

**T.C.
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

**TÜRKİYE'DE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE POLİTİK BÜTÇE
DÖNGÜLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ
(1996-2015)**

Hazırlayan

Baki YEGEN

Danışman

Prof. Dr. İbrahim ORGAN

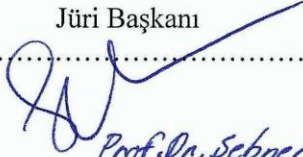
DENİZLİ

Mayıs - 2018

DOKTORA TEZİ ONAY FORMU

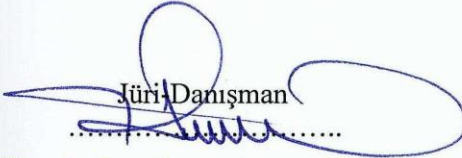
Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı doktora programı öğrencisi Baki YEGEN tarafından Prof. Dr. İbrahim ORGAN yönetiminde hazırlanan **“TÜRKİYE’DE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE POLİTİK BÜTÇE DÖNGÜLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ (1996-2015)”** başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 04.05.2018 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı



.....

Prof. Dr. Sebnem TOSUNOĞLU


Jüri Danışman


.....
Prof. Dr. İbrahim ORGAN

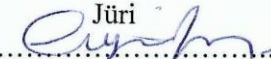
Jüri


.....
Prof. Dr. Eran ÖZ

Jüri


.....
Prof. Dr. Özgü ÖZPENÇE

Jüri


.....
Prof. Dr. Engin HEPAKSAZ

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun
30/05/2018 tarih ve ...23/11... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet Vefa NALBANT
Müdür



Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.



Baki YEGEN

TEŐEKKÜR

İlk teőekkürü kuşkusuz bu çalışmanın hazırlanmasında ilk günden beri desteğini ve ilgisini hiç eksik etmeyen kıymetli hocam T. C. Pamukkale Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Kamu Hukuku Bölümü Öğretim Üyesi Prof. Dr. İbrahim ORGAN'a etmek gerekmektedir. Engin bilgisinden faydalandığım hocama sonsuz teőekkürlerimi sunarım. Her an yanımda olan annem, babam, kardeőim, eőim ve oğlum ile T.C. Muő Alparslan Üniversitesi İletişim Fakóltesi'nde görev yapan ablam, meslektaőım Ceren YEGEN ve T. C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi Uluslararası Ticaret ve Finans Bölümü Öğretim Üyesi Prof. Dr. őaban NAZLIOęLU'na da teőekkür ederim.

ÖZET

TÜRKİYE'DE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE POLİTİK BÜTÇE DÖNGÜLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ (1996-2015)

Yegen, Baki

Doktora Tezi

Maliye ABD

Maliye Programı

Tez Yöneticisi: Prof. Dr., İbrahim Organ

Mayıs 2018, 306+XI Sayfa

Topluma sunulacak kamu mal ve hizmetleri kamu bütçeleri aracılığıyla sunulmaktadır. Bütçeler temel olarak hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve değerlendirme-denetim aşamalarından oluşmaktadır. Bütçe aşamaları üzerinde siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler etkili olmaktadır. Şöyle ki söz konusu aktörler bütçelerin bileşimlerini ve büyüklüklerini etkileyebilmektedirler. Bu aktörlerden birisi olan iktidardaki politikacıların seçimleri kazanmak için kamu bütçelerini olağan amaçları dışında kullanmaları bütçe rakamlarında devresel dalgalanmalara yol açmakta, literatürde bu durum politik konjonktür dalgalanmaları teorilerinden biri olan politik bütçe döngüleri teorisi ile açıklanmaktadır. Bu tez çalışmasının ana konusu politik bütçe döngüleri teorisi olmakla birlikte çalışmada teoriye Türkiye ve seçilmiş ülkeler açısından yaklaşılmıştır. Türk siyasi tarihindeki ilk demokratik seçim olarak kabul edilen 1950 yılından sonraki seçim yılları baz alınarak bütçe rakamlarının Türkiye açısından incelendiği kısımda politik bütçe döngülerine çoğunlukla 1951-1999 döneminde rastlandığı görülmüştür. Çalışmanın ampirik kısmında ise Türkiye dahil olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan toplam 21 ülkeye ait veriler 1996-2015 dönemi için ekonometrik modeller kurularak incelenmiştir. Bu kısımda ilgili literatürde kullanıldığı üzere dinamik panel veri analizi yöntemlerinden sistem GMM (Genelleştirilmiş Momentler Metodu-Generalized Methods of Moments) yöntemi kullanılmıştır. Yapılan analiz sonuçları politik bütçe döngülerinin daha çok gelişmekte olan ülkelerde görüldüklerini göstermiştir. Analiz sonuçlarında politik bütçe döngülerinin seçim tarihleri, demokratikleşme düzeyi ve farklı hükümet sistemlerinden etkilenmedikleri de tespit edilmiştir. Böylece politik bütçe döngülerinin incelenen diğer unsurlardan ziyade ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak ortaya çıktıkları sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Bütçesi, Konjonktür Teorileri, Hükümet Sistemleri, GMM.

ABSTRACT

COMPARATIVE EVALUATION OF POLITICAL BUDGET CYCLES IN TURKEY AND SELECTED COUNTRIES (1996-2015)

Yegen, Baki
Doctoral Thesis
Public Finance Department
Public Finance Programme
Adviser of Thesis: Prof. İbrahim Organ

May 2018, 306+XI Pages

Public goods and services which offered to the public are provided through public budgets. The budgets basically consist of preparation, approval, implementation and evaluation-audit phases. The actors involved in the political decision-making process on the budget stages are influential. Namely the actors can influence the composition and size of the budget. One of these actors, the ruling politicians use the public budget outside of their usual aims to win elections cause cyclical fluctuations in the budget figures which is explained in the literature by the theory of political budget cycles that one of the theories of political conjuncture fluctuations. The main topic of this thesis is the theory of political budget cycles, and has been approached to the theory from the perspective of Turkey and selected countries. The budgetary figures were examined for Turkey based on the election years after 1950, which is considered as the first democratic election in Turkish political history and were seen political budget cycles mostly in 1951-1999 period. In the empirical part of the study, data on 21 developed and developing countries including Turkey were examined by establishing econometric models for the period 1996-2015. In this section, the system GMM (Generalized Methods of Moments) method is used as the dynamic panel data analysis methods as used in the related literature. The results of the analysis showed that the political budget cycles were mostly seen in developing countries. The results of the analysis also show that political budget cycles are not affected by election dates, level of democracy and different government systems. Thus, concluded that the political budget cycles emerge depending on the development levels of the countries as against other examined elements.

Keywords: Public Budget, Conjuncture Theories, Government Systems, GMM.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vi
TABLolar DİZİNİ.....	vii
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASAL BİR SÜREÇ OLAN BÜTÇE SÜRECİNDE YER ALAN AKTÖRLER VE ROLLERİ

1.1. Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller.....	6
1.1.1. Seçmenler: Ekonomik Oy Verme.....	8
1.1.1.1. Seçmenler.....	8
1.1.1.2. Ekonomik Oy Verme.....	10
1.1.2. Baskı ve Çıkar Grupları: Rant kollama.....	12
1.1.2.1. Baskı ve Çıkar Grupları.....	13
1.1.2.1. Rant kollama.....	15
1.1.3. Politikacılar ve Siyasal Partiler.....	17
1.1.3.1. Politikacılar: Oy Maksimizasyonu ve Yozlaşma.....	17
1.1.3.1.1. Oy Maksimizasyonu.....	18
1.1.3.1.2. Yozlaşma.....	20
1.1.3.1.2.1. Politik Yozlaşma.....	20
1.1.3.1.2.1.1. Adam Kayırmacılık (Nepotizm ve Kronizm).....	21
1.1.3.1.2.1.2. Hizmet Kayırmacılığı (Pork-Barreling).....	22
1.1.3.1.2.1.3. Politik Yandaşlık (Partizanlık).....	23
1.1.3.1.2.1.4. Oy Ticareti (Logrolling).....	23
1.1.3.3.2.2. Ekonomik Yozlaşma.....	25
1.1.3.2. Siyasal Partiler: İktidar Olma İdeali.....	26
1.1.3.2.1. İktidar Olma ve İktidarda Kalma İdeali	27
1.1.3.2.2. Partiler Arası Rekabet	28
1.1.3.2.3. Seçimler ve Seçim Sistemleri	30
1.1.4. Bürokratlar: Fayda Maksimizasyonu.....	31
1.2. Türkiye’de Bütçe Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller.....	33
1.2.1. Hazırlanma ve Sunma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller.....	35
1.2.1.1. Hükümetler.....	36
1.2.1.2. İlgili Bakanlıklar.....	38
1.2.1.2.1. Kalkınma Bakanlığı.....	40
1.2.1.2.2. Maliye Bakanlığı.....	41
1.2.1.3. Kamu İdareleri (Kamu kurum ve kuruluşları, harcamacı kuruluşlar).....	42
1.2.2. Onaylanma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller.....	44
1.2.2.1. Parlamentolar (Ulusal Meclisler ve/veya Senatolar) TBMM.....	44
1.2.2.1.1. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.....	46
1.2.2.1.2. TBMM Genel Kurulu.....	48
1.2.2.2. Cumhurbaşkanı.....	48
1.2.3. Uygulanma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller.....	50
1.2.3.1. Yürütme Organı.....	50
1.2.3.1.1. Maliye Bakanlığı.....	51
1.2.3.1.1.1. Gelir Bütçesinin Uygulanması.....	52

1.2.3.1.1.2. Gider Bütçesinin Uygulanması.....	53
1.2.3.1.2. Hazine Müsteşarlığı.....	55
1.2.4. Denetim ve Değerlendirme Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller.....	56
1.2.4.1. Yürütme Organına Bağlı İdari Kuruluşlar.....	57
1.2.4.2. Yasama Denetimi Kapsamında TBMM.....	60
1.2.4.3. Yargı Denetiminde Görevli Kurum (Sayıştay).....	62
1.3. Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Bütçe Sürecine Etkileri.....	65
1.3.1. Seçmenlerin Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri.....	65
1.3.2. Baskı ve Çıkar Gruplarının Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri.....	67
1.3.3. Bürokratların Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri.....	69
1.3.3.1. Niskanen: Bütçe Maksimizasyonu Yaklaşımı.....	69
1.3.3.2. Genişlemeci (İnkremental) Yaklaşım.....	71
1.3.4. Politikacıların Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri.....	74

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI TEORİLERİ

2.1. Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorileri.....	82
2.1.1. Politik Konjonktür Teorilerine İlişkin Temel Kavramlar.....	85
2.1.2. Politik Konjonktür Dalgalanmalarının Yapısı ve Literatürün Gelişim Evreleri.....	88
2.1.3. Kalecki ve Literatürün Başlangıcı.....	90
2.1.4. Geleneksel Politik Konjonktürel Dalgalanmalar.....	92
2.1.4.1. Nordhaus ve Fırsatçı Konjonktürel Dalgalanma Teorisi.....	93
2.1.4.1.1. Fırsatçı Konjonktürel Dalgalanma Teorisinin Varsayımları.....	95
2.1.4.2. Hibbs ve Partizan Konjonktürel Dalgalanma Teorisi.....	102
2.1.4.2.1. Partizan Konjonktürel Dalgalanma Teorisinin Varsayımları.....	106
2.1.5. Modellere Rasyonel Beklentilerin Eklenmesi.....	111
2.1.5.1. Rasyonel Fırsatçı Politik Konjonktürel Dalgalanmalar.....	112
2.1.5.2. Rasyonel Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanmalar.....	114
2.2. Politik Konjonktür Dalgalanmalarından Politik Bütçe Döngülerine Geçiş.....	117
2.2.1. Politik Bütçe Döngüleri.....	118
2.2.1.1. Politik Bütçe Döngüleri Konusundaki Modeller.....	124
2.2.1.1.1. Sinyalizasyon Modeli.....	125
2.2.1.1.1.1. Cukierman ve Meltzer (1986).....	126
2.2.1.1.1.2. Rogoff ve Sibert (1988, 1990).....	128
2.2.1.1.2. Ahlaki Tehlike Modeli.....	133
2.2.1.1.2.1. Shi ve Svensson (2006).....	134
2.2.1.1.3. Politik Bütçe Döngülerine Kurumsal Yaklaşım: Politik Bütçe Döngüleri ve Demokrasi İlişkisi.....	135
2.2.1.1.3.1. Gonzalez (2002).....	137
2.2.1.1.3.2. Persson ve Tabellini (2002).....	138
2.2.1.1.3.3. Brender ve Drazen (2005).....	140

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI TEORİLERİNİN VE HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Türkiye’de Demokrasi Alanında Yaşanan Gelişmeler ve Çok Partili Hayata Geçiş	144
3.2. Türkiye’de Yapılan Genel Seçimler.....	146
3.3. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri.....	152
3.4. Türkiye’de İktidar Olan Hükümetler Açısından Politik Bütçe Döngüleri.....	156
3.5. Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorilerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.....	159
3.6. Günümüzde Türkiye’de Politik Bütçe Döngülerini Etkilemesi Muhtemel Anayasal Gelişmeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Örneği.....	186
3.7. Hükümet Sistemleri Açısından Politik Bütçe Döngüleri.....	193

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE POLİTİK BÜTÇE DÖNGÜLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ (1996-2015)

4.1. Türkiye’de ve Seçilmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri İçin Bir Model Çalışması.....	197
4.1.1. Literatür Taraması.....	197
4.1.2. Çalışmada Kullanılan Veriler.....	203
4.1.2. Çalışmada Kullanılan Yöntem.....	205
4.1.3. Tanımlayıcı İstatistikler.....	208
4.1.4. Çalışmanın Sınırlılıkları.....	210
4.1.5. Panel Birim Kök Testi.....	210
4.1.6. Korelasyon Matrisi Analizi.....	213
4.1.7. Ekonometrik Bulgular.....	214
4.1.7.1. Seçimlerin Hükümet Bütçeleri Üzerindeki Etkileri.....	214
4.1.7.1.1. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Bütün Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	215
4.1.7.1.2. Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	216
4.1.7.1.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	219
4.1.7.1.4. Önceden Belirlenmiş Seçim Tarihleri ve Politik Bütçe Döngüleri.....	225
4.1.7.1.5. Demokratikleşme Düzeyi ve Politik Bütçe Döngüleri	229
4.1.7.1.6. Seçim Tarihleri ve Politik Bütçe Döngüleri.....	234
4.1.7.1.7. Siyasal Sistemler ve Politik Bütçe Döngüleri.....	240
4.1.7.1.7.1. Nispi ve Çoğunlukçu Demokrasiler Açısından Politik Bütçe Döngüleri.....	240
4.1.7.1.7.2. Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem Açısından Politik Bütçe Döngüleri.....	244
SONUÇ.....	249
KAYNAKLAR.....	285
EKLER.....	304
ÖZGEÇMİŞ.....	306

ŞEKİLLER DİZİNİ

	Sayfa
Şekil 1. Kısa Dönem ve Uzun Dönem Phillips Eğrisi.....	96
Şekil 2. Seçim Dönemleri Öncesinde, Sonrasında ve İlgili Dönemde Enflasyon Oranları.....	162
Şekil 3. Seçim Dönemleri Öncesinde, Sonrasında ve İlgili Dönemde İşsizlik Oranları.....	164
Şekil 4. Seçim Dönemleri Öncesinde, Sonrasında ve İlgili Dönemde Büyüme Oranları.....	166
Şekil 5. Seçim Dönemleri Öncesinde ve İlgili Dönemde Bütçe Dengeleri.....	170

TABLolar DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1. Gelişmiş Endüstri Toplularında Siyasi Partilerin Çeşitli Ekonomik Hedeflerine Yönelik Tercihleri.....	104
Tablo 2. Geleneksel Politik Konjoktürel Dalgalanma Teorilerinin Varsayımları...	109
Tablo 3. Rasyonel Politik Konjoktürel Dalgalanma Teorilerinin Varsayımları.....	116
Tablo 4. Politik Konjoktür Dalgalanma Teorileri.....	117
Tablo 5. Milletvekili Genel Seçimlerinde Uygulanan Seçim Sistemleri, Seçime Katılan ve Meclise Giren Siyasi Partiler.....	150
Tablo 6. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri.....	153
Tablo 7. Tüketici Fiyat Endeksi Rakamları 1951-2016 (On iki Aylık Ortalama)...	161
Tablo 8. Yıllar İtibariyle Türkiye’de İşsizlik Oranları 1951-2016.....	163
Tablo 9. Yıllar İtibariyle Türkiye’de GSYH Büyüme Oranları 1951-2016.....	165
Tablo 10. Yıllar İtibariyle Türkiye’de Bütçe Dengesi (GSYH %) 1951-2016.....	169
Tablo 11. Yıllar İtibariyle Türkiye’de Kamu Gelir ve Harcamaları 1951- 2016.....	173
Tablo 12. Ekonomik Değişkenlere Ait Seçim Yılı Gerçekleşmeleri.....	178
Tablo 13. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu İle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Karşılaştırılması.....	180
Tablo 14. Hükümet Sistemlerinin Sahip Oldukları Avantaj ve Dezavantajlar.....	188
Tablo 15. Bütçe Konusunda Referandum ile Değiştirilen Anayasa Hükümleri.....	191
Tablo 16. Gelişmiş Ülkelerdeki Politik Bütçe Döngüleri Üzerine Yapılmış Ampirik Araştırmalar.....	199
Tablo 17. Geçiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Politik Bütçe Döngüleri Üzerine Yapılmış Ampirik Araştırmalar.....	200
Tablo 18. Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler.....	208
Tablo 19. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülke Panel Birim Kök Test Sonuçları.....	211
Tablo 20. Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemleri İle Yönetilen Ülkelere Ait Panel Birim Kök Test Sonuçları.....	212
Tablo 21. Gelişmiş Ülke Verilerinin Korelasyon Matrisi Sonuçları.....	213
Tablo 22. Gelişmekte Olan Ülke Verilerinin Korelasyon Matrisi Sonuçları.....	213
Tablo 23. Bütçe Dengesi Kapsamında Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	217
Tablo 24. Kamu Harcamaları Kapsamında Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	218
Tablo 25. Kamu Geliri Kapsamında Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	219
Tablo 26. Bütçe Dengesi Kapsamında Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	221
Tablo 27. Kamu Harcamaları Kapsamında Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	222
Tablo 28. Kamu geliri Kapsamında Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri.....	223
Tablo 29. Önceden - Sonradan Belirlenen Seçim Tarihleri ve Politik Bütçe Döngüleri.....	227
Tablo 30. Demokratikleşme Düzeyinin Politik Bütçe Döngüleri Üzerindeki Etkisi.....	233
Tablo 31. Seçim Tarihlerinin Politik Bütçe Döngüleri Üzerindeki Etkisi.....	236
Tablo 32. Seçimlerden Önce ve Sonra Politik Bütçe Döngüleri.....	239
Tablo 33. Nispi ve Çoğunlukçu Seçim Sistemlerinde Politik Bütçe Döngüleri.....	242
Tablo 34. Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem Açısından Politik Bütçe Döngüleri.....	246

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AP	Adalet Partisi
BP	Barış Partisi
BYEGM	Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
CGP	Cumhuriyetçi Güven Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
CMP	Cumhuriyetçi Millet Partisi
DP	Demokrat Parti
DSP	Demokratik Sol Parti
DYP	Doğru Yol Partisi
FP	Fazilet Partisi
GP	Güven Partisi
HDP	Halkların Demokratik Partisi
HP	Halkçı Parti
MP	Milli Kalkınma Partisi
MDP	Milliyetçi Demokrasi Partisi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MP	Millet Partisi
MSP	Milli Selamet Partisi
RP	Refah Partisi
SHP	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
TİP	Türkiye İşçi Partisi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YTP	Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ

İnsanların devlet çatısı altında topluluk olarak bir arada yaşamaları bir takım kararların topluluk adına alınmasını yani politik karar alma sürecini ve bu süreç içerisinde yer alan aktörleri gerektirmektedir. Politik karar alma süreci içerisinde seçmenler, baskı ve çıkar grupları, bürokratlar ve politikacılar ile siyasal partiler olmak üzere çok sayıda aktör bulunmakla birlikte söz konusu aktörler süreç içerisinde farklı rollere sahip olmaktadır. Farklı rollere sahip aktörlerden oluşan politik karar alma süreci neticesinde tüm toplumu ilgilendiren konularda alınan kararlar ise kamu bütçeleri vasıtasıyla hayata geçirilmektedirler. Yani günümüz yönetim sistemleri içerisinde en fazla tercih edilen demokratik sistemlerin işleyebilmesi politik karar alma süreci sonucunda alınan kararların kamu bütçelerine yansıtılmalarına bağlı olmaktadır. Bu nedenle politik karar alma süreci ve bütçe süreci demokratik yönetim sisteminin en önemli unsurları olmakla birlikte birbirlerine sıkı sıkıya bağlı olmaktadır.

Politik karar alma süreci ile bütçe süreci arasındaki bu önemli ilişki çerçevesinde çalışmanın birinci bölümünde politik karar alma sürecinde yer alan temel aktörlere ve bu aktörlerin tutum ve davranışları bağlamında sahip oldukları rollere yer verilmiştir. Bu kapsamda çalışmada Kamu Tercih Teorisi literatürü içerisinde yer alan aktörlerden seçmenlerin ekonomik oy verme davranışları, baskı ve çıkar gruplarının rant kollama davranışları, politikacıların oy maksimizasyonu davranışları, siyasal partilerin iktidar olabilmek için ideallerine yönelik olan davranışları ve bürokratların kamu bütçesini maksimize etmeye yönelik olan davranışları üzerinde durulmuştur. Çalışmada daha sonra Türkiye’de bütçe sürecinde yer alan aktörlere ve rollerine yer verilmiştir. Türkiye’deki kamu bütçesi süreci, dünyanın çoğu ülkesinde uygulandığı şekilde ilk olarak hazırlanma ve sunma süreci, sonra onaylanma süreci, daha sonra uygulanma süreci ve son olarak da denetim ve değerlendirme süreci olmak üzere sistematik bir şekilde incelenmiştir. Söz konusu bütçe süreçlerinde yer alan aktörler olarak kamu idarelerinin, yürütme organı olan hükümetlerin, yasama organı olan parlamentoların, görevli komisyonların, kurumların ve kuruluşların görev ve sorumlulukları dâhilindeki rolleri sırayla açıklanmıştır. Çalışmanın birinci bölümünün sonunda ikinci bölüm ile bağlantı kurulması amacıyla siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin bütçe sürecine etkileri seçmenler, baskı ve çıkar grupları, bürokratlar ve özellikle de politikacıların etkileri kapsamında değerlendirilerek yorumlanmıştır. Böylelikle çalışmanın ikinci bölümünde incelenecek olan temelde iktidardaki politikacı

davranışlarına dayanan ve iktisat literatüründe politik konjonktür dalgalanmaları teorilerinin bir türü olarak kabul edilen politik bütçe döngülerine ve politik bütçe döngüleri kapsamında sunulacak olan teorik bilgilere ve detaylı açıklamalara zemin oluşturulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise öncelikle politik bütçe döngülerinin çıkış noktası olarak kabul edilen politik konjonktür dalgalanmaları teorilerine ait açıklamalara yer verilmiştir. Bu bağlamda Keynesyen iktisat anlayışının sorgulanmaya başlandığı 1970’li yıllarda kabul gören Kamu Tercihi Teorisine kısaca değinilmiş ve ardından söz konusu teorinin bir alt dalı olan temelde ekonomi ve politika bilimlerinin birlikte değerlendirilerek seçim dönemlerinde makroekonomik değişkenlerde yaşanan iniş-çıkışların açıklanmaya çalışıldığı politik konjonktür dalgalanmaları teorilerine ilişkin temel kavramlara değinilmiştir. Daha sonra politik konjonktür dalgalanmalarının yapısı ve ilgili literatürün ortaya çıkışından günümüze kadar olan süreçteki gelişim evreleri incelenmiştir. Bu doğrultuda ilk önce literatürün başlangıcı olarak kabul edilen Kalecki’ye (1943) ait çalışma ile ilgili açıklamalara yer verilmiş, daha sonra geleneksel politik konjontürel dalgalanmalara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Geleneksel dalgalanma teorileri ise kendi içerisinde fırsatçı ve partizan teoriler olmak üzere ikiye ayrıldıkları için geleneksel teoriler açıklanırken söz konusu ayırım gözetilmek suretiyle önce fırsatçı teoriye daha sonra da partizan teoriye ait açıklamalara ve temel varsayımlara yer verilmiştir. Geleneksel fırsatçı dalgalanma teorileri konusunda seçimlerin kazanılmasına yönelik politikacı davranışlarına kısa dönem Phillips eğrisi varsayımı kapsamında ilk dikkat çeken isim olması nedeniyle Nordhaus’a (1975) ait çalışma üzerinde durulmuştur. Ardından fırsatçı teorinin varsayımlarını tamamen reddetmeyen fakat konuya ilk kez politikacıların sahip oldukları farklı ideolojik bakış açıları açısından yaklaşan Hibbs’e (1977) ait çalışmaya ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Daha sonra geleneksel politik konjontürel teorilerine rasyonel beklentiler teorisi açısından yaklaşılması ile ortaya çıkan rasyonel politik konjontürel teorilerine ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur. Söz konusu açıklamalardan sonra ise politik konjontürel dalgalanmalardan politik bütçe döngülerine doğru yapılan geçiş hakkında bilgi verilmiş, ardından politik bütçe döngülerinin özellikleri ve hangi gereksinimler neticesinde ortaya atıldıklarına dair detaylı bilgiler verilmiştir. Politik bütçe döngüleri ile ilgili verilen bilgilerden sonra söz konusu döngüleri ve sonuçlarını ispatlamak adına geliştirilmiş temel ekonometrik modellere ve bu modeller sonucunda elde edilen

bulgulara değinilmiştir. Söz konusu modeller incelenirken sinyalizasyon modeli, ahlaki tehlike modeli ve demokrasi ilişkisi modeli olmak üzere üçlü bir ayırımı tabi tutulmuş ve politik bütçe döngüleri teorisi alanında yapılmış en önemli 6 ampirik çalışma üzerinden açıklamalarda bulunulmuştur.

Üçüncü bölümde politik konjunktür dalgalanmaları teorileri ve bu teorilerden birisi olan politik bütçe döngüleri teorisi Türkiye açısından değerlendirilmiştir. Bu maksatla öncelikli olarak Türkiye’de demokrasi alanında yaşanan değişimlere bir kısmı Osmanlı dönemini de kapsamak üzere kronolojik sıraya bağlı kalınarak değinilmiştir. Daha sonra Türkiye’de demokrasi alanından yaşanan en önemli gelişmelerden birisi olan çok partili hayata geçiş süreci ile ilgili açıklamalara yer verilmiştir. Politik bütçe döngüleri teorisi açısından ülkelerde yapılan genel seçimler temel unsur olarak kabul edilmekte ve söz konusu teori seçimler çerçevesinde ortaya çıkan davranışları açıklamaya çalışmaktadır. Bu nedenle çalışmada çok partili hayata geçiş sürecinden sonra Türkiye’de cumhuriyet öncesi ve cumhuriyet sonrası olmak üzere yapılan genel seçimlere ait bilgilere yer verilmiştir. Cumhuriyet sonrası dönem ise tek parti dönemi ve çok partili dönem olarak incelenmiştir. Bu kapsamda sadece seçimlerle ilgili açıklamalara yer verilmemiş olup, seçim sistemleri ve seçim yasaları gibi seçimlerle ilgili yaşanan diğer önemli gelişmelere de yer verilmiştir. Ayrıca Cumhuriyet’in ilanından günümüze kadar olan süreçte yapılmış olan toplam 25 genel seçim ile ilgili olarak seçimlere katılan ve meclise giren siyasi parti sayıları ile ilgili istatistiklere yer verilmiştir. Daha sonra çalışmada Cumhuriyet’in ilanından günümüze kadar görev yapan 65 tane Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine ait bilgilere yer verilmiş ve söz konusu hükümetlerden bazılarının görev sürelerinin çok kısa oldukları dikkat çekmiştir. Ardından Türkiye’nin politik bütçe döngülerine uygunluğu teorisinin varsayımları açısından değerlendirilmiş ve teorisinin temel varsayımlarından birisi olan en az iki partili bir siyasi hayatın varlığının Türkiye açısından 1946 yılından itibaren sağlanmaya başlandığı görülmüştür. Daha sonra politik konjunktür dalgalanmaları teorileri genelinde ve politik bütçe döngüleri özelinde Türkiye açısından teorik olarak değerlendirilmeler yapılmıştır. Bu kapsamda Türk siyasi tarihinde yapılan ilk demokratik seçim olarak kabul edilen 1950 yılı seçimi dikkate alınarak 1950 yılı seçimi sonrasında günümüze kadar olan dönemde yaşanan gelişmeler tablolar ve grafikler yardımıyla açıklanmıştır. Söz konusu dönemlerde seçim yıllarında ve seçimlerden önceki yıllarda yaşanan enflasyon, işsizlik ve büyüme oranları ile ilgili gelişmeler

yorumlanmış, daha sonra politik bütçe döngüleri kapsamında bütçe dengesine ve kamu gelir-giderlerine ait oranlar incelenmiştir. Ardından ülkemiz açısından teorik olarak politik bütçe döngüleri ile ilgili elde edilen sonuçlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2000’li yıllarla birlikte uygulamaya konulan istikrar programları kapsamında değerlendirilmiştir. Daha sonra Türkiye’de yaşanan ve politik bütçe döngülerini etkilemesi muhtemel anayasal gelişmelerden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili açıklamalarda bulunulmuş, farklı hükümet sistemlerinin genel olarak güçlü ve zayıf yanlarına değinilmiş ve ardından Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bütçe alanında sahip olduğu özelliklere yer verilmiştir. Üçüncü bölümün sonunda ise politik bütçe döngüleri farklı hükümet sistemleri dâhilinde teorik olarak karşılaştırılmış ve literatürde bu hususta yapılmış iki önemli ampirik çalışmada (Persson ve Tabellini, 2002) (Brender ve Drazen, 2005) elde edilen sonuçlarla birlikte değerlendirilmiştir.

Tez çalışmasının son bölümü olan dördüncü bölümde çalışmanın ilk üç bölümde politik bütçe döngüleri konusunda yer verilen teorik açıklamalar ampirik yöntem kapsamında oluşturulan ekonometrik model eşliğinde Türkiye ve seçili 20 ülke açısından test edilmiştir. Uygulanan ekonometrik model yardımıyla elde edilen sonuçlar Türkiye’nin de içerisinde bulunduğu ülke grupları açısından değerlendirilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak politik bütçe döngüleri teorisi ile ilgili yerli ve yabancı olmak üzere detaylı bir literatür taraması yapılarak teori kapsamında daha önce yapılmış çalışmalara ve söz konusu çalışmalar sonucunda elde edilmiş bulgulara kısaca değinilmiştir. Daha sonra çalışmada kullanılan verilerle ilgili genel açıklamalara yer verilerek açıklamalar dâhilinde verilerin güvenilirlik ve geçerlilik hususlarında kuşkuya yer bırakmamaları amacıyla verilerin temin edildikleri resmi kaynaklar açıkça belirtilmiştir. Verilerle ilgili açıklamalardan sonra çalışmada kullanılan ekonometrik yöntem olan panel veri analizi yöntemine ve çalışmada kullanılan bağımlı-bağımsız değişkenlere ait temel tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir. Ardından çalışmada kullanılan değişkenler arasındaki ilişki hakkında doğru analiz yapabilmek ve analiz sonuçları ile güvenilir yorumlar yapabilmek amacıyla panel birim kök testlerinden “Levin, Lin & Chu Testi” yapılmıştır. Birim kök testinden sonra ise ekonometrik modelde kullanılan değişkenlerin kendi aralarındaki muhtemel ikili ilişkiler oluşturulacak korelasyon matrisi yardımıyla incelenmiştir. Yukarıda belirtilen açıklama ve testlerden sonra oluşturulan ekonometrik modeller aracılığıyla Türkiye ve seçilmiş dünya ülkelerinde 1996-2015 dönemi için politik bütçe döngüleri ile ilgili yapılmış analizler doğrultusunda ekonometrik bulgular

elde edilmiştir. Bu kapsamda öncelikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından seçimlerin hükümet bütçeleri üzerindeki etkileri analiz edilmiş, daha sonra ülkelerin sahip oldukları politik özellikler göz önünde bulundurularak seçim tarihlerinin, seçimleri etkileyen anayasal kuralların ve demokrasi düzeylerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Analiz kısmının sonunda ise politik bütçe döngüleri farklı hükümet sistemlerini benimseyen ülkeler açısından incelenmiştir. Böylece çalışmanın ampirik kısmında politik bütçe döngüleri ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve uyguladıkları hükümet sistemlerine göre ayrı ayrı ele alınarak karşılaştırmalı sonuçlar elde edilmiştir. Dördüncü bölümün sonunda ise çalışmanın sonuç kısmına yer verilmiştir. Tez çalışmasının sonuç kısmında öncelikle araştırılan teorik bilgilerle ilgili genel açıklamalara yer verilmiş, ardından çalışmanın ampirik kısmından elde edilen bulgular yorumlanmıştır. Bu doğrultuda politik bütçe döngüleri ülkemizde daha önce yapılan yerli ampirik çalışmalardan farklı olarak öncelikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları ayırımı kapsamında, daha sonra seçim tarihleri, demokrasi düzeyleri, seçim sistemleri ve hükümet sistemleri kapsamında değerlendirilmiştir. Söz konusu değerlendirmelerde elde edilen bulgulara maddeler halinde yer verilerek birtakım açıklama ve çıkarımlarda bulunulmuştur. Elde edilen bulgular genellikle gelişmekte olan ülkelerde seçimlere bağlı olarak bütçe dengesinde dalgalanmalara yol açan olumsuz durumlara, yani politik bütçe döngülerine rastlanıldığını göstermiştir. Yani politik bütçe döngülerinin gelişmekte olan ülkelere görülme olasılıklarının gelişmiş ülkelere kıyasla daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Ülkemizde politik bütçe döngülerinin görülmemeleri konusunda 2000’li yıllarla birlikte yakalanan olumlu durumun sürdürülebilmesine yönelik öneriler sunularak tez çalışması tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASAL BİR SÜREÇ OLAN BÜTÇE SÜRECİNDE YER ALAN AKTÖRLER VE ROLLERİ

1.1. Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller

Günümüz ekonomileri göz önüne alındığı zaman söz konusu ekonomilerin özel ekonomi ve kamu ekonomisi olarak ikiye ayrıldıkları görülmektedir. Ekonominin piyasa ve kamu ekonomisi şeklinde ikiye ayrılması, bu iki ekonomi türü arasında bir takım farklılıkların olduğuna işaret etmektedir. Farklılıkların başında bu ekonomilerde üretilen malların arz ve taleplerini belirleyen mekanizmaların farklı süreçler içerisinde gerçekleşmeleri yatmaktadır. Şöyle ki özel ekonomide arz ve talep fiyat mekanizması aracılığıyla düzenlenmekte olmasına rağmen kamu ekonomisinde arz ve talep fiyat mekanizması aracılığıyla düzenlenememektedir (Sakal, 1998: 212). Bu durum ise kamu ekonomisinde yer alan kamusal mal ve hizmetlerin pazarlanamama ve bölünememe gibi özelliklere sahip olmaları ile açıklanmaktadır. Diğer bir ifade ile özel ekonomide bir malın arz ve talep miktarı üzerinde o mal için belirlenen fiyat belirleyici olmakta iken, kamu ekonomisinde kamusal mal ve hizmetler toplumdaki herkes için sunulmakta bu nedenle de kamu ekonomisinde fiyat sürecinden farklı olarak hangi malların ne miktarda arz edileceği gibi hususlarda siyasal süreç belirleyici olmaktadır (Balyemez, 2008: 12). Kısacası özel ekonomideki mal ve hizmet sunumları fiyat mekanizması çerçevesinde gerçekleşmekteyken, kamu ekonomisinde fiyat mekanizması yer almadığı için mal ve hizmet sunumları kamu bütçesi büyüklüklerinin belirlenmesinde etkili olan siyasal süreç çerçevesinde alınan kararlarla gerçekleşmektedir.

Siyasal karar alma süreci bir ülkede kabul edilen ve uygulanan devlet şekline göre değişiklik gösteren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin otokratik devlet şeklini kabul ederek diktatörlük veya mutlak monarşi uygulayan bir ülkede egemenlik kaynağı tek bir kişiye ait olduğu için siyasal karar alma süreci bu kişi çerçevesinde şekillenmektedir. Yani söz konusu kişi kamusal mal ve hizmetlerin türlerini ve miktarlarını kendi başına tayin edebilmektedir. Oysa günümüz dünyasında otokratik devlet şekli ile yönetilen çok fazla ülke olmadığı, bu yönetim şekli yerine çoğunlukla demokrasi anlayışını benimseyen devletlerin ön plana çıktıkları görülmektedir.

Demokrasi (demos: halk, kratos: egemenlik, iktidar) kavramı halkın egemenliği anlamına gelmektedir. Demokratik devletlerde ise kamusal kararlar ya doğrudan halk tarafından ya da halkı temsil eden kişiler tarafından alınmaktadır (Aktan ve Dileyici: 2013: 29-30). Doğrudan demokrasinin uygulanabilmesi için toplumun çok fazla sayıda kişiden oluşmaması gerekmektedir. Çünkü çok fazla sayıda kişiden oluşan toplumlarda nüfusun tamamının karar alma mekanizmasına katılması imkânsız hale gelmektedir. Bu nedenle günümüzde temsili demokrasinin çok daha yaygın bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Temsili demokrasinin olduğu ülkelerde kamusal kararlar halk tarafından seçilen ve halkı temsil eden kişiler tarafından alınmaktadır. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse bu yönetim sisteminde halkı temsil eden kişilerin halkın tercihlerini kamusal mal ve hizmet olarak yansıtılmaları beklenmektedir. Temsili demokrasilerde beklenti bu yönde olmasına rağmen halkın tercihlerinin bir takım nedenlerden dolayı tam olarak yansıtılmadıkları görülmektedir. Bu noktada siyasal karar alma sürecinde yer alan bazı aktörlerin davranışları ön plana çıkmaktadır. Örneğin çıkar ve baskı gruplarının davranışları neticesinde bireysel tercihler ile toplumsal tercihler arasında önemli farklılıklar meydana gelebilmektedir (Erkişi, 2007: 9-10). Bu nedenle siyasal karar alma mekanizması içerisinde yer alan aktörlerin davranışları alınan kararları olumlu veya olumsuz şekillerde etkileyebilmektedir.

Özetle demokrasilerde kamu sektörünün II. Dünya Savaşı'ndan sonra büyüme göstermesi siyasal karar alma sürecinin önemini daha da artırmıştır (Saraçoğlu, 2000: 81). Çünkü siyasal karar alma süreci neticesinde alınacak kararlar ülke ekonomisini daha fazla etkileyecek güce sahip olmuşlardır. Şöyle ki bu kararlar ile kamusal mal ve hizmetlerin türleri ve boyutlarının belirlenmesinin yanı sıra milli gelirin önemli bir kısmı da tahsis edilmektedir. Bir ülkenin geleceği konusunda ciddi derecede pay sahibi olan siyasal karar alma sürecinin nasıl işlediğini anlayabilmek için bu sürecin ilk aşamasından kararların uygulanması aşamasına kadar geçen süreç içerisinde aktif bir şekilde yer alan aktörleri ve bu aktörlerin davranışlarını incelemek gerekmektedir (Sakal, 1998: 213-214). Temsili demokrasilerde siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler ve rolleri kısaca şu şekilde sıralanmaktadır (Aktan, 2001: 20):

- Fayda maksimizasyonu amacı ile hareket eden seçmenler,
- Oy maksimizasyonu amacı ile hareket eden siyasî partiler,
- Bütçe ve etkinlik alanı maksimizasyonu amacı ile hareket eden bürokratlar,
- Rant maksimizasyonu amacı ile hareket eden baskı ve çıkar grupları,

1.1.1. Seçmenler: Ekonomik Oy Verme

Bir önceki başlık altında özel ekonomi ile kamu ekonomisi arasındaki süreç farklılığı konusunda açıklamalara yer verilmiştir. Her iki ekonomi türünde süreçlerin farklı olması söz konusu süreçlerde yer alan faktörlerin de farklı olduğunu göstermektedir. Şöyle ki özel ekonomide arz yönü üreticilerden, talep yönü tüketiciler oluşmaktayken, kamu ekonomisinde arz yönü politika otoritelerinden talep yönü ise seçmenlerden oluşmaktadır. Arz ve talep ilişkileri ile ilgili olarak da özel ekonomi fiyat kavramı üzerinde durmakta iken, kamu ekonomisinde oy kavramı üzerinde durulmaktadır. Diğer bir ifade ile özel ekonomideki tüketicilerin kamu ekonomisindeki yansımaları olan seçmenler, siyasal partilerin veya politikacıların ürettikleri veya üreteceklerini vaat ettikleri politikalara yönelik taleplerini seçimlerde kullandıkları oylar vasıtasıyla açıklamaktadırlar (Telatar, 2004: 329). Anlaşıldığı üzere kamu ekonomisi dolayısıyla kamusal karar alma süreci üzerinde seçmenler ve seçmenlerin tercihlerini yansıtan oy verme davranışları oldukça önemli yer tutmaktadır. Bu nedenle seçmenler ve seçmenlerin davranışlarına ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda alt başlıklar halinde da ayrı ayrı yer verilecektir.

1.1.1.1. Seçmenler

Demokratik siyasal sistemlerin temelinde seçim olgusu yatmaktadır. Bir diğer ifade ile seçimler demokrasinin kalbi olarak ifade edilmektedir. Çünkü seçimler vasıtasıyla seçmenlere kendilerini temsil edecek siyasal otoriteleri belirleme ve bu otoritelerden memnun kalmadıklarında otoriteleri görevden uzaklaştırma gücü vermektedir (Akgün, 2000: 75). Yani bir ülkeyi yönetecek otorite seçmenlere bağlı olmaktadır. Seçmenler tercihlerini oyları ile ifade ederek yönetimin başına gelmesini istedikleri siyasal partileri desteklemektedirler. Bu nedenle demokratik sistemlerde seçmenler sistemin en önemli parçası olarak ifade edilmektedir. Nitekim seçmenlerin olmadığı bir ortamda demokrasiden bahsetmek imkânsız olmaktadır. Çünkü bir tarafta seçilmeyi bekleyen siyasal otorite, diğer tarafta karar verici olan seçmen bulunmak zorundadır.

Demokratik sistemlerin istikrarlı olarak çalışabilmesi için bireysel tercihlerin politik karar alma mekanizmasıyla iyi bir şekilde yansıtılması gerekmektedir (Sakal, 1998: 213). Bu durumun gerçekleşmesi ise oy kullanabilme niteliklerine sahip kişilerin

yani seçmenlerin olabildiğince yüksek düzeyde seçimlere katılımları ve tercihlerini açıkça seçimlere yansıtılabilmelerine bağlı olmaktadır.

Seçimlerde oy kullanıp kullanmama yani seçimlere katılım noktasında seçmenler bazı unsurlardan etkilenmektedirler. Bu unsurların başında ise seçmen çıkarı yatmaktadır. Çünkü rasyonel seçmen hipotezine göre seçmenlerin siyasal karar alma mekanizmasında oy kullanarak yer almaları genellikle seçmen çıkarlarına bağlı olmaktadır. Farklı bir şekilde ifade edilirse seçmenler oy kullanmaları neticesinde elde edecekleri net faydanın pozitif olduğu durumlarda oy kullanmakta aksi halde oy kullanmamaktadırlar (Bulutoğlu, 1988: 122). Yani seçmenin oy kullanma konusunda takınacağı tutum seçmenin oylama sürecine katılarak elde ettiği fayda ile oylamaya katılmak için katlandığı maliyet arasındaki farka göre değişiklik gösterebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında seçmenin seçim sonucunda elde edeceği faydanın oy kullanma maliyetinden yüksek olması seçmenin oy kullanmasına, tersi durumda yani maliyetin faydadan büyük olması durumunda seçmenin rasyonel davranarak oy kullanmamasına yani çekimser kalmasına neden olmaktadır.

Seçmenleri oy kullanıp kullanmama konusunda yönlendiren nedenlerden bir tanesi de seçmenlerin sahip oldukları sosyal sorumluluktur. Politik karar alma sürecinde kendi vereceği oy ile küçük de olsa söz sahibi olacağını düşünen seçmenler oy verme işlemini bir vatandaşlık görevi olarak görmektedirler. Seçmenlerin oy kullanma tercihlerinde etkili olan bir diğer unsur ise siyasal katılım için yapılan devlet baskısıdır. Söz konusu devlet baskısı oy kullanmayan seçmene para cezası verilmesi gibi müeyyidelerle desteklenmektedir. Devlet baskısı ile oylamaya katılım düzeyi arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Şöyle ki baskı arttığı zaman katılım düzeyi de artmaktadır (Yaraşır, 2011: 11). Anlaşıldığı üzere seçmenler oy kullanma konusunda bazen kendi içlerinden gelerek istekli davranmaktayken, bazen de oy kullanma hakkı anayasal bir hak olmasına rağmen bu haklarını sadece cezai yaptırımlarla karşı karşıya kalmamak için kullanmaktadırlar.

Seçmenlerin davranışları üzerinde etkili olan bir takım faktörler bulunmaktadır. Söz konusu faktörlerden ilki rasyonel ilgisizlik ve bilgisizlik olarak karşımıza çıkmaktadır. Rasyonel ilgisizlik ve bilgisizlik yaklaşımına göre seçmenler kendi bireysel tercihlerinin toplum tercihleri içerisinde bir anlam ifade etmeyeceğini, bir diğer ifade ile kendi kullanacakları oyların seçim sonucunu değiştirmeyeceğini düşünerek seçime ilişkin gerekli bilgileri yüksek maliyetleri nedeniyle toplama taraftarı olmazlar

ve dolayısıyla da bu bilgileri analiz etmezler. Bu durumda seçmenler tercihlerde bulunurken yani oy kullanırken yeteri kadar bilgiye sahip olmayabilmektedirler. Bunun yanı sıra seçmen tercihinin toplum tercihinin etkileme ihtimalinin çok az olması seçmenin oylama sürecine ilgisiz kalmasına yol açmaktadır (Erkişi, 2007: 12). Görüldüğü üzere bu yaklaşımda seçmen davranışı üzerinde seçmenin kullandığı oy ile seçim sonucuna etki edip etmeyeceği düşüncesi ve oy tercihinin belirlerken kullanacağı bilgi maliyeti ön planda tutulmaktadır. Kısacası seçmen kendi kullanacağı oy ile seçim sonucunu etkileyemeyeceğini düşündüğünde seçimlere ilgisiz kalmakta, bu ilgisizliği neticesinde ise oy tercihine yön verecek bilgileri maliyetli oldukları için toplamaktan vazgeçmektedir.

Öte yandan siyasal partiler ve adaylar, bu parti ve adayların görüşleri ve amaçları gibi konularda bilgi edinmenin maliyetli olması nedeniyle bazı seçmenler sadece medya ve yakın çevrelerinden edindikleri sınırlı bilgilerle tercihlerine yön vermektedirler. Ayrıca yine maliyeti yüzünden yeterli düzeyde bilgiye sahip olmayan seçmenlerin davranışları üzerinde diğer gruplardan elde ettikleri yönlendirici bilgiler de etkili olabilmektedir. Şöyle ki parti propagandaları, görsel-işitsel ve bilişsel iletişim araçları (gazete, televizyon, radyo, internet vb), baskı ve çıkar gruplarının yönlendirici davranışları bilgi düzeyi düşük olan seçmenlerin yanlış yönlendirilerek gerçek ve doğru bilgiye ulaşmalarını engellemektedir (Aktan ve Dileyici, 2012: 92-93).

1.1.1.2. Ekonomik Oy Verme

Seçmen davranışlarının incelenmesi bilim dünyasında geçmişten günümüze kadar üzerinde çalışılan dikkat çekici alanlardan birisi olmuştur. Çünkü demokratik toplumlarda ülkenin geleceği hakkında karar verecek olan hükümetlerin belirlenmeleri hususunda seçmenler dolayısıyla da seçmen davranışları ön plana çıkmaktadır. Seçmen davranışlarının incelendiği pek çok çalışma olmakla birlikte tarihsel gelişim itibariyle seçmen davranışları sosyolojik yaklaşım (Columbia ekolü), sosyo-psikolojik yaklaşım (Michigan ekolü) ve ekonomik yaklaşım (Rasyonel seçim ekolü) kapsamında incelenmiştir.

Sosyolojik yaklaşıma göre seçmen davranışlarının temelinde toplumdaki sosyal bölünmüşlük yatmaktadır. Şöyle ki seçmenlerce kullanılan oyla seçmenlerin ait oldukları sosyal kimliklerinin politik tercihlere yansımaları olarak ifade edilmektedir. Ayrıca kullanılan oylar seçmenlerin sosyal kimliklerini teyit ettikleri için seçmenlerin

parti tercihleri sanki dini bir görev ve vazgeçilmez bir alışkanlık olarak tanımlanmaktadır. Seçmen davranışlarının incelendiği bir diğer yaklaşıma yani sosyo-psikolojik yaklaşıma göre ise seçmenlerin parti tercihleri üzerinde seçmenlerin küçük yaşlarda içinde buldukları ailelerinin ve çevrelerinin etkisiyle oluşan siyasal sosyalleşme sürecinde kazandıkları siyasal tutumlar ve ideolojik yönelimler ciddi derecede belirleyici olmaktadır. Bu yaklaşım kapsamında bireyler küçük yaşlardan itibaren içinde buldukları çevreden¹ etkilenerek bu çevre içerisinde tercih edilen partiye yakınlık duymaya başlamakta ve bu psikolojik bağlılık daha da güçlenerek hayatları boyunca devam etmektedir (Akgün, 2000: 76-78, Aydın ve Özbek, 2004: 144). Seçmen davranışlarının incelendiği bu yaklaşımların zamanla popülerliklerini kaybettikleri bilinmektedir. Bu yaklaşımlar yerlerini ise son zamanlarda ekonomik yaklaşıma bırakmışlardır. Yani günümüzde dâhil olmak üzere seçmen davranışlarını açıklama hususunda yapılan çalışmaların ekonomik yaklaşımı benimsedikleri ve bu yaklaşım çevresinde yoğunlaştıkları görülmektedir.

Ekonomik yaklaşım iki ana hipotezden meydana gelmektedir. Buna göre ekonomik yaklaşımın ilk ayağını Anthony Downs (1957) tarafından temelleri atılan rasyonel seçim hipotezi oluşturmaktadır. Bu hipoteze göre oy verme işlemi seçmenlere kendi öz çıkarlarına göre parti seçimi yapabilme olanağı sağlayan rasyonel bir eylem olarak tanımlanmaktadır. Yani seçmenlerin mevcut siyasal partiler arasında seçim yapmalarının altında bağlılık, sadakat ya da ideolojik nedenlerin aksine ekonomik nedenler yatmaktadır. Diğer bir ifade ile seçmenler oylarını amaçlarına ulaşmak için bir araç olarak kullanmaktadırlar (Heywood, 2013: 313).

Standart ekonomi teorisinde seçmenler iktidarda bulunan partinin uygulamalarını ve genel ekonomik performansını değerlendirmekte ve kendi kişisel ekonomik durumlarını gözden geçirerek oy tercihlerini belirlemektedirler (Çinko, 2006: 104). Bu kapsamda seçmen iktidar partisinin ekonomik performansını değerlendirirken ilgili partinin geçmiş dönemlerdeki ya da cari dönemdeki ekonomik faaliyetlerini ve bu faaliyetler sonucunda kendi ekonomik durumunu ve ulusal ekonomik durumu göz önünde bulundurmaktadır (Singer ve Carlin, 2013: 730). Nitekim çoğu ampirik çalışma seçim dönemlerinde ideolojik tercihlerin aksine ekonomik koşulların seçmen

¹ Bireylerin içinde buldukları çevre ile kastedilen bireylerin referans gruplarıdır. Referans grubu aile başta olmak üzere yüz yüze ilişkilerin olduğu arkadaşlar, komşular, meslektaşlar, kurum ve kuruluşlar gibi yakın çevreden ve artistler, şarkıcılar, sporcular vb. gibi doğrudan ilişkisi olmayan kişilerden oluşmaktadır.

davranışları üzerinde belirleyici olduklarını kanıtlamaktadır. Bu yüzden son zamanlarda yapılan ampirik çalışmalar ekonomik koşulların oy verme davranışını etkileyip etkilemediğinin ötesinde ekonomik koşulların oy tercihlerini hangi yönde etkilediği hususu üzerinde durmaktadırlar (Sezgin, 2007: 22).

Ekonomik yaklaşımı oluşturan ikinci hipotez ise sorumluluk hipotezi olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorumluluk hipotezine göre seçmenler ekonomik performanslarla ilgili olarak siyasal iktidarları sorumlu tutmaktadırlar. Söz konusu hipoteze göre seçmenler böyle bir durumda partilerin ideolojik yapılarına bakmaksızın makroekonomik performans göstergeleri referans göstermek suretiyle oy kullanmaktadırlar (Carlsen, 2000: 141). Bu bağlamda seçmenler büyüme, işsizlik ve enflasyon gibi makroekonomik göstergelerin iyi olmaları halinde iktidara seçimlerde oy vererek ödüllendirmekte, aksi durumda iktidar partiye oy vermeyerek onları cezalandırmaktadırlar (Rogers ve Tyszler, 2012: 3-4).

Ekonomik yaklaşımı oluşturan iki hipotez birlikte düşünüldüğünde rasyonel seçim hipotezinde seçmenlerin kişisel çıkarlarını gözeterek ekonomik kaygı ile oy verdikleri, sorumluluk hipotezinde de benzer şekilde ekonomik çıkarlar gözetilerek oy verildiği anlaşılmaktadır. Ancak sorumluluk hipotezinde ekonomik çıkarlar sadece kişisel olarak değil ulusal olarak da seçmenler tarafından değerlendirilmektedir (Erdoğan, 2004: 109-110). Kişisel ya da ulusal olsun çıkarlar ekonomik göstergeler üzerinden değerlendirildikleri için her iki hipoteze göre seçmenlerin oy verme davranışları üzerinde ekonomik faktörlerin son derece önemli oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır.

1.1.2. Baskı ve Çıkar Grupları: Rant kollama

Özellikle 20. yüzyılda örgütlü grupların ve çıkarların önemleri artmış ve bu kapsamda 1950’li ve 1960’lı yıllar grup siyasetinin ön plana çıktığı yıllar olarak dikkat çekmiştir. Söz konusu yıllarda baskı ve çıkar grupları kilit siyasi aktörler olarak meclislerin ve siyasi partilerin yerlerini almaya başlamışlardır. İlerleyen zamanlarda ise artan ekonomik ve sosyal gelişmelerle birlikte çıkar sahibi yeni gruplar oluşmuş ve söz konusu grupların davranış yapıları ve önemleri demokratik süreç üzerinde oldukça ciddi etkiler bırakacak düzeyde gelişme göstermiştir (Heywood, 2013: 347, Paul ve Wilhite, 1994: 105). Ülkemiz açısından söz konusu gruplar Meşrutiyet sonrasında yavaş yavaş ortaya çıkmışlar ve tek partili dönemde oldukça sıkı bir şekilde kontrol altında

tutulmuşlardır. Ancak daha sonraları çok partili siyasi dönemlerde belirli oranlarda serbestliği sahip olan bu grupların günümüzde önemleri bir hayli artmıştır (Aslan ve Gül, 2004: 86).

1.1.2.1. Baskı ve Çıkar Grupları

Siyasal karar alma sürecini etkileyen aktörlerden birisi de çıkar gruplarıdır. Çıkar grupları ortak maddi veya manevi çıkarlar etrafında toplanmış ve bu kapsamında uzmanlığa dayalı bir şekilde örgütlenmiş, ortak çıkarları doğrultusunda siyasi yönetimden isteklerde bulunan toplumsal gruplar olarak tanımlanmaktadır (Aktan vd., 2007: 4). Bir diğer tanıma göre çıkar grupları çeşitli şekillerde organize olabilmek için siyasi iktidarı ele geçirmeksizin hükümet tarafından alınacak kararlar üzerinde etkili olmak isteyen topluluklar olarak ifade edilmektedir. Tanımlardan da anlaşıldığı üzere çıkar gruplarını meydana getiren nedenlerin başında ortak çıkar yani ortak menfaat beklentisi veya ortak menfaat elde etme çabası gelmektedir. Buna göre çıkar grubu aynı hedef doğrultusunda organize olabilen ve aynı menfaatlerin peşinde koşabilen kişilerden oluşmaktadır.

Çıkar grupları ile ilgili literatür incelendiğinde çoğu zaman baskı grubu ve çıkar grubu kavramlarının aynı anlamda kullanıldıkları görülmektedir (Sakal, 1998: 215). Ancak küçük de olsa her iki kavram arasında farklılık bulunmaktadır. Şöyle ki her iki kavramın temelinde ortak çıkar unsuru yer almasına rağmen çıkar grubu kavramının baskı grubuna göre daha geniş kapsamlı olduğu dikkat çekmektedir. Çünkü çıkar grubu kısaca ortak çıkara sahip insanlardan oluşan bir topluluk olarak ifade edilirken, baskı grubu ortak grup amacına ve yararına uygun kamusal faaliyet üzerinde söz sahibi olabilmek için değişik yöntemler kullanan çıkar grubu olarak ifade edilmektedir (Erkişi, 2007: 21-22). Baskı gruplarına örnek olarak işçi-işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, kooperatifler, öğrenci kitleleri, barolar, basın kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek kuruluşları verilebilmektedir (Kitapçioğlu, 2013: 366-367). Görüldüğü üzere çıkar grubu denildiği zaman baskı gruplarını da içerisine alan ve bu yüzden daha büyük bir kitleyi temsil eden bir topluluk akla gelmektedir. Baskı grupları ise çıkar gruplarının bir türü olarak temelde siyasi iktidara baskı yaparak iktidarı doğrudan etkileme amacı güden toplulukları ifade etmektedir.

Baskı ve çıkar grupları ile siyasi partiler arasında ise üç ana fark bulunmaktadır. Bu farklılıklardan ilki amaç konusunda ortaya çıkmaktadır. Siyasal partilerin amaçları

iktidara gelebilmek iken, grupların böyle bir amacı olmamakta onlar iktidardaki partinin alacağı kamusal kararlarla ilgilenmekte ve bu kararların kendi yararlarına olmasını amaçlamaktadırlar (Dursun ve Altunoğlu, 2012: 195). Diğer bir farklılık ise zaman ve yasal süreç konusunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre siyasal partiler politik girişimlerini sürekli ve resmi şekillerde sürdürmelerine rağmen, gruplar girişimlerini geçici ve resmi olmayan şekillerde sürdürmektedirler. Siyasal partiler ile çıkar ve baskı grupları arasındaki son farka göre ise siyasal partiler meclislerde yasama organları olarak yer alabilmelerine rağmen çıkar ve baskı gruplarının böyle bir güçleri bulunmamaktadır (Özer, 1996: 534-535).

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecini etkileyebilmek için kullandıkları yöntemleri ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Aktan vd., 2007: 4); lobicilik, ikna, kamuoyunu etkileme, tehdit, rüşvet, sabotaj, doğrudan hareket ve lokavt. Söz konusu yöntemler uygulandıkları takdirde ise bu grupların siyasal karar alma mekanizması içerisindeki rolleri kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki lobicilik yöntemi ile hükümet, parlamento, yargı organları üyeleri ve bürokratlar ile gizli veya açık görüşmeler yapılarak siyasal kararlar ortak çıkarlar doğrultusunda alınabilmektedir (Aktan, 2001: 60). İkna yöntemi ile yetkili organlar baskı ve çıkar gruplarının haklılıkları konusunda inandırılabilirler. Kamuoyunu etkileme yöntemi ile söz konusu gruplar medya vasıtasıyla düşünce ve görüşlerini yayarak iktidarı ve dolayısıyla iktidar tarafından alınacak kararları etkileyebilmektedirler. Siyasal karar alma sürecini etkileyen en önemli yöntemlerden birisi de tehdittir. Buna göre baskı ve çıkar grupları ortak çıkarları bağlamında seçimlerde muhalefet partiyi maddi ve manevi olarak destekleyebilecekleri yönünde iktidar partisini tehdit ederek kendi isteklerini kabul ettirebilmektedirler. Rüşvet yöntemi ile hükümet üyelerine, bürokratlara ve diğer kamu görevlilerine rüşvet verilerek grubun ortak çıkarlarına yönelik hareket edilmesi sağlanabilmektedir. Sabotaj yöntemi ile hükümetin faaliyetleri baltalanarak ve engellenerek ortak menfaatler korunabilmektedir. Diğer bir ifade ile hükümetle işbirliği yapmayarak hükümeti zor duruma sokma davranışı sergilenebilmektedir. Siyasal karar alma sürecini etkileyen yöntemlerden sonuncusu olan doğrudan hareket ve lokavt yöntemi ile ise ortak çıkarlara yönelik hedeflere ulaşılabilmesi için üyeler ve taraftarlar grev veya gösteri yürüyüşleri gibi eylemlerde bulunarak siyasal iktidarı baskı altına almaya çalışmaktadırlar (Aktan vd., 2007: 4).

Özetle ister çıkar grubu ister baskı grubu olsun söz konusu ortak çıkar amacıyla hareket eden grupların karar alma süreci üzerinde çok önemli rolleri bulunmaktadır. Bir önceki paragrafta kısaca açıklandığı üzere söz konusu grupların karar alma sürecine etki edecek çok sayıda kuvvetli yöntemleri bulunmaktadır. Bu yöntemler ile baskı ve çıkar grupları çok büyük kesimlere ulaşarak istedikleri mesajları iletebildikleri gibi (kamuoyunu kullanarak), yasama ve yürütme organları içerisinde görevli yüksek makamlardaki (bakanlar ve milletvekilleri gibi) az sayıda kişiye ulaşarak da kendi isteklerini ifade iletebilmektedirler. Baskı ve çıkar gruplarının istekleri kendi menfaatleri doğrultusunda bir karar alınması yönünde olabileceği gibi menfaatlerine ters düşecek bir kararın alınmaması yönünde de olabilmektedir. Böylece söz konusu gruplar iktidarın geleceği hakkında söz söyleme gücüne sahip olma avantajlarını kullanarak karar alma sürecini kendi lehlerine çevirmek suretiyle kendi grup faydalarını artırebilmektedirler.

1.1.2.1. Rant Kollama

Her ne kadar rant kelimesini duyunca ilk etapta iktisat bilimiyle şu ya da bu şekilde ilişki geçmişi olan bir kişinin aklına üretim faktörlerinden toprağın ve diğer doğal kaynakların üretimden almış oldukları pay gelebilmektedir. Ancak rant kollama kavramı içerisinde yer alan rant kelimesi daha farklı bir anlam ihtiva etmektedir. Buna göre rant kollama kavramındaki rant kelimesi ile farklı bir yasal ya da kurumsal düzenlemeden elde edilen gelir, getiri, menfaat veya çıkar kastedilmektedir (Yereli, 2001: 124).

Rant kollama kavramı ile ilgili tanımlar incelendiklerinde göze çarpan hususlar olarak devletin baskı ve çıkar gruplarını koruması altına alması ve bu grupların özel fayda sağlama çabaları dikkat çekmektedir. Nitekim rant kollamayı ilk olarak Tullock (1967) yazmış olduğu makalesinde baskı ve çıkar gruplarının tarife (gümrük vergisi) kollama ve monopol imtiyaz elde etme faaliyetlerini ve bu faaliyetler sonucunda oluşan refah kazancı ve kaybı olarak incelemiştir. Ardından Krueger (1974) “Rant Kollayan Toplumun Politik İktisadı” isimli makalesini yazmış ve bu makalede baskı ve çıkar gruplarının ithalat izni almak için gerekli olan lisans belgelerini temin etmek için giriştikleri faaliyetleri rant kollama olarak ifade etmiştir. Günümüzde kullanılan anlamıyla rant kollama baskı ve çıkar gruplarının devlet tarafından suni olarak oluşturulmuş bir ekonomik transfer sağlamak için yaptıkları faaliyetler şeklinde tanımlanmaktadır (Aktan, 1993: 121). Anlaşıldığı üzere rant kollama davranışının

temelinde baskı ve çıkar gruplarının çıkar arayışları yatmaktadır. Bu arayışlara cevap verme noktasında ise devlet, rant ya da transfer bahşeden bir örgüt olarak algılanmaktadır. Öyle ki rant kollama kapsamında politikacılar devlet pastasını elinde tutan kişiler, baskı ve çıkar grupları ise bu pastadan pay almak isteyen kişi toplulukları olarak addedilerek mizahi bir benzetme yapmak mümkün olmaktadır (Yereli, 2001: 126).

Rant kollama davranışının gerçek hayatta pek çok türü bulunmaktadır. Çünkü çeşitli şekillerde devletler baskı ve çıkar gruplarını koruyup kollama olanağına sahip olmaktadır. Bunlardan ilki monopol kollamadır. Monopol kollamaya göre devletin monopol olarak gösterdiği yani imtiyaz hakkı tanıdığı bir alanda baskı ve çıkar grupları faaliyet gösterebilmektedirler. Tarife kollamaya göre ise baskı ve çıkar grupları yurt içi piyasaya tek başlarına hâkim olabilmek için yabancı bazı mal ve hizmetlerin ithallerinde yüksek ithalat vergisi (tarife) uygulanmasını ya da ithalatın yasaklanması yönünde isteklerde bulunabilmektedirler (Erkişi, 2007: 24-25). Tersine durumda yani ithalat yapabilmek için bazı belgelere sahip olunması gereken hallerde yine baskı ve çıkar gruplarının söz konusu belgeleri diğer kişilere göre daha kolay edinebilmeleri lisans kollama olarak ifade edilmektedir. Kota kollamaya göre ise baskı ve çıkar grupları çıkarları doğrultusunda ithalatta uygulanan kotaların uygulanıp uygulanmaması ya da kota uygulanacak malların türlerini ve miktarlarını belirleme konusunda söz sahibi olabilmektedirler. Sosyal yardım kollamaya göre baskı ve çıkar grupları devletten sosyal amaçlı mali yardım alabilmektedirler. Rant kollama türlerinden sonuncusu teşvik kollama diğer bir ismi ile sübvansiyon kollamadır. Teşvik kollamaya göre baskı ve çıkar grupları devletten uzun vadeli faizsiz ya da düşük faizli krediler, zirai ürünleri destekleyen alımlar, vergi istisna ve muafiyetleri benzer farklı şekillerde ekonomik amaçlı mali yardımlar alabilmektedirler (Aktan, 1993: 123-124).

Sonuç olarak bakıldığında baskı ve çıkar grupları demokratik ülkelerde temsil, iletişim ve denetim gibi üç önemli işlevi üstlenmektedir. Şöyle ki bu gruplar devlete karşı bireyleri temsil etmekte, bireylerin beklentilerini devlete iletmekte ve devletin gruba yönelik hareketlerini denetlemektedirler (Özalp, 2008: 43-45). Ancak özellikle az gelişmiş ülkelerde basın, yayın araştırma ve kamuoyu oluşturma çok zayıf kaldığı için baskı ve çıkar gruplarının demokratik işlevlerinden uzaklaşarak tamamen belli zengin ve elit kesimlerin çıkarlarını gözettikleri bilinmektedir (Sakal, 1998: 218). Kısaca baskı ve çıkar grupları karar alma süreci üzerinde oldukça önemli aktörler olarak karşımıza

çıkılmaktadır. Fakat ülkenin demokratiklik seviyesine göre söz konusu grupların etkileri de farklılaşmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kurumsal özellik göstererek demokrasiye katkıda bulunan bu gruplar, gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkelerde özellikle rant kollamaya yönelik faaliyetlerde bulunarak adeta devletin üzerinde bir yük olmakta ve haksız rekabet oluşması için gerekli ortamın oluşmasına yol açmaktadırlar.

1.1.3. Politikacılar ve Siyasal Partiler

Siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörler arasında politikacılar ve siyasal partiler de bulunmaktadır. Her iki aktör de demokratik sistemin önemli parçalarını oluşturdukları için söz konusu aktörler olmaksızın demokratik bir sistem bahsedilememektedir. Ayrıca her iki kavram birlikte düşünüldüğünde bu kavramların birbirlerini tamamladıkları ve aynı amaca hizmet ettikleri görülmektedir. Hem politikacılar hem de siyasi partiler seçmenlerle devlet arasında köprü oluşturarak seçmenlerin isteklerini devlete iletmelerine yardımcı olmaktadır. Demokrasinin işleyişi bakımından son derece önemli olan bu aktörlerin davranışları devletlerin kamu maliyesi ve ekonomi alanlarında da belirleyici özellikte oldukları için gerek siyaset, gerek maliye ve iktisat bilimleri açısından söz konusu aktörler ayrıca önemli bir yere sahip olmaktadır. Bu nedenle çalışmanın devamında söz konusu aktörler ve davranışları ayrı başlıklar halinde incelenecektir.

1.1.3.1. Politikacılar: Oy Maksimizasyonu ve Yozlaşma

Politikacı kelimesinin kökeni Antik Yunan'a dayanmaktadır. Antik Yunan'da politika öneren kişilerin "polis" ya da "polites" olarak adlandırıldıkları bilinmektedir. Her ne kadar geçmişte politika öneren kişiler olarak ifade edilmişse de günümüzde politikacı kelimesi vatandaşlar için politikalara karar veren kişiler anlamında kullanılmaktadır. Eski dönemlerde çoğu toplumlarda toplum adına karar almak için bir kişiyi görevlendirmek en kolay yol olarak görülmüştür. Bu yüzden kral, kabile reisi ve imparator gibi kişiler bu görevleri yerine getirmişlerdir. Zamanla toplumlar bir kişinin karar verdiği sistemlerden uzaklaşarak demokrasi sistemini benimsemişlerdir. Kişilerin politikacılarla temsil edildikleri bu sistemde örneğin bir politikacı 100.000 kişiyi temsil ettiği zaman, 500 politikacı 50 milyon kişiyi bir parlamentoda temsil ederek toplum adına hızlı bir şekilde karar alınmasını sağlayabilmektedir (Orr, 2005: 9). Anlaşıldığı üzere demokratik sistem ile yönetilen ülkelerde demokrasiyi oluşturan unsurlar düşünüldüğünde demokrasinin bir tarafını seçmenlerin diğer tarafını ise politikacıların

oluşturdukları açıkça görülmektedir. Bu bağlamda temsili demokrasilerde politikacılara halkı temsil ederek halk adına karar almak gibi çok önemli bir görev düşmektedir. Demokrasi sistemi içerisinde bu görevi yerine getiren politikacıların davranışları ve bu davranışları neticesinde ortaya çıkan hususların da ayrıca üzerinde durulması gerekmektedir. Çünkü bir ülkenin yönetilmesinde söz sahibi olan politikacıların davranışları ülkenin geçmişteki durumu, mevcut durumu ve gelecekteki durumu üzerinde son derece etkili olmaktadır. Politikacı davranışlarının temelinde ise oy maksimizasyonu yattığı için alt başlıklarda oy maksimizasyonu amacı ve bu amacın bir sonucu olarak yozlaşma kavramı üzerinde durulacaktır.

1.1.3.1.1. Oy Maksimizasyonu

Kökenleri 18. yüzyıla dayanmakla beraber 20. yüzyıl ortalarında ortaya çıkarak ekonomi teorileri arasında önemli bir yere sahip olan Kamu Tercihi Teorisi, politika bilimi ile ekonomi bilimini harmanlayan açıklamalara yer vermiştir. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse söz konusu teoride siyasal karar alma mekanizması içerisinde yer alan aktörlerin davranışları ekonomi bilimi ile analiz edilerek açıklanmaya çalışılmıştır. Siyasal karar alma mekanizması içerisinde yer alan aktörlerden birisi olan politikacıların davranışları Kamu Tercihi Teorisi'nde rasyonalite ve "maximand" ilkesi ile politik mübadele (catallaxy) ilkesi çerçevesinde incelenmektedir (Kızılboğa, 2012: 92).

Rasyonalite ve maximand ilkesine göre bireylerde doğuştan gelen bir özellik olarak politikacıların karar alırken rasyonel davrandıkları ve aynı zamanda çıkarlarını maksimize etme yönünde bir eğilime sahip oldukları kabul edilmektedir. Diğer bir ifade ile özel ekonomiye benzer şekilde kamu ekonomisinde de homo economicus (ekonomik insan) yani özel çıkar maksimizasyonu ilkesi geçerli olmaktadır. Bu nedenle kamu ekonomisi kapsamında politikacıların öncelikli amaçlarının kamu çıkarları ya da toplumsal çıkarları değil, kendi kişisel çıkarlarını maksimize etmek olduğu ifade edilmektedir (Dede, 2010: 6). Şöyle ki seçmenler genellikle kamu mal ve hizmetlerinden olabildiğince fazla fayda sağlamak ve refah düzeylerini yükseltmek amacıyla olmalarına rağmen, politikacılar seçmenlerin temsilci olarak kendilerini seçmelerini sağlamak için seçmenlerin beklentilerine yönelik politikalar yürüterek daha fazla oy almayı amaçlamaktadırlar (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 48).

Politikacı davranışlarının açıklanmaya çalışıldığı diğer ilke olan politik mübadele ilkesi de temelde rasyonalite ve maximand ilkesini tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Çünkü politik mübadele yani catallaxy ilkesine göre özel ekonomide alıcılar ve satıcılar arasında olan mübadele ilişkisine benzeyen şekilde kamu ekonomisinde de seçmenler ve politikacılar arasında mübadele ilişkisi bulunmaktadır. Mübadele ilişkisinin altında ise bireysel çıkarlar yatmaktadır. Nitekim Buchanan politikayı bireyler arasında olan mevcut karmaşık bir mübadele yapısı olarak tanımlamış ve kişilerin basit piyasa modelleri ile etkin bir şekilde sağlanamayan kendi özel amaçlarını topluca sağlamaya çalıştıklarını ve bireysel çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkarın söz konusu olmayacağını ifade etmiştir (Buchanan, 1987: 246). Yani Buchanan kişilerin siyasi süreç içerisinde seçmen ya da politikacı fark etmeksizin hangi tarafta olursa olsun çıkar amacı ve dürtüsü ile hareket ettiklerini, bu eylem çerçevesinde ise bir değiş tokuş ilişkisinin varlığına dikkat çekmiştir. Çünkü seçmenler çıkarlarını artırmanın yolu olarak politikacıları görmekte ve çıkarlarına uygun politikacıları desteklemekte, politikacılar da seçimleri kazanarak iktidara devam etmenin yolu olarak seçmenleri görmekte ve seçmenlere hitap eden politikalar tercih etmektedirler. Böyle bir durumun varlığı ise oy verme ile çıkar elde etme arasında bilinçli bir ilişkinin kurulmasına yol açmaktadır.

Kısaca politikacılar oy maksimizasyonu peşinde koşan kişiler olarak tanımlanmaktadır. Çünkü nihayetinde politikacılar da birer insan oldukları için ekonomik insan profiline uygun olarak rasyonel bir şekilde faydalarını artırmak istemektedirler. Politikacıların faydalarını artırmaları ise seçimlerde alacakları oy sayılarına bağlı olduğu için politikacılar olabildiğince fazla oy alabilmek amacıyla toplumsal çıkarları göz ardı ederek seçmenlerin çıkarlarını artırmalarına yönelik davranışlar sergileyebilmektedirler. Böylece her iki taraf da birbirlerinin çıkar konusundaki zaaflarından faydalanarak siyasal karar alma sürecini etkilemektedir. Bu kapsamda seçmenler koz olarak oy kullanma haklarını, politikacılar ise hükmetme yetkilerini kullanmaktadırlar. Ancak oy maksimizasyonu ile hareket edilmesi kuşkusuz toplumsal refahı artırmak için kullanılması gereken kaynakların bireysel refahları artırma amacıyla kullanılmasına yani amaçta sapmalara yol açmaktadır. Bir diğer ifade ile bir bütün olarak toplum bu durumdan zararlı çıkmakta, bireysel anlamda bazı seçmenler ise refahlarını artırmak suretiyle bu durumdan kârlı çıkmaktadırlar.

1.1.3.1.2. Yozlaşma

Türk Dil Kurumu'nda yozlaşma; özünde sahip olunan değer yargılarını ve iyi nitelikleri bir takım dış etkenlerle zaman içerisinde yitirmek anlamında kullanılan bir kelime olarak karşımıza çıkmaktadır. Yozlaşma kelimesi genel olarak ise normalde sorumluluk bilincine sahip olması gereken kamu görevlilerinin kendilerinden beklenen davranışların aksi yönde davranışlar sergilemek suretiyle çıkar elde etmek amacı altında görevlerini kötüye kullanmaları ve her çeşit ayrıcalıklı işlem yapmaları anlamına gelmektedir. En basit haliyle yozlaşma kamu kudretinin özel çıkar sağlamak amacıyla kullanılması olarak ifade edilmektedir (Bilgin, 2003: 35). Yani yozlaşma ile kamu adına hareket eden kişi ve kurumların kamu yararını ikinci plana atarak kendi şahsi çıkarlarına öncelik vermeleri ve bu yönde hareket etmeleri kastedilmektedir.

Kamu Tercih Teorisi ile bir bütün olarak incelenen Anayasal İktisat disiplinine göre demokrasiler ilk doğdukları zamanlardaki özelliklerini kaybederek yozlaşmaktadırlar. Bu yaklaşım kapsamında yozlaşma kavramı ise kendisini özellikle politik ve ekonomik alanlarda gösterdiği için söz konusu kavram politik yozlaşma ve ekonomik yozlaşma olmak üzere iki farklı şekilde ele alınmaktadır (Karagül, 1997: 271).

1.1.3.1.2.1. Politik Yozlaşma

En genel anlamıyla politik yozlaşma politik ahlaka uygun olmayan davranışlar olarak tanımlanmaktadır. Daha geniş bir tanıma baktığımızda politik yozlaşma, siyasi görevlilerin veya toplumu temsil ederek kararlar alınması ve bu kararların uygulanması hususunda yetkili kişi veya toplulukların, sahip oldukları yetki ve kaynakları kural tanımadan kendi çıkarlarını gözeterek kullanmaları şeklinde ifade edilmektedir (Beşballı, 2011: 2218). Anlaşıldığı üzere politik yozlaşmanın ortaya çıkmasında birinci derecede politikacılar ve politikacıların istekleri doğrultusunda hareket eden kamu mensupları bulunmaktadır. Söz konusu kişi ve topluluklar kendilerine özel çıkar sağlamak amacıyla toplumdaki dini, hukuki, ahlaki ve kültürel normlara ters düşen davranışlarda bulunarak kamu çıkarını gözetmemektedirler. Politik yozlaşma çerçevesinde kamu tarafından kendilerine verilen yetkileri ve güçleri kötüye kullanan kamu mensuplarının sadece kendilerine değil çevresindeki kişilere de maddi veya aynı

çıkar sağlayabildikleri bilinmektedir. Ayrıca politik yozlaşma bir ülkede ekonomik yozlaşma ve bilimsel yozlaşma gibi farklı alanlara yayılabileceği gibi demokratik kurumların zamanla işlevlerini kaybetmelerine de yol açabilmektedir (Aktan, 2001: 52-53).

Politik yozlaşma siyasi karar alma süreci içerisinde değişik şekillerde görülebilmektedir. Diğer bir ifade ile politik yozlaşma içerisinde birden fazla eylem türü barındıran bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Politik yozlaşma kapsamında değerlendirilen eylemleri rüşvet, zimmet, patronaj, siyasal kayırmacılık (partizanlık ve politik yandaşlık), adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, oy ticareti, kamu sırlarını sızdırma, gönül yapma (suvasyon) ve siyasal dalavere (siyasal manipülasyon) olarak sıralamak mümkün olmaktadır (Akyüz, 2009: 113-114). Söz konusu politik yozlaşma türlerinden adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, politik yandaşlık ve oy ticareti politik konjonktür dalgalanmalarına ait literatür açısından tanımlanmasında fayda görülen kavramlardır (Balyemez, 2008: 28). Bu nedenle söz konusu kavramlara ilişkin açıklamalara ayrı başlıklar halinde kısaca değinilecektir.

1.1.3.1.2.1.1. Adam Kayırmacılık (Nepotizm ve Kronizm)

Politik yozlaşma türlerinden birisi olan adam kayırmacılık halk arasında iltimas veya torpil olarak da adlandırılmaktadır. En basit şekliyle adam kayırmacılık bir kişi veya grubun lehine hak ve adaletten sapma eğilimi olarak ifade edilmektedir. Birine herhangi bir konuda öncelik ve ayrıcalık tanıma, birini haksız yere yasa ve kurallara aykırı olarak kayırma, arka çıkma şeklinde de tanımlanabilen adam kayırmacılığı bir diğer tanıma göre yakın ilişki ağları etrafında kurulan çarpık bir ilişki biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu ilişki çerçevesinde kişilerin yakınlık derecelerine ve türlerine göre adam kayırmacılığı ikiye ayrılmaktadır (Erdem vd., 2013: 53). Adam kayırmacılığına uygulamada akraba kayırmacılığı (nepotizm) ve eş-dost kayırmacılığı (kronizm) olmak üzere iki farklı şekilde rastlanılmaktadır.

Akraba kayırmacılığına göre bir kişi bilgi, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. kıstaslar dikkate alınmaksızın sadece politikacılarla olan akrabalık ilişkileri dikkate alınarak kamu görevine istihdam edilebilmekte, istediği yere tayin edilebilmekte ya da mevkisi yükseltilebilmektedir (Özler vd., 2007: 438). Yani birtakım kişiler politikacılara olan yakınlıkları bağlamında diğer özellikleri değerlendirilmeksizin kamuda işe yerleştirilme, istenilen şehirde çalışma veya terfi etme hususlarında

ayrıcalıklı olmaktadır. Diğer bir ifade ile nepotizmde politikacı sahip olduğu güç ve otoriteyi kullanarak kan bağı olan kişiyi diğer kişilerden farklı tutmakta ve işin gerektirdiği niteliklere sahip olmasa bile sadece akrabası olduğu için bu kişiye öncelik tanımaktadır (Karakaş ve Çak, 2007: 78).

Eş-dost kayırmacılığı olarak ifade edilen kronizm ile akraba kayırmacılığı arasında temelde çok fazla fark bulunmamaktadır. Şöyle ki her iki kayırmacılık türünde de amaç aynı olmakla birlikte kayırılan kişiler farklılık göstermektedir. Nitekim akraba kayırmacılığında politikacıların akrabaları farklı muamele görmelerine rağmen eş-dost kayırmacılığında politikacıların arkadaşları, dostları, tanıdıkları ve hemşerileri gibi aralarında kan bağı olmayan kimseler farklı muamele görmek suretiyle kayırılmaktadırlar (Özkanan ve Erdem, 2014: 190-191).

1.1.3.1.2.1.2. Hizmet Kayırmacılığı

Hizmet kayırmacılığı, gelecek seçimlerde tekrar iktidar olarak kalabilmek isteyen mevcut iktidarın bütçe ödeneklerini en yüksek seviyede oy almasını sağlayacak olan seçim bölgesine tahsis etmesi ve bütçeyi kendi lehine kullanması olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 26). Bir diğer ifade ile politikacılar veya hükümetler gayri resmi bir biçimde önceki seçimlerde desteğini aldığı seçim bölgelerindeki vatandaşların yararlarına olan projeleri üstlenmektedirler. Bu durumda çoğunlukla tüm topluma ait ortak fonlar kullanılmasına rağmen belirli bir grubun ihtiyaçları ön planda tutulmaktadır. Kısacası politikacılar en fazla oy alabilecekleri seçim bölgelerine diğer bölgelere kıyasla bütçe ödeneklerini kullanmak suretiyle daha fazla kamu mal ve hizmeti sunma eğiliminde olmaktadır.

Kamuda yaygın bir şekilde özellikle seçim öncesi ve seçim sonrası dönemlerde görülen hizmet kayırmacılığının ortaya çıkması hususunda politikacı ve seçmenlerin çıkar temelli davranışları anahtar rol oynamaktadır (Benk ve Karakurt, 2010: 135). Politikacılar kendi çıkarları kapsamında en fazla oy alacakları bölgeleri tespit ederek söz konusu bölgelere bütçe ödeneklerinin tahsisi konusunda ayrıcalık tanımaktadırlar. Böylece seçim öncesi tekrar seçilme ihtimallerini artırmak isteyen politikacılar desteklerini aldıkları bölgeleri diğer bölgelerden farklı tutarak bir anlamda destek aldıkları bölgeleri ve dolayısıyla bu bölgelerde yaşayan ve çıkar beklentisi içerisinde olan seçmenleri etkilemektedirler. Hizmet kayırmacılığı kapsamında seçimleri kazanarak iktidarı sürdürme şansını elde eden politikacıların, seçim sonrası dönemde en

fazla oy aldıkları bölgelere daha fazla ödenek ayırma eğiliminde olmaları bir anlamda destekleri için seçmenleri ödüllendirdiklerini göstermektedir.

1.1.3.1.2.1.3. Politik Yandaşlık (Partizanlık)

Politikacıların iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına farklı şekillerde ayrıcalıklı işlem yapmak suretiyle söz konusu gruplarda yer alan kişilere haksız menfaat sağlamalarına politik yandaşlık veya siyasal kayırmacılık, bir diğer ismi ile de partizanlık adı verilmektedir (Aktan, 2001: 58).

Politik yandaşlık çerçevesinde genellikle seçimlerin ardından kamu kurum ve kuruluşlarında farklı kademelerde çalışan kamu görevlilerinin görev yerleri ve yetkileri değiştirilmektedir. Bu kapsamda iktidara gelen partinin politikacıları kamu görevlerine kendi yandaşlarını getirmekte ve kendi kadrolarını oluşturmaktadırlar. Ancak politik amaçlı değişiklikler kamusal özellikli hizmetlerin etkin olarak yapılamamalarına ve devlet işlerinin süreklilik esasında aykırılıklara neden olmaktadır. Çünkü seçim sonrası kamuda yapılan görev ve yetki değişimlerinde kişilerin sahip oldukları tecrübe ve liyakat gibi ölçütler dikkate alınmaksızın kişilerin iktidar partiye ve politikacılara yakınlıkları dikkate alınmaktadır. Özetle kamuda görev alan üst düzey yöneticiler ağırlıklı olmak üzere alt düzey yöneticiler de kamunun siyasileşmesi kapsamında objektif değerlendirmelerden uzak olarak sahip oldukları siyasi görüşlere göre mevki değiştirebilmektedirler (Özkanan ve Erdem, 2014: 192-193).

Politik yandaşlık özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yaygın bir şekilde görülmekle birlikte, politik yandaşlığa çoğu ülkede yaygın şekilde rastlanılmaktadır (Özsemerci, 2003: 21).

1.1.3.1.2.1.4. Oy Ticareti (Logrolling)

Logrolling olarak da ifade edilebilen oy ticareti özellikle yasama sürecindeki siyasi destek alışverişi anlamında kullanılmaktadır. Logrolling teriminin Amerika'da ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu dönemde Amerika'da bazı bölgelerde tarım alanı açılması ve kütüklerden evler yapmak için ağaçlar kesilmiştir. Ev yapımı için gerekli olan ağır kütükleri temizlemek ve kullanılabilir hale getirmek tek bir kişi veya bir ailenin gücünün ötesinde olduğu için komşular arasında karşılıklı ilişki ortaya çıkmış ve benim ağacıma şekil vermeme yardım edersen ben de senin ağacıma şekli vermene yardım ederim anlayışı benimsenmiştir. 1809 yılından itibaren ise logrolling

terimi yorumcu ve editörler tarafından Amerikan cumhuriyetinin çeşitli oy ticareti örneklerini ifade etmek için kullanılmaya başlamıştır (Miller, 2001: 421).

Basitçe ifade etmek gerekirse oy ticareti belirli bir amaç için bireysel oyların karşılıklı olarak değişimi anlamına gelmektedir (Carvalho, 2006: 869). Deha detaylı bir tanım kapsamında, bazı milletvekillerinin belirli bir hususta mecliste kabul edilmesi taraftarı oldukları karar için rakiplerinin olumlu oy vermeleri, rakip grubun talep ettiği bir kararla ilgili olarak da kendilerinin rakiplerini memnun edecek şekilde olumlu oy vermeleri, yani tarafların birbirlerini destekleyecek biçimde oy kullanmaları oy ticareti olarak tanımlanmaktadır (Fisher, 2002: 686). Görüldüğü üzere karar verme mekanizması içerisinde söz sahibi olan bazı politikacılar karşılıklı çıkarları gözeterek aslında aynı konu üzerinde fikir birliği sağlayamadıkları politikacıların görüşlerini kabul etmekte ve kendi görüşlerini içeren konularda karşı grupta yer alan politikacıların oy desteğini alabilmektedirler.

Oy ticareti ile ilgili literatürde Gordon Tullock (1959, 1961) ile Anthony Downs (1961) arasındaki tartışma ön plana çıkmaktadır. Bu tartışmaya göre Tullock oy ticaretinin ilgili topluluk açısından mutlaka olumsuz sonuçlara yol açtığını iddia etmiş, Downs ise demokrasilerde milletvekillerinin seçmenler tarafından kontrol edildiklerini bu nedenle de parlamento oy ticaretinin olumsuz sonuçlarının gerçekte önemli olmadığını iddia etmiştir (Bernholz, 1973: 87). James Buchanan ve Gordon Tullock (1962) oy ticaretinin refah etkilerine odaklanıldığında bir takım analitik sorunların arttığına dikkat çekmişlerdir. Onlara göre karar kuralları, seçim sistemleri ve parti sistemlerinin doğasının bir fonksiyonu olarak oy ticareti yaygın olmakta, bu kapsamda oy ticareti tercih yoğunluklarını dikkate almakta, konjonktürel çoğunluk sorunu oluşturmakta ya da bu sorunu çözmekte ancak istikrarlı ve öngörülebilir sonuçlar üretilmemesine yol açmaktadır (Miller, 2001: 422).

Özetle oy ticareti ile topluma sunulacak mal ve hizmetlerin listeleri üzerinde politikacılar arasında bir çeşit alış veriş yapılmaktadır. Söz konusu alış veriş neticesinde bir bütün olarak toplum çıkarları gözetilebileceği gibi aksine belirli kişi veya grupların çıkarları da gözetilebilmektedir. Karar mekanizmasında yer alan politikacıların üzerinde anlaşamadıkları toplum menfaatini ilgilendiren konularda oy ticareti olumlu yönde etkili olabilmesine rağmen, genellikle toplumun çoğunluğunu temsil etmeyen belirli kişi veya grupların çıkarlarını ilgilendiren konularda ortaya çıkan oy ticareti ülke çıkarlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

1.1.3.3.2.2. Ekonomik Yozlaşma

Yozlaşma türlerinden bir tanesi de ekonomik yozlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik yozlaşma, maddi çıkar elde etmek amacıyla kamu gücünün veya kamu otoritesinin kamu yararına olmayacak biçimde kullanılması sonucunda ülkedeki ekonomik yapının bozulması veya işlevini tamamen kaybetmesi olarak tanımlanmaktadır (Güney ve Bakırtaş, 2011: 233). Politik yozlaşmada olduğu gibi ekonomik yozlaşmada da çıkar kavramı ön planda tutulmaktadır. Ekonomik yozlaşma kapsamında politikacılar kamu çıkarı yerine kendi politik çıkarlarını düşünerek hareket etmekte ve bu hareketlerin sonucunda kamu kaynakları ekonomik alanda problemlere yol açacak şekilde kullanılmaktadır.

Ekonomik yozlaşmanın ortaya çıkmasında keynesyen maliye politikası önemli bir yere sahip olmaktadır. Bu bağlamda Keynes'in gerektiğinde denk bütçenin aksine bütçede açıkların verilebileceği yönündeki düşüncesi, politikacıların bütçeleri kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına dayanak oluşturmaktadır. Politikacıların bütçeleri kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları ise ülkelerde enflasyon, işsizlik, borçlanma ve emisyonu başvurma sıklığı gibi önemli ekonomik değişkenler üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Kamunun ekonomiye müdahale etme olanağının bulunması da ekonomik yozlaşmanın ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer unsur olmaktadır. Buna göre kamunun yönetiminden sorumlu politikacıların ülkedeki mevcut ekonomik sorunları çözerek ekonomik istikrarı sağlamak yerine kendi çıkarlarını düşünerek ekonomiye müdahale etmeleri ekonomik yozlaşmaya neden olmaktadır (Karagül, 1997: 273).

Kısaca politik alanda yaşanan yozlaşmanın bir benzeri de ekonomik alanda yaşanmaktadır. Her iki yozlaşma türünün temelinde politikacıların çıkar elde etme amacı içerisinde oldukları görülmekle birlikte politikacıların hem politik hem de ekonomik alanda içinde buldukları durumun gerektirdiği şekilde davranmadıkları görülmektedir. Bir ülke ekonomisinde kamu harcamaları, vergiler ve borçlar gibi mali nitelikli araçları kullanarak veya kamu ekonomisi kapsamında sunulan mal ve hizmetlerin fiyat ve miktarları üzerinde değişiklik yaparak ekonomiye müdahale etme imkânına sahip olan iktidardaki politikacıların çıkar güdüsüyle hareket etmeleri ve bu hareketleriyle ilgili beklentilerine cevap almaları politikacıların her defasında aynı

hareket ve aynı beklenti içerisinde girmelerine neden olmaktadır. Politikacıların bu yönde hareket etmeleri ise ülkede ekonomik durumun bozulmasına ve ekonomik istikrarsızlıklara, dolayısıyla da ülke ekonomisinin yozlaşmasına yol açmaktadır.

1.1.3.2. Siyasal Partiler: İktidar Olma İdeali

Demokratik sistemlerde karar alma süreci yaklaşımının temelinde siyasal partiler yer almaktadır. G. Vedel “Demokrasi, siyasi partiler olmaksızın yaşayamaz fakat siyasi partiler nedeniyle de son bulabilir.” şeklindeki ifadesiyle demokrasi açısından siyasal partilerin ne derece önemli olduklarını vurgulamaktadır. Demokrasi açısından hayati önem taşıyan siyasal partilerin günümüzdeki biçimde ortaya çıkışları 19. yüzyılın ortalarına, yani çok eski tarihlere dayanmamaktadır. Siyasal partilerin geçmişleri çok eski olmasa da söz konusu oluşumların çok hızlı bir gelişim süreci geçirerek sadece demokratik sistemlerde değil otoriter veya totaliter sistemlerle yönetilen neredeyse bütün ülkelerde siyasal hayatın ana unsurları ve dinamik güçleri haline geldikleri görülmektedir (Kapani, 2004: 159). Nitekim hemen hemen bütün ülkelerde yasama ve yürütme güçleri siyasi partiler aracılığıyla kullanılmaktadır (Özdemir ve Atılğan, 2012: 207).

Hem demokrasilerde hem otoriter sistemlerde siyasal sistemi ayakta ve işler vaziyette tutmaya yardım eden siyasal partilerle ilgili pek çok tanım bulunmaktadır (Roskin vd., 2013: 225). Söz konusu tanımlar içerisinde en geniş anlamıyla siyasi parti, bir program dâhilinde siyasal iktidarı ele geçirmek veya iktidarı paylaşarak iktidarın yürütülmesine katılmak amacıyla örgütlenmiş olan kuruluş olarak tanımlanmaktadır (Çam, 1987: 180). Tanımdan da anlaşıldığı üzere bir siyasal partinin kuruluş amacı iktidara gelmektir. Parti iktidara tek başına gelebileceği gibi farklı siyasal partilerle ortak bir çatı altında toplanarak diğer bir ifadeyle koalisyon kurarak da iktidara gelebilmektedir. Nitekim siyasal partilerde öncelikli hedefin iktidara gelebilmek olması özelliği siyasal partileri baskı gruplarından önemli derecede ayırmaktadır. Siyasal parti tanımında dikkat çeken ikinci nokta ise siyasal partilerin örgütlenmiş kuruluşlar olarak ifade edilmeleri hususu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda siyasal partiler programlarını toplumun tabanına daha iyi anlatabilmek ve onların oylarını kazanabilmek gayesiyle yürüttükleri faaliyetlerini organize bir şekilde merkezi, yerel ve yan örgütleri aracılığıyla gerçekleştirmektedirler.

Siyasal sistemlerin en önemli öğelerinden birisi olan siyasal partiler buldukları ülkelerde önemli fonksiyonlara sahip olmaktadır. Bu fonksiyonların başında siyasal karar alma sürecinde kamusal mal ve hizmetlere olan talebin belirlenmesinde siyasal partilerin halk ile iktidar arasında bir köprü vazifesi görmesi gelmektedir. Seçim mekanizması içerisinde siyasal partiler halkın taleplerini siyasi parti programlarına aktararak halkın kamusal mal ve hizmetlere olan tercihlerinin yönetime aktarılmasına aracılık etmektedirler (Biçer ve Yılmaz: 2009: 53-54). Çünkü çok partili temsili demokrasilerde seçmenler kamu mal ve hizmetlerine olan tercihlerini doğrudan ifade edememekte, kişiler tercihlerini ancak parti programları doğrultusunda bir siyasal partiye oy vererek ifade etmektedirler (Sakal, 1998: 214). Siyasal karar alma sürecinde çok önemli bir fonksiyona sahip olan siyasal partiler ayrıca aynı parti altında toplanan kişilerin menfaatlerini birleştirme, parti ilanları ile seçmenleri oy kullanmaya teşvik etme, yönetici kadroların ve liderlerin seçimini sağlama, devletin siyasal karar organlarını (yasama ve yürütme) temsil etme, ideolojik farklılık kapsamında toplumun farklı kesimlerini temsil etme ve muhalefet parti olarak iktidarı denetleme gibi toplumu ve siyasal hayatı etkileyen son derece önemli fonksiyonlara sahip olmaktadır (Roskin vd., 2013: 226-229, Kapani, 2004: 165-168).

Siyasal sistemin vazgeçilmez bir parçası olarak toplumsal ve siyasal hayata yön veren işlevlere sahip siyasal partilerin davranışları üzerinde ise partilerin temel amaçları olan yönetime gelme ideali başta olmak üzere, partiler arası rekabet ile seçimler ve seçim sistemleri gibi unsurlar belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda söz konusu unsurlara çalışmanın ilerleyen kısımlarında alt başlıklar halinde yer verilecektir.

1.1.3.2.1. İktidar Olma ve İktidarda Kalma İdeali

İster liberal demokratik, ister sosyalist, ister otoriter veya totaliter türü fark etmeksizin siyasal sistemde yer alan partilerin nihai hedefi ve varoluş nedeni kendi siyasal ve toplumsal tasarımlarını hayata geçirmek için iktidar sahibi olmaktır (Özdemir ve Atılgan, 2012: 212). Nitekim siyasi parti tanımının yapıldığı bir önceki başlık altında siyasi partinin kısaca iktidarı elde etmek amacıyla örgütlenmiş bir kuruluş şeklinde ifade edildiği görülmektedir. Bu durum ise siyasi partilerin ilk olarak iktidar olmayı hedeflediklerini, eğer iktidar iseler iktidar oldukları süreyi seçimlerde bir kez daha başarılı olarak uzatmayı hedeflediklerini göstermektedir. Bu yüzden siyasal partiler birtakım politikalar uygulamak için iktidar olmamakta, iktidar olabilmek için gerekli olan politikalardan faydalanmaktadırlar (Downs, 1957: 24).

Siyasal partiler iktidara geldikten sonra amaçlarına ulaşmış olsalar dahi bir sonraki seçimlerde başarısız olmaları halinde temel amaçlarından uzaklaşacakları için iktidar oldukları dönemlerde bu defa iktidarda kalabilme amacı ile hareket etmektedirler. İktidardaki siyasi partinin bir sonraki seçimlerde hükmetme gücünü diğer siyasi partilere devretmek istememesi ise iktidardaki partinin eylemlerine yansımaktadır. Böyle bir durumda iktidardaki siyasi parti kamu çıkarını arka planda tutmak suretiyle tekrar seçilebilmek adına tamamen kendi çıkarını düşünerek kendisini destekleyen sınıfın çıkarlarını kollamaktadır (Bulutoglu, 1988: 126). Diğer bir ifade ile iktidardaki siyasi parti kamu ekonomisinde karar alma yetkisine sahip olduğu için sosyal fayda fonksiyonunu maksimize etmek yerine, oy fonksiyonunu maksimize etmeye çalışmaktadır (Erkişi, 2007: 17).

Kısacası temel amacı yönetimin kontrolünü kazanmak olan siyasi partiler kazanmış oldukları bu kontrolleri yani iktidarları kaybetmek istememektedirler. Bu yüzden siyasi partiler iktidar olabilmek için bir takım faaliyetlerde buldukları gibi iktidar olduktan sonra da iktidar olmaları nedeniyle sahip oldukları güçleri muhafaza etmek için kamu çıkarlarından uzak olan bir takım faaliyetlerde bulunmaktadır. Seçimlerden tekrar başarı ile ayrılmak amacıyla girişilen bu faaliyetler, sadece parti yandaşlarının istekleri doğrultusunda olmayıp diğer seçmenlerin de kendilerine hitap eden bazı faaliyetlerden etkilenerek iktidar partiye oy vermelerini sağlayan faaliyetleri de içerisinde barındırdıkları için toplumun tümünü ilgilendirmektedirler. Ancak siyasi partilerin oylarını artırarak iktidarda kalma sürelerini uzatmaları kapsamında giriştikleri bu faaliyetler, kamu harcamalarının artmasına ve bütçe açıklarına neden olarak ekonomik istikrarsızlıklara yol açmaktadır.

1.1.3.2.2. Partiler Arası Rekabet

Demokrasi ve piyasa kavramları açısından rekabet ve tekelleşme unsurları birlikte değerlendirildikleri zaman rekabetin tekelleşmenin aksine söz konusu kavramlar üzerinde olumlu etkisinin olduğu görülmektedir. Çünkü tekelleşmenin olduğu piyasalarda tek üretici tarafından belirlenen fiyatlar tüketicileri yıpratmakta, tekelleşmenin olduğu demokrasilerde ise tek bir siyasi parti halkın özgürlüğünü tam anlamıyla yansıtamamaktadır (Öztürk, 2004: 28). Diğer bir ifade ile demokrasinin iyi bir şekilde işleyebilmesi ve kalıcı hale gelebilmesi için siyasi partiler arasında rekabet ortamının varlığı bir ihtiyaç olmasının ötesinde bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyasal partiler arasındaki rekabet ortamı ise siyasal partilerin iktidar olma (tek başına-diğer partilerle birlikte) veya iktidarda kalma amaçları çerçevesinde oluşmaktadır (Bakırtaş, 2007: 75). Çünkü siyasal partiler nihai hedefleri doğrultusunda hareket etmekte, dolayısıyla da demokratik sistem içerisinde iktidar olabilmek için mücadele eden çok sayıda siyasal parti arasında rekabete dayalı bir ortam oluşmaktadır. Siyasal partiler arasında oluşan rekabet ortamı her ne kadar demokrasinin işleyişi ve gelişimi için olumlu olsa da bir takım olumsuz gelişmelere yol açacak bazı yönleri de bünyesinde barındırmaktadır. Şöyle ki söz konusu rekabet ortamı kimi zaman ticari hayattaki haksız rekabete benzeyen bir şekilde ortaya çıkarak tüketici veya seçmenlerin tercihlerinin açıklanmasında önemli sapmalara neden olabilmektedir (Sakal, 1998: 214). Özellikle seçim dönemlerinde iktidardaki siyasal partiler iktidarda olmanın sağladığı ekonomik ve mali avantajlar ile muhalefet partilerine karşı eşit rekabet koşullarının aksine haksız bir rekabet gücüne sahip olmaktadır. Söz konusu haksız rekabet gücü ise iktidardaki siyasal partinin bazı kesimleri kayıracı, bazı kesimleri ise görmezden gelen eylemlerde bulunmasına imkân sağlamaktadır (Kuşat ve Dolmacı, 2011: 136-137). Anthony Downs'un 1957 yılında yayınlanan Demokrasinin Ekonomik Teorisi isimli, konusunda öncü olarak kabul edilen kitabında iktidardaki siyasal partilerin oy potansiyellerini artırmak ve iktidarda kalabilmek için rasyonel olarak hareket etmek zorunda oldukları ifade edilmektedir. Bu ifade ise iktidardaki siyasal partinin haksız rekabet ortamından istifade ederek kamu çıkarlarını düşünmeksizin toplum adına bazı kişi ya da gruplara menfaat sağlayacak şekilde yanlı kararlar almasının arkasında yatan nedenin bir sonraki seçimi kazanarak iktidarda kalma amacı olduğunu açıkça göstermektedir.

Özetle partiler arası rekabet kavramı siyasal partilerin davranışları üzerinde önemli derecede olumlu ya da olumsuz bir takım etkiler meydana getirmektedir. Demokrasinin temel özelliği olarak partiler arası rekabet vazgeçilmez bir unsur olmasına rağmen söz konusu rekabeti iktidardaki siyasal parti kendi lehine kullanarak haksız bir rekabet ortamının oluşmasına zemin hazırlayabilmektedir. Haksız rekabet ortamında iktidardaki siyasal partinin oylarını maksimize etmek amacıyla takındığı tutum ve davranışlar ise siyasal karar alma süreci kapsamında alınan kararların objektiflikten uzak ve popülist yönde olmalarına neden olmaktadır.

1.1.3.2.3. Seçimler ve Seçim Sistemleri

En basit şekli ile halkın kendi kendisini yönetmesi olarak ifade edilen demokrasi kavramı günümüz şartlarında eski Atina'da olduğu gibi tüm vatandaşların doğrudan doğruya karar almalarına olanak sağlamamaktadır. Tüm vatandaşların bir araya gelerek karar alamamaları ise temsil kavramının ortaya atılmasına neden olmuştur. Böylece halka kendi temsilcilerini seçme ve temsilcileri vasıtasıyla devleti ve toplumu yönetme olanağı sağlanmıştır. Diğer bir ifade ile doğrudan demokrasinin uygulanmasındaki zorluklar temsil kavramının ön plana çıkmasına ve temsili demokrasinin uygulanmasına neden olmuştur. Temsili demokrasi kapsamında ise seçim kavramı bir zorunluluk ve ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır (Gürbüz, 1997: 14). Şöyle ki demokrasi açısından seçimlerin önemine dikkat çekmek isteyen bazı düşünürler seçimleri demokrasinin kalbi olarak tanımlamışlardır. Schumpeter seçimi demokrasi kapsamında halkın oyunu almak için girişilen mücadele yoluyla devlet makamına gelme aracı olarak görmüştür (Heywood, 2013: 298). Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse seçim, bir kamu görevini yürütecek kişi veya kurulun, ilgili seçmenlerce, çok sayıda aday arasında yapılacak tercihlerle belirlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Türk, 2006: 76). Kısacası seçim, demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak karşımıza çıkan ve insanların kendilerini yönetecek olan kişileri seçerek siyasal hayata katılmalarını sağlayan bir araç olarak nitelendirilmektedir.

Demokrasi açısından hayati önem taşıyan seçimler uygulamada birtakım kurallar ve yöntemler çerçevesinde yapılmaktadır. Seçim sistemleri olarak ifade edilen bu kurallar ve yöntemlerle seçimlerin nasıl gerçekleştirilecekleri belirlenmektedir. Seçim sistemleri incelendiğinde çok sayıda seçim sistemi olmasına rağmen uygulama ve öğretilerde yaygın olarak çoğunluk sistemi ve nisbi (orantılı) temsil sistemi olmak üzere iki farklı seçim sisteminin kullanıldığı görülmektedir (Yüzbaşıoğlu, 1996: 106). Çoğunluk sistemine göre halkı yönetme hakkı seçime katılan vatandaşların çoğunluğu tarafından seçilen temsilcilere ait olmaktadır. Basit ve uygulaması kolay olan çoğunluk sistemi genellikle seçimler neticesinde istikrarlı bir hükümet kurulmasını sağladığı için siyasette ve yönetimde istikrar ilkesini desteklemektedir (Güvenir, 1982: 223). Nisbi temsil sistemine göre ise siyasal partiler güçleri ile orantılı olarak parlamentoda temsil edilme olanağına sahip olmaktadır. Nisbi temsil sistemi çoğunluk sisteminin aksine ülkede farklı siyasal görüşlere sahip siyasal partilerin parlamentoda farklı derecelerde de

olsa adil bir şekilde temsil edilmelerine olanak sağladığı için daha çok adalet ilkesini desteklemektedir.

Çoğunluk sistemi ve nisbi temsil sistemleri karşılaştırıldıklarında her iki sistemin de olumlu ve olumsuz yönleri sahip oldukları görülmektedir. Çoğunluk sisteminin olumlu yönleri arasında yönetimde istikrar sağlama ve güçlü bir muhalefet oluşturma yer almakta, nisbi temsil sisteminin olumlu yönleri arasında temsilde adalet sağlama, farklı siyasi eğilimleri mecliste temsil etme ve çoğunluk sistemine kıyasla daha az oyun boşa gitmesini sağlama gibi hususlar yer almaktadır. Çoğunluk sisteminin olumsuz yönleri arasında sadece büyük partileri mecliste temsil etme ve çoğunluğu sağlayamayan partinin temsil edilememesi sayılmakta, nisbi temsil sisteminin olumsuz yönleri arasında mecliste çok sayıda parti olması nedeniyle tek bir partinin iktidara gelmesinin zor olması ve koalisyon hükümetlerinin istikrarsız yönetimler oluşturması gibi hususlar sayılmaktadır. Ayrıca teoriye göre çoğunluk sisteminde adaylarla seçmenlerin birebir iletişimi daha iyi sağladıkları, nisbi temsil sisteminde ise seçmenler ile milletvekilleri arasında zayıf bir bağın oluştuğu ifade edilmektedir (Türk, 2006: 95).

Özetle bir ülkedeki politikacıların halk tarafından iktidara seçilmeleri ya da iktidardan düşürülmeleri seçimler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Yapılan seçimlere ilişkin sonuçların değerlendirilmeleri konusunda ise çoğunluk sistemi veya nisbi temsil sistemi kapsamında seçim sistemleri belirleyici olmaktadır. Her iki seçim sistemi de kendine has avantaj ve dezavantajlara sahip olduğu için uygulamada bazı ülkelerin² tercihlerini çoğunluk sisteminden yana bazılarının³ da nisbi temsil sisteminden yana kullandıkları görülmektedir. Sonuç olarak politikacıların mensubu oldukları siyasal partilerin parlamento içerisindeki ağırlıkları üzerinde belirleyici olan seçimler ve türü fark etmeksizin seçim sistemleri politikacı davranışları üzerinde de açıkça etkili olabilmektedirler.

1.1.4. Bürokratlar: Fayda Maksimizasyonu

Bürokrasi siyasal karar alma sürecinde önemli şekilde rol oynayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Hemen hemen her büyük organizasyonun bürokrasiye sahip olduğu düşünülürse en büyük organizasyonlardan olan devletlerin de bürokrasiye

² Çoğunluk sistemi uygulayan bazı ülkeler: Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Fransa, İngiltere, Kanada, Hindistan, İran, Mısır.

³ Nisbi temsil sistemi uygulayan bazı ülkeler: Avusturya, Belçika, Brezilya, Danimarka, Hollanda, İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan, Türkiye (1946-1960 dönemi çoğunluk sistemi, 1961'den sonra nisbi temsil sistemi)

sahip oldukları gerçeği ortaya çıkmaktadır (Roskin vd., 2013: 300). Bürokrasi için daimi hükümet benzetmesi yapılmasının yanı sıra ünlü Fransız yazar Honore De Balzac bürokrasiyi cüceler tarafından işletilen bir mekanizmaya benzetmiştir. Söz konusu mekanizma kavramı ile doğrudan siyasal karar alma sürecinde yer alamayan fakat bu kararların hayata geçirilmeleri için kullanılan politikaların oluşturulması ve uygulanmasına dâhil olan kişilerden oluşan bir yapı yani idari devlet mekanizması kastedilmektedir (Demir, 2011: 63). Bu durumda devleti yönetme işinin icrasıyla görevli devlet memurları ve kamu görevlilerinden oluşan söz konusu kişiler bürokrat olarak nitelendirilmektedir.

Temsili demokrasilerde devlet yönetiminde her ne kadar halkı temsil eden meclis olsa da meclis, devlet yönetimi yetkisini içerisinden çıkardığı hükümete devretmektedir. Yürütme organı olan hükümetin yani başbakan başta olmak üzere ilgili bakanlardan oluşan hükümetin devlet tarafından sunulacak kamusal mal ve hizmetleri doğrudan yerine getirme imkânları bulunmamaktadır. Yani toplumsal ihtiyaçlar direkt olarak hükümet tarafından sağlanmamakta söz konusu ihtiyaçların sağlanmasında bir tür köprü görevi gören bürokratlar ön plana çıkmaktadırlar. Diğer bir ifade ile hükümetçe belirlenen kamuya ilişkin plan, program, proje ve politikalar bürokratlar aracılığıyla uygulanmaktadır.

Ekonomik bir aktör olan firmaların temel amaçları kâr sağlamak, politik bir aktör olan politikacıların temel amaçları oy maksimizasyonu sağlamaktır. Siyasal karar alma süreci aktörlerinden birisi olan bürokratların ana amaçları ise fayda maksimizasyonu sağlamaktır. Bu bağlamda bir bürokrat ana amacı olan fayda maksimizasyonu doğrultusunda bulunduğu konumu korumak, terfi etmek, parasal gelirlerini artırmak, şöhret, iktidar ve patronaj gücünü artırmak, idaresi altındaki kurumun şartlarını iyileştirmek gibi beklentilere sahip olabilmekte ve bu yönde davranış sergileyebilmektedir (Sakal, 1998: 223-224). Bürokratların fayda maksimizasyonu odaklı hareket etmelerinin altında iki yanlı tekel ilişkisi yatmaktadır. Şöyle ki bürokratlar kamusal malların sunumları hususunda tekel gücüne sahip olmaktadır, bürokratların başlarında buldukları kurumlara ait gelirlerin (bütçeden aldıkları paylar nispetinde olan) büyüklükleri hususunda politikacılar tekel gücüne sahip olmaktadır. Bu ilişki çerçevesinde politikacılar seçmenleri memnun edecek yönde aldıkları kararların uygulanmasında bürokratlara, bürokratlar da fayda maksimizasyonu sağlamak adına politikacılara bağlı olmaktadır (Yaraşır, 2011: 16-17).

Özetle devlet kavramının ortaya çıktığı zamandan bu yana siyaset ve bütçe kavramları birbirlerini tamamlayan iki kavram olarak süregelmişlerdir. Devletlerin yönetilmeleri, tüm toplum adına karar alınması gibi hususlar siyaset kavramının doğmasına ve siyasal karar alma sürecinin gerekliliğine neden olmuş, kollektif ihtiyaçların tatmini, sınırlı devlet kaynakları ile sınırsız toplum ihtiyaçlarını karşılama, toplum için gerekli ve faydalı olan faaliyetleri sağlama gibi hususlar ise devlet bütçesi kavramının doğmasına ve gerekliliğine neden olmuştur (Feyzioğlu, 1984: 4). Günümüzde de siyaset ve bütçe kavramlarının sıkı bir şekilde birbirlerine bağlı oldukları görülmektedir. Öncelikle devlet adına hangi kamu mal ve hizmetlerin sunulacakları, söz konusu mal ve hizmetlerin büyüklükleri, hangilerinin hangileri yerine tercih edilecekleri, hangi kaynaklar aracılığıyla bu mal ve hizmetlerin finanse edilecekleri ve hangi kesimlere transfer yapılacağı ile ilgili olmak üzere pek çok önemli konudaki kararlar siyasal karar alma süreci kapsamında verilmektedir. Yani devletin geleceği hakkındaki kararlar siyasal karar alma süreci vasıtasıyla verilmektedir. Siyasal karar alma süreci bağlamında verilen kararlar ise fiziki olarak devlet bütçelerinde yer almaktadır. Diğer bir ifade ile siyasal karar alma süreci ile toplum adına verilen kararlar bütçeler vasıtasıyla gerçek hayata geçirilmektedir. Bu durum ise siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin ve bütçe sürecinde yer alan aktörlerin toplum adına alınan kararlar ve bu kararların uygulanmaları konusunda son derece önemli rollere sahip olduklarını açık bir şekilde göstermektedir. Çalışmada daha önce siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlere ve bu aktörlerin rollerine yer verildiği için çalışmanın bir sonraki kısmında devlet bütçesi sürecinde yer alan aktörlere ve söz konusu aktörlerin rollerine yer verilerek her iki süreç içerisinde yer alan ortak aktörlere özellikle dikkat çekilmek suretiyle konunun daha iyi anlaşılması sağlanacaktır.

1.2. Türkiye’de Bütçe Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller

Görevdeki hükümetin belirli bir süre içindeki gelir ve gider kaydı olarak basit bir şekilde ifade edilebilen devlet bütçesi, uygulanmadan önce hükümetlerin öngörülen süre kapsamında yapmayı tasarladıkları aktiviteleri ve bu aktivitelerin mali dayanaklarını göstermekte iken, uygulandıktan sonra ise hükümetlerin gerçekte ne yaptıklarını ve kimlere hangi şekillerde ödeme yapıldığını göstermektedir. Bu durum ise bütçenin kendisinin başlı başına bir süreç olduğunu göstermektedir. Diğer bir şekilde ifade etmek gerekirse bütçe, kamu kaynağının kullanılma kararının belirlendiği ve yürürlüğe girmesi bütçe kanununa bağlı olan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Hagen, 2007: 28-29).

Nitekim ülkemizde de devlet bütçesi hazırlanması, mecliste görüşülmesi ve kanunlaşması bakımından özellik arz eden ve kamu yönetiminin faaliyetlerini hukuki normlara bağlayan bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde devlet bütçesi yasal dayanağını ise Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan (KMYKK) almaktadır. Anayasamızda mali ve ekonomik hükümlerin düzenledikleri dördüncü kısmın birinci bölümünde mali hükümler başlığı altında yer alan 161, 162 ve 163. Maddelerinde bütçenin hazırlanması, uygulanması, görüşülmesi ve bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarına ve söz konusu hususlarda yetkili olan aktörlere yer verilmektedir. 5018 sayılı kanunda ise devlet bütçesinin esas ve şekle ait hükümlerine, hazırlanma esaslarına ve bütçenin uygulanmasına ilişkin hususlara ve söz konusu hususlarda yetkili olan aktörlere yer verilmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın bir sonraki kısmında hazırlanma-sunma, onaylanma, uygulanma ve denetim-değerlendirme olmak üzere temelde dört bölümden oluşan ve her bölümü farklı aktörleri ve farklı rolleri içeren bütçe süreci incelenecektir. Bütçe süreci üzerinde daha önce de ifade edildiği üzere çok sayıda aktör etkili olmasına rağmen söz konusu aktörlerin hepsi yasal olarak bütçe sürecinde yer almamaktadır. Bütçe süreci incelendiğinde süreç üzerinde yasal olarak yasama, yürütme ve yargı organları ile bu organlara bağlı kamu kurum ve kuruluşları yer almakta, baskı ve çıkar grupları, seçmenler ve bürokratlar süreç üzerinde yasal olarak yer almamaktadırlar. Baskı ve çıkar grupları, seçmenler ve bürokratlar bütçe süreci üzerinde etkili olmalarına rağmen bu aktörlerin davranışları etik olarak kabul görmediği için doğal olarak devlet bütçesi ile ilgili kanuni düzenlemelerde söz konusu aktörlere ve rollerine ilişkin hükümlere yer verilmemektedir. Politikacılar ve siyasal partiler ise iktidar olmaları halinde bütçe süreci üzerinde yürütme organı olmak ve yasama organının bir parçası olmak suretiyle faal bir şekilde yer almaktadırlar.

Kısacası toplumdaki herkesin kolaylıkla erişebileceği şeffaf ve toplumca kabul gören davranış tarzına uygun ahlaki nitelikleri olması gereken devlet bütçe süreci üzerinde yasal olarak iktidar olmaları halinde politikacılar ve siyasal partiler etkili olmaktadır, yasal olmayan şekilde siyasal karar alma mekanizmasında yer alan diğer aktörler etkili olmaktadır. Bu nedenle ülkemizde bütçe süreci üzerinde etkili olan aktörler incelenirken sürecin yasal dayanakları olan Anayasa ve özellikle 5018 sayılı kanun hükümleri temel alınarak açıklamalarda bulunulacaktır. Söz konusu hükümler

tamamen yasal bir süreci işaret ettikleri için çalışmanın ilerleyen kısmında bütçe süreci üzerinde yasal olarak etkili olan aktörlere ve bu aktörlere bağlı kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin açıklamalara yer verilecektir. Çalışmanın birinci bölümünün sonunda ise bütçe süreci üzerinde yasal olarak etkili olan ve yasal olmayarak etkili olan aktörlere ve rollerine ilişkin açıklamalara yer verilecek, bir diğer ifade ile ülkemizdeki bütçe süreci kapsamında yer alan bütün aktörlere ilişkin ortak açıklamalarda bulunulacaktır.

1.2.1. Hazırlanma-Sunma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller

Parlamenter demokrasilerde bütçe süreci ilk olarak hazırlanma süreci ile başlamaktadır. Bu süreç kapsamında bütçe ile tahmin edilmeye çalışılan gelir ve gider rakamlarının saptanması ve bunların dengeli bir duruma getirilerek onaylayacak organa sunulması amaçlanmaktadır (Edizdoğan, 1991: 193).

Bütçe farklı süreçlerden oluşan bir unsur olmasının yanı sıra bir kanun olarak düzenlenmektedir. Bütçe aslında bir kanun olduğu için anayasalarda ve ilgili kanunlarda nasıl ve kimin tarafından hazırlanacağı, nerede görüşüleceği, onaylanacağı, yürürlüğe gireceği, uygulanacağı, uygulama sonuçlarının nasıl değerlendirileceği gibi hususlar açıkça belirtilmektedir. Anayasanın yazılı bir şekilde olduğu ülkelerde anayasalarda bütçe ile ilgili özel hükümlere rastlanılabilmekte iken, yazılı anayasa geleneği bulunmayan İngiltere gibi ülkelerde bütçe yerleşik geleneklere yani teamüllere göre düzenlenmektedir (Tüğen, 2013: 231).

Ülkemizde bütçe ile ilgili düzenlemelerin ise 7.11.1982 tarihinde kabul edilmiş ve halen kullanılmakta olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yer aldıkları bilinmektedir. Anayasamızın bütçenin hazırlanması ve uygulanması başlığı altında yer alan 161. Maddesinde “Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.” hükmü yer almaktadır. Buna göre devletin ve KİT’ler hariç kamu tüzel kişilerinin harcama yapabilmeleri bütçelerin varlıklarına bağlı olmaktadır. Diğer bir ifade ile bütçe olmadan kamu harcamalarını yapmak imkânsız olmakta, kamu harcamaları yapabilmek ancak bir kanun olan bütçe ile mümkün olmaktadır. Yürütme organı tarafından ilgili dönem içerisinde yapılacak kamu hizmetlerini, söz konusu hizmetler için gerekli giderleri ve bu giderlerin elde edilecekleri mali kaynakları belirleyen ve bunların uygulanabilmesi için hükümete yetki veren bir kanun olarak ifade

edilen bütçe ile ilgili kanun tasarısı diğer kanun tasarılarından farklı olarak yürütme organı olan hükümet, bir diğer adı ile bakanlar kurulu tarafından hazırlanılmakta ve parlamentoya sunulmaktadır (Edizdoğan, 1991: 193).

Özetle Türkiye’de kamu bütçesinin hazırlanması ve meclise sunulması görevinin Anayasa’nın 162. Maddesine ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 18. Maddesine göre yürütme organı olan hükümete bir diğer ismi ile bakanlar kuruluna⁴ verildiği açık bir şekilde görülmektedir.

1.2.1.1. Hükümetler

Halk adına halkı temsil eden kişilerden oluşan parlamentonun devletin bütçe çerçevesi içinde yapacağı harcamaları ve bu harcamaları uygulamaya olanak sağlayacak gelir kaynaklarını düzenlemesi ve son şeklini vermesi anlamına gelen bütçe hakkı, demokratik parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde parlamentolar tarafından kullanılmaktadır (Tügen, 2013: 232). Bütçe hakkı demokrasilerde parlamentoya verilmiş olsa da tamamen doğrudan parlamentolar tarafından kullanılmamaktadır. Parlamentoların hazırlanması zor ve teknik bilgi gerektiren bütçe hazırlama ilgili haklarını bütçe kanunu vasıtasıyla hükümetlere devrettikleri görülmektedir.

Devlet bütçesinin hazırlanması hususunda neden hükümetlerin görevli kılınmaları gerektiğini Fransız maliyeci R. Stourm “Le Budget” isimli ünlü eserinde açıkça şu şekilde ifade etmiştir: “Bu işi ancak icra kuvveti yapabilir ve yapmalıdır. Hükümet merkezde idarenin ve hiyerarşik teşkilatın başında bulunduğu için ülkenin her yerine günü gününe nüfuz edebilmesi dolayısıyla genel ihtiyaçları ve istekleri hissetmek ve bunların nisbi değerini takdir etmek ve bu suretle de ihtiyaçların ve arzuların

⁴ 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM’de onaylanarak Anayasa’nın 175’inci maddesi gereğince halk oylamasına sunulmuş ve 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan oylama neticesinde kabul edilmiştir. Referandum neticesinde kabul edilen ilgili kanunun 15. Maddesi bütçe alanı ile ilgili olmaktadır. Bütçe alanında yapılması öngörülen değişikliklerden birisi ise bütçenin hazırlanma ve sunma sürecinde yer alan aktörler ile doğrudan ilgili olmaktadır. Şöyle ki kabul edilen Anayasa değişikliği kapsamında Bakanlar Kurulu’nun kaldırılarak yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanı’na verilmesi öngörülmekte, bu durumun bir sonucu olarak bütçe kanunu teklifini hazırlayıp TBMM’ye sunma yetkisinin de Cumhurbaşkanı’na verilmesi öngörülmektedir. Yani söz konusu değişiklikte bakanlar kurulunun kaldırılması ve daha önce bakanlar kuruluna ait olan bütçe hazırlama ve sunma yetkisinin devletin ve yürütmenin başı olarak kabul edilen Cumhurbaşkanı’na verilmesi öngörülmektedir.

6771 sayılı kanunun 18. maddesinde bütçe alanındaki bu değişikliğin, birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı’nın göreve başladığı tarihte hayata geçirilmesi ifade edilmektedir. Bu kapsamda yapılacak seçimler 3 Kasım 2019 tarihinde olmasına karşın, 1183 sayılı ve 20 Nisan 2018 tarihli TBMM kararı ile seçimlerin 24 Haziran 2018 Pazar günü yapılmasına karar verilmiştir. Bu durum ise 2019 yılı merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak meclise sunulacağını göstermektedir.

gerektirdiği bütçe tahsisatını hesap ve tahmin etmek hususlarında herkesten daha elverişli durumdadır.” Stourm’un bu düşüncesine benzer şekilde ünlü maliye yazarlarından Fransız G. Jeze, İngiliz Higgs, Bastable, Young, Shirras, Alman Wagner, Von Stein ve İtalyan Nitti, Flora gibi birçok yazarın bütçenin hükümet tarafından hazırlanması gerektiğini kabul etmiş oldukları bilinmektedir (Feyzioğlu, 1984: 145-146).

Uygulamaya baktığımızda günümüzde çoğu ülkede bütçe hazırlama görevi hükümetler tarafından yerine getirilmektedir. Bu kapsamda Deniz (2007) tarafından yapılan dünyadaki bütçe hazırlama süreçlerinin incelendiği çalışmada da Yeni Zelanda, İngiltere, Danimarka, İsveç, Hollanda, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde bütçe hazırlama konusunda ülkelerdeki parlamentolardan aldıkları yetki bağlamında hükümetlerin görevli oldukları ifade edilmiştir. Yani ülkemizde olduğu gibi birçok ülkede bütçeler yürütme organı⁵ olan hükümetler tarafından hazırlanmaktadır. Çünkü topluma sunulacak kamu mal ve hizmetleri bütçeler aracılığıyla belirlenmekte, belirlenen bütçeleri kullanma hususunda ise hükümetler yürütme organı olarak ön plana çıkmaktadırlar. Bir ülkenin yönetilmesinde birinci derece rol oynayan hükümetlerin yönetimleri esnasında yapacakları giderler ve bu giderleri karşılayacak gelirlerin tahminlerini içeren bütçe tasarılarını hazırlamakla görevlendirilmeleri ise olağan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelecek yıldaki kamusal faaliyetlerin yönetilmesinde odak noktasında bulunan hükümetin bu faaliyetleri gerçekleştirmek için ihtiyaç duyacağı mali desteğin hükümet dışındaki bir organ tarafından belirlenmesi hükümetin faaliyet alanını kısıtlamakla birlikte yönetimin hükümet elinde olmadığını da açıkça göstermekte, dolayısıyla da demokrasi anlayışına ters düşmektedir. Kısaca çoğu demokratik sisteme sahip ülkede olduğu gibi ülkemizde de parlamentodan aldığı yetki çerçevesinde devlet bütçesini hazırlayan ve uygulayan organ hükümet olmaktadır. Hükümet ise bütçe üzerinde sahip olduğu yetkiyi tek başına kullanmamakta, bu hususta hükümete bünyesinde barındırdığı gerekli teknik bilgiye sahip olan bazı teşkilatlar ve

⁵ Kamu bütçelerini hazırlayan ve meclise sunan organ yürütme organı olmakla birlikte, yürütme organı ülkede benimsenen hükümet sistemine göre farklılık göstermektedir. Şöyle ki parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde yürütme yetkileri cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaşılmakta, bu durumun bir sonucu olarak bütçe tasarıları başbakanın başkanı olduğu bakanlar kurulu aracılığıyla hazırlanmakta ve meclise sunulmaktadır. Ancak başkanlık hükümeti sisteminde yürütme yetkisi sadece halk tarafından seçilen başkana ait olduğu için bütçe kanun teklifi başkan tarafından hazırlanmakta ve meclise sunulmaktadır. Ülkemizde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda başkanlık hükümeti sistemine geçilmesi kabul edildiği ve başkanlık sistemine 24 Haziran 2018 tarihinde yapılacak olan seçimlerden sonra fiilen geçilmesi öngörölmüş olduğu için 24 Haziran 2018 tarihinden sonra ülkemizde bütçe, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanacak ve meclise sunulacaktır.

kuruluşlar yardımcı olmaktadır. Şöyle ki bütçenin hazırlanması ile ilgili hükümet tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve sorumluluklar hükümete bağlı bakanlıklar ve bu bakanlıklar kapsamında görevli olan kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir.

1.2.1.2. İlgili Bakanlıklar

Devlet bütçesinin esas ve şekle ait hükümlerinin, hazırlama esaslarının ve bütçenin uygulanmasının detaylı bir şekilde yasal ilkeler çerçevesinde belirlenmiş olduğu 5018 sayılı KMYKK'nun ikinci kısmında kamu idare bütçeleri ile ilgili genel hükümlere yer verilmekte ve 12. Maddede bütçe türleri ve kapsamaları ile ilgili ifadelere rastlanılmaktadır. Söz konusu maddede merkezi yönetim bütçesinin kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluştukları ifade edilmekte ve bu idarelerle ilgili açıklamalara yer verilmektedir. Merkezi yönetim bütçesi genel bütçe (I), özel bütçe (II) ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi (III) kapsamında yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır. Genel bütçede devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idareleri kapsamında 2018 yılı itibariyle 44 tane kamu idaresi bulunmakla birlikte bu kamu idarelerinden 20 tanesi bakanlıklardan oluşturmaktadır. Özel bütçe kapsamında ise üniversiteler ağırlıklı olmak üzere toplamda 153 tane kamu idaresi, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi kapsamında ise toplamda 10 tane kamu idaresi bulunmaktadır.

5018 sayılı kanunun 10. ve 11. Maddelerinde merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması konusunda bakanlar ve üst yöneticilerin sorumlu oldukları açıkça ifade edilmektedir. Şöyle ki 10. Maddede bakanların, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu oldukları ifade edilmekte ve bu sorumluluğun Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, ait olduğu belirtilmektedir. Aynı kanunun 11. Maddesinde ise bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici olan üst yöneticilerin idarelerinin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasından bakana karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmekle yükümlü oldukları açık bir şekilde belirtilmektedir.

Özetle ülkemizde ortak toplum ihtiyaçlarının karşılanması çoğunlukla bakanlıklara bağlı kamu idareleri ve diğer kamu idareleri vasıtasıyla sağlanmakta, bu nedenle bütçenin hazırlanmasında söz konusu kamu idareleri ve bu idareleri yöneten aktörler karşımıza çıkmaktadırlar. Topluma sunulan kamusal mal ve hizmetlerin miktar ve içeriklerinin belirlendiği bütçelerin hazırlanmaları sırasında yürütme organı olarak hükümeti oluşturan bakanlıklarda bu bakanlıkların başında bulunan bakanlar, diğer kamu idarelerinde ise üst yöneticiler söz sahibi olmaktadır. Bu ilişki çerçevesinde bakanlar hükümet programına uygun bütçe önceliklerini başında buldukları kamu idarelerinde ve bu idarelere bağlı kurum ve kuruluşlarda bütçe hazırlama sürecinde yer alan yetkililerden hükümetin hedefleri doğrultusunda araçlar belirlemek suretiyle bütçelerini hazırlamalarını istemektedirler (Bulutoğlu, 2004: 77). Diğer bir ifade ile hükümetteki bütün bakanlar, bütçenin kendi bakanlıklarına ait ödenekler kısmında, üzerlerine aldıkları kamu hizmetleri ile ilgili olarak nasıl bir siyaset izleyeceklerini, buna göre ne kadar ödeneğe ihtiyaçları bulunduğunu alt birimlere belirtmektedirler (Orhan, 1994: 17). Öte yandan bakanlıklar dışındaki diğer kamu idareleri üst yöneticilerininin 5018 sayılı kanun kapsamında bakanlara karşı sorumlu olmaları ve bu kişilerin buldukları kademelere hükümet tarafından getirildikleri düşünüldüğünde söz konusu kişilerin idaresi altında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının da bütçelerini bakanların dolayısıyla da hükümetin isteği doğrultusunda hazırlayacakları ihtimali yüksek olmaktadır.

Kamu idareleri kamuya sunulacak mal ve hizmetlere ilişkin giderlerin belirlenmesi konusunda birinci derece de yetkili organlar olmaktadır. Fakat kamu idareleri tarafından tayin edilen bütçelerin uygulamada doğrudan hükümete iletmedikleri, kamu idareleri ile hükümet arasında köprü görevi gören organların buldukları ve kamu idarelerinin belirli kurallara ve sürelerle uydukları görülmektedir (Akdoğan, 2011: 368). Devlet bütçesi esasında bir süreç olduğu için bütçenin hazırlanmasına ilişkin faaliyetler 5018 sayılı kanun kapsamında yasal olarak belirlenmiş olan usul ve düzen çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda maliye bakanlığı ve kalkınma bakanlığı bütçe hazırlama konusunda kamu idarelerini yönlendiren ve sürecin başlamasını sağlayan kurumlar olarak ön plana çıkmaktadırlar.

1.2.1.2.1. Kalkınma Bakanlığı

5018 sayılı kanunun 16. Maddesinde açıkça ifade edildiği üzere çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun⁶ en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır. Diğer bir ifade ile orta vadeli program 5018 sayılı kanunla getirilen yeni mali yönetim anlayışına uyarınca bütçe sürecini başlatan ve yönlendiren tüm kamu kesimi için esas alınacak temel makroekonomik büyüklükleri tespit eden, politikalar ile plan-program-bütçe bağlantısını kuran temel bir belge özelliği taşımaktadır. Söz konusu belge Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunun kabulüyle bütçe sürecini başlatmaktadır (OVP, 2015-2017: 1).

En son 11 Ekim 2015 tarih ve 29499 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2016-2018 dönemlerini kapsayan orta vadeli programın önceki programlarda olduğu gibi üç yıllık bir süre için hazırlanmış olduğu görülmektedir. Orta vadeli program üç yıllık süreyi kapsayacak şekilde hazırlanmış olsa da yıllık uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler göz önünde bulundurulmak suretiyle program her yıl yenilenmektedir.

Özetle bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmalarında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmelerinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde orta vadeli programın amaç ve öncelikleri esas alındığı için bütçe sürecini başlatan orta vadeli program ile stratejik amaçlar çerçevesinde kamu politikaları ve uygulamaları şekillendirilmekte ve kaynak tahsisi bu kapsamda yönlendirilmektedir. Kamu idarelerine bütçenin hazırlanması konusunda temel makroekonomik göstergeler, hedeflenen göstergeler ve hedeflere ulaşılması için uyulması gerekli politikalar hakkında bilgi sağlayarak yol gösteren orta vadeli program, bütçe hazırlanma sürecinin ilk ayağı olması nedeniyle de ayrı bir öneme sahiptir.

⁶ 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde kabul edilmesi Bakanlar Kurulu'nun 24 Haziran 2018'den sonra (birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih) kaldırılmasını ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmesi öngörmektedir. Söz konusu referandum neticesinde Anayasa'da bütçe konusunda yapılması öngörülen değişiklikler beraberinde ilgili kanunlardan özellikle 5018 sayılı KMYKK'da da bir takım düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

1.2.1.2.2. Maliye Bakanlığı

Bütçenin hazırlık sürecinde bulunan ikinci belge orta vadeli mali plan olarak karşımıza çıkmaktadır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, en geç Eylül ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmakta ve Resmî Gazetede yayımlanmaktadır (Tüğen, 2013: 235).

Orta vadeli program ile uyumlu olması gerektiği özellikle 5018 sayılı kanunda da belirtilen orta vadeli mali plan, üçer yıllık dönemleri kapsayacak şekilde hazırlanmakta ve değişen koşulların değerlendirilmesi amacıyla her yıl tekrar düzenlenmektedir. 2016-2018 dönemlerini kapsamında yayımlanan en son orta vadeli mali planın ise 11 Ekim 2015 tarih ve 29499 sayılı Resmi Gazetede yayınlandığı görülmektedir.

Orta vadeli mali planda merkezi yönetim bütçesinin dayandığı temel makroekonomik göstergeler ve politikalar başlığı altında orta vadeli programda öngörülen GSYH büyümesi, GSYH ve yılsonu TÜFE gibi temel makroekonomik göstergelerin yanı sıra kamu gelirlerine ve giderlerine ilişkin temel politikalara yer verilmektedir. Merkezi yönetim bütçe büyüklükleri başlığı altında ise ilgili yıllar için hedeflenen bütçe dengelerine, kamu gelirlerine ve giderlerine ait rakamlara yer verilmektedir. Orta vadeli mali planda son olarak genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin ilgili yıllara ilişkin ödenek teklif tavanlarına yer verilmektedir. Kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları belirlenirken, makroekonomik göstergeler ile orta vadeli programda belirlenen politika öncelikleri, kamu idarelerinin ihtiyaçları ve yürüttükleri önemli faaliyet ve projeler dikkate alınmaktadır (OVMP, 2015-2017: 1-7).

Özetle kamu idareleri, orta vadeli program ile orta vadeli mali planda yer alan politika önceliklerini, makroekonomik göstergeleri ve ödenek tavanlarını esas almak suretiyle, çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kendi kurumsal önceliklerini belirlemekte ve ilgili dönemler için bütçe tekliflerini sunmaktadırlar. Yani kamu idareleri kendi bütçe tekliflerini Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli programı ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali planı göz önünde

bulundurmak suretiyle oluşturmaktadırlar. Birbirlerini tamamlayan iki önemli belge olarak kabul edilen orta vadeli program ile orta vadeli mali plan, kamu idarelerine izlenecek hükümet politikaları hakkında bilgi vermekle birlikte bütçe ile ilgili tahmini değerlere de yer vererek kamu idarelerinin bütçelerini oluşturmaları hususunda idareleri yönlendirmektedirler. Diğer bir ifade ile söz konusu bu iki belge, kamu idarelerine bütçelerini hazırlamaları esnasında uymaları gereken sözel ve sayısal sınırlar çizerek idarelerin bütçe tekliflerini hükümet tarafından hedeflenen politikalara uygun şekillerde oluşturmalarını sağlamaktadır.

1.2.1.2.3. Kamu İdareleri

Nitekim bütçe hazırlık sürecinin yasal olarak düzenlenmiş olduğu 5018 sayılı kanunda yer alan 16. Maddeye göre bütçe süreci orta vadeli program ile başlamakta, onu orta vadeli mali plan takip etmekte, bu iki aşamadan sonra ise süreç Maliye Bakanlığı tarafından bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberinin, Kalkınma Bakanlığı tarafından yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberinin en geç eylül ayının on beşine kadar Resmi Gazete’de yayımlanması ile devam etmektedir. Söz konusu maddede kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama süreçlerini yönlendirmek amacıyla bütçe hazırlama süreci içerisinde bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi ile yatırım genelgesi ve yatırım programı hazırlama rehberine yer verildiği açıkça ifade edilmektedir. Yine aynı kanun maddesinde bütçe hazırlama rehberi ve yatırım programı hazırlama rehberinin bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerdikleri belirtilmektedir.

Yukarıda ilgili kanun kapsamında yer alan hükümler incelendiği zaman söz konusu hükümlerin temelinde kamu idarelerinin yattığı görülmektedir. Bu bağlamda kamu idareleri devlet bütçesinin hazırlanma sürecinde yer alan aktörlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de devlet tarafından sunulan kamu mal ve hizmetleri düşünüldüğünde söz konusu hizmetleri devletin tek bir elden sunmadığı bunu kamu idareleri vasıtasıyla sunduğu görülmektedir. Diğer bir anlatımla bir beden olan devlet topluma karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve sorumlulukları elleri ve ayaklarıyla yani kamu idareleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Üzerlerine bu kadar önemli bir misyon yüklenmiş olan kamu idarelerinin de bütçe hazırlık sürecinde yer almaları olağan bir durum olmaktadır.

Kamu idareleri bütçe süreci içerisinde devlete ait gider bütçesinin ilk hazırlıklarını yapan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Edizdoğan, 1991: 195). Bu kapsamda kamu idareleri gider tekliflerinin hazırlanmasında (5018, md 17.);

- a) Orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları,
- b) Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanlarını,
- c) Kurumun stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışını,
- d) Kurumun performans hedeflerini dikkate almaktadırlar.

Yani gider bütçesinin hazırlanması konusunda her kamu idaresi yukarıda belirtilen hususlara uygun bir şekilde kendi tahmini giderini gösteren bütçe teklifini oluşturmaktadır. Kamu idareleri gider bütçesi tekliflerini oluştururken merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate almaktadırlar. Stratejik planlar ve bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde gerekçeli olarak hazırlanan kamu harcamaları teklifleri, kamu idarelerinin yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilmektedirler. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri ise, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına gönderilmektedirler. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilmektedir. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde çalışan devlet bütçe uzmanları veya sorumlu elemanlar tarafından öncelikle teknik açıdan değerlendirilmektedirler. Daha sonra ilgili kamu idaresinin yetkilisi ve strateji geliştirme başkanı/strateji geliştirme daire başkanı ya da strateji geliştirme ve mali hizmetlere ilişkin hizmetleri yerine getiren müdür bakanlığa davet edilerek teklif edilen ödenek miktarları üzerinde görüşülmektedir. Kamu idareleri bütçe tekliflerinin kabulü için gerekçeler sunmaktayken, bakanlık tekliflerin makul sınırlara çekilmesine yönelik öneriler sunmaktadır. Bu durumda kamu idareleri ile Maliye Bakanlığı arasında bir nevi pazarlık süreci yaşanmaktadır. Taraflar arasında anlaşma sağlanamadığı hallerde sorun ilk önce bakanlar arasında çözülmeye çalışılmakta, çözülemez ise Başbakan devreye girmekte ve sorunu çözüme kavuşturmaktadır. İyi işleyen bir bütçe sisteminde kamu idareleri ile Maliye Bakanlığı arasında pazarlık sürecinin bulunmaması beklenmesine

rağmen ülkemizde teorik esaslara ters düşülerek klasik bütçe sistemindeki alışkanlıkların devam ettiğini açıkça göstermektedir (Tüğen, 2013: 240).

Özetle devlet bütçesine ilişkin kanun tasarısı hazırlanırken kamu idareleri hazırladıkları gider teklifleri ile bütçe sürecinde önemli derecede rol oynamakta, Maliye Bakanlığı ise söz konusu idareler arasında eşgüdümü ve uyumu sağlamaktadır (Bulutoğlu, 2004: 85). Kamu idareleri bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne, yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına gönderdikten sonra 5018 sayılı kanunun 18. Maddesinde ifade edildiği üzere makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç Ekim ayının ilk haftası sonuna kadar Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmektedir. Daha sonra ise Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri ile belirlenen maliye politikaları doğrultusunda merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve bağlı cetvelleri hazırlanmaktadır. Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ise millî bütçe tahmin raporu ile birlikte mali yılbaşından en az 75 gün önce (En geç 17 Ekim'de) Bakanlar Kurulu⁷ tarafından TBMM'ye sunulmaktadır.

1.2.2. Onaylanma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller

Devlet bütçe sürecinde hazırlık aşamasından sonra onaylanma aşaması gelmektedir. Onaylanma aşaması da en az hazırlık aşaması kadar önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir. Çünkü bir milletin ulusal irade kapsamında bütçe hakkına sahip olup olmadığı milleti temsil eden temsilcilerin bütçeyi onama yetkileri ile ölçülmektedir (Feyzioğlu, 1984: 227).

Onaylanma aşamasında da hazırlık aşamasında olduğu gibi aktif olarak bazı aktörler ön plana çıkmaktadır. Söz konusu aktörler içerisinde ise meclisler anahtar rol üstlenmektedirler (Stapenhurst, 2004: 2).

1.2.2.1. Parlamentolar (Ulusal Meclisler ve/veya Senatolar) TBMM

Bütçenin doğduğu ve geliştiği ülke olarak kabul edilen İngiltere'de 10-13. yüzyıllarda vergiler halkın rızası olmadan toplanmalarına rağmen daha sonraları halkın

⁷ 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM'de onaylanarak Anayasa'nın 175'inci maddesi gereğince halk oylamasına sunulmuş ve 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan oylama neticesinde kabul edilmiştir. Anayasa'daki bazı maddelerin değiştirilmelerini öngören ve referandum sonucunda kabul edilen 6771 sayılı kanun çerçevesinde bütçe kanunu teklifini hazırlayıp TBMM'ye sunma yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmektedir. Buna göre daha önce başbakan başkanlığında bakanlar kuruluna ait olan yetki Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın söz konusu yetkiyi 24 Haziran 2018 tarihinde yapılacak olan seçimlerden sonra kullanabilmesi öngörülmektedir.

temsilcilerinden meydana gelen Avam Kamarası tarafından onaylanarak toplanmaya başlanmışlardır (Ataç vd, 2004a: 5). Muhteşem Devrim veya diğer adıyla 1688 Devrimi'nden sonra ise vergilerin parlamento onayıyla toplanabileceği ilkesinin yanı sıra toplanan vergilerin harcanmaları konusunda parlamentonun ayrıntılı bir döküm istemesi bütçe kavramının doğmasına neden olmuştur. Yani bütçe kavramı parlamento kavramının güç kazandığı süreçle birlikte ortaya çıkmıştır. Günümüzde her ne kadar parlamentolar yasama organları olarak kanun yapma yetkisine sahip olsalar da parlamentoların tarihsel kapsamda ilk sahip oldukları yetki kanun yapma yetkisi değil, vergiye rıza gösterme ve bütçeyi kabul etme yetkisi olmuştur (Gözler, 2009: 365-372).

Çoğu anayasaya göre demokratik ülkelerde parlamento, kongre, millet meclisi, senato ve ulusal kurul gibi farklı isimlere sahip olan yasama organı bütçenin yasalaştırılarak onaylanmasından resmi olarak sorumlu olmaktadır. Bu bağlamda söz konusu ülkelerde kapsamlı bir bütçe hazırladıktan sonra, devlet bütçesinin etkili olması için yasama organı tarafından onaylanması gerekmektedir. Onaylanma süreci ise yürütme organı tarafından bütçenin resmi olarak yasama organına önerilmesiyle başlamaktadır. Bu aşamada yasama organı olan parlamento yürütmenin harcama ve gelir tekliflerini incelemektedir. İnceleme neticesinde bütçe onaylanmakta, reddedilmekte ya da değiştirilmektedir. Bazı durumlarda ise yürütme tarafından önerilen bütçe taslağı yasamanın kendi taslağı ile yer değiştirmektedir. Bu kapsamda parlamenter sistemler sunulan bütçe teklifleri üzerinde çok küçük değişiklikler yapma eğiliminde olmalarına rağmen, kongresel sistemler değişikliklere yönelik çok fazla kapsama yer vermekte ve yürütmenin teklifleri bu sistemlerde eleştirilmektedir (Norton ve Elson, 2002: 12). Örneğin Fransız/Kıta Avrupası sisteminde bazı kısıtlamalar dâhilinde bütçeyi değiştirmek ve biçimsel anlamda onaylayabilmek genellikle bir yasa formu içerisinde mümkün olabilmektedir (Isaksen vd., 2007: 23). ABD Temsilciler Meclisi ve ABD Senatosu olmak üzere çift meclisli yasama organına sahip Amerika Birleşik Devletlerinde ise kongrenin her iki meclisi de Başkan'ın yıllık bütçe taslağı üzerinde kısıtlamasız bir şekilde değişiklik yapma gücüne sahip olmaktadır (Lienert, 2005: 4).

Özetle demokratik ülkelerde yürütme tarafından hazırlanan devlet bütçesi halkı temsil eden meclisler tarafından onaylanmaktadır. Bu durum ulusal meclisleri bütçe süreci içerisinde yer alan önemli bir aktör olarak karşımıza çıkarmaktadır. Ulusal meclislerin bütçe sürecindeki rolleri ve güçleri ise ülkeden ülkeye farklılaşmakta ve geniş tarihsel, anayasal ve siyasal faktörlerin yanı sıra bütçe sürecinin kendi hukuki ve

usul yönleri ve dâhili yasama yapıları ve süreçleri gibi birçok faktörden etkilenmektedir (Posner ve Park, 2007: 2). Bu kapsamda bazı yasama organları etkili bir şekilde bütçe hazırlamakta, bazıları ise yürütme tarafından hazırlanan bütçe önerilerini değiştirmeksizin onaylama eğiliminde olmaktadır (Stapenhurst, 2004: 2). Kısacası devlet bütçeleri demokrasi anlayışının benimsenmiş olduğu ülkelerde tek veya çift meclisli parlamentolar tarafından onaylanmaktadır. Parlamentoların devlet bütçelerinin onaylanmaları konusunda birinci derecede yetki organ olmaları yürütme tarafından hazırlanan bütçelerin kontrol edilmelerine, incelenmelerine, gerek duyulduğu takdirde değiştirilmelerine, reddedilmelerine ya da onaylanmalarına olanak sağlamaktadır.

Konuya ülkemizdeki mevcut durum açısından bakıldığında ülkemizde de devlet bütçesinin diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi parlamento tarafından onaylandığı görülmektedir. Ülkemizde devlet bütçesi tek meclisli yönetim şekli kapsamında yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanmaktadır. Bütçenin TBMM tarafından onaylanması hususu ile ilgili ifadeler ise T.C. Anayasası'nda düzenlenmektedir. Bu kapsamda T.C. Anayasası'nın bütçenin görüşülmesi başlıklı 162. maddesinde bakanlar kurulu⁸ tarafından mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulan bütçe tasarısının önce Bütçe Komisyonunda daha sonra ise Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanacağı hüküm altına alınmaktadır.

1.2.2.1.1. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu

Plan ve Bütçe komisyonun kuruluşu ile ilgili hususlara diğer meclis komisyonlarından farklı olarak T.C. Anayasası'nın 162. maddesinde açıkça yer verilmektedir. Söz konusu maddede TBMM'ye sunulan bütçe tasarılarının kırk üyeden⁹ oluşan bütçe komisyonunda incelenecekleri ifade edilmektedir. Aynı zamanda 162. maddede bütçe komisyonuna bütçe tasarısını incelemek için 55 günlük bir süre tanınmaktadır. Bütçe komisyonu bu süre içerisinde bütçeyi teknik düzeyde ele almaktadır. Bu kapsamda komisyon üyeleri uzmanlık alanlarına göre verilen tasarı kısımlarını incelemekte, gerektiği takdirde ilgili bakanlık ve daire temsilcileri ile görüşmekte ve önceki yıla kıyasla artırılmış giderlerin nedenleri araştırmaktadırlar. Gelir bütçesi ile ilgilenen üyeler ise doğrudan Maliye Bakanlığı ile iletişim

⁸ Bkz. Sayfa 33, Dipnot 4.

⁹ Komisyon üyelerinin en az yirmi beşi iktidar grup veya gruplarını, geriye kalan on beşi ise siyasi parti gruplarını ve bağımsızları oranlarına göre temsil etmektedir.

kurmaktadırlar. Üyeler tarafından yapılan incelemelerin bitmesinin ardından alt komisyon raporları genel raportör olan komisyon sözcüsü tarafından bütçe komisyonuna sunulmaktadır.

Bütçe tasarısının komisyonda görüşülmesi hükümeti temsil eden Maliye Bakanı'nın bütçeyi sunma konuşması ile başlamaktadır. Bütçe gerekçesinin görüşüldüğü komisyonda üyeler Maliye Bakanı'ndan birtakım açıklamalar isteyebilmektedirler. Komisyonda bütçenin genel görüşmesinden sonra merkezi yönetim bütçesine dâhil kuruluşların bütçe tasarıları tek tek görüşülmekte ve bakanlıklarla bakanlıklara bağlı kuruluşları temsil eden bakanlar sırayla komisyona gelerek bütçelerini sunmaktadırlar. Ardından bu bütçeler üzerinde görüşmeler başlamakta ve bütçeler kısımları itibariyle oylanmaktadır (Tügen, 2013: 261-262).

Bütçe tasarısının mecliste görüşülerek onaylanması aşamasında bütçe komisyonu sahip olduğu bir yetki ile genel kuruldan önemli derecede ayrılmaktadır. Buna göre bütçe komisyonu üyeleri komisyon gündemindeki bütçe tasarısı üzerinde giderleri artırıcı ya da gelirleri azaltıcı yönde öneriler verip, kabul edilmesi halinde, değişiklik yapma imkânına sahip olmaktadırlar. Ancak TBMM Genel Kurul'u Anayasa'nın 162. maddesinde de açıkça ifade edildiği üzere değişiklik yapma yetkisine sahip olmamaktadır. Her ne kadar bütçe komisyonu bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olsa da uygulamada ülkemizde komisyonun söz konusu yetkisini hemen hemen hiç kullanmadığı görülmektedir. Çünkü bütçe komisyonu üyelerinin en az yirmi beşi iktidar grubuna verilmekte bu durum ise hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısının çoğunlukla değiştirilmeden kabul edilmesine yol açmaktadır. Şöyle ki hükümetin meclisteki milletvekili oranı daha düşük olsa bile söz konusu durum hükümete komisyonda % 60'ı geçen bir çoğunluk sağlamaktadır (Bulutoglu, 2004: 100). Bariz bir şekilde hükümete avantaj sağlayan bu düzenlemeyle hükümet tarafından hazırlanan bütçenin komisyondan gelir gider dengesi fazla bozulmadan rahatça geçerek bütçe bütünlüğünün ve tutarlığının sağlanması amaçlanmaktadır (Çeliker, 2006: 15-16).

Plan ve bütçe komisyonunda bütçe tasarısına ilişkin değişiklik yapılmasının oylanarak kabul edilmesi durumunda tasarı, yapılan değişiklikleri ve ekleri içeren bir komisyon raporu ile birlikte TBMM Genel Kurulu'na sunulmaktadır (Bülbül, 2014: 105).

1.2.2.1.2. TBMM Genel Kurulu

Bütçe tasarısı TBMM plan ve bütçe komisyonunda 55 gün içerisinde teknik açıdan görüşüldükten sonra TBMM genel kurulunda 20 gün içerisinde görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Meclis genel kurulunda bütçe görüşmeleri ülkemizde ve diğer ülkelerde Maliye Bakanı'nın bütçeyi sunuş konuşması (nutku) ile başlamaktadır. Bakan'ın konuşmasından sonra muhalefet ve iktidar partisi gruplarının sözcüleri konuşmalarını yapmaktadırlar. Bütçe komisyonunda bütçe tasarısı alanlarında uzman olan kişiler tarafından teknik açıdan değerlendirilerek görüşülmekteyken, genel kurulda tasarıdan çok politik konuşmalar kapsamında hükümet politikaları, yurt içi ve yurt dışı gelişmeler üzerinde durulmakta bir maliyecinin dediği gibi her şeyden bahsedilmekte ara sıra da bütçeden söz edilmektedir (Feyzioğlu, 1984: 262).

Bütçenin genel görüşmesi bittikten sonra bütçe kanun tasarısının birinci maddesi ve A cetveli görüşülmektedir. Birinci madde kapsamında bütçeler bölümler halinde oylanmaktadır. Ardından Maliye Bakanı tarafından sunulan gelir bütçesi üzerinde görüşmeler yapıldıktan sonra ikinci madde kapsamında gelir bütçesi de bölümler halinde oylanmakta ve sonrasında tasarının diğer maddelerine geçilmektedir. Anayasa'nın 162. maddesine göre;

TBMM üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Bütçe görüşmeleri ve bölümler halinde oylama işlemleri tamamlandıktan sonra bütçe tasarısının tümü açık oyla oylanmaktadır. Oylama sonucunda kabul oylarının ret oylarını aşması halinde bütçe tasarısı TBMM'de kabul edilmiş olmakta, aksi durumda reddedilmiş olmaktadır.

1.2.2.2. Cumhurbaşkanı

Demokratik ülkelerde halkı temsil eden meclisler tarafından yasal olarak kabul edilen kanunlar ülkelerde hemen uygulanma alanı bulmamaktadırlar (Teziç, 1987: 101-102). Kanunların söz konusu ülkelerde yürürlüğe girmeleri genellikle devlet başkanları olmak üzere yetkili kişi veya kurumlar tarafından onaylanmaları ve milli (resmi, ulusal) gazetelerde yayınlanmalarıyla gerçekleşmektedir. Bu kapsamda bir ülke için en önemli

kanunlardan birisi olan bütçe kanunu da mecliste kabul edilmesinin ardından hemen yürürlüğe girmemekte, yürürlüğe girmek için bir takım unsurların gerçekleşmelerine ihtiyaç duymaktadır.

Ülkemizde ise TBMM’de görüşüldükten sonra oylanarak kabul edilen bütçe kanun tasarısı T.C. Anayasası’nın 89. maddesinin birinci fıkrasında da açıkça ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaktadır. Söz konusu kanun maddesinde “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar.” hükmü bütçe tasarısının TBMM tarafından kabul edildiği anda kanun sıfatı kazandığını ifade etse de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı sürece yürürlüğü askıda kalmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı’nın kanunları yayımlama görevi bir yandan kanunun varlığını tespit eden hukuki bir işlem, bir yandan da söz konusu kanunun bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesini sağlamaktadır. Diğer bir anlatımla Cumhurbaşkanının bu görevi TBMM tarafından hazırlanan elbisenin vatandaşlara giydirilmesine benzetilmektedir (İba, 2003: 301).

Bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmaları hususu diğer kanunlarla aynı olsa da Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, diğer bir ifade ile veto etme yetkisi hususunda bütçe kanunları diğer kanunlardan ayrılmaktadırlar. Çünkü T.C. Anayasası’nın 89. maddesinin ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, TBMM’ye gönderebilmesine rağmen bütçe kanunları bu durumun dışında bırakılmaktadırlar. Yani Cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisine sahip olmasına rağmen ilgili kanun maddesinde yer alan hüküm gereğince bu yetkisini bütçe kanunu üzerinde kullanamamaktadır.

Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan bütçe kanununun yayımlanacağı yayın organı olarak karşımıza Resmi Gazete çıkmaktadır. Anayasa TBMM tarafından kabul edilen kanunlarının Cumhurbaşkanınca yayımlanacağını belirtmesine rağmen bunun hangi araç ile gerçekleştirileceğini açıkça belirtmemekte, kanunların Resmi Gazete’de

yayımlanacakları Anayasa Mahkemesine iptal davası açma süresini düzenleyen Anayasa'nın 151. maddesinden¹⁰ anlaşılmaktadır.

Kısaca ülkemizde bütçe kanun tasarısı, yasama organı olan TBMM'de görüşülüp kabul edilerek kanun niteliği kazanmakta, daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından 15 gün içerisinde değiştirilmeden imzalanmak suretiyle onaylanarak Devletin yayın organı olan Resmi Gazete'de mali yılbaşı olan 1 Ocak'ta yürürlüğe girecek şekilde yayımlanmaktadır.

1.2.3. Uygulanma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller

Bütçenin uygulanma süreci bütçelerde kabul edilen hedef ve amaçlara ulaşmak için yönetilen ve kontrol edilen kamu idarelerine, ülkenin mali kaynaklarını yasal ve idari gerekliliklere uygun şekilde kullanma yetkisi veren bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bu süreç esnasında kamu gelirleri vatandaşların refahları artırmak ve ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamak için harcanmaktadır.

Bütçe süreci kapsamında hükümet, parlamento ve başkanlık kararı ile onaylandıktan sonra bütçe kesin olarak kabul edilmiş olmakta ve tüm bütçe birimleri planlarını benimsemek ve tespit edilen son rakamlara göre yürütmek zorunda olmaktadır. Yani ödenek ve diğer bütçe mevzuatı kanun haline geldikten sonra ilgili aktörler bütçenin uygulanmasından diğer bir ifade ile yürütülmesinden sorumlu olmaktadır. Söz konusu aktörler yürürlüğe giren bütçe kanunu uyarınca kamu kaynaklarını toplamak ve bu kaynakları planlanan hizmetler, yatırımlar ve programlar aracılığıyla dağıtmak suretiyle kamu bütçesinin uygulanmasını sağlayarak bütçenin uygulanma sürecinde aktif bir şekilde rol oynamaktadırlar (Christensen, 2012: 6, Isaksen vd., 2007: 2).

Devlet bütçesinin hazırlanma sürecinde olduğu gibi uygulanma sürecinde de sorumlu olan aktörlerin başında yürütme organı olan hükümet gelmektedir.

1.2.3.1. Yürütme Organı

Bütçenin uygulanması sürecinde yürütme organının ve idarenin farklı kademedeki birçok örgütü görev almaktadır. Örgütler arasında gerekli koordinasyonun sağlanması açısından bütçenin uygulanmasında asıl yetkinin bir elde toplanması yani

¹⁰ Anayasa 151. Madde "Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya İçtüzüğü'nün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer."

bütçenin yürütülmesinde merkeziyet bir başarı koşulu olarak görülmekte ve bu kapsamda çoğu ülkede olduğu gibi ülkemizde de bütçeyi yürütme görevi hükümet adına Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir (Edizdoğan, 1991: 215). Bütçeyi yürütmekle görevli esas kuruluş Maliye Bakanlığı olmakla birlikte gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ile ilgili parasal işlemler T.C. Başbakanlığına¹¹ bağlı Hazine Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir (Tüğen, 2013: 270-315).

1.2.3.1.1. Maliye Bakanlığı

Bütçe yasama organı tarafından onaylandıktan sonra, harcama birimleri Maliye Bakanlığının emirleri, kararnameleri ve paylaşırma planları gibi çeşitli mekanizmalar yoluyla harcama yapmak için yetkili kılınmaktadır. Bu yetki genel olarak tüm mali yıl için verilmekte, ancak birkaç İngiliz Milletler Topluluğu ülkesinde (örneğin harcama yetkisi mal ve hizmetler için üç ayda bir verilebilir) kısa süreli verilmektedir (Tommasi, 2007: 280).

Ülkemizde Resmi Gazete’de yayımlanarak 1 Ocak tarihinde yürürlüğe giren ve tüm mali yılı kapsayan devlet bütçesi 31 Aralık gününe kadar yürürlükte kalmakta ve bu süre boyunca bütçenin uygulanmasından hükümet içerisindeki Maliye Bakanlığı sorumlu olmaktadır (Bülbül, 2014: 109). Maliye Bakanlığını teşkilatın başındaki Maliye Bakanı temsil etmektedir. Maliye Bakanı bütçenin uygulanması hususunda sahip olduğu yetkiyi 5018 sayılı kanunun 30. maddesinden almaktadır. Söz konusu kanunun birinci fıkrasında¹² ülkenin bütçe politikası ile ilgili her türlü yetkinin Maliye Bakanı’na ait olduğu, ikinci fıkrasında¹³ ise Maliye Bakanlığı tarafından kamu idarelerinden bütçeleri

¹¹ Ülkemizde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan ve kabul edilen referandum neticesinde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kurumunun kaldırılarak yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanı’na verilmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda yürütmenin başında olacak olan Cumhurbaşkanı kabinesinde yer alacak bakanlarla birlikte hükümeti temsil edecektir. Yani ülkemizde bütçe sürecinin hazırlanmasında ve sunulmasında sorumlu olan hükümeti temsil eden makamlarda değişiklik yapılması öngörülmektedir.

¹² Maliye Bakanı, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulanmasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

¹³ Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir.

ile ilgili her türlü bilgi ve belge istenmesi durumunda istenilen bilgilerin ve belgelerin Maliye Bakanlığına teslim edilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmaktadır.

Maliye Bakanlığı teşkilat yapısında bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından, merkez teşkilatı Maliye Bakanı başta olmak üzere bir bakan yardımcısı, bir müsteşar, üç müsteşar yardımcısı, genel müdürlükler, başkanlıklar, müşavirlikler ve kuruluşlardan, taşra teşkilatı ise müdürlüklerden ve Milli Emlak Dairesi Başkanlığından oluşmaktadır.

Anlaşıldığı üzere Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı, içerisinde çok sayıda genel müdürlük barındırır da söz konusu genel müdürlükler içerisinde bütçe ile doğrudan doğruya ilgili ve görevli genel müdürlük Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) olmaktadır. Nitekim BÜMKO'nun misyonunun hükümet tarafından tayin edilen politika ve hedeflere uygun bütçe hazırlamak, bütçe uygulamalarını yönlendirmek ve kontrol etmek olarak belirlenmiş olduğu bilinmektedir. BÜMKO'da genel müdür başta olmak üzere altı genel müdür yardımcısı görev almakta ve BÜMKO toplamda yirmi üç farklı daire ile hizmet vermektedir. BÜMKO'nun görevleri 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'de ve 5018 sayılı kanunda açıkça ifade edilmektedir. Her iki hukuki düzenlemede yer alan ifadeler bir araya getirildiği zaman BÜMKO'nun bütçe politikasının oluşturulmasında, bütçenin hazırlanmasında ve takip edilen ekonomi ve maliye politikalarıyla uyumlu bir şekilde uygulanmasında görevli ve yetkili bir kurum olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

1.2.3.1.1.1. Gelir Bütçesinin Uygulanması

5018 sayılı kanunun 3. maddesinde ilgili kanunda yer alan bazı kavramların tanımlarına yer verilmektedir. Söz konusu bu kavramlardan bir tanesi de kamu geliri olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre kamu geliri; kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri ifade etmektedir. Bütçe kanununun “B” cetvelinde yer alan kamu gelirleri bütçenin mali yılbaşından itibaren uygulanmaya başlamasıyla birlikte tahsil edilmeye başlanmaktadır. Kamu gelirleri içerisinde en büyük payı ise vergi gelirleri almaktadır (Tüğen, 2013: 282).

Bütçe kapsamında kamu gelirlerinin toplanmasında uyulması gereken hususlar 5018 sayılı kanunun 36. maddesinde düzenlenmektedir. Söz konusu kanun maddesinde “*Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her malî yılbaşında kamuoyuna duyurur.*” hükmüne yer verilmektedir. Bu hüküm açıkça kamu gelirlerinin toplanması hususunda Maliye Bakanlığının yetkili olduğunu göstermektedir. Gelirlerin dayanaklarına ilişkin hükümlerin yer aldığı 37. maddede ise “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Genel kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır.*” hükmüne yer verilme suretiyle bütçede yer alan kamu gelirlerinin toplanması konusunda Maliye Bakanlığının yetkili kılındığı anlaşılmaktadır. Maliye Bakanlığı kamu gelirlerinin toplanmasını merkez teşkilatı kapsamında Maliye Bakanlığı’na bağlı kuruluş olan Gelir İdaresi Başkanlığı, taşra teşkilatı kapsamında ise mal müdürlükleri vasıtasıyla gerçekleştirmektedir.

1.2.3.1.1.2. Gider Bütçesinin Uygulanması

Devlet bütçesi ile gelirlerin toplanmasına izin verilmekle birlikte toplanan bu gelirlerin kamu giderlerinin gerçekleştirilmeleri için harcanmalarına da izin verilmektedir. Yani bütçenin bir tarafı gelirlerden oluşurken diğer tarafı gelirlerle finanse edilen kamu harcamalarından oluşmaktadır. Giderlerin yapılması gelirlerin toplanmasına göre kanuni dayanakları olan daha sıkı işlem ve kontrolleri gerektirmektedir (Tüğen, 2013: 286).

5018 sayılı kanunun 3. maddesine göre kamu harcaması; kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri ifade etmektedir. İlgili kanun maddesine göre devlet tarafından kamu idarelerine bütçe ile verilen harcama yapma yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi maksadıyla kullanılmakta ve ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilmektedir. Kısacası kamu harcamaları bütçelerde yer alan ödenekler aracılığıyla mevzuatla belirlenmiş olan yöntem, ilke ve amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmektedirler (Karaarslan, 2008:

191). Nitekim T.C. Anayasası'nın 163. maddesinde¹⁴ bütçe ile verilen ödeneğin harcanabilecek miktar sınırını gösterdiği, bu sınırın Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı açıkça ifade edilmektedir. Ayrıca aynı kanun maddesinde ödenek artışının belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi suretiyle kanunla yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı kanunun 20. maddesinde ise kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları ifade edilmiş ve kamu idarelerine bütçeyle verilen ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılmaları gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa kamu harcamaları ile ilgili genel ifadelerle yer vermekle birlikte ülkemizde kamu harcamalarının gerçekleştirilmelerini de kapsayan bütçelerin uygulama esasları 5018 sayılı kanunda düzenlenmektedir. 5018 sayılı kanuna göre kamu harcaması yapılmasında öncelikle yüklenmeye girişilmekte daha sonra harcama yapılmaktadır. Bütçelerden harcama yapılabilmesi, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi olan harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olmaktadır. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer almaktadır. Giderin yapılabilmesi için de iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütmektedirler. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda hak sahibine ödenmesiyle tamamlanmaktadır.

Özetle bütçede gelirlerin toplanması hususunda Maliye Bakanlığı yetkili olmasına rağmen, giderlerin yapılmasında yani gider bütçesinin uygulanmasında bütün

¹⁴ 16 Nisan 2017 tarihinde ülkemizde yapılan ve kabul edilen Anayasa değişikliği kapsamında Anayasanın 163. maddesinde yer alan hükmün "Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz." şeklinde değiştirilmesi öngörülmektedir.

kamu idarelerindeki harcama yetkilisi, gerçekleştirme gevlisi ve muhasebe yetkilisi olan kişiler yetkili ve sorumlu olmaktadır.

1.2.3.1.2. Hazine Müsteşarlığı

Hükümetler hem btçelerinin etkin bir Şekilde uygulanması hem de mali kaynakların iyi yönetimine ihtiyaç duymaktadırlar. Harcama birimlerine bteyi zamanında uygulamak için gereken fonlar sağlanmaktadır. Bu kapsamda finansal varlık ve yükümlülüklerin yönetimleri de gerekmektedir.

Hükümet içindeki mali yönetim maliye politikasının formülasyonu, btenin hazırlanması, bteyi uygulama, finansal işlemlerin yönetimi, muhasebe kuralları ve kontrolleri, tarihsel ve karşılaştırmalı veri kaydını muhafaza etme, denetim ve hükümet politikaları ve programlarının sonuçlarının değerlendirilmesi gibi çeşitli faaliyetleri içermektedir. Bu faaliyetler örgütsel düzenlemeler ve sorumlulukların dağılımlarına göre ülkeden ülkeye büyük lde değerlik göstermektedir. Bazı ülkelerde, hazine departmanı sadece nakit ve borç yönetim fonksiyonları üzerinde durmakta, birkaç ülkede borç yönetimi özerk bir kurum tarafından yapılmakta, bazı ülkelerde ise hazine bt uygulama kontrolleri ve/veya muhasebe faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Genellikle hazine departmanı maliye bakanlığına bağlı olarak çalışmakla birlikte, bazı ülkelerde maliye bakanlığı ile hazine birimi bağımsız olmaktadır. Hazinesinin Maliye Bakanlığına bağlı bir birim olduğu ülkelere örnek olarak İspanya, İtalya, Japonya ve Hollanda verilebilirken, Maliye Bakanlığı ve Hazine birimlerinin ayrı olarak faaliyet gösterdikleri ülkelere örnek olarak Polonya, Ukrayna ve Avustralya verilebilmektedir (OECD, 2001: 241).

Türkiye’de hazine teşkilatı önceki yıllarda Maliye Bakanlığı bünyesinde faaliyet göstermesine rağmen 13.12.1983 tarihli ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığından ayrılarak Bařbakanlıđa¹⁵ bağlı bir müsteşarlık olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Hazine Müsteşarlığı devlet gelirlerinin toplanmasında ve harcamaların yapılmasında parasal görev yapan kurum olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile hazine müsteşarlığı pasif anlamı ile devletin kasası, aktif anlamı ile gelir ve giderlerin yer ve zaman bakımından uyumlu hale getirilmesini sağlayan bir kurum olarak ifade edilmektedir (Batirel, 1987: 120). Bu bağlamda Hazine Müsteşarlığı gelirlerin toplandıkları bölgeler ile harcamaların yapıldıkları yerler arasındaki

¹⁵ 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan ve kabul edilen referandum neticesinde Başbakanlık kurumunun kaldırılarak yürütmenin başının Cumhurbaşkanı olması öngörülmektedir.

uyumsuzlukları nakit hareketleri¹⁶ ile gidermekte, geçici gider-gelir uyumsuzluklarını ise genellikle süresi bütçe dönemini aşmayan borçlanmalarla gidermektedir (Edizdoğan, 1991: 232).

Özetle ülkemizde devlete ait para, kıymetli maden ve değerlerin muhafaza edilmesi, devlet giderlerinin gerektirdiği nakdin sağlanması ve devlet borçlarının yönetilmesinden Başbakanlığa bağlı bir kurum olan Hazine Müsteşarlığı sorumlu olmaktadır. Özellikle Maliye Bakanlığı tarafından toplanılan kamu gelirlerinin tek bir merkezde toplandıkları ve kamu harcamaları için gerekli olan ödemelerin yapıldıkları kurum olarak Hazine Müsteşarlığı karşımıza çıkmaktadır. Yani ülkemizde bütçenin uygulanması hususunda bütçe yönetiminden Maliye Bakanlığı, yetkisi kapsamında yürüttüğü parasal işlemlerle nakit yönetiminden Hazine Müsteşarlığı¹⁷ sorumlu olmaktadır.

1.2.4. Denetim ve Değerlendirme Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller

Gerek ülkemizde gerekse çoğu diğer ülkelerde devlet bütçe süreci incelendiğinde bütçenin hazırlanması ile başlayan sürecin onaylanma ve uygulanma aşamalarından sonra denetim aşaması ile tamamlandığı görülmektedir. Bu kapsamda yürütme organı olan hükümet tarafından hazırlanan, yasama organı olan parlamento tarafından onanan ve yine hükümet tarafından uygulanan devlet bütçesi son olarak denetim aşamasına tabi olmaktadır (Feyzioğlu, 1984: 357).

Denetim hükümetin mali yönetiminin bir parçası olarak ve kamu sektörünün performansını artıran bir araç olarak görülmektedir. Denetim farklı amaçlara sahip geniş bir yelpazedeki faaliyetleri kapsamaktadır. Geleneksel olarak denetim toplanılan ve harcanılan kamu fonlarının ödeneklerle ve diğer ilgili kanunlarla olan uyumluluğunu kontrol eden bir mekanizma olarak ifade edilmektedir. Ancak denetim aşamasının kapsamının zamanla genişlediği görülmektedir. Bu bağlamda günümüz modern denetim aşaması, sadece kamu harcamalarının kanunlara uygun bir biçimde yapılması hususu üzerinde durmamakta bunun yanı sıra kamu harcamalarının ne kadar etkin olarak kullanıldıkları hususu üzerinde de önemle durmaktadır (Diamond, 2002: 4). Buna göre denetimin iki temel işlevi olduğu sonucuna varılmaktadır. Bunlardan ilkinde göre

¹⁶ Nakit hareketleri T.C. Merkez Bankası tarafından, Merkez Bankasının şubesinin olmadığı yerlerde T.C. Ziraat Bankası tarafından gerçekleştirilmektedir.

¹⁷ Hazine Müsteşarlığının görev ve sorumlulukları ile ilgili mevzuat, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında düzenlenmektedir.

denetim, yönetimin ve çalışanların hukuk kurallarına uygun davranmaları ve faaliyetlerin bu kapsamda devam ettirilmesi sağlamak suretiyle yolsuzluk ve usulsüzlüklerin, kayıp ve kötüye kullanımların önlenmesi sağlamaktadır. İkincisine göre denetim, yönetim kalitesinin ve performansının arttırılmasına yönelik olarak yönetim süreçlerinin geliştirilmesi, faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmeleri ve kurumsal hedeflere ulaşılmasını sağlamaktadır (Candan, 2007: 13-14).

Bütçe denetimi her ülkenin geleneklerine, kamu kesiminin ihtiyaçlarına uygun olarak ve birbirinden çok farklı olmayan biçimlerde yapılmaktadır (Edizdoğan, 1991: 254). Genel olarak ülkemizde bütçe denetimi demokratik parlamenter sistemdeki kuvvetler ayrılığı ilkesi kapsamında idari, yargı ve yasama denetimi olmak üzere üç farklı türde yapılmaktadır (Tüğen, 2013: 344). Kamu bütçesinin farklı şekillerde denetime tabi tutulması söz konusu denetimlerde görevli aktörlerin farklılık göstermelerine yol açmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bir sonraki aşamasında alt başlıklar halinde ülkemizde uygulanmakta olan bütçe denetim türleri çerçevesinde denetim türlerinde yer alan aktörlere ve söz konusu aktörlerin sahip oldukları rollere ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

1.2.4.1. Yürütme Organına Bağlı İdari Kuruluşlar

Yürütme organına bağlı idari kuruluşların kendi içlerinde hiyerarşi veya vesayet yetkilerine dayanarak yaptıkları denetim, idari denetim olarak adlandırılmaktadır (Tutal, 2013: 516). İdari denetim hazineden henüz para çıkmadan önce yani harcamaların taahhüt ve tahakkuk aşamalarında yapılabildiği gibi hazineden harcama yapıldıktan sonra giderlerle ilgili belgeler ve hesaplar üzerinde de yapılabilmektedir (Coşkun, 1994: 255).

İdari denetim sadece kamu harcamalarını kapsayacak şekilde yapılmayıp aynı zamanda kamu gelirlerini kapsayacak şekilde de yapılmaktadır. Bu bağlamda harcama denetimiyle kamu idarelerinin bütçe ile kendilerine tahsis edilen ödenekleri kanunlara uygun olarak kullanıp kullanmadıkları, harcamalarla ilgili yüklenme, gerçekleştirme ve ödeme safhaları gibi hususlar incelenmektedir. Gelir denetimiyle de hükümetin bütçe kanunuyla aldığı yetki ve yürürlükteki vergi ve benzeri kanunlara dayalı olarak gelirlerin tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil aşamaları gibi hususlar kontrol edilmektedir (Edizdoğan, 1991: 255).

Kısaca idari denetim hükümetin bütçe kanunuyla parlamentodan almış olduğu gelir toplama izni ve harcama yapma yetkisi ile ilgili olarak giriştiği faaliyetleri gerçekleştiren bütün kamu idarelerinin önceden belirlenmiş hukuki belgelere uygunluklarının denetlenmesi olarak ifade edilmektedir.

Ülkemizde idari denetim ile ilgili düzenlemenin ise 5018 sayılı kanunda yer alan iç kontrol sistemi çerçevesinde değerlendirilmiş olduğu görülmektedir. 5018 sayılı kanunun 55. maddesine göre “İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” şeklinde tanımlanmaktadır. Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlamakta ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedirler.

5018 sayılı kanunun 56. Maddesine göre iç kontrol sistemi ile:

- a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi,
- b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesi,
- c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi,
- d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesi,
- e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunması amaçlanmaktadır.

5018 sayılı kanunun 57. Maddesine göre kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır. İlgili kanun maddesinde de belirtildiği üzere ön mali kontrol ve iç denetim iç kontrol sisteminin iki önemli unsuru olarak kabul edilmektedir

(Kesik, 2005: 100). Nitekim 5018 sayılı kanunun 58. Maddesine göre ön mali kontrol harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsamakta ve ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşmaktadır. Ayrıca 58. Maddede harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği açıkça ifade edilmektedir.

İç kontrol sisteminin diğer önemli bir unsuru olan iç denetim 5018 sayılı kanunun 63. Maddesinde kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında iç denetimin iç denetçiler vasıtasıyla yapılacağı ifade edilmektedir. 5018 sayılı kanunun 64. Maddesinde ise iç denetçilerin görevleri maddeler halinde sayılmakla birlikte iç denetçilerin görevlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirmekle yükümlü oldukları ifade edilmektedir. Yine aynı kanun maddesinde iç denetçilerin, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sundukları, bu raporların üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verildikleri ve iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemlerin, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderildikleri ifade edilmektedir.

Özetle ülkemizde kamu bütçesinin idari denetiminde her bir kamu idaresi kendi iç yapısında bulunan ilgili hizmet birimi tarafından denetime tabi tutulmaktadır. Söz konusu denetim ile gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin hukuki metinlere, hükümetin öngördüğü amaçlara, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kriterlerine uygunlukları kontrol edilmektedir. Söz konusu kontroller yine kamu idarelerinin kendi bünyelerinde barındırdıkları birim ve görevliler tarafından yapılmaktadır. Bu bağlamda iç kontrol sisteminde ön mali kontroller harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından yapılmakta, iç denetimler ise bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler

tarafından atanan iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Gerek ön mali kontrol gerekse de iç denetim de kontrole ya da denetime tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile yöntemleri hükümet bünyesinde faaliyet gösteren Maliye Bakanlığınca tayin edilmektedir. Diğer bir ifade ile ülkemizde kamu bütçesinin idari denetimi kapsamındaki iç kontrol sistemi Maliye Bakanlığının görev ve sorumluluğu altında olmaktadır.

1.2.4.2. Yasama Denetimi Kapsamında TBMM

Demokratik sistemlerde ulusal iradeyi temsil ederek hukuk kuralları koyan meclislerin temel işlevlerinden birisi de söz konusu hukuk kurallarını uygulamakla yükümlü yönetimi yani hükümeti sürekli gözetim ve denetim altında tutmaktır (Köse, 1999: 67). Bu durum esasen devlet bütçesi açısından geçerli olmaktadır. Şöyle ki yasama organı, bütçe kanunu ile hükümete kamu gelir ve giderleri ile ilgili işlemleri yapma konusunda izin ve yetki vermekte fakat yasama organı aynı zamanda bütçe hakkına sahip olmasının doğal sonucu olarak da hükümeti denetleyebilmektedir (Edizdoğan, 1991: 265).

Ülkemizde devlet bütçesinin yasama denetimi yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından doğrudan yapılmaktadır. Yasama denetiminin devlet bütçe sürecinin tek bir aşamasında değil denetim aşamasına gelene kadar bütün aşamalarda meclis tarafından yapılabilmesi mümkün olmaktadır. Yani yasama denetimi bütçe kanun tasarısının yürütme organı tarafından yasama organına sunulması, yasama organında görüşülmesi, kabul edilerek uygulanması ve son olarak uygulama sonuçlarının yer aldığı kesin hesap kanun tasarılarının görüşülerek kararlaştırılmaları safhalarında yapılabilmektedir (Tüğen, 2013: 351-352). Bu bakımdan yasama denetimi ilk olarak bütçe kanun tasarısının mecliste bütçe komisyonunda ve genel kurulda görüşülmesi esnasında yapılmakta, ayrıca mecliste kabul edilerek yürürlüğe giren bütçe ile ilgili hususlar üzerinde yani bütçe uygulandığı esnada meclisin bilgi edinme ve denetim yolları ile de yapılabilmektedir. Anayasa'nın 98. Maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları ile ilgili ifadeler yer almakta, söz konusu kanun maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanabileceği açıkça ifade edilmektedir. Bu nedenle meclis Anayasaya dayanan bilgi edinme ve denetim yollarıyla kamu bütçesinin yasama denetimi yapma olanağına sahip olmaktadır.

Yasama denetimi her ne kadar bütçe kanun tasarısının görüşülmesi ile bilgi edinme ve denetim yollarının kullanılması esnasında yapılsa da meclis yasama denetimini bütçe uygulandıktan sonra kesin hesap kanun tasarısını görüşüp onaylayarak da yapmaktadır. Yasama denetimi denildiğinde keza akla ilk olarak kesin hesap kanun tasarısı üzerinden yapılan denetim gelmektedir. Çünkü bütçe ilk olarak meclis bütçe komisyonu ve genel kurulunda bir tasarı olarak görüşülmekte ve bütçede gelir-gider tahminlerinden öteye gidilememekte bu durum ise yasama denetimini sınırlandırmaktadır. Kabul edilen bütçenin uygulanması esnasında meclis bilgi edinme ve denetim yollarıyla yapılan yasama denetimleri bütçe hesapları kapatılmadıkları için kısıtlı, eksik ve yanıltıcı olabilmektedirler. Oysa malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca¹⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kesin hesap kanun tasarısı teknik açıdan meclis bütçe komisyonunda ve sonrasında genel kurulunda görüşülerek ve oylanarak denetlenmesi halinde daha sağlıklı sonuçlar elde edilebilmektedir. Çünkü kesin hesap kanun tasarısında önceki dönem bütçesinin uygulanması neticesinde elde edilen sonuçları net bir şekilde içermektedir. Bu nedenle kesin hesap kanun tasarısında yer alan sonuçlar fiilen gerçekleşmiş uygulamaları yansıtmakta ve daha gerçekçi sonuçlar sunmaktadır. Ayrıca Anayasanın 164. Maddesine göre Sayıştay dış denetim raporlarını, idare faaliyet raporlarını ve genel faaliyet raporunu dikkate alarak hazırladığı genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır. Bu yönüyle Sayıştay'ın meclise sunduğu genel uygunluk bildirimini meclisin kesin hesap kanunu tasarısının kanunlaşması konusunda vereceği karara yardımcı olmakta, bir anlamda meclisin yasama denetimini kolaylaştırmaktadır.

Öte yandan yasama denetiminin varlığı, yürütme organının ek ödenek isteği ile ilgili meclise sunduğu kanun tasarılarının ve vergi tasarılarının mecliste görüşülmeleri ve oylanmaları esnasında da kendisini göstermektedir (Candan, 2007: 165).

Özetle bütçe hakkını vatandaşlar adına kullanan yasama organı olan TBMM, hükümet tarafından kullanılan kamu bütçesini çeşitli yollarla yasama denetimi adı altında denetime tabi tutabilmektedir. Yasama denetimi bütçe henüz uygulanmadan önce bütçe kanun tasarısının TBMM'de görüşülmesi, meclis bilgi edinme ve denetim yollarının kullanılması ve en önemlisi mali yılsonunda TBMM'de kesin hesap kanun

¹⁸ Bkz. Sayfa 33, Dipnot 4.

tasarısının görüşülmesi ile yapılmaktadır. Kesin hesap kanun tasarısı üzerinden bütçenin yasama denetimine tabi tutulması hükümet tarafından kullanılan kamu bütçesine ilişkin verileri net bir şekilde sunduğu ve meclise bütçeyi Sayıştay tarafından sunulan genel uygunluk bildirimini ile birlikte değerlendirme imkânı tanıdığı için diğer yasama denetimlerine göre daha etkili olmaktadır. Bu kapsamda yürütme organı olan hükümetin yasama organı olan meclisten bir mali yıl için bütçe konusunda almış olduğu yetki neticesinde gerçekleştirdiği faaliyetler, yasama denetimi çerçevesinde TBMM’de görüşülmek ve oylanmak suretiyle kanunlaşarak meşru hale gelmektedirler.

1.2.4.3. Yargı Denetiminde Görevli Kurum (Sayıştay)

Demokratik sistemlerde halkı temsil eden meclisin yasama organı olarak kanun çıkarma işlevinden sonra sahip olduğu en önemli işlev denetim işlevi olmaktadır. Buna göre yasama organı olan meclis yürütme organı olan hükümetin faaliyetlerini ve işlemlerini halk adına denetleyebilmektedir (Köse, 2007: 128-129). Çünkü meclis bütçe kanunu ile yürütme organına gelirlerin toplamasına izin, giderleri yapmasına yetki vermekte ancak meclisin bütçe üzerindeki rolü sadece izin ve yetki vermekle kalmamaktadır. Meclis hükümete verdiği izin ve yetki neticesinde hükümet tarafından gerçekleştirilen işlemlerin hukuki olarak uygunluklarını da denetlemektedir. Aksi halde meclis tarafından bütçe konusunda hükümete verilen izin ve yetki bir anlam ifade etmemektedir (Baş, 1984: 113-114). Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse halkı temsil eden meclis, hükümete kamu bütçesini kullanma imkânı sağlamakta ancak bu imkân neticesinde ortaya çıkan işlemleri temsil ettiği halk adına denetime tabi tutmaktadır.

Başlangıçta meclisler kamu bütçesi ile ilgili denetimleri kendi imkânlarıyla doğrudan yapma eğiliminde olmalarına rağmen, zamanla meclislerin görev alanlarının genişlemeleri ve iş hacimlerindeki artışlar çoğu alanda olduğu gibi denetim alanında da uzmanlaşmış kurumlara ihtiyaç duyulmasına yol açmıştır. Bu kapsamda parlamenter sistemlerde meclis adına denetim yapan yüksek denetim kurumları ortaya çıkmış ve söz konusu kurumlar zamanla denetim alanları ile denetim kapsamlarını genişleterek günümüz devlet yapılarının vazgeçilmez unsurlarından olmuşlardır (Köse, 2001: 24-25).

Yüksek denetleme kurulunun sorumlulukları her ülkedeki yürütmenin ve meclisin gücüne bağlı olarak karıştırılmaktadır. Gözetim ve denetim kurumları kimi

zaman sadece yürütmeye karşı hesap ve rapor verme ile sorumlu olmaktadır, kimi zaman meclise, kimi zaman da hem meclise hem de yürütmeye karşı sorumlu olmaktadır (Isaksen vd., 2007: 47). Bu konuda ülkemizde TBMM'ne karşı sorumlu olan Sayıştay yüksek denetleme kurumu olarak görev yapmaktadır. Nitekim Anayasanın 160. Maddesinde “Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.” ifadesine yer verilmektedir. Söz konusu Anayasa hükmünden anlaşıldığı üzere ülkemizde TBMM adına hareket eden Sayıştay, kamu bütçesinin denetimini sağlamakta ve yüksek yargı organı olmasının bir sonucu olarak bütçe denetimleri neticesinde karar verici mercii olarak kabul edilmektedir.

Bulunduğu konum itibariyle Sayıştay kamu bütçesinin sadece yargısal anlamda denetimini yapmamakta, aynı zamanda yasama denetimini yapan TBMM'ye uygunluk bildirimini sunmaktadır. Bu durum açık bir şekilde Sayıştay ile kesin hesap kanun tasarısı arasındaki ilişkinin varlığına dikkat çekmektedir. Nitekim Anayasanın 164. Maddesine göre de Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunması gerektiği hükme bağlanmış bulunmaktadır. Yani bütçe uygulaması sona erdikten sonra TBMM tarafından yapılan yasama denetimi öncelikle kesin hesap kanun tasarısının TBMM'ye sunulmuş olmasına, daha sonra belirli bir süre (75 gün) içerisinde Sayıştay tarafından bütçe hesapları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde oluşturulan genel uygunluk bildirimine bağlı olmaktadır. Diğer bir ifade ile TBMM bir önceki dönemin kamu bütçesini, Maliye Bakanlığınca hazırlanan kesin hesap kanun tasarısı ve Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimini ile birlikte değerlendirmek suretiyle yasama organı olarak denetlemektedir.

Anayasa'dan sonra Sayıştay'ın ülkemizdeki görevi ile ilgili bir diğer yasal düzenlemenin 5018 sayılı kanunun “Dış Denetim” başlıklı 68. Maddesinde yapılmış olduğu görülmektedir. İlgili kanun maddesinde dış denetimin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine

raporlanması olarak açıkça ifade edilmektedir. Yine aynı kanun maddesinde dış denetimin;

- a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

suretiyle gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Yani Sayıştay'ın bütçe denetimi¹⁹ ağırlıklı olarak hukuki ve biçimsel bir nitelik taşımakla birlikte aynı zamanda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadıklarının tespiti yönünde performansları inceleyen bir nitelik taşımaktadır.

Sayıştay bütçenin denetimini yapmakla birlikte aynı zamanda denetim sonucunda karar veren otorite de olmaktadır. Yani bütçe uygulamasında sorumluluğa sahip harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi gibi görevlilerin yasalara uygun olmayan işlemleri gerçekleştirmeleri halinde söz konusu kişilere verilecek cezai yaptırımlar yine Sayıştay tarafından belirlenmektedir. Sayıştay bünyesinde barındırdığı denetçilerin muhasebe yetkilileri (sayman) hesapları üzerinden yaptıkları incelemeler sonucunda düzenlenen raporlar ve belgeler yargılanmak üzere ilgili Sayıştay dairelerine gönderilmekte ve yargılama neticesinde; ya hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğu yani sorumluların beraatları yönünde ya da kamu zararının sorumlulardan tazmini yönünde karar verilmektedir (Tüğen, 2013: 352-374).

Özetle ülkemizde kamu bütçesinin yargı denetimi işlevsel ve kurumsal anlamda bağımsız olup, TBMM adına inceleme ve denetim yapan, aynı zamanda sorumluların

¹⁹ 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2. maddesine göre; Sayıştay denetimi: Düzenlilik ve performans denetimini,

Düzenlilik denetimi: Mali denetim ve uygunluk denetimini, Mali denetim: Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi,

Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi,

Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini, ifade etmektedir.

hesap ve işlemlerini hesap yargılaması yapmak suretiyle kesin hükme bağlayan yüksek denetleme kurumu ve yargı mercii olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

1.3. Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Bütçe Sürecine Etkileri

Çalışmanın önceki kısmında ifade edildiği üzere bir ülkedeki kamu bütçesi sadece tek bir süreçten oluşmamakta birbirini takip eden temelde dört süreçten meydana gelmektedir. Bu bağlamda ülkemiz ve diğer pek çok ülkede de kamu bütçesi hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetim-değerlendirme olmak üzere dört ana süreçten oluşmaktadır. Diğer demokratik sistemlerle yönetilen ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de bütçe süreçlerinde ağırlıklı olarak yasama, yürütme ve kısmen yargı organlarında yer alan aktörler söz sahibi olmaktadır.

Bütçe sürecinin yanı sıra diğer ülkelerde ve ülkemizde demokratik sistemin doğal bir sonucu olarak siyasal karar alma süreci bulunmakta ve bu süreç de bütçe sürecinde olduğu gibi bazı aktörleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu aktörler ise seçmenler, baskı ve çıkar grupları, politikacılar ve siyasal partiler ile bürokratlardan oluşmaktadır. Siyasal karar alma sürecinde yer alan söz konusu aktörler ve davranışları ile bütçe süreçleri birlikte düşünüldüğünde kamu bütçesinin hazırlanması, bütçe sonuçlarının değerlendirilip kesin hesap kanununun kabul edilerek kanunlaşması dâhil bütün süreçlerde siyasal karar alma mekanizmasında yer alan aktörlerin doğrudan ya da dolaylı olarak etkili oldukları sonucuna varılmaktadır. Söz konusu siyasal aktörlerin farklı bütçe süreçleri üzerinde birbirlerinden farklı etkileri olmakla birlikte bu etkilerin temelinde siyasal aktörlerin fayda maksimizasyonu güdülerini yatmaktadır.

1.3.1. Seçmenlerin Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri

Demokrasinin kalbi vatandaşların katılımcılıklarına bağlı olmaktadır. Temsili bir demokraside vatandaşlar öncelikli olarak yürütme ve yasama organlarında kendi menfaatlerini en iyi temsil edeceklerini düşündükleri kişiler için oy vererek sürece katılmaktadırlar (Ebdon, 2000: 24). Bu durum aralarında Almanya, ABD, İngiltere, Japonya, Hollanda ve ülkemizin de bulunduğu pek çok temsili demokrasi uygulayan ülkede milli egemenlik teorisi kapsamında halka ait olan egemenlik, yine halk tarafından temsili demokrasilerde temel araç olan seçimler vasıtasıyla seçilen temsilciler tarafından kullanılmaktadır (Tunç, 2008: 1117).

Anlaşıldığı üzere temsili demokrasilerde devleti yönetme yetkisinin kime ait olacağı seçmenlerin seçimlerde oy kullanarak verecekleri kararlara bağlı olmaktadır.

Demokratik sistemin işleyişi hususunda son derece önemli bir unsur olan seçmen kavramı bütçe için de bir hayli önem arz etmektedir. Çünkü bütçe kavramı demokratik-parlamentar sistemin gelişmesiyle birlikte gelişme göstermiş ve halkın yani seçmenlerin büyük uğraşları ve uzun mücadeleler sonucunda bütçe hakkı, halkı temsil eden meclislere verilmiştir. Yani bütçe kavramının günümüzdeki halini almasında seçmenler önemli rol oynamışlardır. Bütçe ve demokrasi kapsamında geçmişte yaşanan gelişmeler ışığında günümüzde demokratik bir ülkede seçmenler, seçimlerde kullanacakları oylar ile her ne kadar ülkeyi yönetme yetkisine sahip olacak kişileri tayin etseler de aslında seçmenler oy kullanmak suretiyle milleti temsil ederek millet adına bütçe hakkını kullanacak olan meclisi tayin etmektedirler. Meclis ise bütçe hakkını içerisinden çıkaracağı hükümet vasıtasıyla kullanmaktadır.

Seçmenlerin bütçe hakkının kim tarafından kullanılacağı konusunda belirleyici olmaları kamu bütçelerinin seçmen odaklı olarak hazırlanmalarına, uygulanmalarına ve büyümelerine yol açabilmektedir. Çünkü seçmenler daima devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerden en yüksek fayda sağlamak suretiyle refah düzeylerini artırmayı, iktidardaki politikacılar ise seçmenlere yönelik politikalar takip ederek oylarını artırmayı ve iktidar olarak kalabilmeyi amaçlamaktadırlar (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 48). Yani gerek seçmenler gerekse iktidardaki politikacılar faydalarını maksimize etmek için birbirlerine ihtiyaç duymaktadırlar. Bu durumun farkında olan taraflardan seçmenler iktidardaki politikacılardan bir takım isteklerde bulunabilmekte, politikacılar ise seçmenlerin isteklerini bütçeler vasıtasıyla karşılayabilmektedirler. Çünkü kamu bütçesinin hazırlanmasında ve uygulanmasında iktidardaki politikacıları temsil eden yürütme organı olan hükümet birinci derecede rol oynamaktadır. Bu nedenle seçmenlerin istekleri doğrultusunda hükümet yetkisi altında hazırlanan bütçeler seçmen eğilimli olabilmektedirler.

Özetle seçmenlerin kamu bütçesinin hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde doğrudan etkileri olmamakla birlikte dolaylı etkileri olmaktadır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında yetkili olan iktidardaki politikacılar kamu bütçesini oylarını artırmalarına yardım eden bir araç olarak görmekte ve aslında tüm ulusun refahını artırmaya yönelik olarak bütçe hakkını kullanmaları gerekirken beklenti içerisinde olan seçmenlerin faydalarını artıracak şekilde politikalar uygulayabilmektedirler. Yani seçmenler doğrudan bütçe hazırlamalarına veya uygulamalarına rağmen seçmenlerin istekleri, politikacılar tarafından kamu bütçesinin hazırlanması aşamasında

bütçe içerisine dâhil edilmekte ve bütçede yer alan söz konusu istekler bütçenin uygulanma aşamasıyla birlikte hayata geçirilmektedirler.

1.3.2. Baskı ve Çıkar Gruplarının Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri

Baskı ve çıkar grupları siyasal karar alma sürecinde incelenen aktörlerden birisi olarak çalışmanın daha önceki kısmında da tanımlandığı üzere ortak çıkarlar etrafında toplanmış, örgütlenmek suretiyle organize olmuş, siyasal yönetimlere karşı ortak beklenti içerisinde olan sendikalar, meslek odaları, dernekler ve barolar gibi toplulukları kasteden toplumsal gruplar olarak tanımlanmaktadır. Stiglitz' e göre baskı ve çıkar grupları politik süreç vasıtasıyla ya da kamuoyu oluşturmak suretiyle toplum adına alınacak kararların bütün aşamalarında etkin olmaktadır (Stiglitz, 1994: 225). Bu bağlamda söz konusu gruplar ortak amaçları doğrultusunda siyasal karar alma sürecini etkileyebildikleri gibi bütçe süreçlerini de etkileyebilmektedirler. Yani kişiler bütçe süreçleri üzerinde bireysel olarak etkili olabildikleri gibi söz konusu kişiler birlikte örgütlenmek ve organize olmak suretiyle toplu olarak bütçe süreçlerinde etkin bir şekilde yer alan meclis ve hükümet gibi siyasi karar organları üzerinde dolayısıyla da bütçe süreçleri üzerinde etkili olabilmektedirler.

Bütçe süreçleri düşünüldüğünde baskı ve çıkar gruplarının etkileri, tıpkı seçmenlerin bütçe süreçleri üzerindeki etkilerinde olduğu gibi bütçelerin çoğu zaman hazırlanma ve uygulanma aşamalarında ön plana çıkmaktadır. Özellikle bütçelerin hazırlanma süreçlerinde baskı ve çıkar grupları ödenek tahsisatı üzerinde baskı yapmakta ve hemen hemen her kurumun kendi ödeneğini belirlemede etkili olmaktadır (Yereli ve Meriç, 1992: 69). Çünkü baskı ve çıkar grupları ile siyasal partiler arasında sıkı bir etkileşim bulunmaktadır. Baskı ve çıkar grupları grup üyelerinin tercihlerini kamusal tercihler haline getirebilmek için lobicilik, kamuoyunu etkileme, tehdit ve lokavt gibi yöntemleri kullanarak siyasal partileri etkileyebilmekte ve siyasal partiler ile iş birliği içerisine girebilmektedirler. Bu işbirliğinin temeli ise karşılıklı çıkarlara dayanmaktadır. Baskı ve çıkar gruplarının temel hedefleri ortak çıkarlarını artırmak iken, siyasal partilerin temel hedefleri oylarını artırmaktır. Diğer bir ifade ile baskı ve çıkar gruplarının rant kollama amaçları ile iktidar olmak için olabildiğince fazla oy alması gerektiğinin farkında olan siyasal partilerin amaçları kesişmektedir. Özellikle iktidardaki siyasal parti ile baskı ve çıkar gruplarının amaçlarının kesişmeleri halinde baskı ve çıkar grupları isteklerini bütçeleri düzenleyen

ve uygulayan organlara baskı yapmak suretiyle kamu bütçelerine yansıtılabilmektedirler. Yani baskı ve çıkar grupları bütçeyi hazırlamakla görevli hükümetlere seçimlerde destek güvencesi vererek menfaatlerini artırmaya yönelik hususların bütçelere dâhil edilmelerini sağlayabilmektedirler. Şöyle ki kamu bütçesinin hazırlanma aşamasında hükümetler tarafından baskı ve çıkar gruplarının istekleri göz önüne alınabilmektedir. Bu kapsamda baskı ve çıkar gruplarına teşvik, sosyal yardım, destekleme alımları gibi doğrudan mali yardımlar sağlanabileceği gibi bu grupların faaliyetleri vergi muafiyetleri ve istisnaları kapsamına dâhil edilmek suretiyle gruplara dolaylı olarak mali yardımlar sağlanabilmektedir. Yine hazırlanan bütçelerin uygulanma aşamalarında söz konusu baskı ve çıkar gruplarına bir takım ayrıcalıklar tanınabilmektedir. Örneğin bütçe vasıtasıyla yapılacak ödemelerde bu gruplara öncelik tanınabilmekte ya da bu gruplara dâhil olan kişilerin kamuya yapacakları ödemelerde çeşitli kolaylıklar sağlanabilmektedir.

Özetle ülkemizde demokrasi ile yönetilen diğer ülkelerde uygulanan bütçe süreçleri ve baskı ve çıkar gruplarının davranışları göz önüne alındığında, baskı ve çıkar gruplarının menfaat odaklı davranışlarının özellikle bütçenin hazırlanma sürecinde etkili olduğu sonucuna varılmaktadır. Çünkü baskı ve çıkar gruplarının iktidar yarışı içerisine girmek gibi bir düşünceleri olmamakta, söz konusu grupların tek düşünceleri bu yarış içerisinde yer alan özellikle de hükümeti temsil eden siyasal partilerden bütçe vasıtasıyla rant sağlama yönünde olmaktadır. Ülkemizde kamu bütçesinin hazırlanması aşamasında kamu idareleri gider bütçelerini belirleyerek Maliye Bakanlığına, Maliye Bakanlığı ise gerekli düzenlemeleri yapmak suretiyle Bakanlar Kurulu'na²⁰ sunmaktadır. Bu kapsamda baskı ve çıkar grupları bütçenin hazırlanması esnasında kendi istekleri doğrultusunda kamu idarelerine baskı yapabilecekleri gibi hükümeti temsil eden Bakanlar Kurulu'ndaki bakanlara ve özellikle maliye bakanına baskı yapabilme olanağına sahip olmaktadır. Ayrıca Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığından aldığı hazırlanan bütçe tasarısını TBMM'ye görüşülmesi için sunduğu ve sunulan bütçe tasarısının mecliste görüşüldüğü sırada üzerinde değişiklik yapma yetkisinin sadece plan ve bütçe komisyonunda olması nedeniyle baskı ve çıkar grupları komisyon üyelerine de bütçede kendi gruplarının çıkarlarıyla ilgili değişiklik yapılması hususunda baskı yapabilmektedirler.

²⁰ Bkz. Sayfa 33, Dipnot 4.

1.3.3. Bürokratların Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri

Zamanla devletlerin büyümeleri ve sorumluluklarının genişlemesi ile birlikte bürokrasinin siyasi hayattaki öneminin giderek arttığı hususu dikkat çekmektedir (Heywood, 2013: 451). Siyasal karar alma sürecinde anahtar rol oynayan bürokrasinin kamu ekonomisi kapsamında en etkili olduğu alanlardan birisi de kamu bütçesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ülkede kamu bütçeleri vasıtasıyla sunulacak mal ve hizmetlerin içerik ve miktarları belirlenebileceği gibi özel ekonomiyi etkileyecek kararlar da yine kamu bütçeleri vasıtasıyla alınabilmektedir. Bu bağlamda hükümet tercihlerinin belirlenmesinde ve bütçenin teknik olarak hazırlanıp uygulanmasında bürokratların dolayısıyla bürokrasi kavramının oldukça etkili olduğu görülmektedir (Sakal, 1997: 439). Şöyle ki hazırlanması karmaşık ve teknik uzmanlık gerektiren bir süreç olan bütçe hazırlama süreci siyasetçilerin yetersiz kaldıkları bir alan olarak değerlendirilmekte ve bürokratların söz konusu durumu kendi lehlerine kullanarak bürolarını ve mali olanaklarını genişletme eğilimi içerisinde hareket ettikleri ifade edilmektedir (Lamba, 2014: 52).

Her ne kadar demokratik sistemlerde gelir ve giderler kapsamında kamu bütçesini belirleme yetkisi meclise verilmiş olsa da bütçeyi hazırlama ve uygulama görevi hükümetlere düşmektedir. Hükümet ise bütçe hazırlama ve uygulama görevini bürokratlardan oluşan bakanlıklara ve söz konusu bakanlıklar da bu görevi kendilerine bağlı olarak çalışan kamu kurum ve kuruluşlarına devretmektedir. Kısacası kamu politikalarının uygulayıcıları konumunda olan bürokratlar, devlet politikaları konusunda doğrudan karar vermeseler de kamu bütçesi sürecinde aktif olarak yer almalarından ötürü dolaylı olarak verilen kararlar üzerinde etkili olabilmektedirler. Siyasal karar alma mekanizması içerisinde yer alan aktörlerden birisi olan bürokratların kamu bütçesi üzerindeki etkilerine ilişkin pek çok yaklaşım bulunmakla birlikte literatür açısından son derece önemli olan bütçe maksimizasyonu yaklaşımına ve genişlemeci yaklaşıma aşağıda alt başlıklar halinde yer verilecektir.

1.3.3.1. Niskanen: Bütçe Maksimizasyonu Yaklaşımı

Niskanen'in bütçe maksimizasyonu yaklaşımının temelinde bürokrat davranışlarını ekonomik açıdan mikro düzeyde analiz eden Gordon Tullock ve Anthony Downs'a ait görüşler yatmaktadır (Bakırtaş, 1999: 2). Bürokratik davranışları incelemek amacıyla yapılan ilk çalışmalardan birisi Tullock tarafından yapılmıştır. "Bürokrasinin

Politikası” adlı kitabında Tullock kişisel çıkar güdüsüyle hareket eden bürokratların büro içerisinde kişisel ilişkileri ile terfi ve maaş sistemine dikkat çekmiştir. Bürokratik davranışların analiz edilmeye çalışıldığı bir diğer önemli çalışma ise Downs tarafından yapılmıştır. “Bürokrasinin İçi” adlı kitabında Downs büroların yönetim sürecinin eleştirisi üzerinde durmuş ve özel çıkar motivasyonunun büro bütçesi ile hizmet performansı üzerine etkilerine değinmiştir (İpek ve Şataf, 2013: 34-35). Diğer bir ifade ile Tullock ve Downs özel ekonomide geçerli olan mikro ekonomik yaklaşımların kamu ekonomisi için de geçerli oldukları düşüncesinden hareketle kişilerin veya karar otoritelerinin rasyonel davranmak suretiyle şahsi çıkarlarını ön planda tutacak biçimde davranış sergiledikleri hususu üzerinde durmuşlardır. Tullock ve Downs’ın çalışmalarından etkilenen William Niskanen ise bürokrat davranışlarını daha kapsamlı ve sistemli bir şekilde ekonomik açıdan analiz etmiştir (Bağdigen, 2001: 16).

Niskanen bürokrat davranışlarını incelediği “Bürokrasi ve Temsili Hükümet” adlı kitabında bürokratların görevleri sırasında kendi kurumlarına²¹ ait olan bütçeyi maksimize etme eğiliminde olduklarına vurgu yapmıştır. Bürokratların sergiledikleri bu davranışın temelini ise rasyonelliğe dayandırmıştır. Bu bağlamda bir bürokratin fayda fonksiyonunda yer alan en önemli argümanlar olarak maaş, kurumun öncelikli ihtiyaçları, kamusal prestij, güç, patronaj ve kurumun ürettiği çıktıyı göstermiştir. Bürokratların da diğer bireyler gibi rasyonel davranacaklarını ifade eden Niskanen, bürokratların kendi görev aldıkları kurumların bütçelerini genişleterek kişisel fayda maksimizasyonu sağlayacak doğrultuda hareket ettiklerini belirtmiştir (Udehn, 2002: 75).

Bürokrasi kapsamında Niskanen’in üzerinde durduğu bir diğer konu ise kamu kurumları ile iktidardaki politikacılar arasındaki politik mübadeledir. Niskanen kamu kesimini tek alıcı ve tek satıcının olduğu çift taraflı tekel modeline (bilateral monopoly) benzetmiştir. Bu bağlamda bürokratları kamu kesimi tarafından sunulacak olan malları ve hizmetleri sunan tek satıcı ile iktidardaki politikacıları veya hükümetleri ise bu malları ve hizmetleri talep eden tek alıcı olarak nitelendirmiştir. Taraflar arasındaki karşılıklı çıkar ilişkisine dikkat çeken Niskanen, kamu kurumlarında yer alan bürokratların kişisel faydalarını maksimize etmek amacıyla hareket ettiklerini,

²¹ Bazı çalışmalarda büro, kurum gibi farklı kelimeler kullanılmış olup, anlam karmaşasına yol açmamak için bu çalışmada kurum kelimesinin kullanılması tercih edilmiştir.

politikacıların ise oylarını maksimize etmek amacıyla hareket ettiklerini belirtmiştir (Şahin, 2010: 97-98).

Özetle rasyonel olarak kabul edilen bürokratlar kendi bireysel faydalarını olabildiğince artırabilmek için iktidar tarafından dağıtılan bütçeden diğerlerine kıyasla daha fazla pay alarak bütçelerini maksimize etme eğiliminde olmaktadır. İktidardaki politikacılar veya hükümetler ise bürokratların beklentilerini seçimlerden daha fazla oy alma çabasıyla kabul etmektedirler. Çünkü seçmenlerin iktidardaki partiye oy vererek söz konusu partiyi daha çok desteklemelerini sağlayacak olan program ve projeler bürokratlar tarafından yönetilmektedir. Kısacası her iki tarafın da birbirine ihtiyaç duyduğu bu ilişki kapsamında iktidarlar oy maksimizasyonu güdüsüyle, bürokratlar bütçe maksimizasyonu güdüsü ile hareket etmektedirler. İktidarlar ve bürokratlar tarafından toplumsal çıkarı artırmak yerine karşılıklı bireysel çıkarların artırılmasına olanak sağlayan faaliyetler ise kamusal mal ve hizmetlerin asıl ihtiyaç duyulan alanlara aktarılmasının önüne geçilmesine, diğer bir ifade ile kamu bütçesi kapsamında kaynakların etkisiz şekilde dağıtılmalarına neden olmaktadır.

1.3.3.2. Genişlemeci (İnkremental) Yaklaşım

Bürokrasi kavramının bütçe üzerindeki etkilerine yönelik olarak ortaya çıkan yaklaşımlardan biri de genişlemeci yaklaşımdır. Bütçe formülasyonu içerisine “insan tarafını” ekleyerek ilk analiz eden kişilerden birisi ve aynı zamanda genişlemeci yaklaşımın kurucusu olan Aaron Wildavsky (1964) çalışmasında karakteristikleri, motivasyonları ve kamu kurumları/bakanlıklar ile politikacılar arasındaki ilişkileri bütçenin ana belirleyicileri olarak ele almıştır (Kiander ve Venetoklis, 2004: 2). Ona göre bütçeleme bir önceki yılın bütçesi ile başlamakta ve bu bütçede marjinal ayarlamalar yapılarak yeni yıl için değişen varsayımlar yansıtılmaktadır. Geçmiş yıl bütçesi üzerindeki marjinal ayarlamalar konusunda ise bürokratların ve politikacıların birlikte hareket ettikleri ifade edilmektedir. Bu nedenle genişlemeci yaklaşım temelde politikacılar ile bürokratlar arasındaki ilişkilerin yoğun olduğu hususu üzerinde durmaktadır (Sakal, 1997: 442).

Genişlemeci yaklaşım sınırlı rasyonelliğe ve memnun edici karar verme davranışına dayanmaktadır. Yaklaşımda bütçe yapıcıların sosyal refahı maksimize etmeyecek şekilde hareket etmeleri tartışılmıştır. Karar vericiler belirli asgari gerekliliklerin tatminlerini sağlamaya yönelik çözüm arayışı içindedirler. Bu yüzden

sınırlı rasyonellik kapsamında bütçe yapıcılar kamu bütçelerini adım adım ve marjinal değişiklikler yaparak ayarlamaktadırlar (Lane, 2002: 69).

Söz konusu yaklaşım konusunda yapılan eleştirilerin başında bütçelemeye mikro düzeyde bir bütün olarak değil bölümler halinde odaklanması gelmektedir. Bütçeleme, yıllık bazda tahminler yapmak için aşağıdan yukarıya doğru olan marjinal karar verme süreci olarak tanımlanmıştır. Tanım kapsamında yukarıdan aşağıya bütçeyi şekillendirmek için gerekli olan makro bütçe girişimlerinin bu yaklaşım türünde hesaba katılmamaları bir eksiklik olarak dikkat çekmiştir. Yaklaşımında bir diğer eksiklik olarak kamu kurumlarının bütçelerinin incelenmelerine rağmen bütçelerin fonksiyonlarının ve toplam büyüklüklerinin dikkate alınmadıkları belirtilmiştir. Bu incelemelerin ise ihtiyari ve zorunlu harcama ayrımı yapılmaksızın bir yıl ile sınırlı oldukları, aksine daha uzun zaman periyotlarını kapsamadıkları görülmüştür. Toplam bütçe, gelirler, açıklar ve fazlalar ya da tahsis hesapları dışında kalan diğer bütçe ölçülerinin göz ardı edildikleri belirtilmiştir. Bu yılın bütçesi önceki yılın bütçesi gibi görüldüğü için yaklaşım gereksiz tekrar olarak ifade edilmiştir. Her şeyden daha öte yaklaşım bütçeleme dünyasında gerçekte olanları açıklamakta yetersiz kaldığı için bir paradigma olarak parçalanmıştır (Khan ve Hildreth, 2002: 5). Ayrıca çok sayıda nedene bağlı olarak kamu bütçeleri genişleme eğiliminde olmaktadır. Marjinal değişiklikler marjinal gelir artışları ve fiyat enflasyonları yüzünden olabileceği gibi kamu mallarına olan taleplerdeki marjinal değişiklikler yüzünden de olabilmektedir. Bu yüzden yaklaşım mevcut bütçe alanındaki marjinal ayarlamaları açıklamasına rağmen genişlemenin boyutunu ve bütçe alanının kendisini açıklayamamaktadır. Bu duruma bağlı olarak da genişlemeci ve genişlemeci olmayan değişiklikleri birbirlerinden ayırmak zor olmaktadır (Lybeck ve Henrekson, 1990: 275-276).

Özetle genişlemeci yaklaşımda bürokratlar görevli oldukları kurumlar kapsamında stratejik ve taktiksel davranışlarla hareket ederek bütçe isteklerini sınırlı rasyonellikle uyumlu bir şekilde memnun edici belirli kamu hizmetlerini sunmak amacıyla oluşturmaktadırlar. Bu yönü ile genişlemeci yaklaşım, temel amacı kamu bütçelerinin şişirilmelerinde kamu çalışanlarının rollerini incelemek olan ve bireyleri kusursuz şekilde rasyonel varsayarak çıkar maksimizasyonuna dayanan bütçe maksimizasyonu yaklaşımından ayrılmaktadır.

Bürokrasinin bütçe üzerindeki etkilerine ilişkin her iki yaklaşımda da bürokratların şahsi çıkarları doğrultusunda politikacılarla birlikte hareket etmeleri

neticesinde kamu bütçelerinin büyümelerine yol açmaları hususu üzerinde özellikle durulmaktadır. Yani bir ülkenin idare edilmesinde ve ülke adına karar verilmesinde söz sahibi olan politikacılar ve alınan kararların uygulayıcıları olan bürokratlar buldukları konumlardan ötürü sahip oldukları imkânları kullanarak ortak bir şekilde hareket edebilmektedirler (Şener, 2001: 181-182).

Politikacıların ve bürokratların ortak çıkar birliği kapsamında birlikte hareket etmelerine olanak sağlayan aracın ise bütçe olduğu açıkça görülmektedir. Bir kurum olarak ilk defa batılı ülkelerde ortaya çıkan ve gelişen bütçenin gelişim sürecinin demokratik-parlamentar sistemin gelişim süreci ile birlikte seyir izlediği, bu kapsamda parlamentoların kamu hizmetleri ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi anlamına gelen bütçe hakkını büyük mücadeleler sonucunda elde ettikleri bilinmektedir. Siyasi birer kurum olan parlamentoların bütçe haklarını, bünyelerinden çıkan hükümetlere bütçe hazırlama ve uygulama yetkileri kapsamında devrettikleri görülmektedir (Tüğen, 2013: 2-4). Hükümetlerin ise kendilerine devredilen söz konusu yetkileri bürokrasi vasıtasıyla uyguladıkları bilinmektedir. Bu durumda bütçe üzerinde politikacı bürokrat ilişkileri ön plana çıkmaktadır. Bütçe işleyen bir mekanizma olarak düşünüldüğünde bu mekanizmayı hareket ettiren büyük çarklar iktidardaki politikacılar, küçük çarklar ise bürokratlar olmaktadır. Çünkü hükümet devleti yönetme görevi kapsamında sahip olduğu bütçe hakkı ile ekonomik, mali ve sosyal alanlarda kendi isteği doğrultusunda söz söyleme imkânına sahip olmaktadır. Şöyle ki hükümet politikalarının yansıtıldıkları bütçeler, hukuki yönü ile devletin gelirlerini toplamasına izin, giderleri yapmasına yetki vermekte, mali yönü ile de devletin izlemeyi amaçladığı sosyo-ekonomik politikaların bir aynası olmaktadır (Bülbül, 2014: 3). Hükümetlerin faaliyet alanlarının ve büyüklüklerinin göstergeleri olan bütçelerin özellikle hazırlanma ve uygulanma aşamalarında ise bürokrasi kavramı kapsamında bürokratların önemli derece rol oynadıkları bilinmektedir.

Bilindiği üzere ülkemizde kamu bütçesi kapsamında kamu idareleri kendi bütçelerini hazırlamakta ve hazırladıkları tasarıları Maliye Bakanlığına sunmakta, Maliye Bakanlığı ise söz konusu tasarıları Bakanlar Kuruluna sunmakta ve Bakanlar Kurulu²² da bu tasarıları görüşülerek onaylanması için TBMM'ye sunmaktadır. TBMM'de onaylanan bütçeler ise hükümet adına Maliye Bakanlığı tarafından ilgili

²² Bkz. Sayfa 33, Dipnot 4.

kamu idarelerine ödenek aktarımı yapılmak suretiyle yerine getirilmektedir. Kamu idareleri ise sahip oldukları bütçeler çerçevesinde kendilerine aktarılan ödenekleri mali yıl içerisinde kullanmaktadırlar. Bütçe süreci, her ne kadar burada basit bir işlemmiş gibi ifade edilse de aslında oldukça karmaşık bir süreç olmakta ve teknik anlamda bir uzmanlık gerektirmesinin yanı sıra sınırlı bir süre içerisinde gerçekleştirilmesi gereken dört farklı süreçten oluşmaktadır. Burada bütçe sürecine kısaca yer verilerek bütçe sürecinde yer alan bürokratlara dikkat çekilmeye çalışılmaktadır. Çünkü daha önceki kısımda da ifade edildiği üzere bürokrat kavramı ile devleti yönetme işinin icrasıyla görevli devlet memurları ve kamu görevlilerinden oluşan kişiler kastedilmektedir. Yukarıda kısaca değinilen ülkemizdeki bütçe süreci göz önüne alındığında bütçenin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında bürokratların söz sahibi oldukları açıkça görülmektedir. Nitekim kamu bütçesinin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında kamu idareleri ve bakanlıklar aktif bir şekilde rol oynadıkları için bu kurumlarda görevli üst yönetici ve bakan gibi kamu görevlileri olan bürokratlar söz konusu bütçe süreçleri üzerinde son derece etkili olabilmektedirler.

Sonuç olarak siyasal karar alma süreci olan bütçenin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında yer alan bürokratlar, sahip oldukları konum, nitelik, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde kendi kurum bütçelerinin fazlalaştırılması hususunda iktidardaki siyasal parti ya da partilerle çıkar birliği yapmak suretiyle kamu bütçesi üzerinde belirleyici olabilmektedirler.

1.3.4. Politikacıların Bütçe Süreci Üzerindeki Etkileri

Bütçe kavramının tarihsel gelişimi incelendiğinde söz konusu kavramın batılı ülkelerde ortaya çıkmış ve demokratik parlamenter sistem ile birlikte gelişme göstermiş olduğu bilinmektedir (Tüğen, 2013: 4). Yani bütçe kavramı, geçmişte yaşanan siyasi gelişmelerin bir sonucu olarak günümüzdeki şeklini almıştır. Kısacası bütçe kavramının ortaya çıkış nedeni tamamen siyasi olduğu için bütçe ve siyaset kavramları arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Bütçe denildiği zaman genellikle bütçenin teknik yönü akla gelmektedir. Bütçenin teknik yönünü basit bir şekilde ifade etmek gerekirse; bütçe işlemleri kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetler göz önünde bulundurularak hesaplamalar yapılmakta ve yapılan hesaplamalar neticesinde ihtiyaç duyulan kaynak miktarı tahmin edilmektedir. Fakat kamu bütçeleri sadece teknik değil, siyasi özelliklerinin doğal bir sonucu olarak aynı zamanda yönetimsel dokümanlar olarak kabul edilmektedirler.

Bütçeler, hükümetlerin gerçekleştirip gerçekleştirmeyecekleri faaliyetler ile ilgili seçimlerini yansıtmaktadırlar. Bütçeler, hükümet tarafından sunulması gereken hizmet türleri hakkındaki kamunun ortak görüşünü ve toplumun üyesi olan vatandaşları yansıtmaktadırlar.

Bütçeler, öncelikleri yansıtmaktadırlar. Bütçe süreci, farklı istekler belirleyen, bunları hükümetlerden talep eden ve bu istekleri gerçekleştirilen gruplar ve bireyler arasında aracılık yapmaktadır.

Bütçeler, yerel ve seçim bölgeleri ile ilgili amaçlar doğrultusunda verilen kararların dağılımlarını yansıtmaktadırlar. Bütçeler, meclislerin seçmenlerin memnuniyetleri üzerindeki yerlerini ve önem derecelerini, ayrıca meclislerin çıkar gruplarının taleplerini dinleme konusundaki istekliliklerini yansıtmaktadırlar.

Bütçeler, hükümetlerin paralarını nasıl harcadıklarını ve harcamaların kendi tercihlerini yansıtmadıklarını bilmek isteyen vatandaşlar için güçlü bir hesap verilebilirlik aracı olmaktadır. Demokrasinin uygulanmasında güçlü bir araç olan bütçe, vatandaşların tercihleri ile hükümet çıktıları arasında bir bağ kurmaktadır.

Bütçeler, farklı vergilendirme şekilleri ve farklı vergilendirme düzeyleri hakkında vatandaşların tercihlerini yansıtmaktadırlar. Şöyle ki bütçeler vasıtasıyla bazı mükellef gruplarının vergi yükleri diğer mükelleflere aktarılmaktadır. Bütçe, hükümetin vergi sistemi vasıtasıyla gelirin aşağıya doğru ya da yukarıya doğru tekrar dağılım derecesini de göstermektedir.

Ulusal düzeyde bütçe ekonomiyi etkilemektedir. Örneğin mali politika aracılığıyla istihdam düzeyi etkilenmekte; herhangi bir zamanda kaç kişinin işsiz olduğu bilinmektedir.

Bütçeler, farklı kişilerin ve organizasyonların çıktıları etkileyecek göreceli güçlerini yansıtmaktadırlar. Bütçesel karar alma genel ya da özel çıkar gruplarında yer alan vatandaşların tutumlarına bağlı olarak bütçe aktörlerinin güçleri ile hükümeti temsil eden kamu idareleri arasında ilişki sağlamaktadır.

Tüm bu özellikleri ile kamu bütçeleri politik olmaktadır (Rubin, 2010: 1-3). Fakat politikanın önemli ve benzeri olmayan bir alanı olarak bütçe süreci, belirli politika kararlarını yansıttığı için diğer politik süreçlerden ayrılmaktadır. Çünkü bütçeler hükümetlerin faaliyet alanları hakkındaki kararlarını, gelirin dağıtılması konusunda hükümetlerin tutumlarını, hükümetlerin çıkar gruplarına yaklaşımlarını ve

hükümetlerin kamuya hesap verilebilirliğini yansıtmaktadırlar. Bu hususların gerçekleştirilmesi açısından bütçeye ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü söz konusu kararların gerçekleştirilmeleri gelir gider dengesini, şeffaflığı ve zamana bağlı olmayı gerektirmekte, tüm bu gereklilikler ise bütçe vasıtasıyla sağlanmaktadır.

Kısaca siyasi işlevi kapsamında bütün kamu idaresinin işleyişine etki edecek bir araç olarak kullanılmasının yanı sıra hükümetin izlediği genel politikanın yürütme aracı olan bütçe, teknik yönü olduğu kadar siyasi yönü de olan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Edizdoğan, 1991: 14). Bütçe kavramı sadece hesaplamalardan ibaret olmamakta seçim kavramını da içerisinde barındırmaktadır. Çünkü toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında söz sahibi olan devletler, tıpkı bireyler gibi sınırsız kaynaklara sahip olamamaktadırlar. Devletlerin sınırsız kaynaklara sahip olmaları ise önlerinde duran sınırsız seçenekler arasından bazılarını seçmelerine bazılarını seçmemelerine yol açmaktadır. Bir diğer ifade ile devlet, sınırsız seçeneklerin hepsini birden yerine getiremeyeceği için belirlediği seçenekleri tercih ederek kamusal çıktı halinde vatandaşlara kamu bütçesi aracılığıyla sunmaktadır. Yani vatandaşlara kamusal mallar ve hizmetler bütçe vasıtasıyla sunulmakta ancak sunulacak olan mallar ve hizmetlerin neler olacakları, miktar olarak büyüklükleri gibi hususlar halkı temsil eden meclisin onama ve denetim yetkisi altında devleti yönetmekle görevli yürütme organı olan hükümet eliyle yerine getirilmektedir.

Anlaşıldığı üzere birtakım siyasi özellikleri bünyesinde barındıran kamu bütçesi üzerinde söz sahibi olan hükümet, siyasal karar alma süreci içerisinde yer alan aktörlerden belki de en önemlisi olan politikacılardan meydana gelmektedir. Şöyle ki milleti temsil eden meclisin içerisinden çıkan ve devleti yönetmekle görevlendirilen hükümet, içerisinde iktidardaki siyasal partinin politikacıları barındırmakta ve söz konusu politikacılar bütçe süreçlerini etkileyebilmektedirler. Yani siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerden politikacılar, bütçe sürecinde de aktif olarak yer almak suretiyle etkili olabilmektedirler.

Bütçe süreci, tipik olarak gelirlerin tahminlerini ve harcamaların limitlerini kapsayan alternatiflerin bir bütün olarak düşünüldüğü, karar akışlarının sağlandığı ve bütün bunların belirli bir düzen ve zaman içinde yapıldığı bir süreç olarak ifade edilmektedir. Siyasal karar alma süreci ise toplum adına ekonomik, mali ve sosyal alan olmak üzere pek çok alanda kararların politikacılar tarafından alındığı bir süreç olarak

ifade edilmektedir. Söz konusu iki sürecin merkezinde ise iktidardaki politikacılar diğer bir ifade ile hükümetler durmaktadır.

İktidardaki politikacılar sahip oldukları güçlere bağlı olarak kamu bütçesi üzerinde belirleyici olabilmektedirler. Söz konusu politikacı güçlerine kısaca değinmek gerekirse bu güçlerden ilki mali güç olmaktadır. Çünkü iktidardaki politikacıların kamu hizmetlerinin sunumu hususunda aldıkları mali nitelikli kararlar politikacılara mali anlamda bir güç sağlamaktadır. Yani politikacılar tarafından bütçe vasıtasıyla sahip olunan mali güçler yine politikacılara kendi menfaatlerine yönelik amaçları gerçekleştirmeleri için olanak sağlamaktadır. İktidardaki politikacıların sahip oldukları bir diğer güç türü ise ekonomik güç olmaktadır. Buna göre kamu kesimi-özel kesim ayrımı yapmaksızın ülke ekonomisi üzerinde söz sahibi olan kamu bütçesini iktidardaki politikacılar kendi istedikleri ekonomik kararları almak suretiyle etkileyebilmektedirler. Şöyle ki istikrar, büyüme, kalkınma, istihdam ve bölüşüm gibi ekonomik göstergelerle ilgili konularda iktidardaki politikacılar tarafından alınan kararlar kamu bütçesine yansıtılarak bütçenin büyüklüğü veya bileşimi üzerinde belirleyici olabilmektedirler. İktidardaki politikacılar ayrıca hukuki anlamda da bir güce sahip olmaktadır (Canbay, 2001: 127-128). Çünkü iktidardaki politikacıları temsil eden hükümetlerin kamu bütçesi ile ilgili görev ve sorumlulukları Anayasa ve ilgili yasalarla belirlenmiş olmakta dolayısıyla da söz konusu bu durum hükümetlere hukuki bir güç sağlamaktadır. Diğer bir ifade ile hükümetler, hukuki alt yapılar dâhilinde faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler. Ancak iktidardaki politikacıların kamu bütçesi üzerindeki en belirgin gücü hiç şüphesiz siyasi güç olmaktadır. Hem iktidardaki politikacıları temsil eden hükümetin temel yürütme organı olması vasfı hükümete siyasi bir güç sağlamakta, hem de kamu bütçesinin siyasi bir işlevi olması hükümete siyasi bir güç sağlamaktadır. Hükümetin siyasi gücü kendisini en belirgin şekilde bütçe hakkı üzerinde göstermektedir. Kamusal mal ve hizmet üreterek toplumsal ihtiyaçların karşılanması konusunda kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi olarak ifade edilen bütçe hakkı, vatandaşları temsil eden millet meclisine ait olmakla birlikte bu hak hükümet aracılığıyla kullanılmaktadır. Seçimle ülke yönetiminin başına gelen siyasal parti kapsamında oluşturulan hükümet ise siyasal parti programlarına, seçimlerdeki vaatlerine ve hükümet programlarına göre bütçe politikalarını oluşturarak kamu bütçesine yön vermektedir (Tüngen, 2013: 21-22).

Kısaca kamu bütçesi politik yönleri ağır basan ve bu duruma bağlı olarak uygulama alanı bulan bir belge olarak ifade edilebilmektedir. Bütçenin politik yönünün olması onun politik süreçle birlikte geçirmiş olduğu gelişim sürecine bağlanmaktadır. Bu nedenle bütçe politikanın bir parçası, politika da bütçenin bir parçası olmaktadır. Yani bütçe ve politika unsurları birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu bu kavramların o kadar iç içe geçmiş oldukları ise bu kavramlarda yer alan bazı aktörlerin ortak oluşlarından da anlaşılabilir. Şöyle ki kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilmeleri konusunda toplum adına karar alan ve uygulayan bazı politik aktörler, kamu bütçelerinin süreçlerinde de doğrudan ya da dolaylı olarak yer almaktadırlar.

Çalışmada bu başlıktan önceki başlıklarda da değinildiği üzere siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler olarak seçmenler, baskı ve çıkar grupları, bürokratlar ile politikacılar bütçe süreçleri üzerinde dolayısıyla da bütçe üzerinde etkili olmaktadır. Söz konusu aktörlerin bütçe üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulduğunda ise bu aktörler arasında politikacıların daha belirgin etkilere sahip oldukları dikkat çekmektedir. Çünkü iktidardaki politikacılar siyasal karar alma sürecinde yer alan diğer aktörlerin aksine buldukları konumlar ve sahip oldukları güçler ile hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetlenme olmak üzere kamu bütçe süreçlerinin hepsinde etkili olabilmektedirler. Demokratik ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamu bütçesinin hazırlanmasından iktidardaki siyasal partiyi ve politikacılarını temsil eden hükümet sorumlu olmaktadır. Bu nedenle bütçenin hazırlanması konusunda iktidardaki politikacıların istekleri ön planda tutulmaktadır. Bir diğer ifade ile mali yıl içinde topluma sunulacak mal ve hizmetler arasında seçim yapma görev ve sorumluluğuna sahip olan iktidardaki politikacılar, yapmış oldukları seçimleri hazırlamakla yükümlü oldukları kamu bütçesi ile ilgili kanun tasarısına yansıtılmaktadırlar. Sunulan kanun tasarısının TBMM’de görüşülerek onaylanması ile ilgili bütçe sürecinde de iktidardaki politikacıların etkili oldukları görülmektedir. Şöyle ki TBMM’ye sunulan bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi sadece Plan ve Bütçe Komisyonu’nda olmakta, söz konusu komisyon T.C. Anayasası’nın 162. maddesinde belirtildiği üzere üyelerinin en az yirmi beşi iktidar grup veya gruplarını temsil eden kişiler olmak üzere kırk üyeden oluşmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun kararlarını oy çoğunluğu ile aldığı düşünülürse iktidardaki politikacıların bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapabilme imkânına sahip oldukları

sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonundan geçen bütçe tasarısı ise yine genel kurulda TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu ile onaylanarak kanunlaşır ve kanunlaşan bütçe yasasının uygulanması hususunda ise yine iktidardaki politikacılar anahtar rol üstlenmektedirler. 5018 sayılı kanunun 10. Maddesinde bakanların, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu oldukları ifade edilmektedir. Bu durumda iktidardaki politikacılar hükümetin izleyeceği siyasete göre belirlenmiş olan bütçeyi yine belirlenen doğrultuda uygulamaktadırlar. Bütçenin uygulanmasından sonra ise son bütçe aşaması olarak denetim aşaması gelmekte, bu aşama üzerinde de iktidardaki politikacılar etkili olabilmektedirler. Ülkemizde uygulanan kamu bütçesi idarenin kendisi tarafından denetlenebileceği gibi, bütçe görüşmeleri esnasında TBMM tarafından da denetlenebilmekle birlikte yüksek denetleme kurulu Sayıştay tarafından da denetlenebilmektedir. Öncelikle idarenin kendisini denetlemesi hususunda iktidardaki politikacılar denetleme sürecinde iktidarın zarar görmemesine yönelik faaliyetlerde bulunarak süreci etkileyebilmektedirler. Daha da önemlisi iktidardaki politikacılar gerek hazırlanan bütçe tasarısının TBMM’de görüşülmesi sırasında, gerekse de kesin hesap kanun tasarısının görüşülmesi sırasında denetim süreci üzerinde etkili olabilmektedirler. Çünkü iktidardaki politikacılar söz konusu tasarıların TBMM’de görüşülerek onaylandıkları plan ve bütçe komisyonu ile genel kurulda diğer siyasal parti ve politikacılara kıyasla sayıca daha üstün olmakta, bu nedenle de yasama denetimi vasıtasıyla bütçe üzerinde daha etkili olabilmektedirler.

Özetle birçok sürecin bir araya gelerek oluşturduğu politik karar alma süreci, her zaman açık ve kolay ayırt edici olmamasına rağmen siyaset bilimciler tarafından politika sorunlarının tespiti, politika önerileri formulasyonu, kamu politikasının meşrulaştırılması, kamu politikasının uygulanması ve kamu politikasının değerlendirilmesi süreçlerinden meydana gelmektedir. Politika sorunlarının tespitinde hükümetlerin faaliyetlerine yönelik kamusal talepler belirleyici olabilmektedir. Politika önerileri politika planlama örgütleri, çıkar grupları, hükümet bürokrasisi, yasama ve başkan gibi siyasal kanallar aracılığıyla formüle edilebilmektedir. Politika kamu bilançolarının veya tüm branşlarda ve tüm düzeylerde hem seçilmiş hem de atanmış hükümet görevlilerinin eylemlerinin bir sonucu olarak meşrulaştırılmaktadır. Bu

durumda politika yön belirleme etkisine sahip idari emirleri, bütçeleri, yasaları, ödenekleri, kuralları, düzenlemeleri, kararları ve yorumları içermektedir. Politika kamu bürokrasinin faaliyetleri ve kamu fonlarının harcanmaları yoluyla uygulanmaktadır (Dinitto ve Johnson, 2015: 13). Yani devleti yönetmekle sorumlu iktidardaki politikacılar tarafından politik karar alma süreci kapsamında alınarak uygulanması öngörülen politikalar, kamu bütçeleri aracılığıyla hayata geçirilmektedirler. Bir diğer ifade ile topluma sunulacak ortak kamusal mal ve hizmetlere ilişkin yürütme organı olan hükümet tarafından alınan kararlar ve bu kararları içeren politikalar kamu bütçelerine yansıtılmak suretiyle uygulanma olanağı bulabilmektedirler. Bu durum politik karar alma süreci ile bütçe sürecinin iç içe geçen ve birbirlerine sıkı bir şekilde bağlı olan unsurlar olduklarını göstermektedir. Çünkü devlet yönetimi birtakım kamusal kararların zorunlu olarak alınmasını gerektirmekte, alınması ve uygulanması gereken zorunlu kararlara ise kamu bütçelerinde yer verilmektedir. Kısaca bütçe teknik bir husus olduğu kadar politik bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kamu bütçeleri politik hayatta önemli roller üstlenen politikacıların özellikle de iktidardaki politikacıların tutum, davranış ve düşüncelerinden etkilenmektedirler. Kamu bütçeleri iktidardaki politikacıların mali yıl içerisinde takip edecekleri politikaları yansıttıkları için söz konusu politikacılar açısından kamu bütçeleri izlenecek politikaların uygulanmasında bir araç olarak görülmektedir. Büyük harcama kategorileri arasındaki değiş tokuş yönetimi vasıtasıyla kamu bütçesi iktidardaki politikacılara toplum adına tercihlerde bulunmak suretiyle ülkenin ekonomik, sosyal ve mali alanları başta olmak üzere birçok alanında söz sahibi olabilme imkânı sağlamaktadır. Çünkü politik karar alma sürecinde yer alan aktörelere iktidardaki politikacılar bütçe süreçlerinde de yer almaktadırlar. Ülkemizde ve demokratik sistemle yönetilen diğer ülkelerde özellikle kamu bütçesinin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında iktidardaki politikacıları temsil eden hükümetler birinci derecede sorumlu olmaktadır. Bütçelerin millet meclislerinde onaylanmaları ve denetlenmeleri aşamalarında da yine hükümetler sahip oldukları sorumluluklar ve yetkiler kapsamında etkili olabilmektedirler.

İktidardaki politikacıların kamu bütçeleri üzerinde etkili olmaları demokratik sistemin bir gereği olarak ifade edilebilmektedir. Çünkü demokratik sistemlerde halk tarafından devleti yönetmesi için seçim yoluyla yürütmenin başına gelen hükümetler, halk adına alacakları kararları gelirlerinin kaynağı yine halk olan kamu bütçeleri ile hayata geçirmektedirler. Yani demokrasi kapsamında halk adına kararlar alan

hükümetler iktidar oldukları dönemlerde izleyecekleri yol haritalarını kendileri hazırlayacakları ve uygulayacakları kamu bütçeleri aracılığıyla tayin etmektedirler. Hükümetlerin bütçe süreçlerinde doğrudan ya da dolaylı olarak yer almaları her ne kadar demokratik sistemin bir parçası olarak görülse de bütçelerin olması gerektiği gibi toplumun ortak ihtiyaç ve gereksinimlerini karşılama hükümetlerin hazırladıkları bütçelerde yer vererek tercih edecekleri faaliyetlere bağlı olmaktadır. Bu durumda kamu bütçelerin üzerinde etkili olan hükümetlerin topluma sunulacak kamusal mal ve hizmet çeşitlerinden hangilerini ne büyüklükte tercih edecekleri belirleyici olmaktadır. Hükümetler sonsuz sayıda olan kamusal mal ve hizmet arzı demeti içerisinde gerçekten toplumun istek ve ihtiyaçlarını yansıtanları seçebileceği gibi kendi istek ve ihtiyaçlarını yansıtan seçenekleri de seçebilmektedirler. Nitekim Thomas Jefferson *“Bazen kişi kendi desteklediği hükümete güvenemezken, diğerlerinin desteklediği hükümete güvenebilir mi?”* ifadesi ile söz konusu durumu farklı bir şekilde izah etmektedir (Lienert, 2005: 3). Yani hükümetin izleyeceği politikalar zaman zaman hükümeti destekleyen seçmenlere dahi güven vermezken hükümeti desteklemeyen seçmenlere hiç güven vermemektedir. Çünkü iktidardaki politikacıların dolayısıyla hükümetlerin kamu bütçeleri üzerinde etkili olmaları hükümetlerin kendi lehleri doğrultusunda bütçeyi yönlendirebilmelerine olanak sağlamaktadır. Bu nedenle iktidardaki politikacıların etkileri ile hazırlanan stratejik kamu bütçeleri özellikle seçim dönemlerinde politik birer araç olarak kullanılabilirler (Brogan, 2014: 13).

İktidardaki politikacıların kamu bütçeleri üzerindeki etkileri kapsamında bütçelerin politik amaçlar dahilinde mi yoksa ortak kamusal amaçlar dahilinde mi hazırlanarak uygulandıkları iktisat teorileri literatüründe yer alan politik konjonktür dalgalanmaları teorileri ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu yüzden çalışmanın bir sonraki bölümde politik konjonktür dalgalanmaları teorilerden birisi olan politik bütçe döngüleri teorisine ve bu teori kapsamında ön plana çıkan temel çalışmalara yer verilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI TEORİLERİ

Tez çalışmasının birinci bölümünde ayrıntılı bir şekilde ifade edildiği üzere iktidardaki politikacılar hem siyasal karar alma sürecinde hem de bütçe sürecinde aktif olarak rol almaktadırlar. Yani söz konusu politikacılar demokrasinin bir gereği olarak halk tarafından halk adına karar almak suretiyle ülkeyi yönetmeleri hususunda seçilmekte, aynı zamanda yine halka sunulacak kamusal mal ve hizmetlerin gerek içerik gerekse de büyüklük olarak belirlendikleri bütçeler üzerinde söz sahibi olmaktadır. İktidardaki politikacıların siyasal karar alma süreci ve bütçe süreci üzerinde söz sahibi olmaları ise birtakım olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Söz konusu olumsuz sonuçlar ise belirli dönemlere rastlamaktadır. Bu dönemler genellikle ülkelerdeki seçim dönemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. İktidardaki politikacıların bütçe süreci üzerinde sahip oldukları güçlerle ilgili olarak seçim dönemlerinde ülkelerde ekonomik ve mali alanlarda iniş çıkışlar yani dalgalanmalar yaşanmaktadır. İktisat literatüründe söz konusu dalgalanmaları açıklayabilmek amacıyla ekonomi ve politika bilimleri arasındaki bağlantıdan faydalanarak politik konjonktür dalgalanmaları teorileri geliştirilmiştir. Bu bağlamda tez çalışmasının ikinci bölümünde öncelikle politik konjonktür dalgalanmaları teorileri ile ilgili genel açıklamalara, daha sonra söz konusu teorilerden olup, bu tez çalışmasının temelini oluşturan politik bütçe döngüleri teorisi ile ilgili detaylı açıklamalara yer verilecektir.

2.1. Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorileri

İktisat teorisi üçyüz yıldan fazla bir zamandan beri devletin ekonomiye müdahalesini gerekli ve faydalı bulanlarla, söz konusu müdahaleyi gereksiz ve zararlı bulanlar arasındaki mücadeleye tanıklık etmektedir (Savaş, 2005: 1). Bu kapsamda iktisat teorilerinin gelişimleri incelendiğinde 1930'lu yıllara kadar Klasik İktisat görüşünün hâkim olduğu ve bu görüş kapsamında devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği yönünde düşüncenin savunulduğu bilinmektedir. 1930'lu yıllardan sonra 1970'li yıllara kadar geçerliliğini koruyan Keynesyen İktisat ise ekonominin kendiliğinden eski haline dönmesinin imkânsız olduğu, bu nedenle de devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği görüşünü savunmuştur. Fakat 1970'li yıllarda dünyada yaşanan petrol krizleri, enflasyon, işsizlik, devlet bütçeleri açıkları ve ödemeler dengesi açıkları Keynesyen İktisat'ın sorgulanmasına yol açmıştır. Bu kapsamda klasik

iktisadın türevleri şeklinde yeni klasik iktisat ekolleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu yeni klasik iktisat ekolleri klasik iktisat gibi devletin ekonomiye müdahalesine karşı olmalarının yanında iktisat bilimi ile diğer bilimlerde bağlantı kurulması fikrine dayandırılmışlardır. Bilimler arası çalışma olanağı sağlayan bu düşünce tarzı Kamu Tercihini Okulunun doğmasına yol açmıştır. Böylelikle iktisat bilimi ile politika bilimi arasında ilişki kurularak belirli konularda derinlemesine analiz yapma imkânı sağlanmıştır (Onur, 2002: 86).

Kamu tercihi teorisinin temellerinin 18. yy'a kadar dayandığı bilinmekle birlikte asıl gelişimini İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gösterdiği bilinmektedir (Dura, 2006: 107-108). Şöyle ki İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana hükümetlerin ve hükümetlerin içerisinde yer alan aktörlerin davranışlarını inceleyen iktisat metodolojileri ile ilgili literatürde büyük bir artış gözlenmektedir. İkinci Dünya Savaşı öncesinde iktisatçılar piyasa başarısızlıkları ve gelirin tekrar dağıtılması gibi konular üzerinde çalışmalarına rağmen savaş sona erdikten kısa bir süre sonra iktisatçılar devletlerin karar verme süreçlerini incelemeye başlamışlar ve vatandaşların refah düzeylerini yükseltmek adına devlet tarafından alınan karar süreçlerini çalışma konusu edinmişlerdir. Bu kapsamda pek çok önemli çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışmaları yapan kişilerin başında Kenneth ARROW, Duncan BLACK, Anthony DOWNS, Mancur OLSON, Gordon TULLOCK ve James M. BUCHANAN gibi isimler gelmektedir (Mueller, 2015: 379-381).

Kamu tercihi teorisi Chicago İktisat Okulu²³ ve özellikle Virginia Politik İktisat Okulu²⁴ olmak üzere iki farklı iktisadi düşünce okulu kapsamında gelişim göstermiştir. Teorinin çıkış noktası piyasa başarısızlığı yaklaşımı karşısında ileri sürülen devlet başarısızlığı yaklaşımına dayanmaktadır. Teoriye göre devletin başarısızlığında politikacılar ve bürokratlar etkin bir şekilde rol oynamaktadır. Bu bağlamda keyneksen iktisadi görüşün bir neticesi olarak devletin ekonomiye müdahalesini eleştiren kamu tercihi teorisyenleri, siyasal karar alma süreci içerisinde yer alan unsurları ekonomi bilimi açısından incelemeyi çalışma konusu edinmişlerdir (Akçagündüz, 2010: 30).

²³ Kamu Tercihini alanının önemli bir bileşeni olan Chicago İktisat Okulu'na göre çıkar grupları ve diğer politik katılımcılar, hükümetin düzenleyici ve zorlayıcı gücünü yasaları ve düzenlemeleri şekillendirerek kendilerine fayda sağlamak amacıyla kullanmaktadırlar. Ayrıntılı bilgi için bkz. Unger ve Linde, 2013.

²⁴ Politik ekonomiye Virginia yaklaşımı özel sektör ve kamu sektörü kurumlarının eksik yönlerinin karşılaştırılmaları hususu üzerine durmaktadır. Virginia yaklaşımı bazı Chicago ve Avusturya Okulu ekonomistleri tarafından da kabul görmektedir. Çünkü Virginia yaklaşımı da Chicago ve Avusturya Okulu yaklaşımlarına benzer şekilde Keynezyen iktisadi düşünceyi eleştirmekte ve serbest özel ekonomi düşüncesini desteklemektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Skousen, 2016.

Kamu tercihi teorisi 1970'li yıllara gelindiğinde yeni bir disiplin olarak kabul edilen anayasal iktisat disiplininin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Hauwe, 2005: 223). Kamu tercihi teorisi kamu sektöründeki başarısızlıkların ortaya çıkış nedenleri üzerinde durmaktayken, anayasal iktisat disiplini kamu sektöründeki başarısızlıkları ortadan kaldırmaya yönelik çözüm önerileri sunmaktadır (Dede, 2010: 5). Anayasal iktisat, siyasal karar alma sürecinde yer alan kişilerin aynı zamanda birer birey olarak kendi faydalarını maksimize etmeye çalıştıklarını ve bu yönde davranış sergileme eğiliminde olduklarını ifade etmekle beraber bu olumsuz durumun önüne geçebilmek için ülke ekonomisini ilgilendiren iktisadi ve mali konularda alınacak kararların belirli oranlarda anayasalarda belirlenmiş olmaları gerektiği hususu üzerinde durmaktadır. Gerek kamu tercihi teorisi gerek anayasal iktisat disiplini olsun her iki düşünce yapısında da politika ve ekonomi kavramlarıyla ilgili unsurların buldukları ve söz konusu unsurların birlikte değerlendirildikleri dikkat çekmektedir. Bu özelliği ile anayasal iktisat ve onun ortaya çıkışındaki en önemli etken olan kamu tercihi teorisi farklı türlerdeki disiplinleri bir bütün olarak ele alan disiplinlerarası birer yaklaşım olarak görülmektedirler.

Kamu tercihi teorisinin kurucusu olarak bilinen James M. Buchanan da kamu tercihi teorisini iktisat bilimi ile politika bilimi arasındaki bağ olarak tanımlamış ve iktisat teorisinde detaylı analizler yapmak amacıyla kullanılan araç ve yöntemlerin politik sürece, kamu sektörüne, politikaya ve kamu ekonomisine uygulanmasının kamu tercihi teorisinin temelini oluşturduğunu ifade etmiştir (Buchanan, 1979: 48). Anlaşıldığı üzere kamu tercihi teorisi iktisat ve politika bilimlerinin birlikte değerlendirildiği bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu iki alanı birbirlerinden bağımsız olarak değerlendirmek büyük bir eksiklik olmaktadır. Nitekim politik faktörlerin göz ardı edilerek sadece ekonomik değişkenlere bakılarak yapılacak yorumlar gerçeklikten uzak ve yanıltıcı olmaktadır. Bu nedenle daha önce özel ekonominin anlaşılabilmesi için kullanılan metotlar söz konusu teoride kamu ekonomisi ve bu ekonomiye yön veren aktörlerin davranışlarının anlaşılabilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Kamu tercihi teorisi de kendi içerisinde Pozitif Kamu Tercihi ve Normatif Kamu Tercihi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Pozitif Kamu Tercihi gerçekleşen olaylar içerisinde sebep sonuç ilişkisi kurmaya çalışırken, Normatif Kamu Tercihi Pozitif Kamu Tercihine temel teşkil edecek olması gereken durumları incelemektedir. Örneğin Pozitif

Kamu Tercihî politik karar aşamasında yer alan kişilerin yani seçmen, politikacı, bürokrat ve çıkar gruplarının davranış motivasyonlarını ekonomik açıdan incelerken, Normatif Kamu Tercihî toplumsal tercihleri en iyi aktaracak oylama mekanizmalarını incelemektedir (Aktan, 2000: 105).

Pozitif Kamu Tercihî Teorisi ise kendi içerisinde beş ayrı alt teoriye ayrılmaktadır. Bu teoriler Oylama Kuralları Teorisi, Politik Rekabet ve Ortanca Seçmen Teorisi, Çıkar Grupları Teorisi, Bürokrasinin Ekonomik Teorisi ve Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorileri olarak karşımıza çıkmaktadır (Onur, 2001: 157-158). Bu çalışmada Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorileri inceleneceği için ilk olarak söz konusu teorilerle ilgili temel kavramlara yer verilecek daha sonra literatürle ilgili teorik bilgilere ve politik konjonktür dalgalanma türlerine yer verilecektir.

2.1.1. Politik Konjonktür Teorilerine İlişkin Temel Kavramlar

İyi maliye ve para politikaları ekonominin işleyişini basitçe anlamayı gerektirmektedir. Bir ülkede ekonominin işleyişi ne kadar kolay anlaşılırsa uygulanan politikalar o ölçüde başarılı olmaktadır. Fakat bazı durumlarda ekonominin işleyişini anlamak zorlaşmakta ve ekonomik işleyişin her zaman tutarlı bir şekilde sürmediği görülmektedir. Şöyle ki ekonomiler ülkelerde yaşanan gelişmelere bağlı olarak bazen iyi yönde gidebileceği gibi bazen de kötü yönde gidebilmektedirler. Yani her zaman istikrarlı bir ortamdan bahsetmek imkânsız hale gelmekte, ekonomi iniş ve çıkış dönemleri yaşayabilmektedir (Christiano ve Fitzgerald, 1998: 56). Diğer bir ifade ile iktisadi hayatta kıtlık, işsizlik, hızla değişen enflasyon, büyüyen dış kaynaklı borçlar gibi olumsuz durumlar kısa veya uzun bir dönem sonunda yerlerini bolluk, tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesinin sağlanması gibi olumlu durumlara bırakabilmektedir. Tabi ki bu durumun tam tersi yani olumlu bir süreç ardından olumsuz bir süreçte yaşanması muhtemel olabilmektedir. İşte ekonomik hayatta meydana gelen bu tür dalgalanmalar iktisatçılar tarafından “konjonktür” (business cycles) olarak ifade edilmektedir (Savaş, 2005: 157-158).

Ekonomide dalgalanmalar olmadan sürekli olağan bir dönem geçirmek olanaksız olduğu için iktisatçılar söz konusu dalgalanmaların nedenlerini araştırmışlar ve bu nedenlerin sadece makroekonomik değişkenlere bağlanmasının yanlış olduğunu ileri sürerek değişken olarak politika bilimi kapsamındaki politik aktör davranışlarının ve politik sürecin de incelenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Böylece politik iktisatçılar

tarafından ekonomi ve politika bilimlerinin birlikte ele alınarak dalgalanma dönemlerinin incelendiği zengin bir çalışma alanı olarak politik konjonktür teorileri ortaya çıkmıştır (Tığanaş ve Peptine, 2012: 853).

Politik konjonktür dalgalanmalar teorisi ekonomide meydana gelen dalgalanmalara alternatif bir açıklama getirebilmek amacıyla ortaya atılmıştır. Bu açıklamayı getirirken de makroekonomi ile politika arasındaki karşılıklı ilişkiden faydalanarak ekonomik dalgalanmalar ile politik dalgalanmalar arasındaki bağlantılar ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Politika ve makroekonomi arasındaki ilişki ise ekonomik koşulların seçimlerin kazanılması ya da kaybedilmesi hususunda oynadığı rol vasıtasıyla kurulmaktadır (Telatar, 2004: 386).

Politik konjonktür dalgalanmaları ile seçimlerin politika tercihlerini ne yönde etkiledikleri hususu üzerinde durulmaktadır. Daha spesifik olarak bu konudaki literatürde politika yapıcıların seçimlerden hemen önce iyi ekonomik koşullar sunmaları konusu tartışılmaktadır (Martinez, 2009: 1166). Buna göre politik konjonktür dalgalanmaları seçim veya seçim sonuçlarının makroekonomik değişkenler üzerinde kısa ve uzun dönemde yol açtığı devrevi sapsmalar olarak tanımlanabilmektedir (Saraç, 2005b: 17).

Bir başka tanıma göre politik konjonktür dalgalanmalar seçimlerden önce ekonomiyi canlandırarak tekrar seçilebilme ihtimalini artırmak isteyen iktidardaki politikacıların çeşitli para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale ederek ekonominin olağan seyrinden sapsmasına yol açan davranışlar sergilemeleridir (Peters, 2010: 288). Eğer bir kişi politik konjonktür dalgalanmaları kapsamında seçimle ilgili yapılan manipülasyonları gözlemek istiyorsa para ve maliye politikası araçlarını birlikte ele alarak değerlendirme yapmalıdır (Alesina vd., 1991: 14). Çünkü politikacılar yeniden seçilebilmek yani yeniden iktidar olarak söz sahibi olmak istedikleri için seçim gününe değin vergileri azaltma, kamu harcamaları ve para arzını artırma gibi genişletici para ve maliye politikaları uygulamaktadırlar. Söz konusu politikalar kısa dönemde işsizliği azaltabilmekte ve faiz oranlarını düşürebilmektedir. Zaten amaç da kısa dönemde ekonominin iyi gösterilmesini sağlamaktır. Fakat seçimlerden önce katlanılan bu durumun bir de eski haline döndürülmesi durumu söz konusu olmaktadır. Eski duruma gelinmesi ise seçim sonrası döneme rastlamaktadır. Nitekim politikacılar seçim öncesi davranışları neticesinde ortaya çıkan yüksek enflasyonu sınırlayabilmek için

vergileri artırmakta, buna karşın kamu harcamaları ve para arzını azaltmaktadırlar (Balyemez, 2008: 31).

O halde politik konjonktür teorileri seçim öncesinde kendi partisinin yeniden seçilme şansını büyük ölçüde artırmayı umut eden politikacılar tarafından öncelikli olarak politika araçlarının (maliye politikası, para politikası) manipüle edilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda uygulanan genişletilmiş para ve maliye politikaları kısa vadede siyasi olarak popüler sonuçlar doğurmaktadır (vergi indirimleri, düşük işsizlik oranları, düşük faiz oranları, özel çıkarlar sağlayan yeni hükümet harcamaları vb.). Ancak bu politikalar aşırı izlendiği takdirde uzun vadede arzu edilmeyen sonuçlara da yol açabilmektedirler (enflasyonu hızlandırmak, gelecekteki yatırımları desteklemek için sürdürülemez düşük bir tasarruf oranı, dış ticaret dengesine zarar vermek, insanların harcanabilir gelirleri pahasına hükümetin GSMH içindeki payının uzun vadede genişlemesi vb.). Öte yandan seçimler bittikten hemen sonra politikacılar vergileri artırarak, harcamaları kısarak, para arzındaki büyümeyi yavaşlatarak, faiz oranlarının yükselmesine izin vererek daraltıcı yönde politikalar uygulama eğilimi göstermektedirler. Böylece seçimlerin düzenli olarak yapılması hükümetlere genişletici politikalar uygulayarak tekrar seçilme şanslarını artırma olanağı sunmakta, dolayısıyla da bu durum politik bir sonuca neden olmaktadır. Bu genişlemeye bağlı olarak ülkenin ekonomik değişkenleri üzerinde ortaya çıkan dalgalanmalar ise ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. Anlaşıldığı üzere politik konjonktür teorileri hem ekonomik hem de politik yönde olmak üzere iki farklı sonuca yol açmaktadırlar (Venuvinod, 2011: 174).

Politik konjonktür dalgalanmalarının varlığı halinde iktisatçıların söz konusu dalgalanmaları anlayabilmeleri ekonominin işleyişi açısından büyük önem arz etmektedir. Ekonomi bilimin temelinde kıt kaynaklar ile sonsuz istekler arasındaki ilişki ve kıt kaynakların en uygun şekilde dağıtılması fikri yatmaktadır. Fakat politik konjonktür dalgalanmaları kıt olan kaynakların sağlıklı şekilde dağıtılmalarına yol açmakta ve ekonominin olağan seyrinin olumsuz olarak etkilenmesine neden olmaktadır. Bir diğer ifade ile politikacılar tarafından seçim endişesiyle verilen politik kararlar ekonomik kararlara dönüşmekte ve bu kararların sonuçları enflasyon olgusunu canlandırmaktadır. Enflasyonun olumsuz etkisini ortadan kaldırabilmek için de yine politikacılar tarafından seçim sonrası dönemlerde daraltıcı ekonomi politikaları uygulanmaktadır.

Özetle 1970'li yıllardan sonra yaygınlaşmaya başlayan politik konjonktür dalgaları teorilerinin temelinde ekonomi ve politika bilimlerinin birlikte harmanlanarak değerlendirilmesi fikri yatmaktadır. Çünkü sadece ekonomi bilimi ile ekonomide meydana gelen dalgaları açıklamak yetersiz kalmıştır. Ekonomi üzerinde meydana gelen dalgaların seçim öncesi ve seçim dönemlerinde sıklıkla görülmeleri ise iktisatçıları politika bilimine yöneltmiş ve ekonomi ile birlikte politika biliminin de ele alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Politik konjonktür teorilerinde yer alan ekonomik dalgaların kaynağı olarak da politik süreçte yer alan aktörler gösterilmektedir. Burada en büyük pay politikacılara verilmektedir. Politikacılar önlerindeki gelecek seçimi kazanmak yani tekrar seçilebilmek amacıyla ekonomik değişkenleri manipüle edebilme hakkına sahip oldukları için bu haklarını çekinmeden kullanabilmektedirler (Nordhaus, 1989: 1). Fakat seçim öncesi politikacıların meydana getirdiği ekonomik genişleme seçim sonrası dönemlerde yüksek enflasyon olarak ekonomiye geri dönmektedir. Bu durumda politikacılar sadece kendilerini düşünmekte, ülkenin ekonomik durumunu uzun dönemde göz ardı edecek şekilde davranış sergileyebilmektedirler. Yani politikacıların oy beklentilerini artırma istekleri ekonomik istikrara tercih edilmektedir.

2.1.2. Politik Konjonktür Dalgalarının Yapısı ve Literatürün Gelişim Evreleri

Politik konjonktür dalgaları teorilerinin temeli Kalecki'nin (1943) çalışmalarına kadar götürülebilse de konuyu ilk kez sistematik bir biçimde ele alan ve yorumlayan kişi "The Political Business Cycle" isimli yayınladığı makale ile çığır açan Nordhaus (1975) olmuştur (Garratt ve Easaw, 1996: 127-128). Nordhaus teorisinin çıkış noktasının gerçek hayatta yaşanan gözlemlere dayandığını ifade etmiştir. Bu gözlemlere göre seçmenler ekonomi ile ilgilenirken, politikacılar güç konusunda kaygılanmaktadırlar (Nordhaus, 1975: 169). Ekonomik dalgaların açıklanmasına yönelik yapılan daha önceki çalışmalarda politik güdü ile davranış gerçeğinin hesaplara dâhil edilmediği, bu nedenle araştırmaların eksik yönlerinin bulunduğu, özellikle seçim dönemlerinde yaşanan ekonomik dalgaların bir tesadüf olmadıkları bilinmektedir. Bu nedenle politik konjonktür dalgaları teorilerinin daha önce yapılmış olan makroekonomik politika çalışmalarından en önemli farkı önceleri dışsal kabul edilen politik faktörlerin bu teorilerde içsel hale getirilmesidir. Nordhaus modellerinin ana unsurları ise beş grupta toplanmaktadır (Telatar, 2004: 387-388):

Seçmenler: Oy verme sürecini etkileyen ve yönlendiren faktörler nelerdir? Ekonomik olayların oylama davranışı üzerinde etkisi var mıdır? Seçmenler siyasi partiler arasında tercih yaparken gelecekte gösterecekleri performansları mı karşılaştırır yoksa yalnızca siyasi partilerin geçmişte sergilemiş oldukları performansları mı dikkate alırlar? Seçmenler rasyonel beklentilere sahip ve iyi bilgilendirilmiş mi yoksa rasyonel olmayan ve eksik bilgi sahibi olan birimler midir?

Siyasi Partiler: Siyasi liderleri ya da partileri teşvik eden temel unsurlar nelerdir? Sonuçlarını düşünmeden ve konu ile ilgili görüşleri önemsemeyen tekrar seçilebilme amacına yönelik davranışlarda bulunmak mı, bazı seçmen gruplarının çıkarları doğrultusunda ekonomik ve sosyal sonuçlar doğuracak politikalar izlemek mi?

Ekonomik Yapı: Ekonominin yapısı nelerden meydana gelmektedir? Siyasi partiler tarafından uygulanan politikalar ekonomik sonuçlar üzerinde etkili mi yoksa etkisiz mi olmaktadır. Ekonomik sonuçlar üzerinde etki yaratılmasına yardımcı olan politika araçları (maliye politikası, para politikası, transfer ödemeleri vb.) nelerdir? Bu araçlar hangi otoriteye bağlı olarak kullanılmaktadırlar?

Şoklar: Politik süreci ve ekonomiyi hangi şoklar etkilemektedir? Şoklar dışsal (doğal afetler, savaşlar vb.) mi yoksa içsel (yeni hükümete eski hükümetten büyük bütçe açığı ve yüksek enflasyon gibi olumsuz durumların miras bırakılması) midir?

Beceri Düzeyi: Hükümeti meydana getiren siyasi parti/ler hedeflerine istedikleri düzeyde ulaşabilmekte midir, yoksa takip edilen politikalar vasıtasıyla seçmenleri mutlu edememekte midir?

Nordhaus'un fikirleri eşliğinde gelişen politik konjonktür dalgalanmalarına ilişkin literatür 1950 öncesi, 1950-1980 arası ve 1980 sonrası olmak üzere üç periyottan oluşmaktadır. İlk periyot 1950 yılından önceki yılları kapsamaktadır (Eryılmaz ve Mercan, 2015: 5-6). İlk periyotta söz konusu teorilerin ortaya çıkmaları konusunda başı çeken çalışmalar Kalecki (1943) ve Akerman'a (1946,1947) aittir (Dubois, 2016: 236) . 1950 sonrası periyotun ise iki farklı evreden meydana geldiği yani belirli bir dönem içerisinde iki farklı modelin kabul edildiği bilinmektedir (Olters, 2004: 114).

70'li yılların ortalarına rastlayan ilk evrenin oluşumunda bazı bilim adamlarının çalışmaları etkili olmuştur. Bu bilim adamlarından Nordhaus (1975) ve Lindbeck (1976) fırsatçı konjonktür dalgalanmaları konusunda çalışmalar yapmışlardır. Hibbs (1977) ise partizan konjonktür dalgalanmaları konusunda çalışmalar yapmıştır. Fırsatçı ve partizan

varsayımlar altında yapılan söz konusu çalışmalar sömürülebilir Phillips eğrisine dayanmaktadır. Nordhaus Politik Konjonktürel Dalgalanma Modeli'yle ülkelerde seçim yapılan dönemlerde yaşanan ekonomik gelişmeleri açıklamaya çalışmaktadır. Model yardımıyla seçimlerden önce hızlı büyüme oranlarına yönelik politikalar tercih eden hükümetlerin seçim sonrası durgunluk döneminde tercih edecekleri politikalar tahmin edilmektedir. Hibbs'in partizan modeli ise farklı siyasi partiler tarafından seçilen enflasyon ve işsizlik kombinasyonları arasındaki sistematik ve kalıcı farklılıklara dikkat çekmektedir (Alesina ve Roubini, 1992: 663, Akhmedov vd., 2002: 4-5).

İkinci evre olarak adlandırılan dönemin ortaya çıkışı ise 80'li yılların ortalarına rastlamaktadır. Söz konusu evrenin ortaya çıkışında etkili olan çalışmalar Kydland ve Prescott (1977) ve Barro ve Gordon'a (1983) ait olan çalışmalardır. Daha sonra bu çalışmaları Cukierman ve Meltzer (1986), Rogoff ve Sibert (1988) ile Rogoff'a (1990) ait çalışmalar takip etmiştir. İkinci evrede ilk evreden farklı olarak modellere rasyonel beklentiler eklenmiştir. Rasyonel beklentilerin eklendiği modeller iki hususta önceki modellerden ayrılmaktadır. Birinci hususa göre ekonomik birimlerin rasyonellik varsayımları gerçek ekonomik aktiviteyi daha az doğrudan ve tahmin edilebilir şekilde etkilemektedir. İkinci hususa göre rasyonel kabul edilen seçmenler, iktidardaki politikacılar tarafından düzenli olarak kandırılmamaktadır. Diğer bir ifade ile seçmenlerin rasyonel davranışları, ekonomik dalgalanmalara yol açan politik aktör davranışlarını kısmen engellemektedir (Alesina, 1992: 663-664).

Özetle politik konjonktür dalgalanma teorileri 1970'li yılların ortalarında popüler çalışma alanları arasında yer alarak araştırma konusu olmuşlardır. Bu dönemde ortaya çıkan çalışmalar geleneksel fırsatçı konjonktür dalgalanmalar ve geleneksel partizan konjonktür dalgalanmalar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Daha sonra bu çalışmalara rasyonel beklentiler eklenmiş ve rasyonel beklentilere dayalı modeller geliştirilmiştir. Bu bakımdan çalışmada politik konjonktür dalgalanmaları teorileri kapsamında ortaya çıkan modellerin literatür gelişim evreleri dâhilinde öncelikle Kalecki'nin çalışmasına yer verilecek daha sonra gelişen modeller başlıklar halinde ayrıntılı şekilde açıklanacaktır.

2.1.3. Kalecki ve Literatürün Başlangıcı

Politik konjonktür dalgalanmaları ile ilgili literatür incelendiğinde söz konusu literatür üzerinde politikacıların ekonomiyi politik kazanç için manipüle edeceği

düşüncesini savunan kamu tercihi teorisyenlerinin daha çok söz sahibi oldukları görülmektedir. Bununla birlikte kamu tercihi teorisyenlerinin çoğu zaman üzerinde düşündükleri bir konu olan politikanın konjonktür dalgalanmalara yol açtığı yönündeki düşünce ilk kez Kalecki (1943) tarafından teoriye dökülmüştür (Nordhaus, 1975: 181). Kalecki, hükümetin işsizliği hafifletme talebinde bulunmaktan ziyade hükümet yetkililerinin tam istihdama karşı olan gruplardan siyasi baskı görecekları için politik konjonktür dalgalanmalarının ortaya çıktıklarını ve devam ettiklerini öngörmüştür (May, 1987: 714).

Kalecki çalışmasında baskı gruplarının etkileri üzerinde durmuştur. Ekonomi ve toplumda yer alan gruplar arasındaki ilişkiye analizlerde yer verilmemesini bir eksiklik olarak yorumlamıştır. Bu düşünceden hareketle hükümetlerin sadece tek bir ideolojik motivasyona sahip olduklarını, bunun da girişimci sınıfın çıkarlarını korumak olduğunu ifade etmiştir (Garratt, 1998: 2).

Marksist düşünceye sahip olan Kalecki çalışmasında tam istihdam düşüncesinin politik yönlerine değinmiştir. Kalecki'ye göre tam istihdamı sağlamayı hedefleyen hükümetler bu hedefi gerçekleştirmek için devlet harcamalarına müdahale etmektedirler. Ancak tam istihdamın faydaları açık olsa da, tam istihdam koşuluna erişilememektedir. Çünkü iş dünyasının ileri gelenleri ve kapitalist sınıf hükümetleri kontrol etmektedir. Dolayısıyla hükümetler bu sınıfların çıkarları adına hareket etmektedirler. Yani hükümetler ile kapitalist sınıf arasında çıkarların çatışmasına dayalı bir ilişki vardır. Bu ilişkide kapitalist sınıf tam istihdam yaratmak isteyen müdahaleci devlet anlayışına karşı çıkmaktadır. Burada kapitalist sınıfın devletin tam istihdamı sağlamaya yönelik tutumuna karşı çıkmasının nedeni tam istihdamın işçilerin pazarlık gücünü artıracak ve kapitalist sınıfın gücünü azaltacak olmasıdır (Klienbannink, 2010: 6). Çünkü kapitalist sistem istihdam konusunda kendisinin de söz sahibi olmasını beklemektedir. Aksi durumda ücretler üzerindeki etkisini kaybedeceğinden çekinen kapitalist sınıf bu çekinceleri elimine etmek için de hükümet üzerinde seçimleri baskı unsuru olarak kullanmaktadır. Diğer bir ifade ile sermayenin hükümeti tam olarak kontrol edebildiği bu gibi durumlarda hükümetlerce politik konjonktür dalgalanmalarına neden olan ekonomi politikaları uygulanmaktadır.

Kısacası Kalecki çalışmasında hükümet ile iş dünyasında sözü geçen kişiler, sermaye sahipleri diğer bir ifade ile kapitalist sınıf arasındaki bağlantılara dikkat çekmektedir. Kalecki tarafından ortaya atılan fikre göre hükümetler seçmenler üzerinde

olumsuz etki yaratacağını düşündükleri için işsizlik oranlarının artmasını istemezler. Çünkü seçmenler artan işsizlik oranlarını göz önünde bulundurarak bir sonraki seçimde iktidardaki hükümeti desteklemeyebilirler. Bu nedenle hükümetler işsizlik oranlarının artmaması ve mevcut oranların düşmeleri amacıyla istihdamı artırmaya yönelik politikalar uygulama eğilimindedirler. Ancak hükümetlerin istihdamı artırarak işsizlik oranlarını düşürme yönündeki bu eğilimleri kapitalist sınıfın çıkarlarına ters düşer. Çünkü kapitalist sınıf istihdam üzerinde söz sahibi olmak ister ve hükümetlerin istihdamı artırma yönünde alacakları kararlar kapitalist sınıfın istihdam üzerindeki güçlerini zayıflatır. Öte yandan kapitalist sınıfın seçimler üzerinde yadsınamaz büyüklükte güçleri vardır. Şöyle ki seçim dönemlerinde kapitalist sınıfın vereceği destek seçimlerin kazanılmalarında önemli rol oynamaktadır. Seçimlerdeki gücünün farkında olan kapitalist sınıf, istihdam üzerinde söz sahibi olmak amacıyla hükümetlerce yapılması planlanan istihdam artıcı politikaların uygulanmaması yönünde hükümetlere baskı yapar. Bu durumda hükümetler işsizlik oranlarını düşürmek için uygulayacakları politikalar ile kapitalist sınıf tarafından sağlanacak seçim desteği arasında tercih yapmak durumunda kalmaktadırlar. Daha fazla görevde kalmak isteyen hükümetlerin ise tercihlerini kapitalist sınıftan yana kullanmaları ihtimali bir hayli yüksek olmaktadır.

Kalecki'ye göre işsizlik ve durgunluk gibi olaylara sadece ekonomik açıdan bakmak ve bu yönde çözüm önerileri getirmek yetersizdir. Bu gibi olumsuz durumları bertaraf edebilmek için konunun politik kısmı da ekonomik kısmı kadar önem taşımaktadır. Politik konjonktür dalgalanmaları teorilerine temel teşkil eden Kalecki'nin çalışmasındaki en önemli nokta ekonomik sonuçların politik faktörlerin bir fonksiyonu olabileceğidir (Sezgin, 2005: 143).

2.1.4. Geleneksel Politik Konjonktürel Dalgalanmalar

Politik konjonktür dalgalanmaları modellerinin ortaya çıkmasında Kalecki (1943) her ne kadar hükümet ile kapitalist sınıf arasındaki etkileşime dikkat çekse de dikkat çekilen bu konunun daha derin analiz edilmesi ve geliştirilerek iktisat literatüründe büyük ün kazanması 70'li yılların ortasını bulmuştur (Mueller, 1997: 345). Kalecki seçim dönemlerinden önceki hileli yönlendirmeleri sınıf çatışmasının bir yansıması olarak yorumlarken, daha sonraki yazarlar söz konusu yönlendirmeleri demokrasinin bir kusuru olarak yorumlamışlardır (Telatar, 2004: 391). Yani Kalecki seçim öncesi manipülasyonların kişiler odaklı bir sorun olduğunu ifade etmişken, daha sonra konu ile ilgili ses getiren çalışmalar yapan yazarlar seçim öncesi

manipülasyonların kişilere değil yönetim şekli olan demokrasiye bağlı bir sorun olduğunu ifade etmişlerdir.

Kalecki'nin fikirlerinin öncülük ederek doğuşuna zemin hazırladığı politik konjonktür dalgalanmaları modelleri kendi içerisinde geleneksel ve modern konjonktür teorileri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Mullineux ve Dickinson, 1992: 321-322). Geleneksel konjonktür teorileri 70'li yıllarda ortaya atılan fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisi ve partizan konjonktür dalgalanma teorisinden oluşmaktadır. Modern teoriler ise 80'li yıllarda geleneksel konjonktür teorilerine rasyonel beklentiler hipotezinin eklenmesiyle ortaya çıkmışlardır (Skott, 2011: 7). Bu çalışmada politik konjonktür dalgalanma modelleri ile ilgili kronolojik sıralamaya bağlı kalınarak öncelikle geleneksel konjonktür dalgalanma modellerinden oportünistik yani fırsatçı konjonktürel dalgalanma teorisine, ardından partizan konjonktürel dalgalanma teorisine yer verilecek, daha sonra ise bu iki modele rasyonel beklentiler hipotezinin eklendiği modern konjonktür teorilerine yer verilecektir.

2.1.4.1. Nordhaus ve Fırsatçı Konjonktürel Dalgalanma Teorisi

Fırsatçı konjonktürel dalgalanma teorisinin (FKDT) altında politikacıların seçim zamanında olumlu ekonomik ortamlar oluşturarak yeniden seçilme şanslarını en üst düzeye çıkarmaya çalıştıkları fikri yatmaktadır (Abrams ve Butkiewicz, 2012: 385). Diğer bir ifade ile söz konusu teori “Yönetimsiz para, parasız yönetim olmaz” kuralına benzer şekilde politikanın otorite sağlamak ve mevcut otoritesini devam ettirebilmek amacıyla ekonomiyi, kendi hedefleri için kullanması fikrine dayanmaktadır (Onur, 2012: 4).

Teoride politikacı davranışları önemli bir yere sahip olmaktadır. Nitekim geleneksel politik konjonktürel dalgalanmalar teorileri ile ilgili Kalecki'den (1943) sonra yapılan önemli çalışmalardan birisi de Downs'a (1957) aittir. Downs çalışmasında siyasi partilerin politika uygulamak için seçim kazanmak yerine seçim kazanmak için politika uyguladıklarını ifade etmiştir (Downs, 1957: 28). Downs'un çalışmasında politikacıların davranışları açıklama varsayımı ekonomi bilimindeki çıkar ve rasyonel bireycilik varsayımlarına dayanmaktadır. Şöyle ki, Downs'a göre ekonomi bilimindeki ekonomik insan (homo economicus) ifadesine benzer şekilde politika bilimi ekonomi biliminin işleyiş sürecine benzediği için politika biliminde de politik insan (homo politicus) ifadesi bulunmaktadır. Hatta kimi teorisyenler sebep sonuç ilişkisi ve

motivasyonları açısından homo economicus ile homo politicus'u tek yumurta ikizleri olarak görmektedirler. Ekonomik sürece benzeyen bu süreçte ise politik sistem piyasa, halk tüketici, politikacı üretici ve arz edilen mal ve hizmet de daha çok oy olarak açıklanmaktadır (Onur, 2012: 4).

Kısacası FKDT politikacıların yeniden seçilebilmelerine zemin hazırlayacak ortamların oluşturulması amacıyla, ekonomi politikalarını manipüle etmeleri olarak açıklanmaktadır. Teorideki politikacı davranışları ise ekonomi biliminde kendi faydasını maksimize etmeye çalışan insan olarak tanımlanan homo economicus'a benzetilmektedir. Ekonomik insan profili gibi politik insan profili de kendi politik faydasını en üst seviyede tutabilmek amacıyla hareket etmektedir. Fakat politikacının bu yönde ettiği hareketler ekonomik değişkenleri ve dolayısıyla daha geniş kitleleri etkilemektedir.

Seçimler ve ekonomik performans arasındaki ilişki 1940'lardan beri akademisyenler tarafından tartışma ve inceleme konusu olmuştur. Kalecki (1943) "politik konjonktür dalgalanmaları" terimini literatüre kazandıran kişi olmasına rağmen, seçimler ile makroekonomik performans arasındaki ilişkiyi ekonomik model yardımıyla inceleyen ilk kişi Nordhaus (1975) olmuştur. Nordhaus'a göre piyasaları etkileyebilecek farklı siyasi olaylar arasında siyasi seçimler özellikle önem arz etmektedir. Nitekim Tufte'de (1978) "Ekonomiyi düşündüğünüzde seçimleri düşünün; seçimleri düşündüğünüzde ekonomiyi düşünün" cümlesi ile seçimlerin ülke ekonomileri üzerindeki önemlerine dikkat çekmiştir (Tufte, 1978: 65).

Anlaşıldığı üzere Nordhaus demokratik politik sistemdeki seçmen ve politikacıların davranışları ile bu davranışların ekonomik ve politik sonuçları üzerinde durmaktadır. Bu bağlamda demokratik rejimlerde görevdeki politikacılar yeniden seçilme baskısı altına girdiklerinden dolayı görevde kalabilmek, yani tekrar seçilebilmek için seçimlerden önce ekonomik patlamalara neden olarak politik fayda sağlama eğiliminde olmaktadır (Hung ve Hsieh, 2016: 249). Nordhaus'a kadar olan dönemde literatür genel anlamda ampirik eksiklik nedeniyle seçimlerin gerçek etkilerini incelemekten uzak kalmıştır. Çünkü politik çıkar amaçlı bir müdahalenin makroekonomik değişkenler üzerinde bir dalgalanmaya yol açacağı düşüncesi sadece düşünce olarak kalmış, bu düşüncüyü ampirik bulgulara dayandıran ilk kişi Nordhaus olmuştur. Kısaca Nordhaus çalışmasıyla politik konjonktür dalgalanmalarının toplumun aktif bir bileşimi olduğunu ifade etmiş, bunun yanında siyasal sistemin ve ekonomik

ilerlemenin mekanizmasını anlamak için de yine politik konjonktür dalgalanmalarının dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir (Tığanaş ve Peptine, 2012: 855).

Ekonomik değişkenlerin siyasi amaçlar için manipüle edildiği fikri Nordhaus (1975) tarafından ortaya atılmış olup çok sayıda iktisatçı tarafından benimsenerek oldukça geniş bir literatürün doğmasında etkili rol oynamıştır (Bertrand vd, 2006: 2). Politik konjonktür dalgalanmaları literatüründe çığır açan Nordhaus'a ait çalışma da diğer pek çok çalışma gibi birtakım varsayımlara dayanmaktadır. Söz konusu varsayımlara ve bu varsayımlarla ilgili detaylı açıklamalara bir alt başlıkta yer verilmektedir.

2.1.4.1.1. Fırsatçı Konjonktürel Dalgalanma Teorisinin Varsayımları

Geleneksel fırsatçı modelin ana görüşü seçim zamanlarında iktidarda kalma ihtimallerini yükseltmek isteyen hükümetlerin kısa dönemde aktif ekonomi politikaları kullanarak ekonomik genişleme ortamı sağlamaları, daha sonra kısıtlamalarla ekonomik daralma ortamı sağlamaları yönündeki görüştür. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse seçimler yaklaştıkça hükümetler seçmenleri etkilemek amacıyla ekonomik anlamda canlanma sağlamakta, kişisel gelirleri artırmakta, işsizliği azaltmakta ve böylece sosyal memnuniyeti artırmaktadırlar. Fakat hükümetler seçimlerden sonra ekonomiyi küçültmek için daraltıcı politikalar uygulamaktadırlar. Bu nedenle hükümetler tarafından seçimden önce çoğunlukla genişletici politikaların tercih edildikleri, seçimden sonra ise daraltıcı politikaların tercih edildikleri bilinmektedir. Bu bağlamda geleneksel fırsatçı teoriye göre ekonomi geleneksel Phillips eğrisi ile özetlenmektedir (Halász, 2014: 264). Diğer bir ifade ile geleneksel fırsatçı konjoktürel dalgalanma teorisinin varsayımlarının temelinde bir ekonomide enflasyon ile işsizlik arasındaki negatif yönlü ilişkiyi gösteren Phillips eğrisi yatmaktadır.

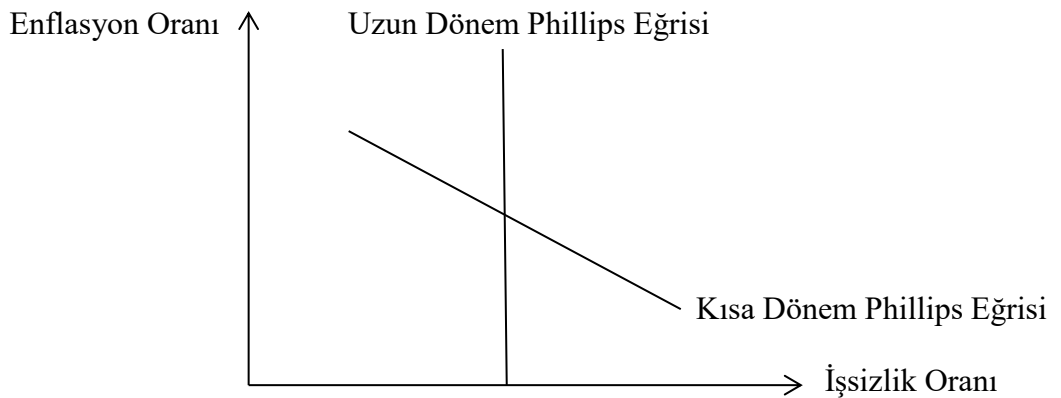
Phillips eğrisi, ismini aldığı A.W. Phillips tarafından 1958 yılında yapılan bir çalışma neticesinde ortaya çıkmıştır. Söz konusu çalışmada Phillips enflasyon ile işsizlik arasında negatif yönlü bir ilişki tespit etmiş ve bu ilişkiye dikkat çekmiştir (King, 2008: 311). Phillips eğrsine göre yüksek enflasyon oranları düşük işsizlik oranlarına, tam tersi durumda yüksek işsizlik oranları da düşük enflasyon oranlarına bağlı olmaktadır. Yani bir ekonomide işsizlik oranı ile enlasyon oranı arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Bu durumda Phillips eğrisi hükümete sunulan işsizlik-

enflasyon kombinasyonlarının odağını temsil eden bir diyagram olarak da ifade edilebilmektedir (Phelps, 1967: 255).

Phillips'in 1861-1957 dönemini kapsayan İngiltere'ye ait verileri kullanarak işsizlik ile enflasyon arasındaki ilişkiye ait tespitlerde bulunduğu iktisat dünyasında ses getiren çalışması daha sonra diğer ülkeler ve diğer dönemler için de araştırılmıştır. Özellikle, Samuelson ve Solow (1960) da Phillips'in çalışmasında kullandığı aynı zaman dilimi içinde Amerika Birleşik Devletleri için benzer bir negatif ilişki tespit etmişlerdir. Ancak 1970'den sonra enflasyon ve işsizlik arasındaki negatif yönlü ilişkide çarpıcı değişiklikler olduğu görülmüştür. Özellikle Phillips'in bulduğu negatif yönlü ilişkinin 1970 yılından sonra ABD verileri kullanıldığında geçersiz olduğu, hatta enflasyon ve işsizlik arasında negatif ilişkiden ziyade pozitif bir ilişki olduğu görülmüştür. Yani Phillips eğrisi, 1970'li yılların başlarında enflasyon ve işsizlik oranlarının aynı anda artış göstermeleriyle ortaya çıkan stagflasyon olgusunu açıklamakta yetersiz kalmıştır. Bu nedenle daha sonraki makroekonomik araştırmalarda Phillips eğrisinde bahsedilen enflasyon ve işsizlik arasındaki değiş tokuş ilişkisinin kısa ve uzun dönem etkilerinin zamana bağlı olarak değişiklik gösterdiği ifade edilmiştir (King ve Watson, 1994: 158-159).

Şöyle ki Milton Friedman'ın ve Edmund S. Phelps'in çalışmaları Keynesyen iktisatçıların Phillips eğrisine dayanan savlarının uzun dönemde geçerli olmadığını göstermiştir. Friedman ve Phelps'e göre Phillips eğrisi uzun dönemde dik bir eğri şeklindedir ve sadece kısa dönemde geçerli olmaktadır. Çünkü yüksek enflasyon ve düşük işsizlik oranlarını ihtiva eden politika uygulamaları uzun dönemde enflasyonist beklentilerin yukarı doğru revize edilmesine yol açmaktadır (Erdoğan, 2004: 51-52).

Şekil 1. Kısa Dönem ve Uzun Dönem Phillips Eğrisi



Kaynak: Snowdon, Vane ve Wynarczyk, 1995: 156.

Şekil 1’de görüldüğü üzere kısa dönem Phillips eğrisi ile uzun dönem Phillips eğrisi birbirlerinden oldukça farklı eğimlere sahiplerdir. Kısa dönem Phillips eğrisine bakıldığında eğri üzerinde farklı noktalarda farklı işsizlik ve enflasyon oranı bileşimlerinin tercih edilebileceği görülmektedir. Yani kısa dönem Phillips eğrisi enflasyonu düşürmek için işsizliği artırmak gerektiğine, işsizliği düşürmek için de enflasyonu artırmak gerektiğine dair bir değiş tokuş ilişkisine işaret etmektedir. Oysa uzun dönem Phillips eğrisi yatay eksene dik olan bir doğruyu temsil etmekte, bu nedenle de işsizlik ve enflasyon oranları arasında uzun dönemde bir ilişki olmadığını göstermektedir.

Özetle Phillips eğrisi kapsamında kısa dönemde işsizlikle enflasyon arasındaki değiş tokuş ilişkisi geçerli olmasına rağmen söz konusu ilişki uzun dönemde geçersiz kabul edilmektedir. Yani Phillips eğrisinin kısa dönem varsayımları uzun dönemi de kapsayacak şekilde istikrarlı olarak devam etmemektedir. Değişen beklentiler ışığında işsizlikle enflasyon arasında bahsi geçen değiş tokuş ilişkisi geçersiz olmakta, uzun dönem işsizlik oranı uzun dönem enflasyon oranından bağımsız hareket etmektedir (Dornbusch vd., 2011: 123).

Phillips eğrisinin kısa dönemde geçerli olduğu düşüncesi tekrar seçilme amacı olan politikacılara istihdam artırıcı genişleme politikaları uygulama imkânı sağlamaktadır. Bu nedenle iktidardaki politikacılar memnuniyetle seçim dönemlerinde düşük işsizlik oranı sağlayacak politikaları, seçim sonrası dönemlerdeki yüksek enflasyon oranlarına tercih edebilmektedirler. Yani politikacılar kısa dönem Phillips eğrisinden hareketle politik menfaat sağlamak adına enflasyon ile işsizlik oranları arasında seçim yapabilmektedirler (Tucker, 2010: 732). Yani Phillips eğrisi politikacılar tarafından bir tür iktisat politikası aracı gibi kullanılmaktadır. İktidardaki politikacılar ülkenin içerisinde bulunduğu ve ihtiyaç duyduğu ekonomik durumu gözetmek yerine kendi menfaatlerini gözetecek şekilde Phillips eğrisinden faydalanmak suretiyle işsizlik ve enflasyon oranlarını tayin edebilmektedirler. Bu durumun bir sonucu olarak politikacılar kısa dönemde Phillips eğrisinin varsayımına dayanarak seçimden önce tekrar seçilebilmek için enflasyonist etki doğuracağını bilerek istihdamı artırıcı politikalara yönelebilmektedirler. Seçimden sonra ise uzun dönemde Phillips eğrisi varsayımının geçersiz olduğu düşüncesinden yola çıkarak istihdamı azaltmaya yönelik politikalar uygulamaya başlayabilmektedirler. Böylece iktidardaki politikacılar enflasyon oranı ve işsizlik oranı arasındaki tercihlerini seçim öncesi ve seçim sonrası

olmak üzere farklı dönemlerde farklı şekillerde belirleyebilmekte, dolayısıyla tercih esnekliğine sahip olabilmektedirler.

Görüldüğü üzere geleneksel fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisi en başta kısa dönem Phillips eğrisi varsayımına dayanmaktadır. Söz konusu teorinin dayandığı diğer varsayımlara ilişkin açıklamalara ise aşağıda yer verilecektir.

Fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisinin dayandığı varsayımlardan bir tanesi de enflasyon beklentilerinin uyarlayıcı (adaptive) yapıda olmaları hususundadır. Bu varsayıma göre beklenen enflasyon yalnızca geçmiş enflasyona bağlıdır (Alesina, 1992: 7). Yani enflasyon beklentileri, geçmişte gözlemlenen enflasyon temelinde uyarlanabilir şekilde oluşturulmuştur. Seçmenler, oy verme kararlarını, geçmiş enflasyon ve işsizlik sonuçlarına göre verirler. Ekonominin yapısı hakkında bilgisiz olan seçmenler, hükümetleri makroekonomik performans temelinde değerlendirirken, ekonomik koşulların iyileşip iyileşmediklerine bakarak çok fazla geçmişe gitmeden içinde buldukları döneme ilişkin verileri dikkate alırlar ve gelecekle ilgili öngöründe bulunmazlar (Reichenvater, 2007: 3). Yani seçmenler hükümeti yönetecek politikacı tercihlerini yaparlarken söz konusu politikacıların hükümetin başına geçmeleri halinde uygulayacakları politikalara ilişkin beklentilerini sadece ülkenin yakın geçmişteki enflasyon ve işsizlik oranları gibi makroekonomik verilerine bakarak oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla da seçmenler tercih yaparken politikacı beklentilerini dışsal bir değişken olarak görmekte ve tercihlerini şekillendiren diğer değişkenleri göz önünde bulundurmaktadırlar.

Teorinin bir diğer varsayımına göre iktidardaki partilerin tek amaçları seçimler sonucunda yine iktidar olarak kalabilmektir. Bu nedenle fırsatçı teorinin partizan yönü bulunmamaktadır. Yani seçimler neticesinde iktidar olan farklı siyasi partiler arasında ideolojik farklılıkların olması önemsizmemekte, diğer bir ifade ile sağ veya sol parti ayırımına gidilmeden bütün iktidar partilerin amaçları iktidarlarını devam ettirmek yönünde olmaktadır (Jeitziner, 1999: 128). Siyasi partilerin kuruluş amaçları düşünüldüğünde her parti iktidara gelerek ülke yönetiminde söz sahibi olmak amacıyla kurulmaktadır. Bu durum muhalefet partiler için bile geçerlidir. Çünkü partilerin hedefleri arasında en üstte iktidar olma hedefi yatmaktadır. Bu hedefi gerçekleştiren bir siyasi parti ise iktidar partisi olarak görevini daha uzun süre sürdürmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda iktidardaki partilerin ideolojik olarak hareket etmekten ziyade iktidarda olabildiğince uzun süre kalabilmek adına ekonomiyi kendi lehlerine

manipüle etme eğiliminde olmaları fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisinin önemli varsayımlarından bir tanesini oluşturmaktadır.

Başka bir varsayımda seçimlerde iktidar ve muhalefet olmak üzere iki aday partinin bulunduğu ifade edilmektedir. Bu durum ise seçim neticesinde kazanan bir tarafın ve kaybeden bir tarafın daima olacağına işaret etmektedir.

Teorinin dikkat çekici varsayımlarından bir tanesi de seçmenlerin tutumlarına yönelik olan varsayımdır. Söz konusu varsayıma göre seçmenler ekonomik büyümeden hoşlanmakta, enflasyon ve işsizlik olgularından ise hoşlanmamaktadırlar. Seçmenlerin bu tutumları ise oylama kararları üzerinde etkili olmaktadır. Çünkü uzak geçmişi çok fazla önemsemeyen seçmenlerin oy verme kararları, seçimin hemen öncesinde ekonominin performansından etkilenmektedir (Friedman ve Woodford, 2011: 1029). Varsayımda bütün seçmenler aynı ekonomik performans tercihlerine sahip olmalarına rağmen burada dikkat edilmesi gereken husus seçmenlerin miyop davranışlar içerisinde bulduklarıdır. Yani seçmenler uzağı diğer bir ifade ile gelecekteki dönemleri görememekte seçimlerini sadece içinde buldukları dönemlerin ekonomik koşullarına göre yapmaktadırlar.

Teorinin önemli varsayımlarından bir tanesine göre politikacıların da tercihleri seçmenler gibi aynı yönde olmaktadır. Yani iktidardaki politikacıların seçim öncesi manipülatif politikalar uygulamak suretiyle fırsatçı davranışlar sergilemeye eğilimli oldukları kabul edilmektedir. Buna göre iktidardaki politikacılar, seçim öncesinde seçmenlerin desteklerini alabilmek için daha düşük işsizlik oranları ve daha yüksek gelir seviyeleri sağlama olasılığı bulunan makroekonomik politikaları tercih eden "fıratçı" politik karar alıcılar olarak tanımlanmaktadırlar (Krause ve Méndez, 2005: 752). Kısacası iktidardaki politikacıların amaçları buldukları konumu tekrar seçilme başarısı göstererek gelecek dönemlerde de korumaktır. Konumunu korumak için de birtakım fırsatlara sahip olduğunu bilen iktidardaki politikacıların gelecekteki ekonomik durumu düşünmeden fırsatçı davranışlar içerisine girmeleri teorinin bu varsayımı kapsamında kaçınılmaz olmaktadır.

Politikacıların yeniden seçilebilmek için fırsatçı davranışlar sergiledikleri yönündeki varsayımdan yola çıkıldığında politikacıların bu davranışları hangi araçlar vasıtasıyla sergiledikleri sorusu akla gelmektedir. Bu soruya verilen cevap ise teorinin bir başka varsayımını ortaya koymaktadır. Söz konusu varsayıma göre politikacılar,

hızlı büyüme sağlamak ve işsizliği azaltmak için seçim öncesinde toplam talebi teşvik etmektedirler (Alesina vd., 1991: 1). Diğer bir ifade ile toplam talebi etkileyen politika enstrümanları politik karar vericilerin kontrolü altında bulunmaktadır. Daha açık şekilde belirtmek gerekirse; makroekonomik göstergeler politikacılar tarafından kumanda edilebilmektedir. Böylelikle politikacılar ekonomiye kendi istedikleri zamanda ve kendi istedikleri şekilde yön verebilmektedirler. Zaten politikacıların kendi ülkelerindeki ekonomi politikalarının kullanımları üzerinde söz sahibi olmadıkları bir durumda, politik konjonktürel dalgalanmaların ortaya çıkmayacakları da bir gerçektir.

Fırsatçı konjonktürel dalgalanma teorisinin son varsayımı seçim zamanları ile ilgilidir. Bu varsayıma göre iktidardaki politikacılar seçim zamanlarını belirleyebilme konusunda yetki sahibi oldukları için bu durumu kendilerine avantaj sağlayacak şekilde kullanabilmektedirler (Heckelman ve Berument, 1998: 988). Böylelikle iktidarlar gelecek seçimlerde tekrar seçilebilme şanslarını artırmak için en uygun zamanı kollamakta ve seçimlerin kendi istedikleri zamanda yapılmasını sağlamaktadırlar. Seçim zamanını kendi tercihiye göre belirleyebilme gücüne sahip bir iktidarın ise ülkede uygulanacak ekonomi politikaları üzerinde de etkiye sahip olacağı kesindir.

Yukarıda temel varsayımları verilen, yapıldığı zamana kadar (1975) politik ve ekonomik konjonktürel dalgalanmalar arasındaki ilişkiyi açıklayan en önemli çalışma olarak kabul edilen Nordhaus'un çalışmasının ampirik sonuçları ise şu şekilde sıralanmaktadır (Alesina ve Roubini, 1990: 4-5):

- Seçimlerden önceki bir veya iki yıl içinde ekonomik genişleme; normalin üzerinde gayrisafi milli hâsıla artışı, seçim döneminde normal işsizlik oranının altında işsizlik,
- Seçimden hemen önce ya da hemen sonra enflasyonda yükselme eğilimi,
- Seçimden sonra enflasyonda düşüş ile birlikte resesyon,
- Farklı hükümetlerin politikaları ve politika sonuçları arasında farklılık yoktur
- Seçim yıllarında yüksek büyüme ve düşük işsizlik oranları olursa iktidardaki parti yeniden seçilir.

Nordhaus tarafından gündeme getirilen ve fırsatçı politik dalgalanma teorisinin temel varsayımları olarak ifade edilen yukarıdaki temel varsayımlarla yine yukarıda verilen ampirik çalışma sonuçları birlikte değerlendirildiklerinde söz konusu teorisinin

öncelikle kısa dönem Phillips eğrisinin politikacılar tarafından kendi çıkarlarını korumak için istismar edildiği varsayımına dayandığı anlaşılmaktadır. Tabii ki bu varsayımda seçmenler ve politikacılar olmak üzere iki taraf bulunmaktadır. Bu nedenle teorinin diğer varsayımları da seçmen ve politikacı davranışları üzerinde durmaktadır. Bu varsayımlara göre politikacılar yeniden seçilebilmek için seçmenlerin hoşuna gidecek ekonomik büyüme oranlarında seçim öncesi artış sağlamaktadırlar. Politikacıların büyüme oranları, enflasyon ve işsizlik oranları üzerinde yol açtıkları değişikliklerde para ve maliye politikası araçlarını kullandıkları ifade edilmektedir. Seçmenler ise yakın zamandaki ekonomik gelişmeleri temel alan, geçmişte yaşanan olayları çabuk unutan ve geçmişte yaşanan olaylardan ders almayan, kısa dönemdeki gelişmelerin uzun dönemdeki muhtemel sonuçlarını düşünmeyen ve iktidardaki partinin gelecekteki faaliyetleri hakkında fikir sahibi olmayan kişiler olarak görülmektedirler. Seçmenlerin bu özellikleri ise fırsatçı politikacılar tarafından kullanılmaktadır. Politikacılar kendileri için en uygun zamanda yapılan seçimlerden hemen önceki dönemde ekonomiyi yapay bir şekilde canlandırarak seçmenlerin takdirlerini dolayısıyla da oylarını kazanmakta, seçim sonrası dönemde ise kendi yol açtıkları yapay canlanmanın bir sonucu olan enflasyonu düşürmek için bu yönde politikalar tercih ederek yine seçmenlerin sempatilerini kazanmaktadırlar. Politikacıların tamamen kendi çıkarlarını düşünerek sergiledikleri bu davranışlar görüldüğü üzere seçmenler tarafından olumlu karşılanarak seçim dönemlerinde bu politikacılara oy verilmek suretiyle politikacılar ödüllendirilmektedirler.

Nordhaus modeli alanında çok başarılı olsa da söz konusu modele ilişkin eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştirilerin başında ülkelerde para politikalarının sadece politikacıların ellerine bırakılmadığı, bağımsız merkez bankalarının da uygulanan para politikaları üzerinde etkili oldukları hususu gelmektedir. Fakat burada bağımsız merkez bankalarının da ne kadar bağımsız oldukları sorunu ortaya çıkmaktadır. Çünkü bağımsız merkez bankaları siyasi baskı altında kalabilmektedirler. Nitekim Drazen çalışmasında bazı gözlemcilerin bu konu üzerinde tartıştıklarına değinmiştir. Üzerinde tartışılan konuya göre Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) para politikası kararları üzerinde yürütme organı oldukça yetkilidir ve başkan seçim aracı olarak para politikasını kolaylıkla kullanabilmektedir. Hatta daha detaylı bir argümana göre bağımsız merkez bankası, yürütme organı tarafından yapılan baskıları seçim yılları esnasında ortaya çıkabilecek faiz oranlarındaki keskin hareketleri önlemek amacıyla

karşılamaya özellikle gönüllü olmaktadır. Yani seçim zamanlarında merkez bankası faiz oranlarında dalgalanma olabileceği endişesi ile yürütme organın kendi istediği para politikası hakkında uygulayacağı baskıyı kabul etmekte, bu yönü ile de özellikle eleştirilmektedir (Drazen, 2001: 80-81). Böylece merkez bankaları siyasi baskılara göre hareket etmekte ve para politikalarını siyasi talepler doğrultusunda şekillendirmektedirler. Bu nedenle Nordhaus modeline yapılan bu eleştiri zayıf bir eleştiri olarak nitelendirilmektedir.

Nordhaus modeline getirilen ve daha ciddi olan eleştiri ise seçmen davranışlarının irrasyonel olarak kabul edilmeleri konusundadır. Bu eleştiriye göre seçmenler saftır ama enflasyon beklentilerini basit yoldan oluşturmazlar, hükümetin performansını değerlendirerek oluştururlar. Birden çok seçim döngüsüne şahit olan seçmenler, seçim döneminden önce düşük enflasyon ve yüksek ekonomik büyümenin sonraki seçimlerde yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik olarak geri döneceğini bildikleri için ikinci seçim döneminde politikacıları cezalandırma eğiliminde olurlar (Karakaş, 2014: 161). Nordhaus'un modelinde seçmenler miyop ve unutkan olarak değerlendirilmiş olmalarına rağmen bu konuda yapılan eleştiri seçmenlerin rasyonel kişiler olarak kabul edilmeleri gerekliliği hususunda ortaya çıkmıştır. Söz konusu eleştiriye göre seçmenler önceki seçimlerden ders alabilen ve bir sonraki seçimde önceki seçim sonuçlarını göz önünde bulundurarak bilinçli bir şekilde hareket eden kişiler olarak ele alınmalıdırlar.

Son ve daha genel olan eleştiriye göre Nordhaus modelinde transfer harcamaları ve diğer çeşit maliye politikaları seçim öncesi siyasi manipülasyonların bazı bölümlerinde önemli rol oynuyorlarmış gibi görünmelerine rağmen genel olarak maliye politikaları modelde etkisiz kabul edilmektedir (Drazen, 2001: 81). Diğer bir ifade ile Nordhaus modelinde başrolü kısa vadeli Phillips eğrisi manipülasyonuna yol açan para politikası oynamakta, modelde maliye politikası ile ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmemesi büyük bir eksiklik olarak dikkat çekmektedir (Kouvavas, 2013: 2).

2.1.4.2. Hibbs ve Partizan Konjonktürel Dalgalanma Teorisi

Geleneksel konjonktürel dalgalanma teorilerini meydana getiren temel iki teoriden birisi yukarıda açıklandığı üzere fırsatçı konjonktürel dalgalanma teorisiyken, diğeri partizan konjonktürel dalgalanma teorisidir (Alesina vd., 1997: 4). Geleneksel fırsatçı teoriye göre politikacılar seçim dönemlerinden hemen önce tekrar seçilebilmek

için ekonomik büyüme sağlayarak ve enflasyon işsizlik tercihlerini kullanarak seçimleri etkilemektedirler. Partizan konjonktürel dalgalanma teorisi, parti politikalarının parti ideolojilerinden etkilendiğini, böylece farklı hükümetlerin sistematik olarak farklı hedefler ve dolayısıyla farklı politikalar izledikleri düşüncesine dayanmaktadır (Nannestad ve Paldam, 1999: 18). Yani siyasi partilerin iktidar parti olmaları halinde seçim dönemlerine yönelik izleyecekleri para ve maliye politikaları üzerinde partinin sahip olduğu ideolojik bakış açısına fırsatçı dalgalanma modelinde yer verilmemiştir. Bu noktadan hareketle Douglas Hibbs 1977 yılında yaptığı “Politik Partiler ve Makroekonomik Politika” adlı çalışması ile fırsatçı dalgalanma modelini tamamen reddetmeyen fakat birkaç hususta farklılık arz eden partizan dalgalanma teorisinin temelini atmıştır.

Partizan konjonktürel dalgalanma teorisi de fırsatçı konjonktürel dalgalanma teorisinde olduğu gibi Phillips eğrisinin varsayımlarına dayanmaktadır. Partizan konjonktürel dalgalanma teorisine göre iktidar olan her bir parti yüksek çıktı (düşük işsizlik) ile yüksek enflasyon arasında değiş tokuş imkânı sunan sabit Phillips eğrisi üzerinde farklı pozisyonlar benimsemektedir (Heckelman, 2001: 261). Bu noktadan hareket eden Hibbs çalışmasında savaş sonrası dönemde gelişmiş kapitalist demokrasilerde ekonomi politikaları ve sonuçlarını sağ parti ve sol parti hükümetleri kapsamında incelemiş ve farklı ideolojiye sahip hükümetlerin enflasyon ve işsizlik arasındaki değiş tokuş ilişkisine dayanan tercihlerinin birbirlerinden farklı oldukları sonucuna ulaşmıştır. Hibbs’e göre değişik işsizlik/enflasyon kombinasyonları ulusal gelirin dağıtımını üzerinde önemli derecede etkilidir ve bu kombinasyonlar sosyal grupların çıkarlarını yansıtan politika yapıcıların tercihlerini ortaya çıkarmaktadır (Snowdon ve Vane, 2005: 257). Dikkat edilirse fırsatçı dalgalanma modelinde iktidar parti tarafından seçim öncesi dönemde uygulanacak politika tercihi üzerinde maksimum oy kazanma kaygısının etkili olduğu ifade edilmekteyken, partizan dalgalanma modelinde oy kazanma kaygısının yanında ideolojik bakış açısının da etkili olduğu ifade edilmektedir.

Partizan teori siyasi partileri sağ partiler ve sol partiler olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Buna göre sağ ve sol partiler farklı ekonomik önceliklere sahip olmaktadır. Şöyle ki sol partiler işçi sınıfının çıkarlarını gözetmeye yönelik politikalarla ilgilenmekte iken, sağ partiler girişimci sınıfın çıkarlarını gözetmeye yönelik politikalarla ilgilenmektedirler. Bu ilgilerin korunmaya çalışıldıkları partizan

dalgalanma teorisine göre bir sol parti işsizliğe enflasyondan daha fazla önem vermekte ve para ve maliye politikalarını üstlenerek büyümeyi ve refahı yükseltmektedir. Sağ parti ise enflasyona işsizlikten daha çok önem vermekte ve para ve maliye politikalarını sol partiye kıyasla daha sıkı bir şekilde uygulamaktadır. Nitekim Hibbs (1977) Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkeleri olmak üzere toplam on iki ülkeyi incelediği çalışmasında sol parti tarafından yönetilen ülkelerde sağ parti tarafından yönetilen ülkelere göre daha düşük işsizlik oranlarına ve daha fazla enflasyon oranlarına rastlamış, yine sol parti tarafından yönetilen ülkelerde sağ parti tarafından yönetilen ülkelerin aksine gevşek para politikası uygulandığına rastlamıştır (Karaçor ve Saraç, 2004: 105-106). Hibbs çalışmasında siyasi partilerin ideolojik davranarak ekonomi politikasına yön verdikleri durumları açıklarken aşağıdaki tablodan faydalanmıştır:

Tablo 1. Gelişmiş Endüstri Toplumlarda Siyasi Partilerin Çeşitli Ekonomik Hedeflerine Yönelik Tercihleri

	Sosyalist-İşçi	Merkez	Muhafazakâr-Sağ
Hedeflerin önemi azalır ↓	Tam istihdam		Fiyat istikrarı
	Gelir dağılımında adalet		
		Fiyat İstikrarı	
	Ekonomik büyüme		
		Ekonomik büyüme	Ödemeler dengesi
		Tam istihdam	
		Gelir dağılımında adalet	
	Fiyat istikrarı		Ekonomik büyüme
		Ödemeler dengesi	Tam istihdam
	Ödemeler dengesi		
		Gelir dağılımında adalet	

Kaynak: Hibbs, 1977: 1471.

Tablo 1'de görüldüğü üzere siyasi partilerin sahip oldukları ideolojik bakış açılarına göre uyguladıkları ekonomi politikalarına verdikleri önem sıralaması değişiklik göstermektedir. Örneğin sosyalist işçi grubunu temsil eden dolayısıyla ideolojik görüşü işçi sınıfının desteklenmesi olan sol bir siyasi parti için tam istihdam ve gelir dağılımında adalet sağlanması öncelikli tercihler olarak yer alabiliyorken,

muhafazakâr sınıfı temsil eden sağ bir parti için fiyat istikrarı ve ödemeler dengesi sağlanması öncelikli tercihler olmakta, tam istihdam ve gelir dağılımında adalet sağlanmasına yönelik tercihler son sırada yer alabilmektedir. Dikkat edilirse sol partiler işsizlikle enflasyon arasındaki tercihlerini işsizlikten yana kullanmaktayken, sağ partiler bu konudaki tercihlerini enflasyondan yana kullanmaktadırlar. Sağ ve sol partilerin bileşimi olarak ifade edilen merkez²⁵ partilerin ise sağ ve sol partilerin öncelik verdikleri ekonomi politikalarının harmanlanmış şekillerine göre kendi ekonomi politikalarını belirledikleri görülmektedir.

Fırsatçı teori ile karşılaştırıldığı zaman partizan teoride de politikacılar tarafından maksimize edilen amaç fonksiyonu yer almaktadır. Ancak fırsatçı teoride politikacılar ayırt edilemez nesnel işlevlere sahip olmalarına karşın partizan teoride politikacıların farklı hedefleri bulunmaktadır. Yani fırsatçı teoride politikacılar koltuklarını korumak için her türlü faaliyette bulunabilmelerine rağmen partizan teoride belirli ideolojik faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Öte yandan fırsatçı teori oldukça aşırı olmasına rağmen, en çok kabul gören Downs'ın (1957) medyan seçmen teoremi konusundaki katkılarını esas almaktadır (Alesina, 1988: 15). Söz konusu teoreme göre siyasi rekabet içinde olan partiler medyan seçmenin oyunu alabilmek için politikalarını bu yönde ayarlamaktadırlar. Bu görüş medyan konuma doğru politika yaklaşmasını gösterdiğinden, siyasi ideolojinin önemli olmadığını ima etmektedir. Çünkü tüm taraflar esasen aynı politikaları izlemektedir (Bjørnskov, 2005: 5). Daha açık bir şekilde belirtmek gerekirse fırsatçı teoride ideoloji ayrımı yapılmaksızın partiler iktidarda kalmak için meydan yani ortanca seçmenlerin (karar verici konumda olduğu kabul edilen) beğenecekleri türden benzer ekonomi politikaları takip etmektedirler. Oysa partizan teori medyan seçmen teoremini kabul etmemekte, buna bağlı olarak iktidarda olan farklı partilerin farklı politikalar takip edeceklerini benimsemektedir.

Partilerin partizan teoriye uygun hareket etmelerinin arkasında sahip oldukları ideolojiler yatmasına rağmen partizan davranışlara yön veren güç bir bakıma seçmenlerdir. Çünkü seçmenlerin sahip oldukları ideolojik bakış açısı destekledikleri siyasi partinin iktidar olması halinde uygulayacağı politikaları etkilemektedir. Örneğin sol görüşlü bir siyasi partinin düşük ve orta gelir grubunda yer alan kişileri temsil ettiği

²⁵ Merkez terimi, karşıt eğilimli ılıman siyasi görüşlerin kesişme noktası anlamında kullanılmaktadır. Yani sağ eğilimli ve sol eğilimli görüşler bu durumda ortak bir payda altında toplanmaktadır. Diğer bir ifade ile merkez, sağ ve sol ideolojilerin zayıflatılmış, yumuşatılmış, ılımlaştırılmış ve daha sonra bir araya getirilmiş şekli olarak tanımlanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Maurice Duverger, 1974: 287.

ve temsil edilen kişilerin işsizlikten enflasyona göre daha çok çekindikleri düşünülürse bu siyasi partinin kendisinin iktidar olmasına yardımcı olan seçmenlerinin beklentilerine göre işsizlik oranını düşürmeye yönelik politikalar izleyeceği gayet açıktır. Ters durumda ise yüksek gelir grubunda bulunan kişilerin enflasyondan işsizliğe göre daha çok çekindikleri bu yüzden bu kişilerin destekledikleri partilerin iktidar olmaları halinde enflasyon oranını düşürmeye yönelik politikalar izleyecekleri sonucuna varılmaktadır. Diğer bir ifade ile siyasi partilerin takip ettikleri politikaların farklı olmaları temsil ettikleri seçmenlerin ekonomik açıdan farklı düşünce ve beklentilere sahip olmalarına dayanmaktadır (Telatar, 2004: 415-416).

Özetle partizan konjoktürel dalgalanma teorisi siyasi partilerin ekonomi politikalarını belirlerken öncelikli olarak kendi seçmen kitlelerinin çıkarlarına yönelik ideolojik politikaları uygulamaya eğilimli oldukları düşüncesini esas almaktadır. Farklı siyasi partilerin farklı ekonomik hedeflere yönelik tercihlere sahip olmaları farklı çekirdek seçmenleri temsil etmeleri ile açıklanmaktadır. Yani seçmen kitlelerinin sahip oldukları farklı bakış açıları bu kitlelerin destekledikleri siyasi partilerin ekonomi politikaları üzerine yansımaktadır. Bu bağlamda sağ ve sol ideolojik görüşe sahip siyasi partilerin ekonomik hedefleri ve dolayısıyla bu konudaki öncelikleri keskin çizgilerle birbirlerinden ayrılmaktadır. Nitekim bu bakış açısının ilk savunucusu olan Hibbs (1977), çalışmasında ABD ve Avrupa ülkelerinde partizan teorinin varlığını araştırmıştır. Hibbs, ABD’de ekonomi politikaları uygulanırken Demokrat Parti’nin Cumhuriyetçi Parti’ye kıyasla enflasyon oranını düşürmek yerine işsizlik oranını düşürmeye daha istekli olduğu tespit etmiştir. Benzer şekilde Avrupa’da da sosyalist partilerin muhafazakâr partilere kıyasla işsizlik oranlarını düşürmeye daha istekli olduklarını tespit etmiştir (Alesina ve Sachs, 1986: 4).

2.1.4.2.1. Partizan Konjoktürel Dalgalanma Teorisinin Varsayımları

Geleneksel konjoktür dalgalanma teorilerinin fırsatçı teoriden sonra ikinci ayağını oluşturan partizan teori benimsediği varsayımlar bakımından fırsatçı teoriye oldukça benzemesine rağmen bir takım farklı varsayımları da bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle bu başlık altında öncelikle partizan teorinin fırsatçı teori ile paylaştığı ortak varsayımlara fırsatçı modelde daha önce detaylı olarak değinildiği için kısaca yer verilecek, daha sonra ise partizan teoriyi fırsatçı teoriden ayıran diğer yaklaşımlara ayrıntılı bir şekilde yer verilecektir.

Fırsatçı teoride olduğu gibi partizan teoride de ekonomi Phillips eğrisi ile tanımlanmaktadır. Bu noktada politikacılar enflasyon ve işsizlik arasında kendi çıkarlarını maksimize etmeye yönelik tercihler yapabilmektedir. Yine fırsatçı teoride olduğu gibi partizan teoride de enflasyon beklentileri uyarlayıcı (adaptive) yapıdadır. Yani seçmenlerin beklentileri rasyonel değildir. Seçmenler karar verirken geçmişte yaşanan olayları göz önünde bulundurlar fakat gelecekte yaşanması muhtemel olayları göz ardı ederler. Örneğin seçmenlerin kararlarında yakın geçmişteki ekonomik gelişmeler önemli rol oynamasına rağmen, destekledikleri siyasi partilerin yol açacakları gelecekteki ekonomik gelişmeler seçmenlerin kararları üzerinde etkisiz olmaktadır. Fırsatçı ve partizan teori açısından ortak olan bir varsayım da seçimlerde iktidar ve muhalefet olmak üzere iki tarafın bulunduğu varsayımdır. Her iki teoriye göre ortak olan bir diğer varsayım politikacıların ekonomi politikaları aracılığıyla konjonktür dalgalanmalarına yol açan davranışlarda bulduklarına işaret etmektedir. Ayrıca seçim zamanlarının dışsal olarak belirlendiği varsayımını hem fırsatçı hem de partizan teori kabul ettiği için bu varsayım da söz konusu teoriler açısından ortak bir varsayım olarak değerlendirilmektedir.

Fırsatçı teori ile partizan teori arasında yukarıda ifade edildiği üzere pek çok varsayım ortak kabul görmesine rağmen partizan teori sahip olduğu iki farklı varsayım ile fırsatçı teoriden ayrılmaktadır. Partizan teoriyi farklı kılan varsayımlardan ilkinde göre fırsatçı teorinin aksine bütün partiler özdeş tercihlere değil farklı tercihlere sahiplerdir. Çünkü farklı siyasi partiler farklı seçmen gruplarına hitap etmekte, dolayısıyla partilerin benimsedikleri ideolojiler de farklılaşmaktadır. Bu varsayım altında sol görüşlü partiler alt (orta) sınıfları ve sendikal hareketleri, sağ görüşlü partiler ise üst (orta) sınıfları ve işadamlarını temsil etmektedir (Olters, 2001: 36). Partilerin farklı ideolojik görüşlere ve bu görüşlerini destekleyen farklı seçmen kesimlerine sahip olmaları ise bu partilerin ekonomi politikalarına ilişkin tercihlerine yansımaktadır. Bu nedenle partizan teoride yer alan sol partilerin işsizlik, sağ partilerin düşük enflasyon amaçlı politika tercihlerinin temeli bu varsayıma dayanmaktadır. Kısacası siyasi partilerin tek amaçları iktidar olabilmek değildir. Partiler iktidar olduktan sonra kendi ideolojik amaçları doğrultusunda hareket etmektedirler. Partilerin ideolojik amaçlı hareket etmelerinin arkasında temsil ettikleri seçmen kitlelerinin çıkar beklentileri bulunmaktadır. Bu nedenle hükümetme gücünü elinde bulunduran siyasi parti bu çıkar beklentilerine karşılık vermek amacıyla seçim sonrası dönemde hemen kendisini

destekleyen seçmenin hoşuna gidecek ekonomi politikaları tercih etme yoluna gitmektedir.

Partizan teoriyi fırsatçı teori varsayımlarından farklı kılan bir diğer varsayıma göre her seçmen partizan farklılıkların bilincindedir ve kendi tercihine en yakın politikayı tercih eden partiye oy vermektedir (Banks ve Hanushek, 1995: 150). Yukarıda yer verilen ve partilerin ideolojik bakış açılarına göre ekonomi politikaları tercih ettikleri varsayımı dâhilinde siyaset ilişkisinin diğer tarafını oluşturan seçmenlerin de söz konusu durumdan haberdar oldukları belirtilmektedir. Zaten bu varsayımın aksinin düşünülmesi varsayımı geçersiz kılmaktadır. Çünkü seçmenler sahip oldukları ideolojik bakış açısına göre kendilerine en yakın hissettikleri siyasi partileri desteklemekte, bu desteğin karşılığında ise çıkarlarını artırmaya yönelik beklentiler içerisine girmektedirler. Yani en baştan seçmenler ideolojik anlamda tercihlerini yaparak siyasi partilerin partizan davranışlar sergilemelerine zemin hazırlamakta ve tercihleri konusunda haklı çıktıklarında zemin hazırlanan partizan davranışların hayata geçirilmeleri hususunda beklentilere sahip olmakta bu ise iktidar olan siyasi partilerin kendi seçmenlerinin çıkarlarını gözeterek ekonomi politikaları uygulamalarına yol açmaktadır.

Nordhaus tarafından ortaya atılan ve iktidardaki bütün siyasi partilerin aynı fırsatçı davranışlarda buldukları teoriye alternatif bir yaklaşım olarak geliştirilen ve politikacıların davranışlarını ideolojik ya da diğer ismi ile partizan olarak açıklayan partizan teorisinin temelini oluşturan Hibbs'e ait çalışmanın ampirik sonuçlarına aşağıda yer verilmektedir (Snowdon ve Vane, 1997: 214):

- Sol görüşlü siyasi partilerin iktidar oldukları dönemlerde daha yüksek ekonomik büyüme ve daha düşük işsizlik oranları gözlenmektedir.
- Sol görüşlü siyasi partiler iktidardayken enflasyon sürekli olarak daha yüksek seyretmektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisinin çoğu varsayımını partizan dalgalanma teorisi de kabul etmekte, birkaç varsayım konusunda ise söz konusu iki teori birbirinden ayrılmakta yani farklılık göstermektedir. İki teori arasında varolan benzerlikleri ve farklılıkları daha açık ve kolay bir şekilde görebilmek amacıyla aşağıda yer verilen Tablo 2 oluşturulmuştur.

Tablo 2. Geleneksel Politik Konjoktürel Dalgalanma Teorilerinin Varsayımları

Geleneksel Fırsatçı Teorinin Varsayımları	Geleneksel Partizan Teorinin Varsayımları
<ol style="list-style-type: none">1. Ekonomi Phillips eğrisi ile tanımlanır2. Enflasyon beklentileri adaptif yapıdadır3. İktidarda kalma amacı4. İktidar ve muhalefet olmak üzere en az iki parti5. Seçmenler ekonomik büyümeden hoşlanırlar6. Politikacılar fırsatçı davranış sergilerler7. Seçim zamanlarının dışsal olarak belirlenir8. Farklı iktidarların politikaları aynıdır	<ol style="list-style-type: none">1. Ekonomi Phillips eğrisi ile tanımlanır2. Enflasyon beklentileri adaptif yapıdadır.3. <u>İktidarda kalma ve ideolojik hareket etme</u>4. İktidar ve muhalefet olmak üzere en az iki parti5. Seçmenler ekonomik büyümeden hoşlanırlar6. Politikacılar fırsatçı davranış sergilerler7. Seçim zamanlarının dışsal olarak belirlenir8. <u>İktidar politikaları ideolojilere göre farklılaşır</u>

Kaynak: Geleneksel politik konjoktürel dalgalanma teorilerinin varsayımlarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2’de de görüldüğü üzere gerek geleneksel fırsatçı teoride gerekse geleneksel partizan teoride sekizer tane varsayım bulunmaktadır. Bu varsayımlardan altışar tanesi aynı olup sadece iki varsayım konusunda söz konusu teoriler farklılık göstermektedir. Farklılık gösteren varsayımların ise Tablo 2’de yer alan üç ve sekiz numaralı varsayımlar oldukları açık bir şekilde görülmektedir. Üç numaralı varsayım geleneksel fırsatçı teoriye göre iktidar olan siyasi partilerin tek amaçlarının sonraki seçimleri kazanarak iktidarda kalabilmek olduğuna işaret etmektedir. Oysaki geleneksel partizan teorinin kabul ettiği üç numaralı varsayım iktidar olan partilerin sadece iktidarda kalma amacı gütmediklerini, bu amacın yanı sıra sahip oldukları ideolojik amaçlar doğrultusunda da hareket ettiklerini ifade etmektedir. Geleneksel fırsatçı teori ile geleneksel partizan teori arasında varsayımlar konusunda yaşanan en önemli farklılık Tablo 2’de yer alan sekiz numaralı varsayım konusunda ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki geleneksel fırsatçı teoride yer verilen sekiz numaralı varsayım bütün iktidar olan siyasi partilerin iktidarda kalabilmek için aynı ekonomi politikalarını takip ettiklerini yani hükümetler arasında hiçbir farklılık olmadığını ifade etmektedir. Geleneksel partizan teoride ise sekiz numaralı varsayım geleneksel fırsatçı teorinin aksine hükümetlerin farklı ideolojik görüşlerde olmaları gerekçesiyle farklı ekonomi politikaları uyguladıklarını ifade etmektedir. Kısacası geleneksel fırsatçı teoride hükümetler tekrar seçilebilmek için seçmenleri memnun edecek politikaları takip etmekte, partizan teoride ise ideolojik görüşlerine bağlı olarak farklı politikalar takip etmektedirler. Yani

geleneksel fırsatçı teori hükümetlerin politika ayırımı yapmaksızın seçmenin hoşuna gidecek politikalar uyguladıklarını, partizan teori ise hükümetlerin ideolojik görüşlerine (sağ görüş veya sol görüş) göre uygulayacakları politikaların değişiklik göstereceğini kabul etmektedir.

Geleneksel politik konjonktür teorilerinden fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisine yöneltildiği gibi Hibbs'in yukarıda varsayımları ve ampirik sonuçları verilen partizan teorisine de birtakım eleştiriler yöneltmiştir. Bu eleştirilerden birisine göre partizan davranışları tespit etmek oldukça zor bir durumdur. Çünkü partizan teoride partiler sağ ve sol görüşlü olmak üzere iki ideolojik görüşten birisini benimsemek zorundadırlar. Ancak özellikle de çok partili koalisyonların egemen oldukları ülkelerde iki partili sistemlerdeki tek parti hükümeti gibi açık bir şekilde sağ-sol ayrımı mevcut olmayabilmektedir (Annett, 1993: 24-25). Şöyle ki çok partili sistemlerde koalisyon hükümeti hem sağ görüşlü hem de sol görüşlü siyasi partilerin biraraya gelmelerinden oluşabilmektedir. Bu durumda hükümetin sağ ya da sol görüşe sahip olduğunu söylemek oldukça zor görünmektedir. Ayrıca bu tür koalisyonların politika tercihleri ve potansiyel politika sonuçları hakkında tahminlerde bulunmak da oldukça zor olmaktadır (Hartmann, 2014: 90). Dolayısıyla böyle bir durumda bir koalisyon hükümetinin partizan davranışlar sergileyip sergilemediğini belirlemek de neredeyse imkânsız bir hâl almaktadır.

Partizan teori ve fırsatçı teorinin varsayımlarının çoğunun ortak olması bu teorilere getirilen eleştirilerin de ortak olmalarına neden olmuştur. Bu noktada partizan teoriye getirilen eleştirilerden birisi de fırsatçı teoride olduğu gibi gerçek etkileri elde etmek için uygulanacak politikayla ilgili yanlış beklentiler hususundadır. Çünkü para politikasının sadece partizan işsizlik ve büyüme hedeflerine ulaşmak için kullanıldığı varsayıldığında politik konjonktür döngüsünün açıklaması tatmin edici olmamaktadır (Bernanke ve Rogoff, 2000: 89).

Partizan teoriye yöneltilen eleştirilerden bir tanesi de sağ ve sol ideolojik görüşlere sahip hükümetlerin mali tercihleri ile ideolojileri arasında bağlantının olmaması konusundadır. Yani iktidardaki siyasi partilerin takip ettikleri ekonomi politikaları her zaman sahip oldukları ideolojik bakış açısı ile uyuşmayabilmektedir. Diğer bir ifade ile partizan teoride geçtiği üzere sol partiler her zaman işsizliğe, sağ partiler ise her zaman enflasyona öncelik vermeyebilirler ve dolayısıyla istedikleri para veya maliye politikasını uygulamayı tercih edebilirler (Altun, 2014: 18). Nitekim

ABD'deki siyasi partilerin ideolojik amaçlarının araştırıldığı çalışmada Demokrat ve Cumhuriyetçi partilerin ideolojik anlamda ayırt edilmelerinin oldukça güç olduğu ifade edilmiştir. Nitekim Hibbs (1977) ve Tufte (1978) Demokrat yönetim iktidarlarında işsizlik oranlarının Cumhuriyetçi yönetim iktidarlarındaki işsizlik oranlarına kıyasla daha düşük seyrettiklerini tespit etmiş olmalarına rağmen, Beck (1982) Hibbs ve Tufte'nin aksine bazı Demokrat yönetimlerde bazı Cumhuriyetçi yönetimlere göre daha yüksek işsizlik oranı sergilendiğini tespit etmiştir (Willett, 1988: 259).

2.1.5. Modellere Rasyonel Beklentilerin Eklenmesi

Bilindiği üzere iktisat dünyasında 1929 Büyük Bunalım yaşanıncaya kadar olan sürede klasik iktisadi görüş, 1930'lu yıllardan 1970'li yıllara kadar olan sürede Keynesyen iktisadi görüş hâkim olmuştur. Klasik ve Keynesyen görüş arasında belirgin farklar olmasına rağmen her iki görüşün de rasyonel beklentileri dikkate almamaları ortak ve eksik bir nokta olarak görülmüştür. Bu noktada 1961 yılında Muth²⁶ tarafından Rasyonel Beklentiler Teorisi ortaya atılmış ve teorinin etkileri 1970'li ve 1980'li yıllarda makroekonomi literatürüne hâkim olmuştur. 1970'li yıllarda Lucas (1972, 1977), Sargent, Wallace (1975) ve Barro (1976) gibi iktisatçılar rasyonel beklentileri makroekonomiye uyarlayarak literatüre önemli katkılar sağlamışlardır. Bu yüzden 1961 yılında Muth tarafından ortaya atılan Rasyonel Beklentiler Teorisi zamanla geliştirilerek makroekonomide bir “devrim” olarak nitelendirilmiştir (Gabish ve Lorenz, 1989: 94, Redman, 1992: 5-8).

İktisat dünyasında bir devrim olarak ifade edilen Rasyonel Beklentiler Teorisi politik konjonktür dalgalanma teorileri üzerinde de etkili olmuştur. Çünkü yatırım, tasarruf, ticaret yaparken ve çalışırken rasyonel davrandığı varsayılan ekonomik adamın (homo economicus) politika otoritelerinin davranışlarına yönelik beklentilerini oluştururken de rasyonel davrandığı varsayılmaktadır (Telatar, 2004: 425). Bu düşünceyle 1980'li yılların sonlarına doğru yapılan çalışmalarda yeni bir jenerasyon olarak rasyonel politik konjonktür dalgalanma teorileri ortaya çıkmıştır. Mevcut geleneksel politik konjonktür teorilerine rasyonel beklentiler teorisi görüşlerinin eklenmesiyle oluşturulan rasyonel politik konjonktür teorilerinde rasyonel ilkesinin geçerliliğine dikkat çekilmiştir. Yani bu yeni teorilerde geleneksel politik konjonktür

²⁶ Muth çalışmasında beklentilerin sahip olunan bilgilerin ışığında oluşturulan gelecek tahminleri olduğunu belirterek, beklentiler ile ekonomiyi doğru bir şekilde temsil eden modelin tahminlerinin birbirine eşit olduğu hususu üzerinde durmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. John F. Muth, 1961: 315-316.

teorilerinin aksine ekonomik birimlerin ve seçmenlerin rasyonel oldukları varsayılmıştır (Jeitziner, 1999: 127). Rasyonel politik konjunktür teorilerinde seçmenlerin sistematik olarak kandırılmadıkları kabul edilmiş, bu nedenle de fırsatçı ya da partizan çıkarları için makro dengeler üzerinde olumsuz etkilere yol açacak şekilde ekonomi politikaları uygulayan siyasi partileri seçimlerde seçmenlerin oy vermeyerek cezalandırdıkları ifade edilmiştir (Berganza, 1998: 41-42). Bu özelliğiyle rasyonel politik konjunktür dalgalanma teorileri geleneksel teorilerden önemli ölçüde ayrılmaktadırlar.

2.1.5.1. Rasyonel Fırsatçı Politik Konjunktürel Dalgalanmalar

Fırsatçı politik konjunktür dalgalanma modelinde görevdeki hükümetin siyasi yönelimi ne olursa olsun seçim öncesi yüksek büyüme ve düşük işsizlik, seçim zamanında artan enflasyon, seçim sonrasında ise resesyona yaşanacağı varsayılmıştır (Nordhaus, 1975: 187). Nordhaus modelinin çok fazla ampirik destek almaması ve Nordhaus'un çalışmasının yayınlanmasından hemen sonra bazı yazarların konuyla ilgili olumsuz ampirik sonuçlar elde etmeleri makroekonomistlerin bu konudaki ilgilerini kaybetmelerine yol açmıştır (Alesina ve Roubini, 1992: 663-664). Söz konusu yazarlardan McCallum 1948-1974 dönemine ait verileri kullanarak ABD ekonomisinde Nordhaus modelini test etmiş ve seçim değişkenleri ile işsizlik oranları arasında herhangi bir ilişki olmadığı ifade etmiştir (McCallum, 1978: 513-514). Benzer şekilde Paldam, 17 OECD ülke ekonomisine ait 1948-1975 dönemi verilerini kullanarak yaptığı çalışmada diğer ülke ekonomileri ile karşılaştırıldığında politik konjunktür döngülerinin kuvvetli şekilde görülmediklerini ifade etmiştir (Paldam, 1979: 338). Rasyonel Beklentiler Teorisi'nin popüler olmaya başladığı yıllar geleneksel fırsatçı politik konjunktür teorisinin önem kaybetmeye başladığı yıllara rastlayınca fırsatçı teoriye rasyonel beklentiler teorisi açısından yaklaşılarak bu yönde modeller geliştirilmiş ve fırsatçı dalgalanma teorisi adeta yeniden doğmuştur.

Geleneksel fırsatçı teorisinin varsayımları içerisinde belki de en çok dikkat çeken varsayım seçmenlerin davranışlarının rasyonel olmadığıdır. Bu varsayımın ifade edildiği varsayımdır. Bu varsayımın göre seçmenlerin geçmişe dönük kararlara sahip oldukları kabul edilmektedir. Şöyle ki seçmenler hükümetleri iktidarda oldukları dönemlerdeki ekonomik performansları ile değerlendirmekte ve geçmişteki gözlemleri büyük oranda önemsememektedirler. Ayrıca seçmenler, tesadüfen ortaya çıkan ekonomik koşullar ile bilinçli olarak uygulanan politikalar sonucu ortaya çıkan ekonomik koşulları ayırt edememektedirler. Rasyonel fırsatçı teoriye göre ise seçim sonrası ekonomik sonuçlarla

ilgili rasyonel beklentileri göz önüne alındığında her seçmen kendisi için en çok fayda sağlayacağını beklediği adayı seçmektedir (Haggard ve Webb, 1994: 41-42). Yani geleneksel fırsatçı teori ile rasyonel fırsatçı teorsisi arasındaki temel fark seçmenlerin iktidardaki politikacıları değerlendirmeleri hususunda ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki geleneksel fırsatçı teoride seçmenlerin oy verme davranışları üzerinde hükümetlerin ilgili dönemlerdeki ekonomik performansları etkili olmakta iken, rasyonel fırsatçı teoride aynı davranış üzerinde seçim sonrası elde edilecek ekonomik fayda beklentileri etkili olmaktadır. Bu duruma bağlı olarak geleneksel fırsatçı teoride seçmenlerin rasyonel davranıştan uzak oldukları için politikacılar tarafından kandrılmaya elverişli oldukları, rasyonel teoride ise faydalarını maksimize etme gayreti içerisinde olan seçmenlerin politikacılar tarafından kandrılmaya çok da elverişli olmadıkları ifade edilmektedir.

Dikkat edildiği zaman modern teori olarak da adlandırılan rasyonel fırsatçı teori ile geleneksel fırsatçı teori arasındaki temel fark seçmen davranışlarının rasyonel olup olmadıkları hususunda ortaya çıkmaktadır. Söz konusu teorilerde seçmen davranışlarının farklı yorumlanmaları ise farklı politik konjonktür dalgalanma sonuçlarına yol açmaktadır. Şöyle ki rasyonellik varsayımı düzenli politik konjonktür dalgalanmaların olasılıklarını ve uzunluklarını düşürmektedir (Alesina ve Roubini, 1992: 664). Yani rasyonel fırsatçı teori geleneksel fırsatçı teorinin aksine politik temelli ekonomik dalgalanmaların düzenli ve uzun süreli olarak gerçekleşmeyeceklerini iddia etmektedir. Anlaşıldığı üzere söz konusu iddia politik amaçlı fırsatçı davranışları tamamen reddetmemektedir. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse rasyonel ekonomik birimler ve seçmenler Norhaus tipi geleneksel fırsatçı dalgalanmaların hafifletilmesine neden olmaktadır.

Rasyonel fırsatçı teorinin geleneksel fırsatçı teoriyi tamamen reddetmemesi, yani rasyonel beklentilerin var oldukları durumlarda dahi politikacıların fırsatçı eğilimlerde bulunarak ekonomik dalgalanmalara yol açmalarını kolaylaştıran temelde iki etken bulunmaktadır (Baleiras ve Santos, 2000: 121).

Bu etkenlerden ilki politikacılar ile seçmenler arasındaki asimetric enformasyondur. Yani taraflar arasında bilgi yönünden eksikliklerin bulunmasıdır. Rasyonel fırsatçı teoriye göre politika yapıcılar ekonomiyi yönetme hususunda seçmenlerden daha fazla bilgiye sahip olmaktadır ve sahip oldukları bu bilgi avantajını kullanarak politik konjonktür dalgalanmalarına yol açmaktadırlar (Erdoğan,

2004: 69-70). Ülkede uygulanacak ekonomi politikaları hakkında söz sahibi olan politikacıların seçmenlere kıyasla daha fazla bilgiye sahip olmaları politikacıların fırsatçı davranışlar sergilemelerini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla seçmenler ile politikacılar arasında bilgi düzeyi farkı olduğu için seçmenler rasyonel olmalarına rağmen politikacıların fırsatçı davranışlarını engelleyememektedirler.

Politikacıların fırsatçı davranışlarda bulunmalarına zemin hazırlayan etkenlerden birisi de rasyonel ihmalkârlıktır. Buna göre seçmenler rasyonel olmalarına rağmen politikacılarla olan bilgi düzeyi farklarını giderebilmek için herhangi bir girişimde bulunmamaktadırlar. Seçmenleri bu denli ihmalkâr davranmaya iten nedenler ise her bir seçmenin tek başına seçim neticelerini etkileyemeyeceğini düşünmesi ve mevcut bilgi eksikliğini bertaraf edebilmek için ihtiyaç duyulan maliyetin gereksiz olduğu yönünde düşünceye sahip olunmasıdır.

Kısacası rasyonel fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisi kapsamında seçmen davranışlarının açıklanması konusu üzerinde durulduğu görülmektedir. Seçmenler söz konusu teoride rasyonel kişiler olarak algılanmalarına rağmen aynı zamanda asimetrik enformasyon kapsamında bilgi eksikliği olan kişiler olarak da algılanmaktadırlar. Bu noktadan hareketle seçmenlerin rasyonel olmaları Nordhaus'un teorisinde olduğu gibi rahatça fırsatçı politik konjonktür dalgalanmalarına yol açamamalarına neden olmakta, fakat seçmenlerin aynı zamanda bilgi eksikliğine sahip olmaları sınırlı da olsa politikacıların fırsatçı davranış sergilemelerine yol açmaktadır.

2.1.5.2. Rasyonel Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanmalar

Rasyonel Beklentiler Teorisi'nin iktisat alanında yol açtığı değişim dalgasından partizan konjonktür teorisi de etkilenmiştir. Bu bağlamda Alesina (1987) ve Alesina ve Sachs (1988) çalışmalarında partizan konjonktür teorisine rasyonel beklentileri ekleyerek rasyonel partizan teoriyi geliştirmişlerdir (Carlsen ve Pedersen, 1999: 13). Rasyonel partizan teorisinin öngörülleri şunlardır (Snowdon ve Vane, 1997: 222):

- Muhafazakâr ya da cumhuriyetçi bir hükümete geçilmesi halinde durgunluk ve artan işsizlik hususları olacaktır. Enflasyonist beklentiler bir kez düşürülecek ve büyüme oranı doğal seviyesine dönecektir. Bir sonraki seçim yaklaştıkça enflasyon düşecektir.
- İşçi kesimini destekleyen ya da demokratik bir hükümete geçilmesi halinde ekonomi daha hızlı genişletilecek ve enflasyon hızlanacaktır. İşsizlik

başlangıçta düşecektir. Enflasyonist beklentiler büyüme oranını eski doğal seviyesine getirecek şekilde ayarlayacak fakat enflasyon yüksek seyredecektir.

- İki partinin güçlü ideolojik inançları, siyasi rejimin değiştiği bir seçimden sonra çıktı ve istihdam düzeylerini bozacaktır.
- Hibbs modelinin aksine, rasyonel partizan teori hükümet değişikliklerden kaynaklanan işsizlik ve büyüme farklılıklarının sadece geçici bir durum olduğunu öngörmektedir.

Görüldüğü üzere rasyonel partizan teoride hükümet değişiklikleri ve etkileri üzerinde önemle durulmaktadır. Sağ görüşlü bir hükümetten sonra sol görüşlü bir hükümetin gelmesi ya da tam tersi bir durumun varlığı halinde ülkenin makroekonomik değişkenlerinin bu durumdan etkilenecekleri geleneksel partizan teoride olduğu gibi açıkça ifade edilmektedir. Fakat rasyonel partizan teoriyi geleneksel teoriden ayıran önemli hususlardan birisi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Rasyonel teoriye göre ekonomik birimlerin enflasyonist beklentileri, makroekonomik değişkenleri seçim sonrası dönemlerde olağan düzeylerine geri getirmektedir. Ancak bu durum sağ görüşlü siyasi partiler için geçerliken sol görüşlü siyasi partiler açısından geçerliliğini yitirmektedir. Bu durum ise Kydland ve Prescott (1977) ve Barro ve Gordon'un (1983) zaman tutarsızlığı problemi ile açıklanmaktadır (Berlemann ve Markwardt, 2003: 5-6). Şöyle ki sol görüşlü hükümetler işsizliğe ve büyümeye daha çok önem verirler ve bu durum seçmenler tarafından bilindiği için seçmenler sol parti dönemlerinde enflasyon beklentilerini yüksek tutmaktadırlar. Hükümetin aksi yönde bir politika izleyeceğini belirterek düşük işsizlik politikası uygulamak için zemin hazırlaması ise seçmenler tarafından inandırıcı bulunmamaktadır. Beklentilerin yüksek olduğu bu durumda ise hükümetler resesyona karşı karşıya kalmamak için beklentilere uygun şekilde hareket etmek zorunda kalmakta, dolayısıyla enflasyon oranını yüksek tutmaktadırlar (Telatar, 2004: 448-449).

Rasyonel partizan teori ile geleneksel partizan teori arasındaki en önemli fark politik amaçlı partizan etkilerin geçerlilik süreleri hususunda ortaya çıkmaktadır (Alesina vd., 1997: 151). Geleneksel partizan teoriye göre politikacıların seçildikleri günden itibaren sergiledikleri büyüme ve istihdam gibi makroekonomik değişkenler üzerinde etkili olan partizan davranışları iktidarda oldukları süre boyunca devam etmektedir. Oysa rasyonel partizan teoride politikacıların partizan davranışlarını görev

sürelerinin sonlarına kadar sürdüremeyecekleri belirtilmektedir. Şöyle ki rasyonel partizan teoride partizan davranışların yol açtıkları ekonomik etkilerin geçici özellik taşıdıkları bu nedenle iktidar döneminin ikinci yarısında değişen ekonomik etkilerin eski olağan düzeylerine dönecekleri varsayılmaktadır.

Buraya kadar olan kısımda iktisat dünyasında çığır açan rasyonel beklentiler hipotezinin geleneksel politik konjoktürel dalgalanma teorilerine uyarlanması ile modern politik konjoktürel dalgalanma teorilerinin yani rasyonel konjoktür teorilerinin ortaya çıktıklarını görmekteyiz. Söz konusu rasyonel teoriler de geleneksel teorilere ait olan bütün varsayımları kabul etmekle birlikte bazı hususlarda geleneksel teorilerden ayrılmaktadırlar. Rasyonel teorilerin geleneksel teorilerle benzerlik ve farklılık gösterdikleri durumlara Tablo 3’te yer verilmiştir.

Tablo 3. Rasyonel Politik Konjoktürel Dalgalanma Teorilerinin Varsayımları

Rasyonel Fırsatçı Teorinin Varsayımları	Rasyonel Partizan Teorinin Varsayımları
Geleneksel fırsatçı teorinin varsayımları ²⁷	Geleneksel partizan teorinin varsayımları ²⁸
+	+
Seçmenler rasyonel ve bilgi eksikliğine sahiptir. Bu nedenle dalgalanma olasılığı ve uzunluğu düşüktür	Hükümet değişikliklerden kaynaklanan işsizlik ve büyüme farklılıkları geçici bir durumdur

Kaynak: Modern politik konjoktürel dalgalanma teorilerinin varsayımlarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 3’te görüldüğü üzere gerek rasyonel fırsatçı gerek rasyonel partizan teori olsun her iki teori de takip ettikleri geleneksel teorilerin varsayımlarını kabul etmektedirler. Buna karşın her iki teorinin de takip ettikleri geleneksel teorilere bazı hususlarda ekleme yapmış oldukları görülmektedir. Şöyle ki rasyonel fırsatçı teori geleneksel fırsatçı teorinin varsayımlarını kabul etmekte ancak seçmenleri rasyonel ve bilgi eksikliğine sahip olan kişiler olarak kabul etmektedir. Geleneksel fırsatçı teoride seçmenler kolay geleceği iyi bir şekilde tahlil edemeyen ve hükümetler tarafından kolayca kandırılabilir kişiler olarak kabul edilmelerine rağmen rasyonel teoride seçmenlerin rasyonel oldukları seçim sonrası faydalarını maksimum düzeye getireceğini düşündükleri politikacıları desteklemektedirler. Ancak seçmenlerin hükümetin bilgi düzeyinde bilgi düzeyleri olmadıkları için bu durumun kısa süreli ve düşük ihtimalle de olsa politik konjoktür dalgalanmalarına yol açacağı belirtilmektedir. Rasyonel partizan teori de geleneksel partizan teorinin varsayımlarını kabul etmekle birlikte rasyonel

²⁷ Bkz. Tablo 2

²⁸ Bkz. Tablo 2

partizan teori iktidardaki siyasi partinin değişmesinden kaynaklanan işsizlik ve büyüme oranlarındaki farklılıkların geçici olduklarını kabul etmesi hususunda geleneksel partizan teoriden ayrılmaktadır. Çünkü geleneksel partizan teorinin aksine rasyonel partizan teoriye göre ekonomik birimlerin enflasyonist beklentileri, makroekonomik değişkenleri seçim sonrası dönemlerde olağan düzeylerine geri getirmekte ve bu durum iktidarların partizan amaçlı yol açtıkları konjontür dalgalanmalarının sürelerini oldukça kısaltmaktadır.

2.2. Politik Konjontür Dalgalanmalarından Politik Bütçe Döngülerine Geçiş

Daha önce de belirtildiği gibi politik konjontür dalgalanmaları ile ilgili literatür geleneksel ve modern olmak üzere iki kısımdan meydana gelmektedir. Her iki kısımda da fırsatçı ve partizan teorilere ve bu teoriler ışığında geliştirilen modellere yer verildiği görülmektedir. Politik konjontür dalgalanma teorileri açısından ilk ortaya atılan geleneksel fırsatçı ve partizan teorilerde iktidardaki siyasi partilerin tekrar seçilmek için ekonomiyi kendi çıkarları doğrultusunda manipüle ettikleri fikrinden yola çıkıldığı bilinmektedir. Adaptif yani uyarlanmış beklentiler üzerine kurulu geleneksel teorilerin iktisat alanında rasyonel beklentiler teorisinin ortaya çıkmasıyla birlikte önem kaybettikleri fakat rasyonel beklentilerle politik konjontür teorilerinin birlikte yorumlanmalarıyla yine ilgi çeken konular arasına girdikleri görülmektedir.

Rasyonel beklentiler teorisinin politik konjontür dalgalanma teorilerini etkilemesi neticesinde dalgalanma teorileri yeniden şekillenmiş ve Tablo 4'teki halini almıştır.

Tablo 4. Politik Konjontür Dalgalanma Teorileri

	Rasyonel Olmayan Davranış ve Rasyonel Olmayan Beklentiler	Rasyonel Davranış ve Rasyonel Beklentiler
“Fırsatçı” Politikacılar	Nordhaus (1975)	Cukierman-Meltzer (1986) Rogoff -Sibert (1988) Rogoff (1990)
“Partizan” Politikacılar	Hibbs (1977,1987)	Alesina (1987) Alesina-Sachs (1988)

Kaynak: Alesina, 1988: 16.

Tablo 4'te görüldüğü üzere iktisat alanında devrim niteliği taşıyan rasyonel beklentiler teorisi fırsatçı teori partizan teori ayırımı yapmaksızın politik konjontür dalgalanma modellerinin de gelişim göstermelerine yol açmıştır. Bu noktada geleneksel

fırsatçı teori Cukierman-Meltzer, Rogoff ve Sibert gibi yazarlar tarafından geliştirilmiş ve neticede politik bütçe döngüsü doğmuş, dolayısıyla ilgili literatür önemli derecede zenginleşmiştir. O halde politik bütçe döngüsünün rasyonel fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisinin bir alt dalı olduğunu rahatlıkla söyleyebilmekteyiz. Diğer bir ifade ile politik bütçe döngüsünün ortaya atılmasında rasyonel beklentiler teorisinin geleneksel fırsatçı teori üzerindeki etkisi belirleyici olmuştur.

2.2.1. Politik Bütçe Döngüleri

Nordhaus (1975) tarafından ortaya atılan geleneksel fırsatçı teoriyle ilgili yaklaşımlar incelendiğinde, söz konusu teoride oylarını maksimize etmek isteyen politikacıların seçim dönemlerinden önce genişletici para politikası uygulayarak ekonomiyi seçmenlere iyi gösterme çabası içinde olduklarına dikkat çekilmektedir. Geleneksel fırsatçı teoriye göre Phillips eğrisi üzerinde hareket serbestisine sahip politikacılar ekonomiyi manipüle etmek için para politikasını dolayısıyla da para politikası araçlarını kullanmışlardır (Kouvavas, 2013: 3). Bazı ülkelerde fırsatçı politik dalgalanmalar sorgulanmış ve zamanla bu ülkelerde fırsatçı politik konjonktür dalgalanmaların ekonomik çıktılar üzerinde çok etkili olmadıkları yönünde sonuçlar elde edilmeye başlanılmıştır. Diğer bir ifade ile bazı ülkelerde fırsatçı politik davranışların etkilerini ekonomik değişkenler üzerinde göstermedikleri yönündeki düşünce hâkim olmaya başlamıştır. Bu düşüncenin varlığı ise fırsatçı politik dalgalanmaların etkilerinin farklı ekonomik alanlarda incelenmesi gerekliliğini doğurmuştur. Böylece fırsatçı dalgalanmaların izleri ekonomik çıktılar yerine maliye politikası araçları üzerinde takip edilmeye başlanmıştır (Balyemez, 2008: 48-49). Bu durum ise politik bütçe döngülerinin ortaya atılmalarına neden olmuştur.

Politik bütçe döngülerine göre politikacıların çıkar amaçlı olarak ekonomiyi manipüle etme çabaları para politikalarının aksine maliye politikalarına bağlı olmaktadır (Barberia ve Avelino, 2011: 103). Yani politik bütçe döngülerine yol açan politikacılar seçimlerle ilgili bekledikleri oyları maksimize etmek için maliye politikası araçlarından faydalanmaktadırlar. Normal şartlarda maliye politikası araçlarının kullanım amaçları ekonomik istikrar (fiyat istikrarı ve tam istihdam), ekonomik büyüme (kalkınma) ve adil gelir dağılımı sağlamak olmasına rağmen bazı durumlarda politikacılar maliye politikası araçları olan vergileri, borçlanmayı ve özellikle de kamu harcamalarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaktadırlar.

Politik bütçe döngülerinde kullanılan maliye politikası araçlarının olağan kullanım amaçlarından saptırıldıkları açıkça görülmektedir. Şöyle ki politik bütçe döngüleri ya da dalgalanmaları seçimden önceki dönemde tüketim veya transfer amaçlı harcamalarda artışlar ve yatırım amaçlı harcamalarda azalışlar olarak kendilerini göstermektedirler. Yani politik bütçe döngüleri kamu harcama programlarında seçim öncesi yapılan siyasi çıkar amaçlı hareketler neticesinde seçim sonrası dönemlerde kaynakların düzensiz dağıtılmalarına, dolayısıyla da kaynak dağılımında çarpıklıklara neden olmaktadır (Onur, 2002: 90).

Hükümetlerin fırsatçı amaçları doğrultusunda maliye politikası araçlarını kullanmalarının birçok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerden ilki bazı ülkelerde tam anlamıyla bağımsız olan merkez bankalarının hükümetin para politikası araçlarını kullanarak fırsatçı davranışlar sergilemelerine engel teşkil ediyor olmalarıdır. Bu durumda bağımsız merkez bankalarının tutarlı duruşları hükümetleri daha kolay kontrol edebileceklerini düşündükleri maliye politikası araçlarını kullanmaya yöneltmektedir. Hükümetlerce maliye politikası araçlarının tercih edilmesinin ikinci nedeni ise hükümetlerin kontrolleri altında bütçe gibi bir büyüklüğün olması ve bütçe büyüklüğü ve bileşimi hakkında yine hükümetlerin söz sahibi olmalarıdır. Buna göre hükümetler bütçe büyüklüklerini ve bileşimlerini kendi istekleri doğrultusunda belirleyebildikleri için bütçeyi meydana getiren maliye politikası araçlarının sonuçlarını da dolaylı olarak belirleyebilmekte, yani maliye politikası araçları üzerinde son derece etkili olabilmektedirler. Maliye politikası araçlarının hükümetlerce kullanılmasının bir diğer nedeni ise hükümet popürlüğünde etkili olmalarıdır. Şöyle ki hükümetler tarafından kamu harcamalarının artırılması veya kamu gelirlerinin düşürülmesi şeklinde olan bir genişletici maliye politikası uygulamak seçimlerde daha fazla oy kazanmak anlamına gelmektedir.

Hükümetler fırsatçı davranışlarını hayata geçirmek için maliye politikası araçlarından özellikle kamu harcamalarını tercih etmektedirler (Klomp ve Haan, 2013: 330). Tufte (1978) büyük bir seçmen kitlesini etkilemek için kullanılacak politika araçlarının hızlı, çabuk elde edilen, açık ve acil ekonomik faydalar sağlaması gerektiğini ifade etmiştir. Geniş bir vergi tabanına sahip gelişmiş ülkelerde vergi indirimleri hükümetin popürlüğünü önemli ölçüde artırabilmektedir. Fakat gelişmekte olan ülkelerde özellikle gelir vergisi tabanı küçük olduğu için vergi indirimleri devlete olan genel desteği artırmamaktadır. Buna ek olarak, ekonomik performans üzerinde bir vergi

indiriminin dolaylı etkisi doğrudan, öngörülebilir ve hızlı olmadığı için hükümet açısından giriştiği bu faaliyetin siyasi beklentili meyvelerini toplamak oldukça zor olmaktadır. Ayrıca vergilerle ilgili tercih edilen böyle bir politika uzun dönemde vergi matrahının aşınmasına ve seçimlerden sonra vergi ahlakının olumsuz yönde etkilenmesine yol açabilmektedir. Buna karşın kamu harcamalarının etkileri vergilere kıyasla daha gözle görülebilir ve sonuçları daha çabuk ortaya çıkabilir nitelikte olmaktadır (Schuknecht, 2000: 117-118). Bu nedenlerden dolayı seçim öncesi mali genişleme dönemlerinde kamu harcama artışları vergi indirimlerinden çok daha önemli olmaktadır. Her ne kadar harcama artışları yukarıda bahsedilen özellikleri nedeniyle fırsatçı politikacıları cezbederek vergi indirimlerine karşı tercih edilseler de bu artışların seçim sonrası dönemlerde hükümetler açısından önemli sakıncalar doğuracağı gerçeği de göz ardı edilmemelidir.

Kamu harcamalarının diğer maliye politikası araçlarına göre daha çok tercih edilmelerinin nedenlerinden birisi de hükümetlerin sadece harcama düzeyleri üzerinde değişiklik yapabilmelerine değil aynı zamanda harcamaların kompozisyonları yani bileşimleri üzerinde de değişiklik yapabilmelerine olanak sağlıyor olmasıdır (Tsai, 2016: 2). Kamu harcamalarının cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından meydana geldikleri düşünüldüğünde hükümetler bu üç harcama türü içerisinde harcamalara ayrılan payları değiştirebilme yetkisine sahip oldukları için, diğer bir ifade ile hükümetler kamu harcama türleri arasında tercih yapabildikleri için kamu harcamalarını kullanarak da politik bütçe döngülerine yol açabilmektedirler. Yani hükümetler kendi politik çıkarları doğrultusunda kamu harcamaları kompozisyonu seçim öncesi manipüle edebilmektedirler. Söz konusu manipülasyonla seçim öncesi hükümetlerin harcamaları yatırım harcamalarından (sadece seçimden sonra görülebilen) tüketim harcamalarına (hemen gözlemlenen) doğru kaydırmaları kastedilmektedir (Morozumi vd., 2014: 3). Diğer bir ifade ile seçim dönemlerinden önce tekrar seçilme çabası içerisinde olan hükümetler seçmenleri etkileyebilmek amacıyla kısa vadeli kamu harcamalarına daha fazla önem vermektedirler. Nitekim son zamanlardaki birkaç çalışmada²⁹ da seçim dönemlerine ilişkin toplam harcamaların ve gelirlerin etkilerini

²⁹ Drazen and Eslava (2010) Kolombiya'yı inceledikleri çalışmalarında, Kneebone ve McKenzie (2001) Kanada'yı inceledikleri çalışmalarında hükümetlerin seçim öncesinde seçmenlere yüksek derecede fayda sağlamak için kamu harcamalarının kompozisyonlarını değiştirmeye yönelik mali manipülasyonlarda bulduklarını tespit etmişlerdir.

incelemek yerine harcamaların bileşimleri üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir (Stastna, 2015: 3).

Kısaca politik bütçe döngüleri iktidardaki siyasi partilerin gelecek seçimlerde tekrar seçilebilmek için maliye politikası araçlarından kamu harcamalarını ekonomilerinde genişletici etki meydana getirecek şekilde ayarlamaları neticesinde ülke bütçelerinde meydana getirdikleri dalgalanmalar olarak tanımlanabilmektedir. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse politikacılar seçim tarihlerini önceden bildikleri için seçim tarihlerine yaklaşılacak dönemlerde maliye politikası araçlarından özellikle kamu harcamalarını tercih ederek devlet bütçesini kendi çıkarları doğrultusunda manipüle edebilmektedirler. Bu manipülasyon ise kendisini bütçe büyüklükleri ve bileşimlerinde göstermektedir. Çünkü hükümetler ülkelere istihdam sağlayan en önemli kaynak olmalarının yanında, sahip oldukları bütçeler ile ülkelerde en önemli kaynak dağıtım mekanizmasını oluşturmaktadırlar (Tutar ve Tansel, 2000: 2).

Ekonomik aktivitelerdeki politik döngüleme ilişkin kanıt eksikliği politik bütçe döngülerinin var oldukları gerçeğini değiştirmemektedir. Yani ekonomik değişkenlerde seçim dönemlerinde ve sonrasında çok fazla dalgalanma görülmemesi politik bütçe döngüsünün de görülmeyeceği anlamına gelmemektedir. Örneğin politik bütçe döngülerine yol açan mali politikalar, bir ülkede yaşayan tüm bireyleri değil sadece hükümet tarafından belirlenmiş özel seçmen gruplarını oluşturan bireyleri kapsayabilmektedir. Yani politikacılar makroekonomik genişlemeyi değil belirli seçmenleri ya da seçim bölgelerini etkilemektedirler. Bu nedenle mali genişlemeler toplam ekonomik aktiviteyi artırmak için girişimde bulunmanın sonuçları yerine seçmenlerden destek görmek için kullanılan hedeflenmiş harcamaların ve vergi indirimlerinin bir yansıması olarak görülmektedir (Brender ve Drazen, 2003: 2). Anlaşıldığı üzere politik bütçe döngüleri her ülke için ülkenin ekonomik değişkenleri üzerinde kendisini göstermeyebilmektedir. Politikacıların kendi oylarını maksimize etmek amacıyla teşebbüste buldukları fırsatçı davranışlar ülkenin bütün seçmenlerini etkilemeye yönelik olmayabilmektedir. Böyle bir durumun varlığında yani hükümetin ekonomik değişkenleri manipüle etme çabası içerisinde olmayıp sadece destek beklentisinde olduğu seçmen grubunu etkileme gayreti içerisinde olması halinde, politik bütçe dalgalanmalarının varlıklarını ekonomik göstergelere bakarak tespit etmek güç olduğu için politik bütçe döngülerini tespit etmek amacıyla maliye politikası araçlarından özellikle kamu harcamalarına bakmak gerektiği ifade edilmektedir.

Rasyonel fırsatçı politik dalgalanma teorilerinden birisi olan politik bütçe döngülerini geleneksel fırsatçı teoriden ayıran bir özelliği de seçmen tutumları hususunda ortaya çıkmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere geleneksel fırsatçı teori, seçmenlerin miyop ve rasyonel olmayan davranışlarına dayandırıldığı için ciddi eleştirilere maruz kalmıştır (Drazen, 2001: 81). Oysa politik bütçe döngülerine göre seçmenler rasyonel ve ileri görüşlü kabul edilmektedir. Seçmenlerin bu tutumları enflasyonu tahmin etmelerine ve enflasyon ile işsizlik arasındaki seçime dayalı bir politikanın uygulanabilirliğinin sınırlandırılmasına neden olmaktadır. Yani hükümetlerin ekonomide geçici büyüme oluşturan para politikaları yerine politik bütçe döngülerine yol açacak maliye politikalarını takip ettikleri hususuna dikkat çekilmektedir (Hanusch, 2010: 3). Diğer bir ifade ile politik bütçe döngülerinde seçmenler, sahip oldukları bilgiler ışığında beklentilerini optimal olarak belirlemekte ve rasyonel davranarak beklenen faydalarını maksimize etmeyi amaçlamaktadırlar. Seçmenlerin bu yöndeki tutumları ise maliye politikası kaynaklı politik bütçe dalgalanmalarına yol açmaktadır.

Kısaca politik bütçe döngüleri politikacıların tekrar seçilebilmek amacıyla makroekonomik değişkenler üzerinde değil, mali politika değişkenleri üzerindeki manipüle çabalarının devlet bütçelerinde meydana getirdiği dönemsel dalgalanmalar şeklinde ifade edilmektedir. Yani politik bütçe döngülerine yol açan politik kökenli davranışların temelinde politikacıların çıkarlarını olabildiğince artırma düşüncesi yatmaktadır. Politikacılar tarafından sahip olunan bu düşünce ise maliye politikası araçları kullanılarak devlet bütçesine dolayısıyla da gerçek hayata aktarılmaktadır. Daha önceleri seçmenlerin davranışlarını etkileyebilmek için para politikası araçları kullanılmış olmasına rağmen para politikasının sahip olduğu bir takım dezavantajlar politikacıları maliye politikası araçlarını kullanmaya yöneltmiştir (Klomp ve De Haan, 2013: 329). Şöyle ki bağımsız merkez bankalarının buldukları ülkelerde politikacıların para politikası araçlarını kendi istekleri doğrultusunda kullanmaları zor bir durum olmaktadır. Elde edilecek olan çıktılar açısından düşünüldüğünde yine para politikası araçlarının kullanımları neticesinde elde edilecek sonuçların maliye politikası araçlarının kullanımları neticesinde elde edilecek sonuçlara göre daha yavaş kaldıkları bilinmektedir. Ayrıca para politikası araçları ile hedef seçmen kitlesine ulaşmak ya da politikacıların belirledikleri bazı kişi veya grupların çıkarlarına yönelik hareket etmek maliye politikası araçlarına göre daha kısıtlı olmaktadır. Örneğin maliye politikası araçlarından birisi olan vergiler hususunda politikacılar çıkarları doğrultusunda

destekledikleri kişilere yönelik indirim, istisna ve ya muafiyet kapsamalarını genişletebilme olanağına sahip olmaktadırlar.

Politik bütçe döngülerine yukarıda örnek verildiği üzere vergiler ile neden olunabilmesinin yanında diğer maliye politikası araçları ile de neden olunabilmektedir. Nitekim maliye politikası araçlarından kamu harcamaları vasıtasıyla da politik bütçe döngülerine yol açılmaktadır. Seçim öncesi dönemlerde politikacıların kamu harcamalarının artırılmaları yönünde aldıkları kararların aşırı artışlara ve akabinde bütçe açıklarına neden oldukları bilinmektedir (Doležalová, 2013: 94). Diğer maliye politikası araçları ile karşılaştırıldığı zaman kamu harcamalarının daha fazla tercih edilmelerinin nedenlerinden bir tanesi kamu harcamaları ile seçmenlere refah dolu bir ortamda yaşadıklarının dolayısıyla hükümetin ülkeyi yönetme görevini başarılı bir şekilde yerine getirdiğinin düşündürülmesidir. Öte yandan kamu harcamaları seçmenlerin gözünde vergiler gibi dolaylı olarak değil doğrudan etki meydana getirebilmektedir (Schuknecht, 2000: 115). Yani çoğu seçmene vergi ile ilgili bir indirim uygulandığında dahi seçmen mali anesteziye maruz kaldığı için uygulanacak bir vergi indirimini fiyatların içerisine gizlenmiş olan vergi artışını hissetmediği gibi hissetmemektedir. Oysa kamu harcamalarının artışlarını seçmenler doğrudan görebilmekte ve seçmenlerin hükümet ile ilgili düşünceleri olumlu yönde etkilenebilmektedir (Bailey, 2002: 49). Kamu harcamalarının borçlanmaya kıyasla tercih edilmesinin nedeni ise kamu harcamalarının gelecek dönemler için borçlanma gibi mali bir risk oluşturmamasıdır. Bilindiği üzere borçlanma mali içerikli sorunları içinde bulunan zamanda çözümlenmiş gibi görülmesine rağmen söz konusu sorunları sadece gelecek nesillere aktarmak için bir araç olarak kullanılmaktadır. Ayrıca borçlanma neticesinde ödenecek anapara yanında anapara üzerinden yürütülecek faizin de olması geri ödeme noktasında ülkeleri sıkıntıya sokabilmektedir (Ataç vd., 2004b: 176). Oysa kamu harcamalarında böyle bir durum söz konusu olmamaktadır. Politik bütçe döngülerine yol açan bir kamu artışı durumunda, yani seçim döneminde ya da seçimden hemen önceki dönemde kamu harcamaları olağan seyrinden saptırılarak artırıldığında, dönem sonlarında kamu harcamaları kamu gelirlerine oranla daha fazla gerçekleşmekte ve bütçe açıkları ortaya çıkmaktadır. Politik çıkar amaçlı bütçe açığı verilen bu dönemlerden sonra devleti yönetme görevi ile başa gelen hükümet ise söz konusu bütçe açığını kapatmak için kamu harcamalarını azaltarak daraltıcı maliye politikası uygulamak zorunda kalmaktadır.

Kamu harcamalarının diğer maliye politikası araçlarına göre daha çok tercih edilmelerinin bir diğer nedeni ise kamu harcamalarının bileşimleri üzerinde hükümetlerin söz sahibi olmalarıdır (Youssef, 2012: 1). Bilindiği üzere kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Seçim dönemlerinde hükümetler tekrar seçilebilmek için yatırım harcamalarına kıyasla cari ve transfer harcaması yapma eğiliminde olmaktadır. Çünkü bu harcamaların etkileri doğrudan ve kısa sürede ortaya çıkmaktadır.

2.2.1.1. Politik Bütçe Döngüleri Konusundaki Modeller

Bilindiği üzere politik bütçe döngülerine ilişkin teori, politik konjonktür dalgalanma teorilerinden birisi olan fırsatçı dalgalanma teorisine dayanmaktadır. Fırsatçı dalgalanma teorisi Nordhaus (1975) tarafından ortaya atılmıştır. Demokratik sistemlerde politik çerçeve içerisinde ekonomik kararların nasıl verildiklerine ilişkin kamu tercihi modelini oluşturan ilk kişi Nordhaus olmuştur. Başlangıçta enflasyon ile işsizlik arasındaki tercihten yola çıkmış, daha sonra seçim tercihlerinde seçmen davranışının bu iki değişkene duyarlı olduğunu görmüştür. Nordhaus'un ortaya atmış olduğu teori iktisat dünyasında büyük ses getirmesine rağmen bazı eksiklikleri bünyesinde barındırdığı için diğer bilim adamları tarafından geliştirilme ihtiyacı duymuştur. Bu bağlamda daha sonra yapılan çalışmalarda manipülasyon enstrümanı olarak maliye politikalarına doğru bir yönelim olmaya başlamıştır (Kouvavas, 2013: 4).

Nordhaus modelinin geliştirildiği bir diğer husus modele iktisat dünyasında bir devrim olarak nitelendirilen rasyonel beklentiler teorisinin uyarlanması olmuştur. Çünkü Nordhaus tarafından ortaya atılan teorinin ilk hali adaptif beklentiler teorisine diğer bir ismi ile uyarlayıcı bekleyişler teorisine dayandırılmış ve bu kapsamda seçmenlerin gelecekle ilgili beklentilerini geçmişte gerçekleşmiş olan ekonomik gelişmelere bakarak şekillendirdikleri ifade edilmiştir (Snowdon ve Vane, 2002: 7). Oysa rasyonel beklentiler teorisinde (Muth, 1961: 316) bireyler gelecekle ilgili beklentilerini sahip oldukları bilgiler eşliğinde oluşturmaktadırlar. Yani rasyonel beklentiler teorisi çerçevesinde bireyler beklentilerini oluşturmak için mevcut bilgileri kullanmaktadırlar (Cate, 2013: 184). Birey davranışlarının açıklanmasında adaptif beklentiler teorisinin yerini rasyonel beklentiler teorisine bırakmasıyla birlikte iktisat alanında yapılan çalışmalar rasyonel beklentiler teorisini kapsayacak yönde şekillenmeye başlamıştır. Bu gelişme dâhilinde rasyonel beklentiler teorisi Nordhaus'un fırsatçı dalgalanmalar teorisine uyarlanmış ve akabinde politik bütçe döngüleri teorisi

ortaya çıkmıştır. Söz konusu teoriye yönelik orijinal modeller ise 1980'li yılların sonlarına doğru formüle edilmişlerdir (Peters, 2010: 288).

Politik bütçe döngüleri konusunda geliştirilen modellere ilişkin literatür incelendiğinde literatürün üç farklı model türü etrafında toplandığı görülmektedir. Buna göre politik bütçe döngülerini açıklamak için oluşturulmuş olan temel modeller şunlardır (Mink ve De Haan, 2006: 193-195):

- Sinyalizasyon Modeli
- Ahlaki Tehlike Modeli
- Politik Bütçe Döngülerine Kurumsal Yaklaşım: Politik Bütçe Döngüleri ve Demokrasi İlişkisi Modeli

Politik bütçe döngülerinin varlıklarını ispatlayabilmek amacıyla oluşturulan bu üç temel model çerçevesinde pek çok bilim adamı tarafından modeller geliştirilerek çok sayıda çalışma yapılmıştır. Ancak bu çalışmalardan bazıları literatürde köklü bir yere sahip olabilmişlerdir. Bu bağlamda çalışmada alt başlıklar halinde öncelikle her bir politik bütçe döngüsü modeline ilişkin kısa bir açıklamaya yer verilecek ve her bir açıklamadan sonra söz konusu model kapsamında yapılmış önemli çalışmalara kronolojik sıralamaya göre yer verilecektir.

2.2.1.1.1. Sinyalizasyon Modeli

Çalışmanın önceki kısımlarında da değinildiği üzere seçim öncesi dönemlerde görevdeki siyasetçilerin mali manipülasyon vasıtasıyla seçmen desteğini alabilmeleri hususunda iki temel görüş bulunmaktadır. İlk görüşe göre seçmenler düşük vergiler ve yüksek kamu harcamalarından hoşlanmakta ve bu ortamları sağlayabilen hükümetlere oy vermektedirler. İkinci görüşe göre seçmenler rasyonel ve ileri görüşlü kişiler olarak kabul edilmekte ve bu kişilerin genel olarak dalgalı kamu harcamalarından ve bütçe açıklarından hoşlanmadıkları, bu nedenle de seçim öncesi dönemlerde manipülasyon girişiminde bulunan politikacıları ödüllendirmedikleri varsayılmaktadır. Her ne kadar bu iki görüş aralarında çelişiyor gibi görünseler de aralarında mutabakat sağlanması mümkün olmaktadır. Şöyle ki seçim öncesi dönemlerde rasyonel seçmenler harcama artışlarını destekleyebilmektedirler. Buna göre görevdeki hükümet seçmenlere bu görev için kendisinin daha uygun olduğu hakkında sinyal göndermektedir. Örneğin görevdeki bir hükümet seçim öncesi dönemde kamu harcamalarının yapısını değiştirerek yetkinlik seviyesi hakkında sinyal gönderebilmektedir (Palmioli ve Fagerberg, 2014: 4).

Bu tür modellerde seçmenlerin eksik bilgiye sahip oldukları varsayılmaktadır. Yani politikacıların görev süreleri boyunca performanslarını etkileyen yetenek, çaba, dürüstlük, kamu mallarının üretim maliyetleri vb. faktörler hakkında seçmenlere göre daha fazla bilgiye sahip oldukları kabul edilmektedir (Borgne ve Lockwood, 2002: 3). Seçmenler ile politikacılar arasında asimetric bilginin bulunduğu bu durumlarda seçmenler kendi objektif yarar fonksiyonlarına görevdeki politikacıların ne kadar katkı sağladıklarını tam olarak belirlemeye çalışmaktadırlar. Bu bağlamda görevdeki politikacılar kamu harcamaları ya da vergiler vasıtasıyla sinyaller göndererek seçmeni ülkeyi yönetme adına yeterli güce sahip oldukları konusunda ikna etmeyi amaçlamakta ve rasyonel seçmenlerin seçim öncesi manipülasyonlara karşı reaksiyon göstermelerine yol açmaktadırlar (Mackic, 2013: 6-7).

Kısacası sinyalizasyon modelleri rasyonel fırsatçı seçmen davranışları ve fırsatçı politikacı davranışları çerçevesinde şekillenmektedir. Rasyonel olan seçmenler kendi stratejilerini görevdeki hükümetlerin hareketlerine göre belirlemektedirler. Bu durumun ve aynı zamanda seçmenlerle aralarında asimetric bilgi sorununun da olduğunun farkında olan hükümetler mali değişkenler üzerinden seçmenlere ülkeyi yönetme yeteneği ve gücüne sahip oldukları hususunda sinyal gönderebilmektedirler (Bonfatti ve Forni, 2017: 7). Hükümetler tarafından gönderilen söz konusu sinyallerin incelendikleri modellerle ilgili literatür incelendiğinde Cukierman ve Meltzer'in (1986), Rogoff ve Sibert'in (1988) ve Rogoff'un (1990) çalışmaları ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bir sonraki aşamasında yukarıda isimleri yer alan yazarlara ait çalışmalara kronolojik sırayla yer verilecektir.

2.2.1.1.1. Cukierman ve Meltzer (1986)

Politik bütçe döngülerini açıklayabilmek için geliştirilen sinyalizasyon modellerden ilki Cukierman ve Meltzer (1986) tarafından ortaya atılmıştır. Cukierman ve Meltzer çalışmalarında hükümetlerin keyfi politik eylemlerini açıklamaya çalışmışlardır. Yazarlara göre politika araçlarının gelecekteki optimal ayarları konusundaki belirsizlik, hükümetlerin araçların seçimi hususunda esnek davranmalarına yol açmaktadır. Çalışmada ana unsurlar olarak asimetric bilgi ve yeniden seçilme potansiyellerini maksimize etmeye çalışan hükümetlerin yetenek ve arzularına yer verilmiştir (Olters, 2004: 113).

Hükümetler olayları yorumlama ve geleceği tahmin etme konusunda farklılaşan takdir yetkilerine sahiptirler. Geleceği daha iyi tahmin etme yani öngörü yeteneği olan hükümetlerin yüksek refah üretme olasılıkları daha yüksek olduğu için seçmenler tarafından bu hükümetler tercih edilmektedirler. Görevdeki bir hükümetin öngörü yeteneği konusunda seçmenler eksik bilgiye sahiptirler. Bu durumda rasyonel seçmenler hükümetin öngörü yeteneğinin ve gelecekteki performansının göstergesi olarak bu hükümetin görevde olduğu sürece yaşanan refah düzeyini kullanırlar. Bunun sonucu olarak görevdeki hükümetin tekrar seçilmesi görev esnasında sağladığı refah düzeyine bağlı olmaktadır. Görevdeki hükümetler görev sürelerinin sonlarına doğru seçim sonrasında optimal refah düzeyinden uzaklaşılacağını bilmelerine rağmen refah düzeyini artırmaya çalışırlar. Refah kaybı periyodik seçimlerin varlıklarında direk izlenebilmektedir. Bu nedenle yazarlar çalışmada söz konusu refah kaybına “the cost of democracy” yani demokrasinin maliyeti ismini vermiş ve seçim sıklığının çok olduğu yerlerde demokrasi maliyetinin daha büyük olduğunu ifade etmişlerdir (Cukierman ve Meltzer, 1986: 368).

Daha önce yapılan çalışmalarda hükümetlerin popülaritesini o an için geçerli olan ve geçmiş ekonomik koşulların etkilediği, hükümetlerin ise seçim zamanlarında kamu harcamalarını artırmaya yönelik ekonomi politikaları seçtikleri hususları üzerinde durulmuştur. Bu çalışma ile rasyonel bireylerin oy verirken geçmişten çok geleceğe önem vermeleri gerektiği ifade edilmiştir. Yine çalışmada hükümetlerin politika araçlarının seçimlerini belirlerken toplam refahın yanında toplam refahın farklı gruplar arasında dağılımını da göz önünde bulundurdıkları fakat seçmen çeşitliliğinin demokrasinin maliyetini ortadan kaldırmadığı ifade edilmiştir. Çünkü hükümetlerin yeniden seçilebilme olasılıklarını artırmak için gerçekleştirdikleri politik kaynaklı eylemler, ekonomiyi Pareto etkin sınırdan uzaklaştırmakta ve seçim sonrası dönemde refahı azaltmaktadır (Cukierman ve Meltzer, 1986: 369).

Söz konusu çalışmayı özetlemek gerekirse politik bütçe döngüleri teorisinin ortaya çıkmasında önemli bir yere sahip olan ve kendinden sonraki çalışmalara ışık tutan bu çalışmanın temelinde hükümetlerin yegâne amaçlarının tekrar seçilebilmek olduğu ve bunu da halkın sosyal refah düzeyini ayarlamak vasıtasıyla gerçekleştirdikleri hususu yatmaktadır. Çalışmaya göre sosyal refah düzeyi hükümet tarafından geçmişte ve içinde bulunulan zamanda uygulanan politika araçlarına bağlı olmaktadır. Çalışmada hükümetlerin ülkedeki sosyal refah düzeyinin belirlenmesi konusunda vatandaşlara

oranla daha fazla bilgiye sahip olduklarına ve bu bilgileri vatandaşlarıyla paylaşmadıklarına dikkat çekilmektedir. Taraflar arasındaki bilgilerin eşit olmaması yani asimetrik bilgi sorununun varlığı ise hükümetlerin öngörü yeteneklerinin vatandaşlar tarafından tam olarak kestirilememesine yol açmaktadır. Hükümetlerin farklı öngörü yeteneklerine sahip olmaları ise uyguladıkları politikaların farklılaşmalarıyla açıklanmaktadır (Terrones, 1991: 183). Buna göre hükümetler tekrar seçilme ihtimallerini yükseltmek için sosyal refahı yükseltecek politikalar uygulayarak seçmenlere sinyal göndermekte, hükümete kıyasla sınırlı bilgiye sahip rasyonel oldukları kabul edilen vatandaşlar ise seçilmeleri halinde maksimum refah düzeyi sağlayacağını düşündükleri hükümetlerin tekrar seçilmelerini sağlayarak bir anlamda hükümetleri ödüllendirmekte ya da seçilmemelerini sağlayarak hükümetleri cezalandırmaktadırlar. Kısacası seçmenlerin hükümeti destekleyip desteklememe kararları üzerinde hükümetin öngörü yeteneğinin göstergesi olan mevcut sosyal refah düzeyinin etkili olduğuna vurgu yapılmaktadır. Diğer bir ifade ile seçmenler hükümetin gelecekteki doğal durum ile ilgili öngörü yeteneği hakkında aldıkları sinyaller neticesinde hükümetin görevi esnasında sağladığı refah düzeyini göz önünde bulundurarak karar vermektedirler (Klomp ve Haan, 2016: 79-80).

2.2.1.1.1.2. Rogoff ve Sibert (1988, 1990)

Politik bütçe döngüleri teorisi literatürü incelendiğinde her ne kadar Cukierman ve Meltzer tarafından 1986 yılında yayınlanmış olan çalışma teorisinin ortaya atıldığı ilk çalışma olarak ifade edilse de söz konusu teorisinin dikkat çekmesi ve bilim dünyasında ün kazanmasında Rogoff ile birlikte Sibert tarafından 1988 yılında yapılan çalışma ve Rogoff'un 1990 yılında yaptığı çalışma öncü çalışmalar olarak kabul edilmektedir. Nitekim politik bütçe döngülerinin incelendiği bazı çalışmaların literatür kısımlarında Cukierman ve Meltzer'in çalışmasının geliştirilmiş versiyonu olarak kabul edilen Rogoff ve Sibert (1988) ve Rogoff (1990) tarafından yapılan çalışmalara ayrı bir önem verilmekte ve literatürün başlangıcı doğrudan bu çalışmalara dayandırılmaktadır.

Rogoff ve Sibert (1988) yaptıkları çalışmada vergiler, kamu harcamaları, bütçe açıkları ve parasal büyüme gibi makroekonomik politika değişkenlerindeki devresel seçim dalgalanmalarını bir denge kapsamında analiz etmeye çalışmışlardır. Rogoff ve Sibert'e göre dalgalanmalara geçici bilgi asimetrisi yol açmaktadır. Yazarlara göre hükümetler kendi performanslarını (örneğin etkin bir ulusal savunma sağlanması) gösterge olarak seçmenlerden önce gözlemlemektedirler. İdari performansın ise

zamanla ilişkili olduğu kabul edilmekte ve seçim dönemlerinden önce görevdeki hükümetler ülkeyi yönetme görevini iyi bir şekilde yerine getirdiklerine dair seçmenlere sinyal göndermeye istekli olmaktadır.

Rogoff ve Sibert'in çalışmalarında yer verdikleri modelde yetenekli ve yeteneksiz olmak üzere iki farklı parti türü belirlenmiştir. Partilerin yetenekli mi yoksa yeteneksiz mi oldukları hakkındaki bilginin ise sadece partiler tarafından bilindiğine dikkat çekilmiştir. Yetenekli yeteneksiz ayrımı ise iktidardaki partinin bütçedeki israfı sınırlandırıp sınırlandıramama ölçüsüyle değerlendirilmiştir. Buna göre kamu harcamalarını finanse etmek için daha az gelire ihtiyaç duyan iktidar partisi yetenekli kabul edilmiş, aksi durumda yeteneksiz kabul edilmiştir. Yetenek hususundaki bu özel ölçüm ile politika yapıcının idari yeteneklerine vurgu yapılmıştır. Doğal olarak seçmenlerin daha yetenekli hükümetleri tercih edecekleri ve uygulanan maliye politikalarının neticelerini değerlendirerek hükümet türü hakkında rasyonel beklentiler oluşturacakları ifade edilmiştir. Öte yandan hükümetlerin kendi yetenekleri ile ilgili bilgileri seçmenlerden daha çabuk elde ettikleri, seçmenlerin ise her dönem başında hükümetlerin uygulayacakları vergi düzeyleri hakkında sinyal aldıkları belirtilmiştir. Ancak hükümetler hatalı politika tercihlerinin olumsuz etkilerini seçmenlerden bir takım yöntemlerle (yeni vergiler koyarak, kamu bütçesini yeniden düzenleyerek ya da bono basarak) gizleyebildikleri için seçmenler tarafından hükümetlerin yeteneklerinin gecikmeli olarak gözlemlenebildikleri ifade edilmiştir. Seçim yılı boyunca ise oy bilincine sahip görevdeki iktidar partinin yeterliliğini göstermek için büyük yeterlilik şokları yapacağı iddia edilmiştir (Rogoff ve Sibert, 1988: 1-2).

Orijinal yeteneklilik modelini (Cukierman ve Meltzer ile birlikte (1986) sunan Rogoff ve Sibert (1988) çalışmalarında politik bütçe döngülerinin para politikası çıktılarına kıyasla maliye politikası çıktıları üzerinden daha iyi takip edilebileceklerini belirtmişlerdir. Bu nedenle de modellerinde Phillips eğrisi yerine hükümet bütçesini göz önüne alarak aşağıdaki bütçe kısıtına yer vermişlerdir (Rogoff ve Sibert, 1988: 3):

$$g = T_t + S_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

1 numaralı denklemde "g" hükümetin mal ve hizmet harcamalarının veya finanse edilme ihtiyacı duyulan transfer harcamalarının seviyesini, T_t bozucu etkileri olmayan toplam vergileri, S_t ekonominin bozulma maliyeti olarak artan senyoraaj gelirlerini, ε_t ise hükümetin yeteneğini temsil etmektedir. Bu durumda yetenekliliğin

bütçe sürecindeki israf limitini belirleme kabiliyeti olarak yorumlanması gerekmektedir. Bu yüzden gereken harcama tutarı toplam gelirlerin küçük bir kısmı ile finanse edilebilmektedir. Rogoff ve Sibert yetenek şoku olan μ_t 'nin minimum (0) ve maksimum seviyeler arasında herhangi bir değer alabileceğini ifade etmişlerdir. Seçim “t” dönemi sonunda yapıldığında seçmeler kamu harcaması ve vergiyi gözlemleyebilmelerine rağmen, senyoraj gelirlerini ve hükümetin yeteneğini gözlemleyememektedirler. Senyoraj ise bir dönem gecikmeyle gözlemlenebilmektedir.

Çalışmada iyi niyetli bir sosyal planlayıcının senyoraj gelirleri bozucu etkilere yol açtıkları için bu kişinin senyoraj gelirlerini hiçbir zaman kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla kullanmayacağı, bunun yerine vergilerin bozucu etkileri olmadıkları için vergileri kullanmayı tercih edeceği hususuna dikkat çekilmiştir. Bu durumun aksine Rogoff ve Sibert çalışmalarında ayrık dengenin her zaman ortaya çıktığını belirtmişlerdir. Şöyle ki denge durumunda her yetenek şoku gerçekleşmesinde görevdeki hükümetlerin bir miktar senyoraj seçtikleri ifade edilmiştir. Diğer bir ifade ile en az yeteneğe sahip olanlar hariç bütün politika yapıcılar seçim öncesi maliye politikalarını bozmaktadırlar. Bütün diğer politika yapıcılar yeterli senyoraj seçebilmelerine rağmen, yetenek düzeyi en az olan politika yapıcılar bu durumu saklayamayacakları için optimal politika seçmektedirler.

Özetle bu model ampirik olarak seçim öncesi dönemlerde etkili seviyenin altındaki vergilendirme seviyesine ve optimal enflasyon seviyesinin üzerindeki seviyeye dikkat edilmesi gerektiğini ima etmiştir. Alternatif bir yorum olarak modelde S olarak kabul edilen senyoraj geliri yerine bütçe açığının da kullanılabileceği ifade edilmiştir. Bu yorum kapsamında seçim dönemlerinde daha düşük vergiler ve daha yüksek bütçe açıkları gözlenebileceği, fakat bu yaklaşımın dönemler arası bütçe kısıtını dikkate alması zorunlu olduğu için model açısından analitik olarak çok daha zor olacağı belirtilmiştir (Alesina vd., 1997: 29-30).

Rogoff ve Sibert tarafından yapılan çalışma Cukierman ve Meltzer tarafından yapılan çalışma ile karşılaştırıldığı zaman Cukierman ve Meltzer'in çalışmasında farklı hükümetlerin gelecekle ilgili öngörü yeteneklerinin seçmenler tarafından değerlendirilmesinde hükümetlerce sağlanan sosyal refah düzeyinin göz önünde bulundurulduğu, Rogoff ve Sibert'in çalışmasında ise hükümet yeteneğinin bütçe sürecinde israfı azaltma etkinliği olarak tanımlandığı, bu bağlamda belirli bir mali kaynak ile daha çok kamusal mal ve hizmet sağlayan hükümetlerin seçmenlerce

yetenekli hükümet olarak değerlendirildikleri görülmektedir. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse Cukierman ve Meltzer'e göre seçmenlerin oy verme kararları üzerinde hükümetlerin öngörü yetenekleri belirleyici olmakta iken, Rogoff ve Sibert'e göre hükümetlerin vergi gelirlerini kamu mallarına dönüştürülebilme yetenekleri belirleyici olmaktadır (Balyemez, 2008: 42-43). Hükümetlerin yetenekleri konusunda farklı görüşlere sahip olmalarına rağmen her iki çalışmada da seçmenlerin rasyonel olarak kabul edilmeleri, hükümetlerin tekrar seçilebilmek için seçim dönemlerinde birtakım manipülasyon çalışmalarında bulunarak seçmenlere sinyal göndermeleri ve hükümetler ile seçmenler arasında asimetrik bilgi sorununun bulunması gibi pek çok ortak nokta da bulunmaktadır.

Politik bütçe döngüleri literatüründe önemli bir yere sahip olan bir diğer çalışma ise Rogoff tarafından 1990 yılında yapılan "Politik Bütçe Döngülerinde Denge" isimli çalışmadır. Çalışmanın giriş kısmında politik bütçe döngüsü ile çıktı ve enflasyondan çok maliye politikalarına vurgu yapıldığı ve politik bütçe döngülerinin çok boyutlu sinyal süreçleri neticesinde ortaya çıktıkları ifade edilmiştir. Çalışmada hem seçmenler hem de politikacılar faydalarını maksimize etmeye çalışan rasyonel kişiler olarak kabul edilmiş ve bu bağlamda dinamik çok boyutlu bir sinyal modeli sunulmuştur. Çalışmaya göre politik bütçe döngülerine iktidar partisinin kamu mallarının üretim sürecini yönetme yeteneği hakkında geçici bilgi asimetrisinin neden olduğu belirtilmiştir. İktidar partilerinin seçim öncesinde maliye politikalarını kamu yatırımlarından, kolayca gözlemlenebilen tüketim harcamalarına doğru kaydırma eğiliminde olduklarına dikkat çekilmiştir. Ayrıca denge durumunda seçmenlerin vergi ve harcama politikalarındaki bozulma derecelerine bağlı olarak iktidar partisinin geçerli yeteneği hakkında çıkarım yapacaklarına değinilmiştir (Rogoff, 1990: 21).

Rogoff (1990) tarafından hazırlanan çalışmada senyorajdan çok kamu harcamalarının kompozisyonuna vurgu yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu nedenle hükümet için bütçe kısıtı olarak aşağıda yer verilen denklemi ortaya atmıştır:

$$g_t + k_{t+1} = T_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

İki numaralı denklemde g_t kamu mal ve hizmet ve transfer harcamalarını, k_{t+1} bir dönem gecikmeli kamu yatırımlarını (kamu yatırımlarına t döneminde karar verilmesine rağmen $t + 1$ döneminde görülebilir ve üretken olabilirler), T_t toplam vergileri, ε_t ise hükümetin yeteneğini temsil etmektedir. Bilgi asimetrisi burada

seçmenlerin kamu harcamalarını ve cari dönemde yapılan kamu yatırımlarını “ t ” döneminde yani cari dönemde izleyebilmelerine, fakat k_{t+1} ’i yani bir dönem gecikmeli kamu yatırımlarını izleyememelerine neden olmaktadır. Bu yüzden seçmeler “ t ” döneminin sonunda oy verdikleri zaman hükümetin yeteneğini ve bir dönem gecikmeli kamu yatırımlarını bilmemektedirler. Bu denkleme göre seçim öncesinde hükümet k_{t+1} ’i etkin düzeyinin altında, g_t ’yi ise etkin düzeyinin üzerinde belirleyerek seçmenlere yetenekli olduğunun sinyalini göndermektedir. Böylelikle hükümet seçim öncesinde kamu harcamalarını yatırım projeleri yerine transfer harcamaları ve diğer görünür programlara doğru yönelterek bütçe açığının oluşmasına yol açmaktadır.

Özetle Rogoff (1990) tarafından ileri sürülen bu modelde seçmenler ile arasında olan bilgi asimetrisinden yararlanan iktidar partisinin bütçe kompozisyonunu diğer bir ifade ile bütçe bileşimini cari tüketim harcamaları lehine değiştirmek suretiyle sahip olduğu yeterlilik hakkında seçmenler üzerinde olumlu izlenim bırakma uğraşında olduğu ima edilmektedir (Katsimi ve Sarantides, 2010: 2). Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse iktidardaki siyasi partiler bir sonraki seçimlerde tekrar seçilebilme ihtimallerini artırmak için geçici bilgi avantajlarını³⁰ kullanarak cari, yatırım ve transfer harcamalarından meydana gelen kamu harcamalarında cari ve transfer harcamalarına daha fazla pay ayırarak, seçmenlere yetenekli olduklarını gösterecek sinyaller, bir diğer anlamıyla işaretler göndermektedirler.

Rogoff ve Sibert (1988) ve Rogoff’un (1990) çalışmaları birlikte değerlendirildiklerinde söz konusu çalışmalarda Phillips eğrisi yerine hükümet bütçesinin esas alındığı modellere yer verildiği görülmektedir. Her iki çalışmada da tekrar seçilme kaygısı içerisinde olan hükümetlerin hükümet bütçelerini kullanarak seçmenleri etkileme amacıyla oldukları düşüncesinden hareket edildiğine dikkat çekilmektedir. Ayrıca hükümetler ile seçmenler arasındaki asimetric bilgi sorununun hükümetlere bütçeyi politik amaçlı kullanmaları yönünde avantaj sağladığına da vurgu yapılmaktadır (Vergne, 2009: 65). Her iki çalışmada da hükümet bütçesi üzerinde yapılan manipülasyonlar vasıtasıyla seçmenlere sinyal gönderilmektedir. Rogoff ve Sibert’in (1988) çalışmasında sinyaller seçmenlere vergilerin düşürülmeleri ve kamu harcamalarının artırılmaları şeklinde gönderilmekte iken, Rogoff’un (1990) çalışmasında söz konusu sinyaller seçmenlere hükümet bütçesi içerisindeki harcama

³⁰ Hükümetler seçimin yapılacağı içinde buldukları cari yılda yatırım harcamalarının miktarını ve hükümet yeteneklerini bilmelerine rağmen seçmenler bu iki unsura ait bilgileri ancak gecikmeli olarak bir sonraki yıl öğrenebilmektedirler.

kalemlerinden cari ve transfer harcamalarının artırılmaları (yatırım harcamalarının etkileri uzun dönemde ortaya çıkacağı için yatırım harcamaları azaltılmaktadır) ile gönderilmektedir. Görüldüğü üzere sinyalizasyon modelleri içerisinde yer alan her iki çalışmada da farklı yöntemlerle de olsa hükümetlerin tekrar seçilebilmek için seçim dönemlerinde bütçeyi kullanma yeteneklerinin yüksek olduklarını yani bütçeyi etkin kullandıklarını göstermek amacıyla seçmenlere işaret gönderdikleri hususu üzerinde durulmaktadır. Ayrıca bu sinyalleşme oyununun neticesinde maliye politikalarını bozan yetenekli hükümetlerin, bu bozulmaları politika yapıcılarının yetenekleri hakkında bilgi edinmenin maliyeti olarak algılayan rasyonel seçmenler tarafından cezalandırılmayacaklarına da dikkat çekildiği görülmektedir.

2.2.1.1.2. Ahlaki Tehlike Modeli

Rogoff ve Sibert (1988) ile Rogoff'un (1990) çalışmalarında yer verdikleri politik bütçe döngüleri ile ilgili modeller, bir takım nedenlerden ötürü çekici gelecek politik ekonomi alanında yeni bir çığır açmışlardır. Bu nedenlere kısaca değinmek gerekirse; ilk olarak çalışmalarda politikacılar ve seçmenler rasyonel kabul edilerek bu kişilerin stratejik davranış sergileme eğiliminde oldukları varsayılmıştır. İkinci olarak yazarların çalışmalarında gerçek ekonomi üzerindeki etkiler yerine hükümet tarafından doğrudan kontrol edilen politika araçları (örneğin maliye politikaları manipülasyonu) üzerinde odaklandıkları vurgulanmıştır. Son olarak ve belki de en önemlisi, çalışmaların ana varsayımlarının (görevdeki hükümetlerin seçimlerden önce maliye politikalarını manipüle etmeleri) genellikle ampirik testler ile desteklenmiş olmalarıdır (Shi ve Svensson, 2003: 69). Ancak siyalizasyon modellerinin bazı etkilerinin ampirik ve anekdotal kanıtlar ile uyumadıkları görülmektedir. Örneğin sinyalleşme oyunun dengesinde sadece daha yetenekli politikacılar (daha az yetenekli olanların yerine) ekonomiyi bozmaktadırlar. Benzer bir şekilde, sadece yetenekli siyasetçiler yeniden seçilmektedirler. Ayrıca sadece yetenekli siyasetçiler seçimlerden önce bir patlama meydana getirerek sinyal gönderdiklerinde görevdeki hükümetin yeteneğinin (gözlenemeyen) türü hakkında ek bilgi olmaksızın test edilebilir etkiler net olmamaktadır. Bu sakıncalarından dolayı politik bütçe döngüleri konusunda sinyalizasyon modellerinden sonra geliştirilen diğer modeller ahlaki tehlike'ye dayanmaktadır (Mink ve Haan, 2006: 193-194).

2.2.1.1.2.1. Shi ve Svensson (2006)

Ahlaki tehlike yaklaşımına göre sinyalizasyon modellerinde olduğu gibi her politikacı ölçülebilir bir yeteneğe sahiptir (Örneğin vergileri yükselmeden kamu malları üretme yeteneği). Fakat sinyalizasyon yaklaşımının aksine ahlaki tehlike yaklaşımında ne politikacılar ne de seçmenler politikacıların yeteneklerini eşzamanlı olarak gözlemleyebilmektedir (Santos, 2014: 8-9). Olası politika konularının geniş olması halinde bir hükümet şu durumlarla karşı karşıya kalabilmektedir: Varsayımda basitçe ifade edildiği üzere politikacılar gelecekteki problemlerin üstesinden gelme konusunda emin olamamakta ve bu yüzden kamu gelirlerini kamu çıktılarına dönüştürebilmektedirler. Bu yaklaşımda seçmenler rasyonel ve seçim sonrası en yüksek kamu malı sağlayacak yetenekli politikacıları seçen kişiler olarak kabul edilmektedir. Temel varsayıma göre görevdeki hükümet, seçmenler tarafından gözlemlenemeyen bir politika aracı kullanarak gizli bir çaba sarf edebilmektedir. Örneğin yetenek politikacının gelirleri kamu mallarına nasıl iyi bir şekilde dönüştürdüğü ile ölçülürse, gizli çaba hükümetin kısa dönem aşırı borçlanması olarak yorumlanmaktadır (Pin vd, 2012: 8). Görevdeki politikacıların gizli çabalarından sonra seçimler gerçekleşmekte ve gözlemlenebilir maliye politikası sonuçlarına göre hükümet yeteneği ortaklaşa tespit edilmektedir. Bu yaklaşımın dengesinde aşırı çaba (örneğin daha fazla borçlanma) bulunmaktadır ve bunun sonucu olarak seçimden önce bütçe açığında artış olmaktadır. Sinyalizasyon modellerinin aksine bütün görevdeki politikacılar yetenek düzeylerine bakılmaksızın politik bütçe döngüleri oluşturabilmekte ve dolayısıyla herhangi bir kişi seçim yapılan bütün ülkeler ve bütün hükümetler için konu ile ilgili ampirik etkileri test edebilmektedir (Efthyvoulou, 2012: 299-300).

Shi ve Svensson (2006) çalışmalarında politik bütçe döngülerini açıklamak için sinyalizasyon modelleri yerine ahlaki tehlike modeli kullanmışlardır. Buna göre politikacılar ve seçmenler hükümetin mevcut yetenek düzeyini gözlemleyemediklerinden dolayı görevdeki hükümet yeteneği hakkında sinyal göndermek için bilgi avantajı kullanamamaktadır. Buna rağmen hükümetler seçimler hakkındaki bilgisizliklerden yararlanarak mümkün olduğunca yetenekli görünmek istemektedirler. Böylece hükümetlerin yeniden seçilme ihtimallerini etkileyen bilgisiz seçmenler kandırılabilirler. Şöyle ki hükümetler seçmenleri kandırmak için bütçe açıklarını artırmaktadırlar (Bohn, 2011: 2-4). Shi ve Svensson'a göre seçmenlerin görevdeki hükümetlerin politika tercihlerini değerlendirme şekilleri farklı oldukları için

“bilgili” ya da “bilgisiz” kabul edilmektedirler. Bu kapsamda seçim yılına ilişkin sadece kamu harcamalarının seviyesini (g_t) ve vergileri (T_t) gözlemleyebilen seçmenler bilgisiz, kamu harcamaları ve vergilerin yanı sıra borçlanma miktarını da gözlemleyebilen seçmenler bilgili olarak değerlendirilmektedir. Değerlendirme neticesine göre ise toplam seçmenlerin içinde bilgisiz seçmen payının büyüklüğü, daha büyük politik bütçe döngülerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Shi ve Svensson, 2006: 1379).

Özetle ahlaki tehlike modeli sinyalizasyon modellerinden bir takım hususlarda ayrılmaktadır. Ayrılık gösterilen hususlardan en dikkat çekici olanı ahlaki tehlike modelinde görevdeki hükümetlerin ve seçmenlerin hükümetlerin yetenekleri hakkında bilgi sahibi olmadıkları noktasında ortaya çıkmaktadır. Ayrıca politika yapıcıların performansları gerçekleşmeden önce performanslarından emin olmadıkları ifade edilmektedir. Bu yüzden bütün politikacıların geçerli durumu gözlemlenemeyecek şekilde çevirmeye istekli oldukları ve kamu mallarını artırmak için gerekli finansman kaynağı olarak borçlanma yolunu tercih ettikleri belirtilmektedir. Manipülasyonun esas aracının seçim öncesi bütçe dengesinde borçlara doğru kayılması olarak ifade edildiği de görülmektedir. Öte yandan yetenekli yeteneksiz hükümet ayrımı yapmaksızın bütün hükümetlerin borçlarını ve kamu mallarını artırdıkları, bu artış düzeylerinin ise gerçek borcu gözlemleyebilen seçmenlerin yüzdelere bağlı oldukları ifade edilmektedir. Son olarak modelde ilginin hükümetlerden seçmenlere doğru değiştiği, modelin seçmen bilgisine ve seçim öncesi sağlanan manipülasyon düzeyine dayandığı hususlarına dikkat çekildiği görülmektedir (Kouvavas, 2013: 5).

2.2.1.1.3. Politik Bütçe Döngülerine Kurumsal Yaklaşım: Politik Bütçe Döngüleri ve Demokrasi İlişkisi

Politik bütçe döngüleri ile ilgili teorik literatürün temelini oluşturan çalışmalar Rogoff ve Sibert (1988) ile Rogoff (1990) tarafından 1990’lı yılların başlarında ortaya atılmışlar ve zamanla söz konusu çalışmalar diğer yazarlar tarafından ampirik olarak da test edilme şansı bulmuşlardır. Bu bağlamda çoğu çalışmada gelişmiş ülkelere odaklanıldığı görülmüş ve gelişmiş ülkelere elde edilen bazı kanıtların³¹ zayıf olduklarına dikkat çekilmiştir. Teori ve kanıt arasında bariz bir çelişkinin oluşu ise

³¹ Politik bütçe döngülerinin gelişmiş ülkelerde geçerli olduklarını çok az destekleyen bazı çalışmalar; Klein (1996), Berger ve Woitek (1997), Reid (1998), Alesina ve Roubini (1992), Alesina vd. (1997), Drazen (2000), Franzese (2002).

entelektüel bir bulmaca ortaya çıkarmıştır. Bu durumda iki soru akla gelmiştir. İlk olarak neden bazı testler başarısız olmuşlardır? İkinci olarak başarısızlıklardan teori mi yoksa ampirik çalışmalar mı sorumlu tutulmalıdır? Bu sorulara odaklanması neticesinde bazı teorik çalışmalarda politik bütçe döngülerinin olgunlaşmamış demokratik rejimlere sahip ülkelerde oldukça büyük oldukları hususu savunulmuştur. Nitekim zamanla elde edilen sonuçların bu düşüncüyü güçlü bir şekilde desteklediği çalışmalar ön plana çıkmışlardır (Akhmedov ve Zhuravskaya, 2004: 1301-1302).

Diğer bir ifade ile başlangıçta politik bütçe teorisi, çoğu çalışmada gelişmiş ülkeler açısından ele alınmış, teoriye bağlı olarak elde edilen ampirik sonuçların tatmin edici olmamaları ise konu ile ilgili çalışmaların gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru kaymalarına neden olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerinin araştırıldıkları çalışmalarda ise gelişmekte olan ülkelere politik bütçe döngülerinin boyut olarak gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduklarına yönelik sonuçlar elde edilmiştir. Fakat politik bütçe döngüleri alanında yaşanan gelişmeler sadece bunlarla sınırlı kalmamıştır. Bazı akademisyenler gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere karşılaştırılarak tartışıldıkları bu bulguların kapsamını genişletmişler ve politik bütçe döngülerinin sadece gelişmekte olan ülkelere değil, bunların yanı sıra yeni demokrasi ülkeleri olarak tabir edilen ülkelere de belirgin olarak görüldüklerini öne sürerek bu yönde çalışmalar yapmışlardır (Kroth, 2012: 7). Bu çalışmalarda genel olarak siyasi rekabetin dinamiklerinin hem seçmenlerin deneyim düzeylerine hem de siyasi kurumların olgunluk düzeylerine bağlı olarak yeni demokrasilerde çok farklı oldukları savunulmaktadır. Otoriter yönetimden demokrasiye geçildiğinde seçmenler tecrübe ve bilgi yönünden eksik oldukları için seçim vaatlerine inanma konusunda daha uygun olmakta ve bu yüzden demokrasi tam oturuncaya kadar yapılacak olan seçimlerde politikacılar tarafından manipülasyonlar daha kolay uygulanmaktadır. Ayrıca çalışmalarda yasama, yargı, merkez bankacılığı otoriteleri ve medya gibi politik kurumların demokrasinin erken dönemlerinde bağımsız ya da kurumsallaşmış olmayabilecekleri öne sürülmektedir (Barberia ve Avelino, 2011: 105-106).

Anlaşıldığı üzere politik bütçe döngüleri ile ilgili literatür günümüze kadar bir takım değişikliklere uğrayarak gelmiştir. Sinyalizasyon modelleri kapsamında açıklanmaya çalışılan bu olgu, daha sonraki zamanlarda geliştirilerek ahlaki tehlike modeli ve kurumsal yaklaşım modelleri ile açıklanmaya çalışılmıştır. Söz konusu

değişiklikler kapsamında yapılan pek çok çalışma olmasına rağmen çalışmaların hepsi literatürde yer edinememiş ancak bazı önemli çalışmalar literatüre girebilmişlerdir. Bu nedenle politik bütçe döngüleri ile demokrasi ilişkisini araştırıldığı ve literatürde önemli bir yere sahip olmakla birlikte günümüzde yapılan çalışmaların çoğunlukla temel aldıkları Gonzalez (2002), Persson ve Tabellini (2002) ve Brender ve Drazen'e (2005) ait çalışmalara aşağıda sırasıyla yer verilecektir.

2.2.1.1.3.1. Gonzalez (2002)

Gonzalez'e göre seçimler yapıldığı süre boyunca fırsatçı hükümetler politik güçlerini garantiye almak için siyasi güdümlü ekonomik manipülasyonlar yaparak büyük çaba sarf etmekte ve böylece politik bütçe döngülerine neden olmaktadır. Konu ile ilgili literatürde yapılan çalışmaların ise "kusurlu demokrasiler" olarak da sınıflandırılan Latin Amerika ve Asya gibi bazı gelişen ekonomilerini kapsayacak şekilde geliştikleri hususuna vurgu yapılmıştır. Politik bütçe döngülerinin araştırıldıkları bu ülkelerde yapılan çalışmalarda OECD ülkelerinin analiz edildikleri çalışmalara göre daha kuvvetli bulguların elde edildiklerine dikkat çekilmiştir. Ayrıca Gonzalez en gelişmiş demokrasilerin istikrarlı savaş sonrası siyasi ortamlardan keyif almalarına rağmen, gelişmekte olan ülkelerin politik sistemlerinde dalgalanmalar yaşandıklarını ve bu dalgalanmaların sonunda daha az ya da daha fazla demokratikleşebildiklerini ifade etmiştir. Diğer bir ifade ile bu ülkelerdeki demokrasiler, bazı seçim takvimlerine göre düzenli olarak yer almış olsalar bile önemli tarihsel değişimler göstermişlerdir. Çalışmada Gonzalez bu gerçeğe yoğunlaşmış ve şu soruları sormuştur: Bir ülkenin zamanla değişen demokratikleşme düzeyi seçim öncesi yapılan ekonomi politikalarını etkiler mi? Eğer öyleyse, bu etki nasıl karakterizedir? Bu sorulara cevap vermek için çalışmada 1957 ile 1997 arasında Meksika'da uygulanan maliye politikaları incelenmiştir (Gonzalez, 2002: 204-205).

Gonzalez çalışmasında politik bütçe döngülerine yetenekli politikacıların bilgisiz seçmenlere yetenekleri ile ilgili sinyaller göndererek neden olduklarını kabul ederek sinyalizasyon modellerinden faydalanmıştır. Fakat sinyalizasyon modellerinden farklı olarak demokratikleşme sürecinin de üzerinde durmuştur. Buna göre demokratikleşme süreci kamu harcamaları kapsamında politik bütçe döngüsünün düzeyini etkileyen iki zıt güç oluşturmaktadır. İlkine göre demokratikleşme düzeyinin düşük olması politikacıların seçimlerden önce kamu harcamalarını artırmalarına yol açmakta, ikincisine göre demokratikleşme düzeyinin yüksek olması "şeffaflık derecesini"

(politika yapıcının idari yeteneğinin gerçek değerinin seçmen tarafından öğrenilmesi ihtimali) yükseltmekte ve böylece politik bütçe döngüsü zayıflatılmaktadır (Gonzalez, 2002: 206).

Çalışmanın ampirik sonuçlarına göre; Meksika’da demokratikleşme süreci hükümetin güç kaybetme riskini artırmıştır fakat aynı süreç ülkenin şeffaflığını, fırsatçı politika yapma isteğinde olan hükümetin cazibesini düşürmek için hızlıca ve yeteri kadar artıramamıştır. Nitekim Meksika hükümetinin federal seçimlerden önce oy kazanmak için kamu harcamalarını bir araç olarak güçlü ve sistematik bir şekilde kullandığı sonucuna varılmıştır. Sonuç olarak ülkenin demokratikleşme süreci iktidardaki partinin güç kaybetmesine neden olabilecek büyük bir tehdit olarak algılandığı için Meksika hükümetinin seçim öncesi ağır harcamalara yönelmiş olduğuna dikkat çekilmiştir (Gonzalez, 2002: 221).

Çalışma vasıtasıyla yapılan en büyük katkının maliye politikası göstergeleri ile takip edilen politik bütçe döngülerinin boyutları üzerinde alternatif demokrasi endekslerine ait etkilerin açıkça ölçülmesi olduğu ifade edilmiştir. Elde edilen sonuçların ise gelişmekte olan ülkelerde demokratikleşme süreçlerinin bu ülkelerdeki ekonomi politikalarının seçimleri üzerindeki muhtemel etkileri konusuna ışık tutacağı belirtilmiştir (Gonzalez, 2002: 205).

2.2.1.1.3.2. Persson ve Tabellini (2002)

Persson ve Tabellini seçimlerden önce ve sonra kamu harcamaları, kamu gelirleri, bütçe açıkları gibi maliye politikası ile ilişkili değişkenlerin daha önceki çalışmalarda sistematik olarak incelendiklerini, kendi çalışmalarında önceki çalışmalardan farklı olarak bu değişkenlerin *seçim kuralları* ya da *hükümet şekillerine* göre değişip değişmediklerini sorgulamışlardır. Yazarlar anayasal düzenlemelerin farklı versiyonları altında maliye politikalarının çıktılarının karşılaştırıldıkları teorik araştırma³² trendlerinden etkilenmeleri neticesinde söz konusu çalışmayı yapmışlardır. Bu teorik araştırmalarda politikacıların maliye politikasına yönelik güdülerinin seçim kuralları ile şekillendikleri ifade edilmiştir. Bazı çalışmalarda³³ seçim hesap

³² Örneğin; Austen-Smith (2000), Persson, Roland ve Tabellini (2000), Lizzeri ve Persico (2001), Milesi-Ferretti, Perotti ve Rostagno, (2002).

³³ Persson ve Tabellini (1999) seçim sonucu oylardaki marjinal değişikliklere karşı daha duyarlı olduğu için hesap verilebilirliğin küçük bölgelerde ve çoğunluk kuralının geçerli olduğu çoğunlukçu sistemlerde güçlü olduğu teorik olarak göstermişlerdir. Persson and Tabellini (2000) kariyer kaygısı olan bir politika yapıcıyı düşünerek oluşturdukları modelde çoğunluk kuralı seçimlerinde savurgan harcamaların daha küçük olduklarını bulmuşlardır. Çünkü yazarlara göre çoğunluk kuralı seçimlerinde politikacılar

verilebilirliği, yolsuzluk, savurgan harcamalar ve vergiler gibi argümanların çoğunlukçu ve nispi temsil kuralları arasında farklılık gösterdikleri üzerinde durulmuş ve siyaset biliminde yaygın olan fikir doğrultusunda çoğunlukçu seçimlerin hesap verebilirlik açısından nispi seçimlerden daha güçlü olduklarına dikkat çekilmiştir (Persson ve Tabellini, 2002: 2-3).

Çalışmada yönetim biçiminin maliye politikası çıktılarını nasıl şekillendirdiği konusunda yapılan teorik araştırma daha az olmasına rağmen, siyaset bilimcilerin başkanlık ve parlamento rejimlerini karşılaştırdıkları geniş bir literatürün bulunduğu vurgulanmıştır. Persson, Roland ve Tabellini'ye (1997, 2000) göre yönetim biçimleri arasındaki bu ayrımın merkezinde yasama pazarlığı kuralları yatmaktadır. Parlamenter demokrasilerde, değişik yasal koalisyonlar arasındaki pazarlık hükümet krizi tehdidi ile disipline edilmektedir. Bir kriz hükümet koalisyonu için gündem belirleme, güçler ayrılığı kaybına, parti disiplini ve teşvik edilen istikrarlı yasama koalisyonlarının da kayıplarına neden olmaktadır. Ayrıca yasama organı, kendi içinden çıkan yürütme organının isteklerini dikkate almakta, hükümetin iyi bir yönetim için ihtiyaç duyduğu kanunları, fazla zorluk çıkarmadan kabul etmektedir. Başkanlık sisteminde ise yürütme yasama organı tarafından fesih edilemez, ancak seçmenlere karşı doğrudan sorumlu olmaktadır. Bu yüzden kanun koyucular parti ya da koalisyon hatlarına göre oy vermeye daha az istekli olmaktadır. Ayrıca mutlak güçler ayrılığı ilkesi benimsendiği için güçler genellikle daha değişik komiteler arasında dağıtılmakta, yürütme ve yasama organlarına tanınan yetkilerin aşırı kullanılmasının önüne geçmek için de denge ve denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Bu farklılıklar ise daha büyük kamu harcamaları oluşturmakta ve başkanlık rejimleri ile karşılaştırıldığında parlamenter rejimlerde savurgan harcamaların daha fazla olduklarını göstermektedir (Persson ve Tabellini, 2002: 3-4). Diğer bir ifade ile parlamenter sistemlerde yasama organı yüksek vergi oranı belirleyebilme olanağına sahip olduğu için parlamenter sistemlerdeki anayasal çerçeve yüksek kamu malı sağlanmasına, yüksek rant arayışlarına ve yüksek hedeflenmiş transferlere yol açabilmektedir (Gandhi ve Rufino, 2015: 427). Nitekim Persson ve

seçmenlere karşı bireysel olarak sorumlu olmakta, nispi temsil kuralı seçimlerinde ise politikacılar parti listeleri üzerinden topluca sorumlu olmaktadır. Persson, Tabellini and Trebbi (2002) yolsuzluk algılarını araştırdıkları birçok ülkeyi kapsayan ampirik çalışmalarında teoriye uygun olarak verilerin gerçekten sistematik olarak seçim kuralları ile ilişkili olduklarını bulmuşlardır.

Tabellini (2001) parlamenter rejimlerde hükümetlerin daha büyük olduklarına dair güçlü ampirik sonuçlar bulmuşlardır.³⁴

Genel maliye politikasının kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe fazlaları ile ölçüldüğü çalışmada 60 demokrasi ülkesine ait yaklaşık 40 yılı (1960-1998) kapsayan veriler kullanılmıştır. Persson ve Tabellini (2002) maliye politikası ile ilişkili olan seçim döngüsünün varlığı ve doğası hakkında güçlü anayasal etkiler keşfetmişlerdir. Buna göre sadece çoğunlukçu seçim olan ülkelerde seçim yıllarında vergiler nispi seçim olan ülkelere göre daha fazla kısılmaktadır. Sadece nispi demokrasilerde seçim sonrası yılı için daha fazla taahhüt ile seçimlerden önce refah harcamaları artırılmaktadır. Ayrıca Persson ve Tabellini (2002) çalışmalarında parlamenter hükümet sistemi uygulayan ülkelere seçim öncesi vergi indirimleri olduğuna dair kanıtlar bulmuşlar ve böylece gelir kaynaklı politik bütçe döngülerinin ortaya çıktıklarını tespit etmişlerdir. Aynı çalışmada yazarlar başkanlık sistemi uygulayan ülkelere ise seçim sonrası kamu harcamalarında azalış ve kamu gelirlerinde artış şeklinde bütçe açığını azaltan mali düzenlemelerin yapıldıklarını, dolayısıyla seçim dönemlerinde ortaya çıkan döngülerin telafi edilmeye çalışıldıklarını tespit etmişlerdir.

Özetle hükümetler tarafından seçimlerden önce vergiler kısılmakta, seçmenleri etkileyecek mali ayarlamalar ise seçim sonrasına kadar ertelenmektedir. Seçim öncesi vergi indirimlerinin evrensel bir olgu olarak karşımıza çıktığı çalışmada kurumsal özelliklerin vurgulandıkları da görülmektedir. Bu bağlamda yönetim biçimlerinin (başkanlık ya da parlamenter) ve seçim kurallarının (nispi ya da çoğunlukçu) bütçe döngüleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Buna göre parlamenter sistem uygulayan ülkelere seçim öncesi vergi indirimleriyle, nispi demokrasi uygulayan ülkelere artırılan kamu harcamaları ile politik bütçe döngülerine yol açıldığı ifade edilmiştir (Persson ve Tabellini, 2002: 15).

2.2.1.1.3.3. Brender ve Drazen (2005)

Gerek tek bir ülkede gerekse çok sayıda ülkede politik bütçe döngülerinin karşılaştırılarak araştırıldıkları çalışmalar incelendiği zaman literatür açısından Brender ve Drazen tarafından 2005 yılında yapılmış olan çalışmanın ilgili alanda yapılan en önemli çalışmalardan birisi olduğu görülmektedir. Nitekim politik bütçe döngüleri

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Torsten Persson and Guido Tabellini (2001), *Political Institutions and Economic Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts?*, Mimeo, Institute for International Economic Studies.

konusunda son zamanlarda yapılan çalışmalara bakıldığında çoğu çalışmada³⁵ Brender ve Drazen'in çalışmasının örnek alındığı, bu nedenle de Brender ve Drazen'in çalışmasının halen geçerliliğini koruduğu kolayca anlaşılmaktadır.

Brender ve Drazen çalışmalarında politik bütçe döngüleri konusunda yapılan çalışmaların son zamanlarda gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru kaydıklarını belirtmişlerdir.³⁶ Söz konusu yazarlar ise kendi çalışmalarında politik bütçe döngülerini önceki çalışmalardan farklı olarak yeni demokrasiler ve oturmuş demokrasiler kapsamında incelemişlerdir. Bu bağlamda yeni demokrasilerde politik bütçe döngülerine rastlamışlar ve bu ülkelerde mali manipülasyonların rahatça uygulandıklarını ifade etmişlerdir. Çünkü söz konusu bu ülkelerde seçmenler seçim politikaları konusunda tecrübesiz veya mali manipülasyonları değerlendirme konusunda eksik bilgiye sahip kişiler olarak kabul edilmektedirler. Nitekim çalışmada yeni demokrasi ve oturmuş demokrasi ülkeleri ayırımında yeni demokrasi ülkeleri kapsamında bulunan ülkeler örneklemeden çıkarıldıklarında politik bütçe döngülerinin kayboldukları, örnekleme dâhil edildiklerinde politik bütçe döngülerinin ortaya çıktıkları görülmüştür. Bu nedenle politik bütçe döngülerinin yeni demokrasi ülkelerinde oldukça güçlü şekilde görüldükleri ifade edilmiştir. Bir diğer açıklamada ise daha oturmuş demokrasilerde seçmenler mali manipülasyonları tanıma ve cezalandırma yeteneklerine sahip oldukları için politikacıların manipülasyon yapmaktan uzak durdukları belirtilmiştir (Brender ve Drazen, 2005: 1272-1273).

Çalışmada demokrasinin geçerli olmadığı ülkelerde yani seçimlerde rekabetin olmadığı ülkelerde politik bütçe döngüleri geçerliliklerini yitirdikleri için gerek ampirik gerekse teorik çalışma yapan kişiler tarafından demokrasi uygulayan ve uygulamayan ülke ayrımının mutlaka yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda çalışmada filtre olarak Maryland Üniversitesi tarafından hazırlanan "POLITY IV" isimli proje kullanılmış ve örneklem sayısı 68 ülkeye düşürülmüştür. POLITY IV filtresi kullanılarak tüm örneklem dönemindeki rekabete dayalı seçimler kapsamında bu seçimlere başlanıldığı dönemlerdeki veriler ışığında yeni ve oturmuş demokrasi ülkeleri birbirlerinden ayrıştırılmıştır (Brender ve Drazen, 2005: 1274). Buna göre ilk dört rekabetçi seçimlerdeki gözlemler alınmış ve bu gözlemler yeni demokrasiden gelen

³⁵ Örneğin; Barberia ve Avelino (2011), Pin vd. (2012), Hanusch ve Keefer (2012), Mackic (2013), Santos (2014)

³⁶ Az gelişmiş ülkeler ile ilgili örnekler; Krueger ve Turan (1993), Schuknecht (1996), Block (2000), Gonzalez (2002), gelişmiş ülkeler ile ilgili örnekler; Keech ve Pak (1989), Alesina (1992), Alesina (1997)

gözlemler olarak tanımlanmıştır. Elde edilen sonuçlarda bütçe açığının seçimden önceki yılda kamu harcamaları vasıtasıyla yeni demokrasilerde oldukça arttığı, oturmuş demokrasilerde ise bütçe açığı artışı yaşanmadığı görülmüştür (Brender ve Drazen, 2005: 1278).

Brender ve Drazen politik bütçe döngüleri çerçevesinde konuya sadece yeni ve oturmuş demokrasi açısından bakmamışlar, politik bütçe döngülerinin ayrıca ülkelerin ekonomik ve politik özelliklerine de bağlı olacaklarını ifade etmişler ve bu bağlamda da analizler yaparak çalışmalarını zenginleştirmişlerdir. İlk olarak gelişmiş³⁷ ve az gelişmiş ülkeleri karşılaştırmışlar ve gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerinin görülmedikleri sonucuna ulaşmışlardır (Brender ve Drazen, 2005: 1281-1282). İkinci olarak seçim tarihlerinin önceden belirlenmelerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkilerini araştırmışlardır. Yazarlar anayasa tarafından belirlenen seçim aralıklarını önceden belirlenen seçimler olarak değerlendirmişlerdir. Önceden belirlenen bu seçimlerle sabit aralıklarla veya anayasa tarafından sabit dönemlerde yapılması beklenen seçimler kastedilmiştir. Yapılan analizler neticesinde oturmuş demokrasilerde seçim tarihlerinin önceden belirlenmiş olmalarının ya da seçimlerin planlanan tarihlerden önce yapılmalarının politik bütçe döngüleri üzerinde etkili olmadıkları görülmüştür. Ayrıca yeni demokrasilerde içsel seçim tarihlerinin oldukları durumlarda yani seçimlerin planlanan tarihlerden önce yapıldıkları durumlarda kamu harcamalarına yönelik politik bütçe döngülerinin görüldükleri tespit edilmiştir (Brender ve Drazen, 2005: 1282-1283). Çalışmada üçüncü olarak anayasal kuralların politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri araştırılmış ve hem parlamenter sistem ile yönetilen yeni demokrasi ülkelerinde hem de başkanlık sistemi ile yönetilen yeni demokrasi ülkelerinde politik bütçe döngüleri tespit edilmiştir. Her iki hükümet sisteminde de seçim yıllarında bütçe açığının artırılan kamu harcamalarına bağlı olarak artış gösterdiği yönünde sonuçlar elde edilmiştir. Ayrıca başkanlık sistemi uygulayan oturmuş demokrasi ülkelerinde döngülere rastlanılmadığı, buna karşın parlamenter sistem uygulayan oturmuş demokrasi ülkelerinde seçim yıllarında kamu gelirlerinin (vergi ve benzeri kamu gelirlerin kısılması) azaltılmasına yönelik gelir kaynaklı döngülerin ortaya çıktıkları tespit edilmiştir. Demokrasi düzeylerinin de değerlendirildikleri çalışmada demokrasi düzeylerinin düşük olduğu

³⁷ Gelişmiş ülke olarak OECD'ye üye ülkeler kabul edilmiş fakat söz konusu üye ülkelerden dördü (Yunanistan, Portekiz, İspanya ve Türkiye) yeni demokrasi ülkesi kapsamında değerlendirilerek örneklem dışında bırakılmışlardır. Nitekim bu dört ülkeye ait veriler ile yapılan analizlerde politik bütçe döngülerinin görüldükleri, bu dört üye haricindeki OECD'ye üye ülkelere ait veriler ile yapılan analizlerde politik bütçe döngülerinin görülmedikleri tespit edilmiştir.

yeni demokrasi ülkelerinde politik bütçe döngülerine rastlanıldığı, aksine oturmuş demokrasilerde rastlanılmadığı ifade edilmiştir (Brender ve Drazen, 2005: 1287-1288). Son olarak çalışmada seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu bağlamda inceleme kapsamında seçimler, yılın ilk yarısı yani ilk altı ay içinde yapılmış olanlar ile yılın son yarısı yani son altı ay içerisinde yapılanlar olmak üzere kategorilere bölünmüşlerdir. Yapılan analizler neticesinde ise oturmuş demokrasilerde seçimlerin ister ilk altı ay içinde ister son altı ay içerisinde yapılsınlar her hâlükârda politik bütçe döngülerinin görülmedikleri, yeni demokrasilerde ise seçimlerin son altı ay içerisinde yapılması halinde politik bütçe döngülerinin görüldükleri tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile yılın ilk yarısında yapılan seçimlerde politik bütçe döngülerine rastlanılmamıştır (Brender ve Drazen, 2005: 1288-1289).

Özetle politik bütçe döngüsü varlığının ampirik bulgularla kanıtlanmaya çalışıldığı bu çalışmada ülkelerdeki makroekonomik düzey üzerinde ortaya çıkan bir döngüden çok bu döngünün nerede diğer bir ifade ile hangi tür ülkelerde ortaya çıktığı sorusu üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda elde edilen ampirik sonuçlar politik bütçe döngüsünün yeni demokrasi ülkelerine ait bir fenomen olduğunu göstermiştir. Politik bütçe döngülerinin güçlü bir şekilde görüldüğü bu ülkelerde döngülere seçim yıllarında artırılan kamu harcamalarının neden oldukları ifade edilmiştir. Ayrıca politik bütçe döngülerinin incelendiği bütün ülkelere ait verilerin yer aldığı büyük örneklem içerisinden yeni demokrasi ülkelerine ait veriler çıkarıldıklarında ise döngülerin ortadan kalktıkları tespit edilmiştir. Öte yandan az gelişmiş ülkelerde döngülerin gelişmiş ülkelere kıyasla daha güçlü olarak görüldüklerine ilişkin ampirik sonuçlar da bulunmuştur. Sonuç olarak politik bütçe döngülerine yol açan mali manipülasyonların politik tecrübe ve bilgi eksikliğine bağlı olarak yeni demokrasi ülkelerinde daha geniş şekillerde görüldükleri ifade edilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI TEORİLERİNİN VE HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Politik konjunktür dalgalanmaları teorileri her ne kadar yabancı literatürde ortaya atılarak gelişme göstermiş olsalar da söz konusu teoriler sadece ortaya atılmış olduğu ülkeleri değil yönetim biçimi olarak demokrasiyi benimsemiş bütün ülkeleri kapsamaktadır. Çünkü söz konusu dalgalanma teorilerinin temelinde iktidardaki politikacıların siyasi çıkar amaçlı manipülatif davranışları yatmakta, bu davranışlara ise demokratik yönetim anlayışını benimseyen ülkelerde rastlanılmaktadır. Türkiye’de de yönetim biçimi olarak demokrasi benimsenmiş olduğu için politik konjunktür dalgalanmaları teorilerine ait varsayımlar ülkemiz açısından da geçerli olabilmektedir. Politik konjunktür dalgalanmaları teorileri temelinde demokrasi kavramını barındırdığı için Türkiye açısından söz konusu durum değerlendirilirken demokrasi ile ilgili yaşanan önemli gelişmeler dikkate alınmalıdır. Bunun yanı sıra yaşanan gelişmelerin bir sonucu olarak ülkemizde yapılan genel seçimlere ve kurulan hükümetlere ait bilgiler de politik konjunktür dalgalanmaları teorileri açısından son derece önemli olmaktadır. Bu nedenle tez çalışmasının üçüncü bölümünde öncelikle yukarıda bahsedilen önemli hususlara yer verilecek, ardından politik konjunktür dalgalanmaları kapsamında enflasyon, işsizlik ve büyüme oranları ile ilgili gelişmeler yorumlanacak, daha sonra da politik bütçe döngüleri kapsamında bütçe dengesine ve kamu gelir-giderlerine ait oranlar Türkiye açısından teorik olarak değerlendirilecektir. Daha sonra ülkemizde politik konjunktür dalgalanmaları teorilerinden politik bütçe döngüleri teorisini etkilemesi muhtemel anayasal bir gelişme olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi tercihi incelenecektir. Son olarak ise farklı hükümet sistemleri açısından politik bütçe döngüleri teorisi, ilgili literatürde yer alan en önemli iki çalışma³⁸ neticesinde elde edilen sonuçlarla birlikte karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

3.1. Türkiye’de Demokrasi Alanında Yaşanan Gelişmeler ve Çok Partili Hayata Geçiş

Türkiye’de demokratik gelişmelerle ilgili tarih incelendiğinde ülkemiz açısından demokratik gelişim sürecinin yaklaşık iki yüzyıllık bir süreci kapsadığı görülmektedir (Dursun, 2007: 21). Söz konusu gelişim süreci yaklaşık iki yüzyıllık bir zamana

³⁸ Persson ve Tabellini (2002), Brender ve Drazen (2005).

yayılmış olduğu için bu zaman aralığında sadece Cumhuriyet dönemi yer almamakta, sürecin başlangıcı Osmanlı Devleti'ne kadar götürülebilmektedir. Çünkü toplumsal gelişmelerin arzu edilen düzeylere gelmeleri uzun zaman almakta, bu nedenle söz konusu gelişmeler ancak zamanla olgunlaşmaktadırlar (Akıncı ve Usta, 2015: 42). Nitekim Türkiye'de demokratikleşme sürecinin 1808 yılında Osmanlı Padişahı II. Mahmut ile ayan adı verilen derebeyleri arasında imzalanan Sened-i İttifak ile başladığı, 1876 yılında Kanun-i Esasi (Birinci Meşrutiyet Dönemi) ve 1908 yılında İkinci Meşrutiyet Dönemi ile geliştiği kabul edilmektedir. Bu bağlamda Sened-i İttifak ile padişahın yetkileri kısıtlanmış, Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanuni Esasi ile Meclis-i Ayan'dan ve seçimle oluşturulan Meclis-i Mebusan'dan oluşan parlamentolu bir sistem getirilmek suretiyle halkın yönetime katılması sağlanmış, İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde ise 1878 yılında kapatılan Meclis-i Mebusan tekrar açılmış ve yürürlükten kaldırılan anayasa tekrar yürürlüğe konulmuştur (Tosun, 2002: 187-189).

İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde Osmanlı Devleti açısından demokratikleşme adına her ne kadar çok önemli adımlar atılmış olsa da yaşanan gelişmeler demokrasinin tam anlamıyla uygulama alanı bulamadığını göstermiştir. Şöyle ki 1912 yılında kapatılan parlamento 1914 yılında tekrar açılmış ve 1918 yılında Padişah Vahdettin dağıtana kadar faaliyet göstermiştir. 1920 yılında ise gizli bir oturumla Misak-ı Milli'yi kabul eden son Meclis-i Mebusan, padişah tarafından resmen feshedilmiştir. Böylelikle Osmanlı Devleti açısından parlamenter sisteme geçiş çalışmaları olumsuz bir şekilde sonuçlanmıştır (Tosun, 2002: 199-200).

Mondros Ateşkes Antlaşması imzalanıp Osmanlı Devleti fiilen sona erdikten sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk temelleri atılmış ve 23 Nisan 1920 tarihinde yapılan seçimler neticesinde Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi açılmış ve ilk defa meclis hükümeti sistemi uygulanmaya başlamıştır (Dokuyan, 2014: 152). Türkiye'de meclis hükümeti sisteminin benimsenmesi ile ilk defa seçimlerle belirlenen 232 temsilci ve Meclis-i Mebusan'dan gelen 106 Mebus'un katılımı ile halk yönetiminde söz sahibi olmuş ve devlet yönetimi halkın seçtiği, halkı temsil eden kişilerden oluşan meclise bırakılmıştır (Dursun, 2006: 368-369). Birinci Meclis temsilci ve mebuslardan oluştuğu için farklı görüşleri barındırmasına rağmen o yıllarda kurulmuş siyasi bir parti olmadığından dolayı mecliste belirli bir siyasi parti ya da parti grubu yer almamıştır. Mustafa Kemal Atatürk Osmanlı Devleti'nde II. Meşrutiyet sonrası partileşme adına yaşanan gelişmeleri takip etmiş ve 10 Mayıs 1921'de önce Anadolu Rumeli Müdafai-i

Hukuk grubunu kurmuş, daha sonra 9 Eylül 1923'te söz konusu grubu Halk Fırkasına dönüştürmek suretiyle bu günkü adı ile Cumhuriyet Halk Partisini kurmuştur. Böylece Türkiye Cumhuriyeti kurulmadan önce ülkede partileşme süreci başlamış, 28 Haziran 1923 tarihinde gerçekleşen ikinci dönem TBMM seçimleriyle birlikte resmiyete kavuşmuştur. Yapılan seçimleri CHP (Cumhuriyet Halk Partisi) kazanmıştır (Kaştan, 2006: 124).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk genel seçimleri olma özelliğini taşıyan 1923 seçimi CHP için önemli bir dönemin de başlangıcı kabul edilmektedir. Çünkü 1923 yılı seçimini kazanan CHP, 1945 yılına kadar olan dönemde tek parti olarak kalmış, çok partili hayata geçiş adına kısa süreli denemeler olmasına karşın siyasal gücü tek başına temsil etmiştir. Söz konusu denemelerden ilkinde 17 Kasım 1924 tarihinde Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kurulmuş ve 3 Haziran 1925 tarihinde kapatılmıştır. Çok partili hayata geçebilmek için yapılan ikinci denemede ise 12 Ağustos 1930 tarihinde Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulmuş ve 17 Aralık 1930 tarihinde feshedilmiştir. Türkiye'de çok partili hayata geçiş için girişilen denemelerin başarısızlığı ve 1945 yılına kadar başka deneme olmadığı için 1923-1945 döneminde tek partili sistem uygulaması görülmüştür (Yanık, 2003: 278-279).

Türkiye'de çok partili siyasal hayata geçiş 18 Temmuz 1945 tarihinde Milli Kalkınma Partisi'nin kurulmasıyla birlikte sağlanmıştır. Milli Kalkınma Partisi'nden sonra 7 Ocak 1946 tarihinde Türk siyasi hayatı üzerinde önemli derecede etkili olan Demokrat Parti kurulmuştur. 21 Temmuz 1946 tarihinde yapılan genel seçime ise ilk defa birden çok parti katılmıştır (Benhür, 2008: 30).

Özetle Türkiye'de demokrasi alanında yaşanan gelişmelerin Osmanlı Devleti'ne kadar uzandığı, bu bağlamda Osmanlı'da parlamenter sisteme geçiş çabalarının olumlu sonuçlanmadığı anlaşılmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti açısından ise TBMM'nin açılmasıyla parlamenter sisteme geçilerek demokrasi adına büyük bir gelişme yaşandığı görülmüştür. Fakat 1923 yılından 1945 yılına kadar tek partili siyasi hayat yaşanmış olup demokrasinin ve cumhuriyetin bir gereği olarak kabul edilen çok partili siyasi hayata ancak 18 Temmuz 1945 tarihinde geçilebilmiştir.

3.2. Türkiye'de Yapılan Genel Seçimler

Demokrasi kavramı en basit haliyle halkın kendi kendini yönettiği yönetim biçimi olarak ifade edilmektedir. Demokrasilerde egemenlik millete veya halka ait

olmakta, halk ise kendini yönetecek olan temsilcileri belirli bir süre için özgür iradesiyle kurallarına uygun bir şekilde seçimler vasıtasıyla tayin etmektedir. Bu nedenle temsili demokrasilerde seçimler demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edilmektedirler (Tunç, 2008: 1115-1117). Yani demokrasi kavramından ve söz konusu kavramın işleyişinden bahsedebilmek için seçimlerin varlıkları şarttır. Çünkü halkın devleti yönetecek kişileri seçebilmesi ancak seçimlerle mümkün olmaktadır.

Demokratik hayata geçen diğer ülkelerde olduğu gibi Türk siyasi hayatında da seçimler demokratik hayata geçiş aşamasında önemli rol oynamışlardır. Nitekim yukarıda da bahsedildiği üzere Türk siyasi hayatında demokrasiye geçiş olarak kabul edilen ilk milletvekili genel seçimi 23 Aralık 1876 tarihinde ilan edilen Kanuni Esasi döneminde Osmanlı Devleti zamanında yapılmıştır (Olgun, 2011: 3). Böylece Osmanlı Devleti zamanında başlayan demokrasinin olmazsa olmazı seçim olgusu günümüze kadar süregelmiştir. Bu bağlamda Türk siyasi hayatı açısından yapılan seçimler düşünüldüğünde üçlü bir ayırımı gidilmektedir. Söz konusu ayırımı göre seçimler cumhuriyet öncesi dönem, tek parti dönemi ve çok partili dönem olarak incelenmektedirler.

Cumhuriyet öncesi dönem incelendiğinde söz konusu dönemin Kanuni Esasi'nin kabul edildiği 1876 yılı ile Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılı arasında yapılan seçimleri kapsadığı görülmektedir. Söz konusu dönemde 1877, 1908, 1912, 1914, 1919 ve 1920 yıllarında olmak üzere toplam altı tane genel seçim yapıldığı bilinmektedir.

Seçimler konusunda yapılan sınıflandırmada cumhuriyet öncesi dönemden sonra tek parti dönemi gelmektedir. Tek parti dönemi adından da anlaşılacağı üzere Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) karşısında herhangi bir rakip partinin olmadığı tek partinin iktidar olduğu dönemi kapsamaktadır.³⁹ Tek parti dönemi 1923 seçimlerinden sonra kurulan II. Meclis ile başlamış ve 1946 yılı genel seçimlerine kadar devam etmiştir. Söz konusu dönemde 1923, 1927, 1931, 1935, 1939 ve 1943 yıllarında olmak üzere toplam altı tane genel seçim yapıldığı bilinmektedir.

Tek parti döneminde 1943 yılında yapılan genel seçim hariç diğer yapılan genel seçimlerde I. Meşrutiyet zamanında yürürlüğe koyulmuş olan İntihab-ı Mebusan Kanunu uyarınca iki dereceli ve basit çoğunluk seçim sistemi uygulanmıştır. 1923 yılı

³⁹ Tek parti döneminde siyasi bir parti olarak kurulan ve faaliyet gösteren tek parti Cumhuriyet Halk Partisi olmuştur. Tek parti döneminde yapılan seçimlere siyasi parti çatısı altında katılan tek parti CHP olsa da seçimlerde bağımsız milletvekili uygulamalarına da yer verilmiştir.

seçimlerinin ardından kurulan meclis 20 Nisan 1924 tarihinde 1924 Anayasası'nı kabul etmiştir. 1924 Anayasası ile daha önce iki yıl olan milletvekilliği süresi dört yıla çıkarılmış, seçme yaşı 18 seçilebilme yaşı ise 30 olarak belirlenmiştir (Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü BYEGM, 2015: 46-47).

Tek parti döneminde seçimlerle ilgili yaşanan bir diğer önemli gelişme ise kadınlara seçme ve seçilebilme hakkının ilk kez tanınmış olmasıdır. Nitekim 1924 Anayasası'nda erkekler seçme ve seçilebilme hakkına sahip oldukları için 1923, 1927 ile 1931 seçimlerinde yalnızca erkekler oy kullanmışlardır. 1934 yılında İntihab-ı Mebusan Kanunu'nda yapılan değişikliklerle kadınlara seçme-seçilebilme hakkı tanınmış ve seçme yaşı 18'den 22'ye çıkarılmıştır. Yaşanan bu gelişmelere bağlı olarak kadınların ilk defa oy kullandıkları 1935 seçimlerinde ilk defa 18 kadın milletvekili seçilerek meclise girmiştir.

Tek parti döneminde temsil edilen nüfuslarla ilgili ise bazı gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda 1923 yılında daha önce her 50.000 erkek nüfusu 1 milletvekilinin temsil ettiği kural her 20.000 erkek nüfusu 1 milletvekili temsil eder olarak değiştirilmiş, 1934 yılında ise her 40.000 kadın-erkek nüfusu 1 milletvekilinin temsil edeceği hususu kararlaştırılmıştır.

1942 yılına gelindiğinde ise seçimlerle ilgili yine önemli bir gelişme yaşanmış; 4320 sayılı Seçim Yasası ile Cumhuriyetin ilk seçim yasaı kabul edilmiştir. 4320 sayılı yasa genel özellikleri itibariyle yerine getirildiği İntihab-ı Mebusan Kanunu'ndan çok fazla değişiklik barındırmasa da 1943 yılında yapılan tek parti döneminin son milletvekili seçimi 4320 sayılı Seçim Kanunu'na göre yapılmıştır. Ayrıca söz konusu seçimle iki dereceli çoğunluk seçim sistemi son defa uygulanmıştır (TÜİK, 2012: 10).

Türk siyasi hayatındaki seçimler incelendiğinde tek parti döneminin ardından çok partili dönemin geldiği görülmektedir. Çok partili döneme geçişin sağlanmasında gerek dış faktörler gerek sosyal, siyasal ve ekonomik anlamda iç faktörler olmak üzere pek çok faktör etkili olmuştur. Söz konusu faktörlerden en fazla dikkat çeken dış faktör II. Dünya Savaşı olmuştur. Şöyle ki savaşı demokrasiyi destekleyen ülkelerin kazanması dünya çapında demokrasinin yayılmasına, dolayısıyla Türkiye'nin de bu akımdan etkilenmesine neden olmuştur. Öte yandan savaş sonrası dönemde tek parti rejimine olan güven sarsılmış, değişen fikir ve düşünceler çerçevesinde muhalefet mekanizmasına hızla gerek olduğu düşüncesi tüm ülkede hâkim olmuştur (Haytoğlu,

1997: 49-53). Belirtilen gerekçeler doğrultusunda 18 Temmuz 1945 tarihinde önce Milli Kalkınma Partisi daha sonra 7 Ocak 1946 tarihinde Türk siyasi hayatı üzerinde önemli derecede etkili olan Demokrat Parti kurularak tek parti dönemi sona ermiş, günümüze değin süregelen çok partili siyasi hayata geçiş sağlanmıştır.

Çok partili dönemde yapılan ilk seçim 1946 yılı genel seçimleri olmakla birlikte söz konusu seçimden önce 5 Haziran 1945'te çıkarılan 4918 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile 4320 Sayılı Seçimi Yasası yürürlükten kaldırılmış ve ülkemizde ilk kez demokratik seçim niteliklerine uygun bir seçim yasası yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren yeni seçim yasası ile birlikte seçimler iki dereceli olmaktan çıkarılarak tek dereceli çoğunluk sistemine geçilmiştir.

Nihayet 21 Temmuz 1946 tarihinde yapılan genel seçime CHP, Milli Kalkınma Partisi ve Demokrat Parti olmak üzere üç parti katılmış, böylece Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki ilk çok partili seçim gerçekleşmiştir. Ancak söz konusu seçimde açık oy, gizli sayım yöntemi kullanıldığı ve seçimlerin denetimi yargı yerine yürütmeye bırakıldığı için tartışmalar ortaya çıkmıştır (TÜİK, 2012: 12).

1946 yılı genel seçimi ile başlayan çok partili siyasi hayat halen ülkemizde devam etmekle birlikte 1946 yılı seçimi dâhil olmak üzere günümüze kadar çok partili dönem içerisinde toplam 19 genel seçim yapılmıştır. Buna göre seçim yapılan yıllar 1946, 1950, 1954, 1957, 1961, 1965, 1969, 1973, 1977, 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2002, 2007, 2011, 2015 (Haziran) ve 2015 (Kasım) olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çok partili dönem içerisinde de tek parti döneminde olduğu gibi seçim sistemine yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 16 Şubat 1950 tarihinde çıkarılan 5545 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile seçimlerin tek dereceli, eşit, genel, gizli oy, açık sayım yöntemine göre yargı denetimi altında yapılmasına yönelik hüküm getirilmiştir. Söz konusu hüküm kapsamında yapılan ilk genel seçim 1950 yılı genel seçimi olmuştur. 1946-1957 yılları arasında yapılan seçimlerde, tek dereceli liste usulü çoğunluk seçim sistemi uygulanmıştır. 1957 seçimlerinden 3 yıl sonra askeri darbe gerçekleşmiş ve akabinde oluşturulan kurucu meclis tarafından hazırlanan 25 Mayıs 1961 tarih ve 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 306 sayılı Kanun'la seçimlerin ilk defa çevre barajlı nispi temsil (d'Hondt) seçim sistemi uygulamasına göre yapılması öngörülmüştür. 306 sayılı Kanun 15 Ekim 1961 tarihinde yapılan genel seçimlerde uygulanmış olup, seçim sonuçlarına göre Türkiye'de ilk kez

koalisyon hükümeti kurulmuştur. 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nda değişiklik yapılarak, 1965 yılında yapılan milletvekili seçiminde, milli bakiye seçim sistemi, 1969, 1973 ve 1977 yıllarında yapılan seçimlerde ise barajsız d'Hondt seçim sistemi uygulanmıştır. 12 Eylül 1980 Askeri Darbesinden sonra kabul edilen 1982 Anayasası ile seçim dönemi 5 yıla çıkarılmış, seçmen yaşı 21 olarak belirlenmiştir. 10 Haziran 1983 tarihinde 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu kabul edilerek barajsız d'Hondt seçim sistemi kaldırılmış, onun yerine ülke barajlı (%10) ve seçim çevresi barajlı nispi temsil (d'Hondt) seçim sistemi getirilmiştir. 17 Mayıs 1987'de Anayasa'da yapılan değişiklikle seçmen yaşı 20'ye indirilmiştir. 1995 genel seçimlerinden önce seçim çevresi barajı kaldırılarak yerine ülke barajlı (%10) d'Hondt seçim sistemi getirilmiştir. Ayrıca TBMM'nin üye sayısı⁴⁰ 450'den 550'ye çıkarılmış, seçmen yaşı 18'e indirilmiş, ceza ve tutuklularında tutuklu olarak bulunanlara oy kullanma hakkı tanınmıştır. Bunlara ek olarak Milletvekili sayısı 18'e kadar olan iller için 1 seçim çevresi; 19 - 35 arasında olan iller için 2 seçim çevresi; 36'dan çok olan iller için 3 seçim çevresi oluşturulması hükmü getirilmiştir. 1999, 2002, 2007, 2011, 2015 (Haziran) ve 2015 (Kasım) yıllarında yapılan milletvekili seçimlerinde de 1995 yılı seçimindeki uygulamalar aynı şekilde devam etmiştir (BYEGM, 2015: 49-75).

Tablo 5. Milletvekili Genel Seçimlerinde Uygulanan Seçim Sistemleri, Seçime Katılan ve Meclise Giren Siyasi Partiler

Dönemi ve seçim yılı	Uygulanan seçim sistemi	Seçime katılan	Meclis'e giren	Meclis'e giren siyasi partiler
Tek Parti Dönemi				
1923	İki dereceli seçim sistemi	1	1	CHP
1927	İki dereceli seçim sistemi	1	1	CHP
1931	İki dereceli seçim sistemi	1	1	CHP
1935	İki dereceli seçim sistemi	1	1	CHP
1939	İki dereceli seçim sistemi	1	1	CHP
1943	İki dereceli seçim sistemi	1	1	CHP
Çok Partili Dönem				
1946	Liste usulü Çoğunluk sistemi	3	2	CHP, DP
1950	Liste usulü Çoğunluk sistemi	3	3	CHP, DP, MP
1954	Liste usulü Çoğunluk sistemi	5	3	CHP, CMP, DP
1957	Liste usulü Çoğunluk sistemi	5	4	CHP, CMP, DP, HP
1961	Çevre Barajlı d'Hondt Sistemi	4	4	AP, CHP, CKMP, YTP
1965	Milli Bakiye Sistemi	6	6	AP, CHP, CKMP, MP, TİP, YTP
1969	Barajsız d'Hondt Sistemi	8	8	AP, BP, CHP, GP, MP, MHP, TİP,

⁴⁰ TBMM üye tamsayısı, 1995 yılında yapılan değişiklikle 450'den 550'ye çıkarılmış olmakla birlikte, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde kabul edilmesiyle TBMM üye tamsayısının 550'den 600'e çıkarılması kararlaştırılmıştır. TBMM üye tam sayısındaki bu değişikliğin ise 24 Haziran 2018 tarihinde yapılacak olan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

				YTP
1973	Barajsız d'Hondt Sistemi	8	7	AP, CHP, CGP, DP, MHP, MSP, TBP
1977	Barajsız d'Hondt Sistemi	8	6	AP, CHP, CGP, DP, MHP, MSP
1983	Çifte Barajlı d'Hondt Sistemi	3	3	ANAP, HP, MDP
1987	Çifte Barajlı d'Hondt + Kontenjan Usulü	7	3	ANAP, DYP, SHP
1991	Çifte Barajlı d'Hondt + Kontenjan Usulü	6	5	ANAP, RP, DYP, DSP, SHP
1995	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	12	5	ANAP, CHP, DYP, DSP, RP
1999	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	20	5	ANAP, DSP, DYP, FP, MHP
2002	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	18	2	AK PARTİ, CHP
2007	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	14	3	AK PARTİ, CHP, MHP
2011	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	15	3	AK PARTİ, CHP, MHP
2015	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	20	4	AK PARTİ, CHP, MHP, HDP
2015	Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi	16	4	AK PARTİ, CHP, MHP, HDP

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr>

Tablo 5'te görüldüğü üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu ilk yıllardan 1946 yılına kadar ülkede tek parti olan CHP iktidar olmuş, demokrasinin ihtiyaç duyduğu çok partili demokratik sisteme ancak 1946 yılında yapılan genel seçimler vasıtasıyla geçilebilmiştir. 1946 yılından itibaren çok partili siyasi hayatın geçerli olduğu ülkemizde vatandaşlar farklı siyasi partileri destekleyebilmektedirler. Öte yandan çok partili sisteme geçilmesiyle birlikte günümüze değin yapılan seçimlerde farklı sayıda seçim sisteminin benimsenmiş olduğu dikkat çekmektedir. Şöyle ki tek parti döneminde olan iki dereceli seçim sistemi çok partili dönemin ilk yıllarında yerini liste usulü çoğunluk sistemine bırakmış, bu sistemde uzun ömürlü olmamış yerini birçok farklı sisteme bırakmıştır. En son seçim sistemi değişikliği 1995 yılı seçimlerinde ülke barajlı d'Hondt sisteminin uygulanması ile yapılmış ve 1995 yılından günümüze kadar yapılan genel seçimlerde bu sistem kullanılmıştır. Siyasi parti sayılarına değinmek gerekirse adından da anlaşılacağı üzere tek parti döneminde sadece bir tane siyasi parti bulunmaktayken çok partili döneme girilmesiyle ülkedeki siyasi parti sayılarında yıllar itibariyle sayısal anlamda genel olarak artış yaşanmıştır. Tablo 5'ten de anlaşıldığı üzere 1995 yılına kadar seçime katılan siyasi parti sayısı 10'un altında seyretmiş olmasına rağmen 1995 yılından itibaren söz konusu sayı 12'nin altına inmemiş hatta 1999 ve Haziran 2015 seçimlerinde 20'ye kadar yükselmiş, en son yapılan genel seçim olan Kasım 2015 seçimlerinde ise bu sayının 16 olarak gerçekleşmiş olduğu görülmüştür.

3.3. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri

Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu ülkemizde yürütme, halkın egemenliğini kullanan organlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Sencer, 1985: 13). Yürütme yetkisi ve görevi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılmak suretiyle yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın yürütme ile ilgili görev ve yetkileri Anayasa'nın 104. Maddesinde açık bir şekilde sıralanmaktadır. Yürütme ile ilgili olan söz konusu görev ve yetkilerden en önemlileri ise kuşkusuz Başbakan'ı ve Başbakan'ın teklifi üzerine bakanları atamaktır. Çünkü ülkedeki yürütme oranının başında başbakan bulunmaktadır. Nitekim Anayasa'nın 109. Maddesinde Bakanlar Kurulunun Başbakan ve bakanlardan oluştuğu, 112. Maddesinde Başbakan'ın Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamakla ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle yükümlü olduğu açıkça ifade edilmektedir. Yani ülkemizde Başbakan başkanlığında Bakanlar Kurulu⁴¹, hükümet vasfıyla yürütmeden sorumlu olmaktadır.

Demokratik sistemin var olduğu ülkemizde anlaşıldığı üzere uygulanan politikalar hükümetlerce belirlenmektedir. Yani ülkede devlet yönetiminden hükümet sorumlu olmaktadır. Bu durum hükümetlerin devlet açısından önemini açıkça ortaya koymaktadır. Diğer bir ifade ile devletin yönetilmesi ve demokrasinin uygulanabilmesi için hükümete ihtiyaç duyulmaktadır. Hükümetler ise ülkede yapılan genel seçimler neticesinde belirlenmektedirler. Anlaşıldığı üzere hükümetler genel seçim sonuçlarına göre kurulmakta, yani genel seçimler hükümetlerin kurulmaları hususunda bir ön şart olmaktadır. Bu doğrultuda seçim sonuçlarına göre başarılı olan siyasi partiler değişebileceği gibi seçim sonuçlarına göre kurulan hükümetler de değişebilmektedir. Hükümetlerin seçim sonuçlarına göre değişmeleri hükümetlerin takip ettikleri politikaların da değişiklik göstermelerine yol açmaktadır. Bu kapsamda Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar olan sürede Türkiye'de uygulanan genel politikaların da zaman içinde iktidar değişikliklerine bağlı olarak farklılık gösterdikleri bilinmektedir (Sarı, 2007: 33).

⁴¹ Günümüz itibariyle ülkemizde yürütmeden başbakan başkanlığında bakanlar kurulu sorumlu olmasına rağmen 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan son referandum sonucunda, başkanlık hükümeti sistemine geçilmesi yönünde karar çıkmış, başkanlık hükümeti sistemine geçilmesi için öngörülen tarihe kadar yürütmeden yine bakanlar kurulunun sorumlu olacağı, sisteme geçilmesiyle birlikte bakanlar kurulunun ve başbakanlık kurumunun kaldırılarak yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğunda olacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz syf 33, dipnot 4.

Özetle demokratik sistemin seçimlerle birlikte beraberinde getirdiği bir diğer unsur da hükümet olmaktadır. Çünkü yapılan her genel seçim ülkeyi yönetecek yürütme organı olan hükümetin kurulması amacını taşımaktadır. Seçim sonuçlarına göre kurulan hükümetler ülkenin yönetilmesi hususunda söz sahibi olmakta ve ülkenin geleceğini belirlemektedirler. Bu nedenle hükümetler ülkeler açısından son derece önem arz etmektedir. Öte yandan demokratik sistem sadece tek partinin hükümet kurmasının mümkün olmadığı durumlarda birkaç partinin bir araya gelmesiyle koalisyon hükümetlerinin kurulabilmelerine imkân sağlamaktadır. Son olarak devleti yönetmekle görevlendirilen farklı hükümetlerin farklı önceliklere sahip olmalarından ötürü önceliklerine göre ülkede uygulanacak politikaları tayin ettikleri bilinmektedir. Hem ülke hem de demokratik sistem için hükümetler son derece önemli unsurlar oldukları için aşağıda Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar kurulan toplam 65 tane hükümete ilişkin bilgilere yer vermek amacıyla Tablo 6 oluşturulmuştur.

Tablo 6. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri

	Başbakan	Görev süresi	Güven oyu	Parti(ler)
1	İsmet İnönü	1/11/1923 – 06/03/1924	165 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Fırkası
2	İsmet İnönü	06/03/1924– 22-11/1924	145 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Fırkası
3	Ali Fethi Okyar	22/11/1924 – 03/03/1925	188 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Fırkası
4	İsmet İnönü	04/03/1925 – 01/11/1927	153/179	Cumhuriyet Halk Fırkası
5	İsmet İnönü	01/11/1927– 27/09/1930	269/271	Cumhuriyet Halk Fırkası
6	İsmet İnönü	27/09/1930– 04/05/1931	249/261	Cumhuriyet Halk Fırkası
7	İsmet İnönü	04/05/1931– 01/03/1935	287 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Fırkası
8	İsmet İnönü	01/03/1935– 25/10/1937	343 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
9	Celâl Bayar	25/10/1937– 11/11/1938	364 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
10	Celâl Bayar	11/11/1938– 25/01/1939	342 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
11	Refik Saydam	25/01/1939– 03/04/1939	341 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
12	Refik Saydam	03/04/1939– 08/07/1942	389 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
13	Şükrü Saracoğlu	09/07/1942 – 09/03/1943	381 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
14	Şükrü Saracoğlu	09/03/1943– 07/08/1946	425 (Oy birliği)	Cumhuriyet Halk Partisi
15	Recep Peker	07/08/1946– 10/09/1947	378/431	Cumhuriyet Halk Partisi
16	Hasan Saka	10/09/1947– 08/06/1948	362/411	Cumhuriyet Halk Partisi
17	Hasan Saka	09/06/1948– 16/01/1949	308/348	Cumhuriyet Halk Partisi
18	Şemsettin Günaltay	16/01/1949– 22/05/1950	349/391	Cumhuriyet Halk Partisi
19	Adnan Menderes	22/05/1950– 09/03/1951	282 (Oy birliği)	Demokrat Parti
20	Adnan Menderes	09/03/1951– 17/05/1954	346/396	Demokrat Parti
21	Adnan Menderes	17/05/1954– 09/12/1955	491/520	Demokrat Parti
22	Adnan Menderes	09/12/1955– 25/11/1957	389/441	Demokrat Parti
23	Adnan Menderes	25/11/1957 – 27/05/1960	403/536	Demokrat Parti
24	Cemal Gürsel	27/05/1960– 05/01/1961	Güven oylaması yapılmadı.	Partilerüstü-Askerî Hükümet
25	Cemal Gürsel	05/01/1961– 27/10/1961	Güven oylaması yapılmadı.	Partilerüstü-Askerî Hükümet
26	İsmet İnönü	20/11/1961 – 25/06/1962	269/351	Cumhuriyet Halk Partisi Adalet Partisi
27	İsmet İnönü	25/06/1962 – 25/12/1963	259/397	Cumhuriyet Halk Partisi Yeni Türkiye Partisi Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
28	İsmet İnönü	25/12/1963– 20/02/1965	225/401	Cumhuriyet Halk Partisi Bağımsızlar

Tablo 6 devamı

29	Suat Hayri Ürgüplü	20/02/1965– 27/10/1965	231/432	Adalet Partisi Yeni Türkiye Partisi Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi Millet Partisi
30	Süleyman Demirel	27/10/1965– 03/11/1969	252/434	Adalet Partisi
31	Süleyman Demirel	03/11/1969– 06/03/1970	263/428	Adalet Partisi
32	Süleyman Demirel	06/03/1970– 26/03/1971	232/404	Adalet Partisi
33	Nihat Erim	26/03/1971– 11/12/1971	321/370	Partilerüstü-Teknokratlar Hükümeti
34	Nihat Erim	11/12/1971– 22/05/1972	301/349	Partilerüstü-Teknokratlar Hükümeti
35	Ferit Melen	22/05/1972– 15/04/1973	262/290	Partilerüstü-Teknokratlar Hükümeti
36	Naim Talu	15/04/1973– 26/01/1974	261/357	Partilerüstü-Teknokratlar Hükümeti
37	Bülent Ecevit	26/01/1974– 17/11/1974	235/373	Cumhuriyet Halk Partisi Millî Selamet Partisi
38	Sadi Irmak	17/11/1974– 31/03/1975	17/378 (Güvensizlik oyu)	Geçici Hükümet
39	Süleyman Demirel	31/03/1975– 21/06/1977	222/442	Adalet Partisi Millî Selamet Partisi Milliyetçi Hareket Partisi Cumhuriyetçi Güven Partisi
40	Bülent Ecevit	21/06/1977– 21/07/1977	217/448 (Güvensizlik oyu)	Cumhuriyet Halk Partisi
41	Süleyman Demirel	21/07/1977– 05/01/1978	229/448	Adalet Partisi Millî Selamet Partisi Milliyetçi Hareket Partisi
42	Bülent Ecevit	05/01/1978– 12/11/1979	229/447	Cumhuriyet Halk Partisi Cumhuriyetçi Güven Partisi (05/01/1978 – 18/09/1978) Demokratik Parti (05/01/1978 – 20/09/1979) Bağımsızlar
43	Süleyman Demirel	12/11/1979– 12/09/1980	229/438	Adalet Partisi
44	Bülend Ulusu	21/09/1980– 13/12/1983	Güven oylaması yapılmadı.	Partilerüstü-Askerî Hükümet
45	Turgut Özal	13/12/1983– 21/12/1987	213/393	Anavatan Partisi
46	Turgut Özal	21/12/1987– 31/10/1989	290/443	Anavatan Partisi
47	Yıldırım Akbulut	09/11/1989– 23/06/1991	278/373	Anavatan Partisi
48	Mesut Yılmaz	23/06/1991– 20/11/1991	265/418	Anavatan Partisi
49	Süleyman Demirel	20/11/1991– 16/05/1993	280/444	Doğru Yol Partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti
50	Tansu Çiller	25/06/1993– 05/10/1995	247/432	Doğru Yol Partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti
51	Tansu Çiller	05/10/1995– 30/10/1995	191/421 (Güvensizlik oyu)	Doğru Yol Partisi
52	Tansu Çiller	30/10/1995– 06/03/1996	243/415	Doğru Yol Partisi Cumhuriyet Halk Partisi
53	Mesut Yılmaz	06/03/1996– 28/06/1996	257/544	Anavatan Partisi Doğru Yol Partisi
54	Necmettin Erbakan	28/06/1996– 30/06/1997	278/544	Refah Partisi Doğru Yol Partisi
55	Mesut Yılmaz	30/06/1997– 11/01/1999	278/544	Anavatan Partisi Demokratik Sol Parti Demokrat Türkiye Partisi
56	Bülent Ecevit	11/01/1999– 28/05/1999	306/495	Demokratik Sol Parti

Tablo 6 devamı

57	Bülent Ecevit	28/05/1999– 18/11/2002	354/536	Demokratik Sol Parti Milliyetçi Hareket Partisi Anavatan Partisi
58	Abdullah Gül	18/11/2002– 14/03/2003	346/516	Adalet ve Kalkınma Partisi
59	Recep Tayyip Erdoğan	14/03/2003– 29/08/2007	350/512	Adalet ve Kalkınma Partisi
60	Recep Tayyip Erdoğan	29/08/2007– 06/07/2011	337/535	Adalet ve Kalkınma Partisi
61	Recep Tayyip Erdoğan	06/07/2011– 29/08/2014	322/495	Adalet ve Kalkınma Partisi
62	Ahmet Davutoğlu	29/08/2014– 28/08/2015	306/439	Adalet ve Kalkınma Partisi
63	Ahmet Davutoğlu	28/08/2015– 24/11/2015	Güvenoyu gerekmiyor.	Adalet ve Kalkınma Partisi Bağımsızlar Halkların Demokratik Partisi
64	Ahmet Davutoğlu	24/11/2015– 24/05/2016	315/509	Adalet ve Kalkınma Partisi
65	Binali Yıldırım	24/05/2016– Görevde	315/550	Adalet ve Kalkınma Partisi

Kaynak: <http://www.basbakanlik.gov.tr>

Tablo 6'dan anlaşılacağı üzere 29 Ekim 2017 tarihinde 94. Yıl dönümü kutlanan Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar ülkemizde çok sayıda hükümet görev yapmıştır. Görev yapan hükümet yapıları incelendiğinde bazı hükümetlerin tek başına iktidar olan siyasi partilerden oluştuğu görülmektedir. Birlikte bazı hükümetlerin ise seçimlerde başarılı olan birkaç siyasi partinin bir araya gelmesi neticesinde oluşmuş oldukları görülmektedir. Bu kapsamda Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar olan sürede 39 tane tek parti hükümeti, 15 tane de koalisyon hükümeti⁴² kurulmuştur. Cumhuriyet tarihinin ilk koalisyon hükümeti CHP ile Adalet Partisi'nin uzlaşmaları neticesinde 20 Eylül 1961 tarihinde kurulan 26. Hükümet olup, son koalisyon hükümeti ise DSP, MHP ve ANAP'ın uzlaşmaları neticesinde 28 Mayıs 1999 tarihinde kurulan 57. Hükümet olmuştur. Ülkemizde kurulan koalisyon hükümetlerinin ömürleri çok uzun olmamakla birlikte en kısa ömürlü hükümetin 3 ay 22 gün ile 53. Hükümet olduğu, en uzun ömürlü hükümetin ise 41 ay 22 gün ile 57. Hükümet olduğu görülmektedir. Ayrıca yine ülkemizde 7 hükümetin⁴³ askeri müdahaleler sonrasında ülkeyi yönetmek için başa geçtiği, seçimlerin yenilenmesi ve erken seçim nedeniyle 3 geçici hükümetin⁴⁴ kurulduğu bunlara ek olarak 4 azınlık hükümetinin⁴⁵ kurulduğu bilinmektedir. 1 Kasım 2015'te yapılacak seçim öncesi süreçte ülkeyi yönetmek amacıyla kurulan 63. Hükümet

⁴² Koalisyon hükümetleri: 26,27,28,29,37,39,41, 42,49,50, 52,53,54,55 ve 57. Hükümetlerdir.

⁴³ Askeri müdahaleler sonrasında kurulan hükümetler: 24,25,33,34,35,36 ve 44. Hükümetlerdir.

⁴⁴ Geçici hükümetler: 35,36 ve 38. Hükümetlerdir.

⁴⁵ Azınlık hükümetleri: 28,43,51 ve 56. Hükümetlerdir. 40. ve 51. Hükümetler azınlık hükümeti olup meclisten güvenoyu alamayan hükümetlerdir.

ise Türkiye Cumhuriyeti siyasi Tarihi'nde kurulan ilk seçim hükümeti olarak kayıtlara geçmiştir.

Son olarak ülkemizde görev yapan hükümetlerin görev süreleri göz önünde bulundurulduğunda bazı hükümetlerin görev sürelerinin oldukça uzun, bazı hükümetlerin görev sürelerinin ise bir hayli kısa oldukları görülmektedir. Görev süresi kısa olan hükümetlerin genellikle koalisyon hükümeti olmaları dikkat çekicidir. Bu durum ülkemizde koalisyon hükümetlerinin istikrarlı bir şekilde yönetimi sürdüremediklerini göstermektedir. Şöyle ki Cumhuriyet'in ilanından beri görev yapan 15 koalisyon hükümetinin toplam 19,4 yıl yani 233 ay görev yaptığı, toplam görev süresinin toplam koalisyon hükümeti sayısı olan 15 sayısına bölünmesiyle her bir koalisyonun ortalama olarak 1,2 yıl yani 15 ay gibi kısa bir süre görev yaptığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ülkedeki siyasi istikrarı sağlayamayan koalisyon hükümetlerinin aksine çok partili dönemden günümüze kadar olan süreçte en uzun süreli iktidarın Adalet ve Kalkınma Partisi'nin görev yaptığı dönemlerde sağlanmış olduğunu görmekteyiz. Şöyle ki 18 Kasım 2002 tarihinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidarında kurulan 58. Hükümeti, 59. Hükümet, 60. Hükümet, 61. Hükümet, 62. Hükümet, 64. Hükümet ve 65. Hükümet takip etmiştir.⁴⁶

3.4. Türkiye'de İktidar Olan Hükümetler Açısından Politik Bütçe Döngüleri

Politik bütçe döngülerinin ortaya çıkışları ve politik bütçe döngüleri kapsamında geliştirilen modellere çalışmanın önceki kısmında ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir. Politik bütçe döngülerine geçmeden önce ise politik bütçe döngüleri konusundaki literatürün esas itibariyle politik konjonktür dalgalanmaları teorilerine dayandıkları ifade edilmiş ve bu konuda açıklamalarda bulunulmuştur. Bu doğrultuda politik konjonktür dalgalanmalarının fırsatçı ve partizan konjonktür dalgalanmalar olmak üzere ikiye ayrılmış olduğu ve fırsatçı teorinin Nordhaus (1975), partizan teorinin ise Hibbs (1977) tarafından yapılan çalışmalara dayandığı ifade edilmiştir (Kouvavas, 2013: 3-4). Daha sonraki dönemlerde, özellikle 1980'li yıllarda yapılan çalışmalarda ise geleneksel politik konjonktür dalgalanmaları teorilerine rasyonel beklentiler hipotezi eklenerek modern konjonktür dalgalanma teorileri ile ilgili literatür geliştirilmiştir (Alesina vd.,

⁴⁶ 7 Haziran 2015'te yapılan seçimlerden sonra hükümet kurulamadığı için seçimlerin yenilenmesine karar verilmiş ve geçici bakanlar kurulu niteliğinde olan 63. Hükümet, 62. Hükümetin de başbakanı olan Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı Ahmet Davutoğlu tarafından kurulmuştur.

1989: 63). Nitekim politik bütçe döngülerinin ortaya çıkış zamanları da yine 1980'li yıllara yani modern teorilerin ortaya atıldıkları döneme rastlamaktadır.

Gerek fırsatçı teori gerekse partizan teori ve bu teorilerin rasyonel beklentiler hipotezi eklenmiş versiyonları olsun bütün politik konjonktür dalgalanma teorileri belirli varsayımlara dayanmaktadır. Söz konusu varsayımlara çalışmanın bir önceki kısmında her bir teori için ayrıntılı olarak ayrı ayrı değinilmiş olup, teorilerin sahip oldukları benzer varsayımlar ve farklı varsayımları açık bir şekilde ortaya konulmuştur (Alesina ve Roubini, 1992: 666-670). Teorilerin benzer varsayımlara sahip oldukları durumlara ise oldukça fazla rastlanmıştır. Çünkü Nordhaus (1975) tarafından ortaya atılan fırsatçı teori, politik konjonktür dalgalanma teorilerinin temelini oluşturmuş, Nordhaus'un çalışmasını takip eden çalışmalar da yazarlar kendilerince Nordhaus'un çalışmasının eksik buldukları yönlerini tamamlamaya çalışmışlardır. Bu nedenle temelde politik konjonktür dalgalanma teorileri çoğunlukla Nordhaus'un çalışmasında yer vermiş olduğu varsayımları kabul etmekle birlikte bazı noktalarda farklı varsayımlara sahip olmaktadır (Roman vd., 2009: 191).

Politik konjonktür dalgalanma teorileri olan geleneksel fırsatçı teori, geleneksel partizan teori ve rasyonel fırsatçı teori ile rasyonel partizan teori tarafından ortak kabul gören varsayımlar göz önünde bulundurulduğunda söz konusu ortak varsayımlardan bir tanesinin siyasi parti sayıları ile ilgili olan varsayım olduğu görülmektedir. Söz konusu varsayımın göre politik konjonktüre bağlı bütçesel dalgalanmaların yani iniş-çıkışların yaşanabilmesi için ilgili ülkede iktidar ve muhalefet olmak üzere en az iki tane siyasi parti bulunmalıdır. Diğer bir ifade ile politik konjonktür dalgalanmaları teorisi birden fazla sayıda siyasi partinin bulunduğu yani ülkede tek partinin hüküm sürmediği, siyasi partiler arasında rekabetin yaşandığı demokratik ortamlarda ortaya çıkmaktadır. Bu varsayım ülkemiz açısından değerlendirildiğinde ülkemizin bazı dönemlerde söz konusu varsayımı sağlayacak koşullara sahip olduğu, bazı dönemlerde ise sağlamayacak koşullara sahip olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki Türkiye Cumhuriyeti'nde geçmişten günümüze kadar yapılmış olan genel seçimlerle ilgili birtakım bilgilerin yer verildiği Tablo 5'te görüldüğü üzere Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılından 1946 yılına kadar yapılan genel seçimlerde seçime sadece tek bir siyasi parti katılmış, meclise tek bir siyasi parti girebilmiş ve dolayısıyla hükümet tek bir siyasi partiyi temsil etmiştir. Böylece Türk siyasi hayatında bu döneme "Tek Parti Dönemi" ismi verilmiştir. Bu nedenle ülkemiz politik konjonktür teorilerinin ortak varsayımlarından birisi olan en az

iki siyasi partinin gerekli olduğu koşulu tek parti dönemi için sağlayamamaktadır. Ülkemiz açısından söz konusu varsayım her ne kadar tek parti dönemi için sağlanamıyor olsa da 1946 yılında yapılan genel seçime üç siyasi partinin katılmasıyla yani “Çok Partili Dönem” olarak adlandırılan döneme geçilmesiyle birlikte politik konjonktür teorilerinin geçerli olması için gerekli olan en az iki siyasi partinin varlığı koşulu sağlanmıştır.

Özetle politik bütçe döngüleri teorisinin geçerliliğini ülkemiz açısından değerlendirirken ülkemizde çok partili siyasi hayatın resmen başladığı 1946 yılı ile günümüze kadar olan dönem dikkate alınmalıdır. Çünkü çok partili dönemden önce ülkemizde hâkim olan tek partili dönem politik bütçe döngüleri teorisinin kabul ettiği önemli varsayımlardan birisi olan en az iki siyasi partinin var olması gerektiği yönündeki varsayımı sağlamamakta, söz konusu varsayım günümüzde de geçerli olan çok partili dönem için sağlanmaktadır. Öte yandan her ne kadar ülkemiz açısından çok partili siyasi hayatın 1946 yılında başlamış olduğu kabul edilse de 21 Temmuz 1946 tarihinde yapılan genel seçimde açık oy, gizli sayım yöntemi kullanıldığı ve seçimlerin denetimi yürütmeye bırakıldığı için tartışmalar ortaya çıkmıştır. Yani çok partili dönemde yapılan ilk seçimlerde seçim rekabeti hususunda sorunlar yaşanmış, bir sonraki seçim olan 14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan seçimde bu sorunlar ortadan kalkmış ve 1950 yılı seçimi tek dereceli, eşit, genel, gizli oy, açık tasnif usulüne göre adli denetim altında yapılan ilk demokratik seçim olarak Türk siyasi tarihine geçmiştir. Bu nedenle ülkemiz açısından politik bütçe döngülerinin araştırıldığı çoğu çalışmada başlangıç yılı olarak 1950 yılı kabul edilmiş ve bu doğrultuda analizler yapılmıştır. Nitekim Akalın ve Erkişi (2007) birlikte yaptıkları çalışmalarında Nordhaus (1975) tarafından geliştirilen geleneksel fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisini Türkiye açısından 1950-2006 dönemi içerisinde yapılan genel seçimleri ele alarak analiz etmişlerdir. Akalın ve Erkişi çalışmalarında incelenen dönem başlangıcı olarak 1950 yılını almışlar ve tercih nedeni olarak daha önceki dönem için veri bulunamamasını ve 1950 yılının çok partili siyasal hayata geçiş yılı olmasını göstermişlerdir (Akalın ve Erkişi, 2007: 95). Sezgin (2007) politik konjonktür dalgalanmaları teorisinin Türkiye açısından geçerliliğini incelediği çalışmasında 1950-2003 dönemini analiz etmiştir. Sezgin de çalışmasında incelediği dönem için başlangıç yılı olarak 1950 yılını temel almış ve 1950 yılından önce yapılan seçimlerin politik rekabet içinde yapılmadıklarını ifade ederek Türkiye'de çok partili hayata geçildikten sonraki dönemi analiz etmiştir

(Sezgin, 2007: 142-143). Altun (2014) tarafından Türkiye’de siyasal karar alma sürecinde yer alan politik aktör ve kurumların bütçe süreci içindeki yerlerinin ve kamu harcamalarına etkilerinin araştırıldığı çalışmada da Türkiye’de çok partili demokratik parlamenter hayatın fiilen başlamış olduğu yıl olan 1950 yılından 2010 yılına kadar olan dönemde yaşanan gelişmeler incelenmiştir (Altun, 2014: 5).

3.5. Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorilerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Politik konjonktür dalgalanmaları teorileri kapsamında çalışmanın önceki kısmında geleneksel ve rasyonel teorilerle ilgili açıklamalara ve bu teorilere ait varsayımlara yer verilmiştir. Söz konusu varsayımlardan rasyonel fırsatçı dalgalanma teorisine ait varsayımlar ile geleneksel fırsatçı dalgalanma teorisine ait varsayımlar hemen hemen aynı olmalarına rağmen bir varsayım farklılık arz etmektedir. Bu farklılığa göre rasyonel teoride geleneksel teoriye ek olarak seçmenler rasyonel ve bilgi eksikliğine sahip kişiler olarak kabul edilmekte, bu nedenle dalgalanma olasılığı ve uzunluğu düşük kabul edilmektedir. Politik bütçe döngüleri teorisinin de rasyonel fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisinin bir alt dalı olduğu düşünüldüğünde her iki teori türünün aynı varsayımları kabul etmiş oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır. Yani rasyonel fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisinin varsayımları politik bütçe döngüleri teorisi için de geçerli olmaktadır. Söz konusu varsayımlar düşünüldüğünde varsayımların çoğunlukla ülkelerdeki genel seçimler, ekonomi, seçmen beklentileri ve iktidardaki politikacıların fırsatçı davranışları çevresinde şekillendiklerini görülmektedir. Demokratik sistem ile yönetilen ülkemizde genel seçimlerin dört yılda bir yapıldıkları (2007 referandumundan önce beş yılda bir), demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan seçmenler ile siyasi partilerin buldukları ve bu partilerden bazılarının seçimler neticesinde iktidar oldukları düşünüldüğünde iktidarda olan siyasi partilerin seçim dönemlerinde fırsatçı davranış sergileyip sergilemedikleri sorusu akla gelmektedir. Diğer bir ifade ile politik bütçe döngülerinin varsayımları dikkate alındığında ülkemizde döngülerin ortaya çıkabilme ihtimalleri bulunmaktadır.

Ülkemiz açısından değerlendirmelerin yapılacağı bu kısımda öncelikle politik konjonktür dalgalanmaları teorileri kapsamında, daha sonra ise dalgalanma teorilerinin alt teorilerinden birisi olan politik bütçe döngüleri teorisi özelinde Türkiye’deki durum söz konusu teorilerin varsayımları dâhilinde seçim dönemleri esas alınarak

incelenecektir. Söz konusu dönemler incelenirken daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye’de demokratik anlamda yapılan ilk seçim olan 1950 yılı seçimi dikkate alınacak ve 1950 yılı seçimi sonrasında günümüze kadar olan dönemde yaşanan gelişmeler tablolar ve grafikler yardımıyla açıklanacaktır. Bu bağlamda ilgili dönem içerisinde yapılan genel seçim yılları göz önünde bulundurulmak suretiyle seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranları, işsizlik oranları, büyüme oranları, bütçe gerçekleştirmeleri, kamu harcamaları ile kamu gelirlerine ilişkin rakamlar incelenecek ve söz konusu göstergelere ait rakamların genel seçimlerden etkilenip etkilenmedikleri anlaşılmasına çalışılacaktır.

İlk olarak ülkemizde enflasyon oranlarının yapılan genel seçimlere duyarlılıkları incelenmiştir. Bu hususta Tablo 7 oluşturulmuş ve ilgili tabloda yıllar itibariyle (1951-2016) gerçekleşen enflasyon oranları Tüketici Fiyat Endeksi⁴⁷ (TÜFE) rakamlarına yer verilmiştir. Ayrıca Tablo 7’de ülkemizde genel seçimlerin yapıldıkları yıllar diğer yıllara göre daha belirgin gösterilmek suretiyle seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranlarına dikkat çekilmiştir. Tablo 7 incelendiğinde seçim yıllarındaki enflasyon oranlarının seçimlerden önceki ve sonraki dönemlerde gerçekleşen oranlara kıyasla belirli bir yönde hareket etmedikleri görülmektedir. Şöyle ki seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranları bazı yıllarda seçim yılından bir önceki ve bir sonraki yıl gerçekleşen enflasyon oranlarının üzerinde kalmaktadır. Seçim yapılan yıllar içinde kendinden önceki ve sonraki yıllarda gerçekleşen enflasyon oranları göz önünde bulundurulduğunda enflasyon oranının düşük seyrettiği tek yıl 1961 yılı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani sadece 1961 yılında gerçekleşen enflasyon 1960 ve 1962 yıllarında gerçekleşen enflasyonun altında kalmış, yani bu seçim yılında enflasyonu düşürmeye yönelik politikalar uygulanmıştır. Ancak toplam 16 seçim yılı içerisinde sadece bir tanesinde bu duruma rastlanması bu durumun istikrarlı olmadığını göstermektedir. Kısaca seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranları ile seçim yılı dışında gerçekleşen enflasyon oranları karşılaştırıldıklarında aralarında istikrarlı bir ilişki olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. **Yani geleneksel fırsatçı politik dalgalanma teorisinin politik çıkar amaçlı iktidarların seçim dönemlerinde istikrarlı bir şekilde enflasyonu düşürmeye yönelik girişimlerde bulduklarını kabul eden temel varsayımı ülkemiz açısından geçerli görünmemektedir.**

⁴⁷ TÜFE ile hanehalklarının tüketimine yönelik mal ve hizmet fiyatlarının zaman içerisindeki değişimini ölçen endeks, ÜFE ile ekonomide üretim sürecinde girdi olarak kullanılan maddelerin fiyatlarındaki değişimleri ölçen endeks ifade edilmektedir.

Tablo 7. Tüketici Fiyat Endeksi Rakamları 1951-2016 (On iki Aylık Ortalamalara Göre)

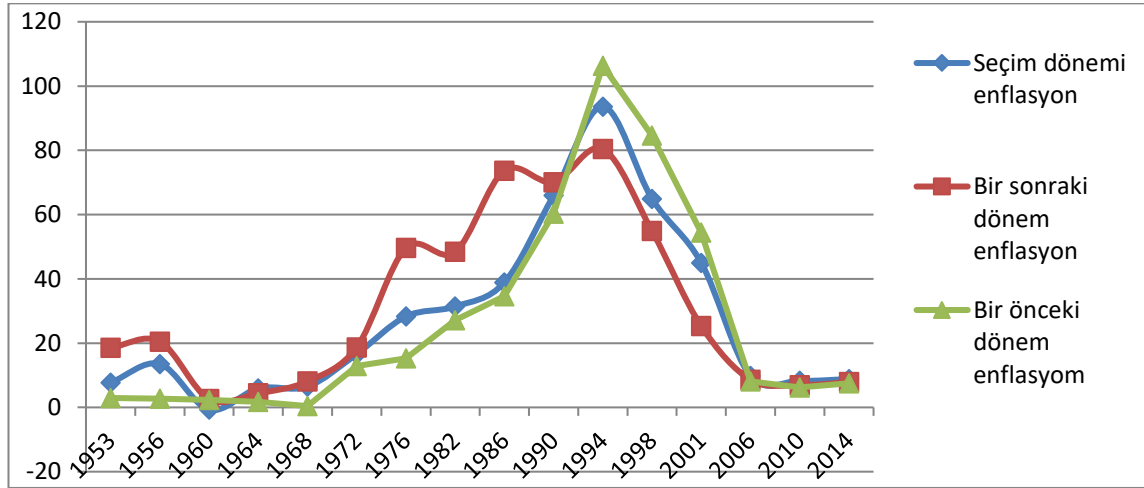
Yıl	Enflasyon	Yıl	Enflasyon	Yıl	Enflasyon
1951	2.5	1973	16.6	1995	93.6
1952	4.5	1974	18.7	1996	80.4
1953	2.9	1975	20.1	1997	85.7
1954	7.7	1976	15.3	1998	84.6
1955	18.6	1977	28.3	1999	64.9
1956	2.7	1978	49.6	2000	54.9
1957	13.5	1979	56.5	2001	54.4
1958	20.5	1980	116.6	2002	45
1959	28.5	1981	35.9	2003	25.3
1960	2.3	1982	27.1	2004	10.6
1961	-0.7	1983	31.4	2005	8.5
1962	2.6	1984	48.4	2006	8.07
1963	3.2	1985	45	2007	9.76
1964	1.7	1986	34.6	2008	8.61
1965	5.9	1987	38.9	2009	10.54
1966	4.4	1988	73.7	2010	6.16
1967	6.7	1989	63.3	2011	8.28
1968	0.4	1990	60.3	2012	6.95
1969	6.5	1991	66	2013	8.62
1970	8.1	1992	70.1	2014	7.53
1971	16.3	1993	66.1	2015	8.8
1972	12.9	1994	106.3	2016	7.87

Kaynak: TÜİK, Tüketici Fiyat Endeksi, Şubat 2017

Yukarıda ifade edildiği üzere ülkemizde seçim dönemlerinde gerçekleşen enflasyon oranları seçim dışında kalan yıllarda gerçekleşen enflasyon oranları ile kıyaslandığında her zaman düşük seyretmemektedirler. Söz konusu bu durum Şekil 2’de de açık bir şekilde görülmektedir. Şekil 2’den anlaşılacağı üzere sadece 1961 yılı seçim dönemi enflasyon oranı diğer dönem (1960-1962) enflasyon oranlarının altında kalmakta, bunun haricinde diğer tüm seçim yıllarında üzerinde kalmaktadır. Geleneksel fırsatçı teorinin varsayımına göre seçim dönemlerinde enflasyon oranları diğer dönemlere kıyasla daha düşük seyretmektedir. Çünkü iktidardaki politikacılar seçim yıllarında düşük enflasyon seyredilmesi yönünde politikalar uygulayarak seçmenleri etkilemekte ve düşük enflasyon oranlarından etkilenen seçmenler ise iktidardaki hükümetleri ülkeyi yönetme konusunda başarılı görmekte ve seçimlerde yine iktidardaki siyasi partiyi desteklemektedirler. Diğer bir ifade ile iktidardaki hükümetler seçim dönemlerinde seçmenlerin oylarını alarak seçimleri kazanabilmek için enflasyon oranlarını araç olarak kullanabilmektedirler. Ancak bu durum ülkemiz açısından geçerli görünmemektedir. Çünkü ülkemizdeki genel seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranları seçim yıllarından önceki ve sonraki yıllara kıyasla belirgin azalmalar

göstermemektedir. Aksine bazı seçim yıllarında enflasyon oranlarının azalmak yerine artmış oldukları dahi görülmektedir. Yani seçim yıllarında iktidardaki hükümetlerin özel olarak enflasyonu düşürmeye yönelik faaliyetlerde bulunmamış oldukları anlaşılmaktadır. Şöyle ki geleneksel fırsatçı teori seçimlere özgü düşük enflasyon oranlarına rastlanılacağını ifade etmesine rağmen ülkemizde seçim yapılan yıllar içerisinde sadece 1961 yılında seçim öncesi (1960) ve seçim sonrası (1962) dönem enflasyon oranlarından daha düşük oranda enflasyon gerçekleşmiş olduğu görülmüştür. Kısacası ülkemizde enflasyon oranları geleneksel fırsatçı teoride belirtildiği üzere iktidardaki hükümete bağlı olarak seçim dönemlerinde her zaman düşük seyretmemektedir. Sonuç olarak ülkemizde iktidardaki hükümetlerin seçimleri tekrar kazanmak için düşük enflasyon politikaları izlemedikleri anlaşılmıştır.

Şekil 2. Seçim Dönemleri Öncesinde, Sonrasında ve İlgili Dönemde Enflasyon Oranları



Kaynak: TÜİK'den elde edilen tüketici fiyat endeksi verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Politik konjonktür dalgalanma teorilerinin inceleme konularından birisi de daha önce ifade edildiği üzere işsizlik oranlarının azaltılmak suretiyle seçim dönemlerinde farklılık göstermeleri hususundadır. Söz konusu teorilere göre iktidardaki hükümetler seçim dönemlerinde fırsatçı veya partizan eğilimlere sahip oldukları için işsizlik oranlarını seçmenleri hoşnut edecek şekilde düşürebilmektedirler. Yani seçim dönemlerinde diğer dönemlere kıyasla işsizlik oranları düşük seyretmektedir. Bu durumun ülkemiz açısından geçerli olup olmadığını ortaya koymak amacıyla Tablo 8 oluşturulmuş ve söz konusu tabloda 1951 yılından 2016 yılı dâhil olmak üzere yıllık işsizlik oranlarına yer verilmiştir. Yine genel seçim yapılan yıllardaki işsizlik oranları daha belirgin hale getirilerek seçim dönemlerine dikkat çekilmiştir. Tablo 8'de görüldüğü üzere incelenen 1951-2016 döneminde yani 66 yılı kapsayan süreçte

ülkemizde toplam 16 tane genel seçim yapılmıştır. Seçim yapılan yıllarda gerçekleşen işsizlik oranları incelendiğinde geleneksel politik konjonktür dalgalanma teorilerinin kabul etmiş oldukları seçim dönemlerinde düşük işsizlik politikası izleme varsayımının geçerli olmadığı anlaşılmaktadır.

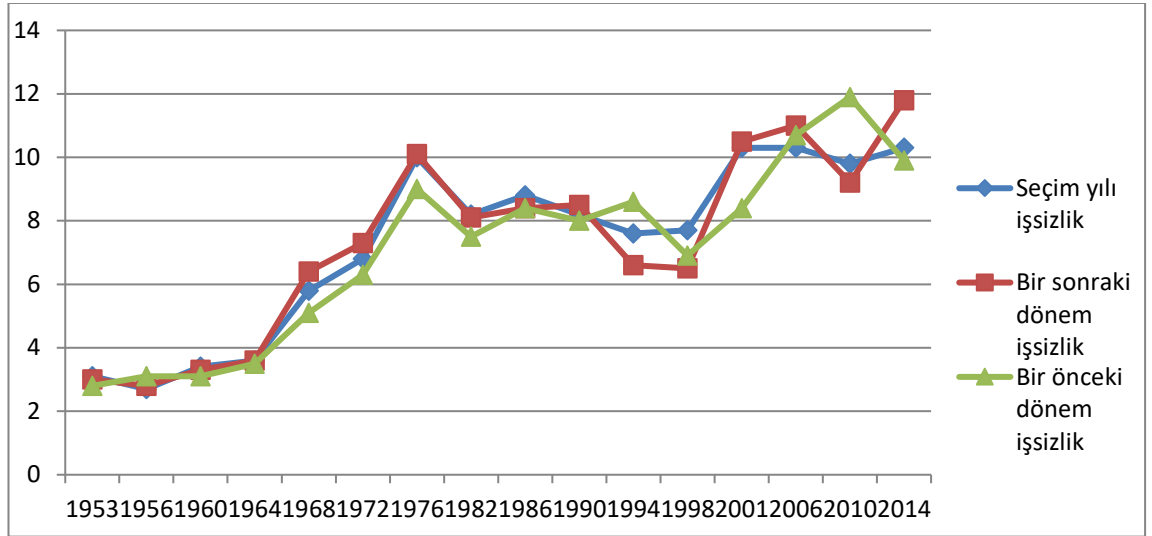
Tablo 8. Yıllar İtibariyle Türkiye’de İşsizlik Oranları 1951-2016

Yıl	İşsizlik Oranı	Yıl	İşsizlik Oranı	Yıl	İşsizlik Oranı
1951	1.7	1973	6.8	1995	7.6
1952	1.8	1974	7.3	1996	6.6
1953	2.8	1975	7.6	1997	6.8
1954	3.1	1976	9	1998	6.9
1955	3	1977	10	1999	7.7
1956	3.1	1978	10.1	2000	6.5
1957	2.7	1979	8,9	2001	8.4
1958	2.8	1980	8.6	2002	10.3
1959	2.8	1981	7.6	2003	10.5
1960	3.1	1982	7.5	2004	10.8
1961	3.4	1983	8.2	2005	10.6
1962	3.3	1984	8.1	2006	10.7
1963	3.3	1985	7.6	2007	10.3
1964	3.5	1986	8.4	2008	11
1965	3.6	1987	8.8	2009	14
1966	3.6	1988	8.4	2010	11.9
1967	4.7	1989	8.6	2011	9.8
1968	5.1	1990	8	2012	9.2
1969	5.8	1991	8.2	2013	9.7
1970	6.4	1992	8.5	2014	9.9
1971	6.8	1993	8.9	2015	10.3
1972	6.3	1994	8.6	2016	11.8

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014, TÜİK İstatistik Göstergeler 1923-2013, 1951-1980 dönemine ilişkin işsizlik oranları Bulutay’ın (1995) çalışmasından alınmıştır.

İşsizlik oranlarının ülkemizde yapılan genel seçimlerle bağlantılı olarak çok fazla düşüş yaşamadıkları hatta birçok seçim yapılan yılda işsizlik oranlarının seçim yapılmayan yıllara kıyasla daha yüksek seyrettikleri Şekil 3’te de görülmektedir. Nitekim yine Şekil 3’te görülebileceği üzere seçim yıllarında gerçekleşen işsizlik oranları seçimden önce ve seçimden sonra gerçekleşen işsizlik oranlarından bağımsız şekilde hareket etmektedirler. Çünkü sadece 1957 ve 2007 yılında işsizlik oranı seçimlerden bir önceki ve bir sonraki işsizlik oranlarından düşük seyretmiştir. Oysaki politik konjonktür teorilerinin geçerli olmaları için iktidardaki hükümetler tarafından seçim dönemlerinde sürekli olarak düşük işsizlik politikası izlenmesi gerekmektedir. Bu durum ise ülkemizde işsizlik oranının yıllar içindeki değişiminin seçim dışında farklı değişkenlere bağlı olduğunu dolayısıyla politik konjonktür teorilerinin geçerli olmadıklarını göstermektedir.

Şekil 3. Seçim Dönemleri Öncesinde, Sonrasında ve İlgili Dönemde İşsizlik Oranları



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014, TÜİK İstatistik Göstergeler 1923-2013 ve Bulutay'ın (1995) çalışmasında yer alan verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Politik konjonktür dalgalanma teorilerine göre seçmenlerin ekonomik büyümeden hoşlanan bireyler olarak kabul edilmeleri iktidardaki hükümetlerin seçim yıllarında ekonomik büyümeye yol açacak davranışlar sergilemelerine neden olmaktadır. Ekonomik büyümeye yol açacak davranışlar genişletici maliye politikası çerçevesinde uygulanan kamu harcamalarının ve transfer ödemelerinin artırılmaları şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Yani iktidardaki hükümetler tekrar seçilebilmek için ekonomiyi seçmenlere iyi göstermek amacıyla seçim dönemlerinde manipüle etmektedirler. Söz konusu bu durumun ülkemiz açısından değerlendirilmesi amacıyla ekonomik büyüme rakamlarının yer aldıkları Tablo 9 oluşturulmuştur. Tablo 9'da yer alan genel seçim yapılan yıllardaki büyüme oranları ile seçim yapılan yılların dışında kalan yıllardaki büyüme oranları karşılaştırıldığında politik dalgalanma teorilerinde kabul edilen seçim dönemlerinde diğer dönemlere kıyasla daha fazla büyüme yaşanması varsayımı geçerli olmamaktadır. Tablo 9'da da görüldüğü üzere seçim dönemlerinde büyüme oranları bir önceki oranlara göre çoğu kez artmak yerine azalmaktadır. Böylece seçim yıllarında büyüme oranları dalgalı bir seyir izlemekte ancak bu dalgalanmanın kaynağı seçimler olmamaktadır. Çünkü seçimlerle ilgili bir dalgalanmadan söz edebilmek için seçim dönemlerinde büyüme oranlarının seçimden bir önceki dönemlerdeki oranlara kıyasla istikrarlı şekilde artış göstermeleri gerekmektedir.

Tablo 9. Yıllar İtibariyle Türkiye’de GSYH Büyüme Oranları 1951-2016

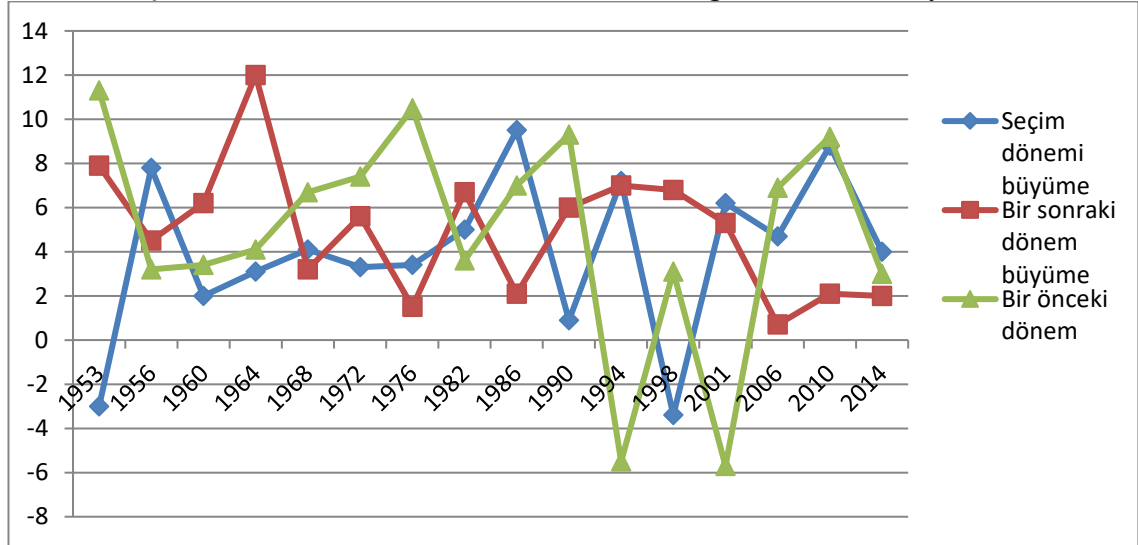
Yıl	Büyüme Oranı	Yıl	Büyüme Oranı	Yıl	Büyüme Oranı
1951	12.8	1973	3.3	1995	7.2
1952	11.9	1974	5.6	1996	7
1953	11.3	1975	7.2	1997	7.5
1954	-3	1976	10.5	1998	3.1
1955	7.9	1977	3.4	1999	-3.4
1956	3.2	1978	1.5	2000	6.8
1957	7.8	1979	-0.6	2001	-5.7
1958	4.5	1980	-2.4	2002	6.2
1959	4.1	1981	4.9	2003	5.3
1960	3.4	1982	3.6	2004	9.4
1961	2	1983	5	2005	8.4
1962	6.2	1984	6.7	2006	6.9
1963	9.7	1985	4.2	2007	4.7
1964	4.1	1986	7	2008	0.7
1965	3.1	1987	9.5	2009	-4.8
1966	12	1988	2.1	2010	9.2
1967	4.2	1989	0.3	2011	8.8
1968	6.7	1990	9.3	2012	2.1
1969	4.1	1991	0.9	2013	4.2
1970	3.2	1992	6	2014	2.9
1971	5.6	1993	8	2015	4
1972	7.4	1994	-5.5	2016	2.9

Kaynak: TÜİK, GSYH-Sabit fiyatlarla gelişme hızı (%) (Yıllık).

Geleneksel fırsatçı dalgalanma teorisinin temel varsayıma göre seçim dönemlerinde iktidardaki politikacılar seçimleri tekrar kazanabilmek için ekonomik büyüme oranlarını artırmak suretiyle seçmenlere devleti yönetme konusunda başarılı olduklarını göstermeye çalışmaktadırlar. Yani söz konusu varsayım dâhilinde seçim dönemlerinde diğer dönemlere kıyasla daha yüksek büyüme oranları gerçekleştiği ifade edilmektedir. Ancak gerek Tablo 9’da yer verilen ekonomik büyüme oranları gerekse Şekil 4’te yer verilen grafik ülkemizde ekonomik büyüme oranlarının seçim yıllarında sürekli yüksek seyredecek şekilde manipüle edilmediklerini göstermektedir. Şöyle ki seçim yapılan yıllardan sadece 1957, 1987, 1995, 2002 ve 2015 yıllarında büyüme oranları ilgili seçim yılından bir önceki ve bir sonraki yıl büyüme oranlarından büyük seyretmiştir. Yani incelenen 16 seçim yılından sadece yukarıda belirtilen beş seçim yılında büyüme oranları kendilerinden önceki yıllardaki büyüme oranlarından yüksek oranda seyretmiştir. Oysaki politik konjonktür dalgalanma teorilerinde seçimleri kazanabilmek için seçim yıllarında büyüme oranlarının hükümetler tarafından istikrarlı ve bilinçli bir şekilde artırıldıkları varsayımı kabul edilmektedir. Ülkemiz açısından seçim zamanlarında GSYH’daki büyümenin politik çıkar amaçlı artırılması durumu çok

fazla görülmemekle birlikte bu durum diğer seçimlerde çoğunlukla ortaya çıkmadığı için istikrar göstermemektedir.

Şekil 4. Seçim Dönemleri Öncesinde, Sonrasında ve İlgili Dönemde Büyüme Oranları



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu resmi internet sitesinde yer alan verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Geleneksel fırsatçı dalgalanma teorisinde ekonomik büyüme oranları ile GSYH'daki artışlar kastedilmekle birlikte, konuya farklı bir açıdan yaklaşmak amacıyla kişi başı GSYH tutarlarını da seçim yılları özelinde değerlendirmekte fayda bulunmaktadır. Çünkü seçim yıllarında iktidardaki politikacılar ülkenin milli gelirini yükseltecek davranışlar sergileyebilecekleri gibi bireylerin kişisel gelirlerini yükseltecek davranışlar da sergileyebilmektedirler. Bu noktadan hareketle yıllar itibariyle ülkemizde gerçekleşen kişi başı GSYH tutarlarına ilişkin verilere Ek-1'de yer verilmiştir. Ek-1'de yer alan veriler incelendiğinde ülkemizde seçim yılları özelinde kişi başına GSYH'nın sadece 1969 yılında kendinden bir önceki ve bir sonraki yıla göre artış göstermiş olduğu tespit edilmiştir. Yani geri kalan seçim dönemlerinde kişi başı GSYH seçimleri kazanmak için iktidardaki hükümetler tarafından manipüle edilmemiştir.

Politik bütçe döngüleri teorisi ile ilgili literatür incelendiği zaman söz konusu teorinin temelde politik konjonktür dalgalanma teorilerinden fırsatçı teoriye dayandığı bilinmektedir. Ancak daha önce de bahsedildiği üzere fırsatçı teoride politikacıların seçmenleri seçim dönemlerine yakın zamanlarda etkileyebilmek amacıyla para politikası araçlarını kullandıkları kabul edilmektedir. Daha sonra yapılan çalışmalarda⁴⁸ fırsatçı teorinin geçerliliği bazı ülkeler açısından sorgulanmış ve bu ülkelerde söz konusu dalgalanmaların para politikası araçlarının kullanılmalari neticesinde değil

⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Cukierman-Meltzer (1986), Rogoff (1987), Rogoff-Sibert (1988).

maliye politikası araçlarının kullanılmalari neticesinde ortaya çıktıkları tespit edilmiştir. Böylece politik bütçe döngüleri teorisi, geleneksel fırsatçı teoriden dalgalanmaya neden olan politika aracının türü hususunda ayrılmak suretiyle farklı bir inceleme alanı olarak literatürde kendisine yer edinmiştir. Özetle daha önceleri politikacıların seçim dönemlerinde seçmenleri etkileyebilmek için ekonomiyi manipüle etmekte kullandıkları araçların sadece para politikası araçları olmadıkları, bunun ötesinde politikacıların maliye politikası araçları olan kamu harcamalarını, kamu gelirlerini ve kamu borçlanmasını kullandıkları 1980'lerde yapılan çoğu çalışma ile ampirik olarak ispatlanmış ve politik konjonktür dalgalanmaları konusunda yapılan çalışmalar politik bütçe döngüleri teorisine doğru kaymıştır. Bu kapsamda 1980'lerde başlayıp günümüze kadar gelen seçim dönemleriyle kamu bütçeleri arasındaki ilişkilerin incelendikleri politik bütçe döngüleri teorisi, pek çok ülke açısından incelenmiş ve halen incelenmekte olan popüler bir araştırma alanı olarak güncelliğini korumaktadır.

Özetle politik bütçe döngüleri teorisi, iktidardaki hükümetlerin tekrar seçilmek amacıyla seçim dönemlerinde seçmenleri olumlu yönde etkileyebilmek için ülke ekonomisini kullandıklarını, bunu da kamu bütçeleri vasıtasıyla gerçekleştirdiklerini ifade etmektedir. Yani politik bütçe döngülerinde temel varsayım kamu bütçelerinin seçim dönemlerinde iktidardaki politikacılar tarafından amaçları dışında kullanıldıklarıdır. Bu durumu ortaya koyabilmek için de seçim dönemlerindeki kamu bütçeleri ve seçim dışında kalan dönemlerdeki kamu bütçeleri analiz edilmektedir. Politik bütçe döngülerinin ülkemiz açısından geçerliliğini ortaya koyabilmek için çalışmanın bu kısmında ülkemizde son 65 yıl içerisinde gerçekleşen bütçe rakamları tablolar ve şekiller yardımıyla yorumlanacaktır.

Politik bütçe döngüleri incelenirken seçim yılı baz alınarak seçim öncesi ve seçim sonrası durumlara kıyasla yaşanan bütçe dalgalanmaları dikkate alınarak açıklamalar yapılmaktadır. Buna rağmen politik bütçe döngülerine seçim yılından bir önceki yılda da rastlanabilmektedir. Özellikle seçim tarihinin takvim yılının başına yakın bir tarih olması durumunda politik bütçe döngülerine neden olabilecek mali manipülasyonlara seçim yılından bir önceki yılda rastlanması olasıdır. Ancak çalışmada Türkiye için incelenen dönemde (1951-2016) yapılmış seçimlere ait tarihler dikkate alındığında ülkemizde seçimlerin çoğunlukla Haziran-Aralık dönemleri içerisinde yapıldıkları anlaşılmaktadır. Şöyle ki incelenen 16 seçimden sadece 1954 ve 1999 yılı seçimleri Mayıs ve Nisan aylarında yapılmış, kalan 14 seçim Haziran-Aralık dönemi

içerisinde yapılmıştır. Bu nedenle ülkemizde politik bütçe döngüleri analiz edilirken seçim yılından önceki yıldan çok seçim yılında ortaya çıkan bütçe rakamlarını yorumlamak daha gerçekçi olmaktadır. Çalışmada seçim yılı içerisindeki bütçe rakamlarındaki dalgalanmaların baz alınmasının bir diğer nedeni de rasyonel fırsatçı politik konjonktür dalgalanma teorisinin varsayımlarına dayanmaktadır. Daha önce de bahsedildiği üzere politik bütçe döngüleri teorisi geleneksel politik konjonktür dalgalanma teorisinin rasyonel beklentiler teorisi ile birlikte yorumlanması neticesinde ortaya çıkmıştır. Yani politik bütçe döngüleri teorisinin ortaya çıkışı rasyonel politik konjonktür dalgalanma teorisine dayanmaktadır. Bu nedenle rasyonel politik konjonktür dalgalanma teorisinin varsayımları politik bütçe döngüleri için de geçerli olmaktadır. Söz konusu varsayımlardan en önemlisine göre seçmenler rasyonel ve bilgi eksikliğine sahip kişiler olarak kabul edilmektedir. Bu özellikleri ile seçmenler politikacılar tarafından kandırılmaya çok da elverişli olmamakla birlikte bilgi eksikliğine sahip oldukları için sınırlı ve kısa süreli politik bütçe döngülerine neden olabilmektedirler. Yani politik bütçe döngülerinin etkileri rasyonel teori kapsamında uzun süreli olmamaktadır. Bu nedenle çalışmada iktidardaki politikacıların bütçe üzerindeki etkilerinin seçim yapılan yıllar dâhilinde incelenmeleri politik bütçe teorisinin benimsediği varsayımlarla örtüşmektedir.

Ülkemiz açısından politik bütçe döngülerini bütçe gerçekleştirmeleri kapsamında açıklamaya çalışırken öncelikle yıllar itibariyle bütçe dengeleri seçim yılları özelinde incelenecektir. Bu amaçla Tablo 10 oluşturulmuş ve söz konusu tabloda 1951-2016 dönemi için geçerli bütçe dengelerinin GSYH'ye oranlarına yer verilmiştir. Seçim yapılan yıllarda ve seçim yapılmayan yıllarda gerçekleşmiş olan bütçe dengelerine ait rakamlar karşılaştırıldığında seçim yapılan yıllarda daha çok olumsuz anlamda bütçe dalgalanmaları yaşandığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki 1951-2016 dönemi için seçim yapılmayan 48 yıl içerisinde 27 yıl bütçe dengesinde olumlu gelişmeler yaşanmış, 21 yıl olumsuz gelişmeler yaşanmış yani bütçe açıkları artmıştır. Aynı dönem için seçim yapılan 16 yıl dikkate alındığında ise sadece 5 yıl bütçe dengesinde olumlu gelişmelerin yaşandığı, buna karşın 11 yıl olumsuz gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Yani seçim dönemlerinde bütçe üzerindeki olumsuz dalgalanmalara daha sık rastlanılmaktadır. Nitekim Tablo 10'da da görüldüğü üzere özellikle 2000'li yıllara kadar olan seçim yıllarında GSYH'nin yüzdesi cinsinden ifade edilen bütçe dengelerinde olumsuz anlamda ve dikkat çekici büyüklüklerde dalgalanmalar meydana gelmiştir. Söz konusu

dalgalanmalar bütçe dengeleri üzerinde çoğunlukla olumsuz etki oluşturmak suretiyle bütçe açıklarını artırmışlardır. Özellikle 1954, 1961, 1969, 1987, 1991 ve 1999 yıllarında bütçe açıklarının kendilerinden bir önceki ve bir sonraki döneme kıyasla gözle görülür bir şekilde artış gösterdikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 10. Yıllar İtibariyle Türkiye’de Bütçe Dengesi (GSYH %) 1951-2016

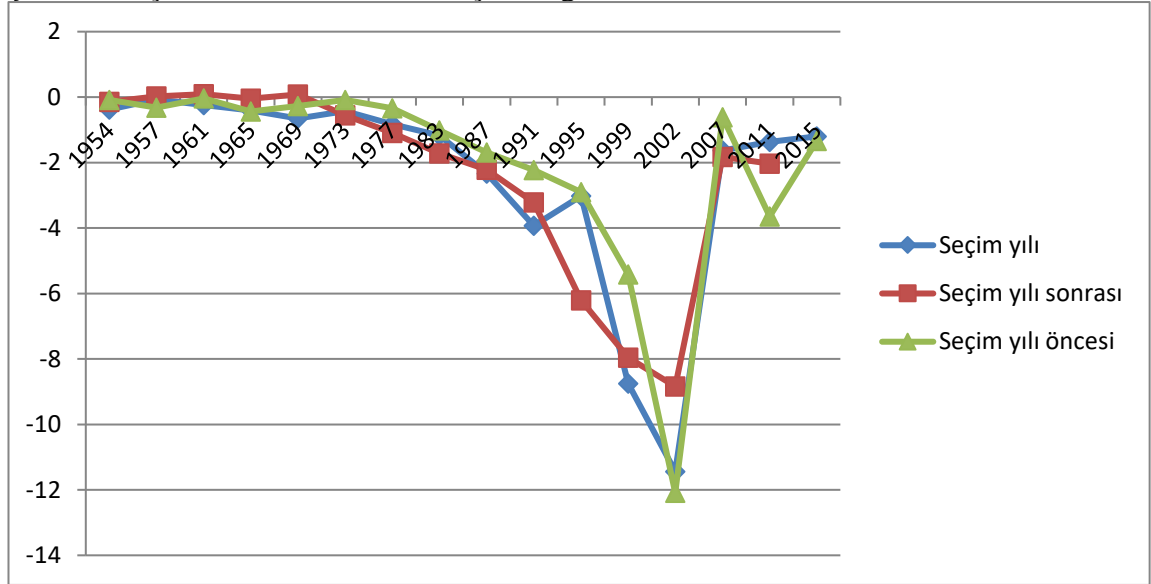
Yıl	Bütçe Dengesi/GSYH (%)	Yıl	Bütçe Dengesi/GSYH (%)	Yıl	Bütçe Dengesi/GSYH (%)
1951	0.25	1973	-0.43	1995	-3.02
1952	0.24	1974	-0.56	1996	-6.21
1953	-0.09	1975	-0.14	1997	-5.77
1954	-0.38	1976	-0.34	1998	-5.42
1955	-0.14	1977	-0.83	1999	-8.75
1956	-0.32	1978	-1.09	2000	-7.96
1957	-0.07	1979	-1.57	2001	-12.09
1958	0.02	1980	-2.27	2002	-11.44
1959	0.13	1981	-0.91	2003	-8.84
1960	-0.04	1982	-1.01	2004	-5.42
1961	-0.24	1983	-1.17	2005	-1.25
1962	0.09	1984	-1.72	2006	-0.59
1963	0.13	1985	-1.09	2007	-1.56
1964	-0.44	1986	-1.69	2008	-1.75
1965	-0.41	1987	-2.34	2009	-5.28
1966	-0.05	1988	-2.22	2010	-3.46
1967	0.12	1989	-2.46	2011	-1.28
1968	-0.27	1990	-2.23	2012	-1.87
1969	-0.65	1991	-3.93	2013	-1.02
1970	0.08	1992	-3.22	2014	-1.14
1971	-1.85	1993	-5.00	2015	-1.01
1972	-0.09	1994	-2.90	2016	-1.16

Kaynak: BUMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri-Merkezi Yönetim Bütçesi rakamlarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 10’da yer verilen rakamlar doğrultusunda ülkemizde seçim dönemlerinde yaşanan bütçe açıklarındaki artışları görsel olarak ortaya koymak amacıyla Şekil 5 hazırlanmıştır. Bu doğrultuda Şekil 5’te seçim dönemlerinde artan bütçe açıklarına dikkat çekebilmek için ilgili seçim dönemlerindeki bütçe açıkları, seçim dönemlerinden bir dönem önceki ve bir dönem sonraki bütçe açıkları ile karşılaştırılmıştır. Şekil 5’te görsel olarak yer verildiği üzere ülkemizde çoğunlukla 1954-1999 döneminde yapılan genel seçim yıllarında ilgili seçim yıllarından bir önceki ve bir sonraki yıllardaki bütçe açıkları seçim yıllarına göre daha düşük kalmışlardır. Diğer bir ifade ile genellikle 2000’li yıllara kadar seçim dönemlerinde bütçe açıkları kendilerinden önceki ve sonraki dönemlere kıyasla artış göstermişler, yani bütçe açıklarındaki artışlar seçim

dönemlerinde yoğunlaşmıştır. Bu durum ise ülkemizde özellikle 1954-1999 döneminde politik bütçe döngülerinin kuvvetli bir şekilde yaşandığını göstermiştir. Öte yandan 2000’li yıllardan itibaren bütçe dengesi kapsamında politik bütçe döngülerine rastlanmadığı görülmektedir. Çünkü 2000’li yıllardan sonraki seçim dönemlerinde bütçe açıkları kendilerinden önceki ve sonraki yıllara kıyasla artış göstermemişlerdir.

Şekil 5. Seçim Dönemleri Bazlı Bütçe Dengeleri



Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün resmi internet sitesinde yer alan verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Ülkemizde özellikle 1954-1999 dönemi kapsamında genel seçim yapılan yıllarda bütçe açıklarının seçim dönemlerinden önceki ve sonraki dönemlere kıyasla olağan dışı artış gösterdikleri yani politik bütçe döngülerinin ortaya çıktıkları tespit edilmiştir. Ülkemizde 1954-1999 dönemi için politik bütçe döngülerine rastlanılması akla söz konusu döngülere yol açan kaynakların kamu harcamaları mı yoksa kamu gelirleri mi oldukları sorusunu getirmektedir. Çünkü 1954-1999 döneminde yapılan seçim yıllarında ortaya çıkan bütçe dengesizliklerinin temelinde ya artan kamu harcamaları, ya azalan kamu gelirleri ya da her iki neden birlikte yatmaktadır. Ülkemiz açısından bu durumlardan hangisi ya da hangilerinin geçerli olduklarını ortaya koymak amacıyla çalışmanın bu kısmında ülkemizde politik bütçe döngülerinin yoğun olarak yaşandıkları 1954-1999 dönemi üzerinde özellikle durularak öncelikle kamu harcamalarında yıllar itibariyle yaşanan gelişmeler, daha sonra kamu gelirlerinde yıllar itibariyle yaşanan gelişmeler incelenecek ve son olarak da söz konusu alanlarda yaşanan gelişmeler karşılaştırılmak suretiyle birlikte değerlendirileceklerdir.

Çalışmada daha önce de ifade edilmiş olduğu üzere politik bütçe döngüleri seçim dönemlerinde iktidardaki politikacıların tekrar seçilebilmek amacıyla kamu bütçelerini kullandıkları varsayımına dayanmaktadır. Söz konusu varsayımın doğal bir sonucu olarak iktidardaki politikacıların amaçlarına ulaşabilmek için kamu bütçelerini kullanma hususunda iki seçenekleri bulunmaktadır. Bu seçeneklerden ilkinde göre iktidardaki politikacılar seçim dönemlerinde kamu bütçesinin gider ayağını yani kamu harcamalarını artırmak suretiyle seçmenlerin oylarını almaya çalışabilmekte, ikinci seçeneğe göre bütçenin diğer ayağını oluşturan kamu gelirlerini seçmenleri hoşnut edecek şekilde düşürmek suretiyle seçmenlerin oylarını almaya çalışabilmektedirler. Politik bütçe döngülerinin incelendikleri pek çok çalışmada politikacıların kamu gelirlerinden çok kamu harcamalarını kullandıkları ifade edilmekle birlikte bu duruma neden olarak kamu harcamalarının kamu gelirlerine kıyasla seçmenler tarafından daha çabuk ve daha gözle görülür bir şekilde algılandıkları belirtilmektedir. Bu kapsamda kamu harcamalarının ekonomik etkilerine değinmek gerekirse ilk olarak söz konusu harcamaların makroekonomik açıdan çarpan etkisine sahip oldukları hususu ön plana çıkmaktadır. Buna göre artırılan kamu harcamaları çarpan etkisiyle milli geliri kamu harcamalarında artırılan miktardan daha fazla miktarda artırmaktadır. Keynesyen yaklaşım tarafından benimsenen çarpan etkisi kapsamında kamu harcamalarındaki bir artış ilk etapta milli geliri artırmakta, artan milli gelir tüketim harcamalarını artırmakta, artan tüketim harcamaları ise yatırım harcamalarını artırmakta ve son olarak artan yatırımlar yine milli geliri artırmaktadır. Böylece milli gelir ve istihdam düzeyinde artış sağlanmaktadır (Pehlivan, 2009: 81). Kamu harcamalarının etkileri çarpan mekanizması dışında düzey ve büyüme etkileri dâhilinde incelenmektedir. Düzey etkileri kapsamında kamu harcamalarının üretim, istihdam ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri, büyüme etkileri kapsamında ekonomik büyüme üzerindeki etkileri incelenmektedir. Buna göre kamu harcamaları ekonomideki karar alıcıların tasarruf yapma, yatırım yapma, çalışma yeteneği ve arzusunu değiştirme özelliğiyle üretim ve istihdam düzeyleri üzerinde etkili olmaktadır. Ayrıca söz konusu harcamalar iktisadi kaynakların dönemler arası, sektörel veya bölgesel dağılımını etkilemek suretiyle de üretim ve istihdam üzerinde etkili olmaktadır (Tuncer ve Yüksel, 2011: 253-258). Bu kapsamda devlet kamu harcamalarıyla üretim faktörlerine sahip olduğu için hem üretimde bulunabilmekte hem de piyasadan mal ve hizmet satın alarak üretimi uyarabilmektedir. İstihdam bakımından ise kamu harcamalarından özellikle yatırım harcamaları kamu karar alma birimleri tarafından emeğin istihdamını, emek arz ve talebini dengelemek ve belirli seviyeye

çıkarmak gibi amaçlar için kullanılabilir (Eker, 2004: 96-101). Kamu harcamaları ayrıca özellikle transfer harcamaları vasıtasıyla gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır. Ancak söz konusu etki sadece olumlu anlamda olmayıp olumsuz anlamda da karşımıza çıkabilmektedir. Şöyle ki transfer harcamaları gelir durumu kötü olanların durumlarını iyileştiriyorsa olumlu etkiden, gelir durumu iyi olanların durumlarını daha da iyileştiriyorsa olumsuz etkiden söz edilmektedir (Akdoğan, 2011: 514). Son olarak kamu harcamaları ekonomik büyüme üzerinde de etkili olabilmektedir. Kamu harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki literatürde iki farklı görüş çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu görüşlerden ilkinde göre kamu harcamaları özel girişimciler tarafından yapılamayan altyapı hizmetleri, sosyal güvenlik hizmetleri, kolluk kuvvetleri ve polis hizmetleri, savunma hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi kamusal malların üretimine yönelik olması sebebiyle pozitif dışsallıklar yaratarak büyümeyi olumlu etkilemektedir. İkinci görüşe göre ise kamu harcamaları vasıtasıyla kamusal faaliyetlerin ekonomideki yoğunluğunun artmasının, özel yatırımlar üzerinde dışlama etkisi yaratarak, ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyeceği ifade edilmektedir (Altay ve Altın, 2008: 269).

Özetle kamu harcamaları hem çarpan etkisine sahip oldukları, hem de üretim, istihdam, gelir dağılımı ve büyüme üzerinde etkili oldukları için ülke ekonomisi üzerinde belirleyici olmaktadır. Kamu harcamalarının büyüklükleri ve bileşenleri ise siyasi karar alma mekanizması tarafından belirlenmektedir. Siyasi karar alma mekanizmasının kamu harcamaları konusunda alacağı kararlar ise politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında ifade edildiği üzere politik kaygı ile alınabilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu harcamaları iktidardaki politikacılar tarafından seçimleri tekrar kazanabilmek için kullanılabilmektedir. Kamu harcamaları ile ilgili alınan kararlar ise kamu bütçelerine yansıtılmak suretiyle uygulanma olanağı bulmaktadırlar. Bu nedenle ülkemizde ortaya çıkan politik bütçe döngülerinin kaynakları çalışmada kamu harcamaları ve kamu gelirleri özelinde incelenecektir.

Seçim yılları da dâhil olmak üzere yıllar itibariyle (1951-2016) kamu bütçelerinin gelir ve harcama kısımlarında yaşanan gelişmeleri inceleyebilmek ve politik bütçe döngülerine neden olan unsurları tespit etmek amacıyla Tablo 11 oluşturulmuştur. Tablo 11'de 1951-2016 dönemi için kamu gelir ve harcamalarının GSYH'a oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 11. Yıllar İtibariyle Türkiye’de Kamu gelir ve Harcamaları (GSYH %)1951-2016

Yıl	Harcama	Gelir	Yıl	Harcama	Gelir	Yıl	Harcama	Gelir
1951	9.01	9.26	1973	13.10	12.67	1995	16.52	13.51
1952	10.04	10.28	1974	11.77	11.21	1996	19.95	13.74
1953	8.40	8.30	1975	13.24	13.11	1997	20.77	15.00
1954	8.72	8.34	1976	14.09	13.75	1998	22.24	16.82
1955	9.18	9.04	1977	16.85	16.02	1999	26.85	18.10
1956	8.56	8.24	1978	16.48	15.39	2000	28.02	20.07
1957	7.59	7.52	1979	16.52	14.95	2001	33.54	21.46
1958	7.63	7.65	1980	16.32	14.05	2002	33.01	21.57
1959	8.19	8.32	1981	15.37	14.47	2003	30.88	22.04
1960	8.46	8.42	1982	12.51	11.50	2004	25.23	19.81
1961	12.16	11.92	1983	15.59	14.42	2005	22.51	21.26
1962	8.60	8.68	1984	14.47	12.75	2006	22.57	21.98
1963	9.49	9.62	1985	13.76	12.68	2007	23.18	21.62
1964	10.22	9.78	1986	12.10	10.42	2008	22.82	21.07
1965	10.30	9.89	1987	12.73	10.40	2009	26.84	21.56
1966	10.25	10.20	1988	12.35	10.12	2010	25.38	21.92
1967	10.87	10.99	1989	12.72	10.27	2011	22.56	21.29
1968	10.58	10.31	1990	12.94	10.71	2012	23.05	21.18
1969	10.87	10.22	1991	15.63	11.70	2013	22.56	21.53
1970	12.56	12.64	1992	15.34	12.12	2014	21.95	20.81
1971	14.32	12.46	1993	18.41	13.41	2015	21.66	20.95
1972	13.27	13.18	1994	17.35	14.45	2016	22.55	21.39

Kaynak: BUMKO, Bütçe Gider-Gelir Gerçekleşmeleri (1924-2012) ve Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Dönüşüm Tablosu 2000-2016) verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Toplam kamu harcamalarının yıllar itibariyle gelişimi incelendiğinde dalgalı bir seyir izledikleri görülmektedir. Yani toplam kamu harcamaları bazı yıllarda artış bazı yıllarda azalış göstermektedirler. Bu durumun seçimlerle ilgili olup olmadığını anlayabilmek amacıyla Tablo 11’de yer alan toplam harcama rakamları incelendiğinde seçim dönemlerinde kamu harcamalarının diğer dönemlere kıyasla çoğunlukla artış gösterdikleri dikkat çekmektedir. Çünkü seçim yılları dışındaki yıllarda kamu harcamaları seçim yıllarındakine kıyasla ya çok düşük oranda artış göstermekte ya da azalış göstermektedirler. Yani seçim yapılmayan yıllarda kamu harcamaları çok artırılmamakta, hatta bazı yıllarda harcamaların azaltıldıkları görülmektedir. Kamu harcamalarının kendilerinden bir önceki ve bir sonraki harcama rakamları ile karşılaştırılmaları hususu seçim yılları özelinde incelendiğinde seçimlerin kamu harcamaları üzerinde çoğunlukla genişletici etkilerinin oldukları anlaşılmaktadır. Çünkü seçim yapılan yıllar ve bu seçimlerden bir önceki ve bir sonraki yıllarda gerçekleşen

kamu harcamalarına ait oranlar 1951-2016 dönemi için kıyaslandıklarında toplam 16 seçim yapılan yıl içerisinde 6 yılda (1961, 1965, 1977, 1983, 1987, 1991) kamu harcamalarında gözle görülür derecelerde artışların yaşanmış oldukları, 2007 yılındaki artışın ise çok düşük seviyede gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Yani politik bütçe döngüleri teorisinde de bahsedildiği üzere ülkemizde seçim dönemlerinde (çoğunluğu 2000’li yıllardan önce yapılan seçim yıllarında) kamu harcamaları artış göstermektedir. Nitekim bütçe dengesine ait oranların seçim yılları özelinde incelendiği Tablo 10’da da benzer şekilde 1954, 1961, 1969, 1987, 1991 ve 1999 yıllarında bütçe açıklarında artış yaşandığı tespit edilmiştir. Bu durumda seçim yılı özelinde 1961, 1987 ve 1991 yıllarında hem kamu harcaması artışı hem de bütçe açığı artışı yaşanmış olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum ise söz konusu bu seçim yıllarında kamu harcamalarının artırılmaları neticesinde politik bütçe döngülerine neden olduğuna işaret etmektedir.

Politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında seçim dönemlerinde bütçe dengesizliklerine yol açabilecek bir diğer husus kamu gelirleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü söz konusu teoriye göre iktidardaki politikacılar tekrar seçilebilmek için kamu bütçelerinin gider kısımlarını kullanabilme imkânına sahip oldukları kadar gelir kısımlarını kullanabilme imkânına da sahip olmaktadır. Bu nedenle teoriye göre seçim dönemlerinde kamu gelirlerinde azalmalar yaşanmaktadır. Söz konusu gelir azalmalarının arkasında yatan neden ise iktidardaki politikacıların fırsatçı davranışlarıdır. Çünkü iktidardaki politikacılar seçim yapılan yıllarda oy kazanma kaygısıyla seçmenlerin harcanabilir gelirlerini artıracak yönde politikalar uygulayabilmektedirler. Diğer bir ifade ile iktidardaki politikacılar halk tarafından tekrar seçilmek suretiyle iktidar oldukları dönemleri uzatabilmek pahasına bir kısım kamu gelirinden vazgeçebilmekte ve seçim yıllarında bütçe açıklarının büyümelerine neden olabilmektedirler. Tablo 11’de yer alan ülkemiz kamu gelirlerinin yıllar içerisindeki gelişimleri göz önünde bulundurulduğunda gelirlerin de harcamada olduğu gibi iniş-çıkışlar yaşayarak dalgalı bir seyir izledikleri görülmektedir. Ancak gelirlerde yaşanan dalgalanmaların harcamalara kıyasla daha düşük seviyelerde gerçekleştikleri dikkat çekmektedir. Çünkü gelirler yıllar itibariyle azalmaktan çok artma eğilimi sergilemektedirler. Nitekim 1952-2016 döneminde seçim yapılmayan 49 yıl içerisinde gerçekleşen gelir rakamları bir önceki yıl rakamları ile karşılaştırıldığında toplam 33 yılda gelirlerin artış göstermiş oldukları, sadece 16 yılda çok fazla olmamakla birlikte azalış göstermiş oldukları dikkat çekmektedir. Ayrıca kendinden önceki ve sonraki

kamu geliri rakamıyla karşılaştırılmak suretiyle seçim yapılan 16 yıl içerisinde sadece 3 yılda (1957, 1969 ve 1995) kamu gelirleri politik bütçe döngüleri teorisinin ileri sürdüğü şekilde azalış göstermiştir. Bu durum ise ülkemizde politik bütçe döngülerine yol açan politika araçlarından kamu harcamalarının kamu gelirlerine kıyasla daha çok tercih edildiklerini göstermiştir. Şöyle ki seçim yapılan yıllardan 1961, 1987 ve 1991 yıllarında hem kamu harcamaları artış göstermiş, hem bütçe açıkları artış göstermiş olmasına karşın hem bütçe açıklarının artış, hem kamu gelirlerinin azalış göstermiş olduğu seçim yılı sadece 1969 yılı olmuştur. Yani 1961, 1987 ve 1991 yıllarında kamu harcamaları artırılarak politik bütçe döngülerine neden olunmuş, 1969 yılında ise kamu gelirleri azaltılarak politik bütçe döngülerine neden olunmuştur.

Seçim dönemleri göz önünde bulundurularak kamu harcamaları ve kamu gelirleri konusunda yıllar itibariyle yaşanan gelişmeler incelendiğinde ülkemizde bazı seçim yıllarında kamu harcamalarında artış, bazı seçim yıllarında ise kamu gelirlerinde azalış gösterme eğiliminde oldukları gözlemlenmektedir. Yani bazı seçim dönemlerinde kamu gelirleri ve harcamalarında meydana gelen dalgalanmalar bütçe açıklarında artış görülmesine neden olmaktadır. Bu durum kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin seçim dönemlerindeki artış ya da azalış oranlarının birbirlerinden bağımsız olduklarına işaret etmektedir. Nitekim 1961, 1965, 1977, 1983, 1987, 1991 ve 2007 yıllarında kamu harcamalarında artış, 1957, 1969 ve 1995 yıllarında ise kamu gelirlerinde azalış olduğu görülmektedir. Anlaşıldığı üzere kamu harcamalarında daha fazla yılda artış yaşandığı, kamu gelirlerinde ise sadece üç seçim yılında azalış yaşandığı görülmektedir. Seçim dönemlerinde kamu harcamalarında artış olan yıllar ile kamu gelirlerinde azalış olan yıllar biraraya getirildiğinde 16 seçim yılı içerisinde toplamda 10 seçim yılında politik bütçe döngülerine rastlanılmaktadır. Söz konusu 10 seçim yılından 9 tanesinin 2000 yılından önceki yılları temsil etmesi ise 1951-1999 döneminde yapılan genel seçimlere bağlı olarak ülkemizde artırılan kamu harcamaları kaynaklı bütçe dengesizliklerinin yoğun bir şekilde görüldüklerine işaret etmektedir.

Ülkemizde yaşanan gelişmelerin incelendikleri bu kısma kadar yapılan açıklamalarla ilgili genel bir değerlendirmede bulunmak gerekirse öncelikle ülkemizde seçim yapılan yıllarda enflasyon oranlarının geleneksel dalgalanma teorilerinin aksine azalış göstermedikleri tespit edilmiştir. Yani seçim yapılan yıllarda ilgili dönemlerdeki hükümetler tarafından seçmenlerin oylarını kazanmak için enflasyon oranları düşürülmemiştir. Politik bütçe döngüleri kapsamında incelenen ikinci değişken işsizlik

oranı olmuştur. İşsizlik oranlarının gelişimleri seçim yılları temel alınarak incelendiğinde yine geleneksel dalgalanma teorilerinin aksi yönünde gelişim gösterdikleri tespit edilmiştir. Şöyle ki geleneksel dalgalanma teorilerine göre seçim yıllarında düşük işsizlik oranları sağlanarak seçmenler memnun edilmeye çalışılırken, ülkemizde seçim yıllarında işsizlik oranlarının azalmaktan çok artma eğiliminde oldukları görülmüştür. Çalışma kapsamında incelenen bir diğer değişken ekonomik büyüme oranı olmuştur. Geleneksel fırsatçı dalgalanma teorisine göre seçim dönemlerinde iktidardaki politikacılar kendi dönemlerinde ekonominin iyi işlediğini göstererek seçmenleri etkileyebilmek amacıyla ekonomik büyüme oranlarını yüksek gösterecek politikalar takip etmektedirler. Ülkemiz açısından seçim dönemlerindeki büyüme oranları göz önüne alındığında ise geleneksel fırsatçı dalgalanma teorisinde belirtilen durumun tersi bir durum yaşandığı anlaşılmıştır. Çünkü ülkemizde seçim dönemlerinde büyüme oranları çoğunlukla azalma eğilimi sergilemişler, artma eğilimi sergiledikleri bazı yıllarda ise artış oranlarının çok düşük oldukları dikkat çekmiştir. Anlaşıldığı üzere ülkemizde incelenen yıllar kapsamında (1951-2016) seçimlere bağlı olarak enflasyon oranı, işsizlik oranı ve ekonomik büyüme oranı gibi makroekonomik göstergeler istikrarlı dalgalanmalar sergilememekte yani geleneksel dalgalanma teorilerinin kabul ettikleri varsayımlar geçerli olmamaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere çalışmanın bu kısmında ülkemiz açısından politik bütçe döngüleri rasyonel beklentiler teorisi ile fırsatçı politik dalgalanma teorisinin birlikte yorumlanmaları sayesinde bugünkü şeklini alan modern politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında incelenmiştir. İktidardaki politikacıların siyasi çıkar amaçlı sergilemiş oldukları davranışlar neticesinde ortaya çıkan dalgalanmalar bütçe rakamlarına yansydıkları gerekçesiyle modern politik bütçe döngüleri teorisinde ekonomik çıktılar yerine bütçe çıktılarına odaklanılmaktadır. Bu nedenle modern politik bütçe döngüleri, ülkelerde seçim yıllarında gerçekleşen bütçe rakamları esas alınarak analiz edilmektedir. Çalışmada da bu varsayımdan hareketle ülkemizdeki bütçe rakamları 1951-2016 dönemi için analiz edilmiştir. Analiz edilen bütçe rakamlarından ilki bütçe açığı oranı olmuştur. Politik bütçe döngüleri teorisine göre politikacıların seçimleri kazanmaya yönelik fırsatçı davranışları nedeniyle bütçe açıkları diğer yıllara kıyasla seçim yıllarında artış göstermektedir. Söz konusu bu varsayımın ülkemiz açısından geçerliliği hakkında fikir sahibi olabilmek amacıyla seçim yıllarında bütçe açıklarında yaşanan gelişmeler incelenmiş ve ülkemizde bazı seçim yıllarında bütçe

açıklarının seçimlerden bir önceki ve bir sonraki yıllara göre dikkat çekici seviyede artış göstermiş oldukları tespit edilmiştir. Ancak seçim yıllarında bütçe açıklarında ortaya çıkan bu artış eğiliminin çoğunlukla 1951-1999 dönemi içerisinde yapılan genel seçim yıllarında yaşandıkları, 2000’li yıllardan sonra yapılan seçimlerde bütçe açıklarında istikrarlı artışların yaşanmadıkları görülmüştür. Şöyle ki 1951-1999 döneminde yapılan 6 genel seçim döneminde⁴⁹ de bütçe açıklarında çoğunlukla ciddi oranlarda artışlar yaşandığı, buna rağmen 2000’li yıllardan günümüze kadar seçim yapılan yıllar içerisinden seçim odaklı bütçe açığı yaşanmadığı görülmektedir. Yani ülkemizde özellikle 1951-1999 döneminde politik bütçe döngülerinin güçlü bir şekilde ortaya çıkmış oldukları, buna karşın 2000’li yılların başından günümüze kadar olan dönemde ortaya çıkmamış oldukları sonucuna varılmıştır. Bu doğrultuda ülkemizde 1951-1999 dönemi içinde politik bütçe döngüleri yoğun olarak görüldükleri için söz konusu döngülerin kaynakları araştırılmış ve yıllar itibariyle kamu harcamaları ile kamu gelirleri olmak üzere bütçe rakamları analiz edilmiştir. İlk önce seçim yıllarında gerçekleşen kamu harcamaları analiz edilmiş ve politik bütçe döngülerinin yoğun olarak görüldükleri dönem (1951-1999) içerisinde kalan ve seçim yapılan 1961, 1965, 1977, 1983, 1987 ve 1991 yıllarında kamu harcamalarında ciddi derecede artış yaşandığı, 2007 yılında ise harcama artışı yaşanan diğer yıllara kıyasla çok sınırlı bir artış yaşandığı tespit edilmiştir. Daha sonra ise seçim yıllarında gerçekleşen kamu gelirleri analiz edilmiş ve politik bütçe döngülerinin yoğun olarak görüldükleri dönem içerisinde kalan ve seçim yapılan yıllarda kamu gelirlerinde sadece 1957, 1969 ve 1995 yıllarında artış olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle ülkemizde politik bütçe döngülerinin görüldükleri 1951-1999 döneminde döngülerin ortaya çıkmalarında artan kamu harcamalarının etkili oldukları anlaşılmıştır.

Gerek geleneksel politik konjonktür dalgalanmaları teorileri kapsamında gerekse söz konusu teorinin bir alt dalı olarak kabul edilen politik bütçe teorisi kapsamında yer alan varsayımlar açısından ülkemiz için bu kısma kadar yapılan değerlendirmeleri özetlemek amacıyla Tablo 12 oluşturulmuştur.

⁴⁹ 1954, 1961, 1969, 1987, 1991 ve 1999.

Tablo 12. Ekonomik Değişkenlere Ait Seçim Yılı Gerçekleşmeleri

Seçim Yılı	Enflasyon	İşsizlik	Büyüme	Denge*	Harcama*	Gelir*
1954	7.7	3.1	-3	-0.38 ↑	8.72	8.34
1957	13.5	2.7 ↓	7.8 ↑	-0.07	7.59	7.52 ↓
1961	-0.7 ↓	3.4	2	-0.24 ↑	12.16 ↑	11.92
1965	5.9	3.6	3.1	-0.41	10.30 ↑	9.89
1969	6.5	5.8	4.1	-0.65 ↑	10.87	10.22 ↓
1973	16.6	6.8	3.3	-0.43	13.10	12.67
1977	28.3	10	3.4	-0.83	16.85 ↑	16.02
1983	31.4	8.2	5	-1.17	15.59 ↑	14.42
1987	38.9	8.8	9.5 ↑	-2.34 ↑	12.73 ↑	10.40
1991	66	8.2	0.9	-3.93 ↑	15.63 ↑	11.70
1995	93.6	7.6	7.2 ↑	-3.02	16.52	13.51 ↓
1999	64.9	7.7	-3.4	-8.75 ↑	26.85	18.10
2002	45	10.3	6.2 ↑	-11.44	33.01	21.57
2007	9.76	10.3 ↓	4.7	-1.56	23.18 ↑	21.62
2011	8.28	9.8	8.8	-1.28	22.56	21.29
2015	8.8	10.3	4 ↑	-1.01	21.66	20.95

* Denge, harcama ve gelir değişkenleri GSMH'nın yüzdesi cinsinden ifade edilmektedir.

Geleneksel politik dalgalanma teorilerine göre seçimleri tekrar seçilerek kazanmak isteyen iktidardaki politikacılar enflasyon, işsizlik ve büyüme oranlarını manipüle etmek suretiyle kullanmaktadırlar. Söz konusu teoride iktidardaki politikacıların seçim dönemlerinden hemen önce enflasyon ve işsizlik oranlarını düşürecek veya ekonomik büyüme oranlarını artıracak iktisadi politikalar uyguladıkları ifade edilmektedir. Yani seçim dönemlerinde diğer dönemlere kıyasla daha düşük enflasyon, daha düşük işsizlik veya daha yüksek büyüme oranları görüleceği belirtilmektedir. Söz konusu durumları ülkemiz açısından değerlendirmek amacıyla Tablo 12'de ilk olarak seçim yapılan yıllarda gerçekleşmiş olan enflasyon oranlarına ait rakamlara yer verilmiştir. Enflasyon oranlarının seçim yıllarından bir önceki ve bir sonraki yıl gerçekleşme rakamları dikkate alınarak hazırlanan tabloda sadece 1961 seçim yılında enflasyon oranının seçimden bir önceki ve bir sonraki yıla kıyasla düşük seyretmiş olduğu görülmektedir. Teoriye göre yine işsizlik oranlarının da seçim yıllarında kendinden önceki ve sonraki yıllara göre düşük seyretmesi beklenmekteyken bu durum ülkemizde sadece 1957 ve 2007 yıllarında görülmektedir. Yine teoriye göre

büyüme oranlarının seçim yıllarında diğer yıllara göre yüksek seyrettiği hususu ifade edilmekle birlikte ülkemizde 1957, 1987, 1995, 2002 ve 2015 yıllarında bu durumun geçerli olduğu görülmektedir. Yani ülkemizde geleneksel politik dalgalanma teorileri kapsamında ifade edilen teorinin varsayımlarının istikrarlı bir şekilde ortaya çıkmadıkları anlaşılmaktadır.

Tablo 12’de incelenen ekonomik değişkenlerden diğerleri ise bütçe rakamları ile ilgili değişkenler olup bu değişkenlere ait rakamlar politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında değerlendirilmektedir. Politik bütçe döngüleri teorisine göre iktidardaki politikacıların seçimleri tekrar kazanmaya yönelik giriştikleri faaliyetlerin sonuçları kendilerini enflasyon, işsizlik ve büyüme oranlarından ziyade bütçe gerçekleştirmelerinde göstermektedir. Söz konusu teori kapsamında iktidardaki politikacıların seçimlerden hemen önce seçmenleri etkilemek amacıyla giriştikleri faaliyetler kamu harcamalarının artmalarına ya da kamu gelirlerinin azalmalarına yönelik faaliyetleri kapsadıkları için seçim dönemlerinde bütçe açıkları artış göstermektedir. Politik bütçe döngüleri teorisinde ifade edilen varsayımların ülkemiz açısından geçerlilikleri hakkında fikir sahibi olmak amacıyla Tablo 12’de seçim yıllarında gerçekleşen bütçe rakamlarına yer verilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak bütçe dengesi rakamları incelendiğinde seçim yapılan 1954, 1961, 1969, 1987, 1991 ve 1995 yıllarında bütçe açığının ilgili seçim yıllarından bir önceki ve bir sonraki yıllarda gerçekleşen rakamlara göre artış göstermiş olduğu dikkat çekmiştir. Bütçe dengesine ait rakamlardan sonra Tablo 12’de kamu harcamalarına ait rakamlara yer verilmiştir. Kamu harcamalarının da seçim yapılan 1961, 1965, 1977, 1983, 1987, 1991 ve 2007 yıllarında diğer yıllara göre artış göstermiş oldukları görülmüştür. Ancak 2007 yılındaki artışın çok düşük miktarda bir artış olduğu görülmüştür. Son olarak kamu gelirlerinin seçim yıllarındaki durumları incelendiğinde sadece seçim yapılan 1957, 1969 ve 1995 yıllarında kamu gelirlerinin diğer dönemlere kıyasla düşük seyretmiş oldukları görülmüştür. Ülkemizde seçim yapılan yıllardaki bütçe gerçekleştirmelerine ait rakamlar politik bütçe döngüleri teorisi varsayımları kapsamında değerlendirildiği zaman özellikle ülkemizde 2000’li yıllardan önce yapılan seçimlerde kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının artmış oldukları dolayısıyla 2000’li yıllardan önce iktidardaki politikacıların seçimleri tekrar kazanabilmek amacıyla politik bütçe döngülerine neden oldukları sonucuna varılmıştır.

Buraya kadar olan kısımda ülkemizde özellikle 1951-1999 döneminde yapılan genel seçimlerle ilgili olarak bütçe açıklarında artışların yaşandıkları, söz konusu

artışlarının arkasında yatan nedenin ise çoğunlukla ilgili seçim dönemlerinde artış gösteren kamu harcamaları olduğu ifade edilmiştir. Ancak söz konusu bu dönemden sonra yani 2000’li yıllarla birlikte politik bütçe döngüleri ülkemizde sadece 2007 yılında çok sınırlı miktarda artış gösteren kamu harcamaları kapsamında görülmüş, diğer yıllarda görülmemişlerdir. Çünkü 2000’li yıllarla ilgili gerçekleşen bütçe rakamları incelendiğinde seçim yıllarında istikrarlı bir şekilde bütçe açığı artışları yaşanmamıştır. Bu durumun arkasında yatan nedenler ise hem kamu harcamalarında hem de kamu gelirlerinde yaşanan olumlu gelişmelerdir. Söz konusu gelişmelerin başında kuşkusuz 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 2006 Mali Yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) gelmektedir. KMYKK’nun yürürlüğe girmesiyle ülkemizde 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (Genel Muhasebe Kanunu) yürürlükten kaldırılmış, böylece yaklaşık 80 yıldır kullanılan mali yönetimimizin hukuki dayanağında önemli bir değişikliğe gidilmiştir (Ergen, 2016: 98). 1050 sayılı kanun her ne kadar uzun süre boyunca uygulansa da 1925’lerin koşullarına göre hazırlanmış olduğu için ülkemizin yaşamakta olduğu ekonomik değişiklikleri takip edemez, kamu yönetiminin gereksinmelerine cevap veremez bir hale gelmiştir (Bağbaşıoğlu, 2006: 18). Bu kapsamda 1050 sayılı kanun çerçevesinde hazırlanan bütçelerin kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlara arasında bağ kuramaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması gibi önemli eksikliklere dikkat çekilmiş ve 5018 sayılı kanun kabulüyle birlikte bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili usul ve esaslarda olumlu gelişmeler yaşanmıştır (Çolak, 2006: 30). 1050 sayılı kanun ile 5018 sayılı kanunun aralarındaki farklılıkları göstermek amacıyla Tablo 13 hazırlanmıştır.

Tablo 13. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu İle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Karşılaştırılması

5018 Sayılı Kanunun Getirdikleri	1050 Sayılı Kanunun Temel Eksiklikleri
Uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun çağdaş gelişmeleri takip edebilen bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmuştur.	1927 yılından bu yana kamu mali yönetiminde kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilat yapılarına bağlı olarak önemli değişiklikler meydana gelmiş fakat 1050 sayılı Kanun buna uygun bir değişim yaşamamıştır.
Bütçe disiplin ve bütünlüğünün sağlanması için kanunun kapsam alanı geniş tutulmuş ve mali bakımından kaynak israfı ve usulsüzlüklere sebep olan katma bütçelerin varlığına son verilmiştir.	Bütçe türleri arasında bütçelerin uygulama usul ve esasları tabi olunan mevzuat hükümlerine göre önemli farklılıklar arz etmiştir.

Tablo 13 devamı

<p>Bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması öngörülmektedir.</p> <p>Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmaktadır.</p> <p>Kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur.</p> <p>Kamu idarelerine orta vadeli program ve mali plan ile yol gösterilmektedir.</p> <p>Sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulmuş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması bakımından bakanlar, üst yöneticiler ve kamu harcama sürecinde görev alan herkes sorumlu tutulmuştur.</p> <p>Etkin bir iç mali kontrol sistemi oluşturulmuştur.</p> <p>Kamu mali yönetiminde verimlilik, etkinlik, tutumluluk, hesap verilebilirlik, şeffaflık, çok yıllık bütçeleme gibi çağdaş mali yönetim anlayışının temel ilkelerinin hâkimidir.</p> <p>Kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanarak stratejik hedeflerine ulaşan</p> <p>Kamu idarelerine bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerine ek olarak, harcama öncesi kontrol yetkisi verilmekte ve iç denetçilik müessesesi oluşturulmaktadır.</p> <p>İç ve dış denetim de mali denetim yanında performans denetimini de sorgulayan bir anlayış mevcuttur.</p>	<p>Mali yönetim sistemi ve bütçenin kapsamı dar kalmıştır. Ülkemizde konsolide bütçeyi oluşturan çok sayıda idare bulunmasına rağmen bunlardan sadece genel ve katma bütçeler kanunla yürürlüğe konulmuş, diğer bütçeler yetkili idari mercilerce onaylanarak yürürlüğe girmişlerdir.</p> <p>Bütçe dışı fonlar, görev zararı gibi yarı mali nitelikli işlemler ve benzeri uygulamalar nedeniyle bütçe dışı harcamalar artmıştır.</p> <p>Kalkınma planları ve bütçeler arasındaki bağ kopuktur. Bütçeler plan ve programlarda öngörülen hedefleri gerçekleştirmekten uzak kalarak stratejik karar alma aracı olmaktan çıkmıştır.</p> <p>Kamu kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanılamamaktadır. Etkinlik ve verimlilik ikinci planda kalmış, mevzuata ve prosedürlere uygunluk ön plana çıkmıştır.</p> <p>Kamu harcamalarının yapılmasında görevli olanlar arasında görev-yetki ve sorumluluklar açısından, adil ve sağlam bir dengenin kurulamamıştır. İta amirlerinin bazı istisnalar dışında, kural olarak mali sorumlulukları bulunmamakta, tahakkuk memurları ile saymanların kusursuz sorumlulukları bulunmaktadır.</p> <p>Kamu gelir ve giderlerinin denetimi etkin bir şekilde yapılamamaktadır. Sayıştay'ın denetim kapsamı dar kalmıştır.</p> <p>Çağdaş kamu mali yönetim anlayışındaki stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık, etkin iç mali kontrol ilkeleri bulunmamaktadır.</p> <p>Harcama süreci katı ön kontrol ve vize uygulamalarına tabi tutulmuştur. Bu durum bir yandan zaman kaybına neden olmakta, diğer yandan idareleri bütçe dışı kaynaklara yöneltmektedir.</p> <p>Bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli üstünlük tanınmamıştır.</p> <p>Bütçe sistemi kaynakları, harcamaları, ödenekleri ve uygulama sonuçlarını yöneticilere, karar alıcılara ve topluma yeterli ve doğru bir şekilde sunacak yapıya sahip değildir.</p>
--	---

Pınar (2009) ve Bağbaşıoğlu'nun (2006) çalışmalarındaki açıklamalardan faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 13'te yer verildiği üzere 1050 sayılı kanun ile 5018 sayılı kanun arasında kamu mali yönetimi hususunda önemli farklılıklar bulunmaktadır. 1050 sayılı kanun çok sayıda eksikliği bünyesinde barındırmakla birlikte söz konusu eksiklikler 5018 sayılı kanunla giderilmeye çalışılmıştır. Bu eksikliklerden politik bütçe döngüleri

üzerinde etkili olabilecek olanlar ise yetki-sorumluluk, denetim ve mali saydamlık hususları olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki 1050 sayılı kanunda yetki ve sorumluluk hususu incelendiğinde ait oldukları idarelerin en üst yöneticileri olan ita amirlerinin istisnai haller⁵⁰ dışında sorumsuzluk halleri bulunmakta, tahakkuk memurları ile saymanların ise kusursuz sorumlulukları bulunmaktadır. Yani 1050 sayılı ita amirlerinin bütçe konusunda alacakları kararlar doğrultusunda sorumsuzluk ilkesinin geçerli olduğunu, diğer yetkili kişilerin ise kusursuz sorumlu olduklarını öngörmekte bu nedenle yetkili kişiler arasında adil bir dengenin bulunmadığına işaret etmektedir. Bu durum iktidardaki politikacıların sorumsuzlukları bağlamında seçim dönemlerinde kamu bütçelerine kendi istekleri doğrultusunda yön vermelerine zemin hazırlayan bir durum olarak görülebilmektedir. Oysa 5018 sayılı kanunun 8. Maddesinde “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” ifadesine yer verilmek suretiyle her hangi bir kişi ayırımına gidilmeksizin bütçe uygulamalarında yetkili ve görevli herkesin sorumlu tutulacağı açık bir şekilde belirtilmektedir (Üstün vd., 2011: 395). Nitekim 5018 sayılı kanunun 11. Maddesinde “*Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludurlar.*” hükmü ile üst yöneticilerin bakanlara karşı sorumlu oldukları ifade edilmektedir. Aynı kanunun 10. Maddesinde ise “*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar*” hükmüne yer verilmek suretiyle üst yöneticilerin sorumlu oldukları bakanların da yasama ve yürütmeye karşı sorumlu olduklarına vurgu yapılmaktadır. Böylece 5018 sayılı kanun yetki ve sorumluluk konusunda yetkili ve görevli herkesi bütçenin kullanılmasından sorumlu tutmakta ve

⁵⁰ 1050 sayılı yasanın 22. maddesiyle yapılan düzenlemeler

özellikle iktidardaki politikacıların seçim dönemlerinde politik kaygıyla bütçeyi kullanmalarını engellemektedir. Çünkü 1050 sayılı kanunda ita amirlerinin (bugünkü hali ile üst yöneticilerin) istisnalar dışında sorumlulukları bulunmadığı için bu durum iktidardaki politikacıların seçimleri kazanmaya yönelik tutumlarına uygun şekilde hareket etmelerine zemin hazırlamaktadır. Oysaki 5018 sayılı kanun ile harcama sürecinde görevli herkes sorumlu tutulmak suretiyle görevliler arasında bulunan bu orantısızlık giderilmiş ve politik bütçe döngülerinin önlenmesine yönelik bir gelişme sağlanmıştır.

Politik bütçe döngüleri üzerinde etkili olabilecek bir diğer husus ise denetimdir. Çünkü sık, sistematik ve objektif olarak yapılan denetimler politik bütçe döngülerinin görülme olasılıklarını düşürmektedir. Yani denetim sistemi bir ülkede ne kadar iyi çalışırsa politik bütçe döngüleri o kadar az görülmektedir. Bu nedenle ülkemizde 5018 sayılı kanunun denetim konusunda getirdiği yeniliklerle politik bütçe döngülerinin engellenmeleri yönünde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Şöyle ki daha önce 1050 sayılı kanun çerçevesinde Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığının harcama öncesinde yapılan vize ve tescil işlemlerine son verilerek ön kontrol görevi kamu idarelerinin kendi bünyesinde bırakılmıştır. Genel yönetim kapsamında yer alan tüm idareler Sayıştay denetimine tabi tutularak Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir (Gülşen, 2006: 146). Bu gelişmelerin yanı sıra 5018 sayılı kanunla denetim uluslararası standartlara uygun şekilde iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış, dış denetim organı olarak Sayıştay'ın dolayısıyla TBMM'nin genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerini denetim yetkisi kapsam ve konu itibarıyla mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde genişletilmiştir (Arslan, 2004: 32). Kısacası 5018 sayılı kanunla denetim mekanizması iç ve dış denetim olarak ayrılmış bu durum ise daha etkin denetim yapılmasına olanak sağlamıştır. Şöyle ki daha önce sadece Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılan denetimler 5018 sayılı kanunla kamu idarelerinin kendilerine (iç denetimle) bırakılmış, dış denetim kapsamında ise Sayıştay'ın hem denetim alanı genişletilmiş hem de denetim 1050 sayılı kanunun aksine sadece mevzuat denetimi ile sınırlı kalmamıştır. Bu kapsamda 5018 sayılı kanunla kamu kaynaklarının düzgün ve verimli yönetilmelerine olanak sağlayan performans denetimi uygulaması hayata geçirilmiştir (Bağcaz, 2006: 169). Anlaşıldığı üzere 5018 sayılı kanun denetimlerin daha sistematik ve daha etkili yapılmasına olanak sağlayacak şekilde yapılandırılmıştır. Bu nedenle 5018 sayılı kanunun denetimler konusunda

getirmiş olduğu olumlu düzenlemeler politik bütçe döngülerinin ortaya çıkmalarına engel olacak uygulamalar içermektedir.

Politik bütçe döngülerinin görülmelerine engel olan bir diğer husus ise mali saydamlıkla ilgili olarak 1050 sayılı kanunda yer almamasına rağmen 5018 sayılı kanunda yer almaktadır. 5018 sayılı kanunun 7. Maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.” hükmüne yer verilmektedir. Söz konusu hükme göre kamu kurumları takip edilen politikalar çerçevesinde gerçekleştirmiş oldukları faaliyetleri açık, güvenilir ve tutarlı bir biçimde kamuoyu ile paylaşmak zorundadırlar. Mali saydamlığın politik bütçe döngülerini etkileme konusundaki tutumu bütçe sürecinde aktif olarak yer alan aktörlerin diğer bir ifadeyle iktidardaki politikacıların giriştikleri faaliyetler sonucunda elde edilen çıktılardan çok elde edilme amaçları konusunda ortaya çıkmaktadır. Çünkü mali saydamlığın geçerli olduğu bir bütçe sisteminde iktidardaki politikacıların toplumsal fayda gözetip gözetmedikleri hususu kamuoyuna sunacakları raporlarda görülmektedir. Bu durumda politikacılar mali saydamlığın etkisiyle politik bütçe döngülerine yol açacak davranışlardan uzak durmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle iktidardaki politikacıların halka sundukları kamu mal ve hizmetlerin arkasında yatan niyetleri mali saydamlık sayesinde ortaya çıkmakta, bu durum ise politik bütçe döngülerinin oluşumlarına engel olmaktadır.

5018 sayılı kanun 1050 sayılı kanuna kıyasla politik bütçe döngülerini engelleme konusunda temelde yukarıda sayılan hususlar dâhilinde etkili olmakla birlikte bu hususların dışında yer alan pek çok hususta da aynı özelliği taşımaktadır. Bu hususlara kısaca değinmek gerekirse ilk olarak 1050 sayılı Kanunun aksine 5018 sayılı kanunla çok yıllık bütçelemeye geçilerek bütçe stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp değerlendirilmektedir. Böylece mali disiplini sağlamak amacıyla kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelikli alanların belirlenmekte, kamu mali yönetim sisteminde öngörülebilirlik artırılmakta ve bütçe uygulamalarında istikrar sağlanmaktadır (Gülşen, 2006: 148). Ayrıca 5018 sayılı kanunun 9. Maddesinde “*Kamu idareleri kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.” hükümlerinin yer almakta olduğu dolayısıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilkesinin kabul edilmiş olduğu görülmektedir. Bu yönü ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin çok yıllık bütçelemeyi tamamladığı anlaşılmaktadır. Yine çok yıllık bütçelemeyi destekleyecek şekilde 5018 sayılı kanunda orta vadeli program ve orta vadeli mali plana yer verilmektedir. Amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman planı düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve malî plan ile yol gösterilmektedir (Saraç, 2005a: 125).

Politik bütçe döngülerinin ülkemizde 2000’li yıllarla birlikte görülmemelerinin altında bütçe konusunda yukarıda bahsedilen olumlu gelişmelerin yanında ekonomik alanda yaşanan bazı gelişmelerin de etkileri olmuştur. Söz konusu gelişmeler tercih edilen ekonomik istikrar sağlamaya yönelik politikalara bağlı olmaktadır. 2000’li yıllarla birlikte gerek ülke içerisinde yaşanan krizler, gerek ülke dışında yaşanan ancak etkileri küreselleşmeyle birlikte ülkeye yayılan krizlere bağlı olarak tercih edilen istikrar politikaları ülkemizde seçim kaynaklı bütçesel dalgalanmaların yaşanmalarını engellemişlerdir. Söz konusu istikrar politikalarından ilki IMF ile yapılan görüşmeler neticesinde onaylanan stand-by düzenlemesi kapsamında 2000 yılından itibaren uygulanmaya başlanan “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı” olmuştur. Program hedeflerine ulaşabilmek amacıyla takip edilen uygulamalar arasında maliye politikası ile ilgili olan uygulamaya göre sıkı maliye politikası takip edilerek faiz dışı fazlanın arttırılması öngörülmüştür. Program çıktıları beklenildiği şekilde olmuş fakat Kasım 2000’de ve Şubat 2001’de ortaya çıkan krizlerle ekonomi büyük bir krizle karşı karşıya kalmış ve- program uygulamadan kaldırılmıştır (Karagöz ve Ergün, 2010: 174-176). Şubat 2001 krizinin olumsuz etkilerini bertaraf edebilmek Mayıs 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya konulmuştur (Şimşek, 2007: 59). Söz konusu programla da önceki istikrar programında olduğu gibi faiz dışı fazla oluşturmaya yönelik daraltıcı maliye politikaları uygulamaya koyulmuştur. Bu doğrultuda etkili, esnek ve şeffaf bir bütçe için zemin hazırlamak, enflasyon hedeflerine uygun gelirler politikası takip etmek ve kamu borcunu azaltmak/kamu finansman dengesini güçlendirmek hedefleri benimsenmiştir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 246-247). Güçlü ekonomiye geçiş programının başarılı sonuçlarını 2002 Acil Eylem Planı ve sonraki

yıllarda takip edilen istikrar programları devam ettirmiştir. Bu kapsamda alınan daraltıcı mali önlemler bütçe açığının azalmasına ve kamu mali disiplininde iyileşmenin ortaya çıkmasına olanak sağlamıştır (Susam, 2009: 227). 2007 yılı ağustos ayında ABD’de ortaya çıkan ve etkileri tüm dünyaya yayılan mortgage krizi Türkiye ekonomisini de etkilemiştir. 2008 küresel krizi ile birlikte maliye 2008-2010 döneminde toplam talebi artırmaya yönelik genişlemeci maliye politikaları uygulanmış olsa da, bu dönemden sonra tekrar daraltıcı maliye politika uygulamalarına dönülmüş ve günümüze değin uygulanmaya devam edilmiştir (Göker, 2014: 105). Anlaşıldığı üzere ülkemizde yurt içi ve yurt dışında gelişen ekonomik konjoktüre bağlı olarak 2000’li yıllardan günümüze kadar olan dönemde çoğunlukla daraltıcı maliye politikası uygulamalarına gidilmek suretiyle mali disiplin sağlanmaktadır. Bu nedenle ülkemizde 2000’li yıllardan itibaren politik bütçe döngülerine rastlanılmamasının nedenlerinden birisi yürürlüğe giren yasal düzenlemeler (5018 sayılı KMYKK) olmakla birlikte bir diğer neden ise ülkemizde ilgili dönemde uygulanan maliye politikası tercihi olmaktadır. Ayrıca ilgili dönemlerde görev alan hükümetlerin tutumları da politik bütçe döngülerinin görülmemeleri hususunda etkili olmuştur. Bu durum söz konusu dönemler görevli hükümetlerin politik kaygıyla bütçe dengesizliklerine neden olacak davranışlarda bulunmamış olduklarına işaret etmektedir.

3.6. Günümüzde Türkiye’de Politik Bütçe Döngülerini Etkilemesi Muhtemel Anayasal Gelişmeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Örneği

Politik bütçe döngüleri ile ilgili literatür incelendiğinde literatürde yer alan bazı önemli çalışmalarda sadece politik bütçe döngülerinin varlıkları araştırılmamış söz konusu çalışmalarda döngüleri etkileyebilecek unsurlar da araştırma konusu olmuşlardır. Örneğin bazı çalışmalarda ülkelerde tayin edilen seçim tarihlerinin, demokrasi düzeylerinin, seçim sistemlerinin ve seçim takvimlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Söz konusu unsurların yanı sıra politik bütçe döngüleri üzerinde etkisi olduğu düşünülen bir diğer unsur ise hükümet sistemleridir. Bu doğrultuda yapılan bazı çalışmalarda politik bütçe döngüleri hükümet sistemleri gözetilerek incelenmiştir. 2017 yılı içerisinde ülkemizde hükümet sistemi değişikliğiyle ilgili bir halk oylaması yapılmış olduğu için politik bütçe döngülerinin değerlendirilmeleri açısından bu durum daha da önem arz etmektedir. Bu noktada öncelikle halk oylaması sonucunda kabul edilen hükümet sistemi ve içerisinde

barındırdığı yeniliklerle ilgili açıklamalara kısaca yer verilmesi konunun sistematik bir şekilde açıklanması bakımından uygun olmaktadır.

Bilindiği üzere 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM'de onaylanarak Anayasa'nın 175. maddesi gereğince halk oylamasına sunulmuş ve 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan oylama neticesinde kabul edilmiştir. Söz konusu kanun 18 maddeden oluşmakla birlikte içerisinde önemli değişiklikler barındırmaktadır. Bu değişikliklerden birisi de parlamenter hükümet sisteminin terk edilerek cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi olmuştur.

Ülkemizde uzun süredir parlamenter hükümet sistemi uygulanmasına rağmen, en son yapılan halk oylaması sonucunda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi kabul edilmiştir. Geçmişten günümüze kadar olan süreçte parlamenter sistemin zaman zaman tıkanması bazı dönemlerde yeni sistem arayışlarına neden olmuştur. Bu duruma bağlı olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi yönündeki öneri geçmiş yıllarda da farklı politikacılar tarafından dile getirilmiştir (Becerren ve Kalağan, 2007: 175). Şöyle ki ülkemizde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine yönelik öneri ilk olarak 1984 yılından itibaren Turgut Özal tarafından gündeme getirilmiş, daha sonra aynı şekilde Süleyman Demirel tarafından da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi örnek model olarak gösterilmek suretiyle gündeme getirilmiştir (Özkul, 2012: 86). Daha sonra 2000'li yıllarda Prof. Dr. Burhan Kuzu ve dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi gündeme getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine yönelik gelişmeler 2016 yılında hız kazanmış olup, yaşanan gelişmeler neticesinde 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma gidilme kararı alınmış, yani cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilip geçilmemesi ile ilgili karar halka bırakılmış, referandum neticesinde halk cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi yönünde karar vermiştir. Anlaşıldığı üzere geçmişten beri ülkemizde hükümet sistemi değişikliği düşünülmekte ancak değişiklik yapılmasına yönelik somut adım 2017 yılında atılmıştır.

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri temelde başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem şeklinde üç farklı şekilde sınıflandırılmakta ve her bir hükümet sistemi güçlü ve zayıf yanlara sahip olmaktadır. Ancak söz konusu hükümet sistemleri arasında iyi ya da kötü şeklinde bir tespit yapılması doğru görülmemektedir. Bunun yerine farklı hükümet sistemlerinin artı ve

eksileri birlikte düşünülerek ve ülkenin siyasal, toplumsal, tarihi ve ekonomik iklimi göz önünde bulundurularak ülke için uygun olan hükümet sistemin tercih edilmesi gerekmektedir. Çünkü hangi tarihsel, sosyolojik, kültürel veya ekonomik gelişmeler sonucunda geliştiği tam olarak anlaşılmayan bir sistemin uygulanması ülkeyi farklı bir sonuçla karşı karşıya bırakabilmektedir. Yani bir ülkede başarılı olan herhangi bir hükümet sistemi tam olarak anlaşılmadan ve uygunluğu araştırılmadan uygulanması halinde bir diğer ülkede aynı sonuçları doğurmayabilmektedir. Bu nedenle farklı hükümet sistemlerinin avantajları ve dezavantajları uygulanacağı ülkeye ve uygulama pratiklerine göre farklılıklar gösterebilmektedir (Korkmaz, 2016: 51-52). Farklı hükümet sistemlerine ait avantaj ve dezavantajlara Tablo 14’te yer verilmiştir.

Tablo 14. Hükümet Sistemlerinin Sahip Oldukları Avantaj ve Dezavantajlar

	Avantajlar	Dezavantajlar
Parlamentar Sistem	Yasama-yürütme arasında kilitlenme riski bulunmaz.	Hükümet istikrarsızlıklarına neden olur.
	Esnek ve çözüm üretilebilir bir sistemdir.	Güçsüz ve verimsiz hükümetler kurulur.
	Demokratik ömrü uzun olan bir sistemdir.	Yürütme organı üyeleri aynı zamanda yasamada yer aldığı için parlamentonun önemi azalır.
	İktidarın paylaşımını artırarak kutuplaşmayı azaltır, uzlaşmayı kolaylaştırır.	Çift başlı yönetim söz konusudur.
	Halkın katılımını ve demokratik temsili güçlendirir.	Öngörülebilirlik ve hesap sorulabilirlik açısından daha az elverişlidir.
	Devlet başkanlarının uzlaştırıcı etkisi vardır.	-
Başkanlık Sistemi	İstikrarlı bir yönetim sunar.	Rejim krizlerine yol açabilir
	Güçlü bir yönetim sunar.	Başkanlık sistemi katıdır
	Demokratik bir yönetim sunar	Çift meşruluk sorununa yol açabilir
	Uzlaşma zorunluluğu sağlar	Siyasal kutuplaşmaya yol açabilir
	Öngörülebilirlik ve hesap sorulabilirlik açısından daha elverişlidir.	İktidarın kişiselleşmesine yol açabilir
	Sert kuvvetler ayrılığı parlamentoya daha çok önem atfeder	-
Yarı Başkanlık Sistemi	Güçler arasında bir dereceye kadar işbirliğine ve yetki paylaşımına imkân verir.	Başkanın halk tarafından seçilmesi, siyasi sürecin kişiselleşmesine neden olabilir
	Halk tarafından sabit bir süre için seçilen devlet başkanı parlamento bölünmüş ve hükümetler istikrarsız olsalar bile, sistemin istikrarını ve meşruiyetini devam ettirebilmektedir.	Devlet başkanı ve başbakanın farklı siyasi partilerden olması durumunda siyasi tikanıklığın ortaya çıkabilmesi
	İstikrarlı bir yönetim sunar.	İki başlı hükümet yapısı ortaya çıkabilir.
	Güçlü bir yönetim sunar.	Başkanın, başbakanın ve herhangi bir siyasi partinin veya parti koalisyonunun parlamentoda çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda bölünmüş azınlık hükümetleri ortaya çıkabilir

Kaynak: Tunçkaşık (2017), Erdem (2017), Gözler (2010), Korkmaz (2016), Ustabulut’un (2016) çalışmalarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 14'te görüldüğü üzere gerek başkanlık, gerek yarı başkanlık ve gerek parlamenter hükümet sistemleri çok sayıda avantaj ve dezavantaja sahip olmaktadır. Bu duruma bağlı olarak dünya üzerindeki ülkelerin farklı hükümet sistemleri tercih ettikleri görülmektedir. Ülkelerin tercih ettikleri hükümet sistemleri farklı farklılık gösterebilmesine rağmen demokrasinin bulunduğu bütün ülkelerde hükümetler faaliyetlerini kamu bütçeleri aracılığıyla yerine getirmektedirler. Yani ister başkanlık, ister yarı başkanlık ve ister parlamenter sistem olsun bütün hükümet sistemlerinin çalışmaları bütçelerle sağlanmaktadır. Söz konusu hükümet sistemleri dâhilinde yürütme tarafından hazırlanan bütçeler yasama onayına tabi tutulmakta, böylece bütçe sürecinde her iki anayasal organ da yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi farklı alanlarda düzenlemeler getirmekle birlikte düzenleme öngörülen alanlardan bir tanesi de kamu bütçesi alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu düzenlemeyle bütçe kanunu teklifini hazırlayıp TBMM'ye sunma yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ye kanun sunma yetkisi bütçe kanunuyla sınırlandırılmış olmakta, bütçe kanunu dışında kanun teklifi verme ve yapma yetkisi Meclis'te bulunmaktadır. Anlaşıldığı üzere cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi başkanlık sistemi yasama ile yürütme arasında bir denge mekanizması sunmaktadır. Genellikle bütçenin hazırlanma sürecinde öncelikli olarak yürütme organı, bütçenin onaylanma sürecinde ise yasama organı sorumlu olmaktadır (Norton ve Elson, 2002: 9). Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu durumun parlamenter sisteme kıyasla daha belirgin olduğu görülmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ile yürütmenin başı olan başkan arasında dağıtılan yetkiler her iki organı da kontrollü hareket etmeye teşvik etmektedir. Şöyle ki Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kanun çıkarma ve bütçe gibi iki önemli yetki nedeniyle cumhurbaşkanı meclisle uzlaşmak zorunda kalmakta, parlamenter sistemde ise başbakan hem yürütme hem de yasama organında etkili olduğu için yasama ve yürütme organları birbirlerini sınırlandırma konusunda sorun yaşamaktadırlar (Tunç ve Yavuz, 2009: 20-21). Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama sahip olduğu güçle yürütmenin eylemlerini frenleyebilmesine rağmen, parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasındaki ayrılığın yumuşak olması nedeniyle yasamanın yürütmeyi frenlemesi pek mümkün olmamaktadır.

Başkanlık sistemindeki etkili denge ve denetim mekanizmalarından birisi olan bütçe sayesinde yasama bütçe aracılığıyla yürütmeyi denetleyebilmektedir (Zengin, 2016: 11). Yani kuvvetler ayrılığı ilkesi kapsamında bütçe onayının yasamaya bırakılması yürütmenin dolayısıyla başkanın bütçe hususunda serbest davranması engellemektedir. Ancak başkanlık hükümeti sisteminin uygulandığı ülkelerde bu durum zaman zaman sistem tıkanıklıklarına yol açmaktadır. Çünkü bir ülkede yürütmenin vergi toplaması ve harcama yapabilmesi başkanın sunduğu bütçenin meclis tarafından onaylanmasına bağlı olmakta, bütçenin mecliste onaylanmadığı durumlarda başkan ile meclis arasında mutabakat sağlanıncaya kadar sistem tıkanmakta dolayısıyla halka sunulacak mal ve hizmetler aksamaktadır. Yani başkan ile meclisin bütçe üzerinde anlaşma sağlayamadıkları durumlarda söz konusu durum ortadan kalkana kadar işleyiş tıkanabilmekte hatta Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi bu tip tıkanıklıklar demokratik sistemin kesintiye uğramasına dahi neden olabilmektedirler (Aydın, 2016: 32). Ülkemizde uygulanması kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise olası bu durumun önüne geçmek amacıyla bir takım önlemlerin alınmış olduklarını görmekteyiz. Söz konusu önlemlere göre mecliste görüşülüp karara bağlanacak olan bütçe kanunu, mecliste onaylanmadığı takdirde öncelikle geçici bütçe hazırlanmakta, geçici bütçenin hazırlanamaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilene kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak yürürlüğe konulmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tıkanıklığa yol açabilecek bir zaafın ülkemiz uygulamasında görülmemesine yönelik bir çözüm yolu getirilmiştir.

Ülkemizde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde kabul edilen 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 15. Maddesiyle 2709 sayılı Kanun olan Anayasa’nın Dördüncü kısmında yer alan Mali Hükümler başlığı altındaki 161. maddesi değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklikler bütçe alanını kapsamaktadır.

Tablo 15. Bütçe Konusunda Referandum ile Değiştirilen Anayasa Hükümleri

Değiştirilmeden Önce Anayasa 161. Madde	Değiştirildikten Sonra Anayasa 161. Madde
<p>DÖRDÜNCÜ KISIM Mali ve Ekonomik Hükümler BİRİNCİ BÖLÜM Mali Hükümler</p> <p>I. Bütçe</p> <p>A. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması</p> <p>Madde 161 – Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.</p> <p>(Değişik ikinci fıkra: 29/10/2005-5428/3 md.) Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir.</p> <p>Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.</p> <p>Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.</p>	<p>DÖRDÜNCÜ KISIM Mali ve Ekonomik Hükümler BİRİNCİ BÖLÜM Mali Hükümler</p> <p>I. Bütçe</p> <p>A. Bütçe ve kesinhesap</p> <p>MADDE 161- Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.</p> <p>Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.</p> <p>Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.</p> <p>Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.</p> <p>Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.</p> <p>Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.</p> <p>Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.</p> <p>Carî yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.</p> <p>Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.</p> <p>Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.</p> <p>Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.</p>

Kaynak: 2709 ve 6771 sayılı kanunların hükümlerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Referandum ile bütçe konusunda yapılan değişikliklere Tablo 15'te karşılaştırmalı olarak yer verilmektedir. Anayasa'nın temelde 161. Maddesinde değişiklik yapılmakla birlikte aslında Anayasa'nın mali hükümler başlığı altında yer alan hükümleri değiştirilerek tek hüküm altında toplanmıştır. Getirilen değişikliklere değinmek gerekirse bunlardan ilki bütçenin sunulması konusunda olmaktadır. Söz konusu değişiklikle bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı (değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu) tarafından TBMM'ne sunulmaktadır. Bir diğer değişiklik ise geçici bütçe uygulaması hakkında olmaktadır. Buna göre bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılmakta, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanmaktadır. Değiştirilmeden önce geçici bütçe uygulamasına Anayasa'da yer verilmemekle birlikte ilgili düzenleme sadece 5018 sayılı kanunun 19. Maddesinde yer almaktadır. Öte yandan bu konudaki değişiklik öncesinde geçici bütçenin çıkarılmaması durumu ile ilgili herhangi bir yasal düzenleme olmamasına karşın Anayasa değişikliği ile geçici bütçe kanununun çıkarılması konusunda yaşanacak olası sıkıntıları aşabilmek amacıyla yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanması kararlaştırılmıştır. Bütçe konusunda referandum neticesinde getirilen bir diğer değişikliğe göre merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek tutarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile (değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu kararıyla) aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı ifade edilmektedir. Bütçe konusunda referandumla getirilen son değişiklik kesin hesap kanununun sunulması ile ilgili olmaktadır. Buna göre merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay (değişiklik öncesi en geç yedi ay) sonra Cumhurbaşkanı (değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu) tarafından TBMM'ye sunulmaktadır.

Anlaşıldığı üzere 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan ve kabul edilen referandum neticesinde bütçe konusunda yukarıda açıklanan birtakım değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler bütçe kanun teklifi, geçici bütçe uygulaması, merkezi yönetim bütçesi ödenek artışı ve merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifi konularında olmuştur. Değişikliklerden sadece geçici bütçe uygulaması değiştirilmeden önceki duruma ilave farklı bir uygulama getirmiş olmakla birlikte diğer değişiklik hükümlerinde sadece uygulamalarda yer alan makamlar değiştirilmiştir; daha önce

Bakanlar Kurulu'na verilen görevler değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanı ve dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı makamına verilmiştir.

Referandum ile birlikte getirilen değişiklikler toplu bir şekilde değerlendirildiğinde bütçe süreçlerinde neredeyse hiçbir değişiklik olmadığı görülmektedir. Sadece bütçe tasarısı ve kesin hesap tasarısını sunan makam Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir. Bu nedenle bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetim süreçlerinde herhangi bir değişiklik yapılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak Anayasa değişikliğinin kabulü ile geçici bütçe uygulamasının yürürlüğe konulmadığı durumlarda bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanmaktadır. Bu düzenleme ile başkanlık sistemlerinde bütçe kanununun mecliste kabul edilmemesi halinde ortaya çıkabilecek sistemsel tıkanıklıkların önüne geçilmesi düşünülmüştür. Anayasa değişikliği her ne kadar bütçe süreçleri üzerinde doğrudan etkili olmasa da süreçlerden onaylanma süreci üzerinde dolaylı olarak etkili olmaktadır. Çünkü değişiklikle yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı'nın milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atayacağı bakanlardan oluşmakta, dolayısıyla bakanların parlamenter sistemde olduğu gibi TBMM üyeleri arasından seçilme ihtimalleri ortadan kalkmaktadır. Böylece yürütme organı meclisin içerisinden çıkmamakta, bu durum yasama ile yürütme arasında denge mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Şöyle ki yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı yasama organı tarafından onaylanmakta bu nedenle yürütme organı bütçeyi hazırlarken daha kontrollü davranmakta, bu durum ise politik bütçe döngülerinin görülme olasılıklarını düşürmektedir. Anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmeye sadece bütçe kanun tasarısını hazırlamak için yetki verilmiş diğer kanun tasarıları hakkında yetki TBMM'ye verilmiştir. Ayrıca bütçe kanun tasarısını yine yürütmeden ayrı olarak bağımsız seçimle tayin edilen TBMM onayladığı için yasama ile yürütme arasındaki sert ayırım bütçe uygulamalarının parlamenter sisteme kıyasla daha kontrollü yapılmalarına imkân sağlamaktadır.

3.7. Hükümet Sistemleri Açısından Politik Bütçe Döngüleri

Bütçe süreci göz önünde bulundurulduğu zaman söz konusu süreçte yer alan en önemli iki organ yasama organı ve yürütme organı olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu organların bütçe sürecindeki rolleri ve güçleri ülkeden ülkeye tarihsel, anayasal ve politik bağlamda pek çok faktöre göre değişiklik göstermektedir. Yürütme ve yasama

organları arasındaki anayasal güç dağılımı ABD'de olduğu gibi yasama organının güçlü, kuvvetler ayrılığının sert olduğu başkanlık sisteminden, yürütme organının genellikle hâkim olduğu batı tipi parlamento sistemine kadar çeşitlilik göstermektedir. O halde farklı hükümet sistemlerinin uygulandıkları ülkelerde yasama ve yürütme arasında paylaşılan anayasal sorumluluklar da farklı olmakta, dolayısıyla bu durum bütçe üzerinde de etkili olabilmektedir. Şöyle ki başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde yasama organı, politika planlamasında ve bütçe lemede, doğrudan seçmenler tarafından başkandan bağımsız seçimler yapılması nedeniyle önemli bir role sahip olmaktadır. Buna rağmen yasama organının, yürütme liderliğinin parlamentodan alındığı ve meclisin hükümete destek vermekle siyasi olarak yükümlü olduğu batı tipi parlamenter sistemde daha az etkili olduğu ifade edilmektedir (Posner ve Park, 2007: 2-4). Başkanlık sistemleri, hem yürütme (Cumhurbaşkanı) hem de yasama organı (Kongre) için ayrı (ve doğrudan) seçimlerle karakterize olmaktadır. Parlamento sistemlerinde ise yürütme organı (başbakan ve kabinesi) yalnızca yasama organı (parlamento) aracılığıyla dolaylı olarak oluşturulmaktadır. Bu durumda başkanlık sistemi, anayasal düzenlemelerin etkili oldukları durumlarda güçlerin daha belirgin ayrılmaları için daha elverişli koşullara sahip olmaktadır (Klašnja, 2008: 192).

Kısacası başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayrıldığı noktalardan birisi de bütçe olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü başkanlık sisteminde yasama organı olan meclis, parlamenter sisteme kıyasla daha fazla etkili olmaktadır. Başkanlık sisteminde meclis kanun çıkarma ve bütçe onaylama yetkisine sahip olmakla birlikte, yürütmeyi bünyesinden çıkarmamaktadır. Buna göre meclis sahip olduğu önemli yetkiler dâhilinde yürütmeyi sağlıklı bir şekilde denetleme olanağına sahip olmaktadır. Yasamanın yürütmeyi denetlemesi ise yürütmenin yasamadan ayrı yapılan seçimle iş başına gelmesi yani yürütmenin meclis içerisinden çıkmaması durumu ile pekişmektedir. Çünkü parlamenter sistemde parlamento çoğunluğunun kendi partisinin oluşturduğu hükümeti denetlemesi olası görünmemektedir. Oysa başkanlık sisteminde yürütmenin meclis içerisinden çıkmaması meclisin yürütmeyi daha objektif olarak denetlemesine yardımcı olmakta, dolayısıyla da meclis daha etkin şekilde yasama denetimi yapabilmektedir.

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki fark politik bütçe döngüleri açısından da araştırma konusu olmuştur. Bu doğrultuda yapılan çalışmalarda politik bütçe döngüleri farklı hükümet sistemi uygulayan ülkeler açısından değerlendirilmiştir.

Söz konusu çalışmalardan ilki Persson ve Tabellini tarafından 2002 yılında yapılmış ve bu çalışmayı diğer çalışmalar takip etmiştir. Persson ve Tabellini ülkeler arasındaki döngülerin nedenlerini incelerken seçim sistemlerinin (çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemi olarak) ve hükümet sistemlerinin (parlamento ya da başkanlık olarak) etkilerini araştırmışlardır (Lici ve Dika, 2016: 371). Persson ve Tabellini'yi söz konusu araştırmayı yapmaya iten neden ise anayasal düzenlemelerin maliye politikaları çıktılarını üzerindeki etkileri olmuştur. Öte yandan siyaset bilimcilerin başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi kıyasladıkları çok sayıda çalışmanın yapılmış olduğuna dikkat çeken Persson ve Tabellini, yönetim biçimleri arasındaki bu ayrımın merkezinde yasama pazarlığı kurallarının olduğunu ifade etmişlerdir. Persson ve Tabellini başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi karşılaştırdıkları çalışmada öncelikle söz konusu sistemlerin işleyişleri ile ilgili bir kaç husus hakkında kısaca bilgi vermişlerdir. Buna göre parlamenter sistemlerde koalisyonlar ülkemizde olduğu gibi hükümet krizlerine yol açabilmektedir. Yine parlamenter sistemde hükümet meclisin içinden çıktığı için hükümet tarafından sunulan kanun tasarıları kolayca meclisin onayından geçebilmektedir. Başkanlık sisteminde ise güçlerin dengeli dağılmış olduğu kuvvetler ayrılığı görülmekle birlikte yürütme seçmenlere karşı doğrudan sorumlu olmakta ve yasama organı tarafından fesih edilememektedir. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütme ve yasama organlarına tanınan yetkilerin aşırı kullanılmasını engellemek amacıyla denge ve denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Bu mekanizmalardan birisi de bütçe olmaktadır. Çünkü yürütme tarafından hazırlanan ve uygulanması öngörülen kamu bütçesi öncelikle meclisin onayından geçmek zorunda olmakta, bu durum ise yasamanın yürütmeyi denetlemesi hususunda en önemli araç olarak kabul edilmektedir (Persson ve Tabellini, 2002: 3-4).

Persson ve Tabellini (2002) çalışmalarında parlamenter hükümet sistemi uygulayan ülkelerde seçim öncesi vergi indirimleri olduğuna dair kanıtlar bulmuşlar ve böylece gelir kaynaklı politik bütçe döngülerinin ortaya çıktıklarını tespit etmişlerdir. Aynı çalışmada yazarlar başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde seçim sonrası harcama kesintileri, vergi zamları gibi bütçe açıklarında azalmalara yol açan mali düzenlemelerin yapıldıklarını, dolayısıyla seçim dönemlerinde ortaya çıkan döngülerin telafi edilmeye çalışıldıklarını tespit etmişlerdir. Persson ve Tabellini (2002) tarafından bulunan sonuca benzer şekilde Brender ve Drazen (2005) çalışmalarında parlamenter hükümet sistemi uygulayan oturmuş demokrasi ülkelerinde seçim dönemlerinde kamu gelirlerinde

azalma olduğuna dair kanıtlar bulmuşlardır. Ayrıca yazarlar başkanlık sistemi ve parlamenter sistem uygulayan yeni demokrasi ülkelerinde seçim yıllarında bütçe açığının artırılan kamu harcamalarına bağlı olarak artış gösterdiklerini tespit etmişlerdir.

Özetle seçim dönemleri iktidarda kalmak isteyen bazı fırsatçı politikacılara yeniden seçilme olanağı sağladıkları ve söz konusu politikacılar da bu olanağı kamu bütçeleri vasıtasıyla kendi çıkarları doğrultusunda kullandıkları için politik bütçe döngüleri ortaya çıkmaktadır. Politik bütçe döngülerinin ortaya çıkmaları hususunda ise pek çok faktör etkili olabilmektedir. Bu faktörlerden birisi de ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri olabileceği için başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki bütçe konusundaki farklılıklara kısaca değinilmiştir. Bütçe süreci aslında her iki hükümet sisteminde de hemen hemen aynı olmakla birlikte bazı hususlarda farklılıklar bulunmaktadır. Bu noktada başkanlık sisteminde teoride yürütme parlamento içerisinden çıkarılmadığı için parlamentonun daha etkili olduğu, yürütme ve yasama organlarına tanınan yetkilerin aşırı kullanılmasını engellemek amacıyla da denge ve denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde yer alan denge ve denetim araçları ki bunlardan en önemlisi olan bütçe ile yasama yürütmeyi denetleyebilmekte bu durum ise yürütmenin bütçeyi hazırlarken daha duyarlı davranmasına neden olmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde söz konusu bu durumun uygulamada beklenen sonuçları vermediği ise yapılan ampirik çalışmaların sonuçlarında (Persson ve Tabellini, 2002) (Brender ve Drazen, 2005) görülmektedir. Şöyle ki teoride başkanlık sisteminin politik bütçe döngülerini engellemesi beklenilmesine rağmen parlamenter sistemde olduğu gibi başkanlık sisteminde de politik bütçe döngülerine rastlanılmakta, böylece her iki hükümet sisteminde de politik bütçe döngüleri ortaya çıkmaktadır. Yine de uygulanan hükümet sisteminin politik bütçe döngüleri üzerinde belirleyici bir unsur olup olmadığını test etmek amacıyla çalışmamızın dördüncü bölümünde farklı hükümet sistemlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki olası etkileri ampirik olarak incelenecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE POLİTİK BÜTÇE DÖNGÜLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ (1996-2015)

Politik bütçe döngüleri kapsamında tez çalışmasının ilk üç bölümünde daha çok teorik bilgilere yer verilmesinin ardından çalışmanın son bölümü olan dördüncü bölümde uygulamaya yer verilmiş, ilk üç bölümde teorik olarak bahsedilen hususlar ekonometrik model yardımıyla analiz edilmiştir. Dördüncü bölümde içerisinde ülkemizin de bulunduğu ülke grupları açısından politik bütçe döngüleri araştırılmıştır. Böylece ülke grupları arasında politik bütçe döngüleri konusunda karşılaştırma yapma imkânı ortaya çıkmıştır. Ayrıca ekonometrik model ile politik bütçe döngülerine farklı açılardan yaklaşmış ve döngülere neden olması muhtemel unsurların etkileri incelenmiştir.

4.1. Türkiye'de ve Seçilmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri İçin Bir Model Çalışması

Politik bütçe döngüsü seçimlerin devreselliği tarafından uyarılan bir hükümetin mali politikalarındaki periyodik dalgalanma olarak ifade edilmektedir. Son yıllarda yapılan çalışmalar incelendiğinde üç alan dikkat çekmektedir. İlk olarak hükümet ve seçmenlerin arasındaki ahlaki tehlike problemi sonucunda ortaya çıkan politik bütçe döngüleri yeni teorik açıklamalar (modeller) dâhilinde öne sürülmüştür. İkinci olarak, daha karmaşık ampirik yöntemler, özellikle de dinamik panel veri regresyonları için uygun zaman serisi yöntemleri çapraz ülke analizleri ile kabul edilmiştir. Son yıllarda yapılan çalışmalarda odak sanayileşmiş ülkelere tüm (gelişmekte olan dâhil) ülkelere doğru ve politik bütçe döngülerinin varlıklarından çok büyüklükleri ve bileşimlerine (harcamaya karşı gelir) doğru kaymıştır (Shi ve Svensson, 2003: 67).

4.1.1. Literatür Taraması

İktisat ve siyaset bilimlerine ilişkin yapılan bilimsel çalışmalar düşünüldüğü zaman söz konusu bilim dallarını kapsayan alanlarla ilgili literatürün oldukça eskiye dayandığı bilinmektedir. Fakat her iki bilim dalının harmanlanarak bir takım olayların açıklanmaya çalışılmaları Kamu Tercihi Teorisi'nin ortaya atılması ile birlikte 1970'li yıllara rastlamaktadır. Söz konusu teorinin ortaya atılması çok eski zamanlara

dayanmamasına rağmen bilim dünyasında büyük ilgili görmüş ve teori ile ilgili çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalardan bir kısmı ise Kamu Tercihi Teorisi kapsamındaki politik konjonktür dalgalanma teorilerinden birisi olan politik bütçe döngüleri ile ilgili olarak yapılmış ve günümüzde halen yapılmaktadır.

Politik bütçe döngüleri ile ilgili literatürün başlangıcının Rogoff ve Sibert (1988) tarafından ortaya atılan teorik çalışmaya dayandığı bilinmektedir. Çalışmada yer verilen modelde ekonomiyi idare etme yeteneği asimetrik bilgi ile birlikte yorumlanmaktadır (Lee, 2014: 210). Buna göre politikacılar kendi yetenekleri hakkında bilgi sahibi olmalarına rağmen seçmenlerin politikacıların yetenekleri hakkında fikirleri bulunmamaktadır. Seçmenler kendi beklenen faydalarını maksimize edecek politikacı adaylarını seçmekte ve görevdeki hükümeti mali politika çıktılarını gözlemleyerek değerlendirmektedir. Bunu bilen görevdeki politikacılar ise seçmenlere hoş görünecek genişletici mali politikalar uygulamak suretiyle bir tür sinyal göndermektedirler (Efthyvoulou, 2012: 299). Daha sonra Rogoff (1990) hükümet harcamalarının kompozisyonuyla ilgili bir model sunmuş ve daha yetenekli politikacıların hükümet harcamalarını yatırımlardan daha kolay gözlemlenebilen kamusal mallara doğru kaydırabileceklerini ifade etmiştir. Shi ve Svensson (2006) ise ahlaki tehlike modeli ile politik bütçe döngülerini açıklamaya çalışmışlardır. Ahlaki tehlike modelinin önceki modellerden en önemli farkı hem seçmenlerin hem de görevdeki politikacıların yetenek düzeyleri hakkında bilgileri olmaları hususundadır. Politikacılar uygulamadan önce performanslarından emin olamamaktadırlar. Bu nedenle görevdeki politikacılar kamu mallarının sunumlarını artırmak için kolay gözlemlenemeyen borçlanma yolunu tercih etme eğilimindedirler. Kısacası bu modele göre seçim öncesi bütçe dengesi üzerindeki manipülasyonun ana aracın borçlanma olduğu kabul edilmektedir (Kouvavas, 2013: 5)

Politik bütçe döngüleri konusunda yapılan bilimsel çalışmalar daha önceleri teorik nitelikli olmalarına rağmen zamanla yapılan çalışmaların ampirik nitelikli çalışmalara yöneldiği ve bunun bir neticesi olarak da ilgili literatürde yer alan çalışma sayısında ciddi derecede artış olduğu görülmektedir. Bu yüzden gelişmiş ülkelerdeki, gelişmekte olan ülkelerdeki ve geçiş ülkelerindeki politik bütçe döngülerinin incelendiği ampirik çalışmalara aşağıda tablolar halinde yer verilmektedir.

Tablo 16. Gelişmiş Ülkelerdeki Politik Bütçe Döngüleri Üzerine Yapılmış Ampirik Araştırmalar			
Yazarlar	Metodoloji	Değişkenler	Sonuç
Seitz (2000) 11 Batı Almanya eyaleti, 1970-1996	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Faiz dışı bütçe dengesi, toplam harcamalar, yatırım harcamaları, federal bağış ve yardımlar, işsizlik harcamaları, toplam gelirler, vergi gelirleri	Partizan politik bütçe döngüleri modeli teyit edilmemiştir
Pettersson-Lidbom (2000) 288 İsveç belediyesi, 1974-1998	Anderson-Hsiao tahmincisi (Dinamik panel veri)	Toplam harcama, gelir vergisi oranı, İsveç ekonomisinin toplam büyümesi	Rogoff modeli uyarınca seçim yılında harcama yükseltilir ve vergiler azaltılır, tekrar seçilen hükümetler seçim sonrası yılda seçim yılına kıyasla daha çok harcar daha çok vergilendirirler, koşullara göre vergiler ve harcamalar, seçim başarısı ile pozitif ilişkilidir.
Galli ve Rossi (2002) 11 Batı Almanya eyaleti, 1974-1994	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Toplam harcama, kamu fazlası/ açığı, sağlık, eğitim, bayındırlık ve sosyal güvenlik	Hükümet harcamalarının seçim döneminde arttığı fırsatçı politik bütçe döngüleri modeli doğrulanmıştır.
Rose (2006) 43 ABD Eyaleti, 1974-1999	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	Bütçe dengesi, vergiler, harcama, federal bağış ve yardımlar (kişi başına)	Eyaletlerdeki borçlanma konusundaki mali kısıtlamalar siyasi temelli mali dalgalanmaları sınırlamaktadır.
Alt ve Lassen (2006) 19 OECD ülkesi, 1990-1999	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	Bütçe dengesi (% GSYH), mali şeffaflık endeksi	Politik açıdan kutuplaşmanın fazla, mali şeffaflığın az olduğu ülkelerde seçim yıllarında politik bütçe döngülerine rastlanmıştır.
Veiga ve Veiga (2006) 278 Portekiz belediyesi, 1979-2001	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	Bütçe dengesi, vergi ve toplam harcamalar (kişi başına)	Yerel yönetimlerin fırsatçı davranışları asimetric bilgi modelleri ile tutarlıdır, seçim öncesi dönemlerde toplam harcamaları artırır ve harcamaların kompozisyonunu seçmenlerin lehine kolayca görülebilecek şekilde değiştirirler.
Schneider (2010) Batı Almanya eyaletleri, 1970-2003	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Kamu açığı/fazlası, büyüme oranları, toplam harcama ve sosyal yardımlar	Kurumsal kısıtlamalar nedeniyle görevdeki hükümetler bütçe yapılarını manipüle edebilirler ama bütçe dengesi ve toplam harcamalar konusunda herhangi bir döngüye rastlanmamıştır.
Katsumi ve Sarantides (2012) 19 OECD ülkesi, 1972-1999	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Bütçe dengesi, toplam harcamalar ve gelirler	Ahlaki tehlike modeli test edilmiş, seçimlerin sadece gelirler üzerinde olumsuz etkilerine rastlanmış ve bu durum dolaysız vergilendirmedeki düşüşün istatistiksel olarak anlamlı olmasına bağlanmıştır.

Tablo 17. Geçiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Politik Bütçe Döngüleri Üzerine Yapılmış Ampirik Araştırmalar

Yazarlar	Metodoloji	Değişkenler	Sonuç
Hallerber ve de Souza (2000) 10 yeni AB üyesi ülke, 1990-1999	Zaman serisi analizleri	Bütçe dengesi, para arzı ve döviz kuru	Seçim öncesi dönemde sabit döviz kuru uygulayan ülkeler GSYH'nın % 1,5'i civarında bütçe açığı artışı sergilemektedir, merkez bankası bağımsız değilse seçim öncesi dönemde esnek döviz kuru uygulayan ülkeler GSYH'nın % 0.14'ü civarında para arzında artış sergilemektedirler.
Akhmedov ve Zhuravskaya (2004) Rus belediyeleri, 1996-2003	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri) ve LOGIT	Toplam harcamalar, sosyal harcamalar, eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, sanayi harcamaları, sosyal harcamaların payı, medya harcamalarının payı, toplam gelirler, vergi gelirleri, bütçe açığı, transferler, büyüme	Rogoff tipi politik bütçe döngüleri modeli doğrulanmıştır, seçim döneminde toplam harcamaların düzey ve yapısında fırsatçı döngüler tespit edilmiştir (Cari harcamalar yükselmiştir), döngünün büyüklüğü kurumsal gelişim ve zaman içinde azalır, seçim öncesi manipülasyon hükümetlerin yeniden seçilme şanslarını artırır.
Maurel (2006) 25 AB ülkesi, Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan, 1990-2005	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Bütçe dengesi, toplam harcamalar, toplam gelirler para arzı M3	Hem eski hem de yeni üye ülkelerde seçim dönemlerinde toplam harcamalar ve bütçe açıklarında artış tespit edilmiştir.
Klašnja (2008) Komünizm sonrası 25 ülke, 1990-2006	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Bütçe dengesi, toplam harcamalar ve gelirler, sosyal transferler ve "yerel kamu malları" (cari ve yatırım harcamaları, personel harcamaları)	Seçim döneminde bütçe açığında %1.05, toplam harcamalarda % 0.82 artış, toplam harcamalar içindeki sosyal transferlerde seçim döneminde % 0.63 seçim sonrası dönemde % 0.45 artış, başkanlık ve çoğunlukçu seçim sistemi uygulayan ülkeler sosyal transferler ile eş zamanlı vergi gelirleri kesintileri ile döngüler sergilemekte, parlamenter ve oransal seçim sistemi uygulayan ülkelerde böyle bir duruma rastlanılmamıştır.
Vučković (2010) Hırvatistan, 1995-2008	Zaman serisi analizleri	Bütçe dengesi, toplam harcamalar, toplam gelirler (% GSYH)	Toplam harcamalarda fırsatçı döngüler tespit edilmiştir (Seçimlerden önce son çeyrekte artış ve seçimlerden sonra ilk çeyrekte düşüş).
Schuknecht (2000) 24 gelişmekte olan ülke, 1973-1992	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Bütçe dengesi, toplam harcamalar, toplam gelirler, yatırım harcamaları, cari harcamalar, personel harcamaları	Seçim öncesi dönemde toplam harcamalar artış göstermektedir.

Yazarlar	Metodoloji	Değişkenler	Sonuç
Gonzalez (2002) Meksika, 1957-1997	Zaman serisi analizleri	Bütçe dengesi, toplam harcamalar ve gelirler, yatırım harcamaları ve sosyal transferler	Altyapı harcamaları ve sosyal transferler fırsatçı politik bütçe döngüleri modelinin varlığını onaylamaktadır.
Persson Tabellini (2002) 60 ülke, 1960-1998	Sabit Etki tahmincisi (Statik panel veri)	Toplam harcamalar, toplam gelirler, açık / fazla, sosyal harcamalar	Hem parlamento hem de başkanlık sistemlerinde seçim öncesi dönemde vergiler azalır, fakat daha sonra seçim sonrası dönemde harcama kesintileri ve vergi artışları gözlemlenir.
Khemani (2004) 14 Hindistan eyaleti, 1960-1994	Zaman serisi analizleri	Bütçe dengesi, kamu yatırımları, toplam harcamalar, toplam gelirler	Seçim yılı kamu yatırımları ile olumlu, belirli tüketim vergileri ile olumsuz ilişkilidir, bütçe açığında döngü yoktur.
Brender ve Drazen (2005) 68 ülke, 1960-2001	Sabit Etki ve GMM tahmincisi	Bütçe dengesi, toplam harcamalar, toplam gelirler (% GSYH)	"Yeni" demokrasi olarak etiketlenmiş ülkelerde seçim yıllarında hem harcamalar hem de bütçe açıkları artmaktadır.
Drazen ve Eslava (2010) Kolombiya belediyeleri 1987-2002	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	Cari harcamalar, yatırım harcamaları, borç servisi	Seçim döneminde toplam harcama düzeylerinden çok harcamaların yapısında değişiklik vardır. Özellikle alt yapı çalışmalarına ve personellere yönelik giderler artış göstermektedir.
Shi ve Svensson (2006) 85 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke, 1975-1995	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	GSYH'nın yüzdesi olarak bütçe dengesi	Seçim yılında bütçe açığı % 1 civarında artar, gelişmekte olan ülkelerde zayıf kurumsal değişkenler ve bilgiye erişim eksikliği nedeniyle etki daha güçlü görülmektedir.
Brender ve Drazen (2009) 74 ülke, 1970-2003	LOGIT	Bütçe dengesi, GSYH, denge/GSYH oranları	Seçim yılında bütçe açığı azalmakta ya da yeniden seçim şansı üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi olmamaktadır.
Naruhiko Sakurai ve Menezes-Filho (2011) Brezilya, 1989-2005	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	Bütçe dengesi, toplam harcamalar (cari ve yatırım), yerel belediyelerin vergi gelirleri	Rogoff'un politik bütçe döngüleri modeli uyarınca yerel düzeyde fırsatçı ve partizan döngüler bulunmaktadır, seçim döneminde cari harcamalar artıp ve yerel vergi gelirleri azaldığı için bütçe açığı artmaktadır.
Efthyvoulou (2012) 27 Avrupa Birliği üyesi ülke, 1997-2008	GMM tahmincisi (Dinamik panel veri)	Toplam harcamalar, cari harcamalar, net borçlanma, GSYH büyüme oranları, nihai tüketim harcamaları	Seçim yıllarında mali açık GSYH'nın % 1'i civarında artmasına rağmen, toplam harcamalar % 0.8, cari harcamalar % 0.4 ve nihai tüketim harcamaları % 0.2 artmaktadır.
Mink ve De Haan (2006) 12 Avrupa Birliği üyesi ülke, 1999-2004	Multi VAR (Vektör Otoregresif)	Bütçe dengesi, net borçlanma, GSYH büyüme oranları, üretim açığının GSYH'ya oranı	İstikrar ve Büyüme Paketi (1999) başladığından beri avro bölgesindeki mali politika yapımcıların seçimlerden önce genişlemeci politikalar izledikleri tespit edilmiştir. Seçim yıllarından önce değil seçim yıllarında bütçe açıklarında artış olduğu bulunmuştur.

Politik bütçe döngüleri konusunda yabancı ampirik çalışma sayısı çok fazla olmasına rağmen ülkemizde bu konuda yapılmış çalışma sayısının fazla olmayışı dikkat çekmekle birlikte son yıllarda yapılan çalışma sayısında gözle görülür bir artış olduğu da göze çarpmaktadır. Ülkemizde yapılmış çalışmalar incelendiğinde söz konusu çalışmaların genellikle 2000’li yıllardan sonra ve yakın zamanda yapılmış oldukları görülmektedir. Ülkemizde politik bütçe döngüleri konusunda yapılmış olan çalışmalara ve çalışma sonuçlarına kısaca değinmek gerekirse;

Tutar ve Tansel (2000) yaptıkları çalışmada Türkiye’de 1960-1996 dönemindeki bütçe açıkları üzerinde seçimlerin etkilerini araştırmışlar ve aylık verilerle çeyreklik veriler bazında seçimlerin bütçe açıklarını negatif yönlü etkilediklerini tespit etmişlerdir. Politik Bütçe Döngüleri Teorisini Türkiye Ekonomisi için test ettiği çalışmada Onur (2002) 1975-2000 dönemini incelemiş ve seçimlerin toplam kamusal açıkları arttırması biçimindeki teorik beklentinin yanında seçimlerde borçlanma yoluyla, yeni bir kaynak elde edildiğini gözlemlemiştir. Akçoraoğlu ve Yurdakul (2004) 1987-2003 dönemini kapsayan Türkiye’de iktisadi büyüme, enflasyon ve bütçe açıklarının siyasal yönlerini inceledikleri çalışmalarında seçimlerin yapıldığı dönemlerde Türkiye’de bütçe açıklarında bir artış gözlemlenmelerine rağmen, seçim dönemlerinin enflasyon ve iktisadi büyüme üzerinde önemli bir etkisinin olmadığını gözlemlemiştir. Asutay (2004) çalışmasında 1980-2002 ve 1986-2002 olmak üzere iki farklı dönem için para ve maliye politikası araçlarının politik amaçlar için kullanılıp kullanılmadığını araştırmış ve ekonomik zaman serileri analizlerine dayanarak maliye ve para politikası araçlarının çok güçlü kanıtlara dayanarak Türkiye’de politik bütçe döngülerine neden olduklarını tespit etmiştir. Sezgin (2007) çalışmasında Türkiye’de 1950-2003 dönemi için politik bütçe döngülerinin varlıklarını test etmiş ve politika araçlarına (kamu harcamaları, bütçe açıkları, vergi oranları) göre yaptığı analiz sonucunda kamu harcamalarının seçim dönemlerinde arttığını, bütçe açıklarının da büyüdüğünü tespit etmiş, dolayısıyla politik bütçe döngülerinin var olduklarını ifade etmiştir. Karakaş (2013) 1957-2008 dönemlerini kapsayan çalışmasında Türkiye’de söz konusu dönemlerde politik bütçe döngülerinin görüldüklerini tespit ederek seçimlerden önceki dönemlerle ve seçim dönemleriyle bütçe açıkları arasındaki yüksek ilişkiye dikkat çekmiştir. Altun (2014) 1950-2010 dönemini incelediği çalışma neticesinde seçim dönemlerinden önce kamu harcamalarının artma eğiliminde olduklarını dolayısıyla Türkiye’de politik bütçe döngüleri teorisinin geçerli olduğunu

gözlemlemiştir. Eryılmaz (2015) Türkiye’de 1994-2012 dönemi için politik bütçe döngüleri teorisini incelediği çalışmada söz konusu teorinin Türkiye için geçerli olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca yazar çalışmada hükümetlerin Türkiye’de popülaritelerini artırmak ve seçimleri kazanmak için mali politikaları kullandıklarını bu yüzden seçmenlerin mali manipülasyonları cezalandırmadıklarını aksine ödüllendirildiklerini ifade etmiştir.

4.1.2. Çalışmada Kullanılan Veriler

Çalışmada kullanılan verilere ve söz konusu verilerin alındıkları kaynaklara dolayısıyla kullanılan verilerin güvenilirliklerine son derece önem verilmiştir. Çalışmada kullanmak için öncelikle merkezi yönetim kapsamındaki bütçe dengesi, kamu gelirleri ve kamu harcamalarına ilişkin mali veriler araştırılmış ve bu veriler Dünya Bankası (The World Bank) resmi internet sitesinden temin edilmiştir. Dünya Bankası internet sitesinde ülkemiz ile ilgili mali veriler 2008 yılından itibaren başladığı için ülkemiz açısından mali veri türleri Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün resmi internet sitesinde yer alan bütçe büyüklükleri ve bütçe gerçekleştirmeleri istatistiklerinden faydalanılarak temin edilmiştir.

Çalışmada ekonometrik modelin kontrol değişkenleri diğer ismiyle açıklayıcı değişkenleri olan yıllık kişi başı gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYH) verileri, ticaret payı verileri (GSYH’nın %’si cinsinden) ve döngüsel çıktığı açığı hesaplamak için kullanılan⁵¹ yıllık gerçek GSYH oranlarına ilişkin veriler Dünya Bankası resmi internet sitesinde yer alan Dünya Kalkınma Göstergelerinden (World Development Indicators-WDI) faydalanılarak elde edilmiştir. Açıklayıcı değişkenlerden GSYH’ya ait veriler 2010 yılı baz alınarak dolar cinsinden elde edilen reel değerler şeklinde temin edilmiştir.

Çalışmada kullanılan seçim tarihleri ile ilgili veriler ise dünyada ulusal ve yerel olmak üzere hem seçimler hem de seçimlerin sonuçları hakkında bilgi veren Küresel Seçimler Veri Tabanından ve Uluslararası Seçim Sistemleri Vakfı (IFES) tarafından sağlanan Seçim Rehberi’nden temin edilmiştir. Küresel Seçimler Veri tabanında ve Seçim Rehberi’nde yer alan veriler kapsamlı ve güncel olmakla birlikte çeşitli kamu kurumlarından elde edilmekte ve ülkelerin resmi seçim sonuçlarına dayanmaktadır.

⁵¹ Açıklayıcı değişkenlerden döngüsel çıktı açığı hesaplamak için Hodrick-Prescott filtre yöntemi kullanılmış ve yöntemin kullanılmasına uygun şekilde öncelikle gerçek GSYH rakamlarının logaritmaları alınmıştır. Daha sonra söz konusu yöntemle her ülkeye özgü GSYH trendleri (eğilimleri) belirlenmiş ve gerçek GSYH ile Hodrick-Prescott filtresinin yardımıyla hesaplanan (ülkeye özel) eğilim arasındaki fark yardımıyla toplam çıktının eğilim değerinden sapmaları % cinsinden elde edilmiştir.

Çalışmada araştırma kapsamındaki ülkelerde yıllar itibariyle uygulanan parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olmak üzere farklı hükümet sistemlerine ilişkin veriler ise Dünya Bankası araştırmaları kapsamında hazırlanarak seçim sonuçları, yasama, kabine ve siyasi ideoloji gibi hususlarda karşılaştırmalı göstergelere yer veren Siyasal Kurumlar Veri Tabanından (DPI) sağlanmıştır.

Ülkelerin incelendikleri zaman aralıklarındaki demokratiklik düzeylerine ilişkin veriler Maryland Üniversitesi tarafından hazırlanan, 1800-2016 zaman aralığını ve 167 ülkedeki siyasi rejim özelliklerini kapsayan “Polity IV” projesi kapsamında hazırlanmış araştırma çalışmasından temin edilmiştir. Söz konusu araştırma çalışması ile karşılaştırmalı ve kantitatif analiz yapabilmek için dünya sistemi içindeki devletlerin yetki özellikleri kodlanmıştır.

Çalışmada konu ile ilgili daha önce yapılmış yabancı çalışmalarda olduğu gibi karşılaştırma ve yorum yapabilmek amacıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülke olmak üzere ikili bir ayırım yapılmıştır. Yani çalışmada politik bütçe döngüleri ülkemiz ve seçilmiş ülkeler açısından birlikte değerlendirilmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayırımı yapılırken Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) dünya ekonomi ve mali araştırmaları kapsamında yapmış olduğu World Economic Outlook (WEO) isimli çalışmada kullandığı ayırmadan faydalanılmıştır.⁵² Buna göre çalışmada incelenen 21 ülkeden 11 tanesi gelişmiş ülke⁵³ kapsamında değerlendirilmiş, içerisinde Türkiye’de olmak üzere geriye kalan 10 ülke ise gelişmekte olan ülke⁵⁴ kapsamında değerlendirilmiştir.

Çalışma neticesinde daha güvenilir sonuçlar elde etmek amacıyla araştırma kapsamındaki bütün ülkeler açısından temin edilebilecek verilere ilişkin dönemler incelenmiş ve inceleme sonucunda söz konusu ülkeler için verilerin ortak olarak başladığı ve düzenli bir şekilde tutuldukları dönem olarak 1996-2015 dönemi kabul edilmiştir. Bu nedenle çalışmada kullanılan veriler yıllık olup toplam 21 ülke açısından 1996-2015 dönemini yani yirmi yıllık bir zaman aralığını kapsamaktadır.

⁵² Dünyayı gelişmiş ekonomiler ve gelişmekte olan piyasa ve ekonomiler şeklinde sınıflandırmak için WEO tarafından kullanılan temel ölçütler; (1) kişi başına düşen gelir seviyesi, (2) ihracat çeşitlendirmesi-yüksek kişi başı GSYH’ya sahip petrol ihracatçıları ihracatlarının yaklaşık % 70’i petrol olduğu için gelişmiş olarak sınıflandırılmazlar, (3) küresel finansal sisteme entegrasyon derecesi. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm#q4b>

⁵³ Almanya, Avusturya, Amerika Birleşik Devletleri, Belçika, Fransa, Hollanda, İsveç, İtalya, Kıbrıs (Güney), Litvanya, Portekiz.

⁵⁴ Brezilya, Kosta Rika, Macaristan, Nikaragua, Peru, Polonya, Romanya, Şili, Türkiye, Uruguay.

4.1.2. Çalışmada Kullanılan Yöntem

İstatistiksel analizlerde farklı veri kullanma teknikleri bulunmaktadır. Bu teknikler; zaman serisi verileri, yatay kesit verileri ve bu iki veri türünün bir araya getirilmesiyle oluşturulan karma bir diğer ismi ile panel verilerdir (Uçar, 2013: 3). Panel veri analizinde ülkelere, kişilere ya da firmalara ait veriler belirli bir zaman aralığını kapsamaktadır. Yani araştırmada incelenmesi öngörülen gruplara ilişkin belirli bir dönemi kapsayan veriler birlikte kullanılmaktadır (Baltagi, 2005: 1). Genel olarak bir panel veri modeli 1 numaralı eşitlikteki şekilde gösterilmektedir.

$$Y_{it} = \beta_{1it} + \beta_{2it} X_{2it} + \dots + \beta_{kit} X_{kit} + u_{it} \quad (1)$$
$$i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T$$

Y değişkeni hem birimden birime hem de zamandan zamana farklı değerler alabilen bağımlı bir değişken olduğu için yatay boyut i , zaman boyutu t olacak şekilde iki alt indisle gösterilmektedir. Söz konusu eşitlikte N ülkeler, firmalar, hane halkları, vb. gibi yatay-kesit birimlerini, T , β_{1it} sabit terimi, X_{kit} i . birimin t zamanında k . açıklayıcı değişken değerini, β_{it} ise eğim katsayısını göstermektedir. u_{it} ise hata terimi olup t zamanındaki i . birimin y değerini etkileyen fakat gözlenemeyen faktörü ifade etmektedir (Pazarlıoğlu ve Gürler, 2007: 37). Bu yönü ile panel veri kullanımı bir ülkenin sadece belirli bir zaman aralığındaki gözlemlerinin kullanıldığı zaman serisinden ve bir ülke grubunun sadece belirli bir tek zaman açısından gözlemlerini içererek kullanan yatay kesit verilerinden ayrılmaktadır. Panel veri kullanımı tekniği diğer tekniklere kıyasla pek çok avantaja sahip olduğu için bu çalışmada panel veri analizi tekniğinin kullanılması tercih edilmiştir.

Panel veri tekniğinin sağladığı avantajlara kısaca değinmek gerekirse; panel veri kullanılan analizler sonucunda yapılan tahminler daha çok bilgi sunarak daha etkin olmaktadır. Panel veri analizi yatay kesit ve zaman serisi gözlemlerini bir araya getirdiği için diğer analizlere kıyasla daha çok gözlem sayısı barındırmakta ve bu durum panel veri analizi sonucunda elde edilen bulguların daha güvenilir olmalarına neden olmaktadır (Hsiao, 2003: 3). Panel veri açıklayıcı değişkenler arasında daha az çoklu bağlantı (multicollinearity) sorunu oluşturmaktadır. Heterojenliği kontrol edilebilme ve modele katılabilme imkânı sunmaktadır. Kısa zaman serisi ya da yetersiz kesit gözleminin bulunduğu hallerde de ekonometrik analiz yapılmasına olanak sağlamaktadır. Yalnızca yatay-kesit verisi veya yalnızca zaman serisi verisinden daha

komplike davranışsal modellerin meydana getirilmesine ve analiz edilmesine olanak sağlamaktadır. Tek başlarına zaman serisi veya yatay-kesit analizlerinin ortaya çıkarmayacağı etkileri ortaya çıkarmaktadır (Baltağı, 2005: 6).

Panel veri yöntemi ayrıca bireysel dinamiklerin modellenmesinde kullanılmakta ve bağımlı ya da bağımsız değişkenlerin cari değerlerinin geçmişteki değerlerinden etkilenmesi halinde dinamik tahmin yöntemlerinin kullanılması ile modelin tahmin edilebilmesine olanak sağlamaktadır (Erol, 2007: 42-43).

Yukarıda sayılan avantajlara sahip olmasının yanı sıra politik bütçe döngülerinin araştırıldığı yabancı literatürde en fazla tercih edilen ekonometrik yöntem olması nedeniyle tez çalışmasının bu kısmında panel veri analizi yönteminin kullanılması uygun görülmüştür. Panel veri analizi de statik ve dinamik olmak üzere kendi içerisinde farklı türlere ayrılmaktadır. Tez çalışmasında söz konusu türlerden dinamik panel veri analizinin kullanılması tercih edilmiştir. Çünkü dinamik panel veri analizi, çalışmada kullanılacak ekonometrik modele hem daha uygun olmakta hem de bağımlı değişkenin gecikmeli değerini/değerlerini analize dâhil etmesinin bir sonucu olarak gecikmeli değerlerin geçmiş dönem etkilerinin cari döneme etkilerini ölçmeye yarayan dinamik bir yapıya sahip olmaktadır (Burucu ve Öndeş, 2015: 68-72).

Shi ve Svensson'a göre bağımlı değişkenlerin gecikmeli değerleri ile hata teriminin ilişkili olması en küçük kareler (Ordinary Least Squares) tahmincisinin yanıltıcı ve tutarsız sonuçlar vermesine neden olmaktadır. Bu kapsamda sabit etki (Fixed Effects-FE) tahmincisi ülkeye özgü etkiyi elimine etmesine rağmen bağımlı değişkenlerin gecikmeli değerleri sapmalara yol açmaktadır. Sabit etki tahmincisi bütün değişkenleri etkiler ve zaman serisinin uzunluğuna bağlı olarak sadece sonsuzluğa doğru gidildikçe tutarlı olmaktadır. Shi ve Svensson çalışmaları kapsamında inceledikleri ülkelerdeki ortalama gözlem sayısının 20 olduğunu belirterek sabit etki tahmincisinin çalışmaları için uygun yöntem olmadığını ifade etmişler ve çalışmalarında GMM tahmincisi yöntemini kullanmayı tercih etmişlerdir (Shi ve Svensson, 2006: 1369).

Dinamik panel analizlerinde fark GMM ve sistem GMM olmak üzere iki temel GMM (Genelleştirilmiş Momentler Metodu-Generalized Methods of Moments) tahmincisinden birisi tercih edilebilmektedir. 1991 yılında Arellano ve Bond tarafından geliştirilen birinci fark GMM tahmin yöntemi yatay-kesitlerin (ülkelerin) spesifik etkilerini bertaraf etmek için her bir denklemin birinci farkının tahmin edilmesini

dikkate almakta ve araç değişkenler olarak açıklayıcı değişkenlerin bir gecikmeli düzey değerlerini kullanmaktadır (Çetin ve Şeker, 2014: 136). 1995 yılında Arellano ve Bover tarafından geliştirilen sistem GMM yaklaşımı ise fark denklemi ile düzey denklemlerinin birleştirilmesine dayanmaktadır. Blundell ve Bond (1998) ve Blundell vd. (2000) fark GMM'in sonlu örnekleme zayıf bir tahmin gücüne sahip olduğunu ve katsayı tahminlerinin sapmalı olduğunu ortaya koymuşlar ve sistem GMM'in tahmin gücünün daha yüksek olduğunu tespit etmişlerdir (Dökmen, 2012: 46). Bu bağlamda çalışmada genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkilerini test etmek amacıyla dinamik panel tahmin yöntemlerinden sistem GMM yaklaşımı kullanılmıştır.

Dinamik panel sistem GMM yaklaşımı kapsamında genel seçimlerin devlet bütçe rakamları üzerindeki etkilerini analiz etmek için çalışmada kullanılan değişkenlerin yer aldığı genel ekonometrik modellere⁵⁵ aşağıda yer verilmiştir.

$$\text{BÜTÇE}_{i,t} = \sum_{j=1}^2 Y_j \text{BÜTÇE}_{i,t-j} + x' w_{i,t} + \beta \text{SEÇİM}_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$$\text{BGİDER}_{i,t} = \sum_{j=1}^2 Y_j \text{BGİDER}_{i,t-j} + x' w_{i,t} + \beta \text{SEÇİM}_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

$$\text{BGELİR}_{i,t} = \sum_{j=1}^2 Y_j \text{BGELİR}_{i,t-j} + x' w_{i,t} + \beta \text{SEÇİM}_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

Yukarıda yer verilen 2'nolu denklemde $\text{BÜTÇE}_{i,t}$ "i" ülkesinin "t" yılındaki GSYH'sının payı cinsinden hükümetin mali bütçe dengesini, $w_{i,t}$ kontrol değişkenlerinin⁵⁶ vektörünü, $\text{SEÇİM}_{i,t}$ seçim kukla değişkenini, μ_i gözlemlenemeyen ülke etkisini ve $\varepsilon_{i,t}$ ise hata terimini göstermektedir. 3'nolu denklemde bütçe dengesi değişkeni yerine kamu harcaması değişkeni konulmak suretiyle seçim dönemlerinde kamu harcamalarının durumu, 4'nolu denklemde ise bütçe dengesi değişkeni yerine kamu gelirleri değişkeni konulmak suretiyle seçim dönemlerinde kamu gelirlerinin durumu incelenmiştir. Böylece 3 ve 4'nolu denklemlerden elde edilen bulgular ile seçim dönemlerindeki olası bütçe dengesizliğin hangi kaynağa bağlı olarak ortaya çıktığı konusunda bilgi sahibi olunması amaçlanmıştır.

Çalışmada kullanılan temel ekonometrik modeller yukarıda yer almakla birlikte çalışmada bağımlı değişken olarak üç farklı (denge, harcama ve gelir) bütçe rakamı, açıklayıcı değişken olarak da yıllık kişi başı GSYH, ticaret payı (GSYH'nın %'si

⁵⁵ Çalışmada kullanılan genel ekonometrik modeller, politik bütçe döngülerinin araştırıldığı literatürde yer alan önemli çalışmalardan Persson – Tabellini (2002) ve Brender – Drazen'e (2005) ait çalışmalarda yer alan modeller temel alınarak hazırlanmıştır.

⁵⁶ Bütün regresyon analizlerinde kontrol değişkenleri olarak yıllık kişi başı gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYH) verileri, ticaret payı verileri (GSYH'nın %'si cinsinden) ve Hodrick-Prescott filtre yöntemi ile hesaplanan döngüsel çıktığı açığı verileri kullanılmıştır.

cinsinden) ve döngüsel çıktığı açığı kullanılmıştır. Bağımlı değişkenlerin bağımsız değişkenler ve kukla değişkenler yardımıyla açıklanmaya çalışıldığı bu çalışmada temel olarak seçim kukla değişkeni kullanılmakla birlikte araştırılan her bir farklı konu için seçim değişkeni yerine ilgili konunun araştırıldığı farklı kukla değişkenler konulmak suretiyle yukarıda yer verilen 2, 3 ve 4 numaralı genel modeller tekrar tahmin edilmiştir. Bu doğrultuda yapılan model tahminlerinde ise STATA 14 istatistik paket programından faydalanılmıştır.

4.1.3. Tanımlayıcı İstatistikler

Çalışmada kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenlere ait temel tanımlayıcı istatistiklere Tablo 18’de yer verilmektedir. Tablo 18 söz konusu değişkenlerin ortalamalarını, standart sapmalarını, gözlem sayılarını ve maksimum/minimum değerlerini örneklem grupları bazında açık bir şekilde göstermektedir. Tablo 18’de yer alan değerler çalışmada incelenen 1996-2015 dönemindeki 20 yıla ilişkin verilerden elde edilmiştir. Bu nedenler Tablo 18’de sadece seçim dönemleri değil, seçim dönemlerini de kapsayan 20 yıllık döneme ait veriler değerlendirilmiştir.

Tablo 18. Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler

Değişken	Örneklem (1996-2015)	Ortalama	Std. Sapma	Min	Max	Gözlem Sayısı	Ülke Sayısı
Mali denge/GSYH (DENGE)	Gelişmiş	-2.16	2.38	-9.95	7.3	220	11
	Gelişmekte O.	-1.599	3.274	-11.9	9.63	200	10
Harcama/GSYH (BGİDER)	Gelişmiş	36.84	12.04	9.0	63.15	220	11
	Gelişmekte O.	26.40	8.69	10.8	47.15	200	10
Gelir/GSYH (BGELİR)	Gelişmiş	34.68	11.75	8.46	67.5	220	11
	Gelişmekte O.	24.80	6.97	9.94	41.45	200	10
Loggsyh	Gelişmiş	10.43	.469	8.63	10.91	220	11
	Gelişmekte O.	8.89	.64	7.06	9.60	200	10
Output (%)	Gelişmiş	.00007	.09366	-.31	.53	220	11
	Gelişmekte O.	-.00008	.12631	-.4169	.47	200	10
Trade (% GSYH)	Gelişmiş	86.59	37.83	22.14	166.67	220	11
	Gelişmekte O.	67.32	32.28	15.63	172.54	200	10

Tablo 18’de görüldüğü üzere 1996-2015 döneminde 11 gelişmiş ve 10 gelişmekte olan toplam 21 ülke için bütçe dengesi incelendiğinde, gelişmiş ülkelerde bütçe açığının ortalama % 2.16, gelişmekte olan ülkelerde ortalama % 1.59 olduğu görülmektedir. Çalışmada incelenen 21 ülke arasında en çok bütçe açığı veren ülkenin GSYH’nın % -11.9’u oranında açık vermiş olduğu, en çok bütçe fazlası veren ülkenin ise GSYH’nın % 9.63’ü oranında fazla vermiş olduğu görülmektedir. En çok açık veren ve en çok fazla veren ülkelerin ikisinin de gelişmekte olan ülke kategorisinde yer aldıkları dikkat çeken bir diğer husus olmuştur.

Devlet kamu harcamalarına ilişkin rakamların ortalamaları incelendiğinde; gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin milli gelirden aldıkları payların gelişmekte olan ülkelere daha fazla olduğu görülmektedir. Şöyle ki gelişmiş ülkelerde kamu harcamaları ve kamu gelirleri GSYH’nın yaklaşık üçte birini temsil etmelerine rağmen, gelişmekte olan ülkelere yaklaşık dörtte birini temsil etmektedir. Kamu harcamaları açısından GSYH içerisinde en az paya sahip olan ülkenin GSYH’sının % 9’u oranında kamu harcaması yapmış olduğu, en fazla paya sahip ülkenin ise % 65’i oranında kamu harcaması yapmış olduğu görülmektedir. GSYH payları içerisinde gelir payının en az olduğu ülkenin yaklaşık % 8.46 ile gelişmiş ülkeler arasında, en fazla olduğu ülkenin de yaklaşık % 67.5 ile gelişmiş ülkeler arasında olduğu görülmektedir.

Ülkelerdeki kişi başına düşen gelire ilişkin rakamların logaritmik değerleri incelendiğinde; beklenildiği üzere gelişmiş ülkelerde söz konusu rakamın gelişmekte olan ülkelere oldukça fazla olduğu görülmektedir. Araştırma kapsamında incelenen bütün ülkelerin sahip oldukları GSYH logaritmik değerleri göz önüne alındığında en düşük değerin 7.06 ile gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan bir ülkeye, en yüksek değerin ise 10.91 ile gelişmiş ülkeler arasında yer alan bir ülkeye ait olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca GSYH logaritmik değerlerinin standart sapmalarına ilişkin rakamlara bakıldığında gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre söz konusu rakamın oldukça düşük olduğu görülmektedir. Yani gelişmiş ülkelerde sahip olunan GSYH’lar arasında çok fazla fark bulunmamakta, gelişmekte olan ülkeler arasında ise gelişmiş ülkelere kıyasla daha fazla fark bulunmaktadır. Bu durum ise çalışmada temel alınan ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yapılan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımının yerinde olduğunu açıkça göstermektedir.

Öte yandan çalışmada çıktı payı (output) değişkenine ilişkin istatistikler incelendiği zaman gelişmiş ülkelerde ortalama olarak ülkelere özgü bütçe trendlerinden sapmaların gelişmiş ülkelere kıyasla daha düşük miktarda ve pozitif yönde gerçekleşmiş oldukları anlaşılmaktadır. Tablo 18’de ülke ticaretinin milli ekonomi içerisindeki payları ile ilgili istatistiklerin yer aldığı kısma göre gelişmiş ülkelerde ticaret payının gelişmekte olan ülkelere göre daha fazla olduğu görülmektedir.

4.1.4. Çalışmanın Sınırlılıkları

Genel seçimlerin dışında bütçe rakamları üzerinde etkili olan çok sayıda faktör (ekonomik kriz, yerel seçimler, doğal afetler vb.) olmasına rağmen bu çalışmada bütçe rakamlarındaki devresel dalgalanmalar sadece genel seçim olgusu dikkate alınarak analiz edilmiştir.

4.1.5. Panel Birim Kök Testi

Bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişki hakkında analiz yapabilmek ve analiz sonuçları ile güvenilir yorumlar yapabilmek için analiz kapsamında kullanılan değişkenlerin durağan olmaları gerekmektedir. Bu durumu ekonometri literatüründe olduğu şekilde ifade etmek gerekirse değişkenler birim köke sahip olmamalıdır. Çünkü durağan olmayan (birim köke sahip) değişkenlerle oluşturulan modeller çoğunlukla gerçek olmayan yanıltıcı regresyonlara neden olmaktadır (Güngör ve Kaygın, 2015: 159). Ayrıca çalışmada kullanılan dinamik panel tahmin yöntemlerinden sistem GMM yaklaşımında değişkenlerin durağan oldukları varsayımı geçerli olmaktadır (Jung ve Kwon, 2007: 2). Bu sebeplerden ötürü çalışmada kullanılan modellerde yer alan değişkenlerin doğru ve güvenilir sonuçlar vermesi amacıyla ve sistem GMM yaklaşımının benimsenmesi nedeniyle kullanılan değişkenler panel birim kök testine tabi tutulmuştur. Panel birim kök testleri de kendi içerisinde farklı türlere ayrılmakla birlikte bu çalışmada değişkenlerin durağan olup olmadıkları literatürde en çok tercih edilen yöntemlerden birisi olan Levin, Lin & Chu (LLC) testi ile test edilmiştir.

Levin, Lin & Chu testinde yer alan hipotezlerden ilki (H_0) analize tabi tutulan değişkenlerde ortak birim kök bulunduğunu ifade etmekten, diğeri yani alternatif hipotez (H_1) ortak birim kök bulunmadığını ifade etmekte ve genel olarak söz konusu hipotezler aşağıda görüldüğü şekilde gösterilmektedirler:

H_0 = Ortak bir birim kök vardır.

H_1 = Ortak bir birim kök yoktur.

Çalışmada politik bütçe döngüleri önce gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından, ardından farklı hükümet sistemleri açısından ekonometrik modeller yardımıyla tahmin edileceği için söz konusu ayrımlar dâhilinde yer alan ülke grupları için birim kök testleri ayrı ayrı yapılmıştır. Yapılan birim kök testleri neticesinde elde edilen sonuçlara aşağıda tablolar halinde yer verilmektedir.

Tablo 19. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülke Panel Birim Kök Test Sonuçları

Değişkenler	Gelişmiş Ülkeler		Gelişmekte Olan Ülkeler	
	LLC	Olasılık Değeri (P)	LLC	Olasılık Değeri (P)
Mali denge/GSYH (DENGİ)	-4.0342	0.0000***	-1.4530	0.0731*
Harcama/GSYH (BGİDER)	-2.8347	0.0023***	-3.1975	0.0007***
Gelir/GSYH (BGELİR)	-1.9414	0.0261**	-2.1069	0.0176**
Loggsyh	-4.7797	0.0000***	-3.5343	0.0002***
Output (%)	-7.3172	0.0000***	-4.7068	0.0000***
Trade (% GSYH)	-1.9289	0.0269**	-1.8565	0.0317**

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 19’da görüldüğü üzere durağanlık testi gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları için ayrı ayrı yapılmıştır. Çünkü her bir ülke grubu aynı değişkenleri kullanmasına rağmen değişkenlere ilişkin rakamlar ülke grupları dâhilinde farklılık göstermektedir. Bu doğrultuda 6 farklı değişken farklı ülke grupları kapsamında birim kök analizleri yapılmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke gruplarında yer alan değişkenlere ait birim kök test sonuçları incelendiğinde altı farklı değişkenin de olasılık değerleri kritik değerlerin altında çıkmıştır. Gelişmiş ülkelere ait değişkenler seviyelerinde durağan olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelere ait verilerden BGİDER ve Loggsyh değişkenleri hariç diğer değişkenlerin seviyelerinde durağan oldukları görülmüş, BGİDER ve Loggsyh değişkenlerinin ise birinci dereceden farkları alınmak suretiyle söz konusu değişkenler durağanlaştırılmıştır. Hesaplanan olasılık değerlerinin kritik değerlerin altında olması ise her bir değişken için H_0 hipotezinin reddedilmesine, buna karşın yine her değişken için alternatif hipotez olan H_1 hipotezinin kabul

edilmesine yol açmaktadır. Yani değişkenlerin P değerleri $< 0,01 < 0,05 < 0,001$ olduğu için değişkenlerde birim kök bulunmadığı, diğer bir ifadeyle bütün değişkenlerin durağan oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 20. Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemleri İle Yönetilen Ülkelere Ait Panel Birim Kök Test Sonuçları

Değişkenler	Başkanlık		Yarı Başkanlık		Parlamenter	
	LLC	(P)	LLC	Olasılık Değeri (P)	LLC	Olasılık Değeri (P)
Denge/GSYH (DENGE)	-1.3409	0.0900*	-3.3781	0.0004***	-2.4922	0.0063***
Harcama/GSYH (BGİDER)	-3.3704	0.0004***	-1.7832	0.0373**	-2.4276	0.0076***
Gelir/GSYH (BGELİR)	-5.7316	0.0000***	-1.5125	0.0652*	-2.3146	0.0103**
Loggsyh	-2.9959	0.0014***	-1.5241	0.0637*	-2.5488	0.0054***
Output (%)	-4.5249	0.0000***	-4.6068	0.0000***	-5.6110	0.0000***
Trade (% GSYH)	-3.3261	0.0004***	-6.2848	0.0000***	-2.2759	0.0114**

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Çalışmada ülke grupları bakımından ayırma gidilen bir diğer husus hükümet sistemleri olduğu için farklı hükümet sistemlerinde kullanılan verilerin durağan olup olmadıkları da ayrıca birim kök test analizi ile test edilmiş ve elde edilen test sonuçlarına Tablo 20’de yer verilmiştir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere ait değişkenlerden BGİDER, BGELİR, Loggsyh ve Trade isimli değişkenler, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere ait değişkenlerden sadece Trade isimli değişken seviyelerinde birim kök içerdikleri için söz konusu değişkenlerin birinci farkları alınmak suretiyle değişkenler durağan hale getirilmiştir. Parlamenter sistemlerle yönetilen ülke gruplarında yer alan bütün değişkenler seviyelerinde durağan oldukları için söz konusu değişkenlerle ilgili herhangi bir durağanlaştırma işlemi yapılmamış olup değişkenler dolayısıyla da veriler alındıkları orijinal halleriyle kullanılmışlardır. Böylece başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemle yönetilen her bir ülke grubuna ait olasılık değerleri kritik değerlerin altında çıkmış ve söz konusu ülke gruplarındaki değişkenlerin durağan oldukları anlaşılmıştır.

4.1.6. Korelasyon Matrisi Analizi

Modelde kullanılan değişkenlerin kendi aralarındaki muhtemel ikili ilişkilerinin incelendiği korelasyon matrisleri aşağıda yer verilen tablolarda gösterilmektedir.

Tablo 21. Gelişmiş Ülke Verilerinin Korelasyon Matrisi Sonuçları

	DENGE	BHARCAMA	BGELİR	LOGGSYH	OUTPUT	TRADE
DENGE	1.0000					
BGİDER	-0.2155	1.0000				
BGELİR	-0.0182**	0.9803	1.0000			
LOGGSYH	0.0234**	0.4392	0.4545	1.0000		
OUTPUT	0.3456	-0.0431**	0.0259**	0.0750*	1.0000	
TRADE	0.2526	0.1429	0.1974	-0.1327	0.0143**	1.0000

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 21’de görüldüğü üzere bütçe dengesi değişkeni ile kamu geliri değişkeni arasında negatif, logaritmik gsyh değişkeni arasında pozitif bir korelasyon bulunmaktadır. Bu durum azalan kamu gelirlerinin bütçe açığını artırdığını göstermektedir. Harcama değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında anlamlı bir ilişki olduğu, ilişkinin negatif yönlü olduğu görülmektedir. Gelir değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında pozitif korelasyon olduğu görülmektedir. Son olarak logaritmik gsyh değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu görülmektedir.

Tablo 22. Gelişmekte Olan Ülke Verilerinin Korelasyon Matrisi Sonuçları

	DENGE	BHARCAMA	BGELİR	LOGGSYH	OUTPUT	TRADE
DENGE	1.0000					
BHARCAMA	-0.6603	1.0000				
BGELİR	-0.3534	0.9359	1.0000			
LOGGSYH	-0.2166	0.6186	0.6690	1.0000		
OUTPUT	0.2402	-0.0715*	0.0236**	0.0682*	1.0000	
TRADE	-0.1877	0.4838	0.5146	0.0740*	-0.0028***	1.0000

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkelere ait verilerin kendi aralarındaki ilişkileri göstermek amacıyla hazırlanan Tablo 22’den anlaşıldığı üzere harcama değişkeni ile çıktı değişkeni arasında negatif yönlü bir korelasyon bulunmaktadır. Gelir değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında ise pozitif yönlü bir korelasyon bulunmaktadır. Logaritmik gsyh değişkeni ile çıktı payı değişkeni, logaritmik gsyh değişkeni ile ticaret payı değişkenleri arasında pozitif yönlü ilişkiler olduğu görülmekte, çıktı payı değişkeni ile ticaret payı değişkeni arasında ise negatif yönlü bir ilişki olduğu görülmektedir.

4.1.7. Ekonometrik Bulgular

Çalışma kapsamında temel olarak incelenen gelişmiş ve gelişmekte olan devletlerin merkezi yönetim bütçeleri kapsamında sahip oldukları bütçe denge, harcama ve gelir rakamlarına ait ekonometrik modeller oluşturulmuş olsa da söz konusu modellere eklenen farklı kukla değişkenler aracılığıyla elde edilen sonuçlar çeşitlendirilmiştir. Böylece temelde genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki olası etkilerinin yanı sıra seçimlerle ve ülkelerle ilgili farklı değişkenlerin de bütçe rakamları üzerindeki muhtemel etkileri incelenmektedir. Söz konusu bu durum çalışmayı içerik bakımından zenginleştirmesinin yanı sıra konuya farklı açılardan yaklaşılmasına ve konuyla ilgili daha özellikli sonuçların elde edilerek yorumlanmalarına olanak sağlamaktadır. Bu nedenle çalışmanın ilerleyen kısmında öncelikle “SEÇİM” kukla değişkeni yardımıyla genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri üzerinde durulacak, daha sonra alt başlıklar halinde seçim ve ülke özellikleri kapsamında farklı değişkenler aracılığıyla elde edilen özellikli sonuçlar üzerinde durulacaktır.

4.1.7.1. Seçimlerin Hükümet Bütçeleri Üzerindeki Etkileri

Çalışmanın birinci bölümünde ifade edildiği üzere günümüz toplumları mevcut yönetim sistemlerinden genel olarak demokrasiyi benimsemektedirler. Demokrasinin günümüz dünyasında en yaygın yönetim şekli olması beraberinde bir takım sonuçları da getirmektedir. Bu sonuçların başında ise bütçe süreci gelmektedir. Nitekim demokrasi anlayışının ortaya çıkması ve gelişme göstermesi bütçe sürecinin ortaya çıkması ve gelişme göstermesi ile aynı dönemlere rastlamaktadır. Bu durum aslında bütçe ve demokrasi kavramlarının birbirleri ile etkileşim halinde olduklarını açıkça göstermektedir. Bütçe ve demokrasi kavramları arasındaki sıkı ilişki demokrasi kavramının en önemli parçası olan seçim kavramı ile bütçe arasında da göze çarpmaktadır. Çünkü bir ülkede demokrasinin işleyebilmesi ancak yapılacak seçimlerle mümkün olabilmekteyken, seçim sonucunda hükmetme yetkisine sahip olan yani iktidar olan siyasi parti ya da partilerin devleti yönetebilmeleri için ihtiyaç duyacakları mali güç de ancak devlet bütçeleriyle mümkün olabilmektedir. Yine çalışmanın birinci bölümünde değinildiği üzere hükümet bütçeleri demokrasi sistemine göre yürütme organı olan hükümetlerin bilgi ve sorumlulukları dâhilinde hazırlanılmakta ve uygulanılmaktadırlar. Yani demokratik sistem genel yönetim bütçelerinin belirlenmeleri hususunu seçimler sonucu iktidara gelenlere, yani hükümetlere bırakmaktadır.

Demokratik sistemin bir gereği olarak bütçeler üzerinde hükümetlerin söz sahibi olmaları ise bazı durumlara arzu edilmeyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Şöyle ki çalışmanın ikinci bölümünde üzerinde durulduğu üzere hükümetler dolayısıyla iktidardaki siyasi parti ya da partiler bütçe süreci üzerinde sahip oldukları görev ve sorumluluklar dâhilinde bütçe ile hedeflenen toplumsal refahı sağlamaya yönelik amaçlardan özellikle bazı dönemler itibariyle uzaklaşabilmektedirler. Bu dönemlerin başında ise genel seçim dönemleri gelmektedir. Genel seçim dönemleri genellikle dört yılda (bazı ülkelerde beş yılda) bir olmak üzere yapılmakta ve sonuçları iktidarı tayin etmektedir. Seçim sonuçlarının devlet yönetimi yetkisini kullanacak siyasi partiyi belirlemesi ise seçimlerden önce mevcut iktidarın seçim yapılacak olan dönemin devlet bütçesini seçimleri göz önünde bulundurarak hazırlamasına yol açabilmektedir. İktisat literatüründe “Politik Bütçe Döngüleri” ismi ile ifade edilen bu duruma göre kısaca iktidardaki hükümetler seçim dönemlerinde seçimleri manipüle ederek tekrar iktidar olabilmek amacıyla devlet bütçelerini araç olarak kullanmaktadırlar. Hükümetlerin devlet bütçelerini kendi kişisel çıkarları doğrultusunda kullanmaları ise özellikle seçim dönemlerinde diğer dönemlere kıyasla daha fazla bütçe dengesizliğine neden olunmasına ve bütçelerin daha fazla açık vermelerine yol açmaktadır. Politik bütçe döngülerinin varlıklarının incelendikleri çalışmalarda politik bütçe döngüleri, bütçe dengesinin seçim yıllarının bir yıl ve iki yıl öncesindeki durumu ve seçimin yapıldığı yılın durumu olmak üzere üç dönemin rakamı dikkate alınmak suretiyle ekonometrik modeller vasıtasıyla açıklanmaktadır.

Bu çalışmada da politik bütçe döngülerinin varlıkları ilk olarak ülkelerin 1996-2015 döneminde sahip oldukları bütçe dengelerinin yıllar itibariyle gelişimleri doğrultusunda incelenecektir. Daha sonra olası bütçe döngülerine hükümetlerin nasıl neden oldukları sorusuna cevap verebilmek amacıyla bütçe dengelerinin incelendikleri aynı dönemlerdeki kamu harcama ve kamu gelir rakamları incelenecektir. Böylece hükümetlerin seçim yıllarında kamu harcamaları mı yoksa kamu gelirleri mi üzerinden politik bütçe döngülerine yol açtıkları araştırılacaktır.

4.1.7.1.1. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Bütün Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Çalışma kapsamında 11 gelişmiş ülke, Türkiye dâhil 10 gelişmekte olan ülke ve toplam 21 ülke olmak üzere bütün ülke grupları ayrı ayrı olarak incelenecek ve yorumlanacaktır. Bu nedenle çalışmanın ilerleyen kısmında öncelikle gelişmiş ülkelere ait sonuçlara, daha sonra ise gelişmekte olan ülkelere ait sonuçlara yer verilecektir.

4.1.7.1.2. Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Çalışmada ilk olarak gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngüleri incelenecektir. Böylece gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları arasında politik bütçe döngüleri bakımından bir fark olup olmadığı araştırılacaktır. Bu konuyla ilgili olarak literatürde yer alan bazı çalışmalarda politik bütçe döngülerinin daha çok gelişmekte olan ülkelerde görüldükleri ifade edilmesine rağmen, bazı çalışmalarda ülke grupları arasında herhangi bir farka rastlanılmadığı ifade edilmiştir. Buradan hareketle çalışmanın ilerleyen kısmında ilk olarak gelişmiş ülke grubunu oluşturan 11 ülkeye⁵⁷ ait veriler kullanılarak genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri incelenecek, daha sonra ise içinde ülkemizin de bulunduğu 10 ülkeye ait veriler kullanılarak genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri incelenecektir. Diğer bir ifadeyle önce gelişmiş ülkelerde sonra gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerinin varlıkları test edilecek ve ülke grupları kapsamında çıkarımlarda bulunulacaktır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere ilk olarak gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerinin varlıkları araştırılmış ve yapılan test sonuçlarına göre Tablo 23 oluşturulmuştur.

⁵⁷ İsveç, İtalya, Hollanda, Belçika, Almanya, Avusturya, Fransa, Kıbrıs (Güney), Amerika Birleşik Devletleri, Litvanya, Portekiz.

Tablo 23. Bütçe Dengesi Kapsamında Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Sistem dinamik panel-veri tahmin	Gözlem sayısı =	198				
Grup değişkeni: Ülke kodu	Yatay kesit sayısı =	11				
Zaman değişkeni: Yıl						
	Grup başına gözlem:					
	min =	18				
	ortalama =	18				
	maks =	18				
	Wald chi2(5) =	314.48				
	Olasılık > chi2 =	0.0000				
Tek aşamalı sonuçlar						
	Katsayı	Std. Sapma	z	P> z	[95% Güven Aralığı]	
DENGE						
Gecikme 1	.628416	.0506164	12.42	0.000***	.5292097	.7276223
Gecikme 2	-.3084542	.0477734	-6.46	0.000***	-.4020883	-.2148201
Seçim						
Loggsyh	-.1879134	.2206553	-0.85	0.394	-.6203898	.244563
Output	-2.08591	.6682525	-3.12	0.002***	-3.395661	-.7761592
Trade	6.855159	1.040516	6.59	0.000***	4.815784	8.894533
Sabit	.0047291	.006498	0.73	0.467	-.0080067	.0174649
	19.95086	6.873331	2.90	0.004***	6.479374	33.42234

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Gelişmiş ülkelerde genel seçimlerin bütçe dengesi üzerinde etkili olup olmadıklarını anlayabilmek amacıyla yapılan analiz sonuçlarının yer aldığı Tablo 23'te görüldüğü üzere seçim değişkeninin anlamlılık değeri olan P (0.394) kritik değerlerden büyüktür. Yani gerek % 1, gerek % 5 ve gerek % 10 anlamlılık düzeylerinde bütçe dengesi ile seçim değişkeni arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Bu sonuca göre seçim dönemlerinde bütçe dengeleri seçim olmayan dönemlerdeki bütçe dengelerine benzer şekilde seyretmektedirler. Diğer bir ifadeyle gelişmiş ülkelerde genel seçim dönemlerinde bütçe açıklarının artmasına bağlı olarak bütçe dengelerinde sapmalar görülmemekte, dolayısıyla da söz konusu ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmamaktadır. Gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmadığı için bu ülkelerde politik bütçe döngülerinin kaynaklarının da istatistiksel olarak anlamsız olmaları beklenmektedir. Nitekim kamu harcamaları ve gelir rakamları göz önünde bulundurularak yapılan analiz sonuçlarıyla Tablo 24 ve Tablo 25 oluşturulmuştur.

Tablo 24'te seçim değişkeni ile kamu harcaması değişkeni arasındaki muhtemel ilişki araştırılmış ve söz konusu değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir

ilişkiye rastlanılmamıştır. Kamu harcama rakamlarına ait gecikme değerlerinden sadece Gecikme 1 değişkeninin anlamlı çıkması, kamu harcama rakamlarının ilgili yıldan bir yıl önceki yıl gerçekleşmiş olan kamu harcama rakamlarından etkilendiklerini, iki yıl önceki rakamlardan etkilenmediklerine işaret etmektedir.

Tablo 24. Kamu Harcamaları Kapsamında Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Sistem dinamik panel-veri tahmin		Gözlem sayısı = 198				
Grup değişkeni: Ülke kodu		Yatay kesit sayısı = 11				
Zaman değişkeni: Yıl		Grup başına gözlem:				
		min = 18				
		ortalama = 18				
		maks = 18				
		Wald chi2(5) = 996.86				
		Olasılık > chi2 = 0.0000				
Tek aşamalı sonuçlar						
	Katsayı	Std. Sapma	z	P> z	[95% Güven Aralığı]	
HARCAMA						
Gecikme 1	.8350358	.0541658	15.42	0.000***	.7288729	.9411988
Gecikme 2	.0596612	.053931	1.11	0.269	-.0460416	.1653639
Seçim	.5834605	.3640487	1.60	0.109	-.1300618	1.296983
Loggsyh	1.790855	1.023614	1.75	0.080*	-.215392	3.797102
Output	-3.995883	1.577673	-2.53	0.011**	-7.088065	-.9037008
Trade	.0062274	.0110464	0.56	0.573	-.0154232	.0278779
Sabit	-15.59233	10.27465	-1.52	0.129	-35.73027	4.545607

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 25'te ise seçim değişkeni ile kamu gelir değişkeni arasındaki olası ilişki araştırılmış ve bu iki değişken arasında da istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmemiştir.

Tablo 25. Kamu Geliri Kapsamında Gelişmiş Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Sistem dinamik panel-veri tahmin	Gözlem sayısı =	198				
Grup değişkeni: Ülke kodu	Yatay kesit sayısı =	11				
Zaman değişkeni: Yıl						
	Grup başına gözlem:					
	min =	18				
	ortalama =	18				
	maks =	18				
	Wald chi2(5) =	867.83				
	Olasılık > chi2 =	0.0000				
Tek aşamalı sonuçlar						
	Katsayı	Std. Sapma	z	P> z	[95% Güven Aralığı]	
GELİR						
Gecikme 1	.9358682	.0519824	18.00	0.000***	.8339846	1.037752
Gecikme 2	-.0897128	.0520771	-1.72	0.085*	-.191782	.0123565
Seçim	.2773082	.3795101	0.73	0.465	-.4665179	1.021134
Loggsh	.0594445	1.350787	0.04	0.965	-2.588049	2.706938
Output	-.2077268	1.714637	-0.12	0.904	-3.568354	3.1529
Trade	.0455881	.0119724	3.81	0.000***	.0221227	.0690535
Sabit	.5745259	13.70726	0.04	0.967	-26.29122	27.44027

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Yapılan test sonuçlarına göre özetle gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmamıştır. Genel seçimlerin bütçe dengesi üzerinde etkileri olmadığı gibi kamu harcamaları ve kamu gelirleri üzerinde de herhangi bir etkiye sahip olmadıkları görülmüştür. **Bu nedenle gelişmiş ülkelerde seçimlerin devlet bütçelerini olumsuz şekilde etkilemedikleri dolayısıyla da politik bütçe döngülerine neden olmadıkları tespit edilmiştir.**

4.1.7.1.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Gelişmiş ülkelerde toplam düzeyde gözlemlenebilir mali manipülasyonun daha az yaygın olduğu düşünülmele birlikte ülkeleri bireysel olarak inceleyen çalışmalarda genellikle politik bütçe döngüsünün istatistiksel olarak anlamlı olmadığına yönelik sonuçlar bulunmuştur. Buna karşın daha az gelişmiş olan ülkelerde politik bütçe döngülerinin varlıklarıyla ilgili ülkelerin hem bireysel hem de toplu olarak incelendikleri çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalardan Ames (1987) 17 Latin Amerika ülkesini incelediği 1947-1982 yıllarını kapsayan panel çalışmasında hükümet harcamalarının seçim yıllarından önce % 6.3 arttığını, seçimden sonra ise % 7.6 azaldığını tespit etmiştir. Block (2000) da 44 Sahraaltı Afrika ülkesini

incelediği çalışmasında seçim yıllarında kamu harcamaları artışlarına (seçim yıllarında ortalama % 3.6 oranında artış) bağlı olan politik bütçe döngülerinin varlıklarına dikkat çekmiştir. Block seçim yıllarında artan kamu harcamalarının bütçe açıklarını da artırdığını, seçim yıllarından sonra ise kamu harcamalarının ortalama % 2 oranında azaltıldığını tespit etmiştir. Schuknecht (1996) ise 1970-1992 yıllarını kapsayan 35 az gelişmiş ülkeyi karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında daha az gelişmiş ülkelerde manipülasyonların daha fazla olduklarını, kontrollerin ve dengeyin daha zayıf olduğunu ve hükümetlerin para ve maliye politikaları üzerinde daha güçlü olduklarını belirtmiştir. Schuknecht'e göre daha az gelişmiş ülkelerde bedava veya sübvansiyonla desteklenen malların dağıtımını veya istihdam oluşturma gibi kamu programları yoluyla sağlanan harcama politikaları seçmen davranışlarını etkilemek için vergi kesintilerine göre daha etkin olmaktadır.

Ülkelerin bireysel olarak incelendikleri çalışmalarda ise Ben-Porath (1975) 1952-1973 yıllarında İsrail'i inceleyen çalışmasında, Krueger and Turan (1993) 1950-1980 yıllarında Türkiye'yi inceleyen çalışmalarında, González (2002) 1958-1997 yıllarında Meksika'yı inceleyen çalışmasında politik bütçe döngülerinin varlıklarına dikkat çekmiştir (Brender ve Drazen, 2005: 4). Sadece gelişmekte olan ülkelere ait verilerin kullanıldıkları çalışmalarda Block (2002), Gonzalez (2002), Magloire (1997), Khemani (2004), Kraemer (1997) ve Schuknecht (1996) gelişmiş ülke verilerini göz ardı etmişlerdir. Ancak Shi ve Svensson (2006) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılıkları sistematik olarak inceledikleri çalışmalarında politik bütçe döngülerinin özellikle büyük oranda gelişmekte olan ülkelerde görüldüklerini, gelişmiş ülkelerde ya hiç görülmediklerini ya da çok küçük oranda görüldüklerini ifade etmişlerdir.

Özetle politik bütçe döngüleri ülkeler bakımından gerek bireysel gerek toplu olarak analiz edildiklerinde söz konusu döngülerin ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerde görüldükleri sonucuna varılmıştır. Bazı çalışmalarda tespit edilen politik bütçe döngülerinin daha kötü demokratik kurumlar tarafından yönetilen ya da diğer anayasal hükümlerden etkilenen gelişmekte olan ülkelerde daha belirgin olarak görüldükleri ifade edilmiştir (Persson ve Tabellini, 2002: 2).

Yukarıda bahsedildiği üzere gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında politik bütçe döngüleri açısından farklılıklar bulunmaktadır. Söz konusu farklılıklar bu tez çalışmasında da incelenen konulardan biri olması nedeniyle bir önceki başlıkta

sadece gelişmiş ülkelere ait veriler dikkate alındığı gibi bu başlık altında da sadece gelişmekte olan ülkelere⁵⁸ ait veriler dikkate alınarak politik bütçe döngüleri tekrar analiz edilmiştir. Yapılan analiz neticesinde Tablo 26 oluşturulmuştur.

Tablo 26. Bütçe Dengesi Kapsamında Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Sistem dinamik panel-veri tahmin		Gözlem sayısı = 180				
Grup değişkeni: Ülke kodu		Yatay kesit sayısı = 10				
Zaman değişkeni: Yıl		Grup başına gözlem:				
		min = 18				
		ortalama = 18				
		maks = 18				
		Wald chi2(5) = 308.04				
		Olasılık > chi2 = 0.0000				
Tek aşamalı sonuçlar						
	Katsayı	Std. Sapma	z	P> z 	[95% Güven Aralığı]	
DENGE						
Gecikme 1	.6271599	.0627393	10.00	0.000***	.5041932	.7501267
Gecikme 2	.0369672	.0580548	0.64	0.524	-.0768181	.1507525
Seçim	-.9577009	.2708305	-3.54	0.000***	-1.488519	-.4268828
Loggsyh	32.95713	4.32808	7.61	0.000***	24.47424	41.44001
Output	-.5797765	1.168649	-0.50	0.620	-2.870286	1.710733
Trade	-.014766	.0071737	-2.06	0.040**	-.0288263	-.0007058
Sabit	-.2109263	.5261527	-0.40	0.689	-1.242167	.820314

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Gelişmekte olan 10 ülkeye ait verilerin kullanılması sonucunda politik bütçe döngüleri ile ilgili elde edilen sonuçların yer aldığı Tablo 26’da görüldüğü üzere seçim değişkeninin olasılık değeri 0.000 değerini almıştır. Söz konusu değer bütün önem düzeyleri (%10, %5, %1) açısından küçük olmasından ötürü seçimlerin bütçe dengesini etkilediği sonucuna varılmaktadır. Yani tahmin sonuçlarına göre uzun dönemde bütçe dengesi değişkeni ile seçim değişkeni arasında negatif yönlü ve anlamlı bir ilişki görülmektedir. Seçim değişkenine ait katsayı yorumlandığında ise gelişmekte olan ülkelerde GSYH’nın yüzdesi olarak ifade edilen bütçe açığının seçim yıllarında yaklaşık % 0.96 oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile genel seçimlerin yapıldıkları yıllarda seçim yapılmayan yıllara kıyasla bütçe açıkları artmakta dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde literatürde daha önce yapılan çalışmalarda elde edilen

⁵⁸ Peru, Brezilya, Kosta Rika, Nikaragua, Romanya, Türkiye, Macaristan, Polonya, Şili, Uruguay.

sonuçlara benzer şekilde politik bütçe döngülerine rastlanılmaktadır. Öte yandan Tablo 26’da yer alan “Gecikme 1” ve “Gecikme 2” değişkenleri bağımlı değişken olan bütçe dengesi değişkeninin sırasıyla 1 ve 2 yıl önceki bütçe değerleri ile olan ilişkisini göstermektedir. Sadece “Gecikme 1” değişkeninin Tablo 26’da istatistiksel olarak anlamlı çıkması ilgili yıl (seçim yılı) bütçe dengesi rakamları ile ilgili yıldan bir yıl önceki bütçe dengesi rakamları arasında anlamlı bir ilişki olduğuna işaret etmektedir. Yani ilgili seçim yılı bütçe dengesi rakamları bir yıl önceki bütçe dengesi rakamlarından etkilenmektedir. Bu ise politik bütçe döngülerine neden olan faaliyetlere seçim yıllarından bir yıl öncesinde girişildiğine işaret etmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde görülen politik bütçe döngülerinin de harcama ya da gelir kaynaklı politikaların bir sonucu olarak ortaya çıktıkları düşünülürse söz konusu politikalarından hangisinin ağırlıklı olarak tercih edildiğini anlayabilmek amacıyla gelişmekte olan ülkeler açısından da kamu harcama ve gelir rakamları kullanılarak tekrar ekonometrik tahminler yapılmıştır. Bu tahminlerden ilki harcama rakamlarına dayalı tahminler olup tahmin sonuçları neticesinde Tablo 27 oluşturulmuştur.

Tablo 27. Kamu Harcamaları Kapsamında Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Sistem dinamik panel-veri tahmin		Gözlem sayısı =	180			
Grup değişkeni: Ülke kodu		Yatay kesit sayısı =	10			
Zaman değişkeni: Yıl		Grup başına gözlem:				
		min =	18			
		ortalama =	18			
		maks =	18			
		Wald chi2(5) =	37.03			
		Olasılık > chi2 =	0.0000			
Tek aşamalı sonuçlar						
	Katsayı	Std. Sapma	z	P> z	[95% Güven Aralığı]	
HARCAMA						
Gecikme 1	-.036877	.0629277	-0.59	0.558	-.1602131	.0864591
Gecikme 2	.0621241	.0587514	1.06	0.290	-.0530265	.1772747
Seçim	.9311562	.3059637	3.04	0.002***	.3314783	1.530834
Loggsyh	-23.00825	4.918936	-4.68	0.000***	-32.64918	-13.36731
Output	2.383415	1.219445	1.95	0.051*	-.0066541	4.773484
Trade	-.01438	.007574	-1.90	0.058*	-.0292247	.0004647
Sabit	1.690425	.5438059	3.11	0.002***	.6245854	2.756265

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 27’de yer alan tahmin sonuçlarına göre kamu harcamaları ile genel seçimler arasında % 99 güven aralığında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Söz konusu ilişki ise pozitif yönlüdür. Şöyle ki kamu harcamaları seçim dönemlerinde artış göstermektedirler. Seçim değişkenine ait katsayı ise bize artış oranı hakkında bilgi vermektedir. Buna göre genel seçimler yapıldıkları yıllarda kamu harcamalarını diğer dönemlere göre % 0.93 oranında artırmaktadırlar. Bu durum bize gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının artırılarak bütçe dengesizliklerine dolayısıyla da politik bütçe döngülerine yol açıldığını göstermektedir. Bağımlı değişken olan kamu harcamalarının bir ve iki yıl gecikmeli değişkenler ile arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanılmamıştır. Bu durum kamu harcamalarının ilgili seçim yılından önceki yıldan çok ilgili seçim yılında artırılarak bütçe dengesizliklerine neden olduğuna işaret etmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerinin gelir kaynaklı olup olmadıkları ise yine kamu gelir rakamları kullanılmak suretiyle analiz edilmiş ve analiz sonuçları neticesinde Tablo 28 oluşturulmuştur.

Tablo 28. Kamu Geliri Kapsamında Gelişmekte Olan Ülkelerde Politik Bütçe Döngüleri

Sistem dinamik panel-veri tahmin		Gözlem sayısı = 180				
Grup değişkeni: Ülke kodu		Yatay kesit sayısı = 10				
Zaman değişkeni: Yıl		Grup başına gözlem:				
		min = 18				
		ortalama = 18				
		maks = 18				
		Wald chi2(5) = 626.99				
		Olasılık > chi2 = 0.0000				
Tek aşamalı sonuçlar						
	Katsayı	Std. Sapma	z	P> z	[95% Güven Aralığı]	
GELİR						
Gecikme 1	.8457251	.0611808	13.82	0.000***	.725813	.9656373
Gecikme 2	-.0262487	.0491388	-0.53	0.593	-.1225591	.0700616
Seçim						
Loggsyh	6.788465	4.003798	1.70	0.090*	-1.058835	14.63577
Output	-.6516366	.9933888	-0.66	0.512	-2.598643	1.29537
Trade	.0239051	.0086888	2.75	0.006***	.0068753	.0409349
Sabit	2.869002	.9528962	3.01	0.003***	1.00136	4.736644

Not: *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 28’de görüldüğü üzere gelişmekte olan ülkelerde kamu gelir değişkeni ile seçim değişkeni arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Çünkü anlamlılık değeri olan P 0.856 olarak bulunmuş ve bu değer % 95, % 90 ve % 99 güven aralıklarına göre kabul edilen kritik değerlerden oldukça büyük çıkmıştır. Yani gelişmekte olan ülkelerde kamu geliri kaynaklı politik bütçe döngülerine rastlanılmamıştır.

Gelişmekte olan ülkelere ait politik bütçe döngüleri konusunda yapılan tahmin sonuçları birlikte değerlendirildikleri zaman gelişmekte olan ülkelerde kuvvetli bir şekilde politik bütçe döngülerinin görüldükleri, görülen bu döngülerin ise çoğunlukla harcama kaynaklı oldukları sonucuna varılmaktadır. Çünkü seçim dönemlerinde kamu harcamaları % 0.93 oranında artmakta, artan kamu harcamalarının yansıması olarak da bütçe açıkları % 0.96 oranında artış göstermektedir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin tekrar seçilebilmek için kamu harcamalarını artırmaya yönelik davranışlarda bulunarak seçmenleri oy tercihlerini hükümetin bağlı olduğu siyasal partiden yana kullanmaları yönünde etkilemeye çalıştıklarına işaret etmektedir. Yani gelişmekte olan ülkelerde hükümetler seçim dönemlerinde tekrar seçilebilmek için kamu harcamalarını fazlalaştırarak bütçe açıklarını artırmak pahasına politik bütçe döngülerine neden olmaktadır.

Ekonometrik modeller yardımıyla yapılan tahmin sonuçlarının değerlendirildikleri çalışmanın bu kısmına kadar önce gelişmiş ülkelerden oluşan grup açısından sonra gelişmekte olan ülkelere meydana gelmiş olan ülke grubu açısından analizler yapılmıştır. Bu analizler kapsamında genel seçimlerin bütçe denge, harcama ve gelir rakamları üzerindeki muhtemel etkileri üzerinde dikkatle durulmuştur. İlk olarak gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerinin varlıkları araştırılmış ve elde edilen sonuçlara göre söz konusu gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmadığı görülmüştür. Gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmamış olmasına rağmen yine de harcama ya da gelir kaynaklı bir döngünün olup olmadığı test edilmiş ve yine herhangi bir bütçe döngüsü varlığına rastlanılmamıştır. Gelişmiş ülkelerde oturmuş anayasal kurumlar, istikrarlı bütçe tahminleri ve gerçekleştirmeleri, bağımsız denetim kuruluşlarının varlıkları, seçmenlerin politik bütçe döngülerini algılayıp hükümetleri cezalandırmaları, bütçelerin şeffaf olmaları ve modern bütçe sistemlerinin uygulanmaları gibi pek çok hususta gelişmiş ülkelere ayrılmaları nedeniyle politik bütçe döngüleri literatüründe de ifade edildiği üzere gelişmiş ülkelere söz konusu

döngülere rastlanılmamış olması son derece olağan görülmektedir. Yapılan tahmin sonuçlarına göre asıl çarpıcı sonuçlara gelişmekte olan ülkelerle ilgili yapılan test sonuçlarında rastlanılmıştır. Nitekim ilgili literatürde de politik bütçe döngülerine daha çok gelişmekte olan ülkelerde rastlanıldığı ifade edilmektedir. Literatürdeki sonuçlara uygun olarak bu çalışmada da gelişmekte olan ülkelerde seçim dönemlerinde bütçe açığının % 0.96 oranında artış göstermek suretiyle politik bütçe döngülerine yol açtığı tespit edilmiştir. Söz konusu bütçe açığı artışları ise seçim dönemlerinde kamu harcamalarının % 0.93 oranında artmasına bağlı olmaktadır. Bütün ülke grubu için olduğu gibi gelişmekte olan ülke grubu için de politik bütçe döngülerine kamu gelirleri ile neden olunmadığı görülmüştür.

4.1.7.1.4. Önceden Belirlenmiş Seçim Tarihleri ve Politik Bütçe Döngüleri

Politik bütçe döngüsünün gücü ayrıca seçim tarihinin önceden belirlenip belirlenmesine de bağlı olabilmektedir. Bir düşünceye göre seçim yılı içerisindeki mali manipülasyon seçim tarihi kanunlarla dışsal olarak sabitlendiğinde daha güçlü olabilmesine rağmen, basit bir varsayımla iki kavramsal problem bulunmaktadır. Bu problemlerden ilkinde göre seçim sistemleri arasında fark olan ülkelerde seçim tarihleri dışsal olarak sabitlenmiştir ve sistemlerde erken seçimler ilk ortaya çıktıkları gibi açık bir şekilde ifade edilmezler. Çoğu ülkede sabitlenmiş seçim dönemleri belirlidir ve erken seçimler “istisnai durumlar” olarak ifade edilmektedirler. Fakat gerçekte erken seçimler istisna olmaktan çok kural olmaktadır. Hemen hemen bütün ülkelerde seçim tarihinin olması gereken tarihten daha erken bir tarihe alınmasına yönelik yürütme veya yasama organlarına yönelik gerekli düzenlemeler yapılmış bulunmaktadır. Bu nedenle bazı ülkelerdeki hükümetler erken seçim çağrısı yapabilmekte, bazıları ise nadir olarak erken seçim çağrısı yapmaktadırlar.

İkinci olarak Brender ve Drazen’e göre bu konuda net bir şekilde teorik bir varsayım bulunmamaktadır ve seçim tarihlerinin önceden belirlenmesi mali manipülasyonun kuvvetli ya da zayıf olmasını etkilememektedir. Ancak seçim tarihleri önceden bilindiğinde fırsatçı bir hükümet tekrar seçilebilmek için mali politikaları kullanma olanağına sahip olmakta ve bu durum seçimler arasındaki zamanın kısalmasına, erken seçim olması yönünde çağrı yapılmasına ve erken seçime gidilmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan iktidardaki hükümetler seçimlerin zamanlamalarını büyük ölçüde kontrol edebilmektedirler. Kısa bir kampanya periyoduna sahip erken seçim tercihleri ise seçimlerin çoğunlukla ülke ekonomisinin en

iyi görüldüğü dönemlerde yapılmalarına olanak sağlamaktadır. Özetle iktidardaki hükümetler seçmen davranışlarını etkilemeye yönelik girişimlerde bulunmak için seçim tarihlerini ve mali politikaları kullanarak sapmalara yol açabilmektedirler (Brender ve Drazen, 2005: 1272).

Çalışmada önceden belirlenen seçim tarihlerinin ve sonradan belirlenen yani erken seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerinde etkili olup olmadıkları araştırılmıştır. Bu bağlamda Brender ve Drazen (2005) ile Persson ve Tabellini'nin (2002) çalışmalarında tercih ettikleri yöntemden faydalanılmıştır. Söz konusu yöntem uyarınca anayasal olarak belirlenen seçim süreleri önceden belirlenen süreler şeklinde dikkate alınmıştır. Önceden belirlenen sürelerle, seçimler arasındaki sabit süre aralıkları veya anayasal olarak sabitlenmiş dönemdeki beklenen yılda yapılan seçim zamanları ifade edilmiştir. Bu kapsamda örnekleme yer alan bütün seçimler analiz edilmiş ve anayasa tarafından belirlenmiş sabit tarihli seçimler kapsamında istikrarlı olarak yapılan seçimler ve seçim aralıkları dikkate alınmıştır.

Seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkilerini test etmek için (2), (3) ve (4) numaralı genel ekonometrik modellerde yer alan "SEÇİM" değişkeni modellerden çıkartılarak, bu değişkenin yerine "ÖNCEDEN" ve "SONRADAN" değişkenleri eklenmiştir. Önceden isimli değişken ile seçim tarihi önceden belirlenmiş olan anayasal seçimler, sonradan isimli değişken ile de seçim tarihi önceden belirlenmemiş olan seçimler yani erken seçimler ifade edilmiştir.

Tablo 29. Önceden - Sonradan Belirlenen Seçim Tarihleri ve Politik Bütçe Döngüleri

Sütun	Gelişmiş Ülkeler GMM Tahminleri			Gelişmekte Olan Ülkeler GMM Tahminleri		
	(1)			(2)		
Dönem	1996-2015			1996-2015		
Değişken	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir
Önceden	0.496 (-.1602966)	0.216 (.476314)	0.554 (.2375763)	0.002*** (-.8447815)	0.001*** (1.03547)	0.569 (.1495274)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Sonradan	0.604 (-.2745025)	0.334 (.8413287)	0.680 (.3816823)	0.130 (-1.399702)	0.630 (-.5347682)	0.213 (-1.09688)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0000
Grup sayısı	11	11	11	10	10	10
Gözlem sayısı	198	198	198	180	180	180

1. Tahminlerde Arellano-Bover / Blundell-Bond sistem genelleştirilmiş momentler metodu kullanılmıştır.
2. Tahminlerde kullanılan değişkenler; bağımlı değişkenin iki gecikmeli değeri, logaritmik kişi başı GSYH, çıktı payı ve ticaret payı oranlarıdır.
3. Bağımlı değişken tanımlarına göre Denge = merkezi hükümet bütçe açığını, Harcama= merkezi hükümet harcamalarını, Gelir = merkezi hükümet toplam gelirlerini ifade etmektedir. Bağımlı değişkenlere ait değerler % cinsinden GSYH'yi ifade etmektedir.
4. Önceden isimli kukla değişken anayasa tarafından önceden belirlenmiş tarihli seçimleri ifade eder, seçim tarihi önceden belirlenmiş seçimlere 1, tarihi önceden belirlenmemiş seçimlere 0 değeri verilir.
5. Sonradan isimli kukla değişken anayasa tarafından tarihi önceden belirlenmemiş seçimleri ifade eder, seçim tarihi önceden belirlenmemiş seçimlere 1, tarihi önceden belirlenmiş seçimlere 0 değeri verilir.
6. *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 29’da seçim tarihlerinin önceden belirlenmiş olup olmasının politik bütçe döngüleri vasıtasıyla devlet bütçe rakamları üzerindeki muhtemel etkilerine ilişkin tahmin sonuçları yer almaktadır. Tablo 29 incelendiğinde tabloda verilen sonuçların bütçe denge, harcama ve gelir rakamları için ayrı ayrı analiz edildikleri ve yine analiz yapılırken gelişmiş (sütun 1) ve gelişmekte olan ülkeler (sütun 2) şeklinde ülke grupları arasında bir ayırımıda bulunulduğu görülmektedir. Ekonometrik modeller neticesinde elde edilen tahmin sonuçlarına değinmek gerekirse ilk olarak gelişmiş ülke bütçe rakamları üzerinde önceden belirlenmiş seçim tarihlerinde yapılan genel seçimlerin yani anayasal seçimlerin olası etkileri incelenecektir. Tablo 29’da yer alan 1 numaralı sütunda gelişmiş ülke grubuna ait analiz sonuçlarına yer verilmiştir. Söz konusu sonuçlara göre önceden belirlenen tarihlerde yapılan seçimler ile ayrı ayrı olmak üzere bütçe dengesi, kamu harcama ve kamu gelir rakamları arasında % 5 anlamlılık seviyesinde istatistiksel olarak anlamlı olan herhangi bir ilişki tespit edilememiştir. Gelişmiş ülkelerde anayasal seçimlerin bütçe rakamları üzerinde etkili olmadıkları görülmekle birlikte anayasal olarak belirlenmemiş tarihlerde yapılan seçimlerin yani erken seçimlerin bütçe rakamları üzerinde etkili olup olmadıkları hususu da ayrıca araştırılmış ve erken seçimlerin de bütçe rakamları üzerinde politik bütçe döngülerine neden olacak şekilde etkili olmadıkları görülmüştür.

Tablo 29’daki 2 numaralı sütunda ise gelişmekte olan ülkeler açısından anayasal ve erken seçimlerin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Bu kapsamda öncelikle anayasal yani önceden belirlenen tarihli seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki muhtemel etkileri incelenmiştir. Bütçe dengesi değişkeni ile anayasal olarak belirlenmiş tarihlerde yapılan seçimler değişkeni arasında % 99 güven aralığında pozitif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Bu ilişkiye göre anayasal olarak önceden belirlenmiş tarihlerde yapılan seçimler bütçe açığını % 0.84 oranında artırmaktadır. Bütçe açığının artmasına yönelik tercih edilen kamu politikası ise harcama politikası olarak göze çarpmaktadır. Çünkü kamu gelir ve harcama rakamları baz alınarak yapılan test sonuçlarına göre kamu gelir rakamları ile anayasal seçimler arasında anlamlı bir ilişki bulunmamakla birlikte, kamu harcama rakamları ile anayasal seçimler arasında % 1 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkiye göre kamu harcamaları anayasal olarak tespit edilen tarihlerde yapılan seçimlerin oldukları dönemlerde % 1.03 oranında artış göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde anayasal seçimlerden sonra anayasal olarak

belirlenmemiş tarihlerde yapılan seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri ve politik bütçe döngülerine neden olup olmadıkları araştırılmıştır. Elde edilen test sonuçlarına göre erken seçimler ile bütçe dengesi arasında % 5 anlamlılık düzeyinde istatikselsel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Özetle önceden belirlenen anayasal seçim tarihlerine bağılı olarak yapılan seçimler ile sonradan belirlenen tarihlerde yapılan seçimler bakımından politik bütçe döngülerinin test edildiğı çalışmanın bu kısmında gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları incelenmiştir. Gelişmiş ülkeler açısından seçim tarihlerinin önceden belirlenmiş olup olmamalarının politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri istatikselsel olarak anlamlı bulunmamıştır. Şöyle ki çalışmanın önceki kısmında da tespit edilmiş olduğı üzere gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmamış bu nedenle de Tablo 29'da yer alan test sonuçlarında bu bulguya uygun şekilde seçim tarihi önceden belirli olan ve olmayan genel seçimlerin gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine neden olmadıkları görülmüştür. Gelişmiş ülke analizlerinden sonra gelişmekte olan ülke analizleri yapılmış ve dikkat çekici sonuçlara ulaşılmıştır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde tarihi önceden belirlenmiş olan seçimlerin bütçe açıklarını artırmakta oldukları, bu artışı ise kamu harcamalarını fazlalaştırarak sağladıkları görülmüştür. Şöyle ki önceden belirlenmiş seçim tarihlerinde yapılan seçimler gelişmekte olan ülkelerde bütçe açığına bütçe açığına % 0.84, kamu harcamalarını ise % 1.03 oranında artırmaktadır. Bu durumda belirlenen seçim tarihleri ile ilgili olarak politik bütçe döngülerinin incelendikleri bu kısımda gelişmiş ülkeler için elde edilen sonuçların anlamsız oldukları, gelişmekte olan ülkelerde elde edilen sonuçlardan bazılarının istatikselsel olarak anlamlı oldukları tespit edilmiştir. Şöyle ki gelişmiş ülkelerde seçim tarihlerinin önceden veya sonradan tayin edilmesinin bütçe rakamları üzerinde etkisi olmadığı anlaşılmış, aksine gelişmekte olan ülkelerde ise önceden belirlenmiş tarihlerde yapılan seçimlerde bütçe denge ve harcama rakamlarının olumsuz şekilde etkilendikleri anlaşılmıştır. Bu durumda gelişmekte olan ülkelerde tekrar seçilme çabası içerisinde olan hükümetler tarihin önceden belirlenmiş olduğı seçim dönemlerinde kamu harcamalarını ve buna bağılı olarak bütçe açığına artırmak suretiyle politik bütçe döngülerine neden olmaktadır.

4.1.7.1.5. Demokratikleşme Düzeyi ve Politik Bütçe Döngüleri

Politik bütçe döngüleri konusunda ortaya atılan bir diğersel hipotez ise ülkelerdeki demokratikleşme düzeyi hususunda karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu hipotez

kapsamında politik mali bir döngünün ortaya çıkmasında ülkedeki demokratikleşme düzeyi belirleyici olmaktadır. Bu hipoteze göre politik mali döngüler demokrasinin nispeten daha zayıf olduğu ülkelerde görülebilmektedir. Nitekim Shi ve Svensson (2002) ve Gonzalez (2002) çalışmalarında bu doğrultuda sonuçlar elde etmişlerdir (Brender ve Drazen, 2003: 19). Demokratikleşme düzeyi ile politik bütçe döngüleri arasındaki olası bağlantı bu çalışmada incelenen konulardan birisi olduğu için söz konusu bağlantı ile ilgili olarak analizler yapılmıştır. Bu bağlamda yapılan analiz sonuçlarına geçmeden önce konunun ve yapılan analizin daha iyi anlaşılması maksadıyla bir takım açıklamalara yer verilecektir.

Öncelikle analiz kapsamında ele alınan ülkeler demokratikleşme düzeyinin düşük ve yüksek olduğu ülkeler olmak üzere iki farklı gruba ayrılmak suretiyle değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda (2), (3) ve (4) numaralı genel ekonometrik modellerde yer alan “SEÇİM” değişkeni modellerden çıkartılarak, bu değişkenin yerine kukla değişken olarak “DÜŞÜK” ve “YÜKSEK” değişkenleri eklenmiştir. Modellere eklenen yeni değişkenlerden “DÜŞÜK” değişkeni genel seçim yapılan yıllarda demokratikleşme düzeyi düşük olan ülkelerdeki politik bütçe döngüleri ile ilgili durumu, “YÜKSEK” değişkeni ise genel seçim yapılan yıllarda demokratikleşme düzeyi yüksek olan ülkelerdeki politik bütçe döngüleri ile ilgili durumu yorumlamak amacıyla kullanılmıştır. Ülkelerdeki demokrasi düzeylerinin ölçümleri konusunda siyaset bilimi araştırmalarında yaygın olarak kullanılan “Polity” veri serisinin son versiyonu olan Polity IV’ten faydalanılmıştır. Söz konusu veri serisinde ülkelerin demokrasi düzeylerine göre ülkelere 0 ile 10 arasında bir değer verilmektedir. Çalışmada bu doğrultuda Brender ve Drazen’in (2005) çalışmalarında yapmış oldukları ayırımı benzer şekilde demokrasi endeksi 9-10 olan ülkeler demokratikleşme düzeyi yüksek, endeksi 0-8 olan ülkeler ise demokratikleşme düzeyi düşük ülkeler olarak kabul edilmişlerdir.

Tablo 30’da görüldüğü üzere önceden belirlenen seçim tarihlerinde olduğu gibi analiz yine gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere ikili bir ayırım göz önünde bulundurularak yapılmıştır. Söz konusu ülke grupları için yine bütçe denge, harcama ve gelir değişkenleri ayrı ayrı bağımlı değişkenler olarak değerlendirilmiştir. Demokratikleşme düzeyinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkisi ile ilgili açıklamalar ve yorumlar ise tabloda yer alan düşük ve yüksek isimli bağımsız değişkenlere karşılık gelen tahmin sonuçlarına göre yapılmıştır.

Gelişmiş ülkeler için yapılan tahmin sonuçları (sütun 1) incelendiğinde ise analizde verileri kullanılan gelişmiş ülkelerden herhangi birinin demokratikleşme düzeyi 8 veya 8 değerinin daha altında olmadığı, diğer bir ifadeyle gelişmiş ülkelerin hepsinin demokrasi düzeyleri yüksek olduğu için demokratikleşme düzeyi politik bütçe döngüleri ilişkisi gelişmiş ülkeler açısından demokratikleşme düzeyinin düşük olduğu durumlar olmadığı için araştırılmamış, sadece yüksek olduğu durumlar için araştırılabilmektedir. Söz konusu analiz sonuçları ise yüksek demokratikleşme düzeyine sahip gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmadığını göstermiştir.

Gelişmekte olan ülkelere ait tahmin sonuçlarına sütun 2’de yer verilmektedir. Sonuçlara göre genel seçim yıllarında demokratikleşme düzeyi düşük ve yüksek olarak ayrıştırılan her iki ülke grubuna ait sonuçlarda istatistiksel olarak farklı anlamlılık düzeylerinde olmak üzere politik bütçe döngülerine rastlanılmıştır. Şöyle ki demokratikleşme düzeyi düşük olan gelişmekte olan ülkelerde seçim yılları ile bütçe dengesi ve kamu harcaması değişkenleri arasında pozitif yönlü istatistiksel olarak % 10 anlamlılık düzeyinde ilişkiler olduğu tespit edilmiştir. Bu ilişkilerin yanı sıra demokratikleşme düzeyi yüksek olan gelişmekte olan ülkelerde seçim yılları ile bütçe dengesi değişkeni arasında pozitif yönlü istatistiksel olarak % 1 anlamlılık düzeyinde, kamu harcaması değişkeni arasında pozitif yönlü istatistiksel olarak % 5 anlamlılık düzeyinde bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Bu ilişkiler dâhilinde demokratikleşme düzeyi düşük olan gelişmekte olan ülkelerde yapılan seçimler bütçe açığını yaklaşık olarak % 0.89 oranında, kamu harcamalarını ise yaklaşık % 0.91 oranında artırmaktadır. Benzer şekilde demokratikleşme düzeyi yüksek olan gelişmekte olan ülkelerde yapılan seçimler ise bütçe açığını yaklaşık olarak % 0.88 oranında, kamu harcamalarını da yaklaşık % 0.89 oranında artırmaktadır.

Ayrıca kamu gelir rakamları kullanılarak yapılan tahmin sonuçlarına göre demokratikleşme düzeyinin düşük ve yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde seçim dönemlerinin gelir rakamları üzerinde etkili olmadıkları da görülmektedir.

Çalışmada demokratikleşme düzeyinin politik bütçe döngülerine etkisi incelenirken gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları sahip oldukları demokrasi düzeylerine bağlı olarak kendi içlerinde de düşük ve yüksek demokrasi düzeylerine sahip ülkeler olmak üzere ikili bir ayırımı tabi tutulmuştur. Polity IV indeksinde yer alan demokrasi düzeylerine göre indeks puanı 9 ve 10 olan ülkeler yüksek demokrasi ülkeleri, indeks puanı 0-8 olan ülkeler düşük demokrasi ülkeleri olarak

değerlendirilmiştir. Elde edilen tahmin sonuçlarına göre gelişmiş ülke grubundaki bütün ülkeler yüksek demokratikleşme düzeyine sahip ülkelere oluştukları için gelişmiş ülkeler açısından politik bütçe döngüleri sadece yüksek demokratikleşme düzeyinde araştırılmış ancak istatistiksel olarak anlamlı sonuçlar elde edilmemiştir.

Gelişmekte olan ülke grubu ise hem düşük hem de yüksek demokrasi indeksine sahip olan ülkelere meydana gelmiş olduğu için gelişmekte olan ülkeler açısından politik bütçe döngüleri hem düşük demokratikleşme düzeyine sahip ülkeler, hem de yüksek demokratikleşme düzeyine sahip ülkelere açısından ayrı ayrı analiz edilmiştir. Analiz sonuçları gelişmiş ülkelere farklı olarak gelişmekte olan ülkelere yüksek demokrasi düzeylerinde politik bütçe döngülerine rastlanıldığını göstermiştir. Ayrıca gelişmekte olan ülke grubunda düşük demokratikleşme düzeyine sahip olan ülkeler için yapılan analiz sonuçları da istatistiksel olarak anlamlı çıkmış, böylece demokratikleşme düzeyi düşük olan gelişmekte olan ülkelere politik bütçe döngülerine rastlanılmıştır. Bu durum demokratikleşme düzeyinin politik bütçe döngüleri üzerinde çok etkili olmadığını göstermiştir. Çünkü gelişmiş ülkelere yüksek demokrasi düzeylerinde politik bütçe döngülere rastlanılmamış olmasına rağmen, hem yüksek hem de düşük demokratikleşme düzeyine sahip gelişmekte olan ülkelere söz konusu döngülere rastlanması döngülerin ülkelereki demokrasi düzeylerinden çok ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterdiklerine işaret etmiştir.

Tablo 30. Demokratikleşme Düzeyinin Politik Bütçe Döngüleri Üzerindeki Etkisi

	Gelişmiş Ülkeler GMM Tahminleri			Gelişmekte Olan Ülkeler GMM Tahminleri		
Sütun	(1)			(2)		
Dönem	1996-2015			1996-2015		
Değişken	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir
Düşük	-	-	-	0.065*	0.091*	0.402
	-	-	-	(-.8875595)	(.9121235)	(.3580689)
Wald Chi2 (prob)	-	-	-	0.0000	0.0002	0.0000
Yüksek	0.394	0.109	0.465	0.006***	0.016**	0.751
	(-.1879134)	(.5834605)	(.2773082)	(-.882682)	(.8933887)	(-.096282)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0000
Grup sayısı	11	11	11	10	10	10
Gözlem sayısı	198	198	198	180	180	180

1. Tahminlerde Arellano-Bover / Blundell-Bond sistem genelleştirilmiş momentler metodu kullanılmıştır.
2. Tahminlerde kullanılan değişkenler; bağımlı değişkenin iki gecikmeli değeri, logaritmik kişi başı GSYH, çıktı payı ve ticaret payı oranlarıdır.
3. Bağımlı değişken tanımlarına göre Denge = merkezi hükümet bütçe açığını, Harcama = merkezi hükümet harcamalarını, Gelir = merkezi hükümet toplam gelirlerini ifade etmektedir. Bağımlı değişkenlere ait değerler % cinsinden GSYH'yı ifade etmektedir.
4. Düşük isimli kukla değişken Polity IV'e göre 0-8 demokrasi endeksine sahip ülkelerdeki seçimleri ifade eder, seçim yılında ülke demokrasi endeksi 0 ile 8 arasında ise seçimlere 1, değilse 0 değeri verilir.
5. Yüksek isimli kukla değişken Polity IV'e göre 9-10 demokrasi endeksine sahip ülkelerdeki seçimleri ifade eder, seçim yılında ülke demokrasi endeksi 9-10 ise seçimlere 1, değilse 0 değeri verilir.
6. *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

4.1.7.1.6. Seçim Tarihleri ve Politik Bütçe Döngüleri

Politik bütçe döngüleri literatüründe yer alarak ampirik çalışmalarda incelenen bir diğer husus seçim tarihleridir. Seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkisi ise iki farklı şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan ilkinde göre seçim yapılan takvim yılında seçimin yapıldığı dönem göz önünde bulundurulmaktadır. Örneğin Brender ve Drazen (2005) çalışmalarında söz konusu seçim tarihi etkisini test etmek amacıyla kukla değişkenler kullanmışlardır. Bu nedenle yazarlar çalışmada kukla değişkenlerden yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan genel seçimleri 1, diğerlerini 0 olarak belirlemişlerdir.

Brender ve Drazen'in (2005) çalışmalarında yer verdikleri gibi bu çalışmada da seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki olası etkileri öncelikle ilk altı aylık ve son altı aylık süre içinde yapılan genel seçimler göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Bu doğrultuda tahmin sonuçlarını içeren Tablo 31 oluşturulmuştur.

Tablo 31'de yer alan bir numaralı sütunda gelişmiş ülkelere ait analiz sonuçlarına yer verilmiştir. Buna göre gelişmiş ülkeler için seçim yapılan yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan genel seçimler ile bütçe dengesi ve kamu gelir değişkenleri arasında farklı anlamlılık düzeylerinde bir ilişki tespit edilememiş, buna karşın söz konusu seçimler ile kamu harcaması değişkeni arasında % 10 anlamlılık düzeyinde bir ilişki tespit edilmiştir. Bu ilişkiye göre gelişmiş ülkelerde yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan genel seçimler kamu harcamalarını % 0.85 oranında artırmaktadır. Aynı sütunun alt kısmında ise seçim yılının son altı ayı içerisinde yapılan seçimler ile bütçe rakamları arasındaki muhtemel ilişkilere ait analiz sonuçları verilmiştir. Bu sonuçlara göre yılın son altı ayı içerisinde yapılan seçimler ile bütçe dengesi, kamu harcamaları ve kamu geliri değişkenleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Anlaşıldığı üzere gelişmiş ülkelerde sadece yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan seçimlerle kamu harcamaları arasında ilişki olduğu bulgusuna ulaşılmış, bu dönemlerde kamu harcamalarının % 0.85 oranında artmış oldukları sonucuna varılmıştır.

Politik bütçe döngüleri daha çok gelişmekte olan ülkeler açısından bir fenomen olarak kabul edildikleri için gelişmekte olan ülkeler açısından seçim tarihleri ile politik bütçe döngüleri arasındaki olası ilişki ayrıca incelenmiş ve elde edilen analiz sonuçlarına Tablo 31'deki iki numaralı sütunda yer verilmiştir. Tablo 31'deki analiz sonuçlarına göre gelişmekte olan ülkelerde seçimlerin yılın ilk altı ayı içerisinde yapılması bütçe rakamlarını etkilememektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde yılın

son altı ayı içerisinde yapılan seçimler ile bütçe rakamları arasındaki ilişkilere yönelik analiz sonuçları incelendiğinde; yılın son altı ayında yapılan seçimler ile bütçe denge ve yine aynı seçimler ile kamu harcaması değişkenleri arasında % 99 güven aralığında geçerli olan ilişkilere rastlanıldığı görülmüştür. Söz konusu ilişkilerden ilkinde göre yılın son altı ayı içerisinde yapılan seçimlerin oldukları dönemde bütçe açığı % 1.33 oranında artış göstermekte, ikinci ilişkiye göre ise aynı dönemde kamu harcamaları % 1.52 oranında artış göstermektedir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerine yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan genel seçimlerden çok yılın ikinci altı ayı içerisinde yapılan seçimlerde rastlanıldığını göstermiştir.

Özetle politik bütçe döngüleri üzerinde seçimlerin etkilerinin ilk altı ay ve son altı ay kapsamında incelendiği bu kısımda döngülerin gelişmiş ülkeler için yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan seçimlerde görüldükleri tespit edilmiştir. Buna rağmen politik bütçe döngülerinin gelişmekte olan ülkeler için son altı ay içerisinde görüldükleri tespit edilmiştir. Gelişmiş ülkelerde bütçe dengesi üzerinde etkili olmayan sadece kamu harcamaları üzerinde etkili olan seçim tarihinin gelişmekte olan ülkelerde hem bütçe dengesi hem de kamu harcamaları üzerinde etkili olması gelişmekte olan ülkelerde harcama artışı kaynaklı döngülerin bütçe dengesini olumsuz anlamda etkilediklerini göstermiştir.

Tablo 31. Seçim Tarihlerinin Politik Bütçe Döngüleri Üzerindeki Etkisi

	Gelişmiş Ülkeler GMM Tahminleri			Gelişmekte Olan Ülkeler GMM Tahminleri		
Sütun	(1)			(2)		
Dönem	1996-2015			1996-2015		
Değişken	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir
İlk altı ay	0.255 (-.303770)	0.057* (.8565445)	0.359 (.4329563)	0.430 (-.3278784)	0.869 (.07943)	0.697 (-.150306)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Son altı ay	0.915 (.038896)	0.873 (.0936764)	0.980 (.0152704)	0.000*** (-1.33293)	0.000*** (1.529766)	0.586 (.1774445)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0000
Grup sayısı	11	11	11	10	10	10
Gözlem sayısı	198	198	198	180	180	180

1. Tahminlerde Arellano-Bover / Blundell-Bond sistem geliştirilmiş momentler metodu kullanılmıştır.
2. Tahminlerde kullanılan değişkenler; bağımlı değişkenin iki gecikmeli değeri, logaritmik kişi başı GSYH, çıktı payı ve ticaret payı oranlarıdır.
3. Bağımlı değişken tanımlarına göre Denge = merkezi hükümet bütçe açığını, Harcama = merkezi hükümet harcamalarını, Gelir = merkezi hükümet toplam gelirlerini ifade etmektedir. Bağımlı değişkenlere ait değerler % cinsinden GSYH'yı ifade etmektedir.
4. İlk altı ay isimli kukla değişken yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan genel seçimleri ifade eder, seçim yılın ilk altı ayı içerisinde yapılmış ise 1, değilse 0 değeri verilir.
5. Son altı ay isimli kukla değişken yılın son altı ayı içerisinde yapılan genel seçimleri ifade eder, seçim yılın son altı ayı içerisinde yapılmış ise 1, değilse 0 değeri verilir.
6. *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkilerine yönelik farklı bir yaklaşım daha bulunmaktadır. Bu yaklaşımda seçim yapılan yıldan bir yıl önceki bütçe rakamları ve bir yıl sonraki bütçe rakamları kullanılarak analizler yapılmaktadır. Böylece seçim yılından bir yıl öncesinde seçimlerin bütçe üzerindeki etkileri ve seçim yılından bir yıl sonra bütçe rakamlarının seyirleri incelenmektedir. Bu yaklaşımdan hareketle çalışmanın ilerleyen kısmında seçimlerden önceki ve seçimlerden sonraki bütçe durumlarını kapsayan analiz sonuçlarına Tablo 32’de yer verilmiştir. Tablo 32’de görüldüğü üzere gelişmiş ülkeler (sütun 1) açısından genel seçim yıllarından bir yıl önce politik bütçe döngülerine rastlanılmamış, ancak seçimlerden bir yıl sonraki bütçe rakamlarından sadece gelir ile ilgili rakamlarda döngüsel bir durum ortaya çıkmıştır. Buna göre seçim yıllarından bir sonraki yılda kamu gelirleri % 0.89 oranında azalış göstermektedir. Tablo 32’de 2 numaralı sütunda ise gelişmekte olan ülkelere ait tahmin sonuçlarına yer verilmiştir. Bu sonuçlara göre gelişmekte olan ülkelerde seçim yıllarından bir yıl önce ve bir yıl sonra bütçelerde sapmalar meydana gelmektedir. Şöyle ki gelişmekte olan ülkelere seçimlerden bir yıl önce bütçe açığı % 0.48 oranında artış göstermekte, bütçe açığı artışına ise % 0.44 oranında azalan kamu gelirlerinin neden olduğu anlaşılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere seçimlerden bir yıl sonra ise bütçe açığında azalma görülmekle birlikte azalışın kaynağı, azalan kamu harcamalarına dayanmaktadır. Nitekim gelişmekte olan ülkelere seçimlerden bir yıl sonra bütçe açığı % 0.85 oranında, kamu harcamaları ise % 0.60 oranında azalış göstermektedir.

Çalışmaya zenginlik katmak amacıyla analiz kısmında incelenen söz konusu yaklaşım Türkiye açısından değerlendirildiğinde ülkemizde politik bütçe döngülerinin yoğun olarak görüldükleri 1954-1999 dönemindeki döngülerin bazılarının seçimlerden bir önceki ve bir sonraki yıllarla aynı eğilimde seyrettikleri bazılarının ise sadece seçim yılına özgü eğilim sergiledikleri görülmüştür. Şöyle ki ülkemizde bütçe açıklarının artmış oldukları seçim yılları 1954, 1961, 1969, 1987, 1991 ve 1999 olmakla birlikte söz konusu seçim yıllarından 1961, 1969 ve 1987 yıllarından bir önceki yıllarda da bütçe açığı arışı yaşanmış olduğu, diğer yıllarda artış yaşanmamış olduğu anlaşılmıştır. Aynı durum kamu harcamaları açısından değerlendirildiğinde ise 1961, 1965, 1977, 1983, 1987, 1991 ve 2007 seçim yıllarında kamu harcamaları artmış olmalarına rağmen bu artışlardan 1961, 1965, 1977, 1991 ve 2007 yıllarındaki artışların kendilerinden bir yıl önceki artışlar gibi yükselme eğiliminde oldukları anlaşılmıştır. Kamu gelirlerinde ise 1957, 1969 ve 1995 yıllarından görülen azalışların, 1956 ve 1968 yıllarındaki azalışlarla

aynı yönde hareket etmiş oldukları görülmüştür. Kısacası ülkemiz açısından politik bütçe döngülerinin değerlendirildiği tez çalışmasının üçüncü bölümünde yer alan bütçe rakamları incelendiğinde bazı seçim yıllarından bir yıl önce de seçim yılındaki bütçesel dalgalanmalara benzer dalgalanmalar yaşanmış olduğu, bazı seçim yıllarında ise sadece seçim yıllarında bütçesel dalgalanmalar yaşanmış olduğu anlaşılmıştır.

Özetle seçim yılları baz alınarak seçim yıllarından bir yıl ve bir yıl sonraki durumların politik bütçe döngüleri kapsamında incelendiği bu kısımda gelişmiş ülkelerde sadece seçim yıllarından sonra kamu gelirlerinde azalma tespit edilmesine karşın gelişmekte olan ülkelerde seçim yıllarından bir yıl önce gelirlerde azalma, bir yıl sonra ise harcamalarda artış tespit edilmiştir. Anlaşıldığı üzere gelişmekte olan ülkelerde seçim yıllarından önce ve sonra politik bütçe döngülerine rastlanılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde seçimlerden önce gelirlerin azaltılmaları seçimleri kazanmaya yönelik bir tutum olarak yorumlanabilirken, seçimlerden sonra harcamaların artış eğiliminde olmaları ise seçim dönemlerinde seçimleri kazanmak amacıyla artırılan harcamaların uzantısı olarak yorumlanabilmektedir. Ayrıca bu durum tez çalışmasının üçüncü bölümünde yer alan Türkiye ile ilgili teorik açıklamalarla birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'deki bütçesel dalgalanmaların yukarıdaki yaklaşımı istikrarlı bir şekilde desteklemediği sonucuna varılmaktadır. Çünkü Türkiye'de bazı yıllarda seçimlerden bir yıl önce dalgalanmalara rastlanılmış, bazı yıllarda sadece seçim yıllarında dalgalanmalara rastlanılmıştır.

Tablo 32. Seçimlerden Önce ve Sonra Politik Bütçe Döngüleri

	Gelişmiş Ülkeler GMM Tahminleri			Gelişmekte Olan Ülkeler GMM Tahminleri		
Sütun	(1)			(2)		
Dönem	1996-2015			1996-2015		
Değişken	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir
Bir yıl önce	0.415 (.1834208)	0.604 (-.191009)	0.368 (.3505858)	0.084* (-.4828324)	0.484 (.2237811)	0.082* (-.440704)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0000
Bir yıl sonra	0.831 (-.044634)	0.162 (-.495950)	0.017** (-.8902692)	0.003*** (.8520204)	0.066* (-.600951)	0.115 (.392359)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Grup sayısı	11	11	11	10	10	10
Gözlem sayısı	198	198	198	180	180	180

1. Tahminlerde Arellano-Bover / Blundell-Bond sistem geliştirilmiş momentler metodu kullanılmıştır.
2. Tahminlerde kullanılan değişkenler; bağımlı değişkenin iki gecikmeli değeri, logaritmik kişi başı GSYH, çıktı payı ve ticaret payı oranlarıdır.
3. Bağımlı değişken tanımlarına göre Denge = merkezi hükümet bütçe açığını, Harcama = merkezi hükümet harcamalarını, Gelir = merkezi hükümet toplam gelirlerini ifade etmektedir. Bağımlı değişkenlere ait değerler % cinsinden GSYH'yi ifade etmektedir.
4. Bir yıl önce isimli kukla değişken genel seçim yapılan yıldan bir önceki yılı ifade eder, analiz edilen yıl seçimden bir önceki yıl ise 1, değilse 0 değeri verilir.
5. Bir yıl sonra isimli kukla değişken genel seçim yapılan yıldan bir sonraki yılı ifade eder, analiz edilen yıl seçimden bir sonraki yıl ise 1, değilse 0 değeri verilir.
6. *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

4.1.7.1.7. Siyasal Sistemler ve Politik Bütçe Döngüleri

Politik bütçe döngüleri ile ilgili literatür incelendiği zaman söz konusu döngülerin sadece yukarıda yer alan hususlar açısından araştırılmadığı özellikle politik bütçe döngülerine siyasal sistemler açısından yaklaşıldığı da görülmektedir. Bu nedenle çalışmanın ilerleyen kısmında siyasal sistemler bakımından politik bütçe döngülerinin farklılaşp farklılaşmadıkları araştırılacak ve analiz sonuçları yorumlanacaktır.

4.1.7.1.7.1. Nispi ve Çoğunlukçu Seçim Sistemleri Açısından Politik Bütçe Döngüleri

Tercih edilen seçim sistemi bir ülkedeki siyasal sistemin en önemli parçalarından kabul edilmektedir (Türk, 2006: 76). Çünkü ülkede benimsenen seçim sistemine göre seçmenlerin tercihleri değerlendirilmekte, bu kapsamda seçmenlerin nasıl oy verecekleri, kimlerin seçme ve seçilme hakkına sahip olduğu, oyların değerlendirilmesinde uygulanacak yöntem ve teknikler gibi pek çok önemli husus düzenlenmektedir (Güvenir, 1982: 216). Seçim sistemleri temelde nispi (çoğulcu) temsil sistemi ve çoğunlukçu temsil sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır (Akyıldız, 2016: 132). Nispi temsil sisteminde siyasal partiler güçleri oranında parlamentoda temsil edilmektedirler. Diğer bir ifadeyle toplumdaki farklı siyasal görüşler parlamentoya güçleri oranında yani seçimler neticesinde aldıkları oy oranında yansıtılmaktadırlar (Yüzbaşıoğlu, 1996: 111). Çoğunlukçu sistemde ise bir seçim bölgesinde en çok oy alan siyasal parti ya da aday o seçim çevresindeki tüm milletvekillerini çıkarmaktadır. Yani çoğunlukçu sistemde seçim bölgesinde sadece en çok oy alan parti meclise vekil gönderebilmektedir (Ataay, 2014: 31). Çoğunlukçu sistemde yönetimde istikrar ilkesi ön plana çıkmaktayken, nispi temsil sisteminde adalet ilkesi ön plana çıkmaktadır. Yani benimsenen seçim sistemleri farklı önceliklere sahip olmaktadır. Bu nedenle her iki sistemin de avantajlı ve dezavantajlı oldukları hususlar bulunmakla birlikte tercih edilecek seçim sistemi ülkenin siyasal özelliklerine uygun olarak belirlenmektedir (Türk, 2006: 78-84).

Farklı seçim sistemlerinin farklı önceliklere sahip olmaları hususundan hareketle Persson ve Tabellini (2002) seçimlere bağlı olarak ortaya çıkan bütçesel döngülerin seçim sistemlerine göre değişiklik gösterip göstermedikleri sorusundan yola çıkarak politik bütçe döngüleri literatüründe önemli bir yere sahip olan çalışmayı meydana getirmişlerdir. Çalışma kapsamında yazarlar seçim döngülerinin nispi ve çoğunlukçu

sistemlerde benzerlik gösterip göstermediklerini araştırmışlardır. Elde edilen sonuçlarda farklı seçim kurallarının farklı seçim döngülerine neden oldukları görölmüştür. Seçim sistemlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkilerinin araştırıldığı bir diğer çalışma ise Brender ve Drazen (2005) tarafından yapılmıştır. Söz konusu yazarlar politik bütçe döngüleri ile nispi seçim sistemleri arasında istatiksel olarak anlamlı bir ilişki bulmuşlardır.

Anlaşıldığı üzere politik bütçe döngüleri üzerinde hem nispi hem de çoğunlukçu seçim sistemlerinin etkili olduklarına dair farklı sonuçlar bulunmuştur. Buradan hareketle bu tez çalışmasında da iki farklı seçim sistemi ile politik bütçe döngüleri arasındaki muhtemel ilişkiler araştırılmıştır. İlişkiler araştırılırken (2), (3) ve (4) numaralı modellerde bulunan “Seçim” değişkeni modellerden çıkartılarak bu değişken yerine “Nispi” ve “Çoğunlukçu” değişkenleri eklenmiştir. Eklenen değişkenlerle farklı seçim sistemlerinin bütçe rakamları üzerindeki etkileri incelenmiştir. Eklenen değişkenler kukla değişken olarak tanımlanmış, nispi seçim sistemi uygulayan ülkelere “1” değeri, diğer ülkelere “0” değeri verilmiştir. Benzer şekilde çoğunlukçu seçim sistemi uygulayan ülkelere de “1” değeri, diğer ülkelere “0” değeri verilmiştir. Böylece iki kukla değişken ayrı ayrı olmak üzere modellere dâhil edilerek her bir değişken için modeller tekrar tahmin edilmiş ve ayrı ayrı yorumlanmıştır. Elde edilen farklı seçim sistemlerinin etkilerine ilişkin sonuçlar kullanılarak Tablo 33 oluşturulmuştur.

Tablo 33. Nispi ve Çoğunlukçu Seçim Sistemlerinde Politik Bütçe Döngüleri

	Gelişmiş Ülkeler GMM Tahminleri			Gelişmekte Olan Ülkeler GMM Tahminleri		
Sütun	(1)			(2)		
Dönem	1996-2015			1996-2015		
Değişken	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir
Nispi	0.277 (-.290059)	0.03** (.9057454)	0.439 (.3593543)	0.004*** (-.833137)	0.002*** (1.004299)	0.571 (.1494768)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Çoğunlukçu	0.863 (.0943832)	0.705 (-.339808)	0.776 (-.2813184)	-	-	-
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	-	-	-
Grup sayısı	11	11	11	10	10	10
Gözlem sayısı	198	198	198	180	180	180

1. Tahminlerde Arellano-Bover / Blundell-Bond sistem genelleştirilmiş momentler metodu kullanılmıştır.
2. Tahminlerde kullanılan değişkenler; bağımlı değişkenin iki gecikmeli değeri, logaritmik kişi başı GSYH ve GSYH büyüme oranlarıdır.
3. Bağımlı değişken tanımlarına göre Denge = merkezi hükümet bütçe açığını, Harcama = merkezi hükümet harcamalarını, Gelir = merkezi hükümet toplam gelirlerini ifade etmektedir. Bağımlı değişkenlere ait değerler yüzde cinsinden GSYH'yı ifade etmektedir.
4. Nispi isimli kukla değişken nispi seçim sistemi uygulayan ülkelerdeki seçimleri ifade eder, ülke nispi seçim sistemi uyguluyorsa seçimlere 1, uygulamıyorsa 0 değeri verilir.
5. Çoğunlukçu isimli kukla değişken çoğunlukçu seçim sistemi uygulayan ülkelerdeki seçimleri ifade eder, ülke çoğunlukçu seçim sistemi uyguluyorsa seçimlere 1, uygulamıyorsa 0 değeri verilir.
6. *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 33'ten anlaşıldığı üzere 1 numaralı sütunda gelişmiş ülke verileri kullanılarak yapılan tahmin sonuçlarına yer verilmiştir. Gelişmiş ülkeler için farklı seçim sistemlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri incelendiğinde “nispi” değişkeni ile “bütçe dengesi” ve “kamu geliri” değişkenleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamasına karşın, “nispi” değişkeni ile “kamu harcaması” değişkeni arasında % 95 güven aralığında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu ilişkiye göre nispi seçim sistemini benimseyen gelişmiş ülkelerde yapılan seçimler kamu harcamalarını % 0.90 oranında artırmaktadır. Çoğunlukçu seçim sistemlerini benimseyen gelişmiş ülkelerle ilgili yapılan tahmin sonuçları ise “çoğunluk” değişkeni ile bütçe değişkenleri arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişkilerin olmadığını göstermiştir. Yani gelişmiş ülkelere ait verilerin analiz edilmeleri neticesinde elde edilen sonuçlara göre sadece nispi seçim sistemi uygulayan gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında sapmalar görülmüştür. Söz konusu sapmaların büyüklükleri konusunda ise katsayılar bilgi vermektedir. Buna göre nispi temsil uygulayan gelişmiş ülkelerde seçim dönemlerinde kamu harcamaları % 0.90 oranında artış göstermektedir. Çoğunlukçu temsil uygulayan gelişmiş ülkelerde ise seçim dönemlerinde bütçesel dalgalanmalar görülmemektedir.

Tablo 33'te yer alan 2 numaralı sütunda ise gelişmekte olan ülke verileri kullanılarak elde edilen analiz sonuçlarına yer verilmiştir. Söz konusu sonuçlara genel olarak bakıldığında gelişmekte olan ülkelerde de nispi temsil sistemi uygulayan ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanıldığı görülmektedir. Nispi temsil sistemi uygulayan ülkelerin bütçe rakamlarına ilişkin tahmin sonuçları incelendiğinde söz konusu ülkelerde seçim dönemlerinde bütçe açığının yaklaşık % 0.83 oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Öte yandan söz konusu bütçe açığı artışının da yine seçim dönemlerinde yaklaşık % 1 oranında artan kamu harcamalarına bağlı olduğu görülmektedir. Çalışmada incelenen toplam 10 gelişmekte olan ülke içerisinde çoğunlukçu temsil sistemi uygulayan herhangi bir ülke olmadığı için gelişmekte olan ülkeler açısından çoğunlukçu sistem dahilinde yapılan seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri incelenememiştir. Ancak gelişmiş ülkelerde çoğunlukçu sistem uygulayan ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmamasına rağmen nispi sistem uygulayan ülkelerde harcama kaynaklı döngülere rastlanılmıştır. Benzer şekilde gelişmekte olan ülkelerde de nispi temsil sistemi uygulayan ülkelerde harcama artışı kaynaklı olmak üzere bütçe dengesinde dalgalanmaların ortaya çıktıkları tespit

edilmiştir. Tahmin sonuçları karşılaştırıldığında ise nispi temsil sistemi uygulayan gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerinin daha kuvvetli şekilde görüldükleri anlaşılmaktadır. Çünkü nispi temsil uygulayan gelişmekte olan ülkelerde bütçe dengesi değişkeni ile “nispi” değişkeni arasındaki ve kamu harcaması değişkeni ile “nispi” değişkeni arasındaki anlamlı ilişkiler istatistiksel olarak % 99 güven aralığında geçerli olmaktadır. Oysaki gelişmiş ülkelerde kamu harcaması değişkeni ile “nispi” değişkeni arasındaki ilişki % 95 güven aralığında geçerli olmaktadır.

4.1.7.1.7.2. Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Açısından Politik Bütçe Döngüleri

Günümüzde uygulanmakta olan hükümet sistemleri temelde başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik ve siyasi literatür genellikle bu iki kategorize edilen sistemin güçler ayrılığı ve amaçlar ayrılığı olmak üzere iki yönden nasıl karşılaştırıldıklarına odaklanmaktadır (Klasnja, 2008: 190-191). Söz konusu iki temel sistemin yanı sıra dünyada uygulanan üçüncü bir hükümet sistemi olarak yarı başkanlık sistemi karşımıza çıkmaktadır. Yarı başkanlık sistemi bazı özelliklerini başkanlık sisteminden bazılarını parlamenter sistemden alan melez bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu sistemde Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ve güçlü anayasal yetkilere sahip olması başkanlık sistemine benzemekte, hükümetin parlamentonun güvenine ihtiyaç duyması ise parlamenter sisteme benzemektedir (Yücel, 2003: 342-343).

Yukarıda ifade edilen farklı hükümet sistemleri temelde yasama, yürütme ve yargı erklerinin dağılımı hakkında bilgi vermektedir. Yani hükümet sistemleri ile aslında anayasal organlar arasındaki ilişkiler düzenlenmektedir. Söz konusu bu ilişkiler çerçevesinde tercih edilen hükümet sistemine göre anayasal organların birbirleriyle olan ilişkileri düzenlenmektedir. Ülkedeki çarkların dönmesine ve siyasal sistemin sorunsuz bir şekilde işlemesine neden olmasından dolayı hükümet sistemi tercihleri ülkeler açısından hayati önem taşımaktadır. Ülkedeki sosyo ekonomik ve sosyo politik duruma bağlı olarak yapılabilecek sistem tercihleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Korkmaz, 2016: 44-45). Hangi hükümet sisteminin en iyi sistem olduğu hakkında kesin bir ifade bulunulması yanlış bir tutum olmakla birlikte her bir hükümet sistemi içerisinde bazı avantajlar ve dezavantajlar⁵⁹ barındırmaktadır.

⁵⁹ Bkz. Tablo 14, syf 188.

Hükümet sistemleri açısından yapılan söz konusu üçlü ayırım politik bütçe döngüleri konusunda da merak edilen ve araştırmalara konu olan bir argüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Araştırılan bu husus kapsamında anayasal düzenlemelerle belirlenen farklı yönetim şekillerinin seçim kaynaklı mali döngüler konusunda farklılaşıp farklılaşmadıkları sorusuna cevap arandığı görülmektedir.

Saporiti ve Streb (2004) anayasal demokrasilerde bütçenin hazırlanma, gözden geçirilme, onaylanma ve uygulanma süreçlerinin yasamanın yapısal bileşenlerine ihtiyaç duyması durumunu göz önünde bulundurarak politik bütçe döngüleri açısından bu durumun etkilerini analiz etmişlerdir. Persson ve Tabellini (2002) 1960-1998 dönemini kapsayan 60 ülkeyi inceledikleri çalışmalarında hem parlamenter sistemlerde hem de başkanlık sistemlerinde politik bütçe döngülerinin görüldüklerini ifade etmişlerdir. Yazarlara göre başkanlık sistemlerinde bütçe döngülerine seçim yıllarında rastlanılmamış ve seçim sonrası yılda kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması şeklinde bütçe açıklarında azalışlara neden olduğu tespit edilmiştir. Yazarlar parlamenter sistemlerde ise sadece seçim yıllarında kamu harcamalarında herhengi bir değişiklik olmadığını, kamu gelirlerinde ise azalmalar olduğunu, söz konusu kamu gelir azalmalarının ise bütçe dengesini olumlu ya da olumsuz bir yönde etkilemediklerini tespit etmişlerdir. Brender ve Drazen (2005) 1960-2001 dönemini kapsayan 68 ülkeyi inceledikleri çalışmalarında politik bütçe döngülerine parlamenter ve başkanlık sistemleri açısından yaklaşmışlardır. Söz konusu çalışmada yeni demokrasi ülkeleri için yapılan analiz sonuçları döngülerin hem parlamenter hem de başkanlık sistemlerinde bütçe dengesinde ve kamu gelirlerinde sapmalara yol açtıklarını göstermiştir. Tahmin sonuçları hem parlamenter sistem hem de başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde seçim yıllarında bütçe açıklarında artış yaşanmış olduğunu, yani her iki hükümet sistemi uygulanan ülkelerde de politik bütçe döngülerine rastlanıldığını göstermiştir. Bazı çalışmalarda politik bütçe döngüleri parlamenter sistemlerde görülmekteyken bazı çalışmalarda her iki hükümet sisteminde de görülmektedir. Buradan hareketle ülkemiz dâhil 21 ülkenin incelendiği bu tez çalışmasında politik bütçe döngülerine başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin yanı sıra yarı başkanlık sistemi açısından da yaklaşılmış, böylece önceki çalışmalardan farklı olarak yarı başkanlık sistemi ile ilgili durumlar hakkında da ekonometrik modeller yardımıyla istatistiksel tahminlerde bulunulmuştur. Elde edilen tahmin sonuçları ise Tablo 34 yardımıyla gösterilmiştir.

Tablo 34. Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Açısından Politik Bütçe Döngüleri

Tahmin dönemi Bağımlı değişken	Başkanlık Sistemi GMM Tahminleri			Yarı Başkanlık Sistemi GMM Tahminleri			Parlamenter Sistem GMM tahminleri		
	(1)			(2)			(3)		
	1996-2015			1996-2015			1996-2015		
	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir	Denge	Harcama	Gelir
Seçim	0.000*** (-1.517052)	0.010*** (1.560652)	0.819 (.142620)	0.222 (-.299057)	0.009*** (.8291294)	0.019** (.7244642)	0.079* (-.383612)	0.723 (.084649)	0.168 (-.223595)
Wald Chi2 (prob)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Grup sayısı	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gözlem sayısı	140	140	140	140	140	140	140	140	140

1. Tahminlerde Arellano-Bover / Blundell-Bond sistem genelleştirilmiş momentler metodu kullanılmıştır.
2. Tahminlerde kullanılan değişkenler; bağımlı değişkenin iki gecikmeli değeri, logaritmik kişi başı GSYH ve GSYH büyüme oranlarıdır.
3. Bağımlı değişken tanımlarına göre Denge = merkezi hükümet bütçe açığını, Harcama = merkezi hükümet harcamalarını, Gelir = merkezi hükümet toplam gelirlerini ifade etmektedir. Bağımlı değişkenlere ait değerler yüzde cinsinden GSYH'yı ifade etmektedir.
4. Başkanlık isimli kukla değişken başkanlık sistemi uygulayan ülkelerdeki seçimleri ifade eder, ülke başkanlık sistemi uyguluyorsa seçimlere 1, uygulamıyorsa 0 değeri verilir.
5. Parlamenter isimli kukla değişken parlamenter sistem uygulayan ülkelerdeki seçimleri ifade eder, ülke parlamenter sistem uyguluyorsa seçimlere 1, uygulamıyorsa 0 değeri verilir.
6. *, **, *** sırasıyla %10, %5, %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.
7. Başkanlık sistemi uygulayan örneklerm grubu: Amerika Birleşik Devletleri, Brezilya, Kıbrıs (Güney), Kosta Rika, Şili, Uruguay, Nikaragua.
8. Yarı-başkanlık sistemi uygulayan örneklerm grubu: Avusturya, Fransa, Litvanya, Peru, Polonya, Portekiz, Romanya.
9. Parlamenter sistem uygulayan örneklerm grubu: Almanya, Belçika, Hollanda, İsveç, İtalya, Macaristan, Türkiye.

Tablo 34'te görüldüğü üzere politik bütçe döngüleri başkanlık, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olmak üzere farklı hükümet şekilleri kapsamında değerlendirilmiştir. Değerlendirme kapsamında genel olarak politik bütçe döngülerine farklı hükümet sistemi uygulayan ülkelere ayrı ayrı rastlanılmıştır. Yani uygulanan hükümet sistemi farketmeksizin bütün ülkelere ait tahmin sonuçları seçim dönemlerinde bütçe dengesi, kamu harcamaları ve kamu gelir rakamlarında devresel bir sapmanın olduğunu göstermiştir. Bu doğrultuda önce başkanlık sistemi uygulayan ülkelere yönelik tahmin sonuçlarına sütun 1'de yer verilmiştir. Elde edilen analiz sonuçları başkanlık sistemi uygulayan ülkelere genel seçim yıllarında kamu harcamalarındaki artışa bağlı olarak bütçe açıklarının % 1.5 oranında artış gösterdikleri yönündedir. Politik bütçe döngüleri yarı başkanlık sistemi uygulanan ülkeler açısından incelendiğinde (sütun 2) seçim yıllarında söz konusu ülkelere kamu gelir ve harcama rakamlarında artış yaşandığı tespit edilmesine rağmen söz konusu artışların bütçe dengesi üzerinde herhangi bir şekilde etkilerinin olmadıkları görülmüştür. Tahmin sonuçları yarı başkanlık sistemi uygulanan ülkelere seçim yıllarında % 0.82 oranında, kamu gelirlerinin ise % 0.72 oranında arttığını göstermiştir. Yani yarı başkanlık sistemi uygulanan ülkelere genel seçim dönemlerinde hem kamu gelirleri hem de kamu harcamalarında artış görülmüş ancak söz konusu artışlar bütçe dengesinde herhangi bir dalgalanmaya neden olmamışlardır. Parlamenter sistem uygulayan ülke grubu için yapılan tahmin sonuçlarına ise sütun 3'te yer verilmiştir. Analiz sonuçları parlamenter sistem uygulanan ülkelerde seçim yıllarında bütçe açığının % 0.38 oranında artmış olduğunu göstermiştir. Buna göre parlamenter sistem uygulanan ülkelere başkanlık sistemi uygulanan ülkelere olduğu gibi seçim yıllarında bütçe açığı artışı yaşanmıştır. Ancak başkanlık sistemi uygulanan ülkelere seçim yıllarındaki bütçe açığı artışına harcama artışıyla neden olduğu tespit edilmesine rağmen parlamenter sistem uygulanan ülkelere bütçe açığındaki artışın kaynağının harcama artışı ya da gelir azalışı yönünde olduğuna yönelik anlamlı test sonuçları elde edilememiştir.

Özetle çalışmada incelenen ve başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem uygulayan ülkelere farklı şekillerde olmak üzere politik bütçe döngülerine rastlanılmıştır. Şöyle ki başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelere bütçesel dalgalanmalara ilişkin anlamlı istatistiksel sonuçlar bütçe dengesi ve kamu harcamaları, yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelere döngülere ilişkin sonuçlar kamu gelirleri ve kamu harcamaları, parlamenter sistemin uygulandığı ülkelere döngülere

ilişkin sonuçlar ise sadece bütçe dengesi hususunda elde edilmiştir. Bu durum hükümet sistemleri ile politik bütçe döngüleri arasında doğrusal bir ilişki olmadığını göstermiştir. Yönetimsel olarak farklı hükümet sistemlerinin bazı olumlu ve olumsuz özellikleri⁶⁰ olsa da söz konusu durum politik bütçe döngüleri açısından geçerli olmamaktadır. Çünkü elde edilen analiz sonuçları farklı türlerde de olsa politik bütçe döngülerine farklı hükümet sistemi uygulayan ülkelerde rastlanıldığı göstermiştir.

⁶⁰ Bkz. Tablo 14, syf 188.

SONUÇ

Günümüz ekonomileri bilindiği üzere özel ekonomi ve kamu ekonomisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Her iki ekonomi türü kendine has özellikler barındırmakta ve bu kapsamda farklı işleyiş mekanizmalarına sahip olmaktadır. Söz konusu farklılıklardan birisi de sunulan mal ve hizmetlerin miktarlarının belirlenmeleri hususunda ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki özel ekonomide sunulan mal ve hizmetlerin arz ve talep miktarları fiyat mekanizması aracılığıyla tayin edilmesine rağmen kamu ekonomisinde yer alan mal ve hizmetlerin sahip oldukları bölünememe, pazarlanamama gibi özelliklerinden dolayı kamusal mal ve hizmetlerin arz ve talep miktarları fiyat mekanizması aracılığıyla değil siyasal karar alma süreci kapsamında tayin edilmektedir. Diğer bir ifade ile kamusal mal ve hizmetlerin hangi miktarda, ne zaman ve ne şekilde topluma sunulacağı siyasal karar alma süreci aktörlerinin verecekleri kararlar neticesinde kamu bütçeleri vasıtasıyla şekillenmektedir. Bu nedenle siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler ve bu aktörlerin davranışları topluma sunulacak mal ve hizmetler konusunda belirleyici olmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra kamu sektörünün büyüme göstermesi ise söz konusu aktörlerin verecekleri toplumsal kararların önemini daha da artırmıştır.

Siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler ise seçmenler, siyasi partiler, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları olarak karşımıza çıkmakta, söz konusu aktörlerden seçmenler fayda maksimizasyonu amacı ile, baskı ve çıkar grupları rant maksimizasyonu amacı ile, siyasi partiler oy maksimizasyonu amacı ile, bürokratlar da bütçe ve etkinlik alanı maksimizasyonu amacı ile hareket etmektedirler. Anlaşıldığı üzere siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler farklı amaçlar doğrultusunda davranış sergilemektedirler.

Tez çalışmasının ilk kısmında genel olarak siyasal karar alma mekanizması içerisinde yer alan aktörlere ve aktörlerin davranışlarına ilişkin açıklamalara yer verildikten sonra siyasal karar alma sürecinin ülke açısından önemine değinilmiştir. Şöyle ki devlet adına ne tür kamusal mal ve hizmetlerin sunulacakları, bu mal ve hizmetlerin büyüklükleri, hangilerinin hangileri yerine tercih edilecekleri, mal ve hizmetlerin hangi kaynaklar aracılığıyla finanse edilecekleri ve hangi kesimlere transfer yapılacağı ile ilgili olmak üzere pek çok önemli konudaki toplumsal karar siyasal karar alma süreci dâhilinde alınmaktadır. Siyasal karar alma süreci neticesinde alınan kamusal kararlar her ne kadar topluma sunulacak mal ve hizmetlerin belirlenmelerinde etkili

olsalar da kamu bütçelerinde yer almadıkları sürece bir anlam ifade etmemektedirler. Çünkü siyasal karar alma mekanizması kapsamında alınan kararlar kamu bütçeleri aracılığıyla hayata geçirilmek suretiyle kamusal mal ve hizmet şeklinde fiilen uygulanmaktadırlar. Yani siyasal karar alma süreci bağlamında verilen kararlar fiziki olarak devlet bütçelerinde yer almaktadırlar. Bu durumda siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler gibi bütçe sürecinde yer alan aktörler ve bu aktörlerin davranışları da toplum adına alınan kararlar ve bu kararların uygulanmaları konusunda son derece önem arz etmektedir.

Çalışmada Türkiye’de bütçe sürecinde yer alan aktörlere ve rollerine yer verilirken bütçe süreci tek bir süreç gibi algılanmakta olsa da aslında ülkemizde ve birçok ülkede olduğu şekilde bütçe süreci birkaç aşamanın bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Söz konusu aşamalar ise hazırlanma-sunma, onaylanma, uygulanma ve denetim-değerlendirme olmak üzere temelde dört başlık altında toplanmaktadır. Ülkemizde bütçe sürecinde yer alan bütçe aşamalarında yetkili aktörler ise yasal olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sı ve 5018 sayılı KMYKK ile belirlenmiş bulunmaktadır.

Siyasal karar alma süreci ve bütçe süreci birlikte düşünüldüğünde aslında bütçe sürecinin siyasal karar alma sürecinin bir uzantısı olduğu ortaya çıkmaktadır. Çünkü toplum adına siyasal karar alma süreci kapsamında toplumu temsil eden kişiler tarafından alınan kararlar bütçe sürecine yansıtılmakta ve bütçe süreci dâhilinde hayata geçirilmektedirler. Yani bütçe süreci siyasal karar alma sürecinin son kısmı, aynı zamanda tamamlayıcısı olmaktadır. Bu nedenle siyasal karar alma sürecinde etkili olan aktörler bütçe sürecinde de etkili olmaktadır. Söz konusu etkilerin kapsamı incelendiğinde dolaylı veya doğrudan olmak üzere bazı aktörlerin etkilerinin yasal çerçeve içerisinde bazılarının ise yasal çerçeve dışında oldukları dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerden seçmenlerin, baskı ve çıkar gruplarının ve bürokratların etkileri dolaylı ve yasal çerçeve dışında, iktidardaki politikacıların etkileri ise doğrudan ve yasal çerçeve dâhilinde olmaktadır.

Seçmenler ülkeyi yönetme yetkisine sahip olacak kişilerin belirlendikleri seçimlerde kullanacakları oylar ile bütçe süreci üzerinde dolaylı bir şekilde etkili olmaktadır. Bu durumun farkında olan seçmenler kendi isteklerini iktidardaki politikacılara iletebilmekte, iktidardaki politikacılar da seçmenlerin beklentileri yönünde hazırlayacakları ve uygulayacakları bütçeler ile iktidarda kalma ihtimallerini artırabilmektedirler. Ya da seçmenler böyle bir talepte bulunmadan iktidardaki

politikacılar iktidarda daha uzun süre kalabilmek amacıyla bütçede seçmenlerin hoşnut olacakları uygulamalara yer verebilmektedirler. Anlaşıldığı üzere her iki durumda da kamu bütçeleri özellikle hazırlanma dönemlerinde seçmenlerden dolayı olarak etkilenebilmektedirler.

Seçmenlerden farklı olarak baskı ve çıkar grupları birlikte örgütlenen ve organize olan kişilerden oluşmakta ve meclis ile hükümet gibi siyasi karar organlarını dolaylı olarak da bütçe süreçlerini etkilemektedirler. Bu kapsamda amacı rant kollama olan baskı ve çıkar grupları isteklerini bütçeleri hazırlayan ve uygulayan organlara baskı yapmak suretiyle kamu bütçelerine yansıtılabilmektedirler. Yapılacak seçimlerde tekrar seçilmek isteyen hükümetler ise baskı ve çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda çeşitli şekillerde⁶¹ söz konusu grup üyelerine daha fazla ayrıcalık, üstünlük veya fayda sağlayacak uygulamalara kamu bütçelerinde yer verebilmektedirler. Bütçe süreci üzerinde etkili olan siyasal karar alma süreci aktörlerinden birisi de bürokratlar olmaktadır. Hükümetler tarafından alınan toplumsal kararlara ilişkin kamu bütçelerini hazırlayacak ve uygulayacak kamu idarelerinin başında bulunan bürokratların kamu bütçesi üzerindeki etkileri literatürde bütçe maksimizasyonu yaklaşımı ve genişlemeci yaklaşım ile açıklanmaktadır. Bütçe maksimizasyonu yaklaşımına göre bürokratlar görevleri sırasında kişisel fayda maksimizasyonu sağlamak amacıyla kendi kurumlarına ait olan bütçeyi maksimize etme eğiliminde olmaktadır. Genişlemeci yaklaşıma göre ise gelecek yılın bütçesi geçmiş yılın rakamlarının revize edilmesi ile oluşturulmakta ve rakamlar revize edilirken bürokratlar ve politikacılar karşılıklı çıkar sağlayacak şekilde iş birliği yapmaktadır. Kısaca bürokrasinin bütçe üzerindeki etkilerine ilişkin her iki yaklaşımda da bürokratların kişisel çıkarları doğrultusunda iktidardaki politikacılarla birlikte hareket etmeleri sonucunda kamu bütçelerinin büyümelerine yol açtıkları ifade edilmektedir.

Siyasal karar alma süreci aktörlerinin bütçe sürecini etkiledikleri konusunda bu kısma kadar olan açıklamalarda seçmenlere, baskı ve çıkar gruplarına ve bürokratlara yer verilmiştir. Yapılan açıklamalar doğrultusunda sözü edilen bütün bu aktörlerin bütçe süreci üzerindeki etkilerinin dolaylı oldukları görülmektedir. Söz konusu aktörlerin bütçe süreci üzerindeki dolaylı etkileri kapsamında ilişkili oldukları taraf ise politikacılar olmaktadır. Yani gerek seçmenler, gerek baskı ve çıkar grupları, gerek

⁶¹ Teşvik, sosyal yardım, destekleme alımları gibi doğrudan mali yardımlar veya faaliyetleri vergi muafiyetleri ve istisnaları kapsamına dâhil edilerek dolaylı mali yardımlar sağlanabilmektedir.

bürokratlar bütçe süreci üzerinde iktidardaki politikacılarla olan çıkar ilişkileri kapsamında etkili olmaktadır. Bu durum ise siyasal karar alma sürecinde yer alan politikacıların bütçe süreci üzerinde diğer aktörlerden daha etkili bir aktör olduğunu göstermektedir. Nitekim iktidardaki politikacılar siyasal karar alma sürecinde yer alan diğer aktörlerle etkileşim halinde olmalarına ilave olarak bütçe süreci üzerinde de doğrudan etkili olmaktadır.

İktidardaki politikacıların kamu bütçeleri üzerinde etkili olmalarının altında ise pek çok neden yatmaktadır. Söz konusu nedenlerden ilkinde göre iktidardaki politikacıların kamu hizmetlerinin sunumu hususunda aldıkları mali nitelikli kararlar politikacılara mali nitelikli bir güç vermekte ve iktidardaki politikacılar söz konusu gücü kendi istekleri doğrultusunda kullanabilmektedir. İktidardaki politikacıların bütçe süreci üzerinde etkili olmalarını sağlayan bir diğer husus ise iktidardaki politikacıların sahip oldukları ekonomik güçtür. Çünkü söz konusu güç kapsamında iktidardaki politikacılar ekonomik değişkenler konusunda alacakları kararlar neticesinde bütçenin büyüklüğünü veya bileşimini etkileyebilmektedirler. İktidardaki politikacılara bütçe sürecinde etkili olma olanağı sunan bir diğer etken ise iktidardaki politikacıların sahip oldukları hukuki güçtür. Hukuki güç aracılığıyla iktidardaki politikacılar Anayasa ve ilgili yasalar olmak üzere hukuki alt yapılar dâhilinde bütçe ve yürütme faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler. İktidardaki politikacıların kamu bütçeleri üzerinde etkili olmaları son olarak sahip oldukları siyasi güç ile açıklanmaktadır. İktidardaki politikacıların aynı zamanda yürütme organı olan hükümeti temsil etmeleri söz konusu politikacılara siyasi bir güç sağlamaktadır. Ayrıca teknik bir belge olduğu kadar siyasi bir belge olması nedeniyle bütçe de yine iktidardaki politikacıların bir diğer ifadeyle hükümetin aracılığıyla hazırlanmakta ve bu yönüyle hükümete siyasi bir güç vermektedir. Böylece tüm bu unsurlar bir araya getiriliğinde iktidardaki politikacıların bütçe süreci üzerinde süreci etkileyen diğer aktörlerden çok daha fazla etkili oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır.

Nitekim bu durum ülkemizdeki bütçe aşamalarında da açıkça görülmektedir. Çünkü ülkemizde bütçe tasarısı hükümet tarafından hazırlanmakta, onaylanmak üzere TBMM'ye sunulmakta, TBMM'ye sunulduğu aşamada üyelerinin çoğunluğunun iktidar grubundan olduğu plan ve bütçe komisyonunda tasarı üzerinde değişiklik yapılma olanağı bulunmakta, genel kurulda kabul edilen tasarı ise yine hükümet aracılığıyla uygulanmaktadır. Bütçe sürecinin son aşaması olan denetim aşamasında da yine kısmen

hükümetin etkili olduğu görülmektedir. Bu kapsamda hükümet idari yönetim ile kamu idarelerini denetleyebilmektedir. Ayrıca bütçe tasarısının ve kesin hesap kanun tasarısının mecliste görüşülmeleri esnasında hükümet iktidardaki siyasi partiyi temsil ettiği için dolaylı olarak yasama denetiminde de etkili olmaktadır.

Birinci bölüm ile ilgili yapılan yukarıdaki açıklamalar bir araya getirildiğinde iktidardaki politikacıların bütçe süreci içerisinde yer alan bütün aşamalarda etkili oldukları sonucuna varılmaktadır. Bu durum ise demokratik sistemin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü temsili demokrasilerde devlet yönetiminden sorumlu hükümet yapılan seçimler neticesinde meclisin içerisinde çıkmakta, meclis ise hükümete bütçe hakkını devretmektedir. Hükümetler de devraldıkları bütçe hakkı kapsamında bütçenin hazırlanma aşaması başta olmak üzere bütün aşamalarında etkili olmaktadır. Bu duruma bağlı olarak kamu bütçeleri iktidardaki politikacıların tutum ve davranışları çevresinde şekillenmektedir. Çünkü bütçeler aracılığıyla iktidardaki politikacılar bir sonraki mali yılda topluma sunulacak kamusal mal ve hizmetlerin içerikleri, büyüklükleri ve türleri hakkında vermiş oldukları kararları kamu bütçelerine yansıtmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle kamu bütçeleri iktidardaki politikacıların devleti yönetme konusunda takip edecekleri politikalara ilişkin bilgileri, dolayısıyla izleyecekleri yol haritalarını içermektedir.

Kısacası demokratik sistemle birlikte gelişen bütçe hakkı kapsamında kamu bütçesinden devleti yönetmesi için seçimle iş başına gelen iktidardaki politikacılar sorumlu olmaktadır. Bu sorumluluk dâhilinde iktidardaki politikacıların bütçe aracılığıyla uygulanmasını istedikleri kararlar ise her zaman kamu faydasını gözetecek şekilde objektif olmayabilmektedir. Şöyle ki iktidardaki politikacılar kamu bütçeleri üzerinde söz sahibi oldukları için bütçeyi kendi lehleri doğrultusunda yönlendirebilmektedirler. İktidardaki politikacılardan her zaman kamu faydasını gözetecek şekilde karar almaları beklenilmesine rağmen özellikle seçim dönemlerinde söz konusu politikacıların kendi menfaatleri doğrultusunda oy odaklı oluşturdukları stratejik kamu bütçelerine yer verdikleri zaman zaman görülmektedir. Söz konusu bu durum ise iktisat teorileri literatüründe politik konjonktür dalgalanmaları teorileri adı altında yer almaktadır. Bu nedenle tez çalışmasının ikinci bölümünde ilk bölümde yer verilen açıklamaları tamamlayacak şekilde genel olarak politik konjonktür dalgalanmaları teorilerine, özel olarak da söz konusu teoriler içerisinde tez çalışmasının

ana konusunu teşkil eden politik bütçe döngüleri teorisine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Politik konjonktür dalgalanmaları teorilerinin tarihi gelişimi incelendiğinde söz konusu teorilerin arkasında yatan temel teorinin kamu tercihi teorisi olduğu görülmektedir.

İktisat bilimi ile politika bilimini harmanlayarak zamanla gelişen kamu tercihi, pozitif kamu tercihi ve normatif kamu tercihi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Pozitif kamu tercihinde gerçekleşen olaylar sebep sonuç ilişkisi kapsamında incelenirken, normatif kamu tercihinde olması gereken durumlar incelemektedir. Yani pozitif kamu tercihinde gerçekleşmiş durumlar, normatif kamu tercihinde gerçekleşmesi arzu edilen durumlar değerlendirilmektedir. Kamu tercihi teorisi türlerinden pozitif kamu tercihi ise bünyesinde beş farklı teoriyi barındırmakta, söz konusu teorilerden birisi de politik konjonktür dalgalanmaları teorileri olarak karşımıza çıkmaktadır. Politik konjonktür dalgalanmaları teorileri genel olarak ekonomide yaşanan iniş çıkışları sadece makroekonomik açıdan değerlendirmemekte, söz konusu iniş çıkışları politik aktör davranışları açısından da değerlendirmektedir. Bu kapsamda politik konjonktür dalgalanmaları teorileri seçim dönemlerini baz almakta ve seçim dönemlerinde yaşanan ekonomik ve mali gelişmeleri iktidardaki politikacı davranışları ile açıklamaya çalışmaktadırlar. Söz konusu teorilere göre iktidardaki politikacılar yapılacak seçimlerde başarılı olup daha uzun süre iktidarda kalmak amacıyla seçimlerden hemen önce para veya maliye politikası araçlarını kullanmakta ve bu araçlar vasıtasıyla seçmenleri etkilemektedirler. Seçim sonrası dönemde ise iktidardaki politikacılar genişlemeci politikaların takip edildikleri seçim öncesi dönemin aksine daraltıcı özelliğe sahip para ve maliye politikalarını tercih etmektedirler. Böylece seçim öncesi genişleyen bir ekonomi, seçim sonrası ise daralan bir ekonomi olmak üzere manipüle edilerek olağan seyrinden saptırılmış bir ekonomi ortaya çıkmaktadır. Anlaşıldığı üzere politik konjonktür dalgalanmaları teorileri temelde iktidardaki politikacıların davranışları üzerinde durmakta ve ekonomik dalgalanmaların kaynağı olarak bu politik aktörleri göstermektedir.

Geleneksel konjonktür teorileri kendi içerisinde fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisi ve partizan konjonktür dalgalanma teorisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Söz konusu bu iki teoride ortak olan nokta iktidardaki politikacıların seçim dönemlerindeki

tutum ve davranışlarını açıklamak olsa da gerek teorilerin yaklaşımları gerekse de teorilerle ilgili yapılan çalışmalar ve elde edilen sonuçlar birbirinden farklı olmaktadır.

Çalışmada geleneksel konjonktür teorileri kapsamında ilk olarak oportünistik diğer adıyla fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisi (FKDT) ile ilgili açıklamalara yer verilmiştir.

FKDT iktidardaki politikacıların özellikle seçim zamanlarında yeniden seçilebilmek amacıyla ülkedeki mevcut ekonomik durumu seçmenlere iyi gösterecek şekilde hareket ettikleri düşüncesine dayanmaktadır. Söz konusu teori kapsamında ekonomi bilimindeki ekonomik insana (homo economicus) benzer şekilde politika biliminde de politik insan (homo politicus) bulunduğu ifade edilmekte ve politika bilimindeki bu insan tipinin de ekonomi biliminde olduğu gibi kendi faydasını en üst düzeye çıkarma güdüsü ile hareket ettiği kabul edilmektedir. Politika biliminde insanların bu şekilde hareket etmelerine olanak sağlayan unsur ise seçim olgusu olarak karşımıza çıkmaktadır. FKDT seçimlere özellikle ayrı bir önem atfetmekle birlikte seçim ile ekonomik durum arasındaki güçlü ilişkiye dikkat çekmektedir. Nitekim Nordhaus'da (1975) seçimler ile makroekonomik performans arasındaki ilişki üzerinden yola çıkarak söz konusu ilişkiyi ekonomik model yardımıyla inceleyen ilk kişi olmuştur. Anlaşıldığı üzere Nordhaus seçim dönemi özelinde seçmen ve politikacıların davranışları ile bu davranışların ekonomik ve politik sonuçları üzerinde durmaktadır.

Geleneksel konjonktür teorileri kapsamında ele alınan diğer teori (partizan konjonktürel dalgalanma teorisi) PKDT'dir. Partizan konjonktürel dalgalanma teorisi, fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisinin aksine iktidardaki politikacıların takip ettikleri politikaların altında ideolojik düşüncelerin yattığı fikrine dayanmaktadır. PKDT'ne göre farklı iktidarlar farklı ideolojilere sahip oldukları için farklı amaçlar ve farklı politikalar takip etmektedirler. PKDT'nin ortaya çıkışında Douglas Hibbs'e ait çalışma öncü olmuş, söz konusu çalışmada fırsatçı teorideki bazı varsayımlar kabul edilmiş, bazı varsayımlar hakkında ise ayrılıklar yaşanmıştır. Bu kapsamda ilk olarak partizan teoride de fırsatçı teoride olduğu gibi ekonomi Phillips eğrisiyle tanımlanmaktadır. Partizan teoriye göre iktidar olan her bir parti düşük işsizlik ile yüksek enflasyon arasında tercih yapabildiği için her bir parti Phillips eğrisi üzerinde farklı noktada yer almaktadır. Nitekim Hibbs çalışmasında sağ parti ve sol parti hükümetlerinin enflasyon ve işsizlik arasındaki değiş tokuş ilişkisine dayanan tercihlerinin birbirlerinden farklı oldukları sonucuna ulaşmıştır. Yani partizan teori seçim dönemlerinde iktidardaki politikacıların

tekrar seçimleri kazanabilmek için ideolojik olarak hareket ettiklerini kabul etmektedir. Bu kapsamda sadece sağ ve sol görüşlü siyasi partilerin olduğunu kabul eden teoride söz konusu siyasi partilerin farklı ekonomik önceliklere sahip olduklarını, sol görüşlü partilerin işsizlik ile ilgili sağ görüşlü partilerin ise enflasyon ile ilgili politikalara ağırlık verdikleri ifade edilmektedir. Buna göre siyasi partilerin sahip oldukları farklı ideolojik bakış açıları seçim dönemlerinde uyguladıkları ekonomi politikalarına yansımaktadır. Örneğin Hibbs, ideolojik bakışı işçi sınıfının desteklenmesi olan sol görüşlü bir siyasi partinin öncelikli tercihinin tam istihdam ve gelir dağılımında adalet sağlanması olduğunu, sağ görüşlü bir siyasi partinin öncelikli tercihinin ise fiyat istikrarı sağlanması olduğunu ifade etmektedir.

Geleneksel konjonktür teorileri kapsamında fırsatçı ve partizan konjonktür dalgalanma teorilerine ilişkin yapılan açıklamalardan sonra söz konusu teoriler rasyonel beklentiler teorisi ile birlikte ele alınmıştır. Çünkü iktisat dünyasında ortaya atılan en önemli teorilerden birisi olarak kabul edilen Rasyonel Beklentiler Teorisi 1970’li ve 1980’li yıllarda makroekonomi literatürüne hâkim olmuş, bu durum ise konjonktür dalgalanma teorilerini de etkileyerek teorilerle ilgili modellerin tekrar gözden geçirilmelerine yol açmıştır. Bu bağlamda 1980’li yılların sonlarına doğru geleneksel politik konjonktür teorilerine rasyonel beklentiler teorisi görüşlerinin eklenmesiyle rasyonel politik konjonktür teorileri ortaya çıkmıştır. Rasyonel politik konjonktür teorilerinde geleneksel teorilerden farklı olarak ekonomik birimler ve seçmenler rasyonel kabul edilmiştir. Bu kapsamda seçmenlerin fırsatçı ya da partizan çıkarlar doğrultusunda sistematik olarak kandırılmayacakları, kandırılmaya çalışıldıkları takdirde seçimler vasıtasıyla kendilerini kandırmaya çalışan iktidarları cezalandıracakları ifade edilmektedir.

Rasyonel fırsatçı teoride seçmenler rasyonel kabul edildikleri için yakın geçmişteki ekonomik gelişmeleri dikkate almaktan öte seçim sonrasında elde edecekleri faydaları göz önünde bulundurarak iktidardaki politikacıları değerlendirmekte, bu nedenle de kandırılmaya elverişli olmamaktadırlar. Seçmenlerin kandırılmaya elverişli olmamaları ise politik amaçlı ekonomik dalgalanmaların düzenli ve uzun süreli olarak gerçekleşmelerine engel olmaktadır. Anlaşıldığı üzere rasyonel fırsatçı teori politik amaçlı fırsatçı davranışları tamamen reddetmemekte ancak etkilerinin daha hafif ve sınırlı olduğunu ileri sürmektedir. Rasyonel fırsatçı teoriye göre sınırlı bir şekilde de olsa ortaya çıkan politik amaçlı davranışların arkasında asimetrik enformasyon ve

rasyonel ihmalkârlık yatmaktadır. Asimetrik enformasyon kapsamında politika yapıcılar ekonomiyi yönetme hususunda seçmenlerden daha fazla bilgiye sahip oldukları için politik konjonktür dalgalanmalarına yol açmaktadırlar. Yine seçmenlerin politikacılar ile aralarında olan asimetrik enformasyonu gidermek için herhangi bir çabada bulunmamaları ve bu sorunu gidermenin kendileri için maliyetli olacağını düşünmeleri rasyonel ihmalkârlık olarak ifade edilmektedir. Kısacası rasyonel fırsatçı konjonktür dalgalanma teorisinde seçmenler rasyonel bireyler olarak kabul edilmekle birlikte aynı zamanda bilgi eksikliği olan kişiler olarak kabul edildikleri için geleneksel fırsatçı teoride olduğu kadar olmasa da sınırlı bir şekilde politikacıların fırsatçı davranış sergilemelerine zemin hazırlamaktadırlar.

Rasyonel beklentiler teorisinden etkilenen sadece geleneksel fırsatçı teori olmamış, aynı zamanda geleneksel partizan teori de etkilenmiş ve partizan teoride yer alan modeller de rasyonel beklentiler teorisine tekrar yorumlanmış ve böylece rasyonel partizan teori ortaya çıkmıştır. Rasyonel partizan teori ile geleneksel partizan teori karşılaştırıldığında her iki teoride de hükümetlerin sahip oldukları ideoloji kapsamında işsizlik ve enflasyon odaklı hareket ettikleri ifade edilmektedir. Söz konusu iki teori arasında ise ayırt edici nitelikte iki fark bulunmaktadır. Bu farklardan ilkinde göre rasyonel partizan teori kapsamında sağ görüşlü siyasi partiler için seçim sonrası dönemlerde ekonomik birimlerin enflasyonist beklentileri makroekonomik değişkenleri olağan düzeylerine geri getirmektedir. Ancak sol partilerin iktidar olmaları halinde seçmenlerin yüksek olan enflasyon beklentilerine göre hükümetlerin resesyona karşı karşıya kalmamak için beklentilere uygun hareket etmeleri enflasyon oranının yüksek seyretmesine neden olmaktadır. Rasyonel partizan teori ile geleneksel partizan teori arasındaki bir diğer önemli fark ise dalgalanmaların süreleri konusunda olmaktadır. Buna göre rasyonel teoride geleneksel teorisinin aksine hükümet değişikliklerden kaynaklanan işsizlik ve büyüme farklılıkları geçici bir durum olarak kabul edilmektedir.

Çalışmada politik konjonktür dalgalanmalar teorileri geleneksel fırsatçı ve partizan teoriler ile rasyonel fırsatçı ve partizan teoriler kapsamında incelendikten sonra politik konjonktür dalgalanmaları teorilerinden politik bütçe döngüleri teorisine geçiş sürecine yer verilmiştir. Söz konusu süreç üzerinde rasyonel beklentiler teorisinin belirleyici olduğu anlaşılmıştır.

Politik bütçe döngüleri teorisi geleneksel fırsatçı politik konjonktür dalgalanmaları teorisinin zamanla politik davranışların ekonomik etkilerini açıklamakta

yetersiz kalarak geçerliliğini kaybetmesi neticesinde ortaya çıkmıştır. Çünkü geleneksel fırsatçı teori kapsamında kısa dönem Phillips eğrisinden faydalanan iktidardaki politikacıların ekonomiyi para politikası araçları ile manipüle ettikleri düşüncesi zamanla sorgulanmaya ve politik davranışların makroekonomik değişkenleri etkilemedikleri yönünde sonuçlar elde edilmeye başlanmıştır. Bu durum politik amaçlı davranışların farklı alanlarda ortaya çıkardıkları etkilerin incelenmeleri hususunu gündeme getirmiştir. Bu bağlamda iktidardaki politikacıların politik amaçlı davranışlarının etkileri makroekonomik göstergeler yerine bütçe göstergeleri üzerinden incelenmeye başlanmış ve böylece politik bütçe döngüleri teorisi ortaya çıkmıştır.

Politik bütçe döngüleri teorisine göre iktidardaki politikacıların çıkar amaçlı olarak ekonomiyi manipüle etme çabaları para politikalarının aksine maliye politikalarına bağlı olmaktadır. Yani iktidardaki politikacılar iktidar kalabilmek için giriştikleri faaliyetler kapsamında maliye politikası araçlarına ihtiyaç duymakta ve maliye politikası araçlarını çekinmeden amaçları dışında kullanmaktadırlar. Çünkü normal şartlarda maliye politikası araçlarının kullanım amaçları ekonomik istikrar (fiyat istikrarı ve tam istihdam), ekonomik büyüme (kalkınma) ve adil gelir dağılımı sağlamak olmasına rağmen iktidardaki politikacılar özellikle seçim zamanlarında maliye politikası araçları olan vergileri, borçlanmayı ve özellikle kamu harcamalarını kendi çıkarları doğrultusunda kamu bütçeleri aracılığıyla kullanabilmektedirler. Anlaşıldığı üzere politik bütçe döngüleri ile iktidardaki politikacılar tarafından maliye politikası araçları esas amaçları doğrultusunda kullanılmamak suretiyle ekonomik durum seçmenlere olduğundan daha iyi bir şekilde gösterilmeye çalışılmaktadır.

Kısaca politik bütçe döngüleri iktidardaki politikacıların seçimlerde tekrar seçilebilmek için maliye politikası araçlarından genellikle kamu harcamalarını ekonomilerinde genişletici etki meydana getirecek şekilde ayarlamaları neticesinde kamu bütçelerinde meydana getirdikleri dalgalanmalar olarak tanımlanabilmektedir.

Politik bütçe döngüleri teorisi geleneksel fırsatçı dalgalanma teorisinin rasyonel beklentiler teorisi ile birlikte yorumlanması neticesinde ortaya çıkmıştır. Geleneksel fırsatçı teoride daha önceleri seçmen davranışları adaptif beklentiler teorisi ile açıklanmaktayken sonraları rasyonel beklentiler teorisi ile açıklanmaya başlanmış ve bu doğrultuda daha önce yakın geçmişteki olaylara göre şekillendiği düşünülen seçmen davranışlarının sonraları seçmenlerin mevcut bilgileri ile şekillendiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda geleneksel fırsatçı teorisinin kurucusu olarak ifade edilen Nordhaus (1975)

tarafından geliştirilen model rasyonel beklentiler teorisi kapsamında tekrar yorumlanmış ve politik bütçe döngüleri teorisi altında çok sayıda çalışma yapılmıştır.

Politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında geliştirilen modeller sinyalizasyon modeli, ahlaki tehlike modeli ve demokrasi ilişkisi modeli olmak üzere üç temel kategoride incelenmektedir. Sinyalizasyon modeline göre iktidardaki politikacılar kamu harcamaları ve vergileri kullanarak seçmenlere ülkeyi yönetme yeteneği ve gücüne sahip oldukları konusunda sinyal göndermektedirler. Sinyalizasyon modeli hakkında Cukierman ve Meltzer (1986), Rogoff ve Sibert (1988) ile Rogoff (1990) tarafından önemli çalışmalar yapılmıştır. Cukierman ve Meltzer'e (1986) ait çalışmada görevdeki hükümetlerin seçimler yaklaştıkça uygulayacakları refah artırıcı politikalar ile seçim sonrası dönemlerde sosyal refah düzeyinde kayıplara neden oldukları ifade edilmiştir. Rogoff ve Sibert (1988) ile Rogoff'un (1990) çalışmaları ise politik bütçe döngüleri literatüründe öncü çalışmalar olarak kabul edilmekte ve literatürün başlangıcı bu çalışmalar olarak gösterilmektedir. Rogoff ve Sibert (1988) politik bütçe döngülerinin maliye politikası çıktıları üzerinden daha iyi takip edilebileceğini düşündükleri için çalışmada Phillips eğrisi yerine hükümet bütçesinin dikkate almışlardır. İktidardaki politikacıların vergi gelirlerini azaltarak veya kamu harcamalarını artırarak seçmenlere sinyal gönderdikleri ve bütçe açığını kendi çıkarları doğrultusunda kullandıkları ifade edilmiştir. Rogoff (1990) bütçe döngüsüyle maliye politikalarına vurgu yapmış ve döngülerin çok boyutlu sinyal süreçleri neticesinde ortaya çıktığını ifade etmiştir. Çalışmasında iktidar partilerinin seçim öncesinde maliye politikalarını kamu yatırımlarından, kolayca gözlemlenebilen tüketim harcamalarına doğru kaydırma eğiliminde olduklarına dikkat çekmiştir.

Politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında geliştirilen modellerden bir diğeri ise Shi ve Svensson (2006) tarafından ortaya atılan ahlaki tehlike modelidir. Ahlaki tehlike modelinde sinyalizasyon modelinin aksine seçmenler iktidardaki politikacıların yeteneklerini eşzamanlı olarak gözlemleyememektedirler. Yani seçmenler iktidardaki politikacıların yetenekleri hakkında bilgi sahibi olmadıkları gibi iktidardaki politikacılar da gelecekte karşılaştıkları sorunları çözme hakkında bilgi sahibi olmamakta ve bu nedenle seçmenler tarafından gözlemlenemeyen bir politika aracı kullanarak (kısa dönem aşırı borçlanma gibi) gizli bir çaba sarf edebilmektedirler. Ayrıca çalışmada sadece kamu harcamalarının seviyesini ve vergileri gözlemleyebilen seçmenler bilgisiz, kamu harcamaları ve vergilerin yanı sıra borçlanma miktarını da gözlemleyebilen

seçmenler bilgili olarak değerlendirilmiş ve toplam seçmenlerin içinde bilgisiz seçmenlerin payının büyük olduğu durumlarda politik bütçe döngülerinin ortaya çıktıkları ifade edilmiştir.

Tez çalışmasında politik bütçe döngüleri teorisiyle ilgili yer verilen modellerden birisi de kurumsal yaklaşım çerçevesinde demokrasi ilişkisi modeli olmaktadır. Politik bütçe döngüleri teorisinin ampirik olarak ilk kez incelendiği sinyalizasyon modellerinin zamanla yapılan bazı çalışmalarda mevcut durumu açıklamakta yetersiz kaldıkları görülmüş ve döngüler farklı açılardan değerlendirme konusu olmaya başlamışlardır. Bu kapsamda başlarda gelişmiş ülkelerle ilgili elde edilen olumsuz sonuçlar araştırmaların gelişmekte olan ülkelere doğru kaymalarına neden olmuş ve gelişmekte olan ülkelerde döngülerin görülme olasılıklarının daha yüksek olduğu yönünde tespitlerde bulunulmuştur. Ancak politik bütçe döngüleri ile ilgili yaşanan gelişmeler sadece bununla sınırlı kalmamış, çalışmaların kapsamı genişletilmek suretiyle döngüler ile demokrasi arasındaki ilişki birçok çalışmaya konu olmuştur. Söz konusu çalışmalarda demokrasiye daha geç tarihlerde geçen ülkelerde politik bütçe döngülerinin daha etkili olarak görüldükleri sonucuna varılmıştır. Bu çalışmalarda genel olarak siyasi rekabetin dinamiklerinin hem seçmenlerin deneyim düzeylerine hem de siyasi kurumların olgunluk düzeylerine bağlı olarak yeni demokrasilerde çok farklı oldukları savunulmuştur.

Otoriter yönetimden demokrasiye geçildiğinde seçmenlerin tecrübe ve bilgi yönünden eksik oldukları için seçim vaatlerine inanma konusunda daha uygun oldukları ve bu yüzden demokrasi tam oturuncaya kadar yapılacak olan seçimlerde politikacılar tarafından manipülasyonların daha kolay uygulandıkları ifade edilmektedir. Bu konuda yapılan çalışmalarda ayrıca yasama, yargı ve merkez bankacılığı otoriteleri gibi politik kurumların demokrasinin erken dönemlerinde bağımsız ya da kurumsallaşmış olmayabilecekleri öne sürülmektedir. Bu kapsamda Gonzalez (2002), Persson ve Tabellini (2002) ve Brender ve Drazen (2005) tarafından yapılan çalışmalarda politik bütçe döngüleri ile demokrasi ilişkisi incelenmiş ve literatürde önemli yere sahip oldukları için tez çalışmasının ikinci bölümün sonunda söz konusu çalışmalara yer verilmiştir. Çünkü politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında gerek sinyalizasyon gerekse de ahlaki tehlike modellerinde yer alan çalışmalarda döngüler teorik açıdan incelenmiş söz konusu çalışmalarda ekonometrik model kurularak inceleme yapılmamıştır. Oysa demokrasi ilişkisi modeli kapsamındaki çalışmalarda teorik olan

bilgiler ekonometrik model yardımıyla analiz edildikleri için kendilerinden önceki modellerden farklılık arz etmişlerdir.

Demokrasi ilişkisi kapsamında ilk olarak Gonzalez'in (2002) çalışması incelenmiştir. Gonzalez OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında "kusurlu demokrasiler" olarak da ifade edilen Latin Amerika ve bazı Asya ülkelerinde politik bütçe döngülerinin daha güçlü görülme olasılıkları olduğu düşüncesinden hareketle çalışmasında 1957 ile 1997 arasında Meksika'da uygulanan maliye politikaları incelenmiştir. Politik bütçe döngülerinin demokratikleşme düzeyine bağlı olarak ortaya çıktıklarını belirten Gonzalez demokratikleşme düzeyinin düşük olduğunda politikacıların seçimlerden önce kamu harcamalarını kolayca artırdıklarını, aksi durumda ise "şeffaflık derecesinin" yüksek ve politik bütçe döngüsünün görülme olasılığının zayıf olduğunu ifade etmiştir. Ancak yazar çalışmasında Meksika'da demokratikleşme düzeyinin politik bütçe döngülerini engelleyecek kadar artmadığını, buna rağmen demokratikleşme düzeyindeki gelişmeyi kendisine bir tehdit olarak gören hükümetin seçimlerden önce oy kazanmak için kamu harcamalarını güçlü ve sistematik bir şekilde kullandığını tespit etmiştir.

Politik bütçe döngüleri ve demokrasi ilişkisi modeli kapsamında incelenen bir diğer çalışma Persson ve Tabellini'ye (2002) aittir. Persson ve Tabellini politik bütçe döngüleri kapsamında daha önceki yapılan çalışmalardan farklı olarak maliye politikası ile ilişkili değişkenlerin seçim kuralları veya hükümet şekillerine göre farklılık gösterip göstermedikleri araştırmışlardır. Kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe fazlaları kapsamında 60 ülke için 39 yılı kapsayan verilerin kullanılmış olduğu çalışmada politik bütçe döngüleri ile anayasal düzenlemeler arasında güçlü bir ilişki tespit etmişlerdir. Bu kapsamda çoğunlukçu ve nispi temsil sistemlerinin karşılaştırıldığı çalışmada çoğunlukçu sistemin geçerli olduğu ülkelerde seçim yıllarında vergilerin nispi seçim sistemi uygulayan ülkelere göre daha fazla kısıldıkları tespit edilmiştir. Politik bütçe döngüleri hükümet şekilleri kapsamında incelendiğinde yazarlar parlamenter hükümet sistemi uygulayan ülkelere göre seçim öncesi vergi indirimleri olduğuna dair kanıtlar bulmuşlar ve böylece gelir kaynaklı politik bütçe döngülerinin ortaya çıktıklarını tespit etmişlerdir. Aynı çalışmada yazarlar başkanlık sistemi uygulayan ülkelere göre seçim sonrası kamu harcamalarında azalış ve kamu gelirlerinde artış şeklinde bütçe açığını azaltan mali düzenlemelerin yapıldıkları tespit etmişlerdir.

Demokrasi ilişkisi modeli ile ilgili olarak Brender ve Drazen'in (2005) yaptıkları çalışma literatürde çok önemli bir yere sahip olmakla birlikte günümüzde yapılan çoğu güncel çalışmada⁶² Brender ve Drazen'in çalışmasının temel alındığı görülmüştür. Yazarlar çalışmalarında politik bütçe döngülerine oturmuş demokrasi-yeni demokrasi açısından yaklaşmış ve politik bütçe döngülerinin yeni demokrasilerde görüldüklerini tespit etmişlerdir. Farklı hükümet sistemlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında yazarlar hem parlamenter sistem ile yönetilen yeni demokrasi ülkelerinde hem de başkanlık sistemi ile yönetilen yeni demokrasi ülkelerinde politik bütçe döngüleri tespit etmişlerdir. Her iki hükümet sisteminde de seçim yıllarında bütçe açığının artırılan kamu harcamalarına bağlı olarak artış gösterdiği ifade edilmekle birlikte başkanlık sistemi uygulayan oturmuş demokrasi ülkelerinde döngülere rastlanılmadığı, ancak parlamenter sistem uygulayan oturmuş demokrasi ülkelerinde seçim yıllarında kamu gelirlerinin (vergi ve benzeri kamu gelirlerin kısılması) azaltılmasına yönelik gelir kaynaklı döngülerin ortaya çıktıkları tespit edilmiştir.

Politik bütçe döngüleri teorisi ve söz konusu teori kapsamında literatürde yapılmış olan önemli çalışmalara değinildikten sonra tez çalışmasının üçüncü bölümüne geçilmiştir. Üçüncü bölümde politik konjonktür dalgalanmaları teorileri ve bu teorilerden bir tanesi olan politik bütçe döngüleri teorisi Türkiye açısından teorik olarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak Türkiye'de demokrasi alanında yaşanan gelişmeler ve çok partili hayata geçiş süreci incelenmiştir. Türkiye'de demokrasi alanında yaşanan gelişmeler Osmanlı Devleti'ne kadar uzansa da Osmanlı'da parlamenter sisteme geçiş girişimlerinin olumsuz kaldığı görünmektedir. Türkiye Cumhuriyeti açısından ise 23 Nisan 1920 tarihinde yapılan seçimlerle ilk defa meclis hükümeti sistemi uygulanmaya başlanmış, böylece ülkemizde parlamenter sisteme geçilerek demokrasi adına büyük bir gelişme yaşandığı görülmüştür. Türkiye'de çok partili hayata geçiş ise 1924 ve 1930 yıllarında olumsuz sonuçlanan girişimlerin ardından ancak 18 Temmuz 1945 tarihinde sağlanabilmiştir.

Politik bütçe döngüleri seçim temelli iktidardaki politikacı davranışlarını açıklayan bir teori olması sebebiyle merkezinde seçim ve hükümet unsurlarını barındırmaktadır. Diğer bir ifadeyle politik bütçe döngüleri teorisinin varlığı ülkedeki

⁶² Örneğin; Barberia ve Avelino (2011), Pin vd. (2012), Hanusch ve Keefer (2012), Mackic (2013), Santos (2014)

hükümetlere ve ülkelerde yapılan genel seçimlere bağlı olmakta, bu kapsamda iktidardaki politikacıların davranışları seçim dönemleri baz alınarak incelenmektedir. Bu nedenle politik bütçe döngülerinin Türkiye açısından değerlendirildiği üçüncü bölümde önce yapılan genel seçimlere, sonra görev yapan hükümetlere ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Türkiye’de yapılan genel seçimler incelendiğinde 6’sı tek parti döneminde (1923-1945), 19’u çok partili dönemde olmak üzere toplamda 25 tane genel seçim yapılmış olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca seçim sistemlerinin zaman zaman değişmiş olduğu ülkemizde tek parti döneminde iki dereceli seçim sisteminin, çok partili dönemde birçok farklı sistemin benimsenmiş olmakla birlikte en son (1995) ülke barajlı d'Hondt sisteminin benimsenmiş ve günümüze kadar yapılan genel seçimlerde kullanılmış olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki siyasi parti sayılarının gelişimleri incelendiğinde ise tek parti döneminde sadece bir olan siyasi parti sayısının çok partili dönemin ilk yıllarında üç, en son yapılan 2015 Kasım seçimlerinde ise 16 olduğu ve bu partilerden 4 tanesinin meclise girmeyi başardığı görülmüştür.

Genel seçimlerle ilgili yapılan açıklamalardan sonra Türkiye’de görev yapan hükümetlerle ilgili açıklamalara yer verilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak ülkemizde görev yapan hükümet sayıları incelenmiş ve Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar toplam 65 tane hükümetin görev yaptığı görülmüştür. Görev yapan hükümetlerin yapıları incelendiğinde bazı hükümetlerin tek başına iktidar olan siyasi partilerden oluştuğu, bazılarının ise seçimlerde başarılı olan birkaç siyasi partinin bir araya gelmesi neticesinde koalisyon hükümeti şeklinde oluştuğu görülmektedir. Bu kapsamda Cumhuriyet’in ilanından günümüze kadar olan sürede ülkemizde 39 tane tek parti hükümeti, 15 tane de koalisyon hükümeti⁶³ görev yapmıştır. 15 koalisyon hükümetinin toplam 19,4 yıl yani 233 ay görev yaptığı, diğer bir ifadeyle her bir koalisyonun ortalama olarak 1,2 yıl yani 15 ay gibi kısa bir süre görev yaptığı görülmektedir. Hükümetlerin görev süreleri karşılaştırıldığında koalisyon hükümetlerinin görev sürelerinin tek parti hükümetlerine kıyasla çok düşük olduğu görülmektedir. Bu kapsamda koalisyon hükümetlerinden 53. Hükümet 3 ay 22 gün görev süresiyle en kısa ömürlü hükümet olmuştur. Ayrıca yine ülkemizde 7 hükümetin askeri müdahaleler sonrasında ülkeyi yönetmek için başa geçtiği, seçimlerin yenilenmesi ve erken seçim nedeniyle 3 geçici hükümetin kurulduğu bunlara ek olarak 4 tane de azınlık hükümetinin kurulduğu görülmüştür. 1 Kasım 2015’te yapılacak seçim

⁶³ Koalisyon hükümetleri: 26,27,28,29,37,39,41, 42,49,50, 52,53,54,55 ve 57. Hükümetlerdir.

öncesi süreçte ülkeyi yönetmek amacıyla kurulan 63. Hükümetin ise Türkiye Cumhuriyeti siyasi tarihinde kurulan ilk seçim hükümeti olduğu kayıtlara geçmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye'deki genel seçimler ve görev yapan hükümetlerle ilgili yapılan açıklamalardan sonra politik konjonktür dalgalanmaları teorileri ve bu teorilerden birisi olan politik bütçe döngüleri teorisi Türkiye açısından incelenmiştir. Bu doğrultuda rasyonel fırsatçı teori ile rasyonel partizan teoriye ilişkin varsayımların⁶⁴ geçerli oldukları kabul edilerek açıklamalarda bulunulmuştur. Buna göre seçmenler rasyonel kişiler olarak kabul edilmiş, seçmenlerle hükümetler arasında asimetrik enformasyon olduğu kabul edilmiş, iktidardaki politikacıların iktidarda kalma amacında oldukları ve fırsatçı davranış sergiledikleri kabul edilmiştir.

Kabul edilen varsayımlardan bir tanesi de siyasi parti sayıları konusunda olmuştur. Bu varsayıma göre politik bütçe döngülerinden söz edebilmek için bir iktidar ve muhalefet partisi olmak üzere en az iki siyasi partiye ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye açısından bu varsayımın tek parti döneminin sona erdiği 1945 yılını takip eden ilk seçim yılı olan 1946 yılında sağlanmış olduğu görülmektedir. Çünkü Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılından 1946 yılına kadar yapılan genel seçimlerde seçime sadece tek bir siyasi parti katılmış, 1946 yılında yapılan genel seçime üç siyasi partinin katılmasıyla yani "Çok Partili Dönem" olarak adlandırılan döneme geçilmesiyle birlikte politik konjonktür teorilerinin geçerli olması için gerekli olan en az iki siyasi partinin varlığı koşulu sağlanmıştır. Bu nedenle Türkiye ile ilgili yapılan değerlendirmelerde 1950 yılından günümüze kadara yapılan genel seçimler dâhilinde seçim dönemleri dikkate alınmış ve söz konusu dönemlerde yaşanan gelişmeler tablolar ve grafikler yardımıyla açıklanmıştır. Bu kapsamda hem fırsatçı hem partizan konjonktür dalgalanma teorileri, hem de politik bütçe döngüleri teorisi açısından Türkiye'deki durum değerlendirilmiştir. Böylece 1951-2016 döneminde yapılan genel seçim yılları göz önünde bulundurulmak suretiyle seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranları, işsizlik oranları, büyüme oranları, bütçe gerçekleştirmeleri ilişkin rakamlar incelenmiş ve söz konusu göstergelere ait rakamların genel seçimlerden etkilenip etkilenmedikleri hususu araştırılmıştır.

Bu kapsamda ilk olarak ülkemizde gerçekleşen enflasyon oranları seçim yılları özelinde ele alınmıştır. Ülkemizde seçim yıllarında gerçekleşen enflasyon oranlarına Tablo 7'de yer verilmiş ve aynı tabloda yer alan verilere göre seçim yıllarındaki enflasyon oranlarının seçimlerden önceki ve sonraki dönemlerde gerçekleşen oranlara

⁶⁴ Bkz. Tablo 3, syf 116.

kıyasla belirli bir yönde hareket etmedikleri görülmüştür. Yani enflasyon oranlarının seçim dönemlerine duyarlı olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Şöyle ki partizan dalgalanma teorisinin seçim dönemlerinde istikrarlı bir şekilde düşük enflasyon oranı sergilendiği varsayımı ülkemizde seçim öncesi ve seçim sonrası enflasyon oranları dikkate alındığında incelenen 16 seçim yılı içerisinde sadece 1961 yılı seçimlerinde görülmüştür. Bu durum ise **partizan teorisinin ülkemiz açısından geçerli olmadığını, diğer bir ifade ile ülkemizde enflasyon oranlarının politik çıkar amaçlı kullanılmadıklarını göstermiştir.**

Partizan konjonktür dalgalanma teorileri kapsamında ülkemiz özelinde incelenen diğer bir gösterge türü işsizlik oranı olmuştur. Partizan teoriye göre iktidardaki politikacılar sahip oldukları ideolojik görüş bağlamında enflasyon oranlarında olduğu gibi işsizlik oranlarını da seçim dönemlerinde düşürerek seçmenleri etkileyebilmektedirler. Söz konusu bu durumun 1951-2016 döneminde ülkemiz açısından geçerliliğini anlayabilmek için işsizlik oranlarının yer aldığı Tablo 8 hazırlanmıştır. Tablo 8'deki veriler seçim yılları dikkate alınarak incelendiğinde partizan dalgalanma teorisinin kabul etmiş olduğu seçim dönemlerinde düşük işsizlik politikası izleme varsayımının geçerli olmadığı anlaşılmıştır. Çünkü ülkemizde gerçekleşen işsizlik oranlarının yıllar içerisindeki gelişimleri incelendiğinde oranların seçim yıllarından bağımsız bir şekilde hareket ettikleri görülmüştür. Sadece 1957 ve 2007 yıllarında işsizlik oranlarının ilgili seçim yılından önceki ve sonraki oranların altında seyretmiş olmaları, kalan 14 seçim yılının neredeyse tamamında seçim dönemlerinde işsizlik oranlarının artış göstermesi partizan teorisinin aksine iktidardaki hükümetler tarafından seçim dönemlerinde sürekli düşük işsizlik politikası izlenmediğine işaret etmiştir.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde ülkemizdeki durum partizan teori açısından değerlendirildikten sonra fırsatçı teori açısından değerlendirilmiştir. Fırsatçı teorisinin temelinde iktidar olarak kalmak isteyen hükümetlerin seçim dönemlerinde ekonomik büyümeden hoşlanan bireylere yönelik politikalar, seçimlerden sonraki dönemlerde ise daraltıcı yönde ekonomi politikaları tercih ettikleri varsayımı yatmaktadır. Bu varsayımın Türkiye için geçerliliğini sorgulamak amacıyla seçim yıllarındaki ve seçim olmayan yıllardaki ekonomik büyüme oranları Tablo 9 yardımıyla incelenmiştir. Buna göre incelenen dönem aralığında yapılan genel seçim yıllarının çoğunda ekonomik büyüme oranlarında seçimlere bağlı spesifik artış oranlarına rastlanılmamıştır. Hatta

aksine çoğu seçim döneminde büyüme oranlarında önceki yıllara kıyasla gerileme yaşandığı görülmüştür. 1951-2016 döneminde sadece 1957, 1987, 1995, 2002 ve 2015 yıllarında yapılan seçimlerde seçim yıllarından bir önceki ve bir sonraki yıllardaki ekonomik büyüme oranlarına kıyasla ilgili seçim yılı büyüme oranlarında artış gözlenmiştir. Söz konusu artış oranları dikkate alındığında 2015 yılı için bu oranın % 1'den bile küçük olması bu yıldaki artışın seçim odaklı olmadığını göstermiştir. Çünkü 1957 yılında bir önceki yıla göre % 4.6, 1987 yılında bir önceki yıla göre % 2.5, 1995 yılında bir önceki yıla göre % 12.7 ve 2002 yılında bir önceki yıla göre % 11.9 oranında ekonomik büyüme sağlanmış olduğu görülmüştür. Ayrıca seçimlerden bir önceki yıllara ait ekonomik büyüme oranları dikkate alındığında 1969, 1973, 1977, 1987, 1991 ve 2011 yıllarından bir yıl önceki yıllarda ekonomik büyüme oranlarında artış yaşanmış olduğu görülmüştür. Bu durum rasyonel fırsatçı teorinin varsayımları açısından değerlendirildiğinde teoride seçmenler rasyonel kişiler kabul edildikleri için döngülerin etkileri de kısa süreli ve kısıtlı olmaktadır. 1969, 1973, 1977, 1987, 1991 ve 2011 yıllarında yapılan seçim tarihleri dikkate alındığında söz konusu yıllarda yapılan seçimlerin çoğunlukla Ekim ve Kasım aylarında yapılmış olmaları rasyonel teorinin varsayımı ile benzerlik göstermemektedir. Çünkü rasyonel fırsatçı teori seçmenleri rasyonel ve bilgi eksikliğine sahip kişiler olarak kabul etmektedir. Bu özellikleri ile seçmenler politikacılar tarafından kandırılmaya çok da elverişli olmamakla birlikte bilgi eksikliğine sahip oldukları için sınırlı ve kısa süreli politik bütçe döngülerine neden olabilmektedirler. Bu nedenle ülkemizde yapılan seçim tarihleri dikkate alındığı zaman politik konjktür teorilerinin ilgili seçim yılları özelinde değerlendirilmeleri daha gerçekçi olmaktadır.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde partizan ve fırsatçı konjktür dalgalanma teorileri kapsamında Türkiye açısından yapılan değerlendirmelerden sonra bu kez politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çünkü bazı ülke uygulamalarında konjktür dalgalanma teorilerinin geçerliliklerini kaybetmeleri dalgalanmalara yol açan araçların tekrar sorgulanmaları gerekliliğini ortaya çıkarmış ve bu kapsamda dalgalanmaların para politikası araçlarından ziyade maliye politikası araçları kullanılarak ortaya çıkarıldıkları konusunda hem fikir olunmuştur. Diğer bir ifadeyle konjktür dalgalanma teorileri yerlerini zamanla politik bütçe döngüleri teorisine bırakmıştır. Bu nedenle özellikle 1980'li yıllarla birlikte politik bütçe döngüleri teorisi gelişme göstermiş ve günümüze değin geçerliliğini

korumuştur. Politik bütçe döngüleri teorisine göre siyasi çıkar amaçlı hareket eden iktidardaki politikacılar kamu harcamaları ve kamu gelirlerini tekrar seçilebilmek amacıyla araç olarak kullanmaktadırlar. Bu varsayımdan hareketle çalışmada Türkiye açısından politik bütçe döngüleri teorisinin geçerliliği kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe dengesi kapsamında değerlendirilmiştir.

Çalışmada ilk olarak bütçe dengesine ilişkin değerlendirmeye yer verilmiştir. Bu kapsamda GSYH'nın yüzdesi cinsinden ifade edilen bütçe dengesine ilişkin rakamlar 1951-2016 dönemi içerisinde seçim yapılan yıllar ve diğer yıllar açısından incelenmiştir. Buna göre seçim yapılan bazı yıllarda olumsuz anlamda ve dikkat çekici büyüklüklerde bütçe dalgalanmaları yaşandığı anlaşılmıştır. Şöyle ki seçim yapılan 1954, 1961, 1969, 1987, 1991 ve 1999 yıllarında bütçe dengelerinin kendilerinden bir önceki yıl ve bir sonraki yıl bütçe açığından daha fazla oranda gerçekleşmiş oldukları görülmüştür. Yani söz konusu seçim yıllarında bütçe açıkları diğer yıllara kıyasla daha fazla artmışlar ve seçimlere özgü bir artış durumunun ortaya çıkmasına neden olmuşlardır. Seçim dönemlerinde bütçe açığının artmış olduğu yıllara dikkat edildiğinde bütün yılların 2000 yılından önceki yılları temsil ediyor olmaları politik bütçe döngülerinin Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan önce yaşandıklarını, 2000'li yıllarla birlikte politik bütçe döngülerine rastlanmadığını göstermiştir.

Politik bütçe döngüleri teorisine göre tekrar seçilmek için kamu bütçesi kullanarak seçmenleri etkilemek isteyen iktidardaki politikacılar seçimlerden hemen önce kamu harcamalarını artırarak ya da kamu gelirlerini azaltarak gerçekleştirmektedirler. Böylece iktidardaki politikacılar seçmenlerin dikkatini çekecek şekilde kamu harcamalarını artırmak suretiyle daha fazla mal ve hizmet sunmakta ya da bireylerin kişisel gelirlerini artıracak uygulamalara yer vermektedirler. Kısacası politik bütçe döngülerine kamu harcamaları veya kamu gelirleri ile neden olunmaktadır. Bu duruma bağlı olarak Türkiye'de özellikle 2000'li yıllar öncesinde kamu bütçesinde seçim dönemlerinde meydana gelen dalgalanmaların kaynağını tespit etmek amacıyla çalışmada seçim dönemleri özelinde Türkiye'deki kamu gelir ve harcamaları incelenmiştir. İlk olarak kamu harcamalarına ilişkin gerçekleşme rakamları incelenmiş, özellikle 2000'li yıllara kadar bazı seçim yapılan yıllarda seçim yılından bir önceki ve bir sonraki yıllara kıyasla seçim yılında daha fazla kamu harcaması yapılmış olduğu görülmüştür. Yani seçim yılında kamu harcamaları bir önceki yıla gözle görülür bir şekilde artırılmış, seçimi takip eden yılda ise yine gözle görülür bir şekilde azaltılmıştır.

Özellikle belirgin şekilde 1961, 1965, 1977, 1983, 1987, 1991 yıllarında bu duruma rastlanılmakla birlikte 2000’li yıllar içerisinde sadece 2007 yılında etkisi çok düşük olmak kaydıyla kamu harcamalarında artış yaşandığı görülmüştür.

Politik bütçe döngülerinin bir ayağı kamu harcamalarına dayanmakta iken diğer ayağı kamu gelirlerine dayanmaktadır. Şöyle ki seçim dönemlerine özgü bütçesel dalgalanmaların temelinde ilgili yıllardaki kamu harcamalarındaki artışlar yatabileceği gibi kamu gelirlerindeki azalışlar da yatabilmektedir. Bu nedenle kamu harcamalarının seçim yılları özelindeki seyirlerine ilişkin yapılan açıklamalardan sonra politik bütçelerine yol açılabilecek bir diğer alan olarak kamu gelirleri alanı incelenmiştir. Kamu gelirlerinin seçim yılları özelindeki seyirleri politik bütçe döngüleri açısından incelendiğinde ülkemizde seçim yıllarında kamu geliri azalışlarına çok fazla rastlanılmadığı görülmektedir. Çalışmada incelenen 1951-2016 dönemi içerisinde yapılan 16 tane seçim yılından sadece 1957, 1969 ve 1995 yıllarında gelir kaynaklı politik bütçe döngülerine rastlanılmıştır. Yani sadece bu üç seçim yılında kamu gelirleri seçim yılından bir yıl önceki ve bir yıl sonraki yılda gerçekleşen kamu gelirlerinden daha düşük miktarda gerçekleşmiştir. Bu durum iktidardaki politikacıların 1957, 1969 ve 1995 yıllarında kamu gelirlerini azaltmak suretiyle seçmenleri etkileyerek seçimleri kazanma çabası içerisinde olduklarına işaret etmektedir.

Politik bütçe döngülerine yol açan kamu harcamaları artışları ve kamu gelirleri azalışları dikkate alındığında ülkemizde daha çok kamu harcamalarını artırmak suretiyle döngülere neden olunduğu tespit edilmiştir. Çünkü 1951-2015 döneminde 16 seçim yılı içerisinde seçim yapılan 7 yılda kamu harcamaları ile seçim yapılan sadece 3 yılda ise kamu gelirleri ile bütçe dalgalanmalarına yol açıldığı görülmüştür. Ayrıca 16 seçim yılı içerisinde toplamda 10 seçim yılında rastlanan politik bütçe döngülerinin 9 tanesinin 2000 yılından önce yapılan seçimlerde görülmeleri ülkemizde politik bütçe döngülerinin neredeyse tamamının 2000’li yıllara kadar olan dönemde ortaya çıktıklarını göstermiştir. 2000 yılından sonra ise sadece 2007 yılında kamu harcamalarında artış yaşanmıştır. Bu nedenle ülkemizde politik bütçe döngülerine çoğunlukla 2000’li yıllardan önce rastlanıldığı anlaşılmıştır.

Kamu harcamalarındaki artışlara bağlı olarak artan bütçe açıkları ile politik bütçe döngülerinin yoğun olarak görüldükleri 1951-1999 döneminin aksine 2000’li yıllarda politik bütçe döngülerine rastlanılmamasının ardında politikacı tercihleri, yasal düzenlemeler ve yerel ve küresel kriz ortamlarında alınan mali tedbirler yatmaktadır.

Yani gerek yurt içi gerek yurt dışı bir takım gelişmeler çerçevesinde ülkemizde politik bütçe döngüleri 2000’li yıllardan (2007 yılı hariç) sonra görülmemişlerdir. Buna göre 2000’li yıllardan sonra iktidardaki politikacılar politik kaygı ile hareket etmemiş toplumsal faydayı gözetmişlerdir. Yasal düzenlemelerden 2003 yılında kabul edilen ve 2006 mali yılında uygulanmaya başlayan 5018 sayılı kanun, 1050 sayılı kanunun aksine politik bütçe döngülerini önlemeye yönelik çok sayıda uygulamayı bünyesinde barındırmıştır. 5018 sayılı kanun kamu mali yönetimine çok sayıda değişiklik⁶⁵ getirmekle birlikte kanunda politik bütçe döngüleri üzerinde etkili olabilecek en önemli uygulamalar temelde yetki-sorumluluk, denetim ve mali saydamlıktır. Şöyle ki sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması amacıyla 5018 sayılı kanunda daha önce uygulanan 1050 sayılı kanunun aksine harcama sürecinde görevli herkes (bakan ve üst yöneticiler dâhil) hesap verme sorumluluğuna⁶⁶ tabi tutulmaktadır. Oysaki 1050 sayılı kanunda ita amirleri (5018 sayılı kanuna göre üst yöneticiler) sorumluluk dışında tutuldukları için politik bütçe döngülerine neden olacak davranışlarda bulunabilme olanağına sahip olmuşlardır.

Denetim konusunda ise 5018 sayılı kanunla hem iç denetim uygulaması getirilmiş hem dış denetimin kapsamı ve etkinliği artırılmış, böylece kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaya yönelik kontrol ve denetim mekanizmaları kurulmuştur.

Ayrıca 5018 sayılı kanunda 1050 sayılı kanunun aksine mali saydamlık ilkesi kapsamında toplum adına alınan kararların sonuçları herkes tarafından anlaşılabilir ve kolay erişilebilir bir şekilde yine toplumla paylaşılmaktadır. Mali saydamlıktan bahsedilmemesi ise politik bütçe döngülerinin ortaya çıkmalarına neden olabilmektedir. Çünkü kamu adına karar alan iktidardaki politikacıların aldıkları kararların sonuçlarını toplumun öğrenemeyeceğini bilmeleri hususu söz konusu politikacıları politik bütçe döngülerine neden olabilecek davranışlara yöneltebilmektedir.

Öte yandan 5018 sayılı kanunda politik bütçe döngülerini engellemeye yönelik yer verilen diğer uygulamalar arasında çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan yer almaktadır. Buna göre çok yıllık bütçelemede kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelikli alanlar belirlendiği için mali disiplin sağlanmakta ve istikrarlı bütçe

⁶⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Tablo 13, syf 168.

⁶⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. 5018 sayılı kanun md. 8, md. 10, md. 11.

uygulamaları ortaya çıkmaktadır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemelerde ise kamu idareleri orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan hazırlamakta, bütçeler stratejik planlara dayandırılmakta ve performans göstergelerine göre değerlendirilmektedirler. Böylece kamu idarelerinin hem kendi belirledikleri stratejiler dâhilinde hareket etmeleri sağlanmakta, hem de sergiledikleri performansa göre değerlendirildikleri dikkat çekmektedir. Öte yandan orta vadeli program ile bütçe süreci başlamakta stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamaları şekillendirilmekte ve kaynak tahsisi bu çerçevede yönlendirilmektedir. Orta vadeli mali plan ile orta vadeli programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları belirlenmektedir. Anlaşıldığı üzere çok yıllık bütçeleme anlayışı kapsamında getirilen orta vadeli program ve orta vadeli mali plan dâhilinde kamu idareleri bütçelerini hazırlarken ve uygularken söz konusu plan ve programda yer verilen amaç ve öncelikleri dikkate almakta, böylece orta vadeli harcama programı çerçevesinde planlama bütçeleme ilişkisi kurulmakta ve mali disiplin güçlendirilmektedir.

Ülkemizde 2000’li yıllarda politik bütçe döngülerine rastlanmamasının en önemli nedenlerinden bir tanesi de kuşkusuz uygulanan maliye politikalarıdır. Çünkü ülkemizde özellikle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler ve 2008 yılında tüm dünyada etkileri görülen küresel kriz karşısında bir takım önlemler alınmış ve alınan bu önlemler politik bütçe döngülerinin görülmelerini de engellemişlerdir. Şöyle ki “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı” programı ile başlayan süreç, “2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ve “2002 Acil Eylem Planı” ile devam etmiş, söz konusu programları ise sonraki yıllarda takip edilen istikrar programları takip etmiştir. 2000’li yıllarla birlikte uygulanan ve uzantıları günümüzde de devam eden bütün istikrar programlarının ortak özelliği programların ortodoks programlar olmaları yani genel kabul görmüş maliye politikası araçlarına dayanmaları ve programlarda uygulanan temel hedefin aynı olmasıdır. Buna göre uygulanan bütün politikaların ana hedefi sıkı maliye politikası takip edilmek suretiyle faiz dışı fazlanın artırılmasıdır. Yani 2000’li yıllardan itibaren (2008-2010 döneminde toplam talebi arttırmaya yönelik takip edilen genişlemeci maliye politikaları hariç olmak üzere) ülkemizde daraltıcı maliye politikası uygulamaları tercih edilmektedir. Süreç incelendiğinde 2000’li yılların başlarında ortaya

çıkan yurt içi krizlerin etkileri takip edilen daraltıcı maliye politikaları ile giderilmiş olduğu, 2008 yılında küresel krizin durgunluğa yol açan etkilerini aşabilmek için genişlemeci politikalar takip edilmiş olduğu, 2008 krizini aşabilmek için tercih edilen politikaların olumsuz sonuçlarını giderebilmek için de tekrar 2008 öncesinde olduğu gibi daraltıcı maliye politikalarına geçildiği ve halen söz konusu daraltıcı politikaların sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Kısaca ülkemizde yurt içi ve yurt dışında gelişen ekonomik konjoktüre bağlı olarak 2000’li yıllardan günümüze kadar olan dönemde çoğunlukla daraltıcı maliye politikası uygulamalarına gidilmek suretiyle mali disiplin sağlanmaktadır. Bu nedenle ülkemizde 2000’li yıllardan itibaren politik bütçe döngülerine rastlanılmamasının nedenlerinden bir tanesi de ülkemizde ilgili dönemde tercih edilen maliye politikası türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üçüncü bölümde Türkiye açısından politik konjonktür dalgalanmaları teorileri ve politik bütçe döngüleri teorisi ile ilgili yapılan açıklamalardan sonra politik bütçe döngüleri üzerinde etkisi tam olarak tespit edilememiş bir unsur olan hükümet sistemleri dâhilinde bir takım açıklamalarda bulunulmuştur. Söz konusu açıklamalar kapsamında Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan ve hükümet sistemi değişikliği öngören referandum neticesinin olumlu sonuçlanması politik bütçe döngüleri açısından değerlendirilmiştir. Çünkü referandum neticesinde kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunla parlamenter hükümet sisteminin terk edilerek Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

Referandum neticesinde kabul edilen hükümet sistemi değişikliği bütçe alanında da bir takım değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Söz konusu değişiklikler kapsamında bütçe kanun teklifinin sunulması konusunda yetkili makam Cumhurbaşkanı (değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu) olarak belirlenmiştir. Yine merkezi yönetim kesin hesap kanunu teklifinin de ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay (değişiklik öncesi en geç yedi ay) sonra Cumhurbaşkanı (değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu) tarafından TBMM’ye sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Yani daha önce bütçe sürecinin sunuş aşamasında Bakanlar Kurulu’na verilen görevler (Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu makamı olmadığı için) değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanı ve dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı makamına verilmiştir. Bütçe süreci konusunda yukarıda ifade edilen değişiklikler dikkate alındığında bütçe sürecinin aslında parlamenter hükümet sistemi ile aynı olduğu sadece bütçe kanun tasarısını ve kesin hesap kanun teklifini sunan makamların farklı olduğu anlaşılmaktadır. Bu

durumda Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de parlamenter sistemde olduğu gibi hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetim süreçlerinin Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK'nda yer alan hükümler dâhilinde değiştirilmeden uygulanacağı, sadece hazırlanma ile denetim aşamalarını takip eden sunuş kısımlarında makamların değiştirilecekleri anlaşılmaktadır. Yani kamu bütçesi yine yürütme tarafından hazırlanıp yasamanın onayına sunulacak, kabul edilen bütçeyi yine yürütme organına bağlı kamu idareleri uygulayacak, uygulanan bütçe yine yürütme, yasama ve yargı denetiminde görevli kurum ve kuruluşlar tarafında yapılacaktır.

Tez çalışmasının ilk üç bölümünde politik bütçe döngüleri ile ilgili teorik bilgilere yer verildikten sonra son bölüm olan dördüncü bölümde ekonometrik model yardımıyla yapılmış olan uygulama kısmına yer verilmiştir. Böylece politik bütçe döngüleri ile ilgili teorik olarak açıklamalardan sonra söz konusu açıklamalar dâhilinde geliştirilen ekonometrik modeller yardımıyla politik bütçe döngüleri farklı ülke grupları dâhilinde değerlendirilmiştir. Bu tez çalışmasında içerisinde Türkiye'nin de yer aldığı 10 gelişmekte olan ülke ile 11 gelişmiş ülke olmak üzere toplam 21 ülkeye ait veriler birlikte analiz edilmiştir. Böylece çalışmada panel veri analizi yapılarak tek bir ülke yerine birçok ülkeden oluşan ülke gruplarının belirli zaman aralığındaki durumları farklı yaklaşımlar çerçevesinde karşılaştırmalı olarak politik bütçe döngüleri açısından değerlendirilmiştir.

Tez çalışmasında kullanılan değişkenler daha önceki çalışmalarda kullanılan değişkenlerle benzerlik göstermekle beraber tez çalışmasının uygulama kısmında 21 farklı ülkeye ait ulaşılabilen en uzun ve en güncel aralık olan 1996-2015 dönemi verileri kullanılmıştır. Ayrıca çalışmada döngüler çok sayıda farklı yaklaşım kapsamında incelenmiştir. Bu doğrultuda politik bütçe döngüleri temelde gelişmiş – gelişmekte olan ülke ayırımı kapsamında ele alınmış olmakla birlikte seçim tarihlerinin, demokratikleşme düzeylerinin, hükümet sistemlerinin ve seçim sistemlerinin döngüler üzerindeki olası etkileri araştırılmıştır.

Dördüncü bölümde uygulama kısmına geçmeden önce ilk olarak konu hakkında literatür taraması yapılmıştır. Literatür taramasından sonra çalışmanın güvenilirliği ve geçerliliği açısından son derece önemli bir unsur olan verilerle ilgili bilgilere yer verilmiştir. Çalışmada bağımlı değişkenler olarak merkezi yönetim kapsamındaki yıllık bütçe dengesi, kamu gelirleri ve kamu harcamalarına ilişkin mali veriler kabul edilmiştir. Söz konusu değişkenlerin kabul edilmelerinin arkasında ilgili

literatürde en çok tercih edilen değişkenler olmaları yatmaktadır. Nitekim politik bütçe döngülerini açıklayan hem yerli hem yabancı çalışmalarda çoğunlukla bütçe dengesi, kamu gelirleri ve kamu harcamaları değişkenlerine yer verildiği görülmektedir. Bağımsız değişkenler konusunda çoğu çalışmada GSYH değişkenine yer verilmekle birlikte söz konusu bu değişkene ek olarak bu çalışmada ticaret payı ve döngüsel çıktı açığı değişkenlerine de yer verilmiştir. Ticaret payı ve döngüsel çıktığı açığı değişkenlerinin tercih edilmeleri ise Persson ve Tabellini (2002) ile Brender ve Drazen'in (2005) çalışmalarına dolayısıyla tercih edilen ekonometrik modele dayanmaktadır. Çalışmada daha sonra verilerin sağlandıkları resmi kaynaklar belirtilmiştir. Türkiye hariç çalışmada incelenen bütün ülkelere ait veriler Dünya Bankası'nın resmi internet sitesinden, ülkemize ait veriler ise BUMKO ve Kalkınma Bakanlığı internet sitelerinden sağlanmıştır. Ayrıca çalışmada ekonometrik modelin kontrol değişkenleri kapsamında yıllık kişi başı GSYH verileri, ticaret payı verileri (GSYH'nın %'si cinsinden) ve döngüsel çıktığı açığını hesaplamak için kullanılan yıllık gerçek GSYH oranlarına ilişkin veriler Dünya Bankası resmi internet sitesinde yer alan Dünya Kalkınma Göstergelerinden temin edilmiştir.

Çalışmada kullanılan diğer verilerden seçim tarihlerine ilişkin veriler Küresel Seçimler Veri Tabanından ve Uluslararası Seçim Sistemleri Vakfı'ndan (IFES), hükümet sistemlerine ilişkin veriler Dünya Bankası araştırmaları kapsamında hazırlanan Siyasal Kurumlar Veri Tabanından (DPI), demokrasi düzeylerine ilişkin veriler Maryland Üniversitesi tarafından hazırlanan araştırma çalışmasından temin edilmiştir.

Uygulama kısmında daha önce yapılan yerli çalışmalardan farklı olarak politik bütçe döngüleri ülke grupları dâhilinde değerlendirildiği için çalışmada incelenen ülkeler açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımı yapılırken Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yapılan ayırım dikkate alınmıştır. Bu kapsamda 10 tanesi gelişmekte olan ülke, 11 tanesi gelişmiş ülke olmak üzere toplamda 21 ülkeye ait veriler kullanılmıştır. Çalışma sonuçlarının güvenilir ve yapılan ülke grubu karşılaştırmalarının anlamlı olmaları için çalışmada kullanılan yıllık verilerin farklı ülkeler için aynı dönemi kapsamaları hususuna ayrıca dikkat edilmiş ve yapılan inceleme neticesinde analize dâhil edilen ülkelerde verilere ulaşılabilen maksimum ortak dönem olarak 1996-2015 dönemi belirlenmiştir. Yani çalışmada panel veri analizi yöntemlerinden daha güvenilir sonuçlar veren dengeli panel veri analizi yöntemi tercih edilmiş olduğu için 21 ülkeye

ait gözlemler içinde ulaşılabilen maksimum ortak dönem olarak 1996-2015 dönemi değerlendirilmiştir.

Uygulama kısmında kullanılan verilerle ilgili açıklamalar yapıldıktan sonra kullanılan yöntemle ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur. İlk olarak çalışmada kullanılan yöntemin zaman serisi verileri ile yatay kesit verilerinin bir araya getirilerek değerlendirilmelerine olanak sağlayan panel veri yöntemi olduğu ifade edilmiştir. Zaman serisinde sadece bir ülkenin belirli bir dönemdeki verileri değerlendirilirken panel veri yönteminde birçok ülkeye ait veriler aynı anda değerlendirilebilmektedir. Başta birçok ülkeye ait verilerin birlikte değerlendirilmelerine olanak sağlayan panel veri yöntemi bu yönüyle zaman serisi ve yatay kesit analizlerinden üstün olmakla birlikte dördüncü bölümde detaylı bir şekilde ifade edildiği üzere pek çok konuda bu yöntemlerden üstün olmaktadır. Bu konulardan bir tanesi de panel veri yönteminin dinamik tahmin yöntemlerinin kullanılmasına olanak sağlıyor olmasıdır. Çünkü kendi içerisinde statik ve dinamik olmak üzere ikiye ayrılan panel veri yönteminde dinamik panel veri analizi (GMM) ile bağımlı değişkenin gecikmeli değeri bağımsız bir değişken gibi modele dâhil edilerek gecikmeli değerlerin cari döneme etkileri ölçülebilmektedir. Politik bütçe döngüleri ile ilgili literatürde yer alan yabancı çalışmalar incelendiğinde de çalışmaların çoğunda GMM yönteminin kullanıldığı görülmüştür. Kısacası panel veri yöntemi diğer analiz tekniklerine kıyasla daha avantajlı olduğu için ve konu ile ilgili yapılan yabancı çalışmalarda çoğunlukla bu yöntem kullanıldığı için tez çalışmasının uygulama kısmında GMM yönteminin kullanılmasına karar verilmiştir.

GMM yöntemi de uygulamada fark GMM ve sistem GMM olarak iki şekilde görülmektedir. Blundell ve Bond (1998) ve Blundell vd. (2000) fark GMM'in sonlu örnekleme zayıf bir tahmin gücüne sahip olduğunu ve katsayı tahminlerinin sapmalı olduğunu ortaya koymuşlar ve sistem GMM'nin tahmin gücünün daha yüksek olduğunu tespit etmişlerdir. Bu nedenle çalışmada genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkilerini test etmek amacıyla dinamik panel tahmin yöntemlerinden sistem GMM yaklaşımı kullanılmıştır. Sistem GMM yaklaşımı kapsamında genel seçimlerin devlet bütçe rakamları üzerindeki etkilerini analiz etmek için çalışmada kullanılan değişkenlerin yer aldığı genel ekonometrik modeller Persson ve Tabellini (2002) ile Brender ve Drazen'e (2005) ait çalışmalarda yer alan modeller temel alınarak hazırlanmıştır. Bağımlı değişkenlerin bağımsız değişkenler ve kukla değişkenler yardımıyla açıklanmaya çalışıldığı bu çalışmada temel olarak seçim kukla değişkeni

kullanılmakla birlikte araştırılan her bir farklı konu için seçim değişkeni yerine ilgili konunun araştırıldığı farklı kukla değişkenler konulmak suretiyle genel modeller tekrar tahmin edilmiştir.

Çalışmada uygulanan yöntem ile ilgili bilgiler verildikten sonra çalışmada kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenlere ait temel tanımlayıcı istatistiklere (Tablo 16) yer verilmiş ve ardından değişkenler panel birim kök analizine tabi tutulmuşlardır. Çünkü değişkenler arasındaki ilişki hakkında güvenilir tahminlerde bulunabilmek için analiz kapsamında kullanılan değişkenlerin durağan olmaları gerekmektedir. Bir diğer ifade ile durağan olmayan değişkenler yanıltıcı ilişkilere neden olmakta bu yüzden de değişkenlerde birim köke rastlanmaması arzu edilmektedir. Farklı türlerde panel birim kök analizleri bulunmakla birlikte bu çalışmada literatürde en çok tercih edilen yöntemlerden birisi olan Levin, Lin & Chu testi kullanılarak değişkenlerin durağanlıkları test edilmiştir. Durağanlık testi gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları için ayrı ayrı yapılmıştır. Gelişmiş ülkelere ait değişkenler seviyelerinde durağan olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelere ait verilerden harcama ve logaritmik kişi başı GSYH değişkenleri hariç diğer değişkenlerin seviyelerinde durağan oldukları görülmüş ve söz konusu değişkenlerin birinci dereceden farkları alınmak suretiyle değişkenler durağanlaştırılmıştır. Çalışmada ülke grupları bakımından ayrıma gidilen bir diğer husus hükümet sistemleri olduğu için farklı hükümet sistemlerinde kullanılan verilerin durağan olup olmadıkları da ayrıca birim kök test analizi ile test edilmiştir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere ait değişkenlerden harcama, gelir, logaritmik kişi başı GSYH ve ticaret payı değişkenleri, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere ait değişkenlerden sadece ticaret payı değişkeni seviyelerinde birim kök içerdikleri için söz konusu değişkenlerin birinci farkları alınmak suretiyle değişkenler durağan hale getirilmiştir. Parlamenter sistemlerle yönetilen ülke gruplarında yer alan bütün değişkenler seviyelerinde durağan oldukları için söz konusu değişkenlerle ilgili herhangi bir durağanlaştırma işlemi yapılmamıştır.

Panel birim kök analizinden sonra çalışmada korelasyon matrisine yer verilmiştir. Korelasyon matrisi ile modelde kullanılan değişkenlerin kendi aralarındaki muhtemel ikili ilişkiler incelenmiştir. Buna göre gelişmiş ülke grubu açısından bütçe dengesi değişkeni ile kamu geliri değişkeni arasında negatif, logaritmik GSYH değişkeni arasında pozitif bir korelasyon bulunmuştur. Harcama değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında negatif yönlü bir ilişki, gelir değişkeni ile çıktı payı değişkeni

arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu görülmüştür. Logaritmik GSYH değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Gelişmekte olan ülke grubu açısından harcama değişkeni ile çıktı değişkeni arasında negatif yönlü bir korelasyon, gelir değişkeni ile çıktı payı değişkeni arasında ise pozitif yönlü bir korelasyon bulunmuştur. Son olarak logaritmik GSYH değişkeni ile çıktı payı değişkeni ve ticaret payı değişkenleri arasında pozitif yönlü ilişkiler olduğu tespit edilmiş, çıktı payı değişkeni ile ticaret payı değişkeni arasında ise negatif yönlü bir ilişki olduğu görülmüştür.

Korelasyon matrisi ile ilgili yapılan açıklamaların ardından tahmin kısmına geçilmiştir. Tahmin kısmında bütçe denge, harcama ve gelir rakamlarına ait ekonometrik modeller yardımıyla tahminler yapılmış, temelde seçim değişkeni kukla değişken olmakla birlikte her modele eklenen farklı spesifik kukla değişkenler sayesinde çeşitli durumlar politik bütçe döngüleri kapsamında değerlendirilmiş ve politik bütçe döngülerine farklı açılardan yaklaşılması sağlanmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak “SEÇİM” kukla değişkeni yardımıyla genel seçimlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri, daha sonra da özellikli durumları ihtiva eden çeşitli kukla değişkenlerin bütçe rakamları üzerindeki etkileri tahmin edilmiştir.

Bu kapsamda öncelikle genel seçimlerin hükümet bütçeleri üzerindeki etkilerine yer verilmiştir. Seçimlerin bütçe üzerindeki etkileri ise bütçe dengeleri, kamu gelirleri ve kamu harcamaları çerçevesinde incelenmiştir. İlk olarak seçimlerin bütçe dengeleri üzerindeki etkileri araştırılmış, 11 tane gelişmiş ülke, Türkiye dâhil 10 tane gelişmekte olan ülke olmak üzere bütün ülke grupları için modeller tahmin edilmiştir.

Politik bütçe döngülerinin varlıkları öncelikle gelişmiş ülkelerden oluşan grup açısından incelenmiştir. Gelişmiş ülkeler açısından politik bütçe döngüleri ilk olarak seçimlerin bütçe dengesi üzerindeki etkileri göz önünde bulundurularak araştırılmıştır. **Test sonuçlarına göre bütçe dengesi ile seçim değişkeni arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Bu durum gelişmiş ülkelerde genel seçimlere bağlı olarak bütçe dengesinde dalgalanmalara yol açacak olumsuz durumlara, yani politik bütçe döngülerine rastlanılmadığını göstermiştir.** Gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngüleri görülmedikleri için söz konusu ülkelerde seçim değişkeni ile diğer bütçe değişkenleri olan kamu harcamaları ve kamu gelir değişkenleri arasında da istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki beklenmemektedir. Nitekim ayrı ayrı olmak üzere yapılan test sonuçları da söz konusu değişkenler arasında herhangi bir ilişkiye

rastlanılmadığını göstermiştir. Yani gelişmiş ülkelerde genel seçimlerin bütçe dengesi üzerinde etkileri olmadığı gibi kamu harcamaları ve kamu gelirleri üzerinde de herhangi bir etkiye sahip olmadıkları tespit edilmiştir.

Gelişmiş ülkelerden sonra seçimlerin bütçe üzerindeki olası etkileri geliştirmekte olan ülkeler açısından ele alınmıştır. **Gelişmekte olan ülkeler açısından politik bütçe döngüleri konusunda yapılan ilk testte seçim değişkeni ile bütçe dengesi değişkeni arasında istatistiksel olarak anlamlı ve negatif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Söz konusu ilişki kapsamında seçim dönemlerinde bütçe açığının yaklaşık % 0.96 oranında arttığı görülmüştür. Yani geliştirmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanıldığı sonucuna varılmıştır.** Geliştirmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanması bütçe dengesindeki olumsuz dalgalanmaların kaynaklarının neler oldukları sorusunu akıllara getirdiği için bu kez kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin seçim dönemlerindeki özellikli durumları test edilmiştir. **Genel seçimler ile kamu harcamaları arasındaki ilişkinin incelendiği test sonuçlarına göre kamu harcamaları ile genel seçimler arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki olduğu görülmüştür. Bulunan bu ilişkiye göre genel seçim dönemlerinde kamu harcamaları yaklaşık % 0.93 oranında artış göstermektedir.** Diğer bir ifadeyle geliştirmekte olan ülkelerde seçim dönemlerinde diğer dönemlere kıyasla daha fazla kamu harcaması yapıldığı, buna bağlı olarak bütçe açığının seçim dönemlerinde arttığı ve sonuç olarak bu durumun politik bütçe döngülerine neden olduğu anlaşılmıştır. Öte yandan diğer test sonucunda seçim değişkeni ile kamu geliri değişkeni arasında herhangi bir ilişkiye rastlanılmamıştır.

Politik bütçe döngülerinin gelişmiş ve geliştirmekte olan ülke örneklemi için analiz edildiği kısımda geliştirmekte olan ülkelerde seçim odaklı bütçesel dalgalanmalara rastlanmış, aksine gelişmiş ülkelerde söz konusu dalgalanmalara rastlanmamıştır. Çünkü oturmuş anayasal kurumlar, istikrarlı bütçe tahminleri ve gerçekleştirmeleri, bağımsız denetim kuruluşlarının varlıkları, seçmenlerin politik bütçe döngülerini algılayıp hükümetleri cezalandırmaları, bütçelerin şeffaf olmaları ve modern bütçe sistemlerinin uygulanmaları gibi hususlar gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerinin görülmelerini ya tamamen engellemekte ya da minimum oranda görülmelerini sağlamaktadır. Geliştirmekte olan ülkelerde ise bu hususlar konusunda sorunlara sahip oldukları için geliştirmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerine daha çok rastlanılmaktadır. Öte yandan geliştirmekte olan ülkelerde seçim dönemlerinde gelirlerinin

azaltılmalarıyla değil, kamu harcamalarının stratejik olarak artırılmalarıyla politik bütçe döngülerine yol açıldığı anlaşılmıştır.

Seçim tarihleri anayasal olarak önceden belirlenmiş oldukları için sabit süreli aralıklarla yapılması öngörülse de ülkelerde zaman zaman erken seçime gidildiği görülmekte ve bu durumun politik bütçe döngülerine yansımaları merak edilmektedir. Bu yüzden çalışmada seçim tarihlerinin önceden belirli olup olmamaları hususu da politik bütçe döngüleri çerçevesinde araştırılmıştır. **Gelişmiş ülkeler için yapılan tahmin sonuçlarına göre gerek önceden gerek sonradan belirlenen seçim tarihlerinin bütçe rakamlarını etkilemedikleri görülmüştür. Gelişmekte olan ülkeler için yapılan tahmin sonuçlarına göre önceden belirlenen seçim tarihlerinin kamu harcamalarını ve bütçe açığını artırdıkları, buna karşın sonradan belirlenen seçim tarihlerinin bütçe rakamlarını etkilemedikleri görülmüştür.** Buna göre gelişmekte olan ülkelerde seçim tarihi önceden belirlenmiş bir tarihte seçim yapılması halinde GSYH'nın yaklaşık % 0.85'i oranında bütçe açığı verileceği, GSYH'nın % 1.03'ü oranında da kamu harcamalarında artış yaşanacağı sonucu ortaya çıkmıştır. Ayrıca gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için yapılan analizlerde kamu gelirleri ile seçim tarihlerinin önceden ya da sonradan belirlenmiş olduğu değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmemiştir. Bu kapsamda iki önemli sonuca varılmıştır. Bunlardan ilkinde göre gelişmiş ülkelerde daha önce politik bütçe döngülerine rastlanılmadığı yönünde elde edilen sonuca benzer şekilde söz konusu ülkelerde seçim tarihlerinin önceden ya da sonradan belirlenmelerinin bu durumu etkilemediği görülmüştür. İkinci sonuca göre gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının artırılmaları yoluyla politik bütçe döngülerine neden olduğu sonucuna benzer şekilde seçim tarihlerinin önceden belirlenmiş olduğu durumlarda da aynı uygulamalarla döngülere yol açıldığı anlaşılmıştır.

Seçim tarihlerinin önceden belirlenip belirlenmedikleri hususunun politik bütçe döngüleri üzerindeki olası etkileri incelendikten sonra ülkelerdeki demokratikleşme düzeylerinin söz konusu döngüler üzerindeki olası etkileri incelenmiştir. Demokratikleşme düzeyleri ile bütçe rakamları arasındaki ilişki ilk olarak gelişmiş ülkeler açısından incelenmiştir. Analizde verileri kullanılan gelişmiş ülkelerin hepsinin demokratikleşme düzeyleri yüksek olduğu için demokratikleşme düzeyi ile politik bütçe döngüleri ilişkisi gelişmiş ülkeler açısından demokratikleşme düzeyinin düşük olduğu durumlar için araştırılamamış, sadece yüksek olduğu durumlar için araştırılabilmektedir.

Söz konusu analiz sonuçları ise demokratikleşme düzeyi yüksek olan gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanılmadığını göstermiştir.

Demokratikleşme düzeyi bakımından incelenen durum daha sonra gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirilmiştir. **Test sonuçları demokratikleşme düzeyi düşük gelişmekte olan ülkelerde yapılan seçimlerde bütçe açığının % 0.89 oranında, kamu harcamalarının ise % 0.91 oranında arttığını göstermiştir. Demokratikleşme düzeyi yüksek olan gelişmekte olan ülke grubu için yapılan test sonuçları da demokratikleşme düzeyinin yüksek olduğu yıllarda yapılan seçimlerde bütçe açığının % 0.88 oranında, kamu harcamalarının ise % 0.89 oranında arttığını göstermiştir.** Yani gelişmekte olan ülkelerde demokratikleşme düzeyinin hem düşük hem de yüksek olduğu yıllarda yapılan seçimler temelde kamu harcamalarındaki artışlara bağlı olarak politik bütçe döngülerine neden oldukları görülmüştür.

Politik bütçe döngülerine farklı olarak yaklaşılardan birisi de takvim yılı bakımından seçim tarihleri olmuştur. Yani seçimlerin ilgili yıl içerisinde yapıldıkları tarihlerin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. **Analiz sonuçları gelişmiş ülkelerde seçimler yılın ilk altı ayı içerisinde yapıldıkları takdirde kamu harcamaları % 0.85 oranında artış göstermektedir.** Bütçe dengesi ve kamu geliri ile söz konusu seçimler arasında istatikselsel olarak anlamlı bir ilişkiye rastlanılmamıştır. Ayrıca gelişmiş ülkeler açısından bütçe değişkenleri ile yılın son altı ayı içerisinde yapılan seçimler arasında da anlamlı bir ilişki görülmemiştir. Test sonuçları gelişmekte olan ülkelerde yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan seçimlerde politik bütçe döngülerine rastlanılmadığını göstermiştir. **Ancak gelişmekte olan ülkelerde yılın son altı ayı içerisinde yapılan seçimlerde bütçe açığının % 1.33 oranında artış gösterdiği, aynı seçimlerin kamu harcamalarını da % 1.52 oranında artırdığı tespit edilmiştir.** Daha önceki test sonuçlarında gelişmiş ülkeler açısından politik bütçe döngülerine rastlanmamış olmasına rağmen burada konuya daha spesifik bir açıdan yaklaşıldığı için söz konusu ülkelerde politik bütçe döngülerine harcama rakamlarında rastlanılmış, ancak bütçe dengesi ve gelir değişkenlerine ilişkin anlamlı test sonuçlarına ulaşılamamıştır. Yani gelişmekte olan ülkelerde Temmuz-Aralık döneminde yapılan genel seçimlerde artan kamu harcamaları ve bütçe açıkları politik bütçe döngülerine neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde ise Ocak-Haziran döneminde yapılan genel seçimlerde sadece kamu harcamaları artış göstermiştir.

Seçim tarihlerinin politik bütçe döngüleri üzerindeki etkisi bir diğer yaklaşıma göre seçim yapılan yıldan bir yıl önceki bütçe rakamları ve bir yıl sonraki bütçe rakamları dikkate alınarak incelenmiştir. Böylece politik bütçe döngülerinin seçim yıllarından önce ve sonra görülüp görülmedikleri test edilmiştir. **Yapılan test sonuçları gelişmiş ülke grubunda seçim yıllarından önce politik bütçe döngülerine rastlanılmadığını göstermiştir.** Seçim yıllarından bir sonraki yıllarda ise kamu gelirlerinin % 0.89 oranında azalış sergiledikleri görülmüştür. Buna karşın gelişmekte olan ülke grubuna ait tahmin sonuçları seçim yıllarından önce ve sonra politik bütçe döngülerine rastlanıldığını göstermiştir. Şöyle ki gelişmekte olan ülkelerde seçim yıllarından bir yıl önce kamu gelirlerinin % 0.44 oranında azaldıkları, bütçe açıklarının da % 0.48 oranında arttıkları tespit edilmiştir. Seçim yıllarından bir yıl sonra ise kamu harcamalarının % 0.60 oranında, bütçe açıklarının da % 0.85 oranında azalış gösterdikleri görülmüştür. Şöyle ki gelişmekte olan ülkelerde seçim yıllarından bir yıl önce azalan kamu gelirleri bütçe açığını olumsuz şekilde etkilemiş, seçim yıllarından bir yıl sonra azalan kamu harcamaları ise bütçe açığını olumlu şekilde etkilemiştir. Kısacası gelişmiş ülkelerde seçim yılından sonra sadece kamu gelir rakamlarında dalgalanmalara rastlanılmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerde seçimlerden bir yıl önce bütçe açıklarında artışlara neden olan, seçimlerden bir yıl sonra ise bütçe açıklarında azalışlara neden olan dalgalanmalara rastlanılmıştır.

Çalışmada politik bütçe döngüleri takvim yılı içerisinde yapılan seçim tarihleri bakımından incelendikten sonra söz konusu döngüler ülkelerdeki siyasal sistemler açısından incelenmiştir. Bu kapsamda nispi ve çoğunlukçu sistem uygulayan ülkelerdeki durumlar dikkate alınmıştır. **Test sonuçlarına göre gelişmiş ülke grubu kapsamında politik bütçe döngülerine sadece nispi sistem uygulayan ülkelerde rastlanılmıştır.** Buna göre nispi temsil sistemi uygulayan gelişmiş ülkelerde genel seçim yıllarında kamu harcamaları % 0.90 oranında artış göstermiştir. Daha sonra gelişmekte olan ülkelerdeki durum incelenmiş ve nispi seçim sistemi uygulayan gelişmekte olan ülkelerde seçimler ile bütçe açığı ve kamu harcamaları arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. **Bu ilişkiye göre nispi temsil uygulayan söz konusu ülkelerdeki seçimlerin bütçe açığını % 0.83 oranında, kamu harcamalarını ise % 1.00 oranında arttırdıkları ve politik bütçe döngülerine neden oldukları görülmüştür.** Çalışmada incelenen toplam

10 gelişmekte olan ülke içerisinde oğunluku temsil sistemi uygulayan herhangi bir ülke olmadığı için gelişmekte olan ülkeler açısından oğunluku sistem dahilinde yapılan seçimlerin bte rakamları üzerindeki etkileri incelenememiştir.

Politik bte döngüleri siyasal sistemler kapsamında son olarak başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olmak üzere farklı hükümet sistemi dahilinde incelenmiştir. Böylece anayasal düzenlemelerin farklı versiyonları altında seçimlere bağlı maliye politikası sonuçları karşılaştırılmıştır. **Test sonuçları bütün farklı hükümet sistemlerinde politik bte döngülerine rastlanıldığını göstermiştir. şöyle başkanlık sistemi uygulanan ülkelerdeki genel seçimlerin bte açığını % 1.5 oranında, benzer şekilde kamu harcamalarını da % 1.5 oranında artırdığı, yarı başkanlık sistemi uygulanan ülkelerdeki genel seçimlerin kamu harcamalarını % 0.82 oranında, kamu gelirlerini ise % 0.72 oranında artırdığı, parlamenter hükümet sistemi uygulayan ülkelerdeki genel seçimlerin bte bte açığını % 0.38 oranında artırdığı yönünde sonuçlar tespit edilmiştir.** Yani farklı hükümet sistemi uygulayan ülkelere ait tahmin sonuçları üç farklı hükümet sistemi uygulayan bütün ülke gruplarında politik bte döngülerine rastlanılmış olduğuna işaret etmiştir. Başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemi uygulayan ülke gruplarında söz konusu döngülerin seçim yıllarında artırılan kamu harcamalarına bağlı oldukları anlaşılmış olmakla birlikte parlamenter sistemlerde ortaya çıkan döngülerin gelir ya da harcama kaynaklı oluklarına dair anlamlı test sonuçlarına ulaşılmamıştır. Dikkat edildiği zaman hepsi demokratik yönetimlerde uygulanmakta olan farklı hükümet sistemleri açısından politik bte döngüleri temelde farklılık göstermemiştir. **Bu durum hükümet sistemleri ayırımı ile politik bte döngüleri arasında doğrusal bir ilişki olmadığına işaret etmiştir. Yani politik bte döngüleri açısından herhangi bir hükümet sisteminin diğer iki farklı hükümet sistemine göre avantajlı ya da dezavantajlı olduğu söylenememektedir.** Teoride başkanlık sisteminin bte yönetimi konusunda daha etkili olduğu varsayımı da bu nedenle analiz sonuçlarına göre kabul edilmemektedir. Nitekim teoride böyle bir durumdan bahsedilmiş olsa da gerek bu çalışmada gerekse literatürde yapılan diğer çalışmalarda farklı hükümet sistemleri ile politik bte döngüleri arasında olduğu düşünülen ilişki konusunda kesin bir çıkarımda bulunulmamış olması teoride yer verilen durumun pratikte geçerli olmadığını göstermiştir. Yani her ne kadar farklı hükümet sistemleri ülke yönetimi konusunda Tablo 32'de de sıralandığı üzere bazı güçlü ve zayıf özelliklere sahip olsalar da

sistemlerin sahip oldukları özellikler politik bütçe döngüleri konusunda elde edilen sonuçları farklılaştırmamaktadır. Genel seçimlerin bütçe açıklarında artışlara yol açmalarıyla görülen politik bütçe döngülerinin hem başkanlık, hem yarı başkanlık, hem de parlamenter ülke gruplarında görülmeleri söz konusu döngülerin hükümet sistemlerinden çok diğer unsulardan etkilendiklerini göstermektedir.

Özetle bu tez çalışmasında siyasal bir karar alma süreci olan ve içerisinde pek çok aktörü barındıran bütçenin politik yönünden hareket edilerek seçim yıllarında mali manipülasyonlara maruz kaldığı düşüncesi politik bütçe döngüleri teorisi kapsamında ele alınmıştır. Söz konusu teoriye göre iktidardaki politikacılar seçim dönemlerinde bütçe imkânlarını kendi menfaatleri doğrultusunda kullanarak tekrar seçilebilmek amacıyla seçmenleri etkileyebilecek faaliyetlere girişebilmektedirler. Diğer bir ifadeyle iktidardaki politikacılar seçim dönemlerinde kamu gelirlerini azaltarak ya da kamu harcamalarını artırarak seçmenlerin sempatilerini, dolayısıyla da oylarını kazanmak yönünde davranış sergileyebilmektedirler. Nihayetinde hem iktidardaki politikacıların hem de söz konusu politikacıların davranışlarını destekleyen seçmenlerin tutumları politik bütçe döngülerine neden olabilmekte, politik bütçe döngüleri ise ülkenin mali ve ekonomik yapısına önemli derecede zarar verebilmektedir. Bu nedenle politik bütçe döngüleri hakkında bilgi sahibi olmak ve söz konusu döngüleri olabildiğince engellemek ülkenin menfaatine olmaktadır. Buradan hareketle tez çalışmasının ilk iki bölümünde teori ağırlıklı yapılan detaylı açıklamalardan sonra üçüncü bölümde Türkiye’de bütçe ve genel seçimlerle ilgili gerçekleşen rakamlar ilk iki bölümde yer verilen teorik bilgiler kapsamında tablo ve grafikler eşliğinde analiz edilmiştir. Rakamsal analiz sonuçları Türkiye’de özellikle 1951-1999 döneminde yani ülkemizde çok partili hayata geçilmesinden 2000’li yıllara kadar politik bütçe döngülerine rastlanıldığını, 2000’li yıllardan sonra ise rastlanılmadığını göstermiştir. 1951-1999 döneminde gerçekleşen döngülerin ise seçim yıllarında artan kamu harcamaları ve bütçe açıklarına bağlı oldukları görülmüştür. 2000’li yıllardan sonra ise ülkemizde politik bütçe döngülerinin neredeyse hiç yaşanmaması politikacıların toplumsal fayda hedefli tutumlarına, yasal düzenlemelere (5018 sayılı kanunun kabulü), ülke içi ve ülke dışında gelişen konjontüre bağlı olarak uygulanan istikrar programlarının başarıları ile açıklanmıştır.

Tez çalışmasının son bölümünde ise politik bütçe döngüleri 11 tane gelişmiş ve içerisinde Türkiye’nin de olduğu 10 tane gelişmekte olan ülke açısından ekonometrik

model yardımıyla incelenmiştir. Politik bütçe döngüleri konusunda daha önce yapılan yerli çalışmalarda sadece Türkiye ile ilgili durum göz önünde bulundurularak belirli dönem aralıkları incelenmiş olmasına karşın bu çalışmada hem Türkiye hem de Türkiye hariç 20 ülkeye ait veriler birlikte değerlendirilmiştir. Yani daha önceki çalışmalarda sadece zaman serisi yöntemi kullanılmış olup bu tez çalışmasında diğer yerli çalışmalardan farklı olarak yatay ve dikey kesitleri birlikte analiz edebilen panel veri analizi yöntemi kullanılmış, böylece konuya sadece bir ülke açısından değil farklı ülke grupları açısından yaklaşılmıştır. Ayrıca daha önce yapılan çalışmalarla karşılaştırıldığında bu çalışmada hem daha büyük örneklem grubu kullanılmış, hem de 1996-2015 dönemi incelendiği için 2015 yılında yapılan seçimlere ilişkin veriler çalışmaya dâhil edilerek çalışmanın güncel olması sağlanmıştır. Yine Türkiye açısından yapılan yerli çalışmalarda sadece politik bütçe döngülerinin varlıkları test edilmiş, çoğu çalışmada döngülerin kaynakları ile açıklamalarda bulunulmamış olmasına karşın bu tez çalışmasında politik bütçe döngülerinin kaynakları her bir durum için araştırılmıştır. Son olarak yerli çalışmalarda politik bütçe döngüleri konusu çeşitlendirilmeksizin araştırılmasına rağmen bu çalışmada politik bütçe döngülerine temelde gelişmiş-gelişmekte olan ülke grupları ayırımı kapsamında seçim tarihleri, demokrasi düzeyleri, seçim ve hükümet sistemleri gibi farklı açılardan yaklaşılmıştır. Bu yönleri ile tez çalışması daha önce konu hakkında Türkiye’de yapılmış çalışmalardan farklı olmaktadır. Bu tez çalışmasıyla politik bütçe döngüleri teorisi hem farklı yaklaşımlar dâhilinde ele alınmış hem de temelde gelişmiş-gelişmekte olan ülke ayırımı sayesinde karşılaştırma yapma olanağı sunulmuştur. Bu kapsamda yukarıda ifade edilen bulgular dâhilinde özetle şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Politik bütçe döngülerine gelişmekte olan ülkelerde rastlanmış, seçim yıllarında seçim olmayan yıllara kıyasla bütçe açığı ve kamu harcamalarında artış görülmüştür.
- Gelişmekte olan ülkelerde önceden belirlenen seçim tarihlerinde yapılan seçim yıllarında kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının arttıkları görülmüştür.
- Gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngülerinin demokrasi düzeylerine göre farklılaşmadıkları görülmüştür. Yani politik bütçe döngülerine demokratikleşme düzeyi hem yüksek hem de düşük gelişmekte olan ülkelerde rastlanılmıştır.
- Gelişmiş ülkelerde yılın ilk altı ayı içerisinde yapılan seçimlerde kamu harcamalarının artmış oldukları, gelişmekte olan ülkelerde yılın son altı ayı

içerisinde yapılan seçimlerde bütçe açığının ve kamu harcamalarının artmış oldukları görülmüştür.

- Gelişmiş ülkelerde seçim yıllarından bir sonraki yıllarda kamu gelirleri azalış sergiledikleri, gelişmekte olan ülkelerde hem seçim yıllarından önce kamu gelirlerini azaltmak suretiyle, seçim yıllarından sonra ise kamu harcamalarını artırmak suretiyle politik bütçe döngülerine neden olduğu görülmüştür.
- Nispi temsil sistemi uygulayan gelişmiş ülkelerde genel seçim yıllarında kamu harcamalarının artmış oldukları, nispi seçim sistemi uygulayan gelişmekte olan ülkelerde hem bütçe açıklarında hem de kamu harcamalarında artış olduğu görülmüştür.
- Politik bütçe döngüleri başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem olmak üzere incelenen üç farklı hükümet sisteminde de görülmüştür. Bu durum politik bütçe döngülerinin hükümet sistemlerine göre farklılaşmadıklarını göstermiştir.

Anlaşıldığı üzere tez çalışmasının uygulama kısmında çok sayıda sonuç elde edilmiş olmakla birlikte politik bütçe döngülerinin daha çok gelişmekte olan ülkelerde görülen bir durum olduğu dikkat çekmiştir. Öte yandan farklı hükümet sistemleri dikkate alınarak yapılan tahmin sonuçları politik bütçe döngülerinin hükümet sistemlerine göre farklılık göstermedikleri yönünde olmuştur. **Yani politik bütçe döngülerinin hükümet sistemlerinden çok ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılaştıkları sonucuna varılmıştır.** Bu yüzden ülkemizde politik bütçe döngülerinin görülmemeleri için 2000’li yıllarla birlikte yaşanan olumlu gelişmelere uygun şekilde mali disiplinin sağlandığı sıkı maliye politikası uygulamalarına devam edilmesi önerilmektedir. Ayrıca gelişmiş ülkelerde politik bütçe döngülerine rastlanmamasından hareketle gelişmekte olan ülke kategorisinden gelişmiş ülke kategorisine geçmek için büyüme ve kalkınma hedefli ekonomi ve sosyal politikalara, fiziki ve beşeri sermayenin dengeli şekilde desteklenmesine, teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin yakından takip edilmelerine, kişilerin tasarruf ve yatırımlara özendirilmelerine, üretim, istihdam, arge ve ihracat olanaklarının artırılmalarına ve kişi başına düşen gelir düzeyinin yükseltilmesine yönelik uygulamaların, ülkemizde politik bütçe döngülerinin görülmemeleri konusunda 2000’li yıllarla birlikte yakalanan mevcut olumlu durumu pekiştireceği düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- Abrams B. A. and Butkiewicz J. L. (2012), The Political Business Cycle: New Evidence from the Nixon Tapes, *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 44, No 2-3, pp. 385-399.
- Akalın G. ve Erkişi K. (2007), Türkiye’de Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Açısından Değerlendirilmesi, *Bülent Ecevit Üniversitesi Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 3, Sayı 5, ss. 89-116.
- Akçagündüz E. (2010), Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss. 29-35.
- Akçoraoğlu A. ve F. Yurdakul (2004), Siyasal Ekonomi Açısından Büyüme, Enflasyon ve Bütçe Açıkları: Türkiye Üzerine Bir Uygulama, *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, Cilt 59, Sayı 1, ss. 1-25.
- Akdoğan A. (2011), *Kamu Maliyesi*, 14. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akgün B. (2000), Türkiye’de Seçmen Davranışı: Partizan Tutumlar, İdeoloji ve Ekonomik Faktörlerin Oy Vermeye Etkisi, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Sayı 4, ss. 75-92.
- Akhmedov A., Ravichev A. and Zhuravskaya E. (2002), “Regional Political Cycles in Russia”, CEPR/WDI Annual International Conference on Transition Economics, Riga, Latvia, June 2002.
- Akhmedov A. and Zhuravskaya E. (2004), “Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 4, pp. 1301-1338.
- Akıncı A. ve Usta S. (2015), Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçişte Etkili Olan İç Faktörlerin Analizi, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 29, ss. 41-52.
- Akkuş G. E. (2012), Phillips Eğrisi: Enflasyon İşsizlik Değiş Tokuşu Teorik Bir İnceleme, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 62, Sayı 2, ss. 99-151.
- Aktan C. C. (1993), Politikada Rant Kollama, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4, ss. 119-136.
- Aktan C. C. (2000), *Politik İktisat*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Aktan C. C. (2001), *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Hak-İş Yayınları, Ankara.
- Aktan C. C, Ay H. ve Çoban H. (2007), “Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları” içinde: *Modern Politik İktisat Kamu Tercihi*, Coşkun Can Aktan & Dilek Dileyici ed., Seçkin Yayınları, Ankara.
- Aktan C. C. ve Dileyici D. (ed.), (2012), *Kamu Ekonomisi I*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No 2703, Eskişehir.
- Aktan C. C. ve Dileyici D. (ed.), (2013), *Kamu Ekonomisi II*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No 2992, Eskişehir.
- Akyıldız A. (2016), Demokrasinin Sayılarla Sınava: Seçim Sistemleri, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 7, ss. 127-148.
- Akyüz Ü. (2009), Siyaset ve Ahlak, *Yasama Dergisi*, Sayı 11, ss. 93-129.

- Alesina A., Mirrlees J. and Neumann M. (1989), Politics and Business Cycles in Industrial Democracies, *Economic Policy*, Volume 4, No 8, pp. 57-98.
- Alesina A. (1988), “*Macroeconomics and Politics*”, National Bureau of Economic Research (NBER) NBER Macroeconomics Annual 1988, Volume 3, pp. 13-62.
- Alesina A. and Roubini, N. (1990), “*Political Cycles in OECD Economies*”, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Working Paper No. 3478, pp. 1-74.
- Alesina A., Roubini N. and Cohen G. D. (1991), “*Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies*”, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Working Paper No. 3830, pp. 1-54.
- Alesina A. (1992), *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform*, The World Bank Policy Research Working Paper Series, WPS 970.
- Alesina A. and Roubini, N. (1992), “*Political Cycles in OECD Economies*”, Review of Economic Studies, Volume 59, pp. 663-688.
- Alesina A., Roubini N. and Cohen G. D. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press Ltd, Cambridge, United Kingdom.
- Altay O. ve Altın O. (2008), Türkiye’de Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Yatırımlar Üzerine Etkilerinin Analizi (1980–2005), *Ege Akademik Bakış Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, ss. 267-285.
- Altun T. (2014), *Türkiye’de Politik Aktör ve Kurumların Kamu Harcamalarına Etkisi (1950-2010)* (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ames B. (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Annett A. (1993), Elections and Macroeconomic Outcomes in Ireland 1948-91, *The Economic and Social Review*, Volume 25, No 1, pp. 21-47.
- Arslan A. (2004), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, *Maliye Dergisi*, Sayı 145, ss. 1-44.
- Aslan S. ve Gül C. (2004), Geçmişten Günümüze Türkiye’de Baskı Grupları, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, ss. 85-100.
- Asutay M. (2004), *Searching for Opportunistic Political Business Cycles in Turkey*, Paper presented in European Public Choice Society.
- Ataay F. (2014), Majoriteryenizm ve Demokrasinin Geleceği, içinde *Siyaset Bilimi Araştırmaları, Teori ve Türkiye Uygulamaları*, editörler: Aliyar Demirci, İsmet Parlak, Nigar Değirmenci, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ataç E., Coşkun G. ve Moğol T. (2004a), *Bütçe*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1587, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 840, Eskişehir.
- Ataç E., Önder İ. ve Turhan S. (2004b), *Maliye Politikası*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1580, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 835, Eskişehir.

- Aydın K. ve Özbek V. (2004), Ailenin Seçmen Davranışları Üzerindeki Etkisi, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 8, ss. 144-167.
- Aydın R. (2016), Türk Siyasal Kültürü Açısından Hükümet Sistemleri (Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi)'nin Değerlendirilmesi, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 6, ss. 13-41.
- Bağbaşıoğlu A. (2006), 1050 Sayılı Muhasebe-İ Umumiye Kanununun Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Karşılaştırılması, içinde *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Erkan KARAARSLAN ed., Ümit Ofset, Ankara.
- Bağcaz M. (2006), Bütçe Uygulamasının Esasları ve Ödeneklerin Kullanılması, içinde *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Erkan KARAARSLAN ed., Ümit Ofset, Ankara.
- Bağdigen M. (2001), Belediyelerde Bütçe Talebinin Kamu Tercihini Kuramı Çerçevesinde Ampirik Analizi, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, ss. 15-33.
- Bailey S. J. (2002), *Public Sector Economics: Theory, Policy, Practice*, Palgrave Macmillan, London, United Kingdom.
- Bakırtaş İ. (1999), Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, ss. 1-23.
- Bakırtaş İ. (2007), *Ekonomik Analizleri ve Ekonomiye Yansımalarıyla Politik Aktörler*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Baleiras R. N. and Santos V. (2000), "Behavioral and Institutional Determinants of Political Business Cycles", *Public Choice*, Volume 104, pp. 121-147.
- Baltagi B. H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, Third Edition, John Wiley&Sons Inc, England.
- Balyemez A. S. (2008), *Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Kamu Maliyesine Yansımaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Araştırma* (Basılmamış Doktora Tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Banks J. S. and Hanushek E. A. (1995), *Modern Political Economy Old Topics New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Barberia L. and Avelino G. (2011), "Do Political Budget Cycles Differ in Latin American Democracies?", *Economia*, Volume 11, Number 2, pp. 101-134.
- Baş H. (1984), "Bütçe Harcamalarının Yargısal Denetimi" içinde: *Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir.
- Batirel Ö. F. (1987), *Kamu Bütçesi*, 5. Baskı, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, Yayın No 414-648, İstanbul.
- Beceren E. ve Kalağan G. (2007), Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 11, ss.163-181.

- Benhür Ç. (2008), 1945- 1946 Yıllarında Türkiye’de Politik Gelişmelere Genel Bakış, *Journal of Qafqaz University*, Number 24, Volume 1, pp. 30-40.
- Ben-Porath Y. (1975), The Years of Plenty and the Years of Famine-A Political Business Cycle?, *Kyklos*, Vol 28, Issue 2, pp. 400-403.
- Benk S. ve Karakurt B. (2010), Gelir İdareleri ve Yolsuzluk: Motivasyonlar, Fırsatlar ve Mücadele Yolları, *İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, ss. 133-148.
- Berganza J. C. (1998), *Relationships Between Politicians and Voters Through Elections: A Review Essay*, Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) Working Paper Series, No 9809, Madrid, Spain.
- Berlemann M. and Markwardt G. (2003), “*Partisan Cycles and Pre-electoral Uncertainty*”, Dresden Discussion Paper Series in Economics, Number 01/03, pp. 1-35.
- Bernanke B. S. and Rogoff K. (2000), *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press Ltd, Cambridge, United Kingdom.
- Bernholz P. (1973), Logrolling, Arrow Paradox and Cyclical Majorities, *Public Choice*, Volume 15, Issue 1, pp. 87-95.
- Bertrand M., Kramarz F. and Schoar A. (2006), *Politicians, Firms and the Political Business Cycle: Evidence from France*, Working Paper, University of Chicago, USA.
- Beşballı S. G. ve Özgür M. (2011), Politik Yozlaşma İle Mücadelede Eğitimin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme, *Uluslararası 9. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirileri*, 23-25 Haziran 2011, Saraybosna-Bosna Hersek.
- Bezci B. (2005), Demokrasi ve Başkanlık Sistemi, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, ss. 77-91.
- Biçer M. ve Yılmaz H. (2009), Parlatmentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Yasama Dergisi*, Sayı 13, ss. 45-84.
- Bilgin M. H. (2003), Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, ss. 35-49.
- Björnskov C. (2005), *Political Ideology and Economic Freedom*, University of Aarhus Department of Economics, Working Paper No 05-8, Denmark.
- Block S. (2000), *Political Business Cycles, Democratization, and Economic Reform: The Case Of Africa*, Medford, MA: Fletcher Scholl, Tufts University, Working paper.
- Blume L., Müller J., Voigt S., and Wolf C. (2009), The Economic Effects of Constitutions: Replicating and Extending-Persson and Tabellini, *Public Choice*, Volume 139, Issue 1, pp. 197-225.
- Bohn F. (2011), “*Political Budget Cycles: Can Disinformation Explain Country Group Differences?*”, Nijmegen Center for Economics (NiCE) Working Papers, No: 11-103.
- Bonfatti A. and Forni L. (2017), Fiscal Rules to Tame the Political Budget Cycle: Evidence from Italian Municipalities, IMF Working Papers, No: WP/17/6.

- Borgne E. L. ve Lockwood B. (2002), *Candidate Entry, Screening, and the Political Budget Cycle*”, IMF Working Papers, No: WP/02/48.
- Brender A. and Drazen A. (2003), “*Where Does the Political Budget Cycle Really Come From?*”, Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper, https://economics.sas.upenn.edu/system/files/event_papers/Political922030.pdf
- Brender A. and Drazen A. (2005), “Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies”, *Journal of Monetary Economics*, Volume 52, pp. 1271-1295.
- Brogan M. J. (2014), *Modern Budget Forecasting in the American States: Precision, Uncertainty and Politics*, Lexington Books, Plymouth, United Kingdom.
- Buchanan J. M. (1979), *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 1., The Logical Foundations of Constitutional Liberty, Liberty Fund Inc., USA.
- Buchanan J. M. (1987), The Constitution of Economic Policy, *The American Review*, Volume 77, Issue 3, pp. 243–250.
- Bulutay T. (1995), *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, International Labour Office, Ankara.
- Bulutoğlu K. (1988), *Kamu Ekonomisine Giriş- Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Bulutoğlu K. (2004), *Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları*, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul.
- Burucu H. ve Öndeş T. (2015), “Finansal Hiyerarşi ve Dengeleme Teorisinin Geçerliliğinin Türk İmalat Sanayi Firmalarında Test Edilmesi”, *Sakarya İktisat Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, ss. 61-76.
- Bülbül D. (2014), *Bütçe*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- BYEGM (2015), *Türkiye'de Milletvekili Seçimleri*, T.C. Başbakanlık Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Canbay T. (2001), Bütçe Etiği (Kavramsal Bir Yaklaşım), *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, ss. 125-136.
- Candan E. (2007), *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Yayın No 2007/374, Ankara.
- Carlsen F. and Pedersen E. F. (1999), “Rational Partisan Theory: Evidence for Seven OECD Countries”, *Economics and Politics*, Volume 11, pp. 13-32.
- Carlsen F. (2000), Unemployment Inflation and Government Popularity-are There Partisan Effect?, *Electoral Studies*, Volume 19, pp.141-42.
- Carvalho M. A. (2006), How Logrolling Can Explain The Failure of The Government Coalition in Brazil, *Revista de Administração Pública (RAP)*, Volume 40, No 5, pp. 865-882.
- Cate T. (2013), *An Encyclopedia of Keynesian Economics*, Second edition, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.

- Christensen M. D. (2012), *The Executive Budget Process: An Overview*, Congressional Research Service (CVS) , CRS Report for Congress, Report Number R42633, USA.
- Christiano L. and Fitzgerald T. (1998), The Business Cycle: It's Still A Puzzle, *Economic Perspectives*, Volume 22, Issue 4, pp. 56-83.
- Coşkun G. (1994), *Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Cukierman A. and Meltzer A. H. (1986), “A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution”, *Economic Inquiry*, Volume 24, Number 3, pp. 367-388.
- Çam E. (1987), *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul.
- Çeliker E. (2006), Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi, *Yasama Dergisi*, Sayı 2, ss. 5-31.
- Çetin M. ve Şeker F. (2014) “Ticari Açıklık ve Finansal Gelişmenin Doğrudan Yabancı Yatırımlar Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Dinamik Panel Veri Analizi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, ss. 125-147.
- Çinko L. (2006), Seçmen Davranışları ile Ekonomik Performans Arasındaki İlişkilerin Teorik Temelleri ve Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 61, Sayı 1, ss. 103-116.
- Çolak H. B. (2006), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Sistemimize Getirdikleri, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, Sayı 145.
- Dede M. (2010), *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi* (Mesleki Yeterlilik Tezi), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Demir F. (2011), Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 18, Sayı 2, ss. 63-84.
- Diamond J. (2002), *The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective*, IMF (International Monetary Fund) Working Paper, WP/02/94.
- Dileyici D. ve Özkıvrak Ö. (2010), Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, No 1, ss. 33-55.
- Dinitto D. M. and Johnson D. H. (2015), *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Eighth Edition, Pearson, USA.
- Dokuyan S. (2014), Çok Partili Hayata Geçişte Önemli Bir Adım: Demokrat Parti'nin Kuruluşu, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2/1, ss. 151-169.
- Doležalová J. (2013), Political Cycle and Fiscal Policy in the Countries of the European Union, *Ekonomická Revue*, Volume 16, No 2, pp. 93-108.
- Dornbusch R., Fischer S. and Startz R. (2011), *Macroeconomics*, Eleventh Edition, McGraw-Hill, New York, USA.
- Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

- Dökmen G. (2012), Yolsuzlukların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, ss. 41-51.
- Drazen A. (2001), "The Political Business Cycle After 25 Years", National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Working Paper No. 11055, pp. 75-138.
- Drazen A. and Eslava M. (2010), Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence, *Journal of Development Economics*, Volume 92, pp. 39-52.
- Dubois E. (2016), Political Business Cycles 40 Years After Nordhaus, *Public Choice*, Volume 166, Issue 1, pp. 235-259.
- Dura Y. C. (2006), Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 451, ss. 107-117.
- Dursun D. (2006), *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınevi, İstanbul
- Dursun D. (2007), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, Aktörler, Alanlar, Sorunlar*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Dursun D. ve Altunoğlu M. (2012), *Siyaset Bilimi*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2671, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 1637, Eskişehir.
- Duverger M. (1974), *Siyasi Partiler*, (Çeviren: Ergun Özbudun), Bilgi Yayınevi, İstanbul.
- Ebdon C. (2000), The Effects of Voter Control on Budget Outcomes, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Volume 12, Issue 1, pp. 23-43.
- Edizdoğan N. (1991), *Kamu Bütçesi*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Efthymoulou G. (2012), "Political Budget Cycles in the European Union and the Impact of Political Pressures", *Public Choice*, Volume 153, Issue 3, pp. 295-327.
- Eker A. (2004), *Kamu Maliyesi*, Kanyılmaz Matbaası, İzmir.
- Erdem B., Çeribaş S. ve Karataş A. (2013), Otel İşletmelerinde Çalışan İşgörenlerin Kronizm (Eş – Dost Kayırmacılığı) Algıları: İstanbul’da Faaliyet Gösteren Bir, İki ve Üç Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Araştırma, *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 1, ss. 51-69.
- Erdem K. (2017), "Yarı-başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar" içinde: *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, Semra Gökçimen ed., TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No 6, TBMM Basımevi, Ankara.
- Erdoğan S. (2004), *Politik Konjonktür Hareketleri Teorisi Perspektifi ile Siyaset–Ekonomi İlişkileri*, Değişim Yayınları, İstanbul.
- Ergen Z. (2016), Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 8, No 1, ss. 93-115.
- Erkişi K., (2007), *Seçim Çevrimler Teorileri: Türkiye Ekonomisi Üzerine Bir İnceleme (1950-2006)* (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Erol H. (2007), *Bankalarda Net Faiz Marjının Belirleyicileri, Risk Duyarlılığı ve Politika Önerileri*, (Uzmanlık Yeterlilik Tezi), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Eryılmaz F. ve Mercan M. (2015), “*Political Budget Cycles: Evidence From Turkey*”, *Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Economy Series, Issue 2*.
- Feyzioğlu B. N. (1984), *Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Friedman B. M. and Woodford M. (2011), *Handbook of Monetary Economics: Volume 3A*, Elsevier Science Publishing Company Inc., New York, USA.
- Fisher L. (2002), A Dose of Law and Realism for Presidential Studies, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 32, No 4, pp. 672-692.
- Gabish G. and Lorenz H. W. (1989), *Business Cycle Theory A Survey of Methods and Concepts*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Germany.
- Gandhi J. and Rufino R. R. (2015), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Taylor & Francis Ltd., London, United Kingdom.
- Garratt D. and Easaw J. (1996), Externalities and the Political Business Cycle, *The Journal of Interdisciplinary Economics*, Volume 7, pp. 127-141.
- Garratt D. (1998), An Analysis Of Political Business Cycle Theory and its Relationship with the New Political Macroeconomics, Department of Economics, University of Leicester, Papers in Economics, No 98/4, United Kingdom.
- Gonzalez M. A. (2002), “Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico”, *Review of Development Economics*, Volume 6, Number 2, pp. 204-224.
- Göker Z. (2014), Küresel Kriz Sonrası Maliye Politikalarında Değişim ve Mali Tuzak Riski, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı 40, ss. 103-116.
- Gözler K. (2009), “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme” içinde *Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No 243, Ankara.
- Gözler K. (2010), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gülşen H. (2006), “Genel Yönetim Kapsamındaki Kuruluşlarda Bütçe Hazırlama Süreçleri”, içinde *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Erkan KARAARSLAN ed., Ümit Ofset, Ankara.
- Güney T. ve Bakırtaş İ. (2011), Çevresel Sürdürülebilirlik ve Yozlaşma İlişkisi: Bir Kesit Veri Analizi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, ss. 231-240.
- Güngör B. ve Kaygın C. (2015), “Dinamik Panel Veri Analizi İle Hisse Senedi Fiyatını Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 9, ss. 149-168.

- Gürbüz Ö. (1997), Dünyada ve Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve İdeal Seçim Sistemi İçin Öneriler, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 1, ss. 14-29.
- Güvenir M. (1982), Seçim Sistemleri ve Ülkemizdeki Uygulama, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, ss. 215-250.
- Hagen J. V. (2007), “A Primer on Budgeting and Budgetary Institutions” in *Budgeting and Budgetary Institutions*, edited by Anwar Shah, The World Bank Publication, Washington, USA.
- Haggard S. and Webb S. B. (1994), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press Inc, USA.
- Halász Á. (2014), Fiscal Cycle Effects in the Pattern of the Hungarian State Expenditures, *Society and Economy*, Volume 36, Issue 2, pp. 263-283.
- Hanusch M. (2010), *The Economy and Political Budget Cycles*, APSA 2009 Toronto Meeting Paper, <http://ssrn.com/abstract=1538391>
- Hartmann S. (2014), *Partisan Policy-Making in Western Europe: How Ideology Influences the Content of Government Policies*, Springer Fachmedien Wiesbaden, Germany.
- Hauwe L. V. (2005), *Constitutional Economics II*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Haytoğlu E. (1997), Türkiye’de Demokratikleşme Süreci ve 1945’te Çok Partili Siyasî Hayata Geçişin Nedenleri (1908-1945), *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı 3, ss. 46-56.
- Heckelman J. C. and Berument H. (1998), Political Business Cycles and Endogenous Elections, *Southern Economic Journal*, Volume 64, No 4, pp. 987-1000.
- Heckelman J. C. (2001), Partisan Business Cycles Under Variable Election Dates, *Journal of Macroeconomics*, Volume 23, No 1, pp. 261-275.
- Heywood A. (2013), *Siyaset*, (Çeviren: Atilla Yayla), Adres Yayınları, Ankara.
- Hsiao C. (2003), *Analysis of Panel Data*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Hung L. C. and Hsieh Y.T. (2016), Political Business Cycle in Taiwan-Evidence from Central Government Expenditures, *International Journal of Public Administration*, Volume 39, Number 4, pp. 249-257.
- Isaksen J., Amundsen I. and Wiig A. (2007), *Budget, State and People Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola*, Chr. Michelsen Institute (CMI) Report, Bergen, Norway.
- İba Ş. (2003), Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 3, ss. 299-316.
- İpek. E. A. ve Şataf C. (2013), Kamu Kurumlarının Etkinliği Sorunsalı, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 35, ss. 28-53.
- Jeitziner B. (1999), *Political Economy of the Swiss National Bank*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Germany.

- Jung H. and Kwon H. U. (2007), *An Alternative System GMM Estimation in Dynamic Panel Models*, Hi-Stat Discussion Paper Series, No 217, Hitotsubashi University Research Unit, Tokyo, Japan.
- Kapani M. (2004), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayinevi, Ankara.
- Karaarslan E. (2008), *Kamu Harcama Hukuku*, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
- Karaçor Z. ve Saraç T. B. (2004), “Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorileri Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramı ve (1980-2004) Dönemi Türkiye Uygulaması”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, ss. 101-118.
- Karagöz K. ve Ergün S. (2010), Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Kaynakları: Ekonometrik Bir Değerlendirme, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, ss. 169-185.
- Karagül M. (1997), Anayasal İktisat ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, ss. 271-291.
- Karakaş M. ve Çak M. (2007), Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü, *Maliye Dergisi*, Sayı 153, ss.74-101.
- Karakaş M. (2013), Political Business Cycles in Turkey: A Fiscal Approach, *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, ss. 245-262.
- Karakaş M. (2014), “Political Business Cycles in Turkey: A Monetary Approach”, *Electronic Journal of Social Sciences*, Volume 13, Number 48, pp. 159-175.
- Karakurt B. ve Akdemir T. (2010), Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, ss. 226-261.
- Kaştan Y. (2006), Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Partili Dönemden Çok Partili Döneme Geçişte CHP’nin Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler (1938-1950), *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 8 , Sayı 1, ss. 123-140.
- Katsimi M. and Sarantides V. (2010), “Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy?”, CESifo Working Paper, No. 2908.
- Kesik A. (2005), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 9, ss. 94-114.
- Khan A. and Hildreth W. B. (2002), *Budget Theory in The Public Sector*, Quorum Books, Westport, Connecticut- London.
- Khemani S. (2004), Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States, *Journal of Development Economics*, Volume 73, Issue 1, pp. 125-154.
- Kızılböğa R. (2012), Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi, *Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, ss. 91-109.
- Kiander J. and Venetoklis T. (2004), *Spending Preferences of Public Sector Officials Survey Evidence From The Finnish Central Government*, VATT Research Reports 114, Government Institute of Economic Research, Helsinki, Finland.

- King R. G. and Watson M. W. (1994), The Post-War U.S. Phillips Curve: A Revisionist Econometric History, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Volume 41, pp. 157-219.
- King R. G. (2008), The Phillips Curve and U.S. Macroeconomic Policy: Snapshots, 1958–1996, *Economic Quarterly*, Volume 94, Number 4, pp. 311-359.
- Kitapçioğlu T. (2013), Baskı Grupları ve Demokrasi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 106, ss. 357-392.
- Klašnja M. (2008), Electoral Rules, Forms of Government, and Political Budget Cycles in Transition Countries, *Panoeconomicus*, Volume 55, Issue 2, 185-218.
- Klienbannink J. P. (2010), *The Political Business Cycle: A Search in the OECD*, Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, UVA Scripties Online, Record: oai: ARNO: 374394, Netherlands.
- Klomp J. and Haan J. D. (2013), “Do Political Budget Cycles Really Exist?”, *Applied Economics*, Taylor & Francis Journals, Volume 45(3), pp. 329-341.
- Klomp J. and Haan J. D. (2016), Election Cycles in Natural Resource Rents: Empirical Evidence, *Journal of Development Economics*, Volume 121, pp. 79-93.
- Kneebone R. D. and McKenzie K. J. (2001), Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces, *International Tax and Public Finance*, Volume 8, Issue 5, pp. 753-774.
- Korkmaz T. (2016), Türkiye Eksenli Bir Hükümet Sistemi Analizi, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 6, ss. 43-57.
- Kouvavas O. (2013), *Political Budget Cycles Revisited: The Case for Social Capital*, Working Paper, Munich Personal RePEc Archive, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57504/>
- Köse Ö. (1999), Denetim ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 33, ss. 62-85.
- Köse Ö. (2001), *Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 40. Seri, ss. 23-58.
- Köse Ö. (2007), Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 65 (145. Yıl Özel Sayısı), ss. 111-150.
- Kraemer M. (1997), “*Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes and Political Futility*”, Inter-American Development Bank Working Paper, Washington, D.C.
- Krause S. and Méndez F. (2005), Policy Makers' Preferences, Party Ideology, and the Political Business Cycle, *Southern Economic Journal*, Volume 71, No 4, pp. 752-767.
- Kroth V. (2012), “*Political Budget Cycles and Intergovernmental Transfers in a Dominant Party Framework: Empirical Evidence From South Africa*”, Working Paper Series, No 12-0002.
- Krueger A. and Turan I. (1993), *The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980s*, in Bates, R. and Krueger, A.O. (eds.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford: Blackwell.

- Kuşat N. ve Dolmacı N. (2011), Kamu Tercihi Teorisi Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramının Değerlendirilmesi, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, ss. 129-146.
- Lamba M. (2014), Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, ss. 40-56.
- Lane J. E. (2002), *New Public Management: An Introduction*, Routledge, London.
- Lee G. (2014), *E-Commerce, E-Business and E-Service*, CRC Press Taylor & Francis Group, London, UK.
- Lici E. and Dika I. (2016), Political Budget Cycles: A Survey Ofthe Empirical Literature, *International Journal of Economics, Commerce and Management*, Volume 4, Issue 4, pp. 368-379.
- Lienert I. (2005), *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?*, IMF (International Monetary Fund) Working Paper, WP/05/115.
- Lybeck J. A. and Henrekson M. (1990), *Explaining the Growth of Government*, Elsevier Science Publishing Company Inc., New York, USA.
- Mackic V. (2013), “Political Budget Cycles at The Municipal Level in Croatia”, *Financial Theory and Practice*, Volume 38, Number 1, pp. 1-35.
- Magloire F. (1997), “Political Monetary Cycles and Independence of the Central Bank in a Monetary Union: an Empirical Test for a BEAC Franc Zone Member Country”, *Journal of African Economies*, Vol 6, No 1, pp. 112-132.
- Martinez L. (2009), A Theory of Political Cycles, *Journal of Economic Theory*, Volume 144, Issue 3, pp. 1166-1186.
- May A. (1987), The Political Business Cycle: An Institutional Critique and Reconstruction, *Journal of Economic Issues*, Volume 21, No 2, pp. 713-722.
- McCallum B. T. (1978), The Political Business Cycle: An Empirical Test, *Southern Economic Journal*, Volume 44, No 3, pp. 504-515.
- Miller N. R. (2001), “Logrolling” in *The Encyclopedia of Democratic Thought*, edited by Paul Barry Clarke and Joe Foweraker, Routledge, London.
- Mink M. and Haan J. (2006), “Are There Political Budget Cycles in The Euro Area?”, *European Union Politics*, Volume 7, Number 2, pp. 191-211.
- Morozumi A., Veiga F. J. and Veiga L. G. (2014), *Electoral Effects on The Composition of Public Spending and Revenue: Evidence From A Large Panel of Countries*, Centre for Finance, Credit and Macroeconomics (CFCM) Working Paper Series, No 14/16, Nottingham, United Kingdom.
- Mueller D. C. (1997), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Mueller D. C. (2015), Public Choice, Social Choice and Political Economy, *Public Choice*, Volume 163, Issue 3, pp. 379-387.
- Mullineux A. W. and Dickinson D. G. (1992), Equilibrium Business Cycles: Theory and Evidence, *Journal of Economic Surveys*, Volume 6, No 4, pp. 321-358.

- Muth J. F. (1961), Rational Expectations and the Theory of Price Movements, *Econometrica*, Volume 29, No 3, pp. 315-335.
- Nannestad P. and Paldam M. (1999), *The Cost of Ruling a Foundation Stone for Two Theories*, University of Aarhus Department of Economics, Working Paper No 1999-9, Denmark.
- Nordhaus W. D. (1975), “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, Volume 42, No 2, pp. 169-190.
- Nordhaus W. D. (1989), “Alternative Approaches to the Political Business Cycle”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1989, No 2, pp. 1-68.
- Norton A. and Elson D. (2002), *What’s Behind The Budget? Politics, Rights and Accountability in The Budget Process*, Overseas Development Institute (ODI), London.
- OECD (2001), *Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries*, edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, OECD Publications Service, Paris, France.
- Olgun K. (2011), Türkiye’de Cumhuriyetin İlanından 1950’ye Genel Seçim Uygulamaları, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 79, ss. 1-36.
- Olters J. P. (2001), *Modeling Politics with Economic Tools: A Critical Survey of Literature*, IMF Working Papers, No: WP/01/10.
- Olters J. P. (2004), The Political Business Cycle At Sixty: Towards A Neo-Kaleckian Understanding of Political Economy?, *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, No 46, pp. 91-130.
- Onur S. (2001), “Politik Konjonktür Dalgaları ve Türkiye Uygulaması (1950-2000)”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 6, Sayı 6, ss.157-184.
- Onur S. (2002), “Politik Bütçe Döngüleri ve Türkiye Ekonomisi (1975-2000)”, *Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 21, Sayı 2, ss.85-126.
- Onur S. (2012), “Literatürde Politika Biliminin Ekonomi Üzerindeki Etkisi”, *Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı 2, ss. 1-24.
- Orhan O. Z. (1994), *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No 1994-1, İstanbul.
- Orr A. (2005), *Politics Without Politicians, Abolish Power*, http://www.akiorrbooks.com/files/PoliticsWithoutPoliticians_en.pdf E.T: 14.09.2015
- Orta Vadeli Program (OVP) 2015-2017, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8570,ovp2015-2017.pdf?0> E.T: 27.10.2015
- Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) 2015-2017, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8578,ovmp2015-2017.pdf?0> E.T: 29.10.2015
- Özalp A. (2008), *Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi* (Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi), T.C. İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.

- Özdemir E. ve Atılğan G. (2012), “Siyasal Partiler” içinde: *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler*, Atilla Aytekin & Gökhan Atılğan ed., Yordam Yayınevi, İstanbul.
- Özer A. (1996), Baskı Gruplarının Gelişimi Sınıflandırılması ve Faaliyetleri, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, ss. 532-539.
- Özkanan A. ve Erdem R. (2014), Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 20, ss. 179-206.
- Özkul F. (2012), Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 103, ss. 85-110.
- Özler H., Özler D. ve Gümüştekin G. (2007), Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri ve Kurumsallaşma, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 17, ss. 437-450.
- Özsemerci K. (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Ankara.
- Öztürk N. (2004), Anayasal İktisat Çerçevesinde Demokrasiyi Yozlaştıran İktisadi Etmenler, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 3, ss. 17-35.
- Paldam M. (1979), Is There an Electional Cycle? A Comparative Study of National Accounts, *The Scandinavian Journal of Economics*, Volume 81, No 2, pp. 323-342.
- Palmioli G. and Fagerberg J. (2014), *Public Opinion and Political Budget Cycles: Evidence of Pork Barrelling in the OECD*, <http://arc.hhs.se/download.aspx?MediumId=2203>
- Paul C. and Wilhite A. (1994), Illegal Markets and The Social Costs of Rent-Seeking, *Public Choice*, Volume 79, Issue 1, pp. 105-115.
- Pazarlıoğlu V. ve Gürler Ö. (2007), Telekomünikasyon Yatırımları ve Ekonomik Büyüme: Panel Veri Yaklaşımı, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, Cilt: 44 Sayı 508, ss. 35-43.
- Pehlivan O. (2009), *Kamu Maliyesi*, Derya Kitapevi, Trabzon.
- Persson T. ve Tabellini G. (2001), *Political Institutions and Economic Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts?*, Mimeo, Institute for International Economic Studies.
- Persson T. and Tabellini G. (2002), *Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?*, IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research) Working Papers, Bocconi University, No: 232.
- Persson T. and Tabellini G. (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, USA.
- Peters A. C. (2010), “Election Induced Fiscal and Monetary Cycles: Evidence From The Caribbean”, *The Journal of Developing Areas*, Volume 44, Number 1, pp. 287-302.

- Phelps E. S. (1967), Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time, *Economica*, New Series, Volume 34, No 135, pp. 254-281.
- Pınar B. (2009), *Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Pin R. J., Sturm J. E. and Haan J. (2012), “Using Real-Time Data to Test for Political Budget Cycles”, CESifo Working Paper, No. 3939.
- Posner P. and Park C. K. (2007), Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7, No 3, pp. 1-26.
- Redman D. A. (1992), *A Reader's Guide to Rational Expectations: A Survey and Comprehensive Annotated Bibliography*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Reichenvater A. (2007), *Business Cycles, Political Incentives and the Macroeconomy: Comparison of Models*, MPRA (Munich Personal RePEc Archive) Paper, No 5527.
- Rogers J. and Tyszler M. (2012), *Information and Economic Voting*, Working Paper, http://cess.nyu.edu/policon2012/wp-content/uploads/2012/02/Rogers_Tyszler.pdf E.T: 05.09.2015.
- Rogoff K. and Sibert A. (1988), “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *The Review of Economic Studies*, Volume 55, Number 1, pp. 1-16.
- Rogoff K. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review*, Volume 80, Issue 1, pp. 21-36.
- Roman M. D., Jaba E. and Roman M. (2009), *Economic Development and Political Cycles in Romania*, Proceedings of the 7th WSEAS International Conference on Environment, Ecosystems and Development (EED '09), Canary Islands, Spain, pp. 190-195.
- Roskin M. G., Cord R. L., Medeiros J. A. Ve Jones W. S., (2013), *Siyaset Bilimi: Bir Giriş*, Çeviren: Atilla Yayla, Adres Yayınları, Ankara.
- Rubin I. S. (2010), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Sixth Edition, CQ Press, Washington, USA.
- Sakal M. (1997), *Kamu Bütçesinin Genişlemesinde Bürokrasinin Rolü*, Nezihe Sönmeze Armağan Kitabı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, ss. 439-464.
- Sakal M. (1998), Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, ss. 211-230.
- Santos A. S. (2014), *Budget Manipulation and Fiscal Rules: Evidence from the Economic and Monetary Union* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Porto Üniversitesi Ekonomi Fakültesi, Portekiz.
- Saporiti A. and Streb J. M. (2004), *Separation of Powers and Political Budget Cycles*, CEMA Working Paper 251, (http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html).

- Saraç O. (2005a), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi, *Maliye Dergisi*, Sayı 148, ss.122-163.
- Saraç T. B. (2005b), *Politik Konjonktür Dalgaları Teorileri Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramı ve (1980-2004) Dönemi Türkiye Uygulaması* (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Saraçoğlu M. (2000), Kamusal Tercih Teorisi: Siyasetin Ekonomik Analizi, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, ss. 81-95.
- Sarı Y. (2007), Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de Uygulanan Para Politikaları, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, ss. 33-54.
- Savaş V. F. (2005), “*Politik İktisat*”, Beta Yayınları, İstanbul.
- Schuknecht L. (1996), Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries, *Kyklos*, Vol 49, Issue 2, pp. 155-70.
- Schuknecht L. (2000), “Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries”, *Public Choice*, Volume 102, pp. 115-130.
- Sencer M. (1985), Cumhuriyet Hükümetleri, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 18 / 4, ss. 13-27.
- Sezgin Ş. (2004), *Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye’de Politik Konjonktürel Dalgaları ve Ekonomik Oy Verme* (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Sezgin Ş. (2005), “Politika ve Ekonomi İlişkisinde Teorik Yaklaşımlar”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Sayı 4, ss. 133-156.
- Sezgin Ş. (2007), Ekonomik Oy Verme Teorisi: Türkiye Örneği (1998-2003), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 2, ss. 21-38.
- Sezgin Ş. (2007), Türkiye’de Politik Konjonktürel Dalgaları: 1950-2003 Dönemi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 62, Sayı 2, ss. 135-154.
- Shi M. and Svensson J. (2003), “Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments”, *Nordic Journal of Political Economy*, Volume 29, pp. 67-76.
- Shi M. and Svensson J. (2006), “Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?”, *Journal of Public Economics*, Volume 90, pp. 1367-1389.
- Singer M. M. and Carlin R. E. (2013), Context Counts: The Election Cycle, Development, and the Nature of Economic Voting, *The Journal of Politics*, Volume 75, Issue 03, pp 730-742.
- Skousen M. (2016), *Vienna & Chicago, Friends or Foes?: A Tale of Two Schools of Free-Market Economics*, Regnery Publishing, Washington, USA.
- Snowdon B., Vane H. R. and Wynarczyk P. (1995), *A Modern Guide to Macroeconomics An Introduction to Competing Schools of Thought*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Snowdon B. and Vane H. R. (1997), *Reflections on the Development of Modern Macroeconomics*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.

- Snowdon B. and Vane H. R. (2002), *An Encyclopedia of Macroeconomics*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Snowdon B. and Vane H. R. (2005), *Modern Macroeconomics: It's Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Stapenhurst R. (2004), *The Legislature and the Budget*, The World Bank Publication, Washington, USA.
- Stastna L. (2015), *Electoral Cycles in Public Expenditures: Evidence from Czech Local Governments*, European Regional Science Association (ERSA) Conference Papers, No ersa15p822, Vienna, Austria.
- Stiglitz, J. E. (1994), *Kamu Ekonomisi*, (Çeviren: Ömer Faruk Batirel), 2. Baskı, Marmara Üniversitesi Yayın No 549, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No 396, İstanbul.
- Susam N. (2009), *Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008*, Derin Yayınları, İstanbul.
- Şahin D. (2010), *5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Şener O. (2001), *Kamu Ekonomisi*, 7. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Şimşek H. A. (2007), Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Cilt 44, Sayı 512, ss. 52-68.
- Telatar, F. (2004), *Politik İktisat Politikası*, İmaj yayınları, Ankara.
- Terrones M. E. (1991), “Macroeconomic Policy and Election: Theories and Challenges”, *Estudios Económicos*, Volume 6, Number 2 (12), pp. 173-195.
- Teziç E. (1987), Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 52, Sayı 1-4, ss. 101-116.
- Ŧigānaş C. G. and Peptine C. (2012), *Political Business Cycle and Economic Instability - Literature Review*, Centre for European Studies (CES) Working Papers, Volume 4, Issue 4, pp. 853-865.
- Tommasi D. (2007), “Budget Execution” in *Budgeting and Budgetary Institutions*, edited by Anwar Shah, The World Bank Publication, Washington, USA.
- Tosun H. (2002), Türkiye’de Demokrasi’nin Gelişim Sürecine Genel Bir Bakış, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 52, ss. 187-234.
- Tsai P. C. (2016), Fiscal Incentives and Political Budget Cycles in China, *International Tax and Public Finance*, Volume 23, Issue 6, pp. 1030-1073.
- Tucker I. B. (2010), *Economics for Today*, South-Western Cengage Learning, Canada.
- Tufte E. R. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA
- Tuncer İ. ve Yüksel C. (2011), “Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi”, içinde: *Kamu Ekonomisi*, Abdulkadir Kökocak ed., Ekin Yayınevi, Bursa.

- Tunç H. (2008), Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1-2, ss. 1113-1132.
- Tunç H. ve Yavuz B. (2009), Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, *TBB Dergisi*, Sayı 81, ss. 1-39.
- Tunçkaşık H. (2017), “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar” içinde: *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)*, Ahmet Yıldız & Havvana Yapıcı Kaya ed., TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No 7, TBMM Basımevi, Ankara.
- Total E. (2013), İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl 4, Sayı: 13, ss. 509-544.
- Tutar İ. ve Tansel A. (2000), *Political Business Cycles, Institutional Structure and Budget Deficits in Turkey*, The Economic Research Forum Working Paper, No 2019.
- Tüğen K. (2013), *Devlet Bütçesi*, 12. Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.
- TÜİK (2012), *Milletvekili Genel Seçimleri 1923 – 2011*, Türkiye İstatistik Kurumu Yayınları, Yayın No 3685, Ankara.
- Türk H. S. (2006), Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih, *Anayasa Yargısı*, Sayı 23, ss. 75-113.
- Uçar N. (2013), *Doğrusal Olmayan Panel Veri Modellerinde Eşbütünleşme Testleri* (Basılmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Udehn L. (2002), *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*, Routledge, London.
- Unger B. and Linde D. (2013), *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Ustabulut B. (2016), “Türkiye’nin Hükümet Sistemi: Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, içinde: *V. Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi Bildiriler Kitabı - II*, Ümit Güneş & Eyüp Sami Yavaş ed., İstanbul.
- Üstün Ü. S., Hepaksaz E., Kılıç R. ve Kuluçlu E. (2011), Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, ss. 379-397.
- Venuvinod P. K. (2011), *Technology, Innovation and Entrepreneurship, Part I: My World, My Nation*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- Vergne C. (2009), “Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditures in Developing Countries”, *European Journal of Political Economy*, Volume 25, pp. 63-77.
- Willett T. D. (1988), *Political Business Cycles: The Political Economy of Money, Inflation, and Unemployment*, Duke University Press, Durham, USA.
- Yanık M. (2003), Parti Sistemleri ve Türkiye Uygulamaları, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, pp. 271-282.

- Yaraşır S. (2011), *Hizmet Kayırmacılığı ve Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Dağılımını Belirleyen Faktörler* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yereli A. B. ve Meriç M. (1992), Vergilendirme Yetkisi ve Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı, *Maliye Yazıları Dergisi*, Sayı 35, ss. 63-74.
- Yereli A. B. (2001), Rant Kollama Teorisine Yönelik Bir Eleştiri, *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, Sayı: 4, ss. 124-136.
- Yılmaz A. ve Kılavuz R. (2002), Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, ss. 17-31.
- Youssef H. (2012), “*Fiscal Manipulation in Non-democratic Regimes the Case of Egypt*”, The Economic Research Forum (ERF) Working Paper, No 703.
- Yücel B. (2003), Yarı - Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 4, ss. 335-364.
- Yüzbaşıoğlu N. (1996), Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 55, Sayı 1-2, ss. 103-150.
- Zengin M. A. (2016), ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 28, ss. 1-28.

EKLER

Ek-1. Kişi Başına Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla 1960-2016 (US\$)

Yıl	Enflasyon	Yıl	Enflasyon	Yıl	Enflasyon
1960	509.42	1979	2079.22	1998	4496.50
1961	285.01	1980	1564.25	1999	4108.13
1962	309.45	1981	1579.08	2000	4316.55
1963	350.66	1982	1402.41	2001	3119.64
1964	369.58	1983	1310.26	2002	3660.01
1965	385.64	1984	1246.83	2003	4718.50
1966	445.25	1985	1368.40	2004	6040.73
1967	482.38	1986	1510.68	2005	7384.35
1968	526.21	1987	1705.90	2006	8034.87
1969	571.62	1988	1745.37	2007	9709.49
1970	489.93	1989	2021.86	2008	10850.69
1971	455.11	1990	2794.35	2009	9036.50
1972	558.42	1991	2735.71	2010	10672.06
1973	686.49	1992	2842.37	2011	11341.13
1974	927.80	1993	3180.19	2012	11720.31
1975	1136.38	1994	2270.34	2013	12542.94
1976	1275.96	1995	2897.87	2014	12127.23
1977	1427.37	1996	3053.95	2015	10979.53
1978	1549.65	1997	3144.39	2016	10787.61

Kaynak: Dünya Bankası, Ulusal Hesap Verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

ÖZ GEÇMİŞ

KİMLİK BİLGİLERİ

Adı Soyadı : Baki YEGEN
Doğum Yeri : POZANTI
Doğum Tarihi : 04.10.1986
E-posta : bakiyegen@hotmail.com

EĞİTİM BİLGİLERİ

Lise : Adana Erkek Lisesi
Lisans : Çukurova Üniversitesi
Yüksek Lisans : Pamukkale Üniversitesi
Doktora : Pamukkale Üniversitesi
Yabancı Dil ve Düzeyi: İngilizce 83,75

İŞ DENEYİMİ : Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi (Arş. Gör. 2010-2013)

ARAŞTIRMA ALANLARI: Bütçe ve Mali Planlama, Mali Hukuk, Maliye Teorisi

TEZDEN ÜRETİLEN TEBLİĞ VE YAYINLAR: