksek enflasyon oranını sınırlamaya yönelik olarak vergileri arttırırlar, harcamaları kısarlar ve para arzını azaltırlar (Tollison ve Ekelund, 1986: 733). Teoriye göre, seçimin hemen öncesindeki aylar içerisinde meydana gelen ekonomik hareketler, seçim sonucunu belirleyebilmektedir (Savaş, 1986: 159). Çok kısa süreliğine meydana gelen bir ekonomik iyileşmeyi, oyları arttırmakta kullanmak için seçmenin sadece o günkü iyileşmeyi dikkate alması ve geçmişi unutmaması gerekir, bu seçmenin unutkanlık (*amnesia*) özelliğidir. Aynı şekilde gelecekte ne olacağı (örneğin ödemeler dengesi açığının dış borçlanma ile kapatılması) ile de ilgilenmemeleri gerekir ki, bu da seçmenin diğer bir özelliği (*myopia*) politik miyopluktur (Savaş, 1986: 152).

Bütün bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, PKD yazını seçimlerden önce iktidardaki hükümetin makroekonomiyi ne şekilde manipüle etmeye çalıştığını araştırır (Hallerberg ve Souza, 2000: 4). Konu hakkındaki yaygın kanaate göre, görevdeki politikacılar sadece tekrar seçilme şanslarını maksimize etmezler, demokratik seçimlerin zafer ve yenilgi şeklindeki her iki doğal sonucuna göre gelecekteki çıkarlarını da maksimize ederler (Barreira ve Baleiras, 2004: 1).

Politikacıların seçimler öncesinde politika değişiklikleri yaptığı fikrini geliştiren ilk araştırmacı Kalecki'dir (Akhmedov ve Zhuravskaya, 2004: 6). Kalecki makalesinde PKD'yi Marksist teoriye göre güç mücadelesi olarak incelemiş, hükümetlerin işsizliğin artması korkusuyla, çalışma hayatını disiplin altında tutması için sanayici ve işadamları tarafından sürekli baskı altında tutulduklarını ileri sürmüştür (Garatt, 1998: 2). Nordhaus, Kalecki'nin çığır açan sezgisini yeniden düzenlemiş ve hükümetlerin parti bağılılığından bağımsız olarak yeniden seçilmek amacıyla seçim yıllarında ekonomik canlanmalar yarattıkları düşüncesini formel hale getirmiştir (Telatar, 2004, s.392). Nordhaus'un modeli literatüre 'Fırsatçı Konjonktürel Dalgalanma Teorisi' şeklinde geçmiştir.

Siyasi parti davranışlarının sadece seçim dönemlerinde oylarını maksimize etmeye yönelik çabalarıyla sınırlı kalınarak

incelenmesi bu modellerin önemli bir eksikliği olarak görülmüştür. Zira hükümet davranışının tüm yasal iktidar süresi boyunca perspektifin genişletilerek ve hükümetlerin kendi ideolojik programlarını gerçekleştirmek amacı ile ele alınması gereği çok açıktır (Telatar, 2004: 412). Bu düşünceden hareketle konuyu, siyasi partilerin bir birinden farklı amaçlara sahip oldukları ve politikalarını tüm iktidar süresi boyunca bu amaçlar doğrultusunda şekillendirdikleri yönünde ilk olarak Hibbs ele almıştır. Hibbs'in modeli literatüre 'Partizan Konjonktürel Dalgalanma Teorisi' şeklinde geçmiştir. Hibbs, kapitalist demokrasilerde savaş sonrasında oluşan yapı içinde makroekonomik politika ve çıktıları, sağ ve sol hükümetleri dikkate alarak incelediği makalesinde; sağ ve sol hükümetler tarafından izlenen makroekonomi politikalarının, objektif ekonomik çıkarlar ve kendi seçmen tabanına yönelik subjektif tercihlerle büyük ölçüde uyumlu olduğu sonucuna ulaşmıştır (Hibbs, 1977: 1468).

Partizan teori politikaların çok önceden, ideolojik olarak belirlendiği fikri üzerine kurulmuştur. Buna göre ekonomik dalgalanmalar, farklı partilerin hükümetin başına gelmesi nedeniyle yaşanan politika değişiklikleri sonucunda artış gösterir, yani iktidarı ele geçiren her parti kendi seçmen kitlesinin çıkarlarını gözeterek onların durumunu kısa sürede iyileştirme konusu üzerine odaklanır (Akhmedov ve Zhuravskaya, 2004: 6). Dolayısıyla, geleneksel fırsatçı modelde partilerin seçim kazanmak amacıyla politikalarını belirledikleri varsayımı, partizan teoride ise ideolojinin bir araç olmaktan çıkıp bir amaç haline getirildiği ve partilerin kendi seçmen tabanlarının tercihleri doğrultusunda politikalarını belirlediği (Telatar, 2004, s.414) düşüncesi, iki model arasındaki en temel farklılık olarak algılanmaktadır. Nordhaus ve Hibbs modellerinde ortak yön olarak, siyasal süreç içindeki aktörlerden seçmenlerin; saf (siyasal süreçle ilgili bilgilerden yoksun) ve dar görüşlü (miyobik) alışkanlıklarına göre hareket eden ve hesabını geçmiş dönemde yaşananlara göre yapan bireyler olduğu varsayılmıştır. Ancak enflasyon artmaya başladıkça seçmenlerin bilgilenmeye ve uzak görüşlü olmaya başladığı (Abdel ve Rahman, 2000: 3) sonucuna ulaşılmıştır.

Diğer taraftan süreç içerisinde PKD ile PBD arasında bir ayrışma ortaya çıktığı da ifade edilebilir. Bu kapsamda, Politik Parasal Çevirimin, kesin çizgileriyle para politikalarının uygulandığı bir olgu, Politik Bütçe Çeviriminin ise belirgin olarak maliye politikalarının uygulandığı bir olgu olduğu, Politik Parasal Çevirimin

aslında literatürde yer almayan bir kavram olduğu ve çoğunlukla PKD ile karıştırıldığı, dolayısıyla kavramların artık günümüzdeki kullanımına göre, PKD'nin para politikalarının kullanımına işaret ettiği, PBD'nin ise maliye politikalarının kullanımına atıfta bulunduğu (Warin ve Donahue, 2006: 9) ileri sürölmektedir.

### 1.3. Politik Bütçe Dalgalanmaları

Güçlü ekonominin iktidardakilerin yeniden seçilme olasılığını arttıracadı yönündeki yaygın kanaate rağmen, özellikle gelişmiş ölkelerde, seçimlerden önce ekonomik faaliyetlerde düzenli ve istatistiksel olarak önemli bir artış kaydedildiğine dair çok az kanıt elde edilmiştir. Kısacası seçmenler ekonomiyi önemsemektedir fakat bu kanaat, genel ekonomik faaliyet ve büyüklüklerde, ekonometrik olarak doğrulanabilen dalgalar halinde ortaya çıkmamaktadır (Brender ve Drazen, 2003: 1). Ekonomik çıktılarda (GSMH, işsizlik, enflasyon) politik dalgalanma yaşandığına dair kanıtların zayıf olması üzerine ve biraz da hükümetin ekonomik değişkenleri doğrudan kontrol etme imkanı olmadığı için (Shi ve Svensson, 2003: 3) olası dalgalanmaların izi maliye politikası araçlarında (kamu harcamaları, vergi ve borçlanma politikaları) sürölmeye başlanmıştır. Başka bir deyişle dikkatler seçim yıllarında, bütçe harcamalarıyla mali genişleme yaratılıp yaratılmadığına yönelmiş; vergiler, cari harcamalar ve transfer harcamalarındaki seçime bağlı hareketliliğe odaklanılarak bunların test edilmesine yönelik araştırmalar yapılması öngörölmüştür (Rogoff, 1990: 33-34).

Politik Bütçe Dalgaları (*Political Fiscal Cycle* veya *Political Budget Cycle*), ekonomik faaliyetlerde PKD varlığına ait kanıtların yetersizliği karşısında, örneğin belirli seçmen gruplarına yönelik olarak yapılan kamu harcamalarını konu almıştır. Yani burada politikacıların sebep olduğu makroekonomik genişleme değil, fakat mali araçlarla belirli bir seçmen kitlesinin etkilenmesi söz konusu edilmektedir. Dolayısıyla mali genişlemeyle kast edilen, toplam ekonomik faaliyetlerin (GSMH gibi) genişletilmesi değil, belirli bir hedef kitleye yönelik olarak yapılan kamu harcamaları veya vergi gelirlerinin azaltılmasıyla ortaya çıkan bir durumdur (Brender ve Drazen, 2003: 2). PBD, en basit anlatımla seçim öncesi ve seçim sonrasında uygulanan maliye politikalarındaki tercih farklılıklarında ortaya çıkmaktadır (Drazen ve Eslava, 2005: 4). O halde PBD; seçim dönemlerine paralel olarak harekete geçen, maliye politikalarındaki düzenli ve periyodik dalgalanma (Shi ve Svensson, 2003: 2) şeklinde tanımlanabilir. Burada maliye politikaları; bütçenin büyüklüğünü,

bileşimini, harcamalar ile gelirler arasındaki dengeyi ve kamu açıkları ile borçlarını kapsamaktadır (Alt ve Lassen, 2006: 1).

Dolayısıyla PBD, bütçelerin büyüklüğü ve bileşimi üzerinde seçimlerin etkisi olup olmadığını araştırır (Shi ve Svensson, 2003: 1). Aslında, seçimler yaklaşırken cari harcamaların yatırım harcamalarına oranla daha hızlı bir artış eğilimi içine girdiği, hemen sonrasında ise durumun tersine döndüğü veya seçim öncesi dönemde transfer harcamaları artarken hemen seçim sonrasında vergilerin arttırıldığı sıradan gözlemlerle bile tespit edilmiştir (Barreira ve Baleiras, 2004: 1). Diğer taraftan, PBD modellerine göre seçmenler, kamu harcamaları ve vergilerin etkisini hemen hissederken, bütçe açıkları ve borçlanmanın etkileri belirli bir gecikmeyle hisseder. Böyle olunca da seçmenler kamu gelirlerinin etkin kullanımını, kamu açıklarına neden olan harcamalarda hemen ayırt edemezler (Alt ve Rose, 2006: 8-9). Seçmenlerin yeni vergi ve kamu borcundan hoşlanmaması, mali araçlar kullanılarak manipülasyon yapılmak istendiğinde siyasi otoriteyi ister istemez mevcut kaynaklarla yetinmek zorunda bırakmaktadır. Bunun anlamı da harcamaların toplamında bir artışa yol açmayacak şekilde, sadece bileşiminde düzenleme yaparak, popülist olamayan harcamalardan popülist harcamalara (*targeted expenditures*) doğru bir yöneliş olmasıdır. Bu konuda yapılmış az sayıdaki çalışma, gelişmiş ülkelerde fırsatçı seçim döngülerinin toplam mali harcamalardan ziyade harcamaların bileşimi ve bütçe dağılımında açık olarak görülebileceğine dikkat çekmektedir (Barreira ve Baleiras, 2006: 1). Drazen ve Eslava modellerinde, PKD'nin itici gücü olarak, oy toplamak için belirli çıkar gruplarına yönelik ve bu grupları hedef alan harcamaları göstermektedir (Drazen ve Eslava, 2004: 5).

Kendilerine yönelik cari harcamalar, transfer harcamaları veya vergi indirim ve muafiyetleri yoluyla seçim kararları etki altına alınabilecek hassas kitleleri hedef alan harcamalara, bu tip hassasiyeti olmayan kitlelere yapılan harcamaların azaltılması yoluyla kaynak yaratılabilmektedir. Uluslararası yazına "*pork-barrel spending*"\* olarak geçen bir tabir ile oy avcılığı yapmak için, izlenen politikalar veya yasal düzenlemelerle belirli bir seçmen grubunu hedef alan harcamalar, son yıllarda yaygın olarak kullanılmış ve seçim manipülasyonları bileşiminin önemli bir ögesi haline gelmiştir.

---

\* Hizmet Kayırmacılığı (Pork-Barreling): Siyasal iktidarın, gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine aktarmaya çalışması.

Bu tip politikalara örnek olarak, belirli bir coğrafi bölgeyi hedef alan yatırım harcamaları, belirli nüfus gruplarını hedef alan cari veya transfer harcamaları ya da belirli sektörleri hedef alan vergi muafiyet ve indirimleri gösterilebilir (Drazen ve Eslava, 2006: 1). Teoriye göre bilgi daha simetrik hale geldikçe, seçmenler bilinçlendikçe ve demokrasi geliştikçe PBD daha az rastlanır hale gelmektedir. Hükümet uygulamalarındaki şeffaflığın yüksek standartlara ulaştığı gelişmiş demokrasilerde (örneğin AB ülkelerinde), seçim döneminde bütçe manipülasyonlarının toplam harcamalar düzeyinde olması beklenmez; seçmenler bu tip manipülasyonların fırsatçı olduğunu düşünüp bir sonraki seçimlerde cezalandırma yoluna gidebildiği için, toplam harcamaları arttırmadan harcama bileşenleri ile oynayarak manipülasyon yapılmaktadır. Cari harcamalar, özelliği nedeniyle politik çıkar olarak çabuk geri döner ve politikacı henüz görevdeyken seçimden önce harcamanın karşılığı alınır. Yatırım harcamalarının ise politik fayda üretmesi için belirli bir zamanın geçmesi gerekmektedir. Yatırım harcamaları için geçerli olan bu zaman gecikmesi nedeniyle, seçmenlerin kamu harcamalarının bileşimi konusundaki tercihi böyle olmasa da, politikacılar tercihlerini cari harcamalar yönünde kullanırlar (Barreira ve Baleiras, 2006: 3).

### **1.4. Uluslararası Çalışma Sonuçlarına Göre Elde Edilen Bulgular**

Seçim ekonomisi uygulamaları konusunda yabancı ülke örnekleri için yapılan araştırmalar incelendiğinde, bunların büyük bir bölümünü, PKD varlığının ispatına yönelik çalışmaların oluşturduğu görülmektedir. Bu araştırmaların sonucunda belirli bir dönemde, belirli bir ülkede seçim ekonomisinin uygulanmış olup olmadığı yargısına varılmıştır. Yapılan bu çalışmaların belirli bir bölümünde ise, PKD'nin büyüklüğü (seçim ekonomisi uygulamalarının boyutu) ve şekli konusunda hangi etkenlerin belirleyici olduğu araştırılmıştır. Bu araştırma sonuçlarına göre genel hatlarıyla aşağıdaki etkenlerin ülkeden ülkeye boyutu değişiklik göstermekle birlikte, seçimlerin ne oranda ve ne şekilde manipüle edilebileceği konusunda belirleyici olduğu ifade edilebilir (Balyemez, 2008: 61-84): Seçmenlerin eğitim seviyesi; hükümetin ve maliye-ekonomi politikalarının şeffaflığı; hükümetin ideolojik tercihi ve uyguladığı ekonomi politikaları; demokrasi seviyesi ve/veya demokrasi rejimine ne zaman geçildiği; ülkedeki faal siyasal parti sayısı, siyasal parti olarak fazla bölünmüşlük; hükümetle siyasi süreç içinde yer alan aktörler arasındaki etkileşim; hükümetin tek parti veya koalisyon olması; politik rekabetin yoğunluk düzeyi; seçim sonuç tahminlerine yönelik kamuoyu yoklaması sonuçları; kişi başına düşen milli gelir; gelir

dağılımındaki adalet; işsizlik oranı; ekonominin küçük/büyük, açık/kapalı olması; sermayenin sabit/hareketli olması; medyanın bağımsızlığı ve/veya hükümet kontrolünde bulunup bulunmadığı; bilgi asimetrisinin yoğunluğu, bilgi edinme ve bilgiye ulaşma kolaylığı; Merkez Bankasının bağımsızlık seviyesi; döviz kuru rejimi, sabit/dalgali kur; seçim sistemi ve seçim baraj oranları; seçimlere katılım oranı; kentleşme oranı; demografik özellikler (nüfus içindeki etnik grupların, yaşlıların miktarı gibi). PKD boyutu ve etkisinin büyük veya küçük olması konusunda belirleyici olan faktörlerden bir diğeri araştırma teknikleri ve kullanılan veri seti ile ilgilidir. Araştırmalardan bir bölümünde belirli bir dönemde, aynı ülke örneği için PKD varlığı inkar edilirken kimi araştırmalarda PKD'nin mevcudiyetinin iddia edilmesi, kullanılan model, araştırma tekniği ve verilerin zaman aralığı ile ilgilidir. Bu konuda en sık dile getirilen görüş, PKD'nin bazen çok kısa bir zaman aralığı içinde etkisini göstermiş olması nedeniyle, yıllık veya üçer aylık verilerin kullanılması halinde PKD varlığının tespit edilemeyeceği, bu nedenle aylık verilerin kullanılmasının gerekli olduğu yönündedir.

#### **1.5. KTT'nin Çözüm Önerisi: Anayasal Politik İktisat**

Kamu tercihi teorisyenleri tarafından; siyasal süreçte ortaya çıkan etkinsizliklerin giderilmesinde, mevcut seçim sisteminin ve yürürlükteki oylama kurallarının yetersizliği karşısında, bu etkinsizliklere yönelik 'anayasal yeniden yapılanmanın' gerekli olduğu görüşünün savunulması, "Anayasal İktisat" adıyla yeni bir disiplinin doğmasını sağlamıştır (Aktan ve Dileyici, 2007: 29). Anayasal iktisat adı verilen bu disiplinin temel amacı; iktidarların ne gibi yasal, kurumsal ve anayasal kurullarla sınırlandırılmaları gerektiğini araştırmaktır (Savaş, 2000: 1014). Anayasal iktisat yaklaşımı '*homoeconomicus*' davranış modelini, neoklasik yaklaşımdan farklı olarak, ekonomik ve politik aktörlerin davranışlarına bilimsel bir açıklama getirmek için değil, klasik politik iktisatçılar gibi, alternatif sosyoekonomik düzenlemeleri (anayasaları) kıyaslamak için kullanır (Alper, 1998: 177-178). Anayasal İktisat Teorisinin en önemli önerisi 'ekonomik bir anayasa' oluşturulması veya anayasanın bir bölümünün ekonomik kurallara tahsis edilmesidir (Aktan ve Dileyici, 2007: 31). Ekonomik Anayasa, siyasal iktidarların ve iktidara aday olanların ekonomi üzerindeki manipülatif ve keyfi müdahalelerini azaltmayı amaçlayan, dolayısıyla ekonominin istikrar içinde işlemesine yönelik yenilikçi bir harekettir. Ekonomik anayasa reformunun amacı mali ve parasal disiplini tesis etmek, hükümetlerin seçim ekonomisi ve popülist politikalar

uygulamalarını engellemek, dolayısıyla devletin bu açılardan sınırlandırılması ile bireysel anlamda ekonomik hak ve özgürlükleri korumak ve güvence altına almaktır (Aktan, 2006: 3).

### **2. Seçimler ve Maliye Politikası Araçları Arasındaki İlişki**

Seçmenler, siyasal tercihlerini belirlerken siyasal iktidarın kendilerine kısa dönemde ne tür bir ekonomik çıkar sağlayacağı beklentisi içinde olurlar ve kendilerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunulmasını isterler. Seçmenlerin bu davranışları ve buna karşılık politikacıların yeniden seçilmeyi başarabilmek için oylarını maksimize etmeyi amaçlayan davranışları ise bütçenin hacmini genişletmektedir. Çünkü politikacılar maliye politikasının asimetrik özelliğinden yararlanarak, kamu harcamalarını artırır, vergileri azaltıcı programlar uygularlar (Gökbunar, 1997: 2) ve siyasal süreç içinde tarafların karşılıklı olarak fayda elde etmesi durumunda bir çeşit 'politik mübadele' ortaya çıkmış olur (Çelebi, 2000: 116).

Kamu bütçeleri, devletin belirli bir mali yıl içinde yapacağı harcama ve gelir tahminlerini gösteren belge olmanın ötesinde, tahsis (kamusal malların temini), istikrar (işsizlik, enflasyon, fiyat istikrarı vb.) ve bölüşüm (kaynakların yeniden dağıtımı ve transferi, destekleme fiyatları, sosyal güvenlik, faiz ödemeleri vb.) gibi temel fonksiyonları da gerçekleştirme aracıdır. Dolayısıyla bütçenin uygulanması; ekonomik, mali, toplumsal, sosyal, etnik, demografik, hukuksal ve kültürel boyutu olan birçok sonucun ortaya çıkmasını sağlamaktadır (Canbay, 2001: 125). Bir yandan kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktar ve bileşimleri, diğer yandan harcama ve gelirlerdeki değişmelerin tümünü ilgilendirmesi açısından bütçe açığı veya fazlası, maliye politikasının amaçlarına ulaşmada kullanabilecek en önemli araçlardır (Ataç, 2002: 39).

Çalışmanın bu aşamasında seçimler ile maliye politikası araçları arasındaki ilişki, Türkiye'de 1980 sonrası genel seçimlerinde izlenen maliye politikalarına örnekler verilerek incelenecektir.

#### **2.1. Seçimler ile Kamu Harcama Politikaları Arasındaki İlişki**

Seçimlerden hemen önce harcamaların toplamında, YİMİH veya GSMİH'ya oranla bir artış kaydedildiği ileri sürüldüğü gibi, seçim ekonomisi uygulamalarını kamufle etmek için, bütçe harcama toplamında dikkat çekici bir artıştan kaçınılarak manipülasyonun, yatırım, cari veya transfer harcamalarının biri diğerine tercih edilmek ve harcamaların bileşiminde değişiklik yapılması suretiyle de gerçekleştirilebildiğinden bahsedilmişti. Harcama bileşimindeki diğer olası bir değişim, kurumsal veya fonksiyonel harcama tercihleri üzerinden yapılabilmektedir. Örneğin sağlık, eğitim, savunma gibi

harcamaların (Sezgin, 2005: 174-176) fonksiyonel farklılıklarına göre veya bakanlıklar ve harcamacı kamu idarelerine tahsis edilen ödeneklerde tercih değişiklikleri ile manipülasyon yapılması, en azından harcama dağılımlarının fonksiyonel veya kurumsal olarak seçim dönemlerinden etkilenmesi olasıdır. Benzer şekilde idareler arası, örneğin genel bütçeye dahil kurumlara yapılan bütçe tahsisatlarının yerel yönetimlere kaydırılması gibi yöntemlerle seçim dönemlerinde (örneğin yerel seçimlerde) manipülasyon amaçlı tercih değişiklikleri yapılabilir.

Seçimlerden önce manipülatif amaçlı yapılan kamu harcamalarındaki artışların Bütçe üzerinde üç farklı tür sonuç yarattığından söz edilebilir. Bunlardan ilkinde göre, seçimlerden önce bir defaya mahsus olarak yapılan harcamaların konjonktürel (seçimlerden önce artıp seçim sonrası eski seviyesine dönen) dalgalanma şeklinde olmasıdır. Diğerinde yapılan artışların varlığı, etkisi ve bütçeye getirdiği yük seçimler bittikten sonra da belirli bir süre devam edebilmektedir. Sonuncusunda ise seçim dönemlerinde yapılan artış, bütçe üzerinde kalıcı bir yük haline gelmektedir.

Dolayısıyla seçim dönemlerinde kamu harcamalarındaki artışlarla ilgili Türkiye'deki her durumu PKD veya PBD şeklinde yorumlamak, mevcut durumu izah etmek için yetersiz kalmaktadır. Buna bağlı olarak kamu harcamalarındaki; seçimlerden belirli bir süre önce başlayıp seçimlerden bir süre sonra eski seviyesine dönen değişimleri test eden modellerin, seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini tam olarak ortaya çıkarması beklenmemelidir. Aşağıda uluslararası akademik yazın ve ampirik çalışmalar da göz önünde bulundurularak, Türkiye'de 1980 sonrası için, genel seçim dönemlerinde hükümetler tarafından gerçekleştirilen, hükümetler veya muhalefet partileri tarafından vaat edilen ve seçimlerden sonra hayata geçirilen harcama politikalarına ait çeşitli örnekler üzerinden bir tasnif ve buna bağlı bazı tespitler yapılmıştır.

### **2.1.1. Konjonktürel (Dönemsel) Nitelikli Fırsatçı Harcamalar**

PKD teorisi doğrultusunda Türkiye'de 1980 sonrası seçim dönemleri için belirli hedef kitleye yönelik olarak yapılan kamu harcamaları kapsamında verilebilecek en tipik örnek tarımsal destekleme politikaları ve taban fiyat uygulamalarıyla ilgilidir. Bu kapsamdaki uygulamaları; seçim öncesi taban fiyatların diğer yıllara oranla daha yüksek belirlenmesi, destekleme kapsamındaki ürün sayısının arttırılması, ödemelerin diğer yıllara göre daha erken tarihli (seçimlerden önce) yapılması gösterilebilir. Harcamalardaki bu tip artışlar, fırsatçı politik konjonktürel dalgalanmalarda olduğu gibi,

seçim dönemlerinden kısa bir süre önce başlayıp etkisi seçim sonrasında devam etmeyen karaktere sahiptir.

Örneğin 29 Kasım 1987 genel seçimlerine çok kısa bir süre kala 8 Ekim 1987'de Hükümet destekleme fiyatlarındaki düzenleme ile Ege ve Çukurova yöresindeki 250 bin pamuk ve incir üreticisine seçim yatırımı olarak oldukça yüksek fiyat vermiştir. 1991 seçimleri de, tarımsal destekleme fiyatlarının seçimleri manipüle etmek maksadıyla kullanılmasına ilginç örneklerle tanıklık etmiştir. Anılan dönemde Süleyman Demirel'in 1991 seçimleri öncesinde sarf ettiği *'kim ne veriyorsa beş lira fazlasını vereceğim'* sözü, seçim ekonomisi yazınındaki yerini almış olup politik yozlaşmanın ulaştığı olduğu noktayı gösteren tarihi bir örnek teşkil etmektedir.

Tarımsal destekleme politikaları ve taban fiyat kapsamındaki bu uygulamalar, tarım sektöründeki seçmenlere, seçimlerden kısa bir süre önce yapılan ve seçim esnasında hedef kitlenin üzerinde geçici de olsa belirli bir memnuniyet hissi uyandıran manipülasyonlardır. Bu harcama grubunun en büyük özelliği, defaten olması ve seçim sonrasında devam etmemesidir. Dolayısıyla uluslararası yazına uygun olarak, kamu harcamaları üzerindeki etkisi seçimlerden kısa bir süre önce başlayıp seçimlerden sonra biten ve takip eden aylarda tekrar etmeyen özelliği ile Türkiye'de seçim öncesi izlenen tarımsal destekleme politikaları, konjonktürel dalgalanmalara verilebilecek en uygun örneklerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 2.1.2. Enflasyon Nedeniyle Yarı Dönemsel Fırsatçı Harcamalar

Türkiye'de seçimler öncesinde, bütçe imkanları kullanılarak hedef kitlelere yönelik yapılan kamu harcamalarının önemli bir bölümü konjonktürel dalgalanma şeklinde gerçekleşmemiş ve etkisi seçim sonrasında da belirli bir süre devam etmiştir. Örneğin 1980 ve 90'lı yıllarda kamu çalışanlarının maaş, ücret ve diğer özlük haklarına seçimden önce yapılan ölçsüz zamların bütçe üzerindeki yükü seçimlerden hemen sonra yok olmamıştır. Dolayısıyla, uluslararası örneklerle benzer model kurarak, seçimlerden örneğin üç ay önce başlayıp üç veya altı ay sonra biten bir dalgalanmanın izleri araştırıldığında elde edilen bulgular, seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini yansıtmakta yeterli olmayabilecektir. Aslında kamu çalışanlarına seçimlerden önce yapılan maaş zamları seçimlerden sonra düşürülmediği için kamu harcamalarındaki bu tip artışların dalgalanma şeklinde değil, sıçrama şeklinde olması beklenmelidir. Ancak Türkiye'de hiperenflasyon ve bolca ekonomik krizin yaşandığı özellikle 1983-2001 dönemi için, seçim öncesi yapılan maaş zamlarının, alım gücü dikkate alındığında, sabit

kalmadığı ve yüksek enflasyon nedeniyle reel olarak belirli bir süre sonra değer kaybına uğradığı görülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde 1983-2001 dönemi için memur maaşları reel olarak, ekonomik kriz dönemlerinde ve diğer yıllarda aşağı doğru hareket ederken, genel seçim yıllarında ise (1995 yılı hariç), tersine bir hareketle yukarı doğru gitmiştir (Aslan, 2011: 119).

Söz konusu dönem için; 1983 yılında %30-40 bandında seyreden enflasyon oranı 1994'de %125-150 bandında zirve yapmış, 2000 yılına kadar %50'nin altına düşürülemediği. Hiperenflasyon yaşanan bu yıllarda kamu çalışanlarına yapılan maaş ve ücret zamları, seçimlerden sonra enflasyon oranının altında belirlenerek bir tür dalgalanma etkisi ile karşı karşıya bırakılmıştır. Bu yıllarda enflasyon oranı o kadar yüksek gerçekleşmiştir ki seçim öncesi ne kadar yüksek zam yapılırsa yapılırsın bir sonraki zam, enflasyon oranını altında bırakıldığında bu, reel olarak maaş ve ücretlerin azalması anlamına gelmiş, yani zaman periyodu (dalga boyu) genişlese de enflasyon nedeniyle seçimlerden önce yapılan yüksek maaş zamları bir süre sonra reel anlamda kademeli olarak düşmüş, böylece bir tür dalgalanma varlık göstermiştir. Örneğin memur maaşları, 1999 yılının ilk altı ayında yüzde 30, ikinci altı ayında yüzde 20 oranında arttırılmıştır. Gelir vergilerindeki düzenlemelerle birlikte memur maaşlarındaki artış nominal olarak yüzde 72,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı yıl memur maaşlarındaki reel artış ise yüzde 4,6 civarında gerçekleşmiştir (Merkez Bankası, 1999: 45). Dolayısıyla bu örnekteki gibi, eğer enflasyon etkisi yaşanmasa %72,5 oranındaki maaş artışı, harcamalar üzerinde kalıcı nitelik taşıyabilecekken enflasyon, bu artışı belirli bir süre sonra reel anlamda düşürmüş ve düşüş süresi kademeli (dalga boyu uzamış) olsa da sonuçta konjonktürel bir dalgalanma yaşanmıştır. Buna göre Türkiye'de hiperenflasyon yaşanan dönemde, seçim öncesi kamu personelinin maaş ve ücretlerine yapılan büyük oranlı zamların; enflasyona bağlı olarak diğer yabancı para birimleri karşısında TL'nin değerinin ve alım gücünün düşmesi veya düşürülmesi yoluyla geri alınması nedeniyle enflasyon, seçimlerden sonra konan bir vergi ya da kaynakların yeniden dağıtım aracı gibi işlev görmüştür.

### **2.1.3. Kalıcı Nitelikli Fırsatçı Harcamalar**

Türkiye'de seçimlerden önce, belirli bir gruba yeni hak ve kazançlar sağlamaya yönelik olarak yapılan bazı düzenlemeler, maliye teorisinde oldukça popüler olan kamu harcamalarının artış teorilerinden sıçrama tezine (Peacock ve Wiseman, 1961) benzer bir davranış sergilemiştir. Benzerlik, sıçrama tezindeki savaş, doğal afet

## Seçimlerin Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve 2018 Seçimleri

gibi olayların yerine seçimlerin konması ve sıçramaya neden olan olay (seçim) bittikten sonra da harcama düzeyinin hiç bir zaman eski seviyesine dönmemesi şeklinde açıklanabilir. Seçimlerin, bazı kamu harcamalarının\* artışında kalıcı nitelikte etki yaratan bu özelliği, konjonktürel dalgalanma şeklinde değil, sıçrama şeklinde tezahür etmektedir. Örneğin 1991 Milletvekili Genel Seçimleri bu yönüyle tarihi bir önem taşımaktadır. 1991 seçimleri öncesinde Süleyman Demirel'in emeklilik yaşının indirilmesi yönündeki vaatlerine paralel olarak sosyal güvenlik sistemi üzerinde yapılan değişiklikler, kamu maliyesi üzerinde etkisi uzun yıllar sürecek bir tahribata neden olmuştur. Burada dikkat çekilmek istenen ilk husus, seçim tarihi ile söz konusu yasal düzenlemenin yürürlük tarihi arasındaki gecikmedir. Seçim tarihinin 20 Ekim 1991 olduğu, 3774 sayılı Kanun'un 27.02.1992 tarihinde yürürlüğe girdiği ve etkilerinin yıllar içinde artarak ortaya çıktığı dikkate alındığında, seçimlerden önce başlayıp seçimlerden sonra eski seviyesine dönen harcama eğilimlerini test eden modellerin bu gelişmeyi algılayabilmesi olanaksızdır. Bu düzenlemeyle, kadınlar 38 ve erkekler 43 yaşında emekli olabilmişlerdir. Tablo 1'de sosyal güvenlik sistemindeki bu değişikliğin bütçe harcamalarına yansımaları, transfer harcamalarının GSMH içindeki oransal artışı olarak gösterilmiştir.

Tablo 1

1993-2003 BÜTÇE GİDER GERÇEKLEŞMELERİNİN GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%)											
Transfer Harcamaları	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
4. Sosyal Güvenlik	0,55	0,89	1,38	2,24	2,59	2,62	3,51	2,64	2,90	4,10	4,46
Emekli Sandığı	0,55	0,51	0,52	0,80	1,02	0,96	1,32	1,41	1,49	1,76	1,72
SSK	0,00	0,37	0,75	0,97	1,15	0,84	1,41	0,32	0,41	1,16	1,26
BAGKUR	0,00	0,00	0,10	0,47	0,42	0,81	0,78	0,84	0,81	1,08	1,38
İşsizlik Sigorta Fonu								0,08	0,18	0,10	0,10

Kaynak: MB Muhasebat Genel Müdürlüğü

1992 yılında seçim vadinin yerine getirilmesiyle, sosyal güvenlik sistemindeki üç sınırlamadan biri (yaş sınırı) kaldırılmıştır. Bu gelişmeye bağlı olarak, GSMH oranı olarak yüzde bir rakamının altında olan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur üçlüsünün toplam açığı hızla yükselmiş ve 1999 yılında GSMH oranı olarak yüzde 3,5 rakamına ulaşmıştır. 1999 yılında ise 4447 sayılı yasa ile emeklilik yaşı tekrar yükseltilmiştir. Ancak emekliliğine az kalmış olanlar için getirilen geçiş hükümleri ve ilerisi için hızlandırılan emeklilik yaşı artış kuralları nedeniyle 2006 yılına gelindiğinde GSMH oranı olarak yüzde beşe dayanan bir yıllık bütçe açığı oluşmuştur. Dönemin Maliye Bakanı Şimşek 2011 tarihli bir röportajında konuyla ilgili

\* Örneğin seçimden hemen önce, 11 Eylül 1991'de Bakanlar Kurulu, yaklaşık 400 bin memura bir derece verilmesi (derece ilerlemesi yapılması) kararı almıştır.

olarak; "1991 yılında hatırlarsınız o günün koalisyon ortaklarından biri, (emeklilik yaşını kadınlar için 38'e, erkekler için 43'e indireceğini) söylemişti... Türkiye, 1991'deki o popülizm, sosyal güvenlik sistemindeki tercihleri yüzünden 1 trilyon dolardan daha fazla kaybetti. Türkiye, sadece sosyal güvenlik açığını finanse etmek için içeriye ve dışarıya yılda 30 milyar dolar borçlanıyor." (Şimşek, 17.02.2011) şeklinde açıklamada bulunmuştur.

Bu örnekte de görüldüğü gibi, emekliliğe hak kazanma yaşının düşürülmesine yönelik yasal düzenleme yapılmasıyla seçim ekonomisi uygulamalarının kamu maliyesine yansması, harcamanın seçimlerden önce artıp seçimden sonra azalan konjonktürel bir dalgalanma şeklinde değil, doğal bir afet yaşanmışçasına sıçrama şeklinde (en azından ilgili harcama kalemi/ayrıntı kodu için), hatta sürekli artış gösteren bir eğimle gerçekleşmesine neden olmuştur. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde bu tip harcamalar 'seçim kalıntısı harcamalar' şeklinde ifade edilecektir.

#### **2.1.4. İktidar Süresince Yapılan Partizan Harcamalar**

Politikaların ideolojik olarak belirlendiği fikri üzerine kurulan 'partizan teori'ye göre iktidarı ele geçiren her parti kendi seçmen kitlesinin çıkarlarını gözeterek onların durumunu kısa sürede iyileştirme konusu üzerine odaklanır. Dolayısıyla, partizan teoride ideoloji bir araç olmaktan çıkıp bir amaç haline getirilir, partiler kendi seçmen tabanlarının tercihleri doğrultusunda politikalarını belirlerler ve partizanca davranan hükümet, perspektifini genişleterek bu tavrını tüm yasal iktidar süresi boyunca sürdürür (Telatar, 2004). Akademik yazında Türkiye ekonomisi üzerine yapılan çalışmalar bağlamında fırsatçı PKD varlığının araştırıldığı çalışma sayısı oldukça fazla olmasına karşın, partizan konjonktürel dalgalanmaların incelendiği çalışma sayısı oldukça sınırlıdır (Akan ve Kanca, 2016: 5). Türkiye'de fırsatçı PKD varlığını araştıran ampirik çalışmaların önemli bir bölümünde 1983-2002 arası seçimlerde (genellikle 1995 seçimleri dışında) seçim ekonomisi uygulandığına dair bulgular elde edilmiştir. Yine bu dönem için Türkiye'de partilerin partizan olmaktan daha çok, fırsatçı eğilime sahip oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Ancak Ak Parti hükümetlerinin iktidarda olduğu 2002-2015 yılları arasında fırsatçı dalgalanmalarla ilgili bulgular görece zayıf kalmaktadır (Detaylı bilgi için bkz; Altun, 2014).

Ak Parti hükümetlerinin seçimler öncesinde fırsatçı ya da partizan konjonktürel dalgalanma yarattığına dair bulguların (24 Haziran 2018 seçimi hariç) zayıf olması (Akan ve Kanca, 2016: 11) nedeniyle, muhalif basında sıklıkla iddia edildiği gibi, iktidarda

kaldığı sürenin tamamı boyunca tekrar seçilebilmek için partizanca davrandığı ve ideolojik olarak kendisine yakın gördüğü seçmen gruplarına yönelik (*targeted expenditure*) harcama yapıp yapmadığının araştırılmaya ve test edilmeye muhtaç olduğu değerlendirilmektedir. Araştırma dönemi, hükümette kaldığı yaklaşık 16 yıllık süreyi (2002-2018) kapsadığı için; Ak Parti hükümetleri döneminde seçimlerden üç-altı ay veya bir yıl önce başlayıp seçimlerden sonra biten konjonktürel özellikteki kamu harcaması artışlarının araştırıldığı ekonomik modellerin, iktidar süresinin tamamında partizanca davranılıp davranılmadığını test etmediği ortadadır.

Kaldı ki 12 Eylül 2010 – 24 Haziran 2018 tarihleri arasında referandumlar dahil toplam sekiz seçim yapılması, Türkiye’yi seçim ekonomisi ve PKD araştırmaları için son derece özel ve farklı bir konuma getirmektedir. Diğer taraftan siyasi partilerin seçim bildirgelerine dahil ettikleri politika, vaat veya projeleri iktidar dönemi boyunca uygulamalarının partizanca olduğu veya belirli hedef kitlelere avantaj sağladığı ileri sürülebilse de bunların seçim ekonomisi kapsamında, ‘oy avcılığı’ için yapıldığına dair tespitler, spekülasyonun ötesine geçemeyecek ve bilimsel niteliği tartışmalı olacaktır. Buna rağmen, bu kapsamdaki iddialara\* konu olan olay ve uygulamaların, kamu maliye politikalarını etkileyip etkilemediği ve bütçe yapısında, kamu harcamalarının bileşiminde ya da gelir dağılımında bir değişiklik meydana getirip getirmediğinin ‘kamu tercihi teorisi’ kapsamında incelenmesi gerekmektedir. Bu yapılırken, sadece merkezi yönetim bütçesi değil, yerel yönetim bütçeleri ve bütçe dışı kamu kaynakları da dikkate alınmalıdır. İktidar partisinin özellikle kendisine oy veren kitlelere yönelik ayrıcalıklı harcama politikaları izlendiğine dair objektif kanıtların elde edilmesi halinde, iktidar süresince sürdürülen bu tavrın seçim sonuçlarını etkileyecek karakterde, ‘manipülatif’ veya ‘partizan’ olduğu sonucuna ulaşılabilir.

### 2.1.5. Aralık Ateşi Etkisi

Türkiye’de 1983-2002 yılları arasındaki altı milletvekili genel seçiminin beşi sonbahar aylarında yapılmıştır. Özellikle kasım ve aralık aylarında yapılan seçimler için politik konjonktürel nitelikli kamu harcamalarını test eden modellerde ‘aralık ateşi’ faktörünün dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

---

\* Ak Parti üyelerine veya seçmenlerine yapıldığı iddia edilen sosyal yardımlar, kömür ve erzak yardımları, istihdam olanakları ve işe girişte kolaylık sağlanması vs.

Türkiye’de harcama istatistiklerinin yer aldığı bütçe verileri incelendiğinde ekim ayından başlayarak kasım ve özellikle aralık aylarında, kamu harcaması tutarlarının yılın diğer aylarına oranla yüksek olduğu görülmektedir. Kamu harcamalarında ‘aralık ateşi’ olarak da isimlendirilen bu durumun belirgin iki nedeni bulunmaktadır. İlki kamu harcama prosedürleri ve ihale süreçlerinin doğası gereği ortaya çıkan bir durumdur. Ödenegi olmayan bir iş için ihaleye çıkılmadığı ve Maliye Bakanlığı tarafından dilimler halinde serbest bırakılan bütçe ödenekleri nedeniyle, özellikle cari harcamalarda, yılın ortalarında yapılabilen ihale sözleşmelerine ait taahhütler ancak üç-altı ay içinde yerine getirilebilmektedir. Dolayısıyla mal ya da hizmetin teslimi, muayene ve kabulü gibi işlemler ancak kasım-aralık aylarında bitirilebildiği için ödemeler de bu aylara yığılmaktadır. Aralık ateşinin diğer nedeni ise kamu idarelerinde yerleşik bir davranış modeli olarak ‘ödeneklerin bitirilmesi’ eğilimidir. Özellikle cari harcamalarla ilgili olarak, harcama kalemlerinin izin verdiği ölçüde; kırtasiye, temizlik malzemesi, yedek parça, bakım-onarım sarf malzemesi gibi ihtiyaçlar için elde kalan ödeneklerin son anda DMO imkanları da kullanılarak mala çevrilmesi ve depolanması yönündeki eğilim, aralık ayı harcama tutarlarını arttırmaktadır. Yine cari harcamalarla ilgili olarak Maliye Bakanlığının, ödenek tahsislerinde bir önceki yılın harcama tutarlarını veri kabul etmesi ve cari yıla ait tahsisatları önceki yılın ödenek tutarlarını enflasyon oranında arttırarak yaptığı inancı, kamu idareleri ve yöneticileri üzerinde bir tür baskı oluşturmakta, bu da aralık ayında elde kalan tüm ödenegin harcanması için çaba sarf edilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de 1983-2002 dönemi için sonbahar aylarında gerçekleştirilen seçimlerde politik bütçe dalgalanmaları ile ilgili model kurarken aralık ateşinin de dikkate alınmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Son olarak, seçimlerin kamu maliyesine etkilerini göstermesi açısından çalışmanın bu aşamasında ‘geçici bütçeler’ konusuna da kısaca değinmek gerekecektir. Türkiye’de 1987’den itibaren erken seçimler dönemi başlamış ve aslında istisna olması gereken erken seçimler bu dönemde olağan hale gelmiştir (Tuncer, 2003: 249). Erken seçimlerin özellikle sonbahar aylarında yapılması siyasi hayatımıza geçici bütçelerin girmesine neden olmuştur. Geçici bütçeler mali yazında ve yargı kararlarında, yıllık bütçeler kabul edilip yürürlüğe konuluncaya kadar belirli bir süre ile sınırlı olmak üzere gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren kanunlar olarak tarif edilmektedir (Darıcı, 2003: 59-68). Ancak

Türkiye’de bu dönem için, geçici bütçeler istisnai durumlarda çıkarılma özelliğini kaybetmiş ve 1987-2002 yıllarını kapsayan on beş yıllık dönemde beş adet geçici bütçe kanunu çıkarılmıştır.

### 2.2. Seçimler ile Vergi Politikaları Arasındaki İlişki

Maliye politikası araçlarının diğer önemli bir kategorisi kamu gelirleri veya daha dar anlamda vergilerdir. Vergiler kamu harcamalarının finansmanını sağlayan en önemli gelir kaynağıdır. Kişilerin ekonomik davranışları üzerinde çok önemli etkileri bulunan vergileri hükümet sadece bir finansman aracı olarak değil belirli ekonomik, sosyal ve siyasal kararları etkilemek amacıyla da kullanabilmektedir (Pınar, 2003: 44). Bu bağlamda vergilendirme ile ilgili kararlar, politik bütçe dalgalanmaları esnasında uygulanan maliye politikalarının manipölasyonu için kullanılan diğer önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun ilk akla gelen uygulaması, seçimler öncesinde vergi oranlarının azaltıldığına dair tespitlerdir (Alt ve Rose, 2006: 9). Bu tip düzenlemeler daha çok seçimler öncesi vergi reform hareketleri olarak ve sınırlı da olsa partizan etkiyle (Koester, 2005: 17) yapılan düzenlemelerdir. Bu tip vergi reform hareketlerinde hükümetlerin yeniden seçilme şanslarını arttırmak için seçmenlerin kararlarını manipüle etmek maksadıyla seçimlerden önce transfer harcamalarını arttırıp, fiyatları düşürmesine benzer biçimde, bunun vergi alanına uygulaması olarak, seçimler öncesinde vergi yükünün azaltılması, seçim sonrasında ise vergi yükünün arttırılmasına dair tespitler bulunmaktadır (Koester, 2005: 9).

Ancak seçimler öncesinde vergi konusunda bir indirim söz konusu olacaksa bu genel vergi oranlarındaki bir indirimden çok belirli coğrafi bir bölgeyi, belirli nüfus gruplarını veya belirli sektörleri hedef alan vergi muafiyet ve indirimleri (Drazen ve Eslava 2006: 1) şeklinde meydana gelmektedir. Seçim öncesi dönemle ilgili daha yaygın bir tespit ise vergi artışlarının seçim sonrasına ertelenmesi hakkındadır. Buna göre, hemen her seçim döneminde siyasi eğilim ve parti ayrımı gözetilmeksizin seçim yıllarında vergilerin arttırılması geçici olarak durdurulur (Kneebone ve Mckenzie, 2001: 771). Vergi düzenlemelerinin seçim sonrasına erteleme konusu farklı şekillerde de uygulanabilmektedir. Örneğin çoğunluk veya nispi seçim sistemlerinin her ikisinde seçimler öncesinde vergiler azaltılırken, sadece başkanlık sisteminde kamu harcamalarında azalma veya vergilerde artış gibi önlemler başkan tekrar seçilinceye veya yeni başkan göreve başlayınca kadar ertelenir (Persson ve Tabellini, 2003: 14-15). Seçim sonrasında ise seçim öncesi politikalarının bir sonucu olan yüksek enflasyon oranını

sınırlamaya yönelik olarak harcamaların kısılması ve para arzının azaltılmasıyla birlikte vergilerin arttırılması da (Tollison ve Ekelund, 1986: 733) gündeme gelmektedir. Dolayısıyla ekonomiyi daraltmak ve canlılıktan durgunluğa geçişini sağlamak için vergi artışlarından faydalanılır. Ancak seçim sonrası vergi oranlarında yapılan artışın ekonomik yapıyı bozucu bir niteliğe sahip olduğu (Bastoni, 2005: 6) da ileri sürülmektedir.

Son olarak, seçimler öncesinde manipülasyon amaçlı vergi afları, gelişmiş demokrasilerde değil ama gelişmekte olan ülkelerde belirli aralıklarla başvurulmuş bir yöntemdir. Türkiye’de vergi, idari para cezası ve SGK prim afları hemen her seçim öncesinde başvurulmuş bir yöntem olmuştur. Bu düzenlemelerde çoğunlukla, ödenmeyen vergi ve parafiskal gelirlerin faiz ve cezaları affedilerek bunları zamanında ödeyen mükelleflere haksızlık yapılmakla beraber yöntem, tahsil imkanı kalmamış veya çok zor olan kamu alacaklarının toplanabilmesi için başvurulmuş son çare haline gelmiştir.

### **2.3. Seçimler ile Borçlanma Politikası Arasındaki İlişki**

Kamu hizmetlerinin durdurulması söz konusu olamayacağına göre devletin her ne şekilde olursa olsun kaynak bulmak ve bu bakımdan borçlanma ile gelir sağlamak zorunluluğu olabilmektedir. Bu yönüyle kamu borçları, devletin asli ve devamlı gelirleri yanında geçici bir kaynak olarak belirir. Zira borçlar nihayet alınış şartları içinde, vadelerinde devletin yine normal gelirleriyle karşılanacaktır (Erginay, 1987: 227). Günümüzde bir taraftan sosyoekonomik hedeflere ulaşılabilmesi, diğer taraftan uluslararası mali ve iktisadi ilişkilerdeki gelişme ve devletin işlevlerindeki artış, borçlanmayı her zaman başvurulabilir bir finansman kaynağı şekline dönüştürmüştür (Akdoğan 1997: 365). Artık devlet borçlanması, bütçe açıklarının karşılanmasında, vadesi gelen borçların finansmanı yani borcun borçla ödenmesinden, ekonomik dengeyi sağlayan ve koruyan önlemlere kadar farklı amaçlarla yapılabilmektedir (Evgin, 2000: 2).

PKD yazınında ise borçlanma daha çok ahlaki boyutuyla ele alınmaktadır. Bunun bir nedeni, seçmenlerin kamu harcamaları ve vergilerin etkisini anında algılayabilmeleri, borçlanmanın etkilerinin ise uzun vadede ortaya çıkmasıdır (Alt ve Rose, 2006: 8-9). Borçlanmanın bu özelliğinin politikacılar tarafından istismar edilerek seçim döneminde kullanılması ‘ahlaki riziko’ modelleri altında geniş olarak incelenmiştir. İkinci olarak seçmenler, kamu harcamalarının hangi kaynaktan finanse edildiği konusunda bilgi sahibi değildir. Seçim öncesinde artan kamu hizmetleri ve buna bağlı olarak yapılan kamu harcamalarının normal kamu gelirleri ile karşılandığı

## Seçimlerin Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve 2018 Seçimleri

düşüncesi ile memnuniyetlerini seçim sandıklarına yansıtan seçmenler, aslında bu harcamaların borçlanarak finanse edildiğini bilseler tutumları farklı olabilirdi. Seçmenler ile politikacılar arasındaki bu bilgi asimetrisinin, politikacılar tarafından kötüye kullanılarak seçimler öncesinde aşırı borçlanmaya gidilmesi (Mink ve Haan, 2006: 5) ekonomik ve mali boyutları ile birlikte ahlaki yönüyle de ele alınmakta ve bunun seçmenleri aldatmaya yönelik etik bir sorun olduğuna vurgu yapılmaktadır.

### 3. 24 Haziran 2018 Seçimlerinin Maliye ve Politik İktisat Teorisi Bağlamında Değerlendirmesi\*

Normal şartlarda 03 Kasım 2019'da yapılması gerekirken 24 Haziran 2018 tarihine alınması, bu seçimlere de erken seçim hüviyeti kazandırmış, seçimin erkene alınması, 24 Hazirandan yaklaşık dokuz ay sonra Mart 2019'da yerel seçimlerin yapılacak olması nedeniyle, seçim ekonomisi (PKD ve PBD) kapsamında seçimlerden hemen sonra izlenmesi olası maliye politikalarının etkileyebilecek önemli bir etken haline gelmiştir. Basında ve kamuoyunda en çok tartışılan konulardan biri de seçimlerin erkene alınmasının, Cumhur İttifakı üyelerinin iddia ettiği gibi ani gelişen ve son anda alınan bir karar mı, yoksa 2017 yılından beri planlanan fakat kamuoyundan gizlenen bir karar mı olduğu konusu olmuştur. Seçim kampanyasında Ak Parti tarafından yoğun şekilde propaganda aracı olarak kullanılan yüksek 2017 büyüme rakamları göz önünde bulundurulduğunda, seçim ekonomisine 2017 yılı başından itibaren girildiğine dair görüşlere (Eğilmez, 2018) iştirak etmekteyiz. Bunda belirli ölçüde 16 Nisan 2017 Referandumunun da etkisi olabileceği değerlendirilmektedir.

**Tablo 2**

Temel Ekonomik Büyüklükler	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Büyüme (GSYH 2009)	4,8	8,5	5,2	6,1	3,2	7,4
Bütçe Açığı/GSYH (%)	1,9	1	1,1	1	1,1	1,5
Cari İşlemler Dengesi/ GSYH (%)	-5,5	-6,7	-4,7	-3,7	-3,8	-5,6
Enflasyon (TÜFE Yıl Sonu) (%)	6,2	7,4	8,2	8,8	8,5	11,9
İşsizlik Oranı (%)	8,4	9	9,9	10,3	10,9	10,9
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	0,9	0,4	0,5	0	1	2,4
Ortalama Dolar Kuru	1,793	1,901	2,188	2,720	3,021	3,648
Türkiye Brüt Dış Borç Stoku*	341.932	392.389	405.019	399.459	408.195	453.207

\* 1.000.000 ABD doları

\* Çalımanın bu bölümündeki yorum ve değerlendirmeler makalenin tamamlanma tarihi olan Temmuz 2018 ayındaki veriler ışığında yapılmıştır.

---

Kaynaklar: M.B. Bumko Genel Müdürlüğü ve Hazine Müsteşarlığı WEB siteleri

Zira Tablo 2 üzerinden de takip edilebileceği gibi 2016 yılı sonundaki temel ekonomik göstergelere göre; büyüme oranı, kamu kesimi borçlanma gereği, cari açık ve bütçe açığı görece düşük ve kontrol altındayken, uluslararası yazında PKD'ye girildiğinin en belirgin göstergeleri olarak; 2017 yılı için büyüme oranının arttırılması ve işsizliğin düşürülmesi hedefine uygun bir politika izlendiği görülebilmektedir.

Tablo 2'deki verilere göre, 2017 yılında büyümeyi arttırmaya yönelik seçim ekonomisi uygulaması sonucunda; kamu kesimi borçlanma gereği, brüt dış borç stoku, cari açık, bütçe açığı ve enflasyon oranı yükselmiş, ancak yüksek büyümeye paralel olarak işsizlik oranının da düşeceği yönündeki hedefe ise kısmen ulaşılabilmektedir. TÜİK verilerine göre işsizlik oranları seçimlerden hemen önceki Nisan ayında %9,6 ve Mayıs ayında %9,7'ye düşmüş ancak seçimlerin ardından Haziran ayında tekrar % 10,2'ye çıkmıştır.

Tablo 2 ile ilgili dikkat çekilmek istenen diğer bir husus, ABD doları kuru ve TL'nin diğer para birimleri karşısındaki durumu ile ilgilidir. Eylül 2017'de 3,40'lar seviyesinde olan ABD doları kademeli olarak erken seçim tarihinin açıklandığı 18 Nisan 2018'e kadar 4 TL seviyelerine ulaşmıştır. Mayıs ayında da hızlı artışını sürdüren ve Haziran ayı boyunca 'yeni normal' olarak adlandırılan 4,50 - 4,70 bandında hareket eden dolar karşısında TL'nin değer kaybı seçim tarihi itibarıyla yaklaşık %25 olmuştur. Başka bir ifadeyle Hükümetin seçim kararını 2017'de aldığı farz edildiğinde, seçim kararı ile seçim tarihi arasında TL'nin dolar ve diğer önemli para birimleri karşısında değeri yaklaşık %25 oranında düşmüş ya da düşmesine (devalüe edilmesine) izin verilmiştir. Zira Para Politikası Kurulu 23 Mayıs 2018 tarihine kadar seyirci kaldığı döviz artışına, ancak dolar kurunun 4.92'yi görmesi üzerine, borç verme faiz oranını yüzde 13,5'ten 16,5'e (300 baz puan) yükseltmek suretiyle müdahale etmiştir. Hemen sonrasında kredi ve mevduat faizleri son 10 yılın en yüksek seviyesine çıkmıştır.

Döviz, enflasyon ve faiz oranlarının artışındaki bu tırmanış engellenememiş ve takip eden aylarda da devam etmiştir. Ancak özellikle 24 Haziran seçimi sonrasında döviz-faiz-enflasyon oranlarındaki artışta seçim ekonomisi uygulamalarının payı olduğu ifade edilebilse de söz konusu hareketliliğin içsel ve dışsal çok farklı dinamiklerin etkisinde kaldığını da belirtmemiz gerekmektedir.

Seçim ekonomisi uygulamalarının enflasyonun artmasına sebep olmasının ve/veya seçimlerin hiperenflasyon ortamında yapılmasının bütçe üzerinde çeşitli etkileri bulunmaktadır. Bu nedenle, özellikle hiperenflasyon yaşanan 1980 ve 1990 yıllar için (bu durum kısmen 2018 seçimleri için de geçerlidir) seçim ekonomisi araştırmaları, gelişmiş ölkelerdeki modellerden (Tanzi ve Ters Tanzi Etkisi nedeniyle) farklılık göstermek zorundadır. Özellikle seçimlerin neden olduğu yüksek enflasyonun bütçe harcamaları üzerindeki 'Ters Tanzi Etkisi'\* (Conrad, 1997), seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkisi açısından önem arz etmektedir.

Ayrıca devalüasyon ve/veya hiperenflasyon nedeniyle maaş ve ücretlerdeki aşırı değer kaybı, yılda bir veya iki kez yapılan artışlarla telafi edilmektedir. Bu aşamada asagari ücrete ve kamu görevlilerine reel gelir kaybını önleyecek artışlar sağlanırken bir kısmına (veya tamamına) enflasyon ve/veya devalüasyon oranından çok daha düşük maaş/ücret artışı, bir tür 'kaynakların yeniden dağıtımı' ya da 'kaynak transferi' etkisi yaratmaktadır. Bütçeye pozitif, bütçe kaynaklarından faydalananlara negatif yansımaları olan bu tür etkenlerin de seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkileri araştırılırken dikkate alınması gerekmektedir.

### 3.1. 2018 Seçimlerinde İzllenen Kamu Harcama Politikaları

Çalışmanın bu bölümündeki açıklamalarla; 'önemlilik kriteri' de göz önünde bulundurularak 2018 seçimleri öncesi maliye politikası araçları kullanılarak neler yapıldığı/yapılmak istendiğinin belirli ölçülere göre tasnif edilmesi, değerlendirilmesi ve önümüzdeki dönemde yapılacak bilimsel çalışmalara ve akademik yazına katkı sağlayabilecek verilerin derlenmesi amaçlanmıştır. Seçim ekonomisi kapsamında değerlendirdiğimiz bu uygulamaların gerekliliğı, haklılığı, rasyonel veya verimli olup olmadığı ya da konunun talep yönü yani seçmenin bu politikalara nasıl tepki gösterdiğine dair yorum yapılmamış, siyaset biliminin sınırlarına çok fazla girmeden daha çok 'maliye teorisi' açısından önem arz ettiğini değerlendirdiğimiz konularda tespitlerde bulunulmuştur.

**3.1.1. Emeklilere Bayram İkramesi:** Seçimler öncesinde uygulamaya sokulan en önemli harcama kalemi, 5510 sayılı Kanun kapsamında gelir ve aylık ödemesi yapılan emeklilere her iki

---

\* Enflasyonist ortamlarda, harcama taahhüdünün ya da sözleşmenin yapıldığı an ile harcamanın yapıldığı an arasındaki gecikmesinin uzun sürmesi, kamu harcamalarının reel değerini azaltan (bütçe için pozitif) bir etki yaratır. Benzer bir etki, enflasyonist ortamda kamu personel giderlerine yapılan zammın geciktirilmesi ile de ortaya çıkmaktadır.

bayramda da 1.000 TL, yine bu kapsamdaki diğer hak sahiplerine (dul, yetim gibi) mevzuatında belirlenen oranda verilecek olan ikramiyedir. Bu gider kalemi, Bütçeye 2018 yılı için yaklaşık 24/25 milyar TL ek yük anlamına gelmekte olup 2018 Bütçe Kanununa göre bütçe dengesinin zaten yaklaşık 66 milyar TL açık ile bağlandığı dikkate alındığında sırf bayram ikramiyesi, 2018 bütçe açığının %40'ına varabilecek ek yük anlamına gelmektedir. Söz konusu gider kalemi, konjonktürel (devrevi) değildir ve harcamaya ait tutarlar, seçimden önce artıp seçim sonrasında eski seviyesine dönmeyeceği için 'seçim kalıntısı harcama' olarak adlandırılabilir. Diğer taraftan Kanun'a getirilen ek maddede ikramiye miktarı 1.000 TL olarak sabit (*advalorem*) tutulmuştur. Eğer bu tutar gelecek yıllarda enflasyon artış oranına uygun olarak yeni bir 'kanun değişikliği' ile arttırılmazsa, bir tür Ters Tanzi Etkisine\* maruz kalarak, ikramiye tutarının enflasyon karşısında reel değeri azalacağı için uzun dönemde dalgalanma özelliği de gösterebilecektir. Ancak bundan sonra, kazanılmış hak olduğu için seçim kalıntısı bu harcamanın, kamu harcamalarının toplamında olmasa bile ilgili harcama kalemi için, Peacock – Wiseman'in sıçrama tezindekine benzer bir etki göstermesi kaçınılmaz görülmektedir.

**3.1.2. Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilmesi:** 20/11/2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23 ve geçici 24. maddelere göre; "...hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılanların sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine" imkan tanınmış, konuyla ilgili Usul ve Esaslar 1 Ocak 2018 tarihli Resmi Gazetede belirlenmiş, buna göre 90 günlük süreç Nisan 2018 tarihinde sonuçlandırılmış ve Bakan Sarıeroğlu'nun 03 Nisan 2018 tarihli basın toplantısındaki ifadelerine (Sarieroğlu, 03.04.2018) göre 900.000 üzerinde çalışan, kadro güvencesine kavuşmuştur. Bütçeye (kıdem tazminatı, ilave tediye, toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan yeni haklar vs. nedeniyle) doğrudan yük getirecek bu uygulamanın da konjonktürel nitelikte olmayıp 'seçim kalıntısı harcama' özelliği gösterdiği rahatça ifade edilebilir. Ayrıca seçim ekonomisi kapsamında değerlendirdiğimiz bu düzenlemenin Aralık 2017 tarihinde hayata geçirilmesi, seçimlerin erkene alınacak olmasının, açıklandığı

---

\* 'Ters Tanzi' etkisiyle Türkiye'de enflasyonun bütçe açıklarının reel yükünü hafifletici bir role sahip olduğunu gösteren ampirik çalışmalar vardır (Çavuşoğlu, 2005).

tarihten çok önce planlandığıının en güçlü emarelerinden birisi olarak görölmektedir.

**3.1.3. 3600 Ek Gösterge:** Bu harcama kalemi, diğeri uygulamaya geçtiği için yukarıdaki ikisinden farklı olup seçim vaadi hüviyetindedir. Tüm adaylar tarafından dile getirilen; polis, öğretmen, hemşire, din görevlisi ve bazı idareci ek göstergelerinin 3600'e çıkarılacağıyla ilgili vaat, yaklaşık 1,5 milyon memurun ve memur emeklisinin gelirlerini arttıracığı için seçim sürecinin en popüler vaatlerinden biri haline gelmiştir. Yukarıdakilere benzer şekilde 3600 ek gösterge vaadi de konjonktürel nitelikte olmayıp 'seçim kalıntısı harcama' özelliği göstermektedir. Ayrıca vaat olması, bu harcama kalemine ait izlerin seçimlerden önce başlayıp seçim sonrasında biten modellerle tespit edilemeyeceğine işaret etmektedir. Zira bütçeye önemli bir yük getirecek bu harcama ile ilgili düzenleme eğer gerçekleştirilirse (düzenlemenin muhtemelen yerel seçimler öncesinde yapılabileceği tahmin edilmektedir) 24 Haziran seçiminden yaklaşık 10 ay sonra yürürlüğe girecek, SGK için harcamanın izleri ise daha gecikmeli olarak ortaya çıkacaktır.

**3.1.4. Ak Partinin Vaatler Karşısındaki Tutumu:** Çalışmanın bu aşamasında üzerinde durulması gereken konulardan biri de, muhalefet Cumhurbaşkanı (CB) adaylarının 'kamu harcamalarının toplamının artmasına yönelik seçim vaatleri' ve iktidar partisi adayının bunlara gösterdiği tepkidir. Söz konusu vaatlerle ilgili olarak dönemin Başbakanı Yıldırım, bir muhalefet adayına ait vaatlerin yıllık toplamının 426 milyar TL'ye ulaştığı ve bunun bütçenin üçde ikisine tekabül ettiği (Yıldırım, 03 Haziran 2018) açıklamasını yapmıştır.

CB Erdoğan '3600 Ek Gösterge' dışında bu tip vaatlerin hiç birini mitinglerinde dile getirmemiştir. Ak Parti ve CB Erdoğan'ın bu tutumunu, basit gözlemlere dayalı olarak, kamu tercihi teorisi bağlamında değerlendirmeye ve açıklamaya çalışacağız: Ak Parti, Kasım 2002 seçimleri ile iktidara geldiğinde mükerrer üyelikler nedeniyle Türkiye'deki partilerin üye sayıları konusunda bir tür belirsizlik bulunmaktaydı. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının bu tür üyelikleri önlemek için üye kayıtlarını kontrol ve vatandaşlık numarası ile yeniden kayıt altına alma çalışmalarıyla yaklaşık 3.000.000 mükerrer üyelik 2006'da iptal edilmiştir (Tosun ve Tosun, 2007: 52).

Bu bağlamda, CHP ve MHP gibi kendisinden uzun süre önce kurulan partilere üstünlük sağlayarak, Ak Parti teşkilatlarının son dönemde çok etkili (partilerin üye sayısındaki artışa göre) şekilde

örgütlendiği görülmektedir. AK Parti toplam üye sayısını 20.06.2010 verilerine göre 3.952.053'e, 10.10.2013 verilerine göre 8.083.665'e ve 06.06.2018 tarihi itibarıyla da 10.100.083'e çıkarmıştır. Aşağıdaki Tablo 3'den partilerin üye sayıları ve aldıkları oylar takip edilebilmektedir.

**Tablo 3**

24 HAZİRAN 2018 SEÇİMLERİ						16 NİSAN 2017		
	Milllet Vekili (MV)	Katılım Oranı	Cumhurbaşkanı (CB)			REFERANDUM		
Toplam seçmen sayısı:	59.367.469	100	59.367.469			58.294.898		
Oy Kullanan	51.189.444	86,22	51.197.959	86,24		49.798.855		
Geçersiz	1.052.269	1,77	1.129.332	1,89		862.251		
Geçerli	50.137.175	84,44	50.068.627	84,33		48.936.604		
	Üye Sayısı*	MV Oyu **	Oranı	Üye/Oy	CB Oyu	Oranı	EVET	HAYIR
Adalet ve Kalkınma Partisi	10.100.083	21.338.693	42,56	0,47	26.330.823	52,59	25.157.463 % 51,41	23.779.141 % 48,59
Cumhuriyet Halk Partisi	1.217.283	11.354.190	22,65	0,11	15.340.321	30,64		
Milliyetçi Hareket Partisi	483.143	5.565.331	11,10	0,09	-	-		
Saadet Partisi	244.633	672.139	1,34	0,36	443.704	0,89		
İyi Parti	67.270	4.993.479	9,96	0,01	3.649.030	7,29		
Halkların Demokratik	37.940	5.867.302	11,70	0,01	4.205.794	8,4		
HÜDAPAR	8.073	155.539	0,31	0,05	-	-		
Vatan Partisi	25.541	114.872	0,23	0,22	98.955	0,2		
TOPLAM	12.183.966	50.061.545	99,85		50.068.627			

\* 06.06.2018 tarihi itibarıyla Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı verilerine göre siyasi parti üye sayıları

\*\* 04.07.2018 tarihinde açıklanan YSK verilerine göre oy dağılımı (4.7.2018 tarihli Resmi Gazete - Mükerrer)

Tablo 3'e göre, Ak Partinin 24 Haziranda aldığı oyların yaklaşık yarısı parti üyelerinden gelmiştir. Buna göre Ak Parti teorik olarak, kendilerine oy verecek seçmenlerin yarısına ait kimlik ve adres bilgilerine zaten seçimlerden önce sahiptir. Bunun da ötesinde, Ak Parti teşkilatları kendilerine oy veren veya verebilecek olan seçmen kitlesi hakkında detaylı bir veri tabanı oluşturmuştur. Parti yetkililerinin ifadelerinden bunu, seçmenlerinin büyük bir bölümünü Parti'ye üye kaydederek ve 2820 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre siyasal partilere üye olamayanlarla ilgili bazı çalışmalar yaparak başardıkları anlaşılmaktadır\*. Gözlemlerimize göre; Ak Parti 24 Haziran 2018'e kadar, elindeki bu tip verilere de güvenerek girdiği her seçimden mutlak başarıyla çıkacağına inanarak politika üretmiştir. Seçimlerden önce mali disiplin ve ekonomik dengeleri bozucu faaliyet ve vaatlerin olumsuz sonuçlarıyla yine kendilerinin yüzleşeceği ve bunların üstesinden gelmek için yine kendilerinin

\* CB Erdoğan, görüntüleri basına ve sosyal medyaya yansıyan 11 Haziran 2018 tarihli 'mahalle başkanları toplantısında' parti teşkilatına yönelik "...bu mahallelerde hangi ailenin konumu nedir, durumu nedir, bunları kim tespit edecek? Mahalle yönetimi tespit edecek, dolayısıyla da bunları sandık seçmen listesinden çıkaracağız ve onların üzerinde bire bir ayrıca çalışma yapmamız lazım.." talimatını vermiştir (Cumhuriyet,14.06.2018). Ak Parti teşkilatı bu talimata göre gerçekten kimlerden oy alabileceğini belirleyebildiyse, tüm kamuoyu araştırmalarından daha sağlıklı bir bilgiye sahip olduğu varsayılabilir.

aba sarf edeceği bilinciyle hareket etmiş, seçimlerden önce oya dñnüşmeyecek ve kendilerince gerekli görmedikleri mali disiplini bozucu hiç bir harcama yapmamıştır. Ancak yukarıda özetlenen gelişmeler açıkça göstermektedir ki 24 Haziran 2018 seçimleri öncesinde belki de ilk kez ‘partizan davranış modeli’ dışına çıkararak belirli ölçüde ‘fırsatçı konjonktürel dalgalanma’ yaratmıştır. Bunun nedenini yine uluslararası çalışmalar sonucunda elde edilen bulgularla açıklamak mümkündür; kamuoyu araştırmaları. Ak Parti önceki seçimlerde %34’lerle tek başına iktidara gelebilirken, getirdikleri yeni sisteme göre bu oranın çok üzerinde oya ihtiyaç duymuş, anket sonuçlarını da (Habertürk, 25.06.2018) görerek açıkça gözlemlenebilecek tarzda, seçim sonrası için baş edebileceği maksimum riski alarak seçim ekonomisi yaratmıştır. Buna rağmen aldığı % 42,56’lık oyla bile tek başına Meclis çoğunluğunu elde edememiştir.

### 3.2. Seçimler Öncesinde İzlenen Vergi Politikaları

24 Haziran seçimlerinden önce yürürlüğe sokulan/sokulacak olan kamu harcama kalemlerinin kalıcı etkilerine karşın vergiyle ilgili düzenlemelerin neredeyse tamamı konjonktürel dalgalanma yaratacak şekilde, yani geçici ya da belirli süreler için geçerli olan düzenlemeler olmuştur. Bu düzenlemeler aşağıda özetlenmiştir.

**3.2.1. Akaryakıtta ÖTV Düzenlemesi:** 14 Mayıs 2018 gün ve 11818 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile ‘petrol fiyatları ve döviz kurundaki artışlar nedeniyle yüksek seviyeye çıkan benzin, motorin, LPG ve petrol bazlı ürünlerin fiyatlarında meydana gelecek artış miktarı kadar ÖTV oranı azaltılması’ kararlaştırılmıştır. Böylece petrol fiyatları ve döviz kuru artışından dolayı meydana gelecek fiyat artışlarının vatandaşa ‘seçim döneminde’ yansımaması sağlanmıştır.

**3.2.2. Vergi Affı Düzenlemesi:** 11.05.2018 tarih ve 7143 sayılı Kanun’la; vergi, gümrük ve SGK alacaklarının ve çeşitli kanunlar uyarınca kesilen idari para cezalarının yeniden yapılandırılması, matrah artırımı, işletme kayıtlarının düzeltilmesi, üniversite öğrencilerine yönelik af, imar affı başta olmak üzere kapsamlı düzenlemelere gidilmiştir.

**3.2.3. Varlık Barışı Düzenlemesi:** Yine 11.05.2018 tarih ve 7143 sayılı Kanun’la (md.10/13); “Yurt dışında bulunan para, altın, döviz, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçları ile gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerince sahip olunan ve Türkiye’de bulunan ancak kanuni defter kayıtlarında yer almayan para, altın, döviz, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçları ile taşınmazlar ve tam mükellefiyete tabi gerçek kişiler ile kurumların yurt dışında elde

ettikleri bazı kazançların" %2 oranında (yurt içi varlıklarını beyan edip kanuni defterlerine kaydeden gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri söz konusu yüzde 2'lik vergiyi de ödemeyeceklerdir) vergilendirmek suretiyle hiçbir vergi incelemesi, vergi tarhiyatı ve cezaya tabi olmaksızın kayıt altına alınmasına imkan tanınmıştır.

**3.2.4. Bazı İşlemlerin Vergi Oranları Düzenlemesi:** 30 Nisan 2018 gün ve 11674 sayılı BKK ile: 31 Ekim 2018 tarihine kadar tapu işlemleri üzerinden binde 20 oranında alınan tapu harcı, konut ve işyerlerinde binde 15 olarak yeniden belirlenmiştir. Konut teslimlerinde uygulanan yüzde 18'lik KDV de 31 Ekim'e kadar yüzde 8'e indirilmiş, tapu harcı oranı ise yüzde 4'ten 3'e düşürülmüştür. Benzer şekilde 2018/11750 sayılı BKK ile işyeri teslimlerinde uygulanan KDV oranı, 31 Ekim'e kadar yüzde 18'den yüzde 8'e düşürülmüştür. Kararda, 16 yaş ve üzerinde hurdaya ayrılan araçlar için 10 bin liraya kadar ÖTV teşviki getirilmesine ilişkin düzenleme de yer almıştır.

Önemlilik kriterlerini de dikkate alarak seçim ekonomisi kapsamında değerlendirdiğimiz vergi politikası araçlarına ait yukarıda örneklerin tamamı konjoktürel özellik taşımaktadır. Diğer taraftan bunların amaçlarında; geniş seçmen kilelerinin harcama ve gelirleri üzerinde kısmen rahatlama sağlamak (akaryakıtta ÖTV düzenlemesi gibi), hazineye kısa bir zaman aralığı içinde kaynak sağlamak (vergi affı ve varlık barışı düzenlemesi gibi) ve durgun olan konut ve otomobil satış piyasasını canlandırmak gibi farklılıkların olduğu düşünülebilse de aslında tamamı iktidar partisinin oylarını maksimize etme çabalarına yönelik düzenlemelerdir.

### **3.3. Seçim Harcamalarının Finansmanı**

2018 Bütçe Kanununa göre Bütçe, 65,9 Milyar TL açık ile bağlanmıştır. Dolayısıyla seçim ekonomisi nedeniyle Bütçe'de öngörülmeleyen her türlü kamu harcama artışı ve kamu gelir azalışının bütçe açık tutarını arttırması kaçınılmaz görülmektedir. Beklenenin üzerinde artan enflasyon oranına bağlı olarak ücret ve maaşlara uygulanacak enflasyon farkı zaten Bütçe açığını arttıracak diğer bir faktör olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla artan bütçe açığının finansmanı büyük olasılıkla borçlanarak ve/veya emisyon yoluyla gerçekleştirilecektir. Bu sürecin kaçınılmaz sonucu ise döviz, faiz oranları ve nihayet enflasyon oranının artışı olacaktır. Merkez Bankası verilerine göre altı ayda 20 milyar TL'nin üzerinde para basılmıştır. Ocak ayından 124,7 milyar olan tedavüldeki para miktarı Haziran ayında 146,8 milyar TL'ye ulaşmıştır (Merkez Bankası, 2018). Eğer emisyon hacmindeki bu artış iddia edildiği gibi

## Seçimlerin Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve 2018 Seçimleri

“karşılıksız para basma” şeklinde gerçekleştirildiyse Türkiye ekonomisi için yıkıcı etkileri olacağı ve enflasyonu hızla tırmandıracağı (Cansen, 2018) kaçınılmaz görünmektedir. Borçlanma konusunda ise devletin hangi amaçla (seçim dönemindeki harcamaların finansmanı mı yoksa farklı bir amaçla mı) borçlanmaya başvurduğu ve bu borcu geri ödeme kapasitesinin var olup olmadığı önem taşımaktadır. Aşağıda Tablo 4’de son üç yılın kamu net borç stoku gösterilmektedir.

**Tablo 4**

KAMU NET BORÇ STOKU								
(Milyar TL)								
	KAMU BRÜT İÇ BORÇ STOKU	KAMU BRÜT DIŞ BORÇ STOKU	KAMU BRÜT TOPLAM BORÇ STOKU (I)	TCMB NET VARLIKLARI (II)	KAMU VARLIKLARI (III) (**)	İŞSİZLİK SİG. FONU NET VARLIKLARI (IV)	KAMU NET BORÇ STOKU (I - II - III - IV)	KAMU NET BORÇ STOKU / GSYH (%)
2015 Ç3	470,8	263,5	734,3	406,1	92,7	90,0	145,5	6,5
2015 Ç4	474,2	247,8	722,1	376,2	91,8	93,1	161	6,9
2016 Ç1	479,6	245,4	725,1	377,1	89,9	95,3	162,7	6,8
2016 Ç2	485,7	257,1	742,8	394,6	103,1	97,5	147,6	6
2016 Ç3	500,9	262,4	763,4	391,2	95	100,1	177,1	7,1
2016 Ç4	514,7	305,1	819,8	397,1	100,3	103,2	219,2	8,4
2017 Ç1	528,3	325,6	854	411,6	103	106,7	232,7	8,6
2017 Ç2	540,7	332	872,7	409,6	116,5	109,7	236,9	8,5
2017 Ç3	573,8	335,5	909,3	429,6	136,9	112,8	230	7,8
2017 Ç4	596,5	358	954,6	445,5	130,1	116,7	262,2	8,4
2018 Ç1	611,5	381,7	993,3	481,9	119,1	120,7	271,6	8,4

(<https://www.hazine.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>), 07.07.2018

‘Net Borç Stoku/GSYH’ oranındaki görece stabil gidişata karşın Tablo 4’de iç ve dış borç stok miktarının kademeli artışı dikkat çekicidir ancak borçlanma miktarı ile seçim harcamaları arasındaki ilişki ampirik olarak test edilmeye muhtaçtır.

#### 4. Çalışmanın Bulguları

Türkiye’de seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin araştırıldığı bu çalışma sonucunda elde edilen bulgular aşağıda özetlenmiştir.

4.1. Türkiye’de seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin tamamı konjonktürel değildir. Seçimlerin konjonktürel (döngüsel, devrevi, dönemsel, çevirimsel) etkilerinden kast edilen; kamu harcama ve vergi politikalarının seçimlerden önce başlayıp seçimlerden sonra tekrar eski seviyesine dönen bir çevirim dahilinde sapma (çıkış ve iniş) göstermesidir. Halbuki Türkiye’de seçimlerden önce alınan (yukarıda örnekleri verilen) bazı kararlar veya vaatler sonucunda kamu harcamaları üzerinde, sıçrama tezinde olduğu gibi, kalıcı artış etkisi yaratan düzenlemeler de yapılabilmektedir.

4.2. Seçimlerin, kamu maliyesi üzerinde konjonktürel olmayan diğer etkisi, tüm yasal iktidar süresine yasayan partizan harcamalardır (politik yandaşlık). Bu tip harcamalar da seçimlerden

kısa bir süre önce artıp seçimlerden sonra eski seviyesine dönen özellik göstermemektedir.

4.3. Türkiye’de seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkileri araştırılırken, özellikle 1980 ve 1990’lı yıllarda gerçekleşen seçimler için, ‘aralık ateşi’ etkisi ve ‘geçici bütçeler’ konusu dikkate alınmalıdır.

4.4. Enflasyon oranlarının düşük seyrettiği gelişmiş ülkelerdeki seçim ekonomisi araştırmalarında kullanılan modellerden farklı olarak, Türkiye gibi, yüksek ve/veya hiperenflasyon yaşanan ülkelerdeki araştırmalarda seçim öncesi yapılan popülist harcama kararları ve vaatlerin bir tür ‘Ters Tanzi’ etkisine maruz bırakılması da seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkileri üzerine yapılan araştırmalarda dikkate alınmalıdır.

4.5. Gelişmiş ülkeler için, Politik Konjonktürel Dalgalanmalar (Political Business/Budget Cycle) kapsamında yapılan araştırmalarda seçimlerden 3-6 ay önce başlayıp yine seçimlerden kısa bir süre sonra sona eren bütçe hareketlerini değerlendiren modeller kullanılmaktadır. Ancak Türkiye’de bütçe üzerinde etkili olacak seçim vaatlerinden bir kısmı, seçimler bittikten aylar hatta 1 yıl sonra bile hayata geçirilebilmektedir. Seçim ekonomisi araştırmalarında; bu tür gecikmeli karar ve uygulamaların, kamu maliyesi üzerindeki etkileri göz ardı edilmemelidir.

### **Sonuç**

Bu araştırmada Türkiye’de seçim ekonomisi uygulamalarının kamu maliyesi üzerindeki etkileri, 1980 sonrasında gerçekleştirilen milletvekili genel seçim dönemlerinde yapılan yasal düzenlemelere örnekler verilerek incelenmiştir. Uluslararası yazında konu Politik Konjonktürel Dalgalanmalar veya Politik Bütçe Dalgalanmaları başlıkları altında incelendiği için Türkiye’de de ampirik çalışmalar bu kapsamda gelişme göstermiş, araştırmaların amacının büyük ölçüde seçim dönemlerinde meydana gelen ‘fırsatçı politik konjonktürel dalgalanmaların’ veya sayıca daha az çalışmada ‘partizan konjonktürel dalgalanmaların’ varlığını ispata çalışmak olduğu görülmüştür.

Ancak uluslararası yazındaki örneklere uygun olarak, seçimlerden belirli bir süre önce başlayıp seçimlerden yine belirli bir süre sonra eski seviyesine dönen ‘konjonktürel dalgalanma şeklindeki hareketlerin’ varlığını ispata çalışan araştırmaların, bu dönemde yaşanan gelişmeleri seçimlerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini açıklamak için yetersiz olduğu görülmüştür. Bunun ilk nedeni seçim ekonomisi kapsamında değerlendirdiğimiz seçim vaatlerinin,

seçimlerden aylar sonra yürürlüğe sokulabilmesidir. Ayrıca, basit gözlemler ve istatistik verilerle dahi görülebildiği üzere, seçim dönemlerindeki yasal düzenlemeler veya seçim öncesi verilen sözlerin seçimlerden sonra hayata geçirilmesiyle, özellikle bazı kamu harcama kalemlerinin Peacock ve Wiseman'ın sıçrama tezindeki benzer bir davranış sergilediği anlaşılmıştır. Ek olarak, gelişmiş ülke örneklerinden farklı şekilde, hiperenflasyonun bir tür vergi ve kaynakların yeniden dağıtım aracı olarak kullanıldığı 1980 ve 1990'lı yıllardaki seçimler, yine aynı dönemde beş kez sonbahar aylarında yapılan seçimler üzerinde 'aralık ateşi' gibi etkenler Türkiye'de seçim ekonomisinin kamu maliyesi üzerindeki etkileriyle ilgili incelemelere farklı bir yöntemle yaklaşmanın gerekçeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca iktidar partisi tarafından kamu maliyesi araçları kullanılarak seçim başarısı elde etmek için gösterilen çabaları, sadece konjonktürel dalgalanmalar içinde arayan akademik çalışmaların, tüm iktidar süresinde kendi seçmen gruplarına yönelik ayrıcalıklı, partizan harcamalar (*targeted expenditure*) ile seçim başarısı arasındaki ilişkiyi ortaya çıkaramayacağı da açıktır.

Seçim ekonomisi uygulamalarının makroekonomik dengeleri bozucu veya bütçe açıklarına neden olması gibi sonuçları yanında ahlaki boyutu yani 'politik yozlaşma' da tartışılması gereken ayrı bir yönüdür. Çünkü kimi zaman seçim ekonomisi yaratacak bir uygulamanın maliyeti, bütçe büyüklüğü olarak önemsiz gibi dursa da yaşananlar, toplumda rüşvet kültürünün kabullenilmesi veya kanıksanması gibi olumsuz sonuçlar yaratabilmektedir.

Araştırmalarımızda ortaya çıkan sonuçlardan biri de Türkiye'de bazı kesimlerinin özlük haklarıyla ilgili beklenti veya taleplerinin yıllar süren demokratik mücadelelerde sonuçsuz kalmasına karşın, seçimlerin bu beklentilerin karşılandığı birer dönüm noktası haline gelebilmesidir. Dolayısıyla konunun seçmenler cephesindeki yansımaları, normal şartlarda elde edemedikleri ve belki de uzun süre elde edemeyecekleri hakların, seçimlerle ilgili anket sonuçlarına göre koşulların elverişli hale gelmesiyle birlikte, bir 'politik mübadele' sonucunda kazanılmış olmasıdır.

### KAYNAKLAR

ABDEL, M. ve RAHMAN M. (2000), "Political Regime Structures, Macroeconomic Policy Outcomes, and Instrument Use in the MENA Region", ERF Research Project No: ERF-99-SA-4001

AKAN, Yusuf ve KANCA O. Cenk (2016), "Ekonomide Partizan Etkiler", Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı: 48, ss. 1-15

AKDOĞAN, Abdurrahman (1997), *Kamu Maliyesi*, 6. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara

AKHMEDOV, Akhmed ve ZHURAVSKAYA Ekaterina (2004), "Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, Issue 4, pp. 1339 - 1382

AKTAN, Coşkun C. ve DİLEYİCİ Dilek (2007), "Demokrasi Eleştirileri ve Kamu Tercihi Perspektifinden Demokrasinin Başarısızlığı", İçinde: *Modern Politik İktisat*, Seçkin Yay. Ankara

AKTAN, Coşkun C.(2006), "Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa", (<http://www.canaktan.org>), (16 Ekim 2006)

ALPER, Enver (1998), *Politik İktisat ve Akıl*, Alfa Yayınları, İstanbul

ALT, James ve LASSEN David L. (2006), "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries" *American Journal of Political Science*

ALT, James ve ROSE Shanna (2006), "Context-Conditional Political Budget Cycles", *Handbook of Comparative Politics*, Oxford Univ.Press

ALTUN, Tülin (2014), "Türkiye’de Fırsatçı ve Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanmalar: 1950-2010", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, CİLT XXXVI, SAYI II, ss. 47-69

ASLAN, O.E. (2011), "Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008)", *Amme İdaresi*, Cilt 44, Sayı 3, ss.109-140.

ATAÇ, Beyhan (2002), *Maliye Politikası*, AÜ Eğitim, Sağlık ve Bil.Ar.Vakfı Yayınları No:118, Eskişehir

BALYEMEZ, Ahmet Sinan (2008), *Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Kamu Maliyesine Yansımaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Araştırma*, Celal Bayar Üniversitesi SBE, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Manisa.

BARREIRA, Ana Paul ve BALEIRAS Rui Numo(2004), "Elections and the public expenditure mix", *Unv. Algarve, Gambelas* ([https://www.researchgate.net/publication/23731189\\_Elections\\_and\\_the\\_public\\_expenditure\\_mix](https://www.researchgate.net/publication/23731189_Elections_and_the_public_expenditure_mix)), (27.12.2017)

BARREIRA, Ana Paul ve BALEIRAS Rui Numo (2006), "Cycles on Public Expenditure Composition within the European Union" (<https://econpapers.repec.org/paper/ekd002836/283600004.htm>), (27.12.2017)

BASTONI, Marta (2005), "Does IMF Induce Political Business Cycle? An Empirical Analysis on Latin America's Indepcted Countries" *Universite de Montreal d'Economie, Rapport de recherche*

---

(<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/323>),  
(27.12.2017)

BRENDER, Adi ve DRAZEN Allan (2003), "Where Does the Political Budget Cycle Really Come From?" CEPR Discussion Paper No:4049

(<http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/ad1107.pdf>),  
(27.12.2017)

BUCHANAN, James M. (1979), "Politics Without Romance", Kamu Tercih ve Anayasal İktisat (İçinde), (Yayına Hazırlayanlar: Coşkun Can AKTAN ve Aytaç EKER), Akliselim Matbaası, 1991, İzmir.

CANBAY, Tülin (2001), "Bütçe Etiği (Kavramsal Bir Yaklaşım)", Yönetim ve Ekonomi, Cilt 8,Sayı 2, CBÜ İİBF, Manisa

CANSEN, Ege (2018), "Merkez Para Basıyor",  
(<https://www.sozcu.com.tr/2018/ekonomi/merkez-para-basiyor-2411376/>), (16.05.2018)

Conrad, E. (1997), "Expenditure Lags, Inflation, and The Real Purchasing Power of Government", M.Blejer, and T. Ter-Minassian (Eds.). Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi, London: Routledge, 235-263.

Çavuşoğlu, A.Tarkan (2005), "Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamaları Açısından Enflasyon: Tanzi ve Ters Tanzi Etkileri", Gazi Üniv. İİBF Dergisi, 7/3, ss.35-52

ÇELEBİ, Kemal (2000), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Emek Matbaası, Manisa

Cumhuriyet Gazetesi, (14.06.2018)  
([http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/997161/Erdogan\\_in\\_gizli\\_videolari\\_ortaya\\_cikti\\_iste\\_skandal\\_ifadeler.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/997161/Erdogan_in_gizli_videolari_ortaya_cikti_iste_skandal_ifadeler.html))(14.06.2018)

DARICI, Haldun (2003), "Geçici Bütçelerden Kurtulmak", Maliye Dergisi Sayı:142, Ocak-Nisan 2003

DRAZEN, Allan ve ESLAVA Marcela (2004), "Political Budget Cycles Without Deficits: How to Play Favorites"

(<https://economics.yale.edu/sites/default/files/files/Workshops-Seminars/Macroeconomics/drazen1-041019.pdf>), (11.12.2017)

DRAZEN, Allen ve ESLAVA Marcela (2005), "Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence", NBER Working Paper 11085, Cambridge,

(<http://www.nber.org/papers/w11085>), (11.12.2017)

DRAZEN, Allen ve ESLAVA Marcela (2006), "Pork Barrel Cycles", NBER and CEPR, 2006

([https://enecon.tau.ac.il/sites/economy\\_en.tau.ac.il/files/media\\_server/Economics/foerder/papers/12-2006.pdf](https://enecon.tau.ac.il/sites/economy_en.tau.ac.il/files/media_server/Economics/foerder/papers/12-2006.pdf)), (15.12.2017)

- 
- EĞİLMEZ, Mahfi (01.05.2018), "Seçim Ekonomisi"  
(<http://www.mahfiegilmez.com/2018/05/secim-ekonomisi.html>),  
(03.05.2018)
- ERGİNAY, Akif (1987), *Kamu Maliyesi*, 12.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- EVGİN, Tülay (2000), *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*, Hazine Müsteşarlığı Yayınları
- GARATT, Dean (1998), "An Analysis of Political Business Cycle Theory and Its Relationship with the New Political Macroeconomics", Department of Econ., Univ of Leicester  
(<https://ideas.repec.org/p/lec/leecon/98-4.html>), (18.01.2018)
- GÖKBUNAR, Ramazan (1997), "Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi", Prof.Dr. Şükrü POSTACIOĞLU'na Armağan, Dokuz Eyl. Üniv. Hukuk Fakültesi Dergisi Habertürk, (25.06.2018)  
<https://www.haberturk.com/iste-anket-sirketlerinin-24-haziran-secimlerindeki-karnesi-2030323>, (30.06.2018)
- HALLERBERG, Mark ve de SOUZA L.V. (2000), "The Political Business Cycles of EU Accession Countries", TI 2000-085/ 2, Tinbergen Institute Discussion Paper, Rotterdam, Netherlands  
(<https://pdfs.semanticscholar.org/5337/5ca82aa4bd66decc6188356614972cbdd3af.pdf>), (19.01.2018)
- HIBBS, Douglas (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", The American Political Science Review, Vol. 71
- KNEEBONE, Ronald ve MCKENZİE Kenneth(2001), "Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces", International Tax and Public Finance, Volume 8  
(<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1012895211073>),  
14.03.2017
- KOESTER, Gerrit B. (2005), "The Political Economy of Tax Reforms: Evidence from the German Case 1964-2004", Humboldt Univ. Berlin, Dep. Of Econ.  
([https://www.researchgate.net/publication/253896962\\_The\\_political\\_economy\\_of\\_tax\\_reforms\\_Evidence\\_from\\_the\\_German\\_case\\_1964-2004](https://www.researchgate.net/publication/253896962_The_political_economy_of_tax_reforms_Evidence_from_the_German_case_1964-2004)), (07.07.2018)
- Merkez Bankası, (1999), *Yıllık Rapor 1999*, MB Banknot Matbaası
- Merkez Bankası, (2018)  
(<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banknotlar/Banknotlarla+ilgili+Genel+Bilgiler/Kupur/>),  
(02.07.2018)
-

MINK, Mark ve HAAN Jakob (2006), "Are There Political Budget Cycles in the Euro Area", 26th Annual Meeting of the Euro Public Choice Society, Finland, 20-23 April 2006 (<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116506063706>), (25.12.2017)

PEACOCK A., WISEMAN J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton Univ.Press, Princeton (<http://www.nber.org/chapters/c2302.pdf>), (08.02.2018)

PERSSON, Torsten ve TABELLINI Guido (2003), "Do electoral cycles differ across political systems ?" IGER Working Paper No.:232 (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.189.626&rep=rep1&type=pdf>), (23.11.2017)

PINAR, Abuzer (2003), *Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, Ankara

ROGOFF, Kenneth (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review*, Volume 80, Issue 1

SARA, Onur (2001), "Politik Konjonktür Dalgalarını ve Türkiye Ekonomisi (1950-2000)", Süleyman Demirel Ün. İİBF Y., C.6

SARIEROĞLU, Jülide, (Hürriyet, 03.04.2018) (<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/bakan-acikladi-900-bin-isciyi-iligilendiriyor-40793114>), (04.04.2018)

SAVAŞ, Vural (1986), *Politik İktisat*, Beta Yayınevi, İstanbul

SAVAŞ, Vural (2000), *İktisatın Tarihi*, Siyasal Kitabevi, 4.Baskı, Ankara

SEZGİN, Şennur (2005), *Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye'de Politik Konjonktürel Dalgaları ve Ekonomik Oy Verme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Ün., Eskişehir

SHI, Min ve SVENSSON Jakob (2003), "Political Budget Cycles : A Review of Recent Developments", *Nordic Journal of Political Econ.* ([https://www.researchgate.net/publication/23954590\\_Political\\_Budget\\_Cycles\\_A\\_Review\\_of\\_Recent\\_Developments](https://www.researchgate.net/publication/23954590_Political_Budget_Cycles_A_Review_of_Recent_Developments)), (24.01.2018)

ŞİMŞEK, Mehmet, (Hürriyet 17.02.2011) (<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/genc-emeklilik-yuzunden-1-trilyon-dolar-kaybettik-17043586>), (21.12.2017)

TELATAR, Funda (2004), *Politik İktisat Politikası*, İmaj Yayınevi, Ankara

TOLLISON, Robert ve EKELUND Robert (1986), *Economics*, Little Brown, Boston (Çeviren: Coşkun Can Aktan) (<http://www.canaktan.org/>), (23.11.2006)

TOSUN, Erdoğan ve TOSUN, T.(2007), "1983'den Günümüze Türkiye'de Siyasal Parti Üyeliğinin Gelişimi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", Toplum ve Demokrasi, (1), Eylül-Aralık, ss. 45-56.

TUNCER, Erol (2003), *Osmanlı'dan Günümüze Seçimler (1877-2002)*, 2.Baskı, TESAV Yayınları, Ankara

WARIN, Thierry ve DONAHUE Kenneth (2006), "The Stability and Growth Pact: A European Answer to the Political Budget Cycle?" Middlebury College Economics Discussion Paper No:06-06

YILDIRIM, Binali, (Hürriyet, 03.06 2018)  
(<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/birisi-seni-isletmis-40856065>), (04.06.2018)