

## **TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ SALINIMI VE POLİTİK GELİŞMELER**

**Osman Cenk KANCA\***

### **Özet**

Bu çalışma, Türkiye’de 1987-2007 yılları arası yapılan altı genel seçim döneminde transfer harcamalarını Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri kapsamında değerlendirerek bu dönemlerdeki politik gelişmelerin seyrini ele almayı amaçlamaktadır. Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi’ne göre, iktidarlar seçim zamanlarında politika araçlarını sıkça kullanabilmektedirler. Bu bağlamda, transfer harcamaları, politikacıların seçim dönemlerinde sıkça kullandığı maliye politikası araçlarından biridir. Çalışmada yapılan analiz Tablo Oran Analizi yardımıyla gerçekleştirilmiştir. Analiz sonuçlarına göre, Türkiye’de iktidarların seçim dönemlerinde transfer harcamalarında bir salınma sebebiyet verdiği tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Transfer Harcamaları, Genel Seçimler, Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi

### **Manipulation of Transfer Expenditures and Political Developments in Turkey**

#### **Abstract**

The aim of this study is to discuss transfer expenditures in six general election periods held in Turkey between the years 1987–2007, regarding Traditional Opportunistic Electoral Cycles and course of political developments during the periods. According to the Traditional Theory of Opportunistic Electoral Cycles, governments can often use policy tools in the election times. In this context transfer expenditures are one of the fiscal policy tools that politicians often use during the election periods. The data was analysed through Table Ratio Analysis. According to analysis results it was concluded that Turkish governments has fluctuated transfer expenditures during the election periods.

**Keywords:** Transfer Expenditures, General Elections, The Traditional Theory of Opportunistic Electoral Cycles

---

\* Arş.Gör., Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, osmancenkanca@hotmail.com

## Giriş

Günümüzde ekonomi ve politika her alanda birbirini etkilemektedir. Ekonomi ile ilgili bir problemin çözümü için politik nedenlerin, politika ile ilgili problemlerin çözümü için ise ekonomik nedenlerin araştırılması gerekmektedir. Bu bağlamda, ekonomi ve politika arasındaki ilişkiyi ortaya koymak ve her iki konu ile ilgili problemleri çözmek büyük önem arz etmektedir.

Ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel durumlarına bağlı olarak ekonomi ile politika arasındaki bağıntı her ülkede farklı boyutlarda gözlenmektedir. Bu bağıntının iktisadi analiz açısından önemi, iktisat politikası hedeflerinin belirlenmesinde, siyaseti kullanarak ekonominin gidişatını olağan seyirinden çıkarıp değişik iktisadi problemlere sebebiyet vermesidir. Siyasetin ekonomi üzerindeki etkileri, seçim döneminde daha çok görülmekte, sık sık seçim sürecini yaşayan gelişmekte olan ülkelerde özellikle izlenilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde siyaset ekonomiyi önemli ölçüde yönlendirme eğilimindedir.

Bu çalışmada, 1987-2007 yılları arasında yapılan genel seçimlerde hükümetlerin, yeniden iktidara gelebilme şansını garantilemek için, seçim dönemlerinde kamu harcamaları türünden olan transfer harcamalarını manipüle edip etmediği araştırılacaktır. Yapılacak olan analizlerde, Nordhaus'un görüşleri esas alınmıştır. Analizlerde, hükümetlerin uyguladıkları iktisat politikalarında partizan bir tavır sergilediklerinin gözlenmesi için söz konusu ülkede etkin kamuoyu araştırmalarının olmaması ve iktidar mücadelesinin sağ ve sol ideolojilere göre ayrılmış iki büyük parti arasında oluşmamasından dolayı Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri esas alınmıştır<sup>1</sup>. Gelişmekte olan ülkelerde batılı modellerde görülen türde sağ-sol parti modelleri mevcut değildir ve siyasi partilerin yapılanması ideolojik değildir. Çoğu zaman farklı ideolojik kimliği olduğunu iddia eden siyasi partilerin uyguladıkları ekonomi politikaları aynıdır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde daha çok Nordhaus tipi salınımlar görülmektedir<sup>2</sup>. Türkiye de gelişmekte olan ülkeler içerisinde yer aldığından, transfer harcamalarının seyri Nordhaus'un görüşleri esas alınarak analize tabi tutulacaktır. Yapılan çalışmada en önemli sınırlılık, çalışmanın sadece genel seçim dönemlerini kapsamasıdır. Çünkü seçim çevrimleri seçim zamanlarında ortaya çıkan bir olgudur. Buna göre, 1987-2007 yılları arasında gerçekleşmiş 6 seçim dönemi çalışma ile ilgili ilk sınırlandırmayı ifade etmektedir. Bunun yanı sıra çalışmada ele alınan seçim dönemi genel seçimlerle ilgilidir. Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili yeterli veriye ulaşılamaması nedeniyle yerel seçimler analize dahil edilmemiştir. Şöyle ki, Türkiye'de yaklaşık 3000 civarı yerel yönetimin olması, veri bulmadaki kısıtlılık, ilgili dönemde bazı illerin Büyükşehir statüsüne kavuşması ve yeni illerin ihdas edilmesi gibi yasal değişikliklerin verilerin içeriğini etkilemiş olması çalışmanın sadece genel seçimler çerçevesinde şekillenmesindeki faktörlerdir. 1980 darbesinden sonra ilk genel seçim 1983 yılında yapılmıştır. Ancak 1983 seçimi geçiş dönemine denk geldiği için çalışmanın kapsamının dışında yer almaktadır. Analizlerde; Tablo Oran Analizi yöntemiyle transfer harcamalarının yüzde değişimleri

<sup>1</sup> Erdoğan, S. "Politik Konjonktür Hareketleri Teorisi Perspektifi Siyaset İlişkileri", Değişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.84.

<sup>2</sup> Schuknecht, L. "Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries", Kyklos, Vol.49, 1996, s.158.

seçim yılı, seçim öncesi ve sonrası yılları için hesaplanarak, bu değişkenlerdeki değişimler, Nordhaus’un öngörülleri esas alınarak değerlendirilecektir.

## I) Teori

Seçim çevrimleri teorilerinde oportünist (fırsatçı) davranışı; iktidarın para ve maliye politikalarını kullanarak ekonomiye müdahale etmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Başka bir deyişle, oportünist konjonktür teorisi, siyasi iktidarın seçimler öncesinde ekonomik performansı iyileştirmek için ve tekrar seçilebilme şansını artırabilmek için genişletici ekonomik politikaların uygulanmasına yönelik bir stratejiyi ileri sürmektedir. İlk defa, 1975 yılında Nordhaus tarafından oluşturulan Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi, siyaset ile ekonomi arasındaki etkileşimi incelemesiyle nihai halini almıştır. Daha sonra, bu teoriye Lindbeck (1976), MacRea (1977) ve Frey ve Schneider (1978)’in katkıları olmuştur<sup>3</sup>. Geleneksel oportünist modelin temel varsayımı, makro ekonomik politikaların siyasi iktidarlar tarafından yeniden seçilebilme kaygısıyla manipüle edildiği iddiasıdır<sup>4</sup>. Başka bir söylemle, hükümetler seçim dönemlerinde yürü – dur – yürü kısır döngü modeline yol açacak politikalar ifa ederler. Bu duruma göre, siyasi otorite seçim öncesi dönemde genişletici politikalar uygularken seçim sonrası dönemde daraltıcı politikalar uygulamaktadırlar.

Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi’ne göre, Politikacılar seçimlerden bir ya da iki yıl önceki dönem içerisinde genişletici para ve maliye politikalarına giderlerken (kamu harcamalarının artırılması), seçimlerden sonraki aynı dönem içerisinde daraltıcı politikaları tercih ederler. Bu bağlamda, hükümetlerin seçim dönemlerinde bütçedeki transfer harcamalarını artırmaları olasıdır<sup>5</sup>.

Nordhaus’un ortaya koyduğu “Geleneksel Oportünist Model”de siyasetçilerin sadece iktidarla kalma güdüsüyle hareket ettikleri ve yeniden seçilebilmeyi kesinleştirebilmek amacıyla makro ekonomik politikaları kendi menfaatleri doğrultusunda kullandıkları ileri sürülmüştür. Nordhaus’a göre iktidar yeniden seçilebilmeyi garanti etmek için ekonomiyi uyarabilir.

*Modelin Varsayımları:* Nordhaus tarafından oluşturulan geleneksel oportünist seçim çevrimleri modelinin varsayımları aşağıdaki gibi özetlenebilir<sup>6</sup>.

1) Ekonomi, beklentiler ile uyarlanmış Phillips eğrisi ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, Phillips eğrisinin formülize edilmiş hali aşağıdaki gibidir.

$$Y_t = \tilde{Y} + \gamma (\pi_t - \pi_t^e); \gamma > 0 \quad (1)$$

<sup>3</sup> Robert, J and Franzese, Jr. “Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes”, Annual Review of Political Science, Vol. 47, Issue.5, 2002, s.370.

<sup>4</sup> Erdoğan, S., a.g.e, s.51.

<sup>5</sup> Cullis, J. and Jones, P. R. “Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives”, London: Mc Graw Hill Book Company, 1992, s.110.

<sup>6</sup> Nordhaus, W. “The Political Business Cycles”, Reprinted From The Review of Economic Studies, Vol. 2, 1975, s.171.

Burada,

- $Y_t$ : t dönemi GSMH büyüme hızını
- $\tilde{Y}$ :  $\tilde{Y}$  GSMH doğal büyüme hızını
- $\pi_t$ : t dönemi enflasyon oranını
- $\pi_t^e$ : Beklenen enflasyon oranını
- $\gamma$ : Pozitif bir parametreyi göstermektedir.

Yukarıdaki (1) nolu eşitlik bize  $\tilde{Y}$ ,  $\pi_t$ ,  $\pi_t^e$  değişkenlerinin  $Y_t$ 'yi belirlediklerini açıklamaktadır. Phillips eğrisi, enflasyon – işsizlik arasındaki bir mübadele olduğuna göre; t dönemindeki işsizlik oranının doğal seviyesinin altında tutulması ancak t dönemindeki enflasyon artışı ile olanaklı olacaktır. (2) numaralı eşitlik bunu ifade etmektedir.

$$U_t = U_N - \gamma' (\pi_t - \pi_t^e); \gamma' > 0 \text{ ise} \quad (2)$$

(2) nolu eşitlikte  $U_t$  = işsizlik oranını,  $U_N$ ; doğal işsizlik oranını,  $\pi_t$ ; t dönem enflasyon oranını ve  $\pi_t^e$  ise beklenen enflasyon oranını göstermektedir.

Burada (1) numaralı eşitliği daha basitleştirmek istersek;  $\gamma = \gamma' = 1$  olduğunu varsayarsak, (1) numaralı denklem aşağıdaki şekle dönüşür.

$$Y_t = \tilde{Y} + \pi_t - \pi_t^e \quad (3)$$

(3) nolu eşitlik ise bize  $\pi_t > \pi_t^e$  olması durumunda reel ücretlerdeki azalma dolayısıyla işgücü talebindeki artmanın, işsizliği azaltacağını ve bununda dolayısıyla  $Y_t$ 'yi artıracığını ifade etmektedir.

2)Seçmenlerin ekonomik yapı hakkında bilgileri yoktur. Yani, seçmenler miyop olmaları nedeniyle enflasyon ile işsizlik arasındaki mübadeleden habersizdirler. Ancak iktidarın yeterliliğine; enflasyon ve işsizlik rakamlarına bakarak karar verirler. Seçmenler kararlarını verirken cari dönemi esas alırlar. Bu bağlamda, seçmenler yakın geçmişi değerlendirmeye tabi tutarlar. Bu teoride seçmenler büyümeden hoşlanmakta, enflasyon ve işsizlikten hoşlanmamaktadırlar.

3)Siyasi partiler özdeşirler. Yani, siyasi partilerin ifa ettikleri politikalar aynıdır. İktidar dışında olmaktansa iktidarda olmayı yeğlerler. Ayrıca, bu modelde partiler birbirinin aynıdır. Sağ ve sol parti ayrımı önemi yoktur. Her seçim döneminde biri iktidar ve diğeri muhalefet olmak üzere iki parti vardır. Her parti iktidarda olmayı hedeflediği için oportünist davranış sergiler.

4)Seçmenlerin oylama kararlarında işsizlik ve enflasyon oranı belirleyicidir. Başka bir ifade ile model, seçmenlerin düşük enflasyon ve düşük işsizliği tercih etmeleri noktasında net olduklarını varsayar. Bu modelde, seçmenler düşük işsizliğe düşük enflasyondan daha çok önem verirler. Nordhaus yüksek işsizlik durumunda iktidar aleyhine verilen oyların nedenini işsiz kalan seçmenlerin gelirinini ani şekilde düşmesine bağlamıştır. Yüksek enf-

lasyonun bireyler üzerindeki etkisi daha yavaştır. Ancak, yüksek işsizlik seçmenin gelirini direkt olarak etkileyeceği için seçmen üzerinde daha büyük bir etkiye sahiptir. Seçmenlerin yüksek enflasyon durumunda iktidara oy vermemeleri üç temel noktada toplanmıştır.

- Enflasyon, kaynakların etkisiz dağılımına sebep olur.
- Enflasyon, gelir dağılımını bozar.
- Enflasyon, cari işlemler dengesinde problemler meydana getirebilir.

5)Politika yapıcısı toplam taleple ilgili politika araçlarını belirleyici olarak kontrol edebilirler. Bu politika aracı, parasal veya mali bir araç olabilir. Sonuç olarak, iktidarın seçim döneminde kendi çıkarları için kullanacağı işsizlik ve enflasyon gibi iki politika aracı vardır. Özetle, bu modelde hükümet, seçmenlerin beklentilerinde adaptif ve ekonominin gidişatı hakkında bilgisiz olmaları nedeniyle enflasyon ve işsizliği kendi menfaatleri doğrultusunda etkin bir şekilde kullanıp, ekonomiyi manipüle edebilmektedir.

6)Seçimlerin zamanlanması dışsal olarak sabittir. Bunun anlamı, seçimlerin anayasa tarafından belirtilen zamanın sonunda yapılması ve iktidar tarafından da değiştirilememesi anlamına gelmektedir. Ancak, özellikle batı ülkelerinde olduğu gibi ayrıca Türkiye'de de olduğu üzere anayasa da belirtilen durumların var olması halinde hükümetin seçim zamanını değiştirme hakkı saklıdır. Bu durumda seçim zamanlaması içsel hale dönüşür. Bu bağlamda, siyasi iktidar politika uygulamalarını da kolaylıkla manipüle eder.

7)Politikacılar seçimlerden bir ya da iki yıl önceki dönem içerisinde genişletici para ve maliye politikalarına giderlerken (kamu harcamalarının artırılması), seçimlerden sonraki aynı dönem içerisinde daraltıcı politikaları tercih ederler. Bu bağlamda, hükümetlerin seçim dönemlerinde bütçedeki transfer harcamalarını artırmaları olasıdır.

Yukarıda sıralanan varsayımlardan çıkan temel kanı, iktidarların yeniden seçilebilme şanslarını artırma için ekonomi üzerindeki kontrolleri kullanacakları şeklinde ifade edilebilir. Seçmenlerin yüksek büyüme, düşük işsizlik durumu, yüksek reel gelir, düşük enflasyona ilişkin tercihleri olduğu için iktidar partisi her seçim öncesinde seçmenlerin tercihini ve kendi oylarını maksimum kılacak politikalar yaratıp ekonomiyi manipüle etmeye çalışmaktadırlar. Bu bağlamda, iktidardaki parti yeniden seçilme şansını artırmak amacıyla seçimlerden önce genişletici para ve maliye politikası uygulayacaktır. Para politikasının seçimlerden önce genişletici, seçimlerden sonra ise daraltıcı bir biçimde uygulanmasına literatürde özel bir isim verilmektedir: Politik Parasal Dalgalanmalar (PMC).

Nordhaus modelinde toplam oylama fonksiyonu aşağıdaki (4) nolu eşitlikte gösterilebilir.

$$V_t = g(U_t, \pi_t); \quad (4)$$

(4) nolu eşitlikte  $V_t$  toplam oylama fonksiyonunu  $U_t$ , t dönemi işsizlik oranını,  $\pi_t$ , t dönemi enflasyon oranını göstermektedir.

Toplam oylama fonksiyonu, iktidarın seçimlerden ne kadar oy alacağını işsizlik ve enflasyonun belirleyeceğinin ifadesidir. Diğer bir ifadeyle, iktidarın seçimlerden alacağı oyu, işsizlik ve enflasyon değişkenleri belirlemektedir.

## II)1987 Genel Seçimlerinde Politik Gelişmeler ve Transfer Harcamalarının Seyri

29 Kasım 1987 tarihinde yapılan genel seçimlere katılım oranı %92,38 olmuştur. 1987 genel seçimleri, çok partili dönemde halkın seçimlere ilgi ve katılımının en yüksek olduğu

genel seçimler olarak, Türk siyasi tarihindeki yerini almıştır. Çok genel olarak bakıldığında, 1987 genel seçimleri, 12 Eylül askeri darbesinin, Türk toplumunun siyasi hayatındaki izlerinin kısmen de olsa silinmeye başladığını göstermektedir. Bu seçim dönemi öncesi 6 Eylül 1987’de gerçekleştirilen referandumla, fiili olarak anlamını yitirmiş olan, 12 Eylül öncesi siyasi liderlerine yönelik siyasi yasaklar hukuken de kaldırılmıştır. Özal’ın yasakların devamından yana tavır koymasına rağmen sonuç %49,84 hayır oyuna karşın %50,16’lık evet oyu ile yasaklı siyasi liderlerin lehine çıkmıştır. Süleyman Demirel DYP’nin, Bülent Ecevit DSP’nin, Alparslan Türkeş MÇP’nin ve son olarak da Necmettin Erbakan RP’nin genel başkanları olmuşlardır<sup>7</sup>. Türk siyasi yaşamında taşların yeniden yerine oturmaya başlamasından sonra yapılan genel seçimlerde %36,31’lik oy oranı ile ANAP birinci parti çıkarak mecliste 292 milletvekili ile temsil edilme hakkı kazanmıştır. Sosyal Demokrat Halkçı Parti ise seçimden %24,74’lük oy oranı ile meclise 99 milletvekili göndererek ikinci parti olarak mecliste yerini almıştır. Doğru Yol Partisi ise %19,13 oranında oy alarak mecliste 59 milletvekili ile temsil edilme hakkı kazanmıştır. Seçime katılan DSP, RP, MÇP, İDP ve bağımsızlar %10’luk seçim barajı sebebiyle mecliste temsil edilme hakkı kazanamamışlardır. Tüm bu gelişmelerden sonra Cumhurbaşkanı Kenan Evren hükümeti kurma görevini Özal’a vermiştir. Turgut Özal 30 Aralık 1987’de yapılan güven oylamasıyla 290 kabul oyu ile güvenoyu almıştır. Böylece II. Özal Hükümeti dönemi başlamıştır.

1987 seçimleri öncesi, esnası ve sonrasında yaşanan politik gelişmelere kısaca değinildikten sonra bu seçim esnasında transfer harcamalarının gelişimi analiz edilecektir.

**TABLO I: 1987 Seçim Yılı Öncesi ve Sonrası Transfer Harcamalarına İlişkin Veriler (milyar TL ve %)**

| Yıllar / Değişkenler                | 1985   |                     |              | 1986   |                     |              | 1987*  |                     |              | 1988   |                     |              |
|-------------------------------------|--------|---------------------|--------------|--------|---------------------|--------------|--------|---------------------|--------------|--------|---------------------|--------------|
|                                     | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç.Oran | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç.Oran | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç.Oran | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç.Oran |
| Kur.Kt. Pay. ve Serm.Teş.           | 151    | 6,9                 | 0,5          | 96     | 2,8                 | 0,2          | 283    | 4,9                 | 0,6          | 922    | 8,8                 | 0,7          |
| İkt.Tansferler ve Yardımlar         | 90     | 4,1                 | 0,3          | 149    | 4,3                 | 0,3          | 409    | 7,0                 | 0,4          | 517    | 5,0                 | 0,4          |
| Mali Transferler                    | 88     | 4,0                 | 0,3          | 160    | 4,6                 | 0,3          | 207    | 3,6                 | 0,3          | 365    | 3,5                 | 0,3          |
| Sos. Transferler                    | 250    | 11,4                | 0,7          | 339    | 9,7                 | 0,7          | 531    | 9,1                 | 0,7          | 887    | 8,5                 | 0,7          |
| Borç Faizleri                       | 675    | 30,9                | 1,6          | 1331   | 38,1                | 2,6          | 2266   | 38,9                | 3,0          | 4978   | 47,8                | 3,8          |
| Diğer Borç Ödemeleri                | 837    | 38,3                | 2,5          | 1301   | 37,3                | 2,5          | 1912   | 32,8                | 0,7          | 2497   | 23,9                | 1,9          |
| Kamulaştırma ve Bina Alım Satımları | 79     | 3,6                 | 0,2          | 85     | 2,4                 | 0,2          | 153    | 2,6                 | 0,2          | 152    | 1,5                 | 0,1          |
| Diğerleri                           | 18     | 0,8                 | 0,05         | 29     | 0,8                 | 0,1          | 62     | 1,1                 | 0,1          | 104    | 1,0                 | 0,1          |

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı 1988 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi.

\*Genel Seçimler 29 Kasım 1987 Tarihinde Gerçekleştirilmiştir.

<sup>7</sup> Şener, M. “TODAİE Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1984 yılı Raporu”, 2006, s.23

Tablo I'de 1985-1988 arası transfer harcamaları bileşimlerinin ilgili yıllar itibariyle miktarı, toplam transfer harcamaları ve G.S.M.H içindeki oranı gösterilmektedir. Bu tabloda esas alınacak yıllar 1986, 1987 ve 1988 yıllarıdır. Bu yıllardaki değişimler Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi çerçevesinde incelenecektir.

Tablo I'deki harcama kalemleri sırayla incelendiğinde; Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkillerinin 1986'da bir önceki yıla göre %36 civarında bir azalma görülmüştür. 1987 yılında bu harcama kalemi 1986'ya göre %194 artarak 283 milyar TL'ye yükselirken, seçimden sonraki yıl olan 1988'de %225'lik bir sıçrama göstererek 922 milyar TL'ye çıkmıştır.

Bu harcama bileşimindeki değişimler, seçimden önceki yıl için harcama miktarının azalması ve seçimden sonraki yıl için ise harcama miktarının artması teoriyle uyusmamaktadır. Ancak seçim yılı olan 1987'de görülen %194'lük sıçrama dönemin iktidarının bu harcama türünü oportünist şekilde manipüle ettiğinin açık bir göstergesidir.

Tablo I'de, İktisadi Transferler ve Yardımlar incelendiğinde; 1986'da bir önceki yıla göre %65'lik bir artış göstererek 90 milyar TL'den 149 milyar TL'ye çıkmıştır. 1987 yılında ise bir önceki yıla göre %174'lük bir artış göstererek 409 milyar TL'ye çıkmıştır. Seçim sonrası yıl olan 1988'de ise tutar 517 milyar TL'ye çıkmıştır ancak artış oranı %26 oranında olmuştur.

Bu rakamsal döngü içerisinde bu transfer bileşeni için, seçim yılı, öncesi ve sonrası için görülen salınımların teorisinin öngördüğünü destekler nitelikte olduğu sonucuna varılabilir.

Bu seçim dönemi esnasındaki mali transferler incelendiğinde; 1986 yılında bir önceki yıla göre %81'lik bir artışla 88 milyar TL'den 160 milyar TL'ye çıkmıştır. 1987 seçim yılında ise seçim dönemlerinde çokça manipüle edilebilen bileşen olan bu harcama türü bir önceki yıla göre %29'luk artış göstererek 160 milyar TL'den 207 milyar TL'ye çıkmıştır. Seçim sonrası yıl olan 1988'de ise bir önceki yıla göre %76'lık bir artış göstererek 365 milyar TL'lik bir harcama yapılmıştır.

Bu harcama türünde seçim öncesi ve esnasında görülen salınımlar teoriyle tutarlı ancak seçim sonrası görülen artış oranı ve miktar teoriyle tutarlı değildir.

Sosyal Transferlerde ise durum; 1986 yılında bir önceki yıla göre %35'lik bir artışla 250 milyar TL'den 339 milyar TL'ye çıkmıştır. Seçim yılında ise %56'lık artış oranı ile harcama tutarı 531 milyar TL seviyelerinde olmuştur. 1988 yılında ise %67'lik bir artışla tutar 887 milyar TL'ye yükselmiştir.

Bu harcama türünde seçim öncesi ve esnasında görülen hareketler teoriyle tutarlı ancak seçim sonrasında harcamada görülen yükseliş nedeniyle teoriyle tutarlı değildir.

Borç Faizleri ise; 1986 yılında bir önceki yıla göre %97'lik bir artış yaşanarak 675 milyar TL'den 1331 milyar TL'ye çıkmıştır. Seçim yılında ise %70'lik bir artış yaşanarak harcama tutarı 2266 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1988'de ise bu artış trendi devam etmiş bir önceki yıla göre %119'luk bir sıçrama yaşanarak toplam borç faiz ödemesi 4978 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Borç faizlerindeki salınımlara bakıldığında, seçim öncesi ve esnasındaki gelişmeler teorisinin öngördüğü gibidir. Fakat seçim sonrasında artışın devam etmesi teoriye ters düşmektedir.

Diğer Borç Ödemelerindeki durum ise; 1986 yılında bir önceki yıla göre %55'lik artış görülerek 837 milyar TL'den 1301 TL'ye çıkmıştır. Seçim yılında ise %46'lık artış ile 1301 TL'den 1912 milyar TL'ye yükselmiştir. 1988 yılında ise artış devam etmiş %30

civarında bir artış oranı gerçekleştirilerek harcama tutarı 1912 milyar TL'den 2497 milyar TL'ye artmıştır.

Bu harcama bileşenindeki seçim öncesi ve esnasında görülen salınım teoriyle uyumlu ve seçim sonrasında bu bileşenin miktar olarak artış olmasında rağmen artış oranını %46'dan %30'a düşmesi de seçim çevrimleri teorilerinin yapısıyla örtüşmektedir.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları'nda 1986 yılında bir önceki yıla göre %7'lik bir artış görülerek 79 milyar TL'den 85 milyar TL'ye yükselmiştir. Seçim yılında ise %80'lik bir sıçrama görülerek harcama kalemi 153 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Seçim sonrası yıl olan 1988'de ise harcama tutarı 152 milyar TL'ye düşmüştür.

Bu harcama bileşenindeki seçim öncesi ve esnasında görülen miktar ve artış oranlarındaki yükselmeler ve seçim sonrasında görülen azalma eğilimi teorinin öngörüsüyle örtüşmektedir.

Son bileşen olan Diğerler'i ise 1987 seçim dönemi esnasında teoriye uygun bir hareket göstermiştir.

Dönem içindeki tüm bu rakamsal bilgilerden sonra transfer harcamalarının genel bir değerlendirmesi yapılabilir. Şöyle ki; örneğin iç ve dış borç faiz ödemelerinin ve iç-dış borçların 1983 yılından sonraki yoğun artışı göstermektedir ki bütçenin finansmanında borçlanmanın ağırlığı giderek artmaktadır. Harcamalarda belirli bir disiplin sergileyemeyen dönem iktidarı, harcama artışlarını karşılayacak bir gelir artışı gerçekleştirememiş borçlanma konusunda piyasa dinamiklerinin dışında herhangi bir kısıtla karşı karşıya kalmayan politika belirleyicileri, özellikle 1987 sonrasında hızlı bir borçlanma politikası izlemişlerdir. Bu politikada bütçeyi transfer bütçesi haline getirerek, borç faiz ödemelerinin konsolide bütçe içindeki payları 1986'da %15.6, 1987'de %20.9 ve 1988'de %26.1 olmuştur<sup>8</sup>. Bütçenin transfer bütçesi haline gelmesi nedeniyle 1986 yılından itibaren devlet borçları anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Böyle bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kaleminde bir artışı engelleyememiştir.

1983 yılında transfer harcamaları içinde %32'lik bir paya sahip olan Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri kalemi, KİT'lerin sermaye teşkiline devlet katkısının azaltılması sebebiyle dönem içerisinde azalan bir seyir izlemiştir. 1987 yılında bu oran %4,9'a kadar düşmüştür. Bu düşüşte borç faiz ödemelerinde yükselmeyi telafi için diğer ödeneklerin sistemli bir şekilde geri çekilmesi uygulaması yatmaktadır. 1980'li yıllarla birlikte başlayan devletin ekonomiye olan müdahalesinin azaltılması, devletin küçültülmesi politikalarının paralelinde bu transfer türü giderek azaltılmıştır<sup>9</sup>. Sonuçta uygulanan politikalara bağlı olarak bu harcama türünün dağılımı da seneler itibarıyla farklılık göstermiştir. Özellikle bu harcama bileşeninin içinde yer alan KİT'lerin payı 1984'te %88.8 iken 1986'da bu pay %37.5'e düşmüştür. Bu azalma eğiliminde dönem içerisinde yapılan özelleştirme programlarının katkıları çoktur. 1980'lerde alınan tedbirlere rağmen iktisadi transferlerin transfer harcamaları içindeki oranında önemli bir değişiklik yaşanmamıştır. 1987 seçim yılı döneminde %4 ile %7 arasındaki değerlerde bir seyir izlemiştir. Bu harcama türünün toplam transfer harcamaları içindeki oranının düşmüş olmasının altında yatan sebep 1984 yılında

<sup>8</sup> Kovancılar, B. "1980 Sonrası Benimsenen Liberal Politikalar Bağlamında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Analizi", Celal Bayar Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Manisa, 1997, s.106.

<sup>9</sup> Aytaç, D. "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2004.



KİT’lerin hazineden aldıkları transferlerin ve dolaysız kredilerin kesilmesi yatmaktadır.

Bu dönem içerisindeki Mali Transferler dalgalı bir seyir izlemiştir. 1980, 1981, 1982 yıllarında toplam transferler içindeki oranı devamlı yükselmiştir. Bu yükselmelerin nedenleri arasında il özel idarelerine ve belediyelere yapılan yardımlar gösterilebilir. 1983 yılında bu oranda bir düşüş yaşanmışsa da 1983-1987 yılları arası %4’lük bir platoda seyir izlemiştir. Bu dönem içindeki mali transferlerin çoğu Karayolları ve DSİ tarafından gerçekleştirilen büyük ölçekli altyapı yatırımlarının artması, bu dönemde yeni üniversitelerin açılması sebebiyle yapılan transferlerdir. Mali transferlerin analiz edilen 1987 yılında bir sıçrama yapmasının nedeni o yıl yapılan genel seçimlerdir.

Burada dikkat edilecek diğer bir husus; 1985 yılında ihracatta KDV uygulamasına geçilmesi sonucu transfer harcamalarının bütçe içindeki payının büyümesinin neden olduğudur. Vergi iadelerinin artışı transfer harcamalarının yükselişine sebebiyet vermiştir.

Sosyal Transferler içinde en büyük payı ise sosyal güvenlik transferleri almaktadır. Sosyal güvenliğin ve bunun içindeki özellikle emeklilik programlarının çok ağır bir mali faturası vardır. Ülkemizde primli rejime dayalı programları yürüten üç ana sosyal güvenlik kurumu vardır. Bunlar, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Bağ-Kur’dur. Sosyal güvenlik transferleri içinde yıllar itibariyle sadece T.C. Emekli Sandığı’nın açıklarını Hazine’nin kapatma garantisi mevcuttur ve kuruma doğrudan ve düzenli devlet katkısı yapılmaktadır. Tablo 1.’den görüleceği üzere 1985’ten bu yana farklı oranlarla yapılan transferlerle devlet sosyal güvenlik açıklarını kapamaya çalışmaktadır<sup>10</sup>.

1985 yılından itibaren devlet tahvili ve hazine bonolarının ihale yöntemi ile satılmaya başlanması kamu kesimi finansman açıklarını, Merkez Bankası kaynakları yerine kamu menkul kıymetlerinin ihracı yoluyla mali kesimden borçlanma eğilimini arttırmış, iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. İç borçlanmanın artışı sonuçta faiz oranlarını artırarak transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemeleri ve Diğer Borç Ödemeleri kalemlerinin dönem içinde toplam transfer harcamaları içindeki oranı %40’lık seviyelere kadar getirmiştir.

Sonuç olarak, IMF ile yapılan stand-by antlaşmasının 1986 yılında sona ermesi, o dönemin iktidarına genişletici maliye politikaları uygulama olanağı tanımıştır. Bu bağlamda transfer harcamalarının bileşenleri dönemin iktidarı tarafından popülist şekilde kullanılmıştır. 1987 yılında erken seçim kararı alınması genişletici maliye politikaların ve bu bağlamda transfer harcamalarının manipüle edilmesine sebebiyet vermiştir. Erken seçim kararıyla ikinci dönem ANAP iktidarı tek başına iktidara gelebilmek amacıyla popülist uygulamalarda kullanılan transfer harcamalarını oylarını maksimize etmek amacıyla kullanmıştır<sup>11</sup>.

### III) 1991 Genel Seçimlerinde Politik Gelişmeler ve Transfer Harcamalarının Seyri

20 Ekim 1991 tarihinde yapılan genel seçimlere katılım oranı %83,92 olarak gerçekleşmiştir. Toplam beş partinin yüzde 10’un üzerinde oy alarak parlamentoda temsil hakkı kazandığı 1991 genel seçimlerinde, %27 civarında oy alan DYP birinci parti olmuştur. DYP aldığı bu oylarla 178 milletvekili kazanarak, TBMM’de %37,56’lık bir temsil edilme gücüne kavuşmuştur. Bir önceki seçime göre DYP’nin bu seçimden zaferle çıktığı söylenebilir.

<sup>10</sup> Oyan, O. “24 Ocak Ekonomisinde Dış Açılma ve Mali Politikalar”, Versa Yayınları, Ankara, 1987, s.7.

<sup>11</sup> Boratav, K. “İktisat Tarihi”, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997.

%24 oy oranı ve 115 milletvekilliği ve parlamentoda %25,6 civarında temsil gücü elde eden ANAP ise ikinci parti olmuştur. Önceki iki seçimi esas alarak bir kıyaslama yaparsak bu seçimin mağlubunun ANAP olduğu aşikârdır. ANAP'ın bu dramatik güç kaybının altında; Türkiye'nin siyasi hayatında darbe sonrası geçiş sürecinin sona erdiği, siyasi liderlere yönelik yasakların kaldırılmasıyla da siyasi hayatın normale döndüğü, yaklaşık 8 yıllık iktidar partisi olarak görevini yapmanın bu partiyi yıpranma sürecine soktuğu, gerçekleri aranmalıdır<sup>12</sup>. Seçim esnasında solda da dengeler değişmiştir. Şöyle ki bir önceki seçimde %8,5 civarında oy alarak meclis dışında kalan DSP, bu kez %10,75 oranında oy alarak 7 milletvekilini meclise gönderebilmeyi başarabilmiştir. Ecevit'in bu yükselişi diğer bir sol parti olan SHP'nin oy oranını %20,75'e düşürmüştü ve bu seçimde SHP ancak 88 milletvekili çıkarabilmiştir. Bu seçimde SHP üçüncü parti olabilmıştır. Bu seçimin diğer bir önemli sonucu da RP ile ilgilidir. MÇP ve IDP ile üçlü ittifak yaparak seçime giren RP bu seçimden %16,9'luk bir oy desteği ile meclise 62 milletvekili gönderebilmiştir. Bir önceki dönemde %7 civarında oy alarak meclise girememesine karşın bu seçimde oylarını %135,75 artırması bu seçimin en başarılı partisinin RP olduğunun göstergesidir. Tabi ki bu başarıda MÇP ve IDP ile yapılan ittifakın yadsınamaz payı vardır. 1991 seçimlerinin de daha önceki seçimlerde olduğu gibi galibi sağ ideolojidir. Sağ partiler bir önceki seçimlerde yaşadıkları oy kaybını büyük ölçüde geri alarak toplam güçlerini bu seçimde %67,92'ye çıkarmışlardır. Bu bağlamda sağ partiler toplamda 335 milletvekili çıkararak parlamentoda %78,89'luk bir temsil gücü sağlamışlardır. Bunun ötesinde sol ise tekrar bir gerileme dönemine girmiş ve oy oranı %31,94'e düşmüştür. Bu düşüş mebus sayısına da yansımış sol partiler bu seçimde toplam 95 milletvekili çıkarabilmiştir. Bu seçimde sol partiler SHP ve DSP olmak üzere iki parti tarafından temsil edilebilme imkânı bulabilmişlerdir<sup>13</sup>.

1991 seçimlerinde hiçbir parti tek başına hükümeti kuracak çoğunluğa ulaşamamıştır. Bu nedenle en az iki partiden oluşan bir koalisyon kurulması mümkün olmuştur. Bu doğrultuda Süleyman Demirel başkanlığında DYP ve SHP'den oluşan hükümet 30 Kasım 1991'de güvenoyu alarak göreve başlamıştır<sup>14</sup>. Turgut Özal'ın ölümünden sonra Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesiyle birlikte DYP'de lider değişimi yaşanmıştır. 13 Haziran 1993 günü Tansu Çiller DYP'nin genel başkanı seçilmiştir ve Çiller'e görev verilmiştir. Yine DYP ve SHP'nin işbirliğiyle bu defa Çiller başkanlığında yeni bir hükümet kurulmuştur. DYP-SHP koalisyon hükümeti bazı sorunlara rağmen bir sonraki seçimlere kadar ülkeyi idare etmiştir.

1991 seçimleri öncesi, esnası ve sonrasında yaşanan politik gelişmelere kısaca değinildikten sonra bu seçim esnasında transfer harcamalarının gelişimi analiz edilecektir.

<sup>12</sup> Arslan, A. "12 Eylül 1980 Askeri Müdahale Sonrası Türkiye'nin Siyasi Yapısı", Akademik Bakış Dergisi, Sayı:11, 2006, s.9.

<sup>13</sup> D.İ.E. "1991 Milletvekili Seçimi Sonuçları", Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1991, s.46.

<sup>14</sup> Altan, L. "Genel Seçimler-Yerel Seçimler İlişkisi (1983-2004)", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.3, 2005, s.184.

**TABLO II: 1991 Seçim Yılı, Öncesi ve Sonrası Transfer Harcamalarına İlişkin Veriler (milyar TL ve %)**

| Yıllar/<br>Değişkenler              | 1989   |                     |               | 1990   |                     |               | 1991*  |                     |               | 1992   |                     |               |
|-------------------------------------|--------|---------------------|---------------|--------|---------------------|---------------|--------|---------------------|---------------|--------|---------------------|---------------|
|                                     | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç. Oran | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç. Oran | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç. Oran | Miktar | Top.Tr.Hrc. İç.Oran | GSMH İç. Oran |
| Kur.Kt. Pay. ve Serm. Teş.          | 1304   | 8,0                 | 0,6           | 1678   | 6,7                 | 0,4           | 11538  | 21,8                | 1,8           | 9406   | 12,0                | 0,9           |
| İkt. Transferler ve Yardımlar       | 497    | 3,0                 | 0,2           | 1003   | 4,0                 | 0,3           | 2889   | 5,5                 | 0,4           | 2095   | 2,7                 | 0,2           |
| Mali Transferler                    | 582    | 3,6                 | 0,3           | 981    | 3,9                 | 0,2           | 2360   | 4,4                 | 0,4           | 2125   | 2,7                 | 0,2           |
| Sos. Transferler                    | 1609   | 9,8                 | 0,7           | 1721   | 6,9                 | 0,4           | 2582   | 4,9                 | 0,4           | 5879   | 7,5                 | 0,5           |
| Borç Faizleri                       | 8260   | 50,4                | 3,5           | 13966  | 55,8                | 3,5           | 24073  | 45,6                | 3,8           | 40298  | 51,5                | 3,6           |
| Diğer Borç Ödemeleri                | 3752   | 22,9                | 1,6           | 4717   | 18,9                | 1,1           | 8010   | 15,1                | 1,2           | 14689  | 18,8                | 1,3           |
| Kamulaştırma ve Bina Alım Satımları | 160    | 1,0                 | 0,1           | 527    | 2,1                 | 0,1           | 631    | 1,2                 | 0,1           | 1041   | 1,3                 | 0,1           |
| Diğerleri                           | 222    | 1,3                 | 0,1           | 427    | 1,7                 | 0,1           | 694    | 1,5                 | 0,1           | 2731   | 3,5                 | 0,2           |

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi.

\*Genel Seçimler 20 Ekim 1991 Tarihinde Gerçekleştirilmiştir.

Tablo II’de 1989-1992 arası transfer harcamaları bileşenlerinin ilgili yıllar itibarıyla miktarı, toplam transfer harcamaları ve GSMH içindeki oranı gösterilmektedir. Bu tabloda esas alınacak yıllar 1990, 1991 ve 1992 yıllarıdır. Bu yıllardaki salınımlar Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi çerçevesinde incelenecektir.

Tablo II’deki harcama kalemleri sırasıyla incelendiğinde Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkillerinin 1990’da bir önceki yıla göre %28 civarında bir artış görülerek 1,304 milyar TL’den 1,678 milyar TL’ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise bu harcama kalemi %587’lik bir sıçrama yaparak 11,538 milyar TL olurken, seçimlerden sonraki yıl olan 1992’de %18 bir azalış göstererek 9,406 milyar TL’ye düşmüştür.

Bu harcama bileşenindeki değişimler incelendiğinde seçimlerden önce ve seçim esnasında harcama miktarının artmış olması ancak seçim sonrasında harcama miktarının azalmış olması seçim çevrimlerinin öngörüsüyle tamamiyle uyumaktadır. Seçim yılında görülen %587’lik sıçrama dönemin iktidarının bu harcama bileşenini fırsatçı güdü ile manipüle ettiğini göstermektedir.

Aynı şekilde İktisadi Transferler ve Yardımlar’a bakıldığında; 1990’da bir önceki yıla göre %101’lik bir artış görülerek 497 milyar TL’den 1,003 milyar TL’ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise bu harcama kalemi bir önceki yıla göre %188’lik bir sıçrama göstererek 2,889 milyar TL olarak gerçekleşirken, seçim sonrası yıl olan 1992’de %27’lik bir azalış göstererek seçim yılına göre harcama tutarı 2,095 milyar TL’ye inmiştir.

İktisadi Transferler ve Yardımlar harcama bileşenindeki seçim öncesi ve esnasında

görülen artışlar ve seçim sonrasında görülen azalma teorisinin öngörüsüyle örtüşmektedir.

Mali Transferlerde ise, 1990'da bir önceki yıla göre %68'lik bir artış görülerek 582 milyar TL'den 981 milyar TL'ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise %140'lık bir sıçrama göstererek 2,360 milyar TL olarak gerçekleşirken seçim sonrası 1992'de %9'luk bir azalma göstererek seçim yılına göre harcama tutarı 2,125 milyar TL'ye inmiştir.

Mali Transferlerin seçim öncesi, esnasında ve sonrasında gösterdiği salınımlar teorisinin öngördüğü gibidir. Yani seçim öncesi ve esnasında harcama tutarında bir artış, sonrasında ise harcama miktarında azalış olmuştur.

Sosyal Transferlerde ise; 1990'da bir önceki yıla göre %6'lık bir artış görülerek miktar 1,609 milyar TL'den 1,721 milyar TL'ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise %50'lik bir sıçrama oluşarak tutar 2,582 milyar TL'ye tırmanmıştır. 1992 yılında ise sosyal transferlerde %127'lik rijit bir artış gözlenerek harcama miktarı 5,879 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu harcama kaleminde seçim öncesi ve yılında yaşanan artışlar teoriyle örtüşmektedir. Ancak harcamanın seçim sonrası yılda da artış göstermesi teoriye ters düşmektedir.

Transfer Harcama bileşenlerinin en önemli kalemi olan Borç Faizlerinde ise durum; 1990'da bir önceki yıla göre %69'luk bir artış görülerek ödeme tutarı 8,260 milyar TL'den 13,966 milyar TL'ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise %72'lik bir sıçrama yaşanarak tutar 24,073 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1992'de ise seçim yılına göre %67'lik bir artış göstererek 40,298 milyar TL borç faiz ödemesi yapılmıştır.

Borç Faiz Ödemelerindeki seçim öncesi ve seçim yılında görülen artışlar ve seçim sonrasında da harcama miktarının artmış olmasına rağmen artış oranındaki düşüş seçim çevrimlerinin varlığını destekler niteliktedir.

Diğer Borç Ödemeleri harcama kaleminde ise 1990'da bir önceki yıla göre %25'lik bir artış görülerek miktar 3,752 milyar TL'den 4,717 milyar TL'ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise %69'luk bir sıçrama yaşanarak harcama tutarı 8,010 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1992 'de ise seçim yılında göre %83'lük bir sıçrama yaparak harcama tutarı 14,689 milyar TL olarak oluşmuştur. Diğer Borç Ödemelerindeki salınımlar seçim öncesi ve seçim yılı zamanında teori ile uyum göstermesine rağmen seçim sonrasında gerek oran olarak gerekse miktar olarak bu salınımların artan bir trend göstermesi teoriyle uyuşmamaktadır.

Bu seçim dönemi içerisinde incelenecek diğer bir transfer harcaması türü Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları'dır. 1990 yılında bir önceki yıla göre %229'luk bir sıçrama yaparak 160 milyar TL'den 527 milyar TL'ye çıkan bu harcama türü, 1991 seçim yılında ise %19'luk bir artış göstererek 631 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1992'de %64'lük bir sıçrama gösteren bu harcama türü seçim sonrası yılda 1,041 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu harcama kalemindeki salınımlar seçim öncesi ve esnası için teoriyle tutarlı fakat sonrasında da harcama tutarındaki görülen sıçrama nedeniyle teoriyle uyuşmamaktadır.

Son incelenecek olan Diğerleri kaleminde ise 1990 yılında bir önceki yıla göre %92'lik bir artış gerçekleşerek harcama tutarı 222 milyar TL'den 427 milyar TL'ye çıkmıştır. 1991 seçim yılında ise %85'lik bir artış yaşanarak tutar 694 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1992'de ise %243 gibi bir sıçrama yaşanarak tutar seçim yılına göre 2037 milyar TL artmıştır.

Bu son harcama bileşeninde görülen hareketler seçim yılı ve öncesi için teoriyle tutarlı görünmekle birlikte ancak seçim sonrasında yaşanan artış sıçraması sebebiyle teoriye ters bir durum ortaya çıkmaktadır.

Dönem içerisindeki tüm bu rakamsal salınımlardan sonra transfer harcamalarının dönem içi genel bir değerlendirmesi yapılabilir. Şöyle ki, 1990'da transfer harcamalarının

GSMH’ya oranı %6,27 iken seçim yılı olan 1991’de bu oran %8,31’e çıkarak bir sıçrama yaşanmıştır. Ancak 1992’de bu oran %7,09’a düşmüştür.

Transfer harcamaları içerisinde yer alan İktisadi Transferler ve Yardımların 1991 seçim dönemi içerisinde toplam transferler içindeki payında önemli bir değişiklik görülmemektedir. 1991’de ufak bir sıçrama yaşanmasının sebebi KİT’lerin görev zararlarıdır.

Mali Transferlerde ise büyük pay Katma Bütçeli İdarelere yapılan Hazine yardımına aittir. Bu harcama türünde 1991 yılının seçim yılı olması sebebiyle iktidar popülist uygulamalar yaparak toplam transferler içindeki oranını %4,4’e kadar çıkarmış ancak seçim sonrası katma bütçeli idarelere yapılan Hazine yardımlarının azaltılması sebebiyle bu oran %2,7’ye düşmüştür.

Transfer harcamaları içinde yer alan bir diğer kalem Sosyal Transferlerdir. Sosyal Transferlerin toplam transferler içindeki oranı 1991 yılında dip noktaya vurmuş %4,9 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1991 seçimleri sonrasında dönem Başbakanı’nın emeklilik yaşının indirilmesine yönelik vaatlerine paralel olarak sosyal güvenlik sistemi üzerinde yaptığı değişiklikler kamu maliyesi üzerinde etkisi uzun yıllar sürecek tahribata neden olmuştur. Bu bağlamda kadınlar 38, erkekler 43 yaşında emekli olabilmişlerdir. Dolayısıyla sosyal transferlerden en büyük payı alan sosyal güvenlik kuruluşlarının yükü artmıştır. Sonuç olarak seçim sonrası yıl olan 1992’de sosyal transferlerin toplam transfer harcamalar içindeki oranı %7,5’e tırmanmıştır<sup>15</sup>.

Seçimden kısa bir süre önce 25 Ağustos 1991’de Bakanlar Kurulu, üreticilerin Türkiye Zirai Donatım Kurumu’na toplam 10 milyon liraya kadar olan bu borçlarını 30 Kasım’a kadar ertelemiştir. Hükümetin bu kararı siyasi çevrelerce seçim yatırımı olarak yorumlanmıştır. 1991 seçimleri, tarımsal destekleme fiyatlarının seçimleri manipüle etme maksadıyla kullanılmasına ilginç örneklerle tanıklık etmiştir. Dönemin Başbakanı 1991 seçimleri öncesi sarf ettiği “Kim ne veriyorsa beş lira fazlasını vereceğim” sözü seçim ekonomisi literatüründeki yerini almış olup politikacıların popülist uygulamalarla seçmenlerin oylarını kapmaya çalıştığı bir göstergesidir. Bu bağlamda destekleme kapsamındaki ürün sayısı 1990’da 10 iken seçim yılı olan 1991’de 23’e yükseltmiştir.

Dönem içerisindeki toplam transfer harcamalarının neredeyse yarısını Borç Faizleri oluşturmaktadır. Türkiye ekonomisinin sorunlar listesinin başında gelen iç borçlar ve borçlanmanın, faiz ödemelerinin sebebini oluşturduğu yadsınamaz bir gerçektir. Devlet dönemi içerisindeki genişletici politikaların etkisiyle bütçe açıkları oluşturmuş, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamaması nedeniyle hükümet iç borçlanma yoluna başvurmuştur. İç borçlanmada faiz oranlarını dolayısıyla da faiz ödemelerini yükseltmiştir. Dönem içerisinde faiz ödemelerinin toplam transfer harcamaları içindeki oranı %50’ler civarındadır. Dönem içerisinde borç faiz ödemelerinin konsolide bütçe içindeki payı ise %20’ler seviyesinde olmuştur. Yine aynı şekilde dönem içinde faiz ödemelerinin GSMH’ya Oranı ise %3,5’ler seviyesinde bir seyir izlemiştir<sup>16</sup>.

Dönem içerisinde Kamulaştırma Bina Satın Alımları toplam transferler içinde %1,5 civarında gerçekleşerek önemli bir paya sahip olamamıştır. Burada 1980 sonrası Türkiye’de devletin ekonomik hayata müdahalesinin minimum düzeye indirme çabalarının etkisinin olduğu söylenebilir.

<sup>15</sup> Gökçe, D. “Emeklilik Yaşı Kavramı Kalkıyor”, Akşam Gazetesi, 2002.

<sup>16</sup> T.C. Maliye Bakanlığı “1992 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi”, Ankara, 1992, s.86.

Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri KİT'lere, Döner Sermayeli Kuruluşlara ve İştiraklere Katılma Payları şeklinde çeşitli uygulama alanları bulmaktadır. Bu uygulama ile amaçlanan bu kuruluşların ve sermayelerinin daha güçlü ve etkili olmasının sağlanmasıdır. Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilllerinde toplam transferler içindeki payı 1984 yılında %18,4 gibi yüksek bir seviye taşırken, 1990 yılına kadar azalan bir seyir izlemiş ve %6,7 olarak gerçekleşmiştir ve 1991 yılında da %21,8 gibi yüksek bir orana çıkmıştır. Ancak bu oran, 1992'de %12 seviyesine düşmüştür. Bu oranın genelde azalma eğiliminde olmasının altında yatan neden KİT'lerin büyük oranda özelleştirme sürecinde olması gösterilebilir<sup>17</sup>.

Özetle, 1991 seçimlerinden önce 1989'da yapılan yerel seçimlerde ANAP iktidarı, SHP ve DYP'nin ardından 3. olmuştur. Bu nedenle ANAP iktidarının yeniden seçmen desteğini sağlayabilme amacıyla 1990 yılından itibaren genişletici politikalara başvurduğu ve dolayısıyla transfer harcamalarını artırdığı ve bu uygulamalara 1991 seçim yılında da devam etmiş olması nedeniyle 1991 seçimlerinde seçim çevrimlerinin oluştuğu görülebilmektedir.

#### IV) 1995 Genel Seçimlerinde Politik Gelişmeler ve Transfer Harcamalarının Seyri

1994 yılında yaşanan hükümet çalkantıları normal zemininden önce seçimlerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Çünkü, SHP 18 Şubat 1995 günü yapılan birleşme kurultayında CHP çatısı altına girmiştir. Buna mukabil Deniz Baykal'ın genel başkanlığa seçilmesiyle birlikte koalisyonun devamı konusunda sıkı pazarlıklar yapılmaya başlanmıştır. Bu pazarlıklar sonucunda istikrarlı bir yapının ortaya çıkmamasıyla birlikte TBMM'de 26 Ekim 1995 günü yapılan toplantıda bir erken genel seçim kararı alınmıştır ve 24 Aralık 1995 günü seçim günü olarak belirlenmiştir. Bu seçimde seçime katılım oranı %85,20 olarak gerçekleşmiştir. Bu seçimin partiler bazında en kayda değer sonucu RP'nin bu seçimlerden birinci parti olarak çıkmasıdır. RP, %21,38 oranında oy alarak toplam 158 milletvekili çıkarmış ve parlamentoda %28,7 gibi çok önemli bir temsil gücüne ulaşmıştır. Seçimlerden sonra 1996 yılının Haziran ayına kadar "Anayol" koalisyon hükümeti kurulduysa da bu hükümet uzun süreli olmamıştır. 1996 Haziran ayı içerisinde kurulan "Refahyol" koalisyon hükümeti 28 Şubat sürecinin ardından 1997 Haziran'ında bozulmuştur. Sonrasında Mesut Yılmaz "AnaSol-D" hükümetini kurmuştur ve güvenoyu almıştır. 25 Kasım 1998 tarihinde bu hükümet gensoru ile düşürülmüştür. Sonrasında Ecevit bir azınlık hükümeti kurarak bir sonraki seçime kadar ülkeyi idare etmiştir. Bu seçimde RP %21,4'lük oy oranı ile 158 milletvekili, ANAP %19,6'lık oy oranı ile 132 milletvekili, DYP %19,2'lik oy oranı ile 135 milletvekili, DSP %14,6'lık oy oranı ile 76 milletvekili, CHP ise %10,7'lik oy oranı ile 49 milletvekili meclise gönderebilmişlerdir<sup>18</sup>. Mevcut durum siyasi yelpazede oyların dağılımı bakımından incelendiğinde siyasi erkin şekillenişinde üstünlüğün yine sağ kanatta olduğu, hatta sağ kanadın 2 puanlık dahi olsa bir yükseliş yakaladığı görülmektedir. 1991 seçimlerinde %67,9'luk toplam oy oranı ile 450 milletvekilliğinin 355'ini kazanan sağ kanat, bu seçimlerde ise 550 milletvekilliğinin 425 tanesini kazanmayı başarmıştır. Sol

<sup>17</sup> Özgen, F. B. "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Analizi (1980-1995)", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 1997, s.149

<sup>18</sup> D.İ.E. "1996 Milletvekili Seçimi Sonuçları", Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1996.

kanat ise bu seçimde toplamda %25,5’lik oy oranı ile 125 sandalye kazanabilmiştir. Bu sayı 550 sandalyeli parlamentoda %22,73’lük temsil edilme gücüne karşılık gelmektedir<sup>19</sup>.

1995 seçimleri öncesi, esnası ve sonrasında yaşanan politik gelişmelere kısaca değinildikten sonra bu seçim esnasında transfer harcamalarında görülen salınımlar analiz edilecektir.

**TABLO III: 1995 Seçim Yılı Öncesi ve Sonrası Transfer Harcamalarına İlişkin Veriler (milyar TL ve %)**

| Yıllar/<br>Değişkenler           | 1993   |                        |               | 1994   |                        |               | 1995*  |                        |               | 1996    |                        |               |
|----------------------------------|--------|------------------------|---------------|--------|------------------------|---------------|--------|------------------------|---------------|---------|------------------------|---------------|
|                                  | Miktar | Top. Tr. Hrc. İç. Oran | GSMH İç. Oran | Miktar | Top. Tr. Hrc. İç. Oran | GSMH İç. Oran | Miktar | Top. Tr. Hrc. İç. Oran | GSMH İç. Oran | Miktar  | Top. Tr. Hrc. İç. Oran | GSMH İç. Oran |
| Kur.Kt. Pay. Serm. Teş.          | 23289  | 10,2                   | 1,2           | 22772  | 4,8                    | 0,5           | 50753  | 5,2                    | 0,6           | 66635   | 2,8                    | 0,4           |
| İkt. Transferler Yardımlar       | 8788   | 3,9                    | 0,4           | 15386  | 3,2                    | 0,4           | 32168  | 3,3                    | 0,4           | 109351  | 4,5                    | 0,7           |
| Mali Transferler                 | 3668   | 1,6                    | 0,2           | 6863   | 1,4                    | 0,2           | 26446  | 2,7                    | 0,3           | 46849   | 1,9                    | 0,3           |
| Sos. Transferler                 | 14026  | 6,2                    | 0,2           | 39637  | 8,3                    | 1,0           | 124694 | 12,8                   | 1,5           | 358964  | 14,8                   | 2,4           |
| Borç Faizleri                    | 116470 | 51,2                   | 5,8           | 298285 | 62,4                   | 7,6           | 576115 | 59,1                   | 7,3           | 1497401 | 61,9                   | 9,9           |
| Diğer Borç Ödemeleri             | 23404  | 10,3                   | 1,2           | 34262  | 7,2                    | 0,9           | 76570  | 7,9                    | 1,0           | 125608  | 5,2                    | 0,8           |
| Kamulaştırma Bina Alım Satımları | 1739   | 0,8                    | 0,08          | 1859   | 0,4                    | 0,04          | 2593   | 0,3                    | 0,03          | 6763    | 0,3                    | 0,04          |
| Fon Ödemeleri                    | 30349  | 13,3                   | 1,5           | 48911  | 10,2                   | 1,2           | 64886  | 6,7                    | 0,8           | 168481  | 7,0                    | 1,1           |
| Diğerleri                        | 5692   | 2,5                    | 0,3           | 10210  | 2,1                    | 0,3           | 21034  | 2,2                    | 0,3           | 39660   | 1,6                    | 0,3           |

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi.

\*Genel Seçimler 24 Aralık 1995 Tarihinde Gerçekleştirilmiştir.

Tablo III’de, 1993-1996 arası transfer harcamaları bileşenlerinin ilgili yıllar itibariyle miktarı, toplam transfer harcamaları ve GSMH içindeki oranı gösterilmektedir. Bu tabloda esas alınacak yıllar 1994, 1995 ve 1996 yıllarıdır. Bu yıllardaki oluşan çevrimler Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi çerçevesinde incelenecektir.

Tablo III’deki harcama kalemleri sırayla incelendiğinde Kur. Kat. Pay. ve Ser. Teşkl. 1994’te bir önceki yıla göre %2’lik bir azalma yaşanarak 23,289 milyar TL’den 22,772 milyar TL’ye gerilemiştir. 1995 seçim yılında ise bu harcama kalemi %122’lik bir sıçrama göstererek 50,753 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Seçim sonrası yıl olan 1996’da ise %31’lik bir artış göstererek 66,635 milyar TL’ye yükselmiştir.

Bu harcama türünde görülen seçim öncesi artış ve seçim yılında yaşanan sıçrama aynı zamanda seçim sonrası görülen miktar olarak artışa rağmen artış oranının düşmesi seçim çevrimlerinin öngörülerine uymaktadır.

İkt. Transferler ve Yardımlar’a bakıldığında 1994’te bir önceki yıla göre %75’lik bir artış

<sup>19</sup> Belgenet, “1995 Genel Seçim Sonuçları”, 2006.

göstererek 8,788 milyar TL'den 15,386 milyar TL'ye çıkmıştır. 1995 seçim yılında ise bu harcama kalemi %109'luk bir sıçrama göstererek 32,168 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1996'da ise %239'luk sıçrama yaşanarak bu tutar 109,351 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

İkt. Transferler ve Yrd'lardaki salınımlar seçim öncesi yıl ve seçim yılı için teoriyle tutarlı ancak harcama miktarı ve artış oranının seçim sonrası yılda sıçrama yapmış olması sebebiyle 1996 yılı için teoriyle örtüşmemektedir.

Mali Transferlerde ise durum; 1994'te bir önceki yıla göre %87'lik bir artış görülerek 3,668 milyar TL'den 6,863 milyar TL'ye çıkmıştır. 1995 seçim yılında ise %285'lik bir sıçrama yaşanarak bu harcama kalemi 26,446 milyar TL'ye yükselmiştir. Seçim sonrası 1996'da ise %77'lik bir artış yaşanarak harcama tutarı 46,849 milyar TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Mali transferlerdeki salınımların seçim öncesi ve esnasındaki gösterdiği hareket teoriye uyumlu bunun yanı sıra seçim sonrasında yaşanan miktar artışına rağmen artış oranının düşmesi sebebiyle teorinin öngörüsüyle uyusmaktadır.

Sosyal transferlerdeki vaziyet ise; 1994'te bir önceki yıla göre %182'lik bir artış görülerek miktar 14,026 milyar TL'den 39,637 milyar TL'ye çıkmıştır. 1995 seçim yılında ise %214'lük bir sıçrama yaşanarak harcama miktarı 124,694 milyar TL'ye yükselmiştir. Seçim sonrası 1996'da ise %187'lik bir artış yaşanarak tutar 358,964 milyar TL'ye çıkmıştır.

Sosyal transferlerde salınımlar seçim öncesi, seçim yılı ve seçim sonrası için teorinin öngörüsüyle uyusmaktadır.

Borç Faizlerinde ise durum; 1994'te bir önceki yıla göre %156'lık bir artış göstererek 116,470 milyar TL'den 298,285 milyar TL'ye çıkmıştır. 1995 seçim yılında ise %93'lük bir artış yaşanarak 576,115 milyar TL'lik bir faiz ödemesi yapılmıştır. 1996 yılında ise %159'luk bir sıçrama yaşanarak 1,497,401 milyar TL'lik faiz ödemesi gerçekleştirilmiştir.

Bu transfer türünün seçim öncesi, esnasında ve sonrasında görülen rakamsal döngü teorinin öngörüsüyle ters düşmektedir.

Diğer Borç Ödemelerinde ise; 1994'te bir önceki yıla göre %58'lik bir artış görülerek 23,404 milyar TL'den 34,262 milyar TL'ye yükselmiştir. 1995 seçim yılında ise %123'lük bir sıçrama gerçekleştirerek bu harcama kalemi 76,570 milyar TL'ye çıkmıştır. 1996 yılında ise %64'lük bir artış oranı göstererek 125,608 milyar TL olmuştur.

Diğer borç ödemelerinde görülen salınım seçim öncesi ve esnasında görülen artışlar ve seçim sonrasında miktarın artmasına rağmen artış oranının düşmesi sebebiyle seçim çevrimlerinin öngörüsüyle tamamıyla tutarlıdır.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları'nda ise; 1994'te bir önceki yıla göre %6'lık bir ilerleme görülerek 1,739 milyar TL'den 1,859 milyar TL'ye yükselmiştir. 1995 seçim yılında ise %40'luk bir sıçrama yaşanarak bu tutar 2,593 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılında ise %160'lık bir sıçrama yaşanarak bu rakam 6,763 milyar TL'ye çıkmıştır.

Bu harcama kalemi için görülen salınımlar seçim öncesi ve esnası için teoriyle tutarlı fakat seçim sonrası için teoriyle tutarsız bir yapı arz etmektedir.

Fon ödemelerinde ise; 1994'te bir önceki yıla göre %61'lik bir artış görülerek 30,349 milyar TL'den 48,911 milyar TL'ye bir yükselme görülmüştür. 1995 seçim yılında ise %32'lik bir sıçrama yaşanarak tutar 64,886 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılında ise %159'luk bir sıçrama yaşanarak tutar 168,481 milyar TL'ye çıkmıştır.

Bu harcama bileşenindeki salınımlar seçim öncesi ve esnası için teoriyle uyumlu fakat seçim sonrası için teoriyle uyumlu değildir.



Son harcama türü olan Diğerler’i kaleminde ise 1994’te bir önceki yıla göre %79’luk bir artış göstererek harcama miktarı 5,692 milyar TL’den 10,210 milyar TL’ye çıkmıştır. 1995 seçim yılında ise %106’lık bir sıçrama gerçekleştirerek tutar 21,034 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim sonrasında ise %88’lik bir artış gerçekleşmiş ve tutar 39,660 milyar TL olmuştur.

Diğerler’i harcama kaleminin izlediği seyir seçim çevrimlerinin öngörüsüyle uyuşmaktadır.

Dönem içerisindeki tüm bu rakamsal salınımlardan sonra transfer harcamalarında oluşan gelişmelerin genel bir değerlendirmesi yapılabilir.

Dönem içerisinde Fon harcamalarının disipline edilmesi amacıyla 1993 mali yılından itibaren fonların büyük bir kısmı bütçe kapsamına alınarak bağlı oldukları kurum bütçeleri içerisinde gösterilmeye başlanmıştır. Bu uygulamada, bütçe içerisine alınan fonlara hizmetlerini yerine getirebilmesi amacıyla ödenek tahsis edilmekte ve bu şekilde dönem içerisinde transfer harcamalarının genişlemesine olanak vermiştir<sup>20</sup>.

1994 yılında Emekli Sandığı’na ilaveten S.S.K.’ya ve Bağ-Kur’a bütçeden yardım yapılmaya başlanmıştır. Söz konusu kurumların mali yapılarındaki bozulma nedeniyle bu kurumlara bütçeden yapılan yardımlar artarak devam etmiş ve dönem içinde sosyal transferlerin payı hem miktar hem de toplam transferler içindeki oranı artan bir seyir izlemiştir<sup>21</sup>.

Gübre, pamuk gibi çeşitli tarımsal ürünlerin desteklenmesi amacıyla yapılan harcamalar için 1994 yılından itibaren bütçede ödenek ayrılmaya başlanmış ve bu tarihten itibaren tarımsal destekleme harcamaları bütçede yer almıştır.

Dönem içerisinde IMF ile yapılan stand-by antlaşması 8 Temmuz 1994’te yürürlüğe girmiştir. Mali piyasalarda dövize olan hücumu önlemek için Mayıs ve Haziran aylarında 3 Ay vadeli bonolar %50 şok faizle doğrudan halka arz edilmiştir. Bu harcamaların geri ödeme döneminde hazineye yarattığı yük, yeni borçlanmaya gidilmesini ve transfer harcamaları içerisinde yer alan faiz ödeme miktarının hızla büyümesine yol açmıştır<sup>22</sup>.

Dönem içerisinde Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkilllerinin 1993 yılında toplam transferler içindeki payı %10,2 iken 1995’te bu oran %5,2’ye gerilemiş ve seçim sonrası yıl olan 1996’da bu oran %2,8 olmuştur. Bu azalışta devletin küçülmesi politikalarının yanı sıra kamu borç stokunu azaltmak, ekonomik etkinliğini artırmak ve sınai mülkiyeti tabana yayma amacıyla girişilen özelleştirme uygulamaları sonucu dönem içinde ödeneklerin transfer içindeki payı gittikçe azalmıştır.

Dönem içerisindeki Mali Transferlere bakıldığında dönem içerisinde yapılan 1995 genel seçimleri sebebiyle toplam transferler içindeki payı bu yıl artmıştır. Dönem iktidarı yeniden seçilme ümidiyle seçim amaçlı harcamaları artırarak bu borç kaleminin artışına sebebiyet vermiştir.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları’nda dönem içinde önemli bir değişiklik olmamış ve bu harcamaların toplam transferler içindeki payı %0,3 civarında olmuştur.

Transferler içinde kayda değer kalemlerden biri de Diğer Borç Ödemeleri’dir. Bu transfer kaleminin önemli bir kısmı vergi idelerinden meydana gelmekte olup dönem içerisindeki

<sup>20</sup> Öner, E. “1975’den 1995’e Bütçe Açıklarının Gelişimi, Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler”, Maliye Araştırma Konferansları, İst. Üni. Yayınları, No: 4099, 38.Seri, İstanbul, 1998, s.16.

<sup>21</sup> Bedir, S. “Transfer Harcaması ve Enflasyon İlişkisi”, Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:15, Sayı.1-2, 2001, s.23.

<sup>22</sup> Yıldırım, E. ve Yıldırım, R. “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisindeki Etkileri”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2000, s.8.

toplam transferler içerisindeki payı ortalama %8 civarında olmuştur.

Dönem içerisinde 5 Nisan 1994 krizi ve sonrasında alınan önlemlere rağmen transfer ödemelerinin 1993'te %11,38 olan GSMH'ya oranı, 1994'te %12,30, 1995'te %12,41 ve 1996'da %16,15 olmuştur. Bununla birlikte seçim etkisiyle birlikte 1995 yılının ikinci altı ayında başlayan genişleyici maliye politikaları sonucunda transfer harcamalarındaki artış eğilimi 1996 yılında da devam etmiştir<sup>23</sup>. 1995 seçimleri sonucunda ortaya çıkan politik istikrarsızlıklar kamu açıklarını azaltma yönündeki girişimleri engellemiş ve kamu açıklarının borçlanma yöntemi ile finansmanına devam edilmiş bu şekilde artan faiz oranlarına doğru orantılı olarak bütçeden faiz ödemelerine artan pay gitgide artmıştır.

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde düşük maliyetli fiyatlandırma, müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılan ödemeler ve özel kuruluşlara yardım şeklindeki ödemeler İktisadi Transferler kalemi altında toplanmaktadır. Piyasa ekonomisi açısından İktisadi Transferler içerisinde izlenen sübvansiyonlar değerlendirildiğinde, destekleme alımlarından vazgeçilmesi bu harcama kaleminin GSMH içindeki ve transferler içindeki payının giderek azalmasına sebebiyet vermiştir. Dönem içerisinde iktisadi transferlerin toplam transferler içindeki payı ortalama %3,5 civarlarında olmuştur.

#### **V) 1999 Genel Seçimlerinde (Yerel Seçimler) Politik Gelişmeler ve Transfer Harcamalarının Seyri**

1995 genel seçimlerinden sonra hiçbir parti tek başına hükümeti kuracak çoğunluğa ulaşamayınca tekrar koalisyon denemesine gidilmiştir. Fakat siyasi istikrar bir türlü sağlanamamıştır. Bu karmaşayla geçilen dönemde en son kurulan dışarıdan DYP destekli Ecevit hükümeti de sarsıntı geçirince meclisten hükümet çıkarmak zorlaşmıştır ve TBMM erken genel seçim kararı almıştır ve 1999 yılının 18 Nisan'ında genel ve yerel seçimlerin aynı gün yapılması kararlaştırılmıştır. Yapılan seçimde katılım oranı %87,09 olarak gerçekleşmiştir. Bu seçimde sadece 5 parti %10 olan ülke barajını aşma başarısı göstermiştir. CHP ise baraj aşma başarısı gösteremediği için parlamento dışında kalmıştır. Bu seçimlerin galibi %22,2 oy oranı ile ve 136 milletvekili ile DSP olmuştur. MHP ise %18'lik oy oranı ve 129 milletvekili çıkarak ikinci parti, FP %15'lik oy oranı ve 111 milletvekili ile üçüncü parti, ANAP %13,2 oy oranı ve 86 milletvekiliyle dördüncü parti ve son olarak DYP, %12 oy oranı ve 85 milletvekili ile beşinci parti olmuştur. Dünyadaki konjonktürel durum ve ülkenin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle, toplumsal psikolojide yükselen milliyetçilik duygularının da etkisiyle seçimlerde DSP ve MHP tam bir oy patlaması gerçekleştirmiştir. 1999 genel seçimleri sonuçları bakımından Türkiye'nin toplumsal ve siyasi tarihinde çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Seçimleri birinci ve ikinci sırada bitiren DSP ve MHP, seçimi dördüncü sırada bitiren ANAP'ında desteğini alarak 28 Mayıs 1999 tarihinde Ecevit'in başkanlığında "DSP-MHP-ANAP" üçlü koalisyon hükümetini kurmuşlardır<sup>24</sup>.

1999 genel seçimleri oyların dağılımı açısından çok farklı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu seçimlerde de Türk toplumunun siyasi yapısında mutlak üstünlük sağ kanattadır. Ancak sağ kanat 1999 seçimlerinde bir önceki seçime göre %6 puanlık oy kaybı yaşayarak %11,5'lik bir seçmen desteğini yitirmiştir. Bu seçimde sağ partiler toplamda %61,76 oranında oy

<sup>23</sup> Tecer, M. "Türkiye Ekonomisi", TODAİE Yayın No:317, Ankara, 2003, s.92.

<sup>24</sup> Dursun, D. "Siyaset Bilimi", Beta Basım, İstanbul, 2004, s.83.

olarak parlamentodaki 550 sandalyenin 411’ine sahip olmuşlardır. Diğer taraftan sol kanat ise toplam oy oranını bir önceki seçimlere nazaran, yaklaşık %21,60 oranında artırarak seçmen desteğini %31’lere taşımıştır. Solun bu nisbi yükselişi geçen seçimde 125 olan sandalye sayısını 136’ya taşımıştır. Solun temsil gücü de %24,73’e yükselmiştir. Soldaki bu yükselişten Ecevit’in DSP’sinin gerçekleştirdiği seçim başarısı ve seçim öncesi Abdullah Öcalan’ın Kenya’da yakalanarak Türkiye’ye getirilmesinin çok önemli bir payı vardır.

18 Nisan 1999 seçimlerinin diğer bir özelliği yerel seçimlerle bir arada yapılmış olmasıdır. Bu durumun 1987-2007 dönemi için başka bir örneği bulunmamaktadır<sup>25</sup>.

1999 seçimleri öncesi, esnası ve sonrasında yaşanan politik gelişmelere kısaca değinildikten sonra bu seçim esnasında transfer harcamalarında görülen salınımlar analiz edilecektir.

**TABLO IV: 1999 Seçim Yılı, Öncesi ve Sonrası Transfer Harcamalarına İlişkin Veriler (Milyar TL ve %)**

| Yıllar/<br>Değişkenler     | 1997    |                        |               | 1998    |                        |               | 1999*    |                        |               | 2000     |                        |               |
|----------------------------|---------|------------------------|---------------|---------|------------------------|---------------|----------|------------------------|---------------|----------|------------------------|---------------|
|                            | Miktar  | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran | Miktar  | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran | Miktar   | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran | Miktar   | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran |
| Kur.Kt. Pay. ve Serm. Teş. | 301773  | 6,5                    | 1,0           | 175067  | 1,9                    | 0,3           | 515286   | 3,0                    | 0,7           | 1076158  | 3,5                    | 0,9           |
| İkt.Tr. ve Yardımlar       | 343759  | 7,4                    | 1,1           | 252670  | 2,7                    | 0,6           | 431318   | 2,5                    | 0,6           | 786625   | 2,6                    | 0,6           |
| Mali Tr.                   | 91213   | 2,0                    | 0,3           | 81155   | 0,9                    | 0,2           | 164176   | 0,9                    | 0,2           | 370461   | 1,2                    | 0,3           |
| Sos. Tr.                   | 819337  | 17,7                   | 2,8           | 1521771 | 16,1                   | 2,9           | 2951816  | 17,0                   | 3,8           | 3641898  | 11,9                   | 2,9           |
| Borç Faizleri              | 2277917 | 49,3                   | 7,7           | 6176594 | 65,5                   | 11,3          | 10720840 | 61,7                   | 13,7          | 20439862 | 66,8                   | 16,3          |
| Diğer Borç Ödemeleri       | 289217  | 6,3                    | 0,9           | 588504  | 6,2                    | 0,9           | 1265240  | 7,3                    | 1,6           | 1829615  | 6,0                    | 1,5           |
| Kam.ve Bina Alım Satımları | 25048   | 0,5                    | 0,08          | 40608   | 0,4                    | 0,05          | 60094    | 0,3                    | 0,1           | 117120   | 0,4                    | 0,1           |
| Fon Ödemeleri              | 387341  | 8,4                    | 1,3           | 428563  | 4,5                    | 0,8           | 985797   | 5,7                    | 1,3           | 1995158  | 6,5                    | 1,6           |
| Diğerleri                  | 86215   | 1,9                    | 0,3           | 162349  | 1,7                    | 0,2           | 272901   | 1,6                    | 0,3           | 359078   | 1,2                    | 0,3           |

**Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2001-2006 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri**

\* Genel Seçimler 18 Nisan 1999 Tarihinde Gerçekleştirilmiştir.

Not: Bu Tarihte Aynı Zamanda Yerel Seçimler de Gerçekleştirilmiştir.

Tablo IV’de, 1997-2000 arası transfer harcamaları bileşimlerinin ilgili yıllar itibariyle miktarı, toplam transfer harcamaları ve G.S.M.H içindeki oranı gösterilmektedir. Bu

<sup>25</sup> Balyemez, A. S. “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Kamu Maliyesine Yansımaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2008, s.72.

tabloda esas alınacak yıllar 1998, 1999 ve 2000 yıllarıdır. Bu yıllardaki oluşan çevrimler Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi kapsamında incelenecektir.

Tablo IV’de harcama kalemlerine sırasıyla bakıldığında Kurumsal Katılma Payı ve Sermaye Teşkilleri 1998’de bir önceki yıla göre %41’lik bir azalma göstererek 301.773 milyar TL’den 175.067 milyar TL’ye gerilemiştir. Seçim yılı olan 1999’da %194’lük bir sıçrama gerçekleştirilerek bu rakam 515.286 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim sonrası yıl olan 2000’de %108’lik bir artış oranı göstererek harcama miktarı 1.076.158 milyar TL gerçekleşmiştir.

Bu harcama kaleminde seçim öncesi görülen azalış teoriye zıt, ancak seçim yılında görülen sıçrama ve seçim sonrasında da miktar olarak artış görünmesine rağmen artış oranının %194’ten %108’e düşmesi seçim çevrimlerinin varlığını destekler niteliktedir.

İktisadi Transferler ve Yardımlarda ise 1998’de bir önceki yıla göre %26’lık bir azalış görülerek miktar 343.759 milyar TL’den 252.670 milyar TL’ye düşmüştür. Seçim yılı olan 1999’da %70’lik bir sıçrama göstererek tutar 431.318 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve seçim yılı sonrası olan 2000 sonrasında ise %82’lik bir artış daha yaşanarak rakam 786.625 milyar TL’ye çıkmıştır.

İktisadi transferlerde seçim öncesi görülen düşüş ve seçim sonrası artış teoriye uyumlamakta ancak seçim yılı görülen sıçrama teoriye paralel bir yapı arz etmektedir.

Mali Transferlerde 1998’de bir önceki yıla göre %12’lik bir azalma görülerek miktar 91.213 milyar TL’den 81.155 milyar TL’ye inmiştir. Seçim yılında %102’lik bir sıçrama yaşanarak 164.176 milyar TL’ye harcama tutarı çıkmıştır. Seçim sonrası yıl olan 2000’de ise %125’lik bir artış daha gerçekleşerek miktar 370.461 milyar TL’ye çıkmıştır.

Mali Transferlerde görülen salınımlarda seçim öncesi ve sonrası hareketler teoriye uyumlamakta ancak seçim yılı görülen sıçrayış teorisinin öngördüğü gibidir.

Sosyal Transferlerde ise durum; 1998’de bir önceki yıla göre %85’lik bir artış oranı kaydedilerek miktar 819.337 milyar TL’den 1.521.771 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 1999’da ise %93’lük bir sıçrama yaşanarak tutar 2.951.816 milyar TL’ye çıkmıştır. 2000 yılında ise %23’lük bir artış yaşanarak miktar 3.641.898 milyar TL olarak oluşmuştur.

Bu harcama türünde seçim öncesi görülen artış ve seçim yılı görülen yükselişler, sonrasında da seçim yılı olan 2000’de miktarın artmış olmasına rağmen artış oranının düşmesi seçim çevrimlerinin teorisiyle örtüşmektedir.

Dönemin en önemli harcama kalemi olan Borç Faiz Ödemelerinde ise; 1998’de bir önceki yıla göre %171’lik bir artış oranı kaydedilerek tutar 2.277.917 milyar TL’den 6.176.594 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı 1999’da ise %73’lük bir artış yaşanarak miktar 10.720.840 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2000’de ise %90’lık daha bir artış oranı göstererek miktar 20.439.862 milyar TL’ye çıkmıştır.

Bu harcama kaleminde seçim öncesi ve sonrası artış oranında ve miktarında görülen artışlar teoriye uyumlu fakat seçim sonrası yılda da artış oranının ve miktarının yükselmeye devam etmesi teoriye zıt düşmektedir.

Diğer Borç Ödemelerinde ise; 1998’de bir önceki yıla göre %103’lük bir artış yaşanarak miktar 289.217 milyar TL’den 588.504 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 1999’da ise %114’lük bir sıçrama görülerek miktar 1.265.240 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında ise %44’lük bir artış yaşanarak miktar 1.829.615 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Diğer Borç Ödemelerinde seçim öncesi artış ve seçim yılında görülen sıçrama bunun yanı sıra seçim sonrası yılda miktar olarak artış görülmesine rağmen artış oranını %44’e

düşmesi seçim çevrimlerinin varlığını destekler niteliktedir.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımlarında ise; 1998’de bir önceki yıla göre %62’lik bir artış görülerek 25.048 milyar TL’den 40.608 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 1999’da ise %47’lik bir sıçrama görülerek miktar 60.094 milyar TL olarak teşekkül etmiştir. Seçim sonrası yılda da %94’lük bir artış daha gerçekleşerek harcama tutarı 117.120 milyar TL’ye çıkmıştır.

Bu harcama kaleminde görülen seçim öncesi ve seçim yılı artışları teoriye uymakta ancak seçim sonrasında artışın hem oran olarak hem de miktar olarak artması teoriye ters düşmektedir.

Fon ödemelerinde ise durum; 1998’de bir önceki yıla göre %10’luk bir artış görülerek 387.341 milyar TL’den 428.563 milyar TL’ye ulaşmıştır. Seçim yılı olan 1999’da ise %130’luk bir sıçrama yaşanarak miktar 985.797 milyar TL olmuştur. 2000’da ise %102’lik bir artış daha oluşarak miktar 1.995.158 TL’ye çıkmıştır.

Bu harcama kaleminde seçim öncesi ve sonrasında oluşan artışlar bunun yanı sıra seçim sonrası miktar artışı olmasına rağmen artış oranının düşmesi sebebiyle salınımlar seçim çevrimlerini desteklemektedir.

Bu seçim dönemindeki son kalem olan Diğerler’i ise, 1998’de bir önceki yıla göre %88’lik bir artış gerçekleştirerek 86.215 milyar TL’den 162.349 milyar TL’ye çıkmıştır. 1999 seçim yılında ise %68’lik bir artış göstererek harcama miktarı 272.901 TL olmuştur. Seçim sonrası 2000 yılında da %31’lik bir artış daha görülerek miktar 359.078 milyar TL olmuştur.

Diğerler’i harcama kaleminin seçim öncesi, esnası ve sonrasında gösterdiği salınımlar teoriye uygun bir yapı arz etmektedir.

Dönem içerisindeki tüm bu rakamsal salınımlardan sonra transfer harcamalarında oluşan gelişimlerin genel bir değerlendirmesi yapılabilir.

Genel olarak 1980 sonrası transfer harcamalarının yapısına bakıldığında, transfer harcamalarını teşkil eden en önemli kalemlerin iç-dış borç faizleri, KİT’lere transferler, vergi iadeleri ve sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler olduğunu görmekteyiz. Bu bağlamda 1998 yılı konsolide bütçe gideri 15.585 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinin %60,4’ü transfer giderlerine harcanmıştır. Konsolide bütçe giderinin alt kalemler itibarıyla harcama kalemlerinin dağılımı, bütçe tahmininden pek farklı olmamıştır. Yalnız faiz ödemeleri için %157,5’lik bir artış öngörülmüşken, gerçekleşmede bu oran %171 civarına yükselmiştir. Faiz ödemelerinin toplam giderler içindeki payı 1998’de %39,6 oranında gerçekleşmiştir. 1998 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler %84 oranında artırılmış ve sosyal transfer harcamalarının toplam transfer harcamaları içindeki oranı 1998’de %16,1 olmuştur<sup>26</sup>.

VII. Kalkınma planında (1996–2000) tarımsal destekleme politikasında, tarım ürünlerinin fiyatlarına devlet müdahalelerinin azaltılması ve ekim alanlarının sınırlandırılması vurgulanmıştır<sup>27</sup>. Bu doğrultuda bu politikaya uyularak 1998 yılında iktisadi transferlerde bir düşüş yaşanmıştır. Ancak 1999 yılının seçim yılı olması sebebiyle ve dönem iktidarının popülist uygulamaları sonucu bu yıl iktisadi transferlerde %70’lik bir artış gerçekleşmiştir.

Dönem içerisinde sosyal güvenlik kurumlarının artan açıklarını konsolide bütçeden

<sup>26</sup> İ.S.O. “Türkiye Ekonomisi 1999”, Avcıol Basım Yayın, Ankara, 2000, s.35.

<sup>27</sup> Arslan, a.g.e, s.280.

yapılan transferler ile kapatılmasından dolayı sosyal transferlerin toplam transfer harcamalarına oranı dönem boyunca %17 civarında gerçekleşmiştir. Bütçe içinde sosyal transfer harcamalarının büyük bir kısmı sosyal güvenlik transferlerinden oluşmakta ve bu kuruluşların açıkları bütçeden aktarılan kaynaklarla kapatılmaya çalışılmaktadır. Sosyal transferler içinde, diğer sosyal transferler içinde yer alan burslar; Türk kültür varlığını koruma ve tanıtma gibi transferler ise sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler yanında düşük kalmaktadır<sup>28</sup>. 2000 yılındaki sosyal transferlerdeki azalışın nedeni ise, SSK'da prime esas olan taban ve tavan miktarının çok yüksek oranlarda artırılması olmuştur.

Dönem içerisinde Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye teşkilleri; KİT'lerin büyük oranda özelleştirme sürecinde olması sebebiyle toplam transferler içinde ancak %3 civarında bir paya sahip olabilmişlerdir.

Mali transferlerin 1999 yılında bir sıçrama göstermesinin nedeni o yıl hem genel hem de yerel seçimlerin bir arada yapılmış olmasıdır. Seçim giderlerinin yükselmesi bu durumda otomatikman mali transferlerin artmasına sebebiyet vermiştir. 1999 yılı Mart ayında erken seçim kararının alınması bu harcama türünün artışı yönünde teşvik etmiş, 1999 yılının ilk 6 ayında maliye politikalarının gevşetilmesine yol açmıştır.

Dönem içerisinde 1997 yılı iç borç anapara faiz ödemeleri önemli ölçüde 1998 yılının ilk üç ayına sarkıtılmıştır. Yani, 1998 yılında bir önceki yıla oranla borçlanma maliyeti arttığından, hazine daha fazla faiz yükü ile karşılaşmamak için bu dönemde borçlanma vadelerini kısaltmıştır. Öte yandan 1997 Temmuzunda başlayan Uzak Doğu Asya Krizi, 1998 yılında borçlanmayı daha maliyetli hale getirmiştir. Bu da iç borca yansiyarak faiz ödemelerinin yükselmesini sağlamıştır<sup>29</sup>. Borç faizlerinde 2000 yılında görülen sıçramanın nedeni ise Kasım 2000 krizidir. 2000 yılında faiz giderlerinin GSMH'ya oranı %16,3 olarak gerçekleşmiştir.

1999 seçim yılı dönemine bakıldığında transfer harcamalarının iç dağılımı incelendiğinde borç faizlerinin hep ilk sırada, sosyal transferler için yapılan harcamaların ise ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Üçüncü sırada çoğunlukla ücretlilere vergi iadesi ödemelerini de kapsayan Diğer Borç Ödemelerinin yer aldığı anlaşılmaktadır. KİT'lere yapılan transferlerin yer aldığı Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri ile İktisadi Transferler ve Yardımlar tutarının transfer harcamaları içindeki yerleri sırasıyla beşinci ve altıncıdır (Bkz. Tablo IV).

Kamu hizmetlerinde kullanılmak amacıyla oluşturulan fonların, transfer harcamaları içindeki oranı dönem içinde ortalama %6 civarında gerçekleşmiştir.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları'nın dönem içerisinde toplam transferler içindeki payı %3,5 seviyelerinde bir seyir izlemiştir.

## VI) 2002 Genel Seçimlerinde Politik Gelişmeler ve Transfer Harcamalarının Seyri

1999 genel seçimlerinden sonra oluşturulan üç partili (DSP-MHP-ANAP) koalisyon hükümeti 3 yıl boyunca ülkeyi yönetmiştir. Koalisyonun ilerleyen yıllarındaki yükselen fikir

<sup>28</sup> Taşkesti, R. "Türkiye'de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.74.

<sup>29</sup> Yılmaz, B. E. ve Susam, N. "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma", 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Manisa, 2007, s.8.

ayrılıkları, kamuoyunda oluşan hükümete karşı güvensizlik ve belki de en önemlisi dönemin Başbakanı ile Cumhurbaşkanı arasında yaşanan uyuşmazlıklar, Türkiye’yi tekrardan bir seçim atmosferine sokmuştur. Bu atmosfere girilmesinde; R. Tayyip Erdoğan’ın AKP’yi kurarak kamuoyunda destek görmeye başlaması, ayrıca iktidarda olan partilerin seçimden başarıyla çıkacaklarına olan inançları ve bu seçimin hükümet için en iyi güvenoyunu teşkil edeceği düşünceleri vardı. Bu gelişmeler paralelinde meclisin aldığı erken genel seçim kararıyla, 2002 yılı 3 Kasım’ında genel seçimler yapılmıştır. Bu seçimlere katılım oranı %79.10 olmuştur. Bu oran Türk siyasi hayatında 1980 sonrası en düşük katılım oranıdır. Seçimde, yeni kurulan AKP %34,3 oy alarak ve 363 milletvekili çıkararak ülkeye tekrar tek partili iktidarını yaşatma olanağına kavuşmuştur. Ülke barajını geçen diğer parti olan CHP ise %19,4 oranında oy alarak meclise 178 milletvekili sokabilmiştir<sup>30</sup>. AKP ve CHP dışındaki partiler %10’luk ülke barajını aşamadıkları için meclise girememişlerdir ve bu sayede meclise giren bu iki parti de ülke genelinde aldıkları oy oranının çok üzerinde bir oranla mecliste temsil edilme olanağına kavuşmuşlardır. Bir önceki seçimi kazananlar ve koalisyon hükümeti ortakları bu seçimde bozguna uğrayarak meclise girememişlerdir. Bu gelişmeler paralelinde, Cumhuriyet tarihinin 58. Hükümeti Abdullah Gül başkanlığında 18.11.2002 tarihinde kurulmuştur ve 11.03.2003 tarihine kadar görev yapmıştır. 14 Mart 2003 tarihinde yenilenen Siirt seçimleriyle milletvekili seçilen R. Tayyip Erdoğan 59. Türkiye Cumhuriyeti hükümetini kurmuştur ve Başbakan olmuştur.

21. dönem Türk Parlamentosu’nu şekillendiren 2002 genel seçimlerinin sonuçları, oyların siyasi potadaki dağılımı açısından dikkate alınacak neticeler vermektedir. Bu seçimlerde sağ kanat siyasi partiler oy oranı bakımından, çok partili siyasi dönemin en büyük ikinci oy oranı ve seçmen desteğini %69.07’lik oy oranı ile almışlardır. Bu oy oranı ile sağ kanat mecliste %66.37’lik bir temsil edilme gücüne kavuşmuştur. Ancak bir önceki seçimlerde iktidara büyük ortak veren sol kanatsa bu seçimde kayda değer bir düşüş yaşamıştır. 1999 seçimlerinde %31’i aşan oranlarda oy alıp %24,7’lik temsil gücü ve 135 mebus kazanan sol kesim bu seçimlerde oy oranı %22.47’ye düşmüştür. Fakat bu seçimlerde sadece iki partinin barajı aşması dolayısıyla mebus sayısı 178 milletvekiline çıkmıştır. Konu partilere oy veren kişiler bazında ele alındığında sol kanattaki durumun bir önceki seçimlere göre oy kaybı %27,7 olmuştur<sup>31</sup>.

2002 seçimleri öncesi, esnası ve sonrasında yaşanan politik gelişmelere kısaca değinildikten sonra bu seçim esnasında transfer harcamalarında görülen salınımlar analiz edilecektir.

<sup>30</sup> D.İ.E. “2002 Milletvekili Seçimi Sonuçları”, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002.

<sup>31</sup> TÜİK “Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2007”, Ankara, 2008.

**TABLO V: 2002 Seçim Yılı, Öncesi ve Sonrası Transfer Harcamalarına İlişkin Veriler (Milyar TL ve %)**

| Yıllar/<br>Değişkenler              | 2000     |                        |               | 2001     |                        |               | 2002*    |                        |               | 2003     |                        |               |
|-------------------------------------|----------|------------------------|---------------|----------|------------------------|---------------|----------|------------------------|---------------|----------|------------------------|---------------|
|                                     | Miktar   | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran | Miktar   | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran | Miktar   | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran | Miktar   | Top. Tr. Hrc. İc. Oran | GSMH İc. Oran |
| Kur.Kt. Pay. ve Serm. Teş.          | 1076158  | 3,5                    | 0,9           | 1524758  | 2,7                    | 0,9           | 1423006  | 1,8                    | 0,5           | 917000   | 1,0                    | 0,3           |
| İkt. Transferler ve Yardımlar       | 786625   | 2,6                    | 0,6           | 1883278  | 3,4                    | 1,1           | 3399093  | 4,4                    | 1,2           | 4522722  | 4,8                    | 1,3           |
| Mali Transferler                    | 370461   | 1,2                    | 0,3           | 344584   | 0,6                    | 0,2           | 794227   | 1,0                    | 0,3           | 1334006  | 1,4                    | 0,4           |
| Sos. Transferler                    | 3641898  | 11,9                   | 2,9           | 5619317  | 10,0                   | 3,2           | 12222727 | 15,7                   | 4,4           | 17543929 | 18,5                   | 4,9           |
| Borç Faizleri                       | 20439862 | 66,8                   | 16,3          | 41062226 | 73,3                   | 23,3          | 51870659 | 66,8                   | 18,9          | 58609163 | 61,8                   | 16,4          |
| Diğer Borç Ödemeleri                | 1829615  | 6,0                    | 1,5           | 3322567  | 5,9                    | 1,9           | 6343345  | 8,2                    | 2,3           | 9726454  | 10,3                   | 2,7           |
| Fon Ödemeleri                       | 1995158  | 6,5                    | 1,6           | 1480497  | 2,6                    | 0,8           | 234000   | 0,3                    | 0,1           | 280000   | 0,3                    | 0,1           |
| Kamulaştırma ve Bina Alım Satımları | 117120   | 0,4                    | 0,1           | 106547   | 0,2                    | 0,1           | 269484   | 0,3                    | 0,1           | 266793   | 0,3                    | 0,1           |
| Diğerleri                           | 359078   | 1,2                    | 0,3           | 637689   | 1,1                    | 0,3           | 1126014  | 1,4                    | 0,4           | 1561242  | 1,6                    | 0,4           |

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2002 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, T.C. Maliye Bakanlığı Muhaberat Genel Müdürlüğü 1993-2003 Kamu Hesapları Bülteni.

\*Genel Seçimler 3 Kasım 2002 Tarihinde Gerçekleştirilmiştir.

Tablo V’de, 2000-2003 arası transfer harcamaları bileşenlerinin ilgili yıllar itibariyle miktarı, toplam transfer harcamaları ve GSMH içindeki oranı gösterilmektedir. Bu tabloda esas alınacak yıllar 2001, 2002 ve 2003 yıllarıdır. Bu yıllarda oluşan çevrimler Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi kapsamında incelenecektir.

Tablo V’de harcama kalemlerine sırayla bakıldığında, Kurumlara Kat. Payı ve Sermaye Teşekkülleri 2001’de bir önceki yıla göre %41’lik bir artış göstererek 1.076.158 milyar TL’den 1.524.758 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2002’de ise %6’lık bir düşüş göstererek miktar 1.423.006 milyar TL’ye gerilemiştir. Seçim sonrası yıl olan 2003’te %35’lik bir azalma göstererek miktar 917.000 TL’ye inmiştir.

Bu harcama türünde seçim öncesi görülen artış ve seçim sonrası yaşanan azalma teoriyle tutarlı ancak miktarın seçim yılı olan 2002’de azalması teoriye ters düşmektedir.

İktisadi Transfer ve Yardımlar’da ise 2001’de bir önceki yıla göre %139’luk bir artış görülerek miktar 786.625 milyar TL’den 1.883.278 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2002 de ise %80’lik bir sıçrama göstererek miktar 3.399.093 milyar TL olarak hâsıl



olmuştur. 2003’te ise %33’lük bir artış yaşanarak miktar 4.522.722 milyar TL’ye çıkmıştır. İktisadi Transferlerde seçim öncesi ve esnası görülen artışlar bunun yanı sıra seçim sonrasında da miktar olarak artış olmasına rağmen artış oranının düşmesi seçim çevrimlerinin öngörüsüyle tutarlıdır.

Mali Transferler’de 2001’de bir önceki yıla göre %6’lık bir azalma yaşanarak miktar 370.461 milyar TL’den 344.584 milyar TL’ye düşmüştür. Seçim yılı olan 2002’de ise %130’luk bir sıçrama yaşanarak miktar 794.227 milyar TL’ye çıkmıştır. 2003’te ise %67’lik bir artış daha yaşanarak miktar 1.334.006 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu harcama türünde seçim öncesi görülen azalış teoriyle uyuşmamakta ancak seçim yılı olan sıçrama ve seçim sonrası görülen miktardaki artışa rağmen artış oranının düşmesi seçim çevrimlerinin varlığını ortaya koymaktadır.

Sosyal Transferler’de ise durum; 2001’de bir önceki yıla göre %54’lük bir artış gerçekleşerek miktar 3.641.898 milyar TL’den 5.619.317 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2002’de ise %117’lik bir sıçrama görülerek miktar 12.222.727 milyar TL’ye çıkmıştır. 2003’de ise %43’lük bir artış görülerek miktar 17.543.929 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu harcama türünde seçim öncesi görülen artış, seçim yılı olan sıçrama ve seçim sonrası miktar artmasına rağmen artış oranının düşmesi seçim çevrimleri ile uyuşmaktadır.

Dönemin en önemli transfer harcaması bileşeni olan Borç Faizlerinde ise durum; 2001’de bir önceki yıla göre %100’lük bir artış görülerek miktar 20.439.862 milyar TL’den 41.062.226 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2002’de %26’lık bir artış yaşanarak miktar 51.870.659 milyar TL olmuştur. 2003’te ise %12’lik bir artış görülerek miktar 58.609.163 milyar TL olarak gerçekleştirmiştir.

Borç faiz ödemelerindeki seçim öncesi ve seçim yılı görülen artışlar, bunun yanı sıra seçim sonrası miktar olarak artış yaşanmasına rağmen artış oranının düşmesi çevrimlerin olduğunu destekler niteliktedir.

Diğer Borç Ödemelerinde ise 2001’de bir önceki yıla göre %81’lik bir artış yaşanarak miktar 1.829.615 milyar TL’den 3.322.567 milyar TL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2002’de ise %90’lık bir sıçrama görülerek miktar 6.343.345 milyar TL’ye çıkmıştır. 2003’de ise %53 bir artış daha yaşanarak miktar 9.726.454 milyar TL olmuştur.

Diğer Borç Ödemelerinde görülen seçim öncesi, esnası ve sonrası görülen salınımlar çevrimlerin oluştuğunu ispat eder niteliktedir.

Fon ödemelerinde 2001’de bir önceki yıla göre %25’lik bir azalma yaşanarak miktar 1.995.158 milyar TL’den 1.480.497 milyar TL’ye inmiştir. Seçim yılı olan 2002’de ise %84’lük bir azalma yaşanarak miktar 234.000 milyar TL’ye kadar inmiştir. 2003’te ise %19’luk bir artış göstererek miktar 280.000 milyar TL’ye çıkmıştır.

Burada seçim, öncesi esnası görülen keskin düşüşler ve seçim sonrası yıl görülen artış çevrimlerin varlığını destekler nitelikte değildir.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımlarında ise; 2001’de bir önceki yıla göre %9’luk bir azalış oluşarak miktar 117.120 milyar TL’den 106.547 milyar TL’ye düşmüştür. 2002’de ise %147’lik bir sıçrama ile rakam 269.484 milyar TL’ye çıkmıştır. 2003’te durum %0,9’luk bir azalışla miktar 266.793 milyar TL’ye inmiştir.

Kamulaştırma ve Bina Satın Alımlarında seçim öncesi görülen azalış teoriyle uyuşmakta ancak seçim yılı görülen sıçrama ve seçim sonrası görülen azalış teoriye uygun bir seyir göstermemiştir.

Dönemin son bileşeni olan Diğerleri’nde; 2001’de bir önceki yıla göre %77’lik bir artış

görülerek miktar 359.078 milyar TL'den 637.689 milyar TL'ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2002'de ise; %76'lık bir sıçrama yaşanarak miktar 1.126.014 milyar TL'ye çıkmıştır. 2003 yılında ise; %38'lik bir artış görülerek miktar 1.561.242 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Diğerleri kaleminde görülen salınımlar seçim çevrimlerinin varlığını desteklemektedir.

Dönem içerisinde tüm bu rakamsal salınımlardan sonra transfer harcamalarında oluşan gelişmelerin genel bir değerlendirilmesi yapılabilir.

Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilî ödemelerinde dönem içerisinde bir azalış göze çarpmaktadır. Bu azalışta dönem içi zirve yapan borç faiz ödemelerindeki yükselmeyi telafi için diğer ödemelerin sistemli bir şekilde geri çekilmesi uygulaması yatmaktadır. Kamu borç stokunu azaltmak ve dönem içi yapılan özelleştirme uygulamaları sonucu, bu ödenek tutarının toplam transfer harcamalarındaki oranı 2003 yılı itibarıyla %1'e kadar düşmüştür.

Transfer harcamalarının kendi içindeki dağılımına bakıldığında borç faizleri en yüksek harcama kalemini oluşturmaktadır. Tablo V'e bakıldığında borç faizlerinin toplam transfer harcamalarına oranının %65 seviyesinde olduğu görülmektedir. Bu oran 2001 yılında %73,3 seviyesine kadar gelmiştir. 2001 yılının Şubat ayında yaşanan ekonomik kriz ve faiz oranlarının aşırı yükselmesi, devletin ekonomisinin büyük bir çöküntüye uğraması borçlanma gereğini artırmış bu durumda da borç faiz ödemeleri 2001 yılında 2000 yılına göre iki kat artmıştır. Bu bağlamda 2000 yılında 20.439.862 milyar TL olan borç faiz ödemeleri 2001 yılına geldiğimizde %100 oranında artışla 41.062.224 milyar TL olarak gerçekleşmiştir<sup>32</sup>.

Dünyada birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik harcamaları konusu sürekli olarak gündemin ilk sıralarına yerleşmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşları olarak adlandırılan Emekli Sandığı, Bağkur, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yıllar itibarıyla mali dengelerinin bozulması ve artan açıklarla birlikte, konsolide bütçeden bu kuruluşlara transfer yapılması söz konusu olmuştur. Bu transferlerin neticesinde 1999 yılında yapılan transfer harcamaları içerisinde sosyal transferlerin payı %17 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2000 ve 2001 yılında azalırken 2002 yılında tekrar artış göstererek %15,7 rakamına ulaşmıştır. 2003 yılında ise son beş yıllık dönemin en yüksek rakamı olan %18,5 seviyesine yükselmiştir. 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla; kayıt dışı istihdamın önlenmesi, prime esas kazanç sınırları ile emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik aylıklarının TÜFE'ye endekslenmesi, prim taksitlerinin hızlandırılması ve denetim etkinliğinin artırılmasına dönük tedbirler getirilmesine rağmen sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılan kaynaklar dönem içerisinde bütçe üzerinde mali baskı oluşturmaya devam etmiştir.

Dönem içerisinde artış gösteren bu diğer transfer harcaması kalemi de İktisadi Transferlerdir. 2000 yılında toplam transferler içinde %2,6 paya sahip olan iktisadi transferler, düzenli olarak artış göstermiş ve toplam transfer harcamaları içerisindeki oranı 2002 yılında %4,4, 2003 yılında da %4,8 seviyelerine ulaşmıştır. Kuşkusuz bu oranların artmasında Kamu İktisadi Teşebbüslerine yapılan görev zararı ödemeleri önemli bir paya sahiptir. Dönem içinde KİT maliyetleri içerisinde önemli bir yere sahip olan istihdam giderlerini azaltmaya yönelik olarak çeşitli tedbirler alınmıştır. Personel istihdamının rasyonelleşmesi çerçevesinde 2002-2003 yıllarında yaklaşık 60.000 kişi emeklilik veya iş akdi feshi yoluyla sistemden ayrılmıştır. Ayrıca IMF ile imzalanan stand-by anlaşması gereği yeni borçlanmalara sınırlamalar getirilmiş, eski borçların ödenmesi zorunlu hale gelmiştir.

<sup>32</sup> T.C. Maliye Bakanlığı "Yıllık Ekonomik Rapor 2002", Ankara, 2003, s.78.

Tasarruf tedbirleri çerçevesinde ise, ayrıcalıklı kişi ve kurumlara uygulanan indirimli ve bedelsiz tarife uygulamalarına son veren 4763 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir<sup>33</sup>.

Seçim zamanlarında en çok manipüle edilen transfer harcaması kalemi olan Mali Transferler dönem içerisindeki toplam transferler içindeki oranı ortalama %1,2 oranında gerçekleşmiştir. Seçim için yapılan harcamaları, bağımsız bütçeli idarelere yapılan ödemeleri, belediyelere yapılan yardımları, bursları v.s gibi harcamaları içinde barındıran mali transferler seçim yılı olan 2002’de büyük bir sıçrama gerçekleştirerek %130’luk bir artış oranıyla 794.227 milyar TL’ye ulaşmıştır. Bu durum dönem iktidarının oy maksimizasyonu amacıyla bu harcama türünü manipüle ettiğinin göstergesidir.

Dönem içerisinde kamu maliyesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak ve gelir-gider dengesini sağlamak amacıyla bir kısım bütçe içi ve bütçe dışı fonların kapatılması planlanmıştır. Bu çerçevede, 2000 yılında Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığına müştereken yapılan çalışmalarda ilk aşamada, kuruluşundan itibaren hiç işlememiş, zamanla fonksiyonunu kaybetmiş, bütçeye gelir sağlamayan, 1993 yılından itibaren iz bütçeye takip edilen fonlar ile kaldırılması halinde uygulamada boşluk yaratmayacak fonlar tesbit edilmiş ve 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı toplam 27 fon tasfiye edilmiştir. 2001 yılında iki aşamada yapılan çalışmalar neticesinde 36 bütçe içi, 6 bütçe dışı toplam 42 fon tasfiyesi 01.01.2002 tarihinde tamamlanmıştır.

Yapılan bu transferler doğrultusunda fonların dönem içi miktarı azalma eğilimine girmiştir. 2000’de toplam transfer harcamaları içindeki oranı %6 civarında olan fonlar 2003’e gelindiğinde bu oran %0,3’e düşmüştür.

Dönem içerisinde Borç Faiz ödemelerinin önlenemez yükselişi, Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları harcama kalemlerinin azalmasına sebebiyet vermiştir. Dönem boyunca bu harcama türünün toplam transferler içerisindeki oranı ortalama %0,3 civarında olmuştur.

## VII) 2007 Genel Seçimlerinde Politik Gelişmeler ve Transfer Harcamalarının Seyri

Türkiye, 2002’de yapılan genel seçimden sonra AKP iktidarı tarafından 2007 genel seçimlerine kadar yönetilmiştir. 2002 seçimleriyle birlikte koalisyon dönemlerine son verilmiş ve tek partili iktidar dönemi tekrar başlamıştır. Bununla birlikte, 22 Temmuz 2007 seçimlerinin planlanandan yaklaşık 3 ay önce yapılmasına Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan kriz ve Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk turunu iptal etmesi neden olmuştur. Cumhurbaşkanının görev süresi 16 Mayıs 2007’de sona erecek ve Kasım 2007’de genel seçim yapılacaktır. Genel seçime yaklaşık bir yıl kala muhalefet, seçimin öne alınmasını ve yedi yıl görev yapacak Cumhurbaşkanını yeni meclis tarafından seçilmesini istemeye başlamıştır ve giderek bu istemin dozunu yükseltmiştir. İktidar ise, genel seçimlerin zamanında yapılmasında ve Cumhurbaşkanının bu meclis tarafından seçilmesinde kararlı gözükmekteydi. Ancak siyasi kaos ortamından dolayı hükümet 22 Temmuz 2007 tarihinde erken genel seçim yapılmasını kararlaştırmıştır. Yapılan seçim sonucunda katılım oranı %84,25 olmuştur. AKP %46,7 oy oranıyla 341, CHP %20,88 oy oranıyla 112, MHP %14,27 oy oranı ile 71 ve bağımsızlar ise %5,32 oy oranıyla 26 milletvekili çıkarmışlardır. AKP’nin bu seçimden zaferle çıkmasının nedeni olarak; Cumhurbaşkanlığı

<sup>33</sup> T.C. Maliye Bakanlığı “1993-2003 Kamu Hesapları Bülteni”, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004, s.248.

seçim sürecinde yaşanan kilitleme, 27 Nisan 2007 yılında yayınlanan gece yarısı e-darbe olarak nitelendirilen bildiri ve meclise gelmemek suretiyle seçimlerin yapılmasını tıkayan CHP, ANAP ve DYP veya sonra adını değiştiren DP'nin tutumu katkıda bulunmuştur<sup>34</sup>. Seçim sonrası R. Tayyip Erdoğan yeni hükümeti kurması için 4 ağustos 2007 tarihinde görevlendirilmiştir. Bu bağlamda 60. Hükümet 16 Ağustos 2007 tarihinde meclisten güvenoyu alarak görevine başlamıştır. Bu tarihten itibaren mevcut hükümet iktidarda bulunmaktadır.

22 Temmuz seçimlerine yönelik yapılan değerlendirmede seçimin Türkiye'de yeni bir dönemin başlangıcı ve çok önemli sonuçları beraberinde getirdiği yönündeki düşünceler ön plana çıkmaktadır. Öncelikle şunu söylemek gerekiyor, son seçimler öncekiler gibi olağan dönemlerde yapılan seçimlerden hem erkene alınması hem de yarattığı sonuçlar açısından farklı özellikler taşımaktadır. 22 Temmuz'da seçim sandığı seçmenin karşısına çok önemli seçenekler getirirken, yaşanan olağanüstü ortam sonrası seçimler, sadece bir partiye oy verme, kimin yöneteceğini belirlemeye yönelik siyasal katılma anlamındaki bir davranış olmasının ötesinde, Türkiye'nin geleceğini yakından ilgilendiren bir karar verme noktası olarak tanımlanabilir. Seçimleri "dönüm noktası" olarak tanımlamanın altında elbette öncesinde yaşanan olağanüstü süreç yatmaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Genelkurmay'ın bildirisi akabinde Anayasa Mahkemesi'nin aldığı "367" kararı ile çıkmaza girmesiyle seçim bir anlamda demokratik sürecin işleyebilmesi için bir zorunluluk halini almıştır. Sonuç olarak siyasal iktidarın seçim sonuçlarıyla kazandığı bu önemli fırsatı Türkiye'nin demokratikleşmesi ve zenginleşmesi doğrultusunda kullanması ülkemiz açısından çok olumlu sonuçların yaşanmasını sağlayacaktır<sup>35</sup>.

2007 seçimi öncesi, esnası ve sonrasında politik gelişmelere kısaca değinildikten sonra bu seçim esnasında transfer harcamalarında görülen salınımlar analiz edilecektir.

Türkiye ekonomisinde, 2004 yılı itibarı ile Analitik Bütçe Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte transfer harcamalarının kodlama sistemi de değişmiştir. Bu bağlamda, 2004 yılı ve sonrası transfer harcamalarının sınıflandırılması; Faiz giderleri, Cari transferler ve Sermaye transferleri şeklinde üçlü tasnife tabi tutulmuştur.

<sup>34</sup> Arcins, G. "Türkiye'de Sosyo-Ekonomik Faktörlere Bağlı Olarak Değişen Seçmen Davranışı", C.Ü. İkt. ve İdr. Bil. Dergisi, Cilt:8, Sayı:2, 2007, s.35.

<sup>35</sup> Uzun, T. "Seçim Sonrası Türkiye Hangi Yöne", Finans Politik - Ekonomik Yorumlar, Yıl:44, Sayı:513, 2007, s.18.

**TABLO VI: 2007 Seçim Yılı, Öncesi ve Sonrası Transfer Harcamalarına İlişkin Veriler (Milyon YTL ve %)**

| Yıllar/Değişkenler           | 2004   |                       |              | 2005   |                       |              | 2006   |                       |              | 2007*  |                       |              | 2008   |                       |              |
|------------------------------|--------|-----------------------|--------------|--------|-----------------------|--------------|--------|-----------------------|--------------|--------|-----------------------|--------------|--------|-----------------------|--------------|
|                              | Miktar | Top. Tr. Hrc. İ. Oran | GSMH İ. Oran | Miktar | Top. Tr. Hrc. İ. Oran | GSMH İ. Oran | Miktar | Top. Tr. Hrc. İ. Oran | GSMH İ. Oran | Miktar | Top. Tr. Hrc. İ. Oran | GSMH İ. Oran | Miktar | Top. Tr. Hrc. İ. Oran | GSMH İ. Oran |
| Faiz Gid.                    | 56489  | 57                    | 13,2         | 45680  | 49,1                  | 9,4          | 45963  | 46,6                  | 8,0          | 48753  | 42,1                  | 7,5          | 50661  | 40,8                  | 7,8          |
| Cari Tr.                     | 36306  | 39                    | 8,5          | 45871  | 49,3                  | 9,4          | 49851  | 50,6                  | 8,7          | 63292  | 54,7                  | 9,8          | 70116  | 56,5                  | 9,7          |
| KIT Gör. Zararı              | 381    |                       | 0,1          | 580    |                       | 0,1          | 711    |                       | 0,1          | 700    |                       | 0,1          | 1284   |                       | 0,1          |
| Sos. Gv.Kur. Transfer        | 19333  |                       | 4,5          | 23762  |                       | 4,9          | 23518  |                       | 4,1          | 33063  |                       | 5,1          | 35133  |                       | 5,2          |
| Tarımsal Des. Öd.            | 3084   |                       | 0,7          | 3707   |                       | 0,8          | 4747   |                       | 0,8          | 5555   |                       | 0,9          | 5809   |                       | 0,8          |
| Mahalli İdare ve Fon Payları | 10448  |                       | 2,4          | 12819  |                       | 2,6          | 14124  |                       | 2,5          | 17192  |                       | 2,7          | 20028  |                       | 2,1          |
| Diğer Cari Transfer          | 3060   |                       | 0,7          | 5002   |                       | 1,0          | 6752   |                       | 1,2          | 6782   |                       | 1,0          | 7861   |                       | 1,5          |
| Sermaye Transfer             | 465    | 4                     | 0,1          | 1384   | 1,6                   | 0,3          | 2637   | 2,8                   | 0,5          | 3542   | 3,2                   | 0,5          | 3173   | 2,7                   | 0,3          |

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2006, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2009).

\* Genel Seçimler 22 Temmuz 2007 Tarihinde Gerçekleştirilmiştir.

Tablo VI’da 2004–2008 arası transfer harcamaları bileşenlerinin ilgili yıllar itibariyle miktarı, toplam transfer harcamaları ve GSMH içindeki oranı gösterilmektedir. Bu tabloda esas alınacak yıllar 2006, 2007 ve 2008 yıllarıdır. Bu yıllarda oluşan çevrimler Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Teorisi kapsamında incelenecektir.

Tablo VI’da harcama kalemlerine sırasıyla bakıldığında, Faiz Giderleri 2006’da bir önceki yıla göre %0,6’lık bir artış göstererek 45.680 milyon YTL’den 45.963 milyon YTL’ye yükselmiştir. Seçim yılı olan 2007’de ise %6’lık bir artış gerçekleşerek 48.753 milyon YTL’lik faiz ödemesi yapılmıştır. Seçim sonrası yıl olan 2008’de ise %4’lük bir artış gerçekleşerek miktar 50.661 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir.

Bu harcama türünde seçim öncesi ve seçim yılı artışları bunun yanı sıra seçim sonrası yıl olan 2008’de miktarın artmasına rağmen artış oranının azalması teoriye uygun bir yapı arz etmektedir.

Cari transferlerde ise; 2006’da bir önceki yıla göre %8’lik bir artış yaşanarak miktar 45.871 milyon YTL’den 49.851 milyon YTL’ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2007’de ise %26’lık bir sıçrama yaşanarak miktar 63.292 milyon YTL’ye çıkmıştır. 2008’de ise %10’luk daha artış yaşanarak miktar 70.116 milyon YTL’ye çıkmıştır.

Cari Transferlerde seçim öncesi ve esnasında yaşanan artış salınımları bunun yanı sıra seçim sonrasında miktar artmasına rağmen artış oranının azalması seçim çevrimlerinin varlığını destekler şekildedir.

Dönemin son transfer kalemi olan Sermaye Transferlerinde ise; 2006'da bir önceki yıla göre %90'luk bir artış yaşanarak miktar 1,384 milyon YTL'den 2,637 milyon YTL'ye çıkmıştır. Seçim yılı olan 2007'de ise %34'lük bir artış görülerek miktar 3,542 milyon YTL'ye çıkmıştır. 2008'de ise %10'luk bir azalma yaşanarak miktar 3,173 milyon YTL'ye gerilemiştir.

Sermaye Transferlerinde seçim öncesi, esnası ve sonrası görülen salınımlar seçim çevrimlerine uygun bir yapı arz etmektedir.

Dönem içerisinde tüm bu rakamsal salınımlardan sonra oluşan transfer harcamalarında oluşan gelişmelerin genel bir değerlendirmesi yapılabilir.

2006 yılında en yüksek miktartlı transfer harcaması kalemi olarak Cari Transferler görülmektedir. 2006 yılı itibariyle toplam transfer harcamaları içindeki oranı %50,6'dır. Yani yapılan toplam transfer harcamalarının hemen hemen yarısı Cari Transferlere gitmektedir. Cari transferlerin böyle büyük miktarlarda oluşu öncelikle sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden kaynaklanmaktadır. Sadece dönem içerisinde sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferin bütçe içindeki oranı %13,4 olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde cari transferlerin toplam bütçe içindeki payları %29,2 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler, uzun yıllardır kamu maliyesinin çözümlenemeyen bir sonucu olması nedeniyle dikkat çekicidir. Sosyal güvenlik kurumlarının mali açıkları giderek artmış ve sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferlerin GSMH'ya oranı, 2005 yılı itibarı ile %4,8 düzeyine ulaşmıştır. Bu nedenle sosyal güvenlik kuruluşlarının kronikleşen mali sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla; üç ayrı güvenlik kuruluşu Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiş ve takriben mali açıdan sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemi için emeklilik sisteminde değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 5510 sayılı sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte sağlık ve güvenlik reformunun gerçekleştirilmesinde önemli aşama kaydedilmiştir. Bununla birlikte 22.02.2006'da kabul edilen 5458 sayılı Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kurumlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumları'nın birikmiş alacaklarının tahsil edilmesi, yeni borç birikimlerinin önüne geçilmesi ve sosyal güvenlik primi alacaklarının tahsilinde kurumların daha etkin bir takipte bulunabilmeleri amaçlanmıştır<sup>36</sup>. 2007 yılının seçim yılı olması sebebiyle dönemin hükümeti transfer harcamalarında bir sıçrama meydana getirmiştir. 2006'da 49,851 milyon YTL olan cari transferler 2007 seçim yılında 63,292 milyon YTL'ye çıkmıştır. 2007 yılında görülen bu sıçrama cari transferlerin seçimleri kazanmaya yönelik ne derece manipüle edildiğinin en belirgin göstergesi olmaktadır. 2007 yılı itibariyle; Belediyelere yardım, yılın 9 ayında 57.068.000 YTL rakamına ulaşmıştır. Hane halkına yapılan transferler tüm yıl için 929 milyon YTL kaynak ayrılmışken 2007 yılının ilk 5 ayında bu rakamın 425 milyon YTL'si kullanılmıştır. Aynı şekilde tarımsal amaçlı ödemelerin neredeyse tümü ilk 5 ayda harcanmıştır. Cari Transferler 2007'nin ilk yarısında %53,9'luk bir gerçekleşme oranı kaydetmiştir. 2006'nın aynı dönemine göre cari transferlerin gerçekleşme artışı

<sup>36</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, "Yıllık Ekonomik Rapor 2006", Ankara, 2006, s.50.

%31,6 olmuştur<sup>37</sup>.

2008 yılında ise Cari Transferlerde miktar olarak artış olmasına rağmen oran olarak %10’luk bir artış görülmüştür. Bu oranın düşmesinde seçim zamanında uygulanan genişletici maliye politikalarının telafisine yönelik uygulanan kemer sıkma politikaları yatmaktadır.

2005 ve 2006 yıllarında uygulanan basiretli politikalarla birlikte sürdürülebilir bir başarının temeli olan mali disiplinin de etkisiyle faiz giderlerinde olumlu gelişmeler olmuştur. Uygulanan gelir artırıcı-harcama azaltıcı politikalar ile birlikte gerçekleştirilen yapısal reformlar bütçe disiplini sağlamış, bütçe performansındaki iyileşme, belirsizliklerin azalmasına bağlı olarak güven ortamının oluşması ve ekonomideki istikrarın kalıcı olarak sağlanacağı yönündeki beklentilerin güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Bu bağlamda 2004’te 56,489 milyon YTL olan faiz ödemeleri 2005’te 45,680 milyon YTL’ye düşmüş, 2006’da ise 45,963 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. Faiz ödemelerinin GSMH’ya oranı 2003’te %16,4 iken sırasıyla bu oran 2004’te %13,22’ye, 2005’te %9,4’e ve 2006 yılında da %8’e düşmüştür. Seçim yılı olan 2007’de ise %6’lık küçük bir artış olmuştur. Seçim yılı faiz giderlerinin GSMH’ya oranı %7,5 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında ise faiz giderlerinin GSMH’ya oranı %7,8 olarak gerçekleşmiştir. Elde edilen ekonomik ve siyasi istikrar ile doğru uygulanan maliye politikaları neticesinde dönem içerisindeki faiz giderlerinin GSMH oranında istikrarlı bir düşüş gerçekleşmiştir<sup>38</sup>.

Dönemin son transfer harcaması kalemi olan Sermaye Transferlerinde ise 2007 yılında yapılan genel seçime yönelik oportünist bir salınım görülmüş olup 2006’da 2.637 milyon YTL olan harcama tutarı seçim yılında 3,542 milyon YTL’ye çıkmış, seçim sonrası 2008’de ise 3,173 milyon YTL’ye düşmüştür.

Dönemin transfer harcamalarına bakıldığında genel olarak 2007 yılında yapılan milletvekili genel seçimlerinde transfer harcamalarının manipüle edilmediğini ileri sürmek zordur. Diğer taraftan 2007 milletvekili seçim döneminde genel anlamda bütçe disiplininin korunduğu ve harcamalarda ölçsüz bir tutum sergilenmediği de ifade edilebilir.

## Sonuç

Politikacıların seçim dönemlerinde uyguladıkları politikalar diğer dönemlere göre farklılık göstermektedir. Seçimlerle gelen ilk politika farklılığı, harcama politikalarında görülmektedir. Bu bağlamda, politikacıların yalnız seçimi önemseyen kısa süreli çıkarlara sahip olması, seçim dönemlerinde seçmenlerin isteklerini yerine getirmek için kamu harcamalarının seçim olmayan diğer zamanlara göre artışına sebebiyet vermektedir. Hükümetlerin yapmış oldukları bütçe manipülasyonları seçmenler tarafından daha kolay fark edilebilmektedir. Seçim dönemlerinde transfer harcamalarının artırıldığı, seçimden hemen sonra ise vergilerin yükseltildiği bilinmektedir. Bu etkenler seçimler öncesi genişletici hareketler, seçim sonrası dönemde ise daraltıcı hareketler olarak karakterize edilebilmektedir. Politikacılar, seçim başarısı için ekonomik şartların önemini farkındadırlar ve bu nedenle seçim zamanında transfer harcamalarını artırarak oylarını yükseltecek olan elverişli durumlar meydana getirmektedirler. Transfer harcamalarında; emekli ve malüllere ödenen

<sup>37</sup> Dikeç, Ü. “Bütçe Uygulamaları ve Kamu Maliyesindeki Gelişmeler”, İşveren Dergisi, Eylül Sayısı, 2007, s.7.

<sup>38</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, “2009 Yılı Bütçe Gerekçesi”, Ankara, 2008, s.155.

maaşlar, sosyal yardımlar ve sosyal sigorta yardımları yer almaktadır. Siyasi iktidar, seçim zamanında ekonomiyi uyarmak istediğinde, ekonomi politikası araçlarını seçerken uygulaması hem kolay hem de etkilerini hızla gösterecek ekonomi politikası araçlarını tercih etmektedir. Çalışmada iktidarların anılan dönemde transfer harcamalarında bir salınım sebebiyet verip vermedikleri irdelenmiştir. Analiz sonuçlarına göre seçimlerin transfer harcamaları üzerinde artırıcı bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda, hükümetlerce uygulanan transfer harcamaları politikaları seçim dönemlerinde siyasal eğilime göre farklılaşmaktadır. Çalışmada yapılan analiz sonuçlarının Nordhaus'un görüşleriyle örtüştüğü tespit edilmiştir. Seçim dönemlerinde transfer harcamaları kalemlerinde hem miktar hem de yüzde olarak bir artış gerçekleşmiştir. Ancak seçim sonrası yılda bu artışlar devam etse bile azalan oranda bir atışın olduğu görülmüştür. Bu durum, Nordhaus'un belirttiği seçim sonrası daraltıcı maliye politikalarının uygulandığı görüşünü destekler niteliktedir. Analizlerde 1990'lı yıllarda transfer harcamalarında bir sıçramanın olduğu görülmüştür. Bu durumun oluşmasında borç-faiz kısır döngüsünün yadsınamaz payının olduğu söylenebilir. Ayrıca 2002 yılına kadarki dönemde oluşan siyasi istikrarsızlığın da bu harcama türünün artışında bir rolünün olduğu düşünülebilir. 2002 yılından sonra oluşan tek parti iktidarlarının transfer harcamalarında nispi olarak bir azalmaya sebebiyet verdiği görülebilmektedir. Yapılan analiz neticesine göre, transfer harcamalarının siyasetçiler tarafından oy maksimizasyonu amacıyla manipüle edildiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda, politikacıların sıkça yapılan seçim dönemlerinde kolaylıkla manipüle edebildikleri bu harcama türü, oy kazanma ve yeniden iktidara gelme güdüsüyle popülist bir biçimde kullanılmamalı, özellikle seçim dönemlerinde bu harcama türü yasal düzenlemelerle disiplin altına alınmalıdır. Sosyal devlet ilkesi içselleştirilerek kesin kuralla sınırlanır ise periyodik dalgalanma önenebilir. Bu durum uzun vadede istikrara ulaştığında devrevi dalgalanmalar ortadan kalkacak, popülizm düşüncesi arka plana itilebilecektir. Sosyal devlet ilkesi bağlamında seçim dönemlerinde artması olası transfer harcamaları tartışılır olmaktan çıkarılmalıdır. Bu, kurala göre ekonomi politikasının, duruma göre ekonomi politikasının önüne geçirilmesi ile gerçekleştirilebilir. Mali disiplin sonrası netleşen rakamların haricinde yapılacak bir ödemenin engellenmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemeler ile seçim öncesi hızla artan transfer harcamaları ve devlet bütçesinden yapılan popülist harcamalara bir sınır konabilir.

## KAYNAKLAR

- ALTAN, L. "Genel Seçimler-Yerel Seçimler İlişkisi (1983-2004)", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.3, 2005, 174-190.
- ARSLAN, A. "12 Eylül 1980 Askeri Müdahale Sonrası Türkiye'nin Siyasi Yapısı", Akademik Bakış Dergisi, Sayı:11, 2006, 1-28.
- AYTAÇ, D. "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2004.
- BALYEMEZ, A. S. "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Seçim Ekonomisi Uygulama-



- larının Kamu Maliyesine Yansımaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2008.
- BEDİR, S. “Transfer Harcaması ve Enflasyon İlişkisi”, Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:15, Sayı.1-2, 2001, 21-29.
  - BELGENET “1995 Genel Seçim Sonuçları”, 2006.
  - BORATAV, K. **İktisat Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997.
  - CULLIS, J. and Jones, P. R. Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives, London: Mc Graw Hill Book Company, 1992.
  - Devlet İstatistik Enstitüsü “1991 Milletvekili Seçimi Sonuçları”, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1991.
  - Devlet İstatistik Enstitüsü “1996 Milletvekili Seçimi Sonuçları”, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1996.
  - Devlet İstatistik Enstitüsü “2002 Milletvekili Seçimi Sonuçları”, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2002.
  - DİKEÇ, Ü. “Bütçe Uygulamaları ve Kamu Maliyesindeki Gelişmeler”, İşveren Dergisi, Eylül Sayısı, 2007, 7-12.
  - DURSUN, D. **Siyaset Bilimi**, Beta Basım, İstanbul, 2004.
  - ERCİNS, G. “Türkiye’de Sosyo-Ekonomik Faktörlere Bağlı Olarak Değişen Seçmen Davranışı”, C.Ü. İkt. ve İdr. Bil. Dergisi, Cilt:8, Sayı:2, 2007, 25-40.
  - ERDOĞAN, S. **Politik Konjonktür Hareketleri Teorisi Perspektifi Siyaset İlişkileri**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2004.
  - FREY, B. S. and Schneider, F. “An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States”, Review of Economics and Statistics, Vol. 60, Nr:2, 1978, 174-183.
  - GÖKÇE, D. “Emeklilik Yaşı Kavramı Kalkıyor”, Akşam Gazetesi, 2002.
  - İ.S.O. “Türkiye Ekonomisi 1999”, Avcıol Basım Yayın, Ankara, 2000.
  - KOVANCILAR, B. “1980 Sonrası Benimsenen Liberal Politikalar Bağlamında Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Analizi”, Celal Bayar Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Manisa, 1997.
  - LINDBACK, A. “Stabilization Policy in Open Economic with Endogenous Politicians”, American Economic Association, Richard T.Ely Lecture, Vol:66, No:2, 1976, 1-19.
  - MACREA, D. C. “A political Model of Business Cycle,” The Journal of Political

- Economy, Vol. 89, No: 2, 1977, 239-263.
- NORDHAUS, W. "The Political Business Cycles", Reprinted From The Review Of Economic Studies, Vol. 2, 1975, 169-190.
  - OYAN, O. **24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar**, Versa Yayınları, Ankara, 1987.
  - ÖNER, E. "1975'den 1995'e Bütçe Açıklarının Gelişimi, Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler", Maliye Araştırma Konferansları, İst. Üni. Yayınları, No: 4099, 38.Seri, İstanbul, 1998, 13-30.
  - ÖZGEN, F. B. "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Analizi (1980-1995)", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 1997.
  - ROBERT, J and Franzese, Jr. "Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes", Annual Review of Political Science, Vol. 47, Issue.5, 2002, 369-421.
  - SCHUKNECHT, L. "Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries", Kyklos, Vol.49, 1996, 155-170.
  - ŞENER, M. "TODAİE Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1984 yılı Raporu" <http://www.yerelnet.org.tr/secimler/secimanalizleri1989.php>. 2006. Erişim Tarihi, 23.04.2010.
  - T.C. Maliye Bakanlığı "1992 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi", Ankara, 1992.
  - T.C. Maliye Bakanlığı "1993-2003 Kamu Hesapları Bülteni", Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004.
  - T.C. Maliye Bakanlığı "2009 Yılı Bütçe Gerekçesi", Ankara, 2008.
  - T.C. Maliye Bakanlığı "Yıllık Ekonomik Rapor 2002", Ankara, 2003.
  - T.C. Maliye Bakanlığı "Yıllık Ekonomik Rapor 2006", Ankara, 2006.
  - TAŞKESTİ, R. "Türkiye'de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.
  - TECER, M. "Türkiye Ekonomisi", TODAİE Yayın No:317, Ankara, 2003.
  - Türkiye İstatistik Kurumu "Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2007", TÜİK, Ankara, 2008.
  - UZUN, T. "Seçim Sonrası Türkiye Hangi Yöne", Finans Politik - Ekonomik Yorumlar, Yıl:44, Sayı:513, 2007, 18-21.

- YILDIRIM, E. ve Yıldırım, R. “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisindeki Etkileri”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2000.
- YILMAZ, B. E. ve Susam, N. “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Manisa, 2007.