

T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

HİZMET KAYIRMACILIĞI VE
TÜRKİYE'DE KAMU YATIRIMLARININ
DAĞILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER

SEVİNÇ YARAŞIR

2502050180

TEZ DANIŞMANI

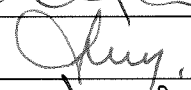
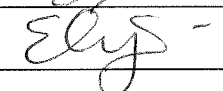
PROF.DR. HÜLYA KIRMANOĞLU

İSTANBUL, 2011

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüz MALİYE Anabilim Dalında 2502050180 numaralı SEVİNÇ YARAŞIR'IN hazırladığı “HİZMET KAYIRMACILIĞI VE TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARININ DAĞILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER” konulu **YÜKSEK LİSANS- / DOKTORA TEZİ** ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği’nin 35.Maddesi uyarınca 22/11/2011 SALI günü saat 14:00’da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin ...*kabulü*.....’ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.HÜLYA KİRMANOĞLU	Kabul	
PROF.DR.NİHAT FALAY	Kabul	
PROF.DR.KAYA ARDIÇ	Kabul	
PROF.DR.AYŞEGÜL MUTLU	Kabul	
DOÇ.DR.ELİF BİNHAN YILMAZ	Kabul	

HİZMET KAYIRMACILIĞI VE TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARININ DAĞILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER

SEVİNÇ YARAŞIR

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, 1987-2001 yılları için Türkiye’deki kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan ekonomik ve politik faktörleri araştırmak ve hizmet kayırmacılığının varlığını analiz etmektir. Çalışmada, hizmet kayırmacılığının kapsamına ve hizmet kayırmacılığının belirleyicilerine değinildikten sonra, kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisindeki hizmet kayırmacılığının varlığı ampirik olarak test edilmiştir. Yapılan ampirik analizde “Dinamik Panel Veri Modelleri” kullanılmış ve 1987-2001 dönemi için üç ayrı model tahmin edilmiştir. Tahmin model sonuçlarına göre, kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde ekonomik ve politik faktörler önemlidir. Ayrıca ampirik bulgular, Türkiye’de hizmet kayırmacılığının varlığını da ortaya koymaktadır.

PORK BARREL AND FACTORS DETERMINING THE ALLOCATION OF PUBLIC INVESTMENT IN TURKEY

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the economic and political factors that affect the allocation of public investments in Turkey and analyze the presence of pork barreling for the years 1987-2001. In the study, after examining the determinants and content of the pork barrel, the existence of the pork barrel in the allocation the public investments to electoral districts are tested empirically. In the empirical analysis, three different models are estimated for the period 1987-2001 by using Dynamic Panel Data Models. According to the findings, the economic and political factors are important in the allocation of public investment to electoral districts. In addition, the results also reveal the existence of the pork barrel in Turkey.

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, hem eşitlik ve etkinlik kriterleri hem de kamusal seçim teorisi çerçevesinde politik dürtüler dikkate alınarak, kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde etkili olan faktörler belirlenmektedir. Politik analiz, kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisindeki hizmet kayırmacılığını ifade etmektedir. Bu kapsamda, 1987-2001 dönemi için seçim çevrelerine ait bazı politik değişkenleri elde etmekte çeşitli zorluklarla karşılaşmıştır. Özellikle her bir seçim çevresi için 1987 yılı sonrasındaki başbakanlara, bakanlara, milletvekillerinin bireysel özelliklerine, iktidardaki ve muhalefetteki partilerin oy oranlarına ilişkin verilerin elde edilmesi uzun zaman almıştır. Ayrıca literatürdeki çalışmalarda incelenen ülkelerin hizmet kayırmacılığını belirleyen faktörler açısından Türkiye ile farklı özelliklere sahip olmaları ve Türkiye’de hizmet kayırmacılığını analiz eden herhangi bir çalışmanın var olmaması karşılaşılan bir diğer zorluktur.

Çalışmanın ampirik analiz kısmında tüm sorularımı sabırla yanıtlayan, ampirik yöntemleri öğreten ve ikinci tez danışmanım Sayın hocam Yrd. Doç. Ferda Yerdelen Tatoğlu’na, çalışmanın ampirik modellerinin oluşturulmasında yol gösterici olan Sayın hocam Mehmet Ali Ulubaşoğlu’na, doktora ders aşamasından bu yana tüm varlığıyla desteğini esirgemeyen ve tezin her aşamasında yardımcı olan Sayın hocam Prof. Dr. Hülya Kirmanoğlu’na teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLO LİSTESİ.....	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	viii
GRAFİK LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix

GİRİŞ.....	1
------------	---

Birinci Bölüm: Kamusal Seçiş Teorisi Çerçevesinde Hizmet Kayırmacılığı.....	6
---	---

1.1. Kamusal Seçiş Teorisi ve Siyasal Karar Alma Süreci	6
1.1.1. Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler	8
1.1.1.1. Seçmen Davranışları.....	9
1.1.1.2. Politikacılar ve Siyasi Partiler	12
1.1.1.3. Bürokratlar ve Davranışları	16
1.1.1.4. Çıkar ve Baskı Grupları	17
1.1.2. Kamusal Seçiş Teorisi Alanında Siyasal Yozlaşmalar	21
1.2. Hizmet Kayırmacılığı.....	22
1.2.1. Hizmet Kayırmacılığının Tanımı ve Kapsamı	233
1.2.2. Dağıtıcı Politikaların Dayandığı Modeller ve Hizmet Kayırmacılığı	25
1.2.3. Hizmet Kayırmacılığı Uygulamalarının Faydalarının Algılanması	27
1.2.4. Hizmet Kayırmacılığı Çalışmalarındaki Temel Varsayımlar	30
1.2.5. Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörler	32
1.2.5.1. Siyasal Gücün Dağılımı ve Bütçe Tahsis Sürecindeki Kurallar	33
1.2.5.2. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı.....	39
1.2.5.3. Komisyonlar ve Hizmet Kayırmacılığı	477
1.2.5.4. Parti Disiplini ve Hizmet Kayırmacılığı.....	50
1.2.5.5. Partizan Tutumlar ve Hizmet Kayırmacılığı	51
1.2.6. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Ampirik Çalışmalar	53
1.2.7. Hizmet Kayırmacılığı Teorisinin Zayıf Noktaları	58
1.2.8. Hizmet Kayırmacılığının Yarattığı Olumsuzluklar ve Sınırlandırılmaları	62

İkinci Bölüm: Türkiye’de Hizmet Kayırmacılığına Yol Açan Mekanizmalar ve Hizmet Kayırmacılığı Alanı Olarak Kamu Yatırımlarının Değerlendirilmesi	655
--	-----

2.1. Türkiye’de Siyasal Süreç İçerisinde Hizmet Kayırmacılığına Yol Açan Mekanizmalar.....	655
2.1.1. Bütçe Süreci ve Tahsis Kuralları	666
2.1.2. Komisyonlar ve Hizmet Kayırmacılığı	711
2.1.3. Siyasal Gücün Dağılımı ve Hizmet Kayırmacılığı.....	755
2.1.4. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı.....	788
2.2. Hizmet Kayırmacılığı Alanı Olarak Kamu Yatırımlarının Değerlendirilmesi.....	80

2.2.1.Yatırım Tanımı ve Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi.....	811
2.2.2. Kamu Yatırım Kararlarının Alınması	833
2.2.2.1. Kamu Yatırım Kararlarının Alınmasına İlişkin Belgeler	833
2.2.2.2.Kamu Yatırım Programlarının Hazırlanması ve Aşamaları	866
2.2.3. Kamu Yatırım Programlarının Oluşturulması Sürecinde Etkinlik Kriterinden Sapmalar.....	911
2.2.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Arasındaki Yatırım Sürecine İlişkin Farklılıklar.....	944
2.3.Kamu Yatırımlarına Siyasi Müdahaleler ve Sonuçları.....	999
Üçüncü Bölüm: Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Ekonomik ve Siyasi Değerlendirmesi ile Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Ampirik Analiz.....	1044
3.1. Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Ekonomik Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi: Genel Çerçeve	1055
3.2. Kamu Yatırımlarının Seçim Dönemi Siyasi Analizi	1122
3.3.Türkiye’deki Kamu Yatırımlarının Tahsisinde Hizmet Kayırmacılığının Ampirik Analizi	12020
3.3.1. Analizin Temel Soruları ve Değişkenlerin Belirlenmesi	120
3.3.2. Regresyon Modeli	1244
3.3.3. Veri Seti Açıklamaları	1255
3.3.4. Yöntem	1299
3.3.5.Türkiye’deki Hizmet Kayırmacılığının Analizine İlişkin Ampirik Modeller	1311
3.3.6. Bulgular ve Yorumlar.....	1344
SONUÇ.....	1399
KAYNAKÇA	1444
ÖZGEÇMİŞ.....	168

TABLO LİSTESİ

Tablo 1.1: Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı Faaliyetleri.....	44
Tablo 1.2: Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Ampirik Çalışmalar.....	55
Tablo 2.1: Bütçe Hazırlama Süreci.....	67
Tablo:2.2: Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Milletvekilleri Genel Seçim Dönemlerinde Yapılan Konsolide Bütçe Ödenek Değişiklikleri (%).....	73
Tablo 2.3: Yatırım Programı Hazırlama Aşamasında Programa Alınan Projeler İçin Süreç.....	90
Tablo 2.4: Yıl İçinde Programa Alınan Projeler İçin İşleyen Süreç.....	90
Tablo 2.5: 1960 Sonrası Milletvekili Genel Seçimleri ve Hükümetler.....	102
Tablo 3.1: Gerçekleşen Kamu Yatırım/GSMH.....	112
Tablo 3.2: Seçim Yıllarında Reel Kamu Yatırımlarının Yıllık Değişimleri (%).....	117
Tablo 3.3: Ampirik Analize Ait Değişken Detay ve Açıklamaları.....	128
Tablo: 3.4: Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Olası Modeller.....	132
Tablo 3.5: Dinamik Model Sonuçları.....	135

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1: Politik Etkileşim.....	9
Şekil 1. 2: Politik Aktörler ve Çıkar Güdüler.....	20

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 2.1: Tamamlanan Önemli Kamu Yatırım Projelerinin Ortalama Bitiş Süreleri (1980-1996).....	100
Grafik 3.1: Kamu, Özel ve Toplam Yatırımların GSMH İçindeki Payları (%).....	106
Grafik 3.2: Kamu Yatırımlarının GSMH İçindeki Payları	106
Grafik 3.3: Toplam Yatırımlar İçinde Kamu ve Özel Yatırımlarının Payları	109
Grafik 3.4: Reel Kamu Yatırımlarının Yıllar İtibariyle Gelişimi.....	114
Grafik 3.5: Reel Kamu Yatırımlarının Yıllar İtibariyle Değişim Yüzdeleri.....	115

KISALTMALAR LİSTESİ

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

IMF: Uluslar Arası Para Fonu

STV: Single Transferable Vote

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

V.d.: Ve diğerleri

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclis

GİRİŞ

Neo-klasik iktisat yaklaşımı, tam rekabet koşullarında piyasanın görünmez el mekanizması ile kendiliğinden dengeye geleceğini öngörmektedir. Ancak tam rekabet koşullarının her zaman gerçekleşmemesi devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılmaktadır. Devlet müdahalesini gerektiren, piyasa başarısızlığının nedenlerinden birisi de ekonomide kaynakların coğrafi olarak dengesiz dağılımıdır. Keynesyen yaklaşım çerçevesinde, devletin ekonomiye müdahalesi ile kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi gibi birçok önemli fonksiyon yerine getirilmektedir. Özellikle kaynak dağılımı dikkate alındığında, bir ülkenin ekonomisinde üretim faktörlerinin dağılımı belli bir coğrafi alanda yoğunlaşabilir. Bu durumda genellikle devletin ekonomiye müdahalesi vergi teşvik tedbirleri, kamu harcamaları gibi çeşitli iktisat politikası araçları ile gerçekleşmektedir. Ancak devletten kaynak dağılımında düzeltici ve iyileştirici bir fonksiyon beklenirken, bunun tam tersi de meydana gelebilmektedir. Bu durum, iktidardaki politikacıların ve partilerin, bireylerin politik tercihlerini etkilemede kamu harcamalarını bir araç olarak kullanarak özel çıkarlar sağlamalarının sonucu ortaya çıkmaktadır.

Piyasa ekonomisindeki özel çıkar güdüsü yaklaşımını bir anlamda kamusal karar alma sürecine uyarlayan, kamusal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin çıkar güdülerıyla hareket ettiklerini savunan teori “kamusal seçim teorisi” olarak bilinmektedir. Kamusal seçim teorisi, kamusal karar alma mekanizması içinde rol alan seçmen, politikacı ve bürokratların davranışlarını ele alarak aynı zamanda bu kimselerin gözlemlenen ve gözlemlenemeyen davranış sonuçlarının etkilerini analiz etmektedir. Doğal olarak, her toplumda özel çıkar güdüsüyle davranmayan bireyler vardır, ancak teori belirli bir temsili birey davranışını modelleştirmektedir. Kamusal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin davranışları, kamusal kaynakların özel çıkarlarla kullanılması sonucunda ekonomik ve siyasi sorunları beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda, kamusal seçim teorisinin kabul ettiği davranışsal varsayımlar ve kamusal karar alma süreçlerinin işlediği kurallar çerçevesinde ortaya çıkan devlet aksaklıklarından birisi de hizmet kayırmacılığıdır.

Siyasal karar alma sürecinde karar alıcılar, tekrar seçilme dürtüleriyle bütçe kaynaklarının dağılımını etkileyebilmektedir. Siyasal gücü elinde bulunduran iktidardaki partiler ve siyasi aktörler, tekrar seçilme şanslarını artırmak için özellikle kendi seçim çevrelerine yatırım ve hizmetlerin götürülmesi için çabalamaktadırlar. Bu şekildeki bütçe kaynaklarının siyasal iktidarın seçim alanlarına kaydırılması uygulamalarına “Hizmet Kayırmacılığı (Pork Barreling)” adı verilmektedir. Hizmet kayırmacılığı kapsamındaki en önemli araç ise seçmenlerin hizmet algılamalarında büyük öneme sahip olan kamu yatırım harcamalarıdır. Siyasi aktörlerin ve partilerin kamu yatırım harcamalarını artırmaları, geri dönüşümü oy maksimizasyonu olan fırsatçı bir tutumun genel sonucudur.

Hizmet kayırmacılığı, kamu kaynaklarının tahsisinin belirli seçim çevrelerine aktarılmasına dayanmakta, siyasi süreçteki aktörlerin kendi çıkarlarına yönelik siyasi amaçlarla kararlar almalarının sonucu oluşmaktadır. Hizmet kayırmacılığında kaynaklar, ihtiyaç unsuruna bağlı olmaksızın belli seçim çevrelerine kaydırılmakta ve politikacılar kamu kaynaklarını kullanarak kendi seçmenlerine yönelik hizmet kayırmacılığı yapmaktadırlar. Politikacılar yol, baraj, köprü ve kamu binaları gibi yatırım projelerine odaklandıklarında tekrar seçilme olasılıklarını artırdıklarının bilincindedirler. Bu sebeple, kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığı yaygın bir uygulama alanıdır.

Hizmet kayırmacılığı kapsamında, kamu yatırımlarındaki pozitif ayrımcılık dikkate alınmamaktadır. Türkiye’nin yoksul ve gelişmekte olan illerine/ seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı yapılması bölgesel dengesizlikleri gidermek amacını taşıdığı sürece pozitif ayrımcılık desteklenmelidir. Hizmet kayırmacılığı kapsamındaki politikalar pozitif ayrımcılığı gözetmeyerek, sadece oy maksimizasyonu ile kamu yatırımlarının tahsis edilmesine odaklanmaktadır. Bu uygulamalar kaynakların dağılımında etkinsizliklere yol açmakta, kaynakların ihtiyacı olan seçim çevrelerine değil siyasi amaçlarla diğer seçim çevrelerine gitmesiyle de kaynakların israf edilmesine neden olmaktadır. Ayrıca hizmet kayırmacılığı uygulamalarından sadece belirli seçim çevresi seçmenlerinin fayda sağlaması ve maliyetine ise bütün vergi ödeyicilerinin katlanması bedavacılık

sorununu gündeme getirmektedir. Sayılan etkinsizliklerin giderilmesi için yasal düzenlemelerin ve davranışsal normların oluşturulması gerekmektedir.

Hizmet kayırmacılığına ilişkin literatürün çoğu, genellikle ABD'ye ilişkindir. Çünkü ABD bütçe tahsis süreci ve uygulanan tek üyeli çoğunluk seçim sistemi, hizmet kayırmacılığı için milletvekillerine daha fazla imkân sağlamaktadır. Ancak son yıllarda nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelerde de siyasi partiler dikkate alınarak hizmet kayırmacılığı incelenmektedir. Nitekim İsrail gibi ülkenin tek seçim çevresi olarak belirlendiği bir ülkede bile partiler ve parti liderlerinin tekrar seçilmek amacıyla hizmet kayırmacılığı tahsislerinde bulunabilecekleri belirtilmektedir.

Hizmet kayırmacılığının belirleyicileri arasında ülkelerde uygulanan seçim sistemleri, siyasal gücün kurumsal dağılımı ve bütçelemeye ilişkin tahsis kuralları yer almaktadır. Seçim sistemleri temsilciler ile seçim çevresi seçmenleri arasındaki bağları, temsilcilerin seçmenlere karşı sorumluluğunu ve hesap verilebilirliklerini etkilediği için, çok üyeli seçim sistemlerinde hesap verilebilirliğin belirlenmesi daha zordur. Bu sebeple tek üyeli çoğunluk sistemini benimseyen ülkelerde hizmet kayırmacılığı uygulamaları daha yaygın olarak görülmektedir.

Seçim sistemleri yanında bütçelemeye ilişkin tahsis kuralları ve siyasal gücün kurumsal dağılımı da hizmet kayırmacılığındaki aktörlerin belirlenmesinde önemlidir. ABD gibi ülkelerde bütçe tahsis sürecinde yasama organının yürütme organına göre daha etkin olması, milletvekillerinin hizmet kayırmacılığına yönelmelerinde bireysel özelliklerini kullanmalarına neden olmaktadır. Aksine Türkiye gibi yürütme organının yasama organına göre kamu kaynaklarının tahsisinde daha etkin olduğu ve nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelerde ise hizmet kayırmacılığında yürütme organını oluşturan aktörlere ve siyasi partilere odaklanmak gerekmektedir.

Bahsedilen faktörler ve literatürdeki çalışmalar doğrultusunda temel sorunsalımız, kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisindeki politik ve ekonomik faktörlerin etkilerini araştırmaktır. Kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsis edilmesinde amaç fonksiyonunda yer alması gereken faktörler, etkinlik ve eşitlik kriterleridir.

Ancak yatırımların tahsisinde politik faktörlerin de etkili olduğu gerçeği bilinmektedir. Bu nedenle çalışma, Türkiye’deki kamu yatırımlarının tahsisinde ekonomik ve politik faktörlerin etkinliğinin test edilmesi ve hizmet kayırmacılığının varlığının dağıtıcı politikalar çerçevesinde araştırılması amacını taşımaktadır. Ekonomik faktörlerin çalışmalarda yer alması, kaynakların tahsisinde ihtiyaç unsurunun etkisinin ölçülmesi amacını taşımaktadır. Belirlenen politik faktörler, her seçim çevresine tahsis edilen kamu yatırımlarının politik amaçları maksimize etmek için bir araç olarak kullanıldığı varsayımına dayanmaktadır. Harcamaların politikacılar tarafından etkilenmesinin temelinde, harcamaların coğrafi olarak tahsisi temel alınmaktadır. Çalışmada oylarını maksimize etmeyi düşünerek hareket eden politikacıların ve siyasi partilerin kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde ne derece etkili oldukları analiz edilmektedir. Politikacıların ya da siyasi partilerin oy maksimizasyonu hedefleriyle kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde ise Kamusal Seçiş Teorisi’nin teorik temelleri dikkate alınmaktadır.

Bu çalışma, 1987-2001 dönemi için Türkiye’deki kamu yatırımlarının 67 seçim çevresine tahsisindeki hizmet kayırmacılığının varlığını “Dinamik Panel Veri Analizi” ile test etmeye odaklanmaktadır. Ampirik modelin 2001 yılı ile sınırlı kalmasının nedeni, 2001 yılı sonrasında seçim çevresi bazında kişi başına GSYİH rakamlarının var olmamasıdır. Ampirik modelde dinamik panel veri modellerinin kullanılmasının nedeni, kamu yatırım harcamalarının uzun vadeli yatırımlar olması nedeniyle önceki yıl değerlerinin de dikkate alınması zorunluluğudur. Dinamik panel veri modelleri, kamu yatırım harcamalarının gecikmeli değerlerinin modele dahil edilmesi ile sapmasız ve tutarlı sonuçları ortaya koymaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamusal seçiş teorisi kapsamında hizmet kayırmacılığı, hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler, hizmet kayırmacılığının yarattığı etkinsizlikler ile literatürde hizmet kayırmacılığına yönelik yapılan ampirik çalışmaların özet ve bulguları yer almaktadır. İkinci bölümde, Türkiye’de hizmet kayırmacılığının siyasal süreç içerisinde nasıl ortaya çıktığı ve hizmet kayırmacılığının aktörlerine ilişkin bilgiler ile hizmet kayırmacılığının belirleyicileri ortaya konulmaktadır. Bu bölümde hizmet kayırmacılığı alanı olarak kamu

yatırımları dikkate alınarak, Türkiye’de kamu yatırım kararlarının alınmasındaki etkinlik kriterlerinden sapmalara ve kamu yatırımlarına yapılan siyasi müdahalelere de yer verilmektedir. Üçüncü bölümde ise kamu yatırımlarının ekonomik analizi yanında seçim dönemlerindeki siyasi analizine değinilerek, seçim dönemlerinde iktidardaki hükümetlerin kamu yatırımlarını artırıp artırmadıkları analiz edilmektedir. Ayrıca kamu yatırımlarındaki hizmet kayırmacılığının varlığı, ikinci bölümde Türkiye’de hizmet kayırmacılığına yönelik açıklanan teorik kurumsal yapı çerçevesinde ampirik analizle araştırılmaktadır. Ampirik analizin bir ayağını kamu yatırımlarının tahsisindeki politik faktörleri içeren hizmet kayırmacılığı oluştururken, diğer ayağını kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisindeki ekonomik faktörler oluşturmaktadır. Yapılan diğer ülke uygulama çalışmaları da bu konuda yol göstericidir. Bu doğrultuda 1987-2001 dönemine ait seçim çevrelerinin bazı ekonomik ve sosyal özelliklerini yansıtan değişkenler yanında politik faktörler olarak belirlenen milletvekillerinin bireysel özellikleri, iktidardaki partilere ait oy oranları, iktidardaki partilerin muhalefet partilerine göre gücü, koalisyon hükümetleri, bakan ve başbakanlar gibi bazı politik değişkenler modellere dahil edilmiştir. Ayrıca kriz ve seçim yılları da dikkate alınarak, kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığının varlığı test edilmektedir.

Ampirik bulgular, kamu yatırımları ve sayılan değişkenler arasındaki ilişkilerin test edilmesi sonucunda, Türkiye’de kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan faktörleri belirleyecektir. Ampirik sonuçların harcama politikalarının neden olduğu bölgesel dengesizlikler ve seçim dönemlerinde kaynakların dağılımında izlenen politikalar hakkında bilgi verici olması beklenmektedir. Kamu harcamaları ile politik faktörler arasındaki ilişkinin anlamlılığı, iktidardaki partilerin kendi çıkarlarını genişletmek için kamu harcamalarını bir araç olarak kullandığı şeklinde yorumlanabilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL SEÇİŞ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE HİZMET KAYIRMACILIĞI

Hizmet kayırmacılığı, kamusal seçim teorisi bağlamında incelenen politik yozlaşma türlerinden birisidir. Bu bölümde, kamusal seçim teorisi çerçevesinde hizmet kayırmacılığının tanımı, kapsamı, hizmet kayırmacılığının dayandığı temel dağıtıcı politikaların modelleri, hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler, hizmet kayırmacılığına ilişkin literatür taraması, hizmet kayırmacılığı teorisinin zayıf noktaları ile yarattığı olumsuzluklar ve sınırlandırılmaları hakkında genel bilgiler yer almaktadır.

1.1. Kamusal Seçim Teorisi ve Siyasal Karar Alma Süreci

Piyasa dışı karar alma sürecine yani siyasi sürece, neoklasik iktisadın araç ve metodlarının uygulanması ve analizi sonucunda ortaya çıkan yaklaşım “kamusal seçim teorisi” olarak adlandırılmaktadır (Buchanan, 2000: 15). Mueller’e göre Kamusal seçim teorisi, siyaset bilimine ekonominin uygulanmasıdır (Mueller, 1979: 1). Tanımda neoklasik iktisat araçlarıyla kastedilen, iktisadi adam (homo economicus) ve politik değişim (catallaxy-politik mübadele) varsayımlarıdır. Bu varsayımlar aynı zamanda kamusal seçim teorisinin temel ilkelerini oluşturmaktadır.

-İktisadi adam (homo economicus) varsayımı: Kamusal seçim teorisinin davranışsal varsayımı, bireylerin rasyonel, bencil ve fayda maksimizasyoncusu olduğuna ilişkindir. Piyasa dışı karar alma sürecinde de piyasa ekonomisindeki davranışsal varsayımlar kabul edilmektedir. Kamusal seçim teorisi, siyasal karar alma sürecinin piyasa sürecinden farksız olduğunu ve siyasi sürecin her bir aktörünün de piyasa mekanizmasındaki aktörler gibi -iktisadi adam- davrandıklarını ileri sürmektedir. Bu doğrultuda siyasal karar alma sürecinde, toplumsal tercihlerin altında özel çıkarlar yer almaktadır (Mueller, 1976: 395-396).

Bütçe kaynaklarının kamusal hizmetler için tahsisini gerçekleştirmede, siyasal süreçte yer alan aktörler seçmenler, politikacılar, bürokratlar ve çıkar-baskı gruplarıdır. Bu aktörlerin amaçları kendi faydalarını maksimize etmektir (Buchanan, 2000: 116-118). Kamusal seçim teorisi, devletin siyasal karar alma sürecinde, kamusal çıkarlara dayalı olarak karar aldığını reddetmektedir. Piyasa ekonomisinde nasıl tüketici fayda maksimizasyonunu, üretici de kâr maksimizasyonunu sağlamak için çabalamaktaysa, siyasal karar alma sürecinde de seçmenlerin oy verirken dikkate aldıkları durum, fayda maksimizasyonlarını sağlamak için daha çok hizmet sunan siyasileri seçmektir. Politikacılar ise kendilerinin tekrar seçilmelerini (oy maksimizasyonu) sağlamak için, seçmenlere yönelik politikalar oluşturmaktadırlar. Siyasal karar alma sürecinde rol alan bürokratlar, bütçe maksimizasyonunu sağlayarak büro hacmini ve prestijlerini genişletmek için çabalarken, çıkar-baskı grupları da kendi lehlerinde kararların alınmasını sağlayarak çıkar maksimizasyonunu gerçekleştirmeye yönelmektedirler. Kamusal seçim teorisi, siyasal karar alma sürecindeki aktörlerin davranışlarıyla alınan kararların sonuçlarını analiz etmektedir.

-Politik Değişim (catallaxy-politik mübadele) varsayımı: İkinci varsayım, bireylerin kendi çıkarlarını genişletmek için kullandıkları kurumsal çerçeveye alakalıdır. Piyasa ekonomisinde bireylerin mallar arasındaki mübadelesine benzer şekilde, kamusal seçim teorisine göre siyasal karar alma sürecindeki aktörler arasında da bir mübadele vardır. Temsili demokrasilerde seçmenler ve politikacılar arasında seçmenlerin oyları ile politikacıların sunacakları mal ve hizmetler mübadele edilmektedir. Bu çerçevede kamusal seçim teorisi, piyasa sürecindeki tercih açıklama olayını kamu ekonomisindeki karar alma sürecine uyarlamaktadır. Nitekim kamu ekonomisindeki aktörlerin etkileşimleri (seçmenler-bürokratlar-politikacılar) de kamusal çıktı (harcama) ve vergi bileşimlerine ilişkin düzeyleri ortaya çıkarmaktadır (Brown ve Jackson, 1990: 11-12). Kamusal seçim teorisi, kamu ekonomisinde piyasa ekonomisindeki gibi bir mübadelenin varlığını kabul etmektedir. Bu mübadelede, siyasal aktörlerin her biri kendilerine en fazla çıkar sağlayacak şekilde harcama ve vergi bileşimlerini oluşturmaktadır. Kısaca kamusal seçim teorisine göre, siyasal süreçte politik değişim varsayımı geçerlidir.

Buchanan siyasal karar alma sürecindeki bu mübadeleyi şöyle ifade etmektedir (Buchanan, 1987: 246):

“Piyasalarda ya da politikada (siyasal karar alma sürecinde), bireylerin ekonomik çıkarlarını pozitif değerdeki malların seçimi oluşturur. Ancak piyasalar mübadele kurumlarıdır; bireyler bir malı diğer mallarla mübadele etmek amacıyla piyasaya girerler. Politikada bireyler arasında karmaşık bir mübadele yapısı vardır. Bu yapı içinde bireyler, piyasadaki mübadele yoluyla etkin bir şekilde elde edemedikleri bazı özel çıkarlarını kollektif olarak elde etmeye çalışırlar. Bireysel çıkarların olması halinde başka çıkarların da olması söz konusu değildir. Piyasada bireyler elmalarla portakalları mübadele ederler, politikada da yangın söndürme hizmetinden yargı hizmetine kadar bütün kamusal mal ve hizmetleri maliyetlerine katlanmak suretiyle, aralarında hemfikir oldukları sözleşme ile mübadele ederler”.

Yukarıdaki varsayımlar doğrultusunda kamusal seçiş teorisyenleri, Refah iktisatçılarının piyasa başarısızlığı eleştirilerine karşılık olarak devletin başarısızlıklarına odaklanmışlardır. Refah iktisatçıları, kaynak dağılımında etkinliği sağlayamayan piyasanın başarısızlığına çözüm olarak “iyi devlet modelini” ortaya koymaktadırlar. Kamusal seçiş teorisi ise piyasanın başarısızlığını değil siyasi süreçteki aktörlerin davranışlarının ortaya çıkardığı başarısızlıkları incelemektedir. Devletin başarısızlıklarının incelenmesinde; piyasa sürecinin yerini siyasal karar alma süreci, piyasadaki yer alan aktörlerin yerini ise politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve çıkar-baskı grupları almaktadır.

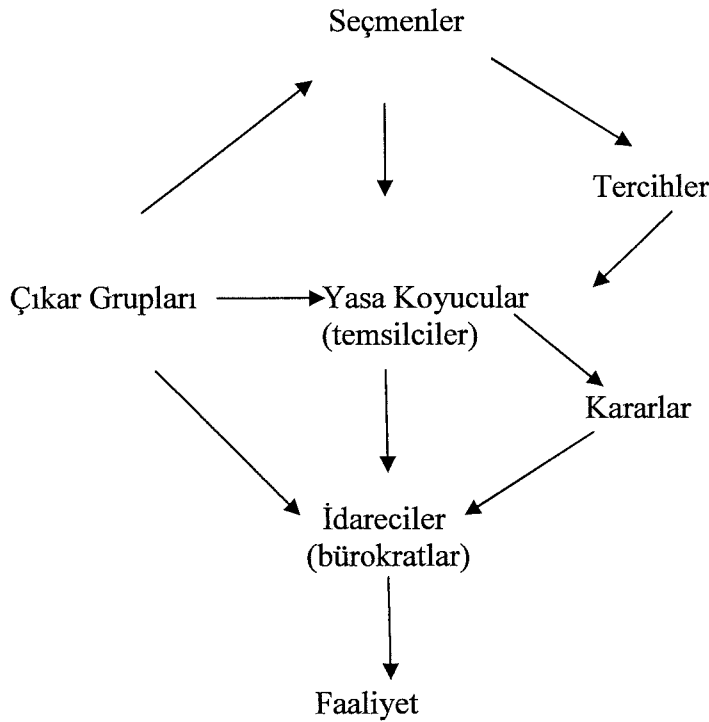
Kamusal seçiş teorisi, devletin başarısızlığını devletin büyümesiyle açıklamakta ve siyasi karar alma sürecindeki aktörlerin çıkar amaçları doğrultusunda hareket etmelerine odaklanmaktadır (Buchanan ve Wagner, 1977: 93).

1.1.1. Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler

Temsili demokrasilerde siyasal kararların alınma süreci, seçmenlerin tercihleri doğrultusunda kendilerini temsil edenleri seçmeleri ile başlamaktadır. Aslında bireyler siyasi süreçte seçmenler, idareciler (bürokratlar) ve yasa koyucular

(temsilciler) olarak üç şekilde karşımıza çıkmaktadırlar. Seçmenler kamusal kararlarıyla ilgili tercihlerini oylama mekanizması ile açıklamaktadırlar. Bürokratlar, seçmenlerin tercihlerini yansıttığı düşünülen temsilcilerin kararlarını uygulayanlardır. Yasa koyucular ise kamusal karar alma sürecinde uygulanacak kararları almaktadırlar. Sayılan üç aktöre ilaveten, siyasi karar alma sürecini etkileyen diğer bir unsur da çıkar gruplarıdır. Çıkar grupları ise seçmenleri, temsilcileri ya da idarecileri çeşitli araçlarla etkileyerek karar alma sürecinde rol almaktadırlar. Şekil 1.1'den görüldüğü gibi, yasa koyucular seçmen tercihleriyle belirlenmekte, bürokratlar yasa koyucuların kararları doğrultusunda faaliyetlerini yerine getirmektedirler (Atkinson ve Stiglitz, 1980: 296).

Şekil 1.1: Politik Etkileşim



Kaynak: Atkinson ve Stiglitz, 1980: 296

1.1.1.1. Seçmen Davranışları

Siyasal karar alma sürecindeki seçmenlerle piyasa ekonomisinde özel mal ve hizmetleri satın almak isteyen tüketiciler aynı kişiler olmaktadır. Bu nedenle piyasa

ekonomisinde bireyler nasıl özel çıkar güdöleri ile tercihlerde bulunuyorlarsa, çalışmamızda siyasal karar alma sürecinde de seçmenlerin aynı özel çıkar güdöleriyle hareket ettiklerini varsaymaktayız.

Seçmenlerin, oylamada bir politikacıya destek vermesinin altında yatan çeşitli etkenler söz konusudur. Bu etkenler içerisinde, seçmenlerin kendi çıkarlarına yönelik politikalar oluşturan politikacıları seçmeleri yer almaktadır. Seçmenler, bu politikaların maliyetleriyle ilgilenmemektedirler (Baron, 1991: 65). Seçmenler, partiler ya da adaylar arasında karar verirken her bir aday tarafından vaat edilen politikalardan çok, elde edecekleri faydalarını hesaplayarak en yüksek faydayı vaat eden adaylar için tercihlerde bulunmaktadırlar. Yani seçmenler, kendi özel faydalarına odaklanarak tercihlerde bulunmakta ve rasyonel hareket etmiş olmaktadır (Mueller, 2003: 304).

Bu noktada önemli olan husus, seçmenlerin oylamaya katılma kararlarını vermeleridir. Downs'un "rasyonel seçmen hipotezi" ışığında bir bireyin oylamaya katılma kararı, siyasi sürece katılmanın bir sonucu olarak bu bireyin oy kullanmasından beklediği faydaya bağlıdır. Eğer bireyin oylamaya katılması, bu bireyin tercihlerini yansıtan sonuçlar üzerinde seçmenin daha iyi duruma gelmesine neden oluyorsa seçmen oylamada bulunacaktır (Cullis ve Jones, 1992: 88). Bu davranış modelinde seçmenin oy kullanmak için karar vermesi aşağıdaki ifadelerle formüle edilebilir: (Mueller, 1979: 121).¹

$$R = BP - C + D$$

Bu denklemde R seçmenin oy kullanma faaliyetini gösterirken, B oy kullanma sonucunda beklenen faydayı, P faydanın gerçekleşme olasılığını, C oy kullanma maliyetini ve D ise maddi olmayan faydaları içermektedir. Kısaca seçmen davranışlarını oy verme yönünde etkileyen unsur, kişinin beklenen faydası ve maliyetleri arasındaki ilişkidir.

¹ Seçmenlerin oy kullanırken bekledikleri faydalarını dikkate almaları söz konusu hipotezin temelinde yer almaktadır. Ancak her seçmenin sadece beklenen faydaları doğrultusunda oy kullanmadıklarını ve seçmenlerin tek tip olmadıklarını da belirtmek gerekmektedir.

Oylamadan beklenen faydaların maliyetlerinden daha büyük olması, Rasyonel seçmen modelinde insanların ne zaman ve niçin oy kullandığı sorusunun cevabını oluşturmaktadır. Seçmenler beklenen faydalarının yüksek olması durumunda seçimlere yakınlık duymakta ve oy kullanmaktadırlar. Seçmenler özellikle verecekleri oyların seçimlerde bir fark yaratabileceğine inanırlarsa, faydalarını maksimize etmek isteğiyle oylamada bulunmaktadırlar (Crain v.d., 1987: 221).

Seçmenlerin faydalarını en üst düzeye çıkarmak için oylamada bulunmaları yanında seçimlere katılma eğilimlerinin artmasını sağlayan bazı şartlar da söz konusudur. Seçmenlerin sandık başına gidip gitmemesine yönelik genel eğilimlerden birincisi, hükümetin izlediği siyasetin toplumsal grupların çıkarlarıyla ne kadar yakın olduğuyula ilişkilidir. İzlenen politikalar grup çıkarlarına ne kadar yakınsa, seçmenlerin oy kullanma eğilimleri de (söz konusu politikaları uygulayanlar lehine) o denli artacaktır. İkinci eğilim seçmenlerin, hükümetin aldığı kararların kendileri üzerindeki sonuçlarına ilişkin ne kadar bilgili olduklarıyla ilişkilidir. Seçmenler sonuçlar hakkında ne kadar bilgiliyse, oylamaya katılma eğilimleri o kadar fazla olacaktır. Üçüncüsü ise siyasal katılım için devlet baskısının (para cezası vs.) fazlalığıyla alakalıdır. Baskı fazla ise oylamaya katılma oranı yüksek olacaktır. Her ne kadar bu sayılan faktörler seçmenin katılma eğilimini artırsa da ve seçmen kendi çıkarına uygun olduğu zaman oylamada bulunsun da bunların dışında seçmeni etkileyen faktörler arasında; güvenlik isteği, saygınlık isteği, duygusal bağlılık ve dinsel-siyasal inançlar da yer alabilmektedir (Kışlalı, 2003: 227-229).

Ayrıca seçmenin oylamada bulunmasını seçmen ideolojisi, seçmenin temsilcilere yakınlık duymaları ve cezai yaptırım müeyyideleri de etkilemektedir. Diğer yandan seçmenlerin oylamada dikkate aldıkları faktörler ekonomi dışı faktörler olabildiği gibi ekonomik faktörler de olabilir. Seçmenler geçmişe dönük ve geleceğe ait beklentilerine göre oylamada bulunabilirler. Seçmenler geçmiş yıllardaki ekonomik koşulları dikkate alarak iktidardaki hükümete oy vermekten kaçınabildiği gibi, geçmişten ziyade gelecek yıllara ilişkin ekonomi politikalarının etkileri ve

beklentileri doğrultusunda da oylamada bulunabileceklerdir (Başlevent v.d., 2005: 549).²

Seçmenlerin oylarını sağlıklı şekilde verebilmeleri için adayları tanımalarına; adayların kendilerinin görüşlerine ne kadar yakın olduğunu bilmelerine ihtiyaçları vardır. Bu durum, seçmenin bilgiye sahip olması ya da seçmenin bilgilendirilmesi sorununa yol açmaktadır. Dolayısıyla seçim olgusunda bilgi edinme maliyetinin yüksekliği ya da düşüklüğü seçmenin davranışları üzerinde etkili olmaktadır. Seçmenlerin zamanlarını, enerjilerini ve ellerindeki kaynakları, tercihlerini belirlemek için kullanmaları uzak bir ihtimal olacaktır. Ancak seçmenin siyasi partiler ve adaylar hakkında bilgi toplama maliyetine katlanması, kendi oyunun seçim sonucunu ne kadar etkilediğiyle de yakından ilişkilidir. Eğer seçmen kendi oyunun sonucu değiştirmeyeceği kanıdaysa, bilgi toplamanın gereksiz olduğunu düşünerek sahip olduğu bilgiyle oylamada bulunabilecektir (Aleskerov v.d., 1999: 120-121). Seçmenlerin tercihlerde bulunurken yeterince bilgiye sahip olmamaları “rasyonel seçmen bilgisizliği” (rational voter ignorance) olarak adlandırılmaktadır. Rasyonel karar almak için seçmenin amacının ne olduğunu, bu amaçlara ulaşmak için karşılaşılabileceği alternatiflerin neleri kapsadığını ve her bir alternatifin seçiminin olası sonuçlarını bilmesi gerekmektedir (Downs, 1957: 208). Bu noktada siyasi partiler seçmenlerin bilgilendirilmesi için seçim kampanyaları başlatmaktadırlar. Seçmen davranışlarını ve seçmenlerin oylamada bulunmalarını etkileyen birçok faktöre rağmen, çalışmamız seçmenlerin fayda maksimizasyonu çerçevesinde oylamada bulundukları ve tam bilgiye sahip oldukları varsayımına dayanmaktadır.

1.1.1.2. Politikacılar ve Siyasi Partiler

Siyasal karar alma sürecinde politikacıların dolayısıyla siyasal partilerin amaçları oy maksimizasyonudur. Politikacılar³, siyasal karar alma sürecinde kararları oluşturan

² Başlevent v.d (2005) çalışmalarında, Türkiye’de parti seçimlerinde ya da oy vermede ekonomi dışı faktörler kadar ekonomik faktörlere ilişkin değerlendirmelerin de önemli bir rol oynadığı sonucuna ulaşmışlardır. Bu durum, Türkiye’de ekonomik performans açısından başarısız olan iktidar ya da partilerin seçmenler tarafından cezalandırıldığı anlamına gelmektedir (Başlevent vd., 2005: 560).

ve yasama sürecine katıldıkları durumda bu politikaları uygulayan kişiler olmaktadır. Aynı zamanda politikacılar genellikle bir siyasal partiye üyedirler. Bu üyelerin amaçları, aldıkları kararları uygulayabilmek için iktidarda olmak ve yeniden seçilerek söz konusu iktidarlıklarını devam ettirmektir. Bu nedenle politikacıların tekrar seçilmek amacıyla seçmene yönelik politikalar oluşturdukları gözlemlenebilmektedir. Oy kazanma ya da oy kaybetmenin belirleyicileri arasında, karşı partilerin stratejileri ve seçmenlerin elde edeceği faydalar yer almaktadır. Bu koşullar altında en iyi strateji, seçmenlerin çoğunluğu tarafından tercih edilen politikaların benimsenmesi olmaktadır (Downs, 1957: 73).

Siyasi partilerin ise çağdaş siyasal rejimlerde en önemli işlevi seçimlerle ilgilidir. Bu organizasyonlar, belli program çerçevesinde siyasal iktidarı ele geçirme gayesiyle kurulmakta ve örgütlü ya da örgütsüz belli çıkar gruplarının çeşitli alternatifler etrafında birleştirilmesi görevini yerine getirmektedirler (Kışlalı, 1992: 214). Siyasi partiler, bireylerin sahip oldukları tercihleri yansıtacak şekilde, alternatifler arasındaki seçenekleri sunmaktadırlar. Seçimler ise bu alternatifler arasında tercih yapılmasına izin veren bir süreci oluşturmaktadır (Kelly, 2005: 865).

Siyasi partilerin ya da politikacıların siyasal iktidarı ele geçirmek istemelerinin nedeni, meşru kuvvet kullanma hakkına ve ekonomik imkânlarla sahip olmaktır. Bu kaynaklar iktidarda olan partilere ya da politikacılara, başkalarının davranışlarını etkileme ve kontrol etme yanında iktidarı kaybetmemek için de bir güç sağlamaktadır. Ayrıca iktidardakilerin ünvan, şeref, rütbe, makam ve ödüller dağıtması da iktidar olmanın devamlılığını sağlamada önemli bir faktördür (Dursun, 2006: 96-97).

Seçmenler, iktidardaki partiler ve politikacılar hakkında muhalefetteki parti ve politikacılara göre daha fazla bilgiye sahiptirler. Bu sahip olunan bilgiyle seçmenler iktidardakileri değerlendirirken, iktidardaki politikacıların ya da partilerin geçmiş yıllarda sergiledikleri performanslarını da göz önüne alacaklardır. Muhalefet partileri

³ Politikacılar (politika yapıcılar), ABD’nde Kongre üyeleridir (Temsilciler Meclisi+Senato). Herhangi bir konudaki kanun taslağının yasalaşmasında, Kongre üyelerinin onayları gerekmektedir. Bu sebeple çalışmada, politika yapıcılar ya da temsilciler kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır.

ve iktidarda olmayan politikacılar, bu koşullarda tam aksi konumda yer almaktadırlar (Bernhardt v.d., 2004: 2384). İktidarda olan politikacılar ya da siyasi partilerin, seçmene yönelik politikalar oluşturmadaki güçleri daha fazla olacaktır. İktidardaki politikacıların seçmene yönelik politikalar oluşturma olasılıkları, tekrar seçilme dönemlerinin yaklaştığı yıllarda ilk seçildikleri dönemi izleyen yıllara göre daha yüksektir. Çünkü iktidardaki politikacılar, seçmenlerin tercihlerini etkilemek için kamu harcamalarını kullanabilmektedirler. Özellikle iktidardaki politikacıların seçim dönemlerinde kamu yatırımlarında büyük artışlara sebep olan proje ve programları uygulamaya koymaları, iktidarda bulunanların tekrar seçilme olasılığını artırmaktadır (Mueller ve Murrell, 1986: 128-130). Bu durum, seçmenler ve politikacılar arasında bir karşılıklı ödüllendirmeyi ortaya çıkarmaktadır. Seçmenler kendilerine fayda sağlayacak projeleri uygulamaya koyan politikacıları tekrar seçimle ödüllendirmekte iken, iktidarda olan politikacılar -iktidarda olmanın avantajlarını kullanarak- seçmenlerin lehine olacak düzenlemeleri gerçekleştirmektedirler.

Diğer yandan iktidarda olan politikacıların fırsatçı davranışlarının -oylarını maksimize etmek amacı uğruna gerek ideolojilerini gerekse uyguladıkları projelerin ve programların ekonomik sonuçlarını dikkate almadan- etkinsizliklere neden oldukları gözden kaçırılmamalıdır. İktidardaki politikacıların ya da partilerin, bütçesel kaynakları istedikleri gibi kullanmaları sadece siyasi başarısızlıkları değil aynı zamanda kamu harcamalarının artmasıyla bütçe açıkları gibi ekonomik başarısızlıkları da beraberinde getirmektedir (Costa İ. Font v.d, 2003: 188).

Bu noktada, iktidardakilerin bu politikaları ne zamana kadar uygulamaya devam edecekleri sorusu akla gelmektedir. İktidardakiler bu politikaları, her uyguladıkları politikanın kendilerine kazandırdığı oy sayısı ile kaybettirdiği oy sayısının eşitlendiği duruma kadar sürdüreceklerdir. Örneğin, hükümet bir kamu harcamasını bundan yarar sağlayanlardan elde ettiği marjinal oy sayısının, bu harcamaların finansmanın sebep olacağı marjinal oy kaybına eşit olduğu noktaya kadar devam ettirmektedir (Bulutoğlu, 2003: 112).

İktidardaki politikacıların ve partilerin aksine muhalefet partileri ya da politikacıları da iktidar partilerinin ya da politikacılarının uygulamalarını sürekli olarak kontrol

etmekte ve eleştirmektedirler. Bunu yapmalarının nedenlerinden birincisi alınacak siyasi kararları kendi ideolojik görüşlerine uygun şekilde etkilemek, ikincisi ise iktidarda bulunanların uygulayacağı kararlara alternatif çözüm yolları göstererek kamuoyunu etkilemeye çalışmaktır. Muhalefettekiler, iktidardaki politikacıların sahip olduğu ekonomik kaynaklara sahip olmadıkları için ancak bu yolları kullanarak kendi politikalarına taraftar bulabilmekte ve iktidara gelme şanslarını artırabilmektedirler (Kapani, 2007: 184). Kamusal seçim teorisine göre, politikacılar ve partiler için odak noktasını, siyasi gücün elde edilmesi; siyasi gücün elde edilmesi sonucunda kaynakların -kendilerinin tekrar seçilmelerini sağlayacak şekilde- belli seçmenlere kanallize edilmesi oluşturmaktadır (Byng, 1996: 78). Ancak politikacılar tekrar seçilmek amacıyla hizmet kayırmacılığına yönelik program ve projeleri uygulamanın yanında genişletici para ve maliye politikalarıyla da seçmenleri etkileyebilmektedirler. Bu çerçevede politik konjonktür teorisine değinmenin yararlı olacağı kanaatindeyiz.

-Politik Konjonktür Teorisi Kapsamında Politikacıların Davranışları

Politikacılar, politik popülaritelerini artırmaya yönelik özellikle oy kazandıracak projeleri içeren yatırım programlarına yatkındırlar. Bu nedenle uzun dönemli toplumsal getiri oranı daha yüksek olan proje ve programları uygulamaktansa, kısa vadeli gelecek seçimlerde kendilerine oy kazandıracak proje ve programları uygulamayı tercih edebileceklerdir. Bitekim seçmenler uzun vadeli proje ve programların farkında olmayıp miyop olabilmektedirler (Cullis ve Jones, 1992: 104-105).

Politikacıların, oy maksimizasyonu doğrultusunda ve politik popülaritelerinin artması yönünde ekonomik değişkenleri etkilemeleri “politik konjonktür dalgalanmaları” (political business cycles) olarak adlandırılmaktadır. Seçimlerden önce iktidardaki politikacıların, genişletici para ve maliye politikalarını kullanmaları ulusal geliri artıran, işsizliği ve faiz oranlarını düşüren bir politika olarak seçmenlerin ilgisini çekmektedir. Bu politikaların uzun dönemde ortaya çıkaracağı maliyetler ise seçmenlerin refahının düşmesini beraberinde getirmektedir (Cullis ve Jones, 1992: 284). Eğer seçmenlerin oylamada dikkate aldıkları durum genel makroekonomik

göstergelerdeki gelişmeler olursa, bu durumda oy maksimizasyonunu amaç edinen politikacılar seçimi kazanmak için makroekonomik politikalara yöneleceklerdir. Mesela seçmenin fayda fonksiyonunda sadece işsizlik değişkeninin yer aldığını düşünelim. Bu varsayım altında hükümet enflasyonu artırmak pahasına, kısa dönemde işsizliği azaltacak şekilde politika izleyerek, seçilme şansını artıracaktır (Mueller, 2003: 437-439). İktidardaki politikacıların ekonomi politikası araçlarını özellikle seçimlerin yaklaştığı dönemlerde kullanmaları, politik konjonktür dalgalanmalarıyla sonuçlanacaktır. Ancak iktidardaki politikacıların, politik konjonktür teorisi kapsamında yer alan enflasyon ve işsizlik gibi makro değişkenlerle miyop olan seçmeni etkilemeleri çalışmamızın dışında yer almaktadır. Çünkü hizmet kayırmacılığı politik konjonktür teorilerinden farklı olarak, ülke genelinden ziyade seçim çevrelerine aktarılan kamu kaynaklarının analizini içermektedir.

1.1.1.3. Bürokratlar ve Davranışları

Siyasal karar alma sürecinde ilk aşamayı seçmenlerin tercihleri doğrultusunda temsilcileri seçmeleri, ikinci aşamayı ise temsilcilerin siyasal kararları parlamentoda yasalaştırarak, yasaların uygulanması oluşturmaktadır. Temsilcilerin kararların yasalaştırılmasını sağlamalarından sonra, bu kararların somut hale getirilmesi ve uygulanması gerekmektedir. Bu görevi, atama ile işbaşına gelen, sürekli ve maaşlı olarak çalışan, uzmanlaşmış teknik bilgilere sahip devlet memurları (bürokratlar) yerine getirmektedir (Rosen, 1985: 217).

Demokratik ülkelerde politikacılar ve bürokratlar, kararların oluşumu ile bunların uygulanması sürecinde işbirliği yapmak konumundadırlar. Bürokrasi ve politikacılar (yasa koyucular) arasındaki ilişkiler iki yanlı tekeldir. Hükümete mal ve hizmet arz eden tekel gücünü elinde bulunduran bürolar olurken; büroların gelir sağladığı tek yer ise politikacılarca bu kurumlara bütçeden ayrılan paylar olmaktadır. Ancak bu ilişkide bürokratlar ürettikleri mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetine ilişkin bilgileri değiştirme (gizleme) eğilimine sahiptirler. Bu mal ve hizmetler hakkında bilgiye sahip olmak belli derecede uzmanlık gerektirmektedir. Bürokratlar bunun farkındalığıyla, yanlış bilgi vererek ve yasamadan daha büyük bütçe elde ederek

faidalarını maksimize etmeyi amaçlamaktadırlar. Bu durumda bürolar alt kurum, yasama organı üst mercii konumundadır. Büroları piyasadaki tekelden ayıran tek farklılık, bu kurumların sahip oldukları kurumsal özellikleridir. Ancak bürokratların bu tekелci konumunu kontrol etmede yasamanın izlediğı iki yol vardır. Bunlardan ilki yasamanın sıklıkla bütçeyi kısımaya yönelik eğilimler sergilemesi; ikincisi ise politikacıların ya da hükümetin programlarının fayda ve maliyetleri hakkında, her ne kadar uzmanlık gerektirse de, özel bilgi edinebilmeleridir (Bendor v.d., 1987: 796-800).

Bürokrasinin kamusal seçiş teorisi bağlamında açıklanması, bürokratların davranışlarına ilişkindir. Bürokratların amaçları ün, güç, patronaj, bürolarının çıktıları ve büro yönetiminde etkinlik olarak sayılmaktadır. Bu faktörlerin çoğu, bürokratların bütçe büyüklüklerinin bir fonksiyonudur (Mueller, 1979: 158). Bürokratlar bütçe fonksiyonlarını kamu hizmetlerine dönüştürmek yanında ün, güç ve prestijlerini artırmak amacıyla bütçelerini maksimize etmek için de çabalamaktadırlar. Diğer yandan politikacıların ise bu ilişkiden elde edecekleri çıkarları arasında, bürokrasi tarafından yönetilen program ve projelerle seçmen sorunlarına çözüm aramaları yer almaktadır. Bu anlamda politikacılar, seçmenlerin ihtiyaçlarına cevap vermek ve çözüm bulmak için bürokrasiye bağıdırlar. İktidardaki politikacılar, bürokrasi kanalıyla kendi seçim çevrelerine ve seçmenlerine özel faydalar aktarabilmektedirler. Kısaca iktidarda bulunanlar, aldıkları kararların uygulanmalarında ve bunların sonuçlarının elde edilmelerinde bürokrasiye bağı olmakta, bürokratlar da bu durumdan yararlanarak bütçe maksimizasyonlarını gerçekleştirmek için tekелci konumlarını iktidardakilere karşı kullanmaktadırlar. Sonuç itibarıyla siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin her biri “iktisadi adam” varsayımı altında hareket etmektedir.

1.1.1.4. Çıkar ve Baskı Grupları

Bireyler sahip oldukları tek oyla siyasal kararları etkilemeyeceklerini düşünerek, ortak çıkarlar etrafında birleşen gruplar oluşturma yoluna gidebilmektedirler. Çünkü

bu özel çıkarlar etrafında oluşturulan grupların, bürokrasiyi ve politikacıları etkileme olanakları daha fazladır.

Çıkar ve baskı grupları, seçmenlerin özellikle kendi çıkarlarını maksimize etmek için dahil oldukları gruplardır. Çıkar grupları bireylerin kendi özel çıkarları etrafında birlik olmalarıyla oluşurken, baskı grupları söz konusu çıkar gruplarının siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkilemeleriyle ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla her çıkar grubu bir baskı grubu olmamaktadır. Hükümetin ekonomik düzenlemeleri de daha geniş bir topluluğun çıkarlarından çok küçük lobicilik yapan grupların çıkarlarına hizmet etmektedir (Gaunt, 1999: 64).

Nasıl ki bir birey kendi çıkarlarını düşünerek faaliyette bulunuyorsa, ortak çıkarlar etrafında toplanan bireylerin de ortak çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri beklenmektedir. Olson'a göre, bir grupta yer alan -ortak çıkarları olan- bireylerin tümü, ortak çıkarlarına ulaşmaları durumunda fayda sağlayacaklardır. Ancak grubun üye sayısı fazla olursa ve bireyler ortak çıkarlar etrafında toplanmalarına rağmen kendi çıkarları doğrultusunda faaliyetlerde bulunurlarsa, ortak çıkarlara yönelik faaliyetlere katılmayacaklardır. Bu nedenle Olson çıkar gruplarının başarısı için üye sayılarının az olması gerektiğini ifade etmektedir. (Olson, 1971: 1-2) Diğer deyişle üye sayısı fazla olan çıkar gruplarındaki bireyler, ortak amaçlara ulaşmak için gerekli ortak faaliyetlerde bulunmayarak bedavacılık yapmaya niyetlenebilmektedirler.

Grupların üye sayılarının fazla ya da az olmasının ötesinde, bireylerin özel çıkar gruplarına üye olmaları bireylere belli faydalar yaratmaktadır. Bireylerin sağladığı faydalar arasında bilgi edinme maliyetinin azalması yer almaktadır. Bireyler alınacak siyasi kararların kendi çıkarlarına etkilerinin neler olduğuna dair bir takım bilgiler toplamak zorundadırlar. Ancak bilgi edinmenin bireylere maliyetleri yüksek olabilmektedir. Bu nedenle ortak çıkarlara sahip olan bireylerin oluşturduğu gruplar, üyelerine gerekli bilgileri kolayca sunarak, siyasi kararların etkilerinin nasıl olacağı konusunda aydınlatabilmektedir (Aleskerov vd., 1999: 109) Bu çerçevede bu gruplar, hem bireylerin bilgi toplama maliyetlerini azaltarak hem de siyasi süreçteki diğer aktörleri etkileme girişimlerinde bulunarak, üyelerinin çıkarları doğrultusunda kararların alınmasına yardımcı olmaktadır.

Bireyler yukarıda ifade edilen nedenlerle bu gruplara katılmaktadırlar. Politikacılar ise bu gruplara iki nedenle önem vermektedirler. Birincisi söz konusu grupların oy potansiyeline sahip olmalarıdır. İkincisi politikacıların seçim kampanyası harcamalarının finansmanları için bu grupların desteklerine ihtiyaç duymalarıdır. Bu grupların üyeleri, politikacıların davranışlarına göre ne yönde oy vereceklerine karar vereceklerdir. Ancak politikacıların da çıkar-baskı gruplarının ihtiyaçlarının neler olduğunu bilmeleri gerekmektedir (McLean, 1994: 102). Eğer politikacılar çıkar-baskı gruplarının ihtiyaçlarını ve isteklerini karar alma sürecinde doğru şekilde yansıtamazlarsa, bu gruplardan bekledikleri desteği de sağlayamayacaklardır. Bu sebeple çıkar-baskı gruplarının ihtiyaçlarının ve özel durumlarının bilinmesi önemlidir.

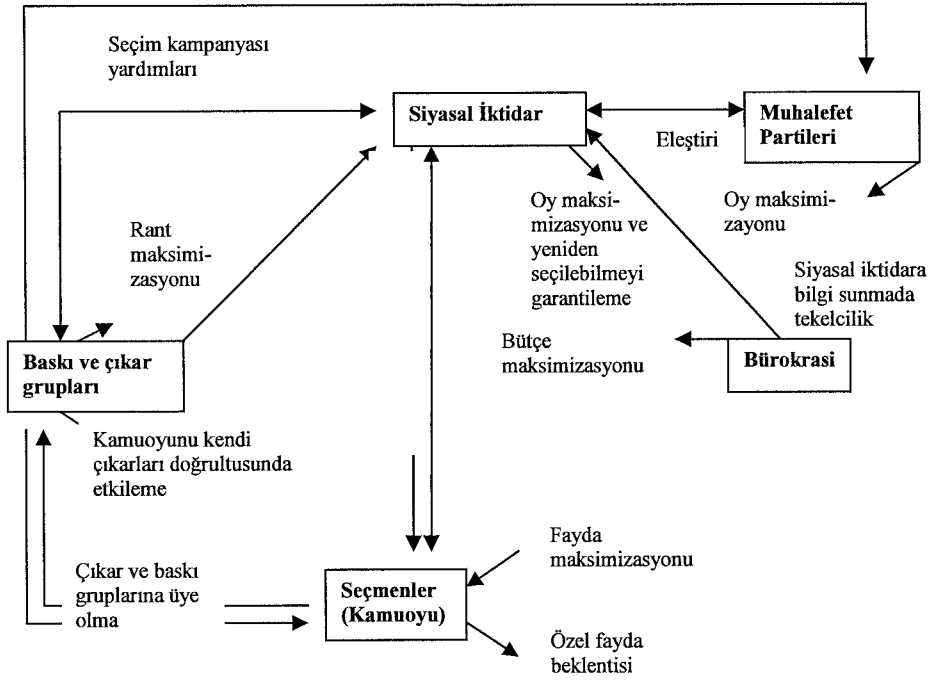
Baskı grupları, siyasal iktidarı gerek doğrudan doğruya lobicilik yaparak gerekse basın ve yayın yoluyla dolaylı olarak etkileme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Baskı gruplarının faaliyetlerinin belirlenmesinde anayasal-kurumsal yapı, parti sistemleri ve siyasal kültür gibi faktörler önemlidir. Anayasal kurumsal yapı içerisinde, baskı grupları siyasal iktidarın ağırlık noktasına göre (partiler, yürütme organı, temsilciler, yerel yöneticiler) etkinliklerini artırmaktadırlar. Baskı grupları için çok partinin oluşumunu teşvik eden siyasal sistemler⁴, baskı gruplarına daha fazla avantaj sağlayabilmektedir (Kapani, 2007: 224-227). Seçmen ve politikacı ilişkilerinde söz konusu olan çıkar amaçları, baskı grupları, politikacılar ve seçmenler arasında da söz konusudur. Bu ilişkilerde seçmenler için faydayı maksimize etmek, çıkar ve baskı grupları için kendi lehlerinde kararların alınmasını sağlamak temel amaç olmaktadır. Çıkar ve baskı grupları sadece politikacılarla değil, seçmenlerle, bürokratlarla ve siyasal partilerle de ilişki içerisinde bulunabilmektedirler.

Görüldüğü gibi kamusal kaynakların tahsisinde her bir aktör kendi çıkarlarının doğrultusunda kamusal kaynaklardan daha fazla yararlanmanın yollarını araştırmaktadır. Bu kapsamda kamusal karar alma sürecinin arz yanında politikacı ve

⁴ Siyasal sistemler, çalışmamızın ilerleyen kısmında ayrıntılı şekilde ele alınacaktır. Özellikle parlamenter sistem, çok partili oluşuma imkân sağlamaktadır.

bürokratlar bulunurken, talep yanında seçmenler ve çıkar grupları yer almaktadır (Kırmanoğlu, 2007: 230). Sadece seçmenler ve iktidardakiler arasındaki ilişkiler değil aynı zamanda diğer siyasi aktörler ve bunlar arasındaki ilişkiler de siyasal karar alma sürecinde etkili olmaktadır. Bu ilişkiler, bütün aktörlerin özel çıkar amaçlarına hizmet etmektedir. Siyasal süreçteki her bir aktör, piyasa ekonomisindeki bireyler gibi davranarak kendi çıkarlarını maksimize etme peşinde koşmaktadır. Bu aktörlerin yukarıda bahsedilen işbirlikçi ilişkileri ve özel çıkar amaçları Şekil 1.2’de görülmektedir.

Şekil 1. 2: Politik Aktörler ve Çıkar Güdülleri



Kaynak: Aktan, 2001: 332

Bu aktörleri, birbirinden ayrı şekillerde ele alarak incelemek oldukça zordur. Çünkü bu aktörler siyasal süreçte daha önceden bahsedildiği gibi birbirleriyle politik etkileşim halindedirler. Özellikle bürokratlar, seçilmiş temsilciler (politikacılar) ve çıkar grupları arasındaki üç yanlı ilişki “demir üçgen” (iron triangle) olarak adlandırılmaktadır. Burada politikaları oluşturan temsilciler, politikaları yöneten ve uygulayan bürokratlar ile bu politikalarından fayda sağlayan çıkar grupları politikaların arka planında birleşme güdüsündedirler. Ancak sadece demir üçgen üyelerine fayda

sağlayan politikaların çoğunlukça nasıl kabul edildiği sorusu, ilerleyen kısımlarda ele alınan hizmet kayırmacılığına ilişkin politikaların kabul edilme nedenleriyle aynı gerekçeleri içermektedir. Burada önemli olan uygulanan politikaların maliyetine katılanların bütün toplum, fayda sağlayanların ise belli seçim çevresi seçmenleri olmasıdır. Bu politikaların maliyetine katılanların çok fazla bilgili ya da iyi örgütlenmiş olmamaları da diğer önemli noktadır (Rosen, 1999: 130-131).

1.1.2. Kamusal Seçiş Teorisi Alanında Siyasal Yozlaşmalar

Siyasi süreçteki karar alıcıların özel çıkarları için kamusal yetkileri kullanmaları, toplumsal çıkarları gözetmemeleri kaynak dağılımında etkinsizliğe ve devletin başarısızlığına neden olmaktadır. Gerekli denetim mekanizmaları oluşturulmadan devletin ekonomide işlevlerinin artması, siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan siyasal yozlaşmaları da artırıcı bir zemin oluşturabilir. Siyasal yozlaşma siyasal süreçteki aktörlerin kamu kaynaklarını kötüye kullanmalarının bir sonucudur (Lodge, 1998: 157-159). Hizmet kayırmacılığı, rüşvet, adam kayırmacılık, eş dost kayırmacılığı, rant kollama, politikada patronaj ilişkilerinin ve partizan tutumların var olması, israf ve savurganlık yanında bütçesel kaynakların coğrafi ve sektörel dağılımındaki dengesizlikler gibi pek çok durum siyasal yozlaşmaların tanımı içerisinde yer almaktadır (Gerring ve Thacker, 2004: 300).

Siyasal yozlaşmalar kamusal kaynakların etkinsiz kullanımı ve kaynakların istismar edilmesiyle, bireylerin kamusal faaliyetleri gerçekleştiren otoritelere güvenini de azaltabilmektedir. Bireyler, siyasi yozlaşmaları göz önüne alırlarsa devletin ekonomik faaliyetlerde bulunmaları için isteksiz davranabilmektedirler. Siyasal yozlaşmalar sonucu, faydası belli seçim çevrelerine yayılan harcamaların artması kamu harcamalarının miktarını da artırmaktadır (Nice, 1986: 287-289). Siyasal yozlaşmalar ülkelerin siyasal yapısı nasıl olursa olsun, gelişmekte olan ülkelerde daha fazla görülmekle beraber pek çok ülkede söz konusudur. Siyasal yozlaşmaların yaygın olduğu bir toplumda, ekonomik anlamda etkinliği sağlamak da mümkün olamamaktadır (Bilgin, 1998: 64).

Yapılan bazı çalışmalarda, devletin ekonomiye müdahalesi sonucunda devletin büyümesi ile siyasal yozlaşmalar arasında pozitif bulgulara ulaşılmıştır. (Gerring ve Thacker, 2005: 238) Nelson ve Goel'in ABD için yaptıkları çalışmada, devletin ekonomideki hacminin artmasıyla siyasal yozlaşmalara neden olan davranışların da arttığı vurgulanmaktadır. Bu kapsamda siyasi yozlaşmaların minimize edilmesi için, devletin müdahalesinin azaltılması yönünde görüşler ileri sürülmektedir (Nelson ve Goel, 1998: 171).

Siyasal yozlaşmalar, siyasi süreç içinde meydana gelmekte, devletin kurumlarında şekillenmektedir. Siyasal karar alma süreci, halk tarafından seçilen temsilcilerin oluşturduğu yasama aşamasını, bu organın onayladığı kanunları uygulamak işlevini üstlenen yürütme aşamasını ve yargı aşamasını içermektedir. Siyasal yozlaşmalar siyasal karar alma sürecinin işleyişinde aşağıda belirtilen kademelerde ortaya çıkabilmektedir (Aktan, 1992: 49).

- seçim aşamasında ortaya çıkan siyasal yozlaşma: seçimsel yozlaşma;
- yasama aşamasında ortaya çıkan siyasal yozlaşma: yasamada yozlaşma;
- yürütme aşamasında ortaya çıkan siyasal yozlaşma: yönetsel yozlaşma;
- yargı aşamasında ortaya çıkan siyasal yozlaşma: yargısal yozlaşma.

Siyasal yozlaşmalardan biri olan rüşvet yasama, yürütme ve yargı aşamalarında oluşabilmekte iken, adam kayırmacılık seçim ve yürütme aşamalarında ortaya çıkmaktadır. Hizmet kayırmacılığı ise yasama ve üst düzey yürütme aşamalarında belirmektedir. Hizmet kayırmacılığının yasama ve yürütme aşamalarında nasıl oluştuğu ve hangi şartların hizmet kayırmacılığına neden olduğu çalışmamızın hizmet kayırmacılığı kısmında kapsamlı olarak ele alınacaktır.

1.2. Hizmet Kayırmacılığı

Bu kısımda siyasal yozlaşma türlerinden biri olan hizmet kayırmacılığının tanımına, varsayımlarına, siyasi karar alma sürecindeki aktörlerin hizmet kayırmacılığı üzerindeki etkilerine ve hizmet kayırmacılığını etkileyen unsurlara yer verilerek, konu detaylı incelenmeye çalışılacaktır.

1.2.1. Hizmet Kayırmacılığının Tanımı ve Kapsamı

Politikacıların özel çıkarlarını ön plana alarak özellikle seçim dönemlerinde sahip oldukları kamu kaynaklarını kendi seçim çevrelerine (bölgelerine)⁵ aktarmaları ve etkinsiz harcamalara sebep olmaları biçiminde ortaya çıkan siyasal yozlaşma türü “Hizmet Kayırmacılığı” (Pork Barreling)⁶ olarak ifade edilmektedir. Diğer ifadeyle hizmet kayırmacılığı belirli seçim çevresi seçmenlerine hizmet sunmanın özel bir türüdür (Denemark, 2000: 896). Bu siyasal yozlaşma türünde kaynaklar, ihtiyaç unsuruna bağlı olmaksızın belli seçim çevrelerine kaydırılmaktadır. Politikacıların kendi seçmenlerine yönelik hizmet kayırmacılığı yapması, projeler, programlar ve bu tarz harcamaları içeren fonlar⁷ yoluyla olmaktadır. Hizmet kayırmacılığı, siyasi ve seçim gayeleriyle belli bir bölgede kamu işlerinde kullanılmak üzere ayrılan paraları, bir temsilcinin⁸ kendi seçim çevresine sağladığı ödenekleri ifade etmektedir. Ayrıca

⁵ Seçimin uygulandığı ülkenin çeşitli özellikleri göz önünde bulundurularak, seçim sonuçlarının birbirinden bağımsız olarak hesaplanacağı belirli sayıdaki bölgelere ayrılması ile oluşan her bir bölge “seçim çevresi” olarak ifade edilmektedir.

⁶ Pork barrel terimi “domuz fiçısı” anlamına gelmektedir. Bu kavram Sivil Savaş öncesi Güney Amerika’da kölelerin paniklerini anlatan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Tatil dönemlerinde köle sahipleri, kölelerinin kötü beslenmelerinden dolayı, domuz etlerini tuzlayıp fiçılara koyarak kölelere vermektedirler. Bu durum, fiçıları elde etmek isteyen köleler arasında bir panik durumu yaratmıştır. Politikacıların ya da temsilcilerin de seçim dönemleri yaklaştığında kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmada yaptıkları paniklemeler kölelerin paniklemelerine benzetildiği için hizmet kayırmacılığı kavramı domuz fiçısı olarak literatürde yerini almıştır (Kawanaka, 2007: 1).

⁷ Kaynakların aktarılması bahsedildiği gibi proje, program ve fonlar yoluyla olmaktadır. ABD’de bu programların bütçede yer alması zorunlu harcamalar yoluyla olmamakta, yetki verilen harcamalar yoluyla olmaktadır. Zorunlu harcamalar, yürürlükte olan kanunlar gereğince yapılan, ödenek tavanı ile kontrol edilemeyen harcamalardır. Örneğin, sosyal güvenlik, sağlık yardımı, işsizlik sigortası gibi..Yetki verilen harcamalar ise Başkan ve Kongre tarafından öngörülen ve miktarı yönetimce kontrol edilebilen harcamalardır. Örneğin, savunma, sağlık, eğitim, tarım, karayolu, ulaştırma vs. (Öner, 2005). Zorunlu harcamalar ya da devlet yardımları sosyal refah harcamaları kapsamında gerçekleştirilen harcamalardır. Yetki verilen harcamalar ise yardımlar kapsamında olmayan ve her yıl bütçeleme sürecinde belirlenmesi önemli olan harcamalardan oluşmaktadır. Yetki verilen harcamalar ve tahsisleri, Kongre üyeleri tarafından belirlenmekte, ayrıca bu tür harcamaların miktarlarının belirlenmesine bir önceki yıl yapılan harcama tutarları da önemli rol oynamaktadır. Temsilciler kendi seçim çevrelerine bu tür harcamaları aktararak, tekrar seçilme şanslarını artırmaktadırlar (Johnston, 1979: 376).

⁸ Hizmet kayırmacılığının en yoğun olarak görüldüğü ülke ABD olduğu için hizmet kayırmacılığının açıklanmasında, bu ülkeye yönelik yapılmış çalışmalardan yararlanılmıştır. ABD’de hizmet kayırmacılığı yasama meclisi üyeleri olan temsilciler tarafından gerçekleştirilmektedir. ABD’nin sahip olduğu kurumsal ve siyasal özellikler, temsilcilerin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmasına izin vermektedir. Bu sebeple temsilci kavramı çalışmamız boyunca sık sık kullanılacaktır.

siyasi iktidar tarafından oy kaygısıyla yerel yönetimlere sağlanan ödenekler, fonlar, yardımlar da bu kapsamda yer almaktadır.⁹

Hizmet kayırmacılığı kamu kaynaklarının dağılımında siyasi etkilerin önemli rol oynadığı hipotezine dayanmaktadır. Siyasal karar alma sürecinde, iktidardakiler yol, baraj ve kamu binaları gibi yatırım projelerine odaklanırlarsa, tekrar seçilme olasılıklarının artacağı bilincindedirler (Murphy, 1974: 168-169). Belirli seçim çevrelerini temsil edenler, tekrar seçilme şanslarını artırmak için kendi seçim çevrelerinin lehine olacak uygulamalara odaklanmaktadır¹⁰ (Stein ve Bickers, 1996: 1300). Seçim çevreleri üzerine odaklanma kamu yatırımlarının tahsisıyla ilişkilidir. Seçim çevrelerine yapılan kamu yatırımları, o seçim çevrelerinin temsilcilerinin tekrar seçilmesinde pozitif bir etki yaratmaktadır. İktidardaki partiler ya da politikacılar kaynakların tahsisini, kendilerine oy veren seçmenlere yönelik olarak gerçekleştirdiklerinde bir anlamda muhalefete oy veren seçmenleri cezalandırmış olmaktadır (Costa I. Font vd., 2003: 187,201). İktidarda bulunanların kendi seçim çevrelerine yaptığı kamu yatırımlarının faydaları uzun dönemde birçok kişiye yayılmaktadır. Mesela bir yol yatırımı projesi, bu yol yapımını üstlenen firmalara, maliyetlerde düşüş yarattığı için bu yolu kullanan firmalara ve mallarını daha ucuza nakletme olanağı sağladığı için tarımsal üreticilere fayda sağlayacaktır (Samuels, 2002: 851-852). Ancak harcama yapılmayan diğer seçim çevresi seçmenleri, söz konusu harcamalardan fayda sağlayamayacaktır. Hizmet kayırmacılığı faaliyetleri sonucunda, hem temsilciler özel çıkar elde etmekte hem de seçmenlere götürülen yeni hizmetler sonucunda söz konusu temsilcilerin seçmenlerine ilave faydalar sağlanmaktadır (Schwartz, 1994: 10-14). Kısaca oy maksimizasyonu için yapılan bu yatırım harcamalarından yararlananlar, belli coğrafi bölgelerde yaşayan seçmenler olacaktır. Bu kapsamda hizmet kayırmacılığının temel

⁹ Bu çalışmada Türkiye için hizmet kayırmacılığı, iktidardakilerin kendi seçim çevrelerine sağladıkları yatırım harcamaları bazında ele alınacaktır. Yerel yönetimlere aktarılan yardımlar, ödenekler ve fonlar çalışmanın kapsamında yer almamakta, çalışmamızda ele alınan kamu yatırımları merkezi hükümet tarafından yapılan yatırımları ifade etmektedir.

¹⁰ Batı demokrasilerinde temsilciler için iş tanımının kapsamında, seçmen sorunlarıyla ilgilenme ve seçim çevresi ziyaretleri gibi seçmen odaklı aktiviteler yer almaktadır (Heitshusen v.d, 2005: 32). Ancak temsilcilerin seçmenlerin sorunlarına çözüm aramaktan ziyade oy sayılarını artırmak için faaliyetlerde bulundukları bilinmektedir. Ayrıca temsilciler yine aynı amaçla seçilme şanslarını artırmak için kurumsal düzenlemeleri de yapmaktadırlar (Fiorina, 1979: 133).

unsurları arasında; kendi seçim çevrelerine hizmet aktarma güdüsüne sahip olan temsilcilerin var olması¹¹ ve ilgili seçim çevresi seçmenlerinin de amaçlarını maksimize edecek hedef fonksiyonlarına (maksimandlarına) sahip olmaları sayılabilir.

1.2.2. Dağıtıcı Politikaların Dayandığı Modeller ve Hizmet Kayırmacılığı

Siyasi süreç sonucunda alınan her bir karar faydalar/ maliyetler yarattığı için birer dağıtıcı politika olarak ifade edilmektedir. Dağıtıcı bir politika, finansmanı genel vergi gelirleri ile karşılanan ve belirli seçim çevresi seçmenlerine faydalar sağlayan politik bir karardır (Weingast vd., 1981: 644). Bilindiği gibi, siyasi karar alma süreciyle belirlenen hizmetlere yönelik harcamaların maliyetleri genel vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. Hizmet kayırmacılığı yaratan politikaların finansmanına da vergilerle ülkedeki bütün seçmenler katlanmaktadır. Ancak hizmet kayırmacılığı uygulamalarının yarattığı faydalardan sadece kaynakların aktarıldığı seçim çevresindeki seçmenler yararlanmaktadır. Bu durumun varlığı, hizmet kayırmacılığına yönelik politikaların dağıtıcı politikalar olarak değerlendirilmesine engel değildir (Denemark, 2000: 896-915). Bu sebeple hizmet kayırmacılığına ilişkin alınan politik kararlar, faydaları belli seçim çevrelerindeki seçmen gruplarına yayılan, maliyetleri ise bütün ülkedeki seçmenler tarafından vergi ödemeleriyle karşılanan proje ve programlardan meydana gelmektedir.

Ancak hizmet kayırmacılığı uygulamalarının diğer dağıtıcı politikalardan belirli farklılıklarının olduğunun da belirtilmesi gerekmektedir. Örneğin, bütün seçmenlere yönelik yapılan diğer genel hizmetlerin -hizmet kayırmacılığı bağlamında ele

¹¹ Eğer temsil edilenler olmazsa, hizmet kayırmacılığına yönelik politikalar oluşmayacaktır. Bu anlamda siyasi temsil önem kazanmaktadır. Siyasi temsil, ülkelerin coğrafi açıdan seçim çevrelerine bölünmesi sonucunda, her seçim çevresindeki adayların kazanıp kaybetmesiyle ilişkilidir. Coğrafi olarak seçim çevrelerini temsil eden temsilcilerin varlığı ve her seçim çevresi temsilcilerinin kendi seçmenleri tarafından seçilmesi, seçmenler ve temsilciler arasında bir sorumluluk ortaya çıkarmaktadır. Temsilciler, kendi seçmenlerinin geleceğe yönelik çıkarlarını korumak ve seçmenlerinin beklentilerine cevap vermek için kendilerini yükümlü hissetmektedirler. Dolayısıyla siyasi temsil olmadıkça hizmet kayırmacılığı faaliyetleri de meydana gelmeyecektir.

alınmamakta- temelinde varolan sorunların ve ihtiyaçların giderilmesi anlayışı söz konusudur. Hizmet kayırmacılığı kapsamında gerçekleştirilen projelerin özünde ise tekrar seçilmek amacı yer almaktadır. Seçmenlere yönelik yapılan hizmetler de istihdam yaratabilir ve seçim çevrelerinin altyapılarının gelişmesine yardımcı olabilir. Ancak hizmet kayırmacılığına yönelik uygulamalardan sadece seçim çevresinde bulunan seçmenler fayda sağlarken, seçmenlere yönelik yapılan diğer genel hizmetlerden seçmenler bireysel olarak faydalar sağlamaktadırlar. Yiyecek yardımı, emeklilik, sosyal güvenlik gibi programlar hizmet kayırmacılığı kapsamında birer dağıtıcı politika olarak kabul edilmemektedir. Çünkü herhangi bir vatandaş bu özel kategorilerde yer alırsa, sayılan programlardan fayda sağlayacaktır. Hizmet kayırmacılığı anlamındaki dağıtıcı politikalarda ise vatandaşın belli bir projenin yarattığı faydadan yararlanması için sadece o seçim çevresinde seçmen olması yeterli olmakta; programdan yararlanmada diğer özel koşulların aranmasına gerek olmamaktadır (emeklilik programlarında yaş haddi gibi) (Weingast v.d., 1981: 643-644). Kamu harcama politikalarının hizmet kayırmacılığı kapsamında sayılabilmesi için, sadece belirli bir seçim çevresinde yaşayanlara yönelik olması gerekmektedir.

Bu bağlamda, hizmet kayırmacılığına ilişkin dağıtıcı politikalar temel olarak iki modele dayanmaktadır. Bunlardan birincisi merkezi düzeyde temsil gücüne dayalı olan yasama modellerini, ikincisi ise iktidardaki partilerin kaynak dağılımındaki tutumlarına dair politik ve ideolojik partizan modelleri kapsamaktadır (Abdül Jalil, 2009: 6). Literatürde bu modeller sırasıyla “ihtiyari tahsis modelleri” (discretionary allocation models) ve “serbest rekabet modeli” (free competition model) olarak da bilinmektedir (Horiuchi, 2007: 3-4). Kamu kaynaklarının tahsisinde bireysel temsilcilerin (milletvekillerinin) dürtülerini ele alan kongresel çalışmalar genellikle yasama modellerini ifade etmektedir. Dağıtıcı politikaların diğer yanını oluşturan partizan modeller ise politik partilerin dürtüleri üzerine odaklanmaktadır.¹² Dağıtıcı politikalar kapsamındaki ilk model, temsilcilerin tekrar seçilme olasılıklarını maksimize etmek için kendi seçmenlerini kolladıkları varsayımına dayanır. Bu kapsamda özellikle ABD gibi ülkelerde kongre ve komite üyelerinin hizmet

¹² Kongresel çalışmalar arasında Johnson (1979), Ferejohn (1974), Mayhew (1974) vs., partizan çalışmalar arasında ise Dixit ve Londregan (1996), Cox and McCubbins (1986), Horiuchi (2007), Denmark (2000), Alvares ve Saving (1997), Thompson (1996) vs. yer almaktadır.

kayırmacılığındaki rolleri yanında kongrenin kurumsal yapısı da önemlidir. Alternatif olarak, dağıtıcı politikaların partizan modeli, temsilcilerin bireysel özelliklerinden daha çok politik partilerin karar alma sürecinde daha etkin olduğunu ve kaynak dağılımını etkilediklerini dikkate almaktadır. Partizan modellerde, seçimlere katılacak olan partilerin seçmenlerine fayda sağlamak için kamu kaynaklarını araç olarak kullanmaları başlıca hipotezi oluşturmaktadır. Bu kapsamda sorgulanan temel husus, kamu kaynaklarının hizmet kayırmacılığı çerçevesinde kararsız¹³ seçmenlere mi yoksa kendilerini destekleyen seçmenlere yönelik mi kaynakların tahsis edildiğidir. Kararsız seçmenlere yönelik yapılan tahsislerde, partilerin tekrar seçilmek için risk almaları söz konusudur. Riskten kaçınmayanlar genellikle partilerinin popülariteleri azalan iktidardaki partiler olmaktadır. Aksine risk almak istemeyen (iktidardaki) partiler tamamen kendilerini destekleyen seçim çevrelerine yönelik tahsislerin yapılması yoluna giderler, çünkü geçmişte kendilerine oy verenlerin gelecekte de tekrar oy verecekleri beklentilerine sahiptirler (Jarocinska, 2008: 2-6).

1.2.3. Hizmet Kayırmacılığı Uygulamalarının Faydalarının Algılanması

Hizmet kayırmacılığı uygulamalarının yarattığı faydaların dağılımı söz konusu olduğunda, politikacıların ve seçmenlerin faydaları algılamaları farklı olmaktadır. Çünkü her iki aktörün de fayda algısının altında kendi özel çıkarları yer almaktadır.

-Politikacılar tarafından, kendi seçim çevrelerinde yapılan kamu harcamalarının faydaları, bu harcamaların finansman maliyetlerinden daha fazla olarak görülmektedir. Daha önce bahsedildiği gibi politikacılar kendi seçim çevrelerine fayda sağlayan projelere odaklanarak, oylarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar (Limosani ve Navarra, 2001: 318). Politikacılar için her zaman hizmet kayırmacılığı

¹³ Kaygan seçmen hipotezi, politikacıların kendi partilerden farklı ideolojilere sahip olan seçmen çevrelerine daha fazla kamusal mal ve kaynak aktaracaklarını öngörmektedir. Kamu fonları ve projelerinin tahsislerindeki değişiklikler sonucunda söz konusu seçmenlerin ideolojik görüşlerinde farklılıklar gerçekleşirse, politikacılar bu grupların oylarını satın alabilmenin kolay olacağını düşünürler. Bu durumda kaygan seçmenlerin oylarını kazanmak için politikacılar daha fazla kaynak aktarma yoluna başvurarak oylarını maksimize etmeye çalışacaklardır (Larcinese vd., 2006:1-3)

sonucu yapılan yatırımların faydaları maliyetlerini aşmaktadır. Politikacılar kendi seçmenlerini etkilemek isteğiyle kendi seçim çevrelerine ihtiyaçlarından daha fazla harcama yapmakla kalmayıp, kendi projelerinin kabülü karşılığında diğer politikacıların ya da temsilcilerin projelerine onay verme yoluyla oy ticaretine (logrolling) de girişmektedirler. Bu durumda her birey kendi projesinin onaylanmasında tercih ettiği projelerin maliyetleri yanında diğer onaylanması gereken projelerin de maliyetlerini düşünmek zorundadır. Her kişi kendi projesinin sağlayacağı faydayı düşünerek karar aldığı için rasyonel davranmış olmakta, ancak çıktılar optimal olmamaktadır (Tullock, 1959: 574-575). Bu durum, toplam faydaları maliyetlerini aşmayan etkinsiz projelerin sayısının da artmasına yol açmaktadır. Kısaca politikacılar kendi özel çıkarlarına uygun şekilde davranarak ve kaynak dağılımında (kamu yatırımlarının tahsisinde) etkinsizliği önemsemeyerek, kendi seçim çevresine kaynak aktarmak için çabalamaktadırlar (Lancaster, 1986: 69).

Hizmet kayırmacılığı faaliyetleri sonucunda oluşan projeler, ekonomik anlamda etkinsiz olsa da politikacılar için politik açıdan bir etkinliğe (politically efficiency) sahiptir. Hizmet kayırmacılığına yönelik projeler, ekonomik olarak etkinsiz¹⁴ ve politik olarak etkin projeler olarak da tanımlanabilir. Projelerin politik etkinliğinden söz edebilmek için, belirli bir seçim çevresine sağlanan projelerin faydalarını, o seçim çevresindeki büyük bir kitlenin (seçim çevresindeki seçmenlerin çoğunluğunun) elde etmesi ve seçmenlerin bunu ilgili partilere oy vermesi ile ortaya koyması gereklidir. Eğer ilgili seçim çevresindeki seçmenlerden fayda sağlayanlar sayıca az ise politik anlamda bu projelerin etkinliğinden söz edilemez. Çünkü az sayıda seçmenin fayda sağlaması, seçim çevresini temsil eden temsilcinin tekrar kazanma ihtimalini artırmamaktadır. Ancak seçim çevresinde örgütlenmiş gruplar ilgili projelerden fayda sağlıyorsa, temsil edenlere sağlanan desteğin boyutu da önemli seviyede olacaktır. Temsil edenler projelerin politik olarak etkin olmayacağını düşündüklerinde zaten bu faaliyetlere yönelmeyecekler, ancak bir projenin politik olarak etkin olduğuna inanırlarsa hizmet kayırmacılığına yönelik uygulamalara değer vereceklerdir. (Scholl, 1985: 11).

¹⁴ Hicks-Kaldor etkinlik kriteri altında, maliyetleri faydalarını aşan projeler “etkinsiz projeler” olarak ifade edilmektedir.

-Seçmenler açısından, hizmet kayırmacılığına yönelik politikalarda, seçmenin düşündüğü husus, kendilerine sağlanan faydalardır. Bu uygulanan politikaların finansman boyutunun seçmenlerce düşünülmesi söz konusu değildir. Seçmenler kendi seçim çevrelerine kaynak aktaran politikacılarına seçim sandığında oy vererek destek sağlamaktadırlar. Ancak daha önce bahsedildiği gibi seçmenler açısından göz ardı edilen durum, belli seçim çevrelerine tahsis edilen projelerin faydalarından sadece o seçim çevresindeki seçmenlerin fayda sağlamalarına karşılık, maliyetlerine sadece o seçim bölgesindeki bireylerin değil, bütün toplumun katlanmasıdır.¹⁵ Bu yönüyle seçmenler bir programın fayda ve maliyetlerini tam olarak hesaplayamamakta, kamu harcamalarından elde ettikleri faydalar ile bunların finansmanı sonucunda katlanacakları maliyetlere ilişkin algılamayı tam olarak gerçekleştirememektedirler. Bu durum seçmenlerin faydalarının yüksek olacağını düşünerek, kendilerinin aleyhine olabilecek program ve politikaları uygulayacak kimseleri seçmeleri ile sonuçlanabilmektedir.

Ayrıca hem seçmenler hem de politikacılar tarafından uygulanan politikaların faydalarının maliyetleri aştığı şeklindeki düşünce, politikacılar arasındaki rekabetin artmasına da neden olabilecektir. Bu durumda politik rekabet, iktidar partisinin çıkarlarına uygun olan bölgesel politikaları daha da teşvik ederek, kaynakların dağılımını da olumsuz yönde etkileyebilecektir (Costa I Font, 2003:188).¹⁶

Her ne kadar seçmen ve politikacılar tarafından böyle algılanmasa da bu program ve projelerin maliyetlerinin faydalarını aştığı bilinmektedir. Bu nedenle söz konusu programlar literatürde “etkinsiz programlar” olarak da ifade edilmektedir. Öyleyse optimallikten uzak olan bu harcamaların yapılmasına, programların uygulanmasına neden müsaade edilmektedir? Bu etkinsiz programlar belirli seçmen kitlesine fayda

¹⁵ Diğer ifadeyle seçmenler kamu harcama programlarının maliyetlerini gerçek değerinin altında hesaplamaktadır. Çünkü bu harcama programlarının faydasından daha az seçmenin yararlanmasına karşılık, finansmanına (vergilerle) bütün seçmenler katlanmaktadır (Cullis-Jones, 1992: 109).

¹⁶ Hizmet kayırmacılığı bir yandan politik rekabetin artmasına diğer yandan da temsilciler arasındaki işbirliğinin doğmasına neden olacaktır. Ancak politik rekabetin etkinsizlik yaratması yanında, temsilciler arasında kaynak dağılımında etkin metotların seçimine yol açacağına ilişkin görüşler de ileri sürülmektedir (Caplan, 2005: 323). Temsilciler hizmet kayırmacılığına yönelik aralarında işbirliği yaparlarsa, daha fazla çıkarlar elde edeceklerinin de bilincindedirler. Çünkü temsilciler, kendilerine en uygun politikalarda diğer temsilcilerle işbirliğinde başarılı olabilirlerse, tahsis miktarlarını arttırabileceklerinin farkındadırlar (Wilson, 1986: 739).

sağlıyorsa, politikacılar neden herkesi daha iyi yapacak alternatif bir politika oluşturmada hemfikir olamamaktadırlar? (Chari ve Cole: 1995: 1-2). Bu sorulara cevap, politikacıların kendi seçim çevrelerindeki seçmenlerine yönelik politikalar oluştururken özel çıkar güdülerini ile hareket etmelerinde aranmalıdır.¹⁷ Öte yandan hizmet kayırmacılığının hem seçmen hem de politikacılar açısından uygun görülmesinin nedenleri arasında, bu uygulamaların bürokratik ve yasal işlemlere aykırılık teşkil etmemesi yer almaktadır (Kurer, 1994: 33). Ayrıca hizmet kayırmacılığına yönelik alınan kararların yasamayı oluşturan temsilcilerce çoğunlukçu kurallara göre gerçekleşmesi de hizmet kayırmacılığı uygulamalarını cazip hale getirmektedir (Ferejohn v.d., 1987: 174).

1.2.4. Hizmet Kayırmacılığı Çalışmalarındaki Temel Varsayımlar

Özellikle ABD için hizmet kayırmacılığı çalışmalarında bazı varsayımlardan hareket edilerek konu ele alınmıştır. Söz konusu varsayımlar Stein ve Bickers (1994: 381-384) çalışmasında şöyle sıralanmaktadır:

1. Temsilcilerin yasama sürecinde faaliyetlerde bulunarak, kendi seçim çevrelerine yapılacak program ve projeleri etkiledikleri varsayılmaktadır. Temsilciler, proje ve programların seçim çevrelerine tahsisinde etkili olabilirler. Ancak bazı araştırmacılar bu varsayımı, seçim çevrelerinin ihtiyaçlarının bir fonksiyonu olarak yorumlamaktadırlar. Bu noktada temsilcilerin kendi seçim çevrelerine sağlamış oldukları proje ve programları gerçekleştirmelerinin altındaki neden, seçim çevrelerinin bu proje ve programlara ihtiyaçlarının olması, yani etkinlik kriterine göre dağılımların yapılmasıdır. Ancak hizmet kayırmacılığının açıklanmasında etkinlik çerçevesinde hareket edilmemekte, kamusal seçiş teorisinin varsayımlarına

¹⁷ Temsilciler kendi çıkar amaçları doğrultusunda, seçmenlerine yönelik yatırım harcamaları yerine etkinsiz olan transfer harcamalarını kullanmak istemezler. Çünkü seçmenler hizmet kayırmacılığı içeren her bir programın, nakit transferlerinden daha fazla fayda sağlayacağı şeklinde bir beklenti ve tahmin içindedirler. Ayrıca transfer harcamaları, belirli özelliklere sahip olan seçmenlere (seçim çevresi dışındaki seçmenlere) fayda sağladığı için seçmenler sadece kendi seçim çevrelerine yapılan kaynak aktarmalarına daha fazla değer vermektedirler. Temsilciler bu durumun farkındalığıyla transfer şeklindeki harcamalara odaklanmamaktadırlar (Caplan, 2005: 320).

dayalı olarak belirli seçim çevrelerini temsil edenlerin yasama organında kendi çıkarları doğrultusunda faaliyetlerde bulundukları öngörülmektedir.

2. Bir seçim çevresindeki seçmenler, kendi seçim çevrelerine yapılan harcamalar sonucunda ortaya çıkan faydaların farkındadırlar. En azından seçmenlerin çoğunun seçim çevrelerine yapılan programların sağladığı faydalardan haberdar oldukları kanısı yaygındır. Ancak siyaset biliminde de bilindiği gibi, çoğu seçmen, temsilciler ve temsilcilerin faaliyetleri hakkında çok az bilgiye sahiptir. Ayrıca çoğu seçmen de seçim çevrelerine yapılan program ya da projelerin faydalarına ilişkin olarak temsilcilerin rolü ile ilgilenmemektedir (Stein ve Bickers, 1994: 384). Bu durumda seçmenlerin söz konusu politikaların uygulamaları ve sonuçları hakkında fikir edinmelerinde -bilgi sağlayıcı mekanizmalar olarak- medya ve çıkar grupları gündeme gelmektedir. Ayrıca muhalefet partileri de iktidarın politikalarını eleştirerek seçmenin bilgilendirilmesinde rol oynamaktadır (Swank ve Visser, 2006: 436). Temsilciler özellikle siyasi parti liderleri de kendi çalışmalarını duyurmak için medyayı (gazeteleri radyoları ve tv) kullanmaktadırlar. Medya, temsilcilere seçmenleriyle bağ kurmasında fırsatlar sağlamaktadır. Sürekli tekrar edilen bu yayınların, hem seçmenlerin bilgilendirilmesinde hem de iktidarın değerlendirilmesinde kolaylık sağladığı bilinmektedir. Bu çerçevede ortaya çıkan zorluk, temsilcilerin kendi seçmenlerinin dikkatini çekmede kendi aralarında yaşadıkları rekabettir.

Öte yandan temsilcilerin faaliyetleri hakkında, baskı ve çıkar gruplarının üyeleri ve diğer politika aktivistlerinin kamuoyundan daha fazla bilgiye sahip oldukları bilinmektedir. Politikaya ilgili olan, çıkar ve baskı gruplarına üye olan ya da hükümet ve politikaları hakkında daha fazla bilgiye sahip olan seçmenler elbette ki yeni proje ve programların artışlarından daha fazla haberdar olacaklardır. Uygulanan politikalardan haberdar olanlar, iktidarı değerlendirirken de daha fazla ilgili ve bilgili olacaklardır. Diğer seçmenler ise kamunun projeleri ya da politikaları konusunda ilgisiz ve tarafsız kalabilmektedirler (Stein ve Bickers, 1994: 384). Özetle ikinci varsayım, hizmet kayırmacılığı politikalarının yarattığı faydalardan seçmenlerin

haberdar olduğunu, haberdar olmayan seçmenlerin de çeşitli araçlarla (medya gibi) haberdar edildiğini kabul etmektedir.

3. Son varsayım ise belli seçim çevresindeki seçmenlere sağlanan projeler ve programlar karşılığında, seçmenlerin temsilcilerini oylarıyla ödüllendirdiklerinin önkabulüdür. Seçim çevrelerine aktarılan kaynakların temsilcilere seçim desteği olarak geri dönmesinde, faydaların farkında olmayan seçmen kitlesine ulaşmak gerekmektedir. Projelerden elde edilen faydalardan haberdar olan seçmenler, zaten oylarını seçim çevrelerine en fazla proje ve program sağlayan temsilciye yönelik kullanacaklardır (Stein ve Bickers, 1994: 381-384).

1.2.5. Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörler

Bir seçim çevresine kaynakların tahsis edilmesinde girilen rekabet sadece bir siyasi aktörün değil birden fazla aktörün etkisini içerebilmektedir. Bu siyasi kararların alınmasında, siyasal gücün kurumsal dağılımı¹⁸ ile bu süreçte yer alan temsilcilerin pozisyonları ve nitelikleri önemlidir. Diğer deyişle bir seçim çevresine ayrılacak kaynakların miktarında, o seçim çevresinin temsilcilerinin yetenekleri ve çabaları kadar diğer aktörlerin (aynı seçim çevresinden olan komisyon üyesi, komisyon başkanı ya da ABD için Başkan, Türkiye için Başbakan gibi) çabaları ve yeteneklerinin de göz önüne alınması gerekmektedir. Bu aktörlerden birkaçının aynı seçim çevresini temsil etmesi, temsilcilere bu programların elde edilmesinde büyük bir avantaj sağlamaktadır (Levitt ve Synder, 1997: 32-33).

Hizmet kayırmacılığını siyasi süreçte yer alan siyasi aktörler ve siyasal gücün kurumsal dağılımı yanında bütçelemeye ilişkin tahsis kuralları, siyasal sistemler, seçim sistemleri, yasamanın yapısı, komisyonların gücü, partiler ve parti disiplini, çıkar-baskı gruplarının ABD için Kongre (Türkiye için TBMM) ile ilişkilerinin düzeyleri etkileyebilmektedir (Lancaster, 1986: 75). Ayrıca daha önce bahsedildiği gibi hizmet kayırmacılığına yönelik tahsislerde temsilcilerin yürütmenin başkanı ile olan ilişkileri ve aynı partiden olmaları, komisyonlarda (ABD için Tahsis

¹⁸ Siyasal gücün kurumsal dağılımı, siyasal gücün yasama ve yürütme organları arasındaki dağılımını ifade etmektedir.

Komisyonu'nda) temsilcilerin yer alması ve temsilcilerin meclisteki liderlik pozisyonları da etkilidir ¹⁹ (Thompson, 1986: 95).

Yukarıda sayılan faktörler açısından, ülkeler benzer ve farklı özelliklere sahip olabilmektedir. Örneğin ABD ve Britanya'da tek isimli seçim sistemi²⁰ uygulanmasına rağmen, Britanya ABD'ye göre daha güçlü bir parti sistemine sahiptir. Ancak her iki ülkedeki temsilciler, kendi seçmenlerinin çıkarları yönünde hareket etmeye önem vermektedirler. Britanya'daki temsilciler, zamanlarının daha fazlasını seçmenlerine ayırmaktadırlar. Diğer deyişle Britanya'daki temsilciler için fırsat maliyetleri daha yüksektir. ABD ve Britanya farklı kültürel ve tarihsel yapıya sahip olmakla beraber, her iki ülkedeki temsilcilerin amacı kendi seçmenlerinin desteğini almaktır. Ülkelerde hizmet kayırmacılığına ilişkin temel farklılıklar, temsilcilerin seçmenlerine yönelik faydalar elde etmek için sahip oldukları gücün kurumsal anlamda kısıtlamasından kaynaklanmaktadır (Cain v.d., 1983: 71-89). Dolayısıyla bütün ülkelerde temsilciler seçmenlerine hizmet sağlamak için dürtülere sahiptirler. Ancak bu dürtülerin derecesi özellikle siyasal gücün yasama ve yürütme organları arasındaki dağılımına ve bütçeye ilişkin tahsis kurallarına göre şekillenmektedir.

1.2.5.1. Siyasal Gücün Dağılımı ve Bütçe Tahsis Sürecindeki Kurallar

Hizmet kayırmacılığı kaynak tahsisleriyle ilişkili olarak bütçeleme süreciyle yakından bağlantılıdır. Bütçeleme sürecine ilişkin yasama ve yürütme organları arasındaki siyasal gücün dağılımı, her ülkedeki hizmet kayırmacılığının aktörlerinin belirlenmesinde ve hizmet kayırmacılığının nasıl gerçekleştiğinin tespitinde önemlidir. Bu çerçevede hizmet kayırmacılığı incelenirken, siyasal gücün dağılımının ve bu siyasal gücün bütçe tahsis sürecine nasıl yansıdığı ele alınması gerekmektedir. Siyasal gücün dağılımında önemli etken ise ülkelerde uygulanan

¹⁹ Bu faktörler özellikle ABD gibi siyasal gücün kurumsal dağılımının yasama organında toplandığı ülkelerde söz konusudur. Ancak Türkiye gibi parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde yürütme organı çerçevesinde hizmet kayırmacılığı politikaları şekillenmektedir.

²⁰ Seçim sistemleri başlığı altında detaylı açıklanacaktır.

siyasal sistemlere göre belirlemektedir. Ferejohn (1974) çalışmasında, hizmet kayırmacılığında siyasal gücün yasama ve yürütme organları arasındaki dağılımının önemini vurgulamaktadır. Ayrıca bu yapısal faktörler kadar bütçe tahsis kurallarının da projelerin elde edilmesinde önemli olduğunu ifade etmektedir (Ferejohn, 1974: 15).

Bütçenin hazırlanması ve onaylanması konusunda yasama ve yürütme organlarına verilen yetkiler ve roller, ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin düzeyi de her ülkede farklıdır²¹. Yasama organlarının yapılarındaki farklılıklar, ülkelerin farklı tarihsel süreçlere sahip olmalarından ve farklı düzenlemeleri gerçekleştirmelerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca güçlü sosyo-ekonomik grupların varlığı ve devletin faaliyet alanı da yasama organlarının farklı yapılarda olmalarıyla sonuçlanmaktadır (Loewenberg ve Patterson, 1979: 10). Bu sebeple, siyasal gücün yasama ve yürütme organları arasındaki dağılımı hizmet kayırmacılığının açıklanmasında ve aktörlerinin belirlenmesinde önemlidir.

Bütçelemeye ilişkin yasama ve yürütme organlarının görev ve yetkileri de ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bütçelemeye ilişkin yasama ve yürütme arasındaki rol ve yetkilerin dağılımını, başkanlık ve parlamenter sistemleri için ayrı ayrı incelemek gerekmektedir. Başkanlık ve parlamenter sistemlerde hizmet kayırmacılığı uygulamaları, başkanlık sisteminin uygulandığı ABD ve parlamenter sistemin söz konusu olduğu İngiltere ülke örnekleri üzerinden ele alınacaktır.

Başkanlık sisteminde (ABD örneği) bütçenin hazırlanması yetkili kılınan organlar arasında paylaşılmaktadır. Ancak federal düzeyde Başkan'ın bütçe üzerinde önemli bir sorumluluğu ve bütçede değişiklikler yapabilme hakkı vardır (Tek, 2002: 3). Öte yandan bu sistemde Kongre, bütçeye ilişkin istediği değişiklikleri yapma yetkisine de sahiptir. Söz konusu sistemin uygulandığı ve hizmet kayırmacılığı uygulamalarının yoğun olduğu ABD'nde güç, yasama ve yürütme organları arasında "güçler ayrılığı

²¹ Bazı ülkelerde yürütme gücü bütçe üzerinde tam yetkiye sahipken, bazı ülkelerde sınırlı yetkiye sahiptir. Türkiye'de yürütme sahip olduğu gücünü bütçenin hazırlanması aşamasında, yasama organı da bütçenin onaylanması sırasında kullanmaktadır (Falay, 1999: 2).

ilkesi” çerçevesinde dağılmaktadır. ABD’de Bütçe ve Yönetim Ofisi’nin hazırladığı bütçeyi, Başkan Temsilciler Meclisi’ne sunmaktadır. Başkan kuruluşlardan gelen bütçe tekliflerini değerlendirirken kendi politik tercihlerini, içinde bulunulan iktisadi koşulları, temsilcileri, kamuoyunu, çıkar gruplarını ve bu siyasi aktörlerin tepkilerini de hesaba almaktadır. Temsilciler Meclisi’nin Tahsis Komisyonu ve alt komisyonları tarafınca incelenen ve revize edilen bütçe, onaylandıktan sonra Senato’ya gönderilir. Senato’da da gerekli incelemeler yapılır ancak genellikle Senato’da Temsilciler Meclisi tarafından gönderilen bütçe kabul edilmektedir. Bu süreçte yasama komisyonları (komiteleri), bütçeye ilişkin harcama programlarını tasarlamaktadır. Her komite hangi harcama programlara ne kadar kaynak tahsis edileceğine ilişkin düzenlemeleri yapmaktadır. Bu sebeple bir komiteye üye olmak, temsilcilerin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmalarında son derece önemlidir. (Johnston, 1979: 375). Kısaca ABD’de harcama yetkisi yasa ile yasama tarafından yürütmeye verilmekte, ancak bütçe yetkisi Kongre’de bulunmaktadır. Bütçe üzerinde yasama organı yürütme organı kadar söz sahibidir. Dolayısıyla ABD’de komisyonların ve Kongrenin²² bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkilerinin olması, hizmet kayırmacılığına yönelik kaynakların tahsisinde Temsilciler Meclisi üyelerine imkân tanımaktadır. ABD sistemi, ABD Kongresi’ndeki temsilcilere, Bütçe Bürosu tarafından silinmiş olan projelerin ve programların tekrar eklenmesinde ve tahsis edilmesinde fırsatlar yaratmaktadır. Fakat bu durum sınırlıdır. ABD’nde bütün projelerin maliyet fayda analizleri yapılır, ancak yasama organı etkinsiz olan projeleri tekrar ele alabilir ve proje kaynaklarını ya da fonlarını artırabilir. Kısaca ABD sistemi, temsilcilere kendi seçmenlerine yönelik proje tahsislerinde izin vermektedir (Scholl, 1985: 21)²³.

²² ABD’nde yasama organı (Kongre), Temsilciler Meclisi ve Senato’dan oluşmaktadır. Temsilciler meclisi her seçim çevresinin nüfusuna bağlı olarak, o seçim çevresindeki seçmenler tarafından seçilen ve iki yılda bir seçimle işbaşına gelen 435 temsilciden oluşur. Senato ise her eyaletten temsilci sayılarına ya da nüfuslarına bağlı olmaksızın, ikişer senatör seçilmesiyle toplam 100 senatörden meydana gelmektedir. Ancak senatörlerin seçiminde ulusal seçmenler rol oynamakta iken, temsilciler meclisi üyelerinin seçilmelerinde temsilcilerin temsil ettikleri bölge seçmenleri önemli olmaktadır. Ayrıca mali yönü olan yasaların önerisi, temsilciler meclisinde yapılmaktadır. Bu nedenle temsilciler meclisi üyeleri, hizmet kayırmacılığına daha fazla önem vermektedirler.

²³ Temsilcilerin davranışlarını ülkedeki siyasi yapı, devletin işleyişini düzenleyen kurum ve kurallar ile kaynakların dağılımını belirleyen bütçe sistemi etkilemektedir (Atiyas-Sayın, 1997: 14). ABD’nde sayılan etkiler temsilcilere kaynak dağılımında geniş yetkiler sağlamaktadır.

ABD’nde Başkan’ın Kongre’ye etkisi temsilciler aracılığıyla olmaktadır. Kongre’nin Başkan’a karşı en etkili silahı, bütçenin oylanması sırasında ortaya çıkmaktadır. Eğer yasama çoğunluğu Başkan’ın partisinden değilse, kararların onaylanmasında sorunlar ortaya çıkabilir (Çam, 1982: 115-116). Ayrıca yürütme, alacağı kararların yasama organından geçirilmesi için, Kongre içinden yandaş arama eğilimlerine girişmektedir. Bu noktada hizmet kayırmacılığı faaliyetleri, Başkan ve temsilciler arasında önemli bir köprü oluşturmaktadır. Başkan Kongre’de bütçesinin onaylanması için tek tek temsilcilerle pazarlıklara girişmekte, her oy karşılığında da temsilcilerin seçim çevrelerine ödenek ayrılması gibi durumlarla karşılaşmaktadır. Diğer deyişle Başkan ve yasama meclisi üyeleri arasındaki ilişkiler hizmet kayırmacılığının varlığına neden olmaktadır (Ames, 1995a: 336).

Bütçeleme sürecinde hizmet kayırmacılığına ilişkin en önemli komisyon ABD’de Kongre’de yer alan Tahsis Komisyonu’dur. Tahsis komisyonu, başkanın teklif ettiği bütçeyi derinlemesine analiz etmektedir. Komisyonlar kadar alt komisyonlar ve altkomisyonların başkanları da hizmet kayırmacılığında güçlü aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁴ ABD’nde tahsis komisyonları bütçe taslağına ilişkin harcamaları değiştirme yetkisine sahiptir. Komisyonlar ödenek tahsislerinde gelir kaynaklarını belirtmeden direkt harcama gerektiren yasalar üzerinde kararlar almaktadırlar. Bu sebeple de Kongre içinde tahsis komisyonunun gücü ve yetkisi ayrı bir önem taşımaktadır. Bütçe komisyonu toplam ödenek tutarlarını belirlerken, tahsis komisyonları harcamaların dağılımını (nereye yapılacağını) belirlemektedirler. Komisyon başkanlarının harcama kararları üzerindeki etkisi de harcamaların dağılımında önemli bir faktördür. Herhangi bir harcamadan kesinti yapılması ya da değişiklik yapılması bu komisyonlarda belirlendiği için, Kongre içindeki en etkili grup da tahsis komisyonudur. Ayrıca komisyon üyeleri ya da başkanları, Kongredeki kendilerinin temsilcileri oldukları grupların çıkarlarını da korumak yönünde kararlar almaktadırlar (Arın, 2000a: 53).

²⁴ Başkanın sunduğu bütçe yasa tasarısının, komisyon tarafından değiştirilmesiyle ilgili yapılan çalışmalar Geiger, 1994 çalışmasında yer almaktadır.

Kısaca Başkanlık sisteminde siyasal gücün yasama ve yürütme arasındaki dağılımı sonucunda yasama organı da bütçeye ilişkin kaynak tahsislerinde yetkilere sahiptir. Ayrıca başkanlık sisteminin parti disiplini de zayıflatması, temsilcilerin Kongre’de kendi seçim çevrelerinin lehine kararlar almalarına da imkân vermektedir. Bu doğrultuda hizmet kayırmacılığı, özellikle temsilciler tarafından gerçekleştirilmekte ve üst düzey yürütme aşamalarında da ortaya çıkabilmektedir. Nitekim ABD’de hizmet kayırmacılığına ilişkin yapılan çalışmalarda, dağıtıcı politikaların yasama modellerine odaklanılarak temsilcilerin bireysel özellikleri ele alınmaktadır.

Parlamente sistemde (İngiltere örneği), bütçe tasarısı hükümetin bir programı olarak düşünülmekte, yasama organı tarafından yapılacak herhangi bir değişikliğin bütçe dengelerini bozacağı fikriyle hareket edilmektedir. Hükümet bütçe tasarısını hazırlamak ve uygulamakta serbest bırakılmaktadır. Bu sistemde hükümet parlamentonun güveni ile oluşturulduğu için hükümete, hazırladığı bütçesini uygulama fırsatı tanınmaktadır. Yasama organı gücünü bütçe uygulama sonuçları esnasında denetim yoluyla kullanmaktadır (Feyzioğlu, 1984: 234-235). Parlamente sistemlerde bütçe, yürütme organınca hazırlanıp, yasama organının onayına sunulmaktadır. Ancak bütçenin hazırlanması sürecinde başbakan, çıkar grupları, bürokratlar, siyasi partiler gibi pek çok siyasi aktör bütçeyi istekleri doğrultusunda yönlendirmek istemekte ve bu nedenle sayılan aktörler kendi aralarında mücadelelere girmektedirler. Diğer bir deyişle, bütçe hükümetin programını gösteren bir siyasi dökümandır. Bu süreçte bütçe komisyonunun sahip olduğu güç çok önemlidir. Komisyon üyeleri bu güçlerini korumak için çabalarken, yasama organı üyeleri de bütçeyi onaylama yetkilerini korumaya çalışmaktadırlar (Arın, 2000a: 34-35).

Bu sistemi benimseyen ülkelerden bir tanesi olan İngiltere’de yasamanın bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi yoktur. İngiltere’de Bütçe Komisyonu’nu Meclis Genel Kurulu oluşturduğu için, Komisyon’da kabul edilen bütçe, Meclis’te genellikle değişikliğe uğramamaktadır (Gürsoy, 1981: 343-344). İngiltere’de Kabine tarafından önerilmedikçe Avam Kamarası (yasama meclisi) bütçeye dair hiçbir teklifi görüşmemekte, Maliye Bakanının rızası olmadan Avam Kamarası üyelerinden herhangi birisi bir faaliyet için ödenek teklif edememektedir. Fransa ve İngiltere gibi

lkelerde bütçeye ikin kararların atıması durumunda çözüm mercileri yürütme organları olmaktadır. Bütçe kararlarında yürütme organı yasama organına göre daha etkin konumdadır. İngiltere’de harcamalara ikin karar almada öncelik sıralaması, bakanlıklar, Hazine ve kabine eklinededir. ABD’de ise bütçe kararlarının alınmasında daha önceden bahsedildiği gibi yürütme ile beraber yasama organı da etkilidir (Arın, 2000a: 57).

Bu kapsamda ABD’nde temsilcilerin (yasamanın) bütçesel kararlar ve bütçenin kontrolü üzerinde etkileri fazla iken, İngiltere’de temsilcilerin bütçesel anlamda sahip oldukları bu tür güçleri yoktur. ABD’nde yasama organı dahilinde komisyonların etkisi söz konusu iken, İngiltere’de yürütme organı kapsamında bakanlıkların faaliyetleri önemlidir (Cain vd., 1983: 71). Dolayısıyla İngiltere’deki temsilcilerin ABD’ndeki temsilcilere göre hizmet kayırmacılığına yönelik politikaları elde etme şansları daha azdır. ABD’nde uygulanan sistem, Kongre’nin yapısı ve yasama ile yürütme organları arasındaki siyasal gücün dağılımla belirlenen tahsis kuralları doğrultusunda hizmet kayırmacılığına izin vermekte iken, İngiltere’de yasamanın yapısı hizmet kayırmacılığının gerçekleştirilmesine izin vermemektedir. Ancak bu durum İngiltere’de bu uygulamalara rastlanmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde de Bakanlar Kurulu ve Başbakan, hizmet kayırmacılığına yönelik tahsislerin dağılımında etkili olabilmektedir. nc bölümde göreceğimiz gibi Türkiye bu duruma örnek oluşturmaktadır.

Ayrıca ülkelerde yasama ve yürütme organları arasındaki siyasal gücün dağılımı ve tahsis süreci kuralları, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin formel ve informel olarak gerçekleştirildiği hakkında da bilgiler sunmaktadır. Eğer temsilciler hizmet kayırmacılığına yönelik kaynakları aktarmada, yasama yetkilerini (gücünü) kullanıyorlarsa (ABD rneği gibi), gerçekleştirilen hizmet kayırmacılığı formel yollarla oluşuyor demektir. Ancak temsilciler sistemin veya yasamanın yapısından dolayı doğrudan kendi seçim çevrelerindeki tahsisleri artıramıyorlarsa ve hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetlerde bulunamıyorlarsa, hizmet kayırmacılığı yasama gücünün ya da yetkisinin kullanımı dışında gerçekleşiyor demektir. Bu çerçevede hizmet kayırmacılığı süreci informel şekilde ortaya çıkacak ve temsilciler hizmet

kayırmacılığı için çeşitli bağlantılarını kullanacaklardır. Temsilciler ile bürokrasi ve yürütme arasındaki ilişkiler bu noktada önemli olacaktır. Ayrıca komisyonların tahsis süreçlerindeki etkileri kuvvetli değilse hizmet kayırmacılığı yine informal yollarla gerçekleşebilmektedir (Scholl, 1985: 24-25). Kısaca yasamanın bütçe üzerindeki etkisinin zayıf olduğu sistemlerde, hizmet kayırmacılığı informal şekilde meydana gelebilmektedir.²⁵ Öte yandan parlamenter sistemlerde, yasama ve yürütme organları arasında güçler ayrılığı ilkesinin olmaması, yürütmenin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmak için hizmet kayırmacılığı politikalarını rahatlıkla kullanabilmesine imkân vermektedir. Görüldüğü gibi, kaynakların tekrar seçilme güdüsüyle dağılımında, siyasi aktörlerin gücü önemli olmakta ve aktörlerin gücü ise hükümet biçimine bağlı olarak değişmektedir.

1.2.5.2. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı

Seçim sistemleri, seçimlerde alınan oyların temsilci sayısına dönüştürülmesinde izlenecek yöntemi belirleyen kurallardan meydana gelmektedir. Seçim sistemlerindeki farklılıklar ve değişiklikler, partilerin yasama organında temsili yani iktidarın oluşturulması sürecinde etkiler yaratmaktadır. (Erder, 2002: 63). Çeşitli ülkelerde uygulanan farklı seçim sistemlerinin hizmet kayırmacılığı faaliyetleri üzerindeki etkisini incelemeden önce, seçim sistemleri hakkında genel bilgilerin verilmesi gerekli görülmektedir. Çünkü seçim sistemleri, temsilciler ile seçmenler arasındaki ilişkileri belirlemektedir. Ancak seçim sistemleri tek başına hizmet kayırmacılığına neden olmamakta, diğer faktörlerle birlikte ele alınması gereken bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Seçim sistemlerini belirleyen kurallar, politikacıların hizmet kayırmacılığına odaklanmalarında farklı dürtülere neden olmaktadır. Coğrafi temsil sistemine dayalı seçim sistemleri, politikacıların daha fazla hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinde bulunmalarıyla sonuçlanmaktadır. Aksine rekabetin daha geniş bir alana yayılması durumunda politikacılar, oylarını maksimize etmek için bölgesel hizmet

²⁵ Türkiye'deki siyasal gücün kurumsal dağılımı ve tahsis sürecinde kurumların etkileri ikinci bölümde detaylı incelenecektir. Ancak yatırım harcamalarının tahsis sürecine ilişkin bilgiler, çalışmamızın üçüncü bölümünde yer almaktadır.

kayırmacılığı yerine ulusal kamusal mallar üzerine odaklanmaktadırlar. Bu durum seçim sistemleri ve kamusal mallar arasındaki ilişkiyi ortaya koyduğu gibi, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin seçim sistemlerine göre nasıl şekillendiğini de açıklamaktadır. Dolayısıyla ülke genelini tek seçim çevresi olarak belirleyen seçim sistemi ile ülkeyi belirli sayıda seçim çevresine ayıran seçim sistemleri arasında hizmet kayırmacılığına ilişkin farklılıklar vardır (Kunicova ve Ackerman, 2001: 4-5).

Seçim sistemleri çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır. Çoğunluk sisteminde salt çoğunluk veya basit çoğunlukla²⁶ temsilciler seçilmektedir. Çoğunluk sistemi kendi içinde tek üyeli (dar bölge çoğunluk sistemi) ve liste usulü/blok oy (geniş bölge çoğunluk sistemi) olarak ikiye ayrılmaktadır. Tek üyeli çoğunluk sisteminde, seçim çevreleri tek bir temsilci çıkaracak şekilde düzenlenmekte, ülke seçilecek toplam temsilci sayısı kadar seçim çevrelerine bölünmektedir. Her seçim çevresinden sadece bir temsilci çıkarılmaktadır. Her seçim çevresinde en çok oyu alan kişi temsilci seçilmektedir. Eğer seçim çevreleri birden fazla temsilci çıkaracak şekilde düzenlenmiş ise partiler seçime bir liste ile girmek zorundadır. Geniş bölge çoğunluk sistemi denilen bu sistemde, adaylar tek olarak yarışmamakta listeler yarışmaktadır. Bu sistemin tek üyeli çoğunluk seçim sisteminden farkı, seçim çevrelerinden birden fazla temsilcinin çıkarılabilmesidir. Liste usulünde, aday odaklı liste ya da parti odaklı liste sistemi söz konusu olabilir. Aday odaklı liste seçiminde seçmenler, partilere değil adaylara oy vermektedirler. Parti odaklı liste (blok) seçiminde oyların en çoğunu alan parti, o seçim çevresinden bütün temsilcileri çıkaracaktır. Hindistan ve Yeni Zelanda'da parlamento üyelerinin seçiminde tek turlu tek üyeli çoğunluk sistemi uygulanmaktadır (Dursun, 2006: 348-349). Tek turlu tek üyeli çoğunluk sistemi ayrıca İngiltere Avam Kamarası üyelerinin seçiminde, ABD Temsilciler Meclisi seçiminde ve Kanada'da da uygulanmaktadır (King, 1990: 172). Nitekim hizmet kayırmacılığının en yoğun olduğu ülkeler, tek üyeli seçim sisteminin uygulandığı ülkelerdir (ABD gibi).

²⁶ Salt çoğunluk, oylamada yarıdan bir fazla üye sayısının oyuyla sağlanan çoğunluğu, basit çoğunluk ise geçerli oyların çoğunun alınmasıyla elde edilen çoğunluğu ifade etmektedir.

Nispi temsil sisteminde ise partiler seçim çevrelerinde aldıkları oy oranına göre temsilci çıkarmaktadırlar (Stratmann ve Baur, 2002: 507). Bu sistem birden çok temsilci çıkarılmasını öngören seçim çevrelerinde de uygulanabilir. Bu sistemler seçim çevreleri itibariyle çok üyelidir yani geniş bölgedir ve liste usulü ile temsilciler (milletvekilleri) seçilmektedir. Hollanda ve İsrail’de olduğu gibi ülke tek seçim çevresi olarak kabul edilebildiği gibi, Türkiye gibi ülkelerde de nispi temsil sistemi uygulanıp, ülke çok sayıda seçim çevresine bölünebilmektedir. Seçmenler bu sistemde partilerin listelerine oy vermekte ve listedeki adaylar partilerin aldıkları oy oranlarıyla orantılı olarak seçimden galip çıkmaktadırlar (Dursun, 2006: 352). Nispi temsil sisteminde partilerin aldıkları oy oranlarına göre temsil hakkı oluştuğu için küçük partiler de meclise girme imkânı bulmaktadır. Ancak bu sistemde parlamentoda salt çoğunluğu tek partinin sağlaması zorlaşmakta, koalisyon hükümetleri gündeme gelmektedir. Çoğunluk sisteminin aksine nispi temsil sisteminde temsilci ve seçmen arasında bir bağ oluşması zorlaşmaktadır. Çünkü seçmenler adaylara değil doğrudan partilere oy vermektedirler. Bu durumda politikacıların tekrar seçilme olasılıkları seçmenlerden çok adayların parti listesinde kaçıncı sıradan oldukları ile alakalıdır. Dolayısıyla seçmenler kimlerin temsilci olacağını bilmeyerek oylamada bulunmaktadır (Kunicova ve Ackerman, 2001: 6).²⁷

Nispi temsil sisteminde temsilcilerin yasama organında yerlerini korumaları ve tekrar seçilmeleri partilerinin aldıklarına oy oranlarına bağlı olmasına rağmen, bu durum temsilcilerin hizmet kayırmacılığına ilişkin dürtülere sahip olmadıkları anlamına gelmemektedir. Bu sistemde temsilciler, partilerini destekleyen seçim çevrelerine hizmet etmek için de bazı dürtülere sahip olarak, özellikle komiteler (komisyonlar) aracılığıyla hizmet kayırmacılığı uygulamalarını gerçekleştirmektedirler. Ayrıca temsilciler için çıkar gruplarına hizmet etmek de temsilcilerin aday sıralamalarını etkilemede önemli bir araçtır. Bu sebeple temsilciler çıkar gruplarına yönelik kararların alınması için de çabalamaktadırlar (Stratmann and Baur, 2002: 508).

Seçim sistemleri doğrultusunda, hizmet kayırmacılığına ilişkin kamu kaynaklarının tahsisinde iki muhtemel etki söz konusudur. Bunlardan birincisi temsilcilerin bireysel

²⁷ Türkiye’de uygulanan seçim sistemleri çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınacaktır.

özelliklerinden kaynaklanan etkileri, diğeri ise iktidardaki partilerin gücünden gelen etkidir. Ancak parti disiplinin olduğu nispi temsil sistemlerinde genellikle partilerin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmaları daha yaygındır (Golden ve Picci, 2008: 272).²⁸ Çünkü nispi temsil sistemi altında seçilmiş temsilciler, tek üyeli çoğunluk sistemindekilere göre partilerine daha fazla bağlıdırlar. Bu sebeple dağıtıcı politikaların faydalarından nispi temsil sisteminin temsilcileri bireysel olarak yararlanamamaktadırlar, faydalardan daha çok ulusal düzeydeki temsilcilerin partileri kazanç sağlamaktadır. (Herron, 2002: 361-362).

Öte yandan seçim sistemlerinin özellikle çoğunluk sisteminin, temsilcilerin kendilerini seçecek kişilere karşı olan davranışlarını etkileyip etkilemediği de hizmet kayırmacılığında diğer önemli noktadır. Tek üyeli ya da geniş bölge çoğunluk sisteminin uygulanması, temsilcilerin seçmenlere hizmet etmelerinde bir farklılık ortaya çıkarır mı? Bu soru yanında ayrıca seçim sistemlerinin, temsilciler ve seçmenler arasında bir hesapverilebilirlik yaratıp yaratmadığının ve bu hesapverilebilirliğin bir temsilcinin tekrar seçilmesini sağlamada etkili olup olmadığının bilinmesi de gerekmektedir. Bu hususlar siyasi süreçteki aktörlerin, hizmet kayırmacılığı politikalarıyla ilgili bireysel davranışlarının arkasındaki yapısal dürtülerin bir kısmını açıklamaktadır. Tek üyeli çoğunluk sisteminde tahsis edilen herhangi bir proje için sorumluluğu almak kolay olmaktadır. Ancak geniş bölge çoğunluk sistemi (çok isimli seçim bölgeleri), bölgesel tahsislere ilişkin kamu politikalarını engelleyici bir etki yaratabilmektedir. Şöyle ki, geniş bölge çoğunluk sisteminde temsilcilerin seçmene karşı hesapverilebilirlik durumları karışık bir hal almaktadır. Bu sistemde bir seçim çevresinden birden çok temsilci seçildiği için, verilen bir projenin gerçek sorumlusunun kim olduğu kolayca tespit edilemeyebilir. Seçmen kendi seçim çevrelerine sağlanan proje ve programlar için hangi temsilciyi ödüllendireceğine karar vermekte zorlanmaktadır. Bu nedenle geniş bölge çoğunluk

²⁸ Nispi temsil sisteminde kaynakların tahsisinde, bireysel olarak temsilcilerin ya da partilerin kaynak dağılımında etkin olmasından dolayı iki tür etki ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde eğer partiler kaynakların dağılımında etkili ise, partilerin kendi seçim çevrelerine kaynakları aktarmaları beklenmektedir. Aksi durumda -partiler kaynak dağılımı konusunda zayıf ve nispi temsil sistemi söz konusu- ise parti liderlerinin seçim çevrelerine daha fazla kaynak aktarılma olasılığı artacaktır. Partilerin güçlü olduğu durumda temsilcilerin etkisinin fazla olmayacağı açıktır ve parti disiplini mevcuttur (Golden ve Picci, 2008: 272).

sistemiyle temsilci seçilenler arasında bir “bedavacılık sorunu” ortaya çıkabilmektedir. Geniş bölge seçim sisteminin benimsenmesi durumunda ortaya çıkan net etki ise bazı temsilcilerin bedavacılık yapmaları sonucunda daha az hizmet kayırmacılığı faaliyetleriyle sonuçlanmaktadır. Kısaca birden fazla temsilcinin seçilmesine izin veren seçimsel yapılar bedavacılık sorununu yaratmaktadır (Lancaster, 1986: 70).

Literatürde Lancaster (1986) ve Kunicova ve Ackerman (2001) çalışmalarında ifade edildiği gibi tek üyeli çoğunluk sisteminin uygulandığı ülkelerde hizmet kayırmacılığı faaliyetleri nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelere göre daha yaygındır. Yukarıda bahsedildiği gibi çoğunluk sisteminde adaylar ilgili seçim çevrelerinin seçmenlerince seçilmektedirler. Bu nedenle temsilciler seçmenlerine karşı sorumludurlar. Nispi temsil sisteminde ise adaylara değil partilere oy verilmesi, temsilcilerin öncelikli olarak seçmenlerine değil, partilerine karşı sorumlu olmalarını gerektirmektedir (Kunicova ve Ackerman, 2001: 5-6).

Tablo 1.1’de seçim yapıları ve hizmet kayırmacılığına etkileri açısından bir sınıflandırma yer almaktadır. Tek üyeli çoğunluk sistemini uygulayan ülkelere ABD, Kanada, Yeni Zelanda ve Hindistan’da en güçlü hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin gerçekleştiği ifade edilmektedir. Tek üyeli çoğunluk sistemi üyeleri, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine daha fazla önem vermektedirler. Çünkü bir seçim çevresinden tek temsilci seçilmekte; gelecek seçim dönemlerinde seçmenlerin tek temsilcilerine hesap sorma durumları daha net olmaktadır. Fransa iki turlu ve tek üyeli çoğunluk oylama sistemiyle, Tablo 1.1.’nin sol sütununda yer almaktadır. Fransa’da başkanlık sistemine yaklaşan bir parlamenter sistem uygulanmaktadır. Fransa’da Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Millet meclisi üyeleri, tek üyeli çoğunluk sistemine göre her seçim çevresinde salt çoğunluğu sağlayanlardan oluşmaktadır. Çoğunluğun sağlanamadığı yerlerde ise ikinci tur seçimlerin yapılması gerekmektedir (Lancaster, 1986: 71).

Tablo 1.1: Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı Faaliyetleri

	Güçlü H.K.	Zayıf H.K.	En Zayıf H.K.
Tek Üyeli Çoğunluk Sistemi (Dar bölge)	Kanada Hindistan Yeni Zelanda ABD		
Çok Üyeli Nispi Temsil*		Belçika Danimarka Türkiye ²⁹ Norveç İsveç İsviçre	
Çok Üyeli Nispi Temsil**			Avusturya İtalya Finlandiya
Ülke Tek Bir Seçim Çevresi			Hollanda İsrail
Karma ve Farklı Sistemler			
Salt çoğ./basit çoğ.	Fransa		
Alternatif Oy Sistemi	Avustralya		
STV (devredilebilir oy sistemi)		Avustralya (senato)	
* Nispi temsil			
** Nispi temsilde seçim bölgesi başına 13 üyeden fazla olunan durumlar			
H.K.: Hizmet Kayırmacılığı			

Kaynak: Lancaster, 1986: 72

Çok üyeli nispi temsil sisteminde, seçim çevresi başına temsilci sayısı, hizmet kayırmacılığı politikalarını etkilemektedir. Bir seçim çevresinden birden fazla temsilcinin seçilmesi, seçmenlerine hesap verme dolayısıyla hizmet kayırmacılığı politikalarında daha az dürtülerin oluşmasına neden olmaktadır. İsveç, Yunanistan, Norveç gibi çok üyeli nispi temsil sisteminin geçerli olduğu ülkelerdeki temsilciler, hizmet kayırmacılığı aktivitelerini gerçekleştirmede daha az eğilime sahiptirler. Bu noktada bedavacılık sorunu ile hizmet kayırmacılığı eğiliminin azalması birbiri içinde tutarlılık göstermektedir. Ancak bölge başına birkaç üyesiyle geniş üyeli nispi

²⁹ Türkiye’de seçim sistemi ve hizmet kayırmacılığı ilişkisi çalışmanın ikinci bölümünde detaylı ele alınmaktadır.

seçim sistemleri, büyük blgelerdekenden daha fazla hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine yönelmektedirler. Örneğin, Finlandiya'nın büyük çok isimli seçim bölgeleri (ye sayısı 13'ten fazla olan seçim çevreleri), Norveç'in Finlandiya'ya göre daha az seçmen sayısı olan çok üyeli seçim bölgeleri kadar hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine olanak sağlamamaktadır. Seçim çevreleri büyük olan ve temsilci sayısının daha fazla olduğu yerlerde hizmet kayırmacılığı faaliyetleri yoğun olmamaktadır. Avusturya, Finlandiya ve İtalya Tablo 1.1.'nin sağ sütununda yer almaktadır. Çünkü bu ülkelerin büyük çok üyeli seçim bölgeleri olması gerekenden daha az program ve proje tahsislerinin gerçekleşmesine neden olmaktadır. İsrail ve Hollanda ise tek bir ulusal büyük seçim bölgesine sahip olarak hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin en azına sahip olan ülkelerdir. Bu ülkelerde bütün ülke seçim çevresi olarak belirlenmekte ve bütün temsilciler aynı bölgeyi temsil ettiklerinden dolayı üyeler projeleri elde etmede gerekli dürtülere sahip olmamaktadırlar. Bu sebeple bu politikalarından yararlanarak fayda elde etme durumu, en az bu ülkelerde görülmektedir (Lancaster, 1986: 71-72).

Devredilebilir tek oy sistemi (Single Transferable Vote), İrlanda ve Avustralya Senatosunda uygulanan karışık bir sistemdir. Bu sistem çok üyeli seçim bölgelerinde de uygulanabilmektedir. Bu sistemde, ilgili seçim çevresindeki bütün adaylar, tek bir liste üzerinde yazılıdır. Seçmen bu adayları tercih sırasına göre numaralandırır. Seçmenin "1" numara ile numaralandırdığı aday, seçim kotasına ulaştığında, yani seçildiğinde artık bu adayın ihtiyaı olmayan oy, seçmenin "2" ile numaralandırdığı ikinci sıradaki adaya devredilmektedir (Gözler, 2004: 127-143). STV sisteminde seçmenler parti listelerine değil, adaylara oy vermektedir. Seçmenlerin bütün adaylara olan tercihlerini gösterdikleri STV sisteminde, iktidarın en yüksek tercih sıralamasını kazanması için dürtüler oluşmaktadır. STV sistemindeki temsilciler, çok üyeli sistemdeki temsilcilerin hizmet kayırmacılığı politikalarını oylamadaki gibi davranışlar sergilemektedirler. Ancak bu sistemdeki temsilciler, tek üyeli çoğunluk sistemini benimseyen seçim çevrelerine göre daha az hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinde bulunmaktadır (Lancaster, 1986: 73). Alternatif oy sistemi ise seçmenlerin adaylarını belirlerken tercihlerini belirtmelerine izin veren sistemdir. Bu sistemde adayların aldığı ilk tercih oyları seçim çevresindeki oyların mutlak

çoğunluğunu sağlıyorsa aday temsilci seçilecektir. Bahsedilen çoğunluk sağlanamazsa, en az birinci tercihe sahip olan aday elenmekte ve bu adayı ilk tercih olarak gösteren oylar ikinci tercihlere aktarılmaktadır. Bu sayede aşama aşama zayıf olanlar elenerek, elenenlerin oyları sonraki tercihlere aktararak, mutlak çoğunluğu sağlayan adaya ulaşılmaktadır (Varlık ve Ören, 2001: 54-55). Avustralya’da uygulanan bu sistemde de hizmet kayırmacılığı yoğun olarak görülmektedir. Avustralya’da ABD’deki gibi tek üyeli çoğunluk sistemi uygulanmakla beraber alternatif oy sistemi uygulanmaktadır. Ancak ABD’de kongre üyelerinin bireysel özelliklerinin hizmet kayırmacılığındaki etkisi kararların alınmasında partiler tarafından partizanca dağılımların yapılmadığını da ortaya koymaktadır. Avustralya’da parti disiplinin yoğun olması ve uygulanan parlamenter sistem hizmet kayırmacılığında yürütme kapsamında kararların partizan tutumlarla da alındığını göstermektedir (Denemark, 2000: 899). İtalya’da uygulanan listeli nispi temsil sistemi hizmet kayırmacılığı faaliyetleri için dürtüleri artırabilmektedir. Çünkü söz konusu sistemde seçmenler temsilciler için listelerde tercihlerini ortaya koymaktadırlar. Bu sebeple temsilciler hizmet kayırmacılığına önem vererek, tekrar seçilme şanslarını artırmayı amaçlamaktadırlar (Lancaster, 1986: 73; Golden ve Picci, 2008: 271).

Kısaca tek üyeli çoğunluk sistemi ve çok üyeli nispi temsil sistemi ardında yer alan seçimsel yapılar, hizmet kayırmacılığına yönelik tahsisleri etkilemektedir. Ancak belirtmek gerekmektedir ki tek üyeli çoğunluk sistemi güçlü bir şekilde hizmet kayırmacılığına yönelik projelerin oluşması için gerekli bir koşuldur, ancak yeterli bir koşul değildir. Sonuç itibarıyla temsilcilerin tekrar seçilme dürtüleriyle kamu kaynaklarını etkilemeye çalışmalarında ve söz konusu dürtülerin minimize edilmesinde seçim sistemlerine ilişkin yapılan düzenlemeler etkilidir. Daha genel bir ifadeyle ülkelerde uygulanan seçim sistemleri gerek ulusal dağılım politikalarını gerekse hizmet kayırmacılığına yönelik dağılım politikalarını etkilemektedir (Lancaster, 1986: 70-71).

1.2.5.3. Komisyonlar ve Hizmet Kayırmacılığı

Komisyonlar, yasama sürecinde toplumsal talepleri yasa tasarıları aracılığıyla siyasal taleplere dönüştüren ya da alternatif öneriler sunabilen, belli konularda uzmanlaşmış olan kurumlardır. Bu kurumlar, hükümetin izlediği siyasaları ele alan kapsamlı raporlar oluşturma yanında, denetim işlevleri gereği, sonraki aşamalarda soruşturma açılmasını isteyebilirler. Kararların daha etkin alınmasında ve etkinliğin sağlanmasında komisyonlar önemli işlevlere sahiptirler. Ancak partilerin gücü ile komisyonların gücü arasında ters orantılı bir ilişki söz konusu olabildiği gibi, aksine her iki kurumun da güçlü olduğu sistemler de vardır. Komisyonlar, çıkar grupları ile de yakın ilişki içerisinde bulunabilirler. Çıkar grupları, kendilerine yönelik kararlar hangi komisyonun ilgi alanına giriyorsa, o komisyon ya da komite ile yakın temaslara başlayarak, çabalarını bu komisyon üzerinde yoğunlaştırabileceklerdir. (Agh, 2000: 104).

Komisyonların yapısı ve işlevleri: Komisyonların yapısı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bazı ülkelerde daimi komisyonlar söz konusudur; bazılarında ise, İngiltere’de olduğu gibi sınırsız bütçe komisyonu uygulaması vardır. İngiltere’de Avam Kamarasının tüm üyeleri bütçe komisyonu olarak görev yapmaktadır (Coşkun, 1978: 74-75). Komisyonlar genel olarak konulara göre oluşturulmakla beraber, meclisin özelliklerine ve yapılarına bağlı olarak da farklı işlevlere sahip olabilmektedir. Her ülkedeki komisyon yapısı farklı olduğu gibi, komisyonların sayıları da ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde daimi komisyonlar yanında, acil konuların karara bağlanması ve hızlı ele alınması için geçici komisyonlar da kurulabilmektedir. Bunların yanında komisyonların ilgi alanlarına girmesine rağmen, bazı konuların daha derinliğine incelenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla alt komisyonlar kurulabilmektedir. Bazı ülkelerde temsilcilerin Komisyon üyeliklerinde bulunmasına ilişkin sınırlamalar söz konusudur. Mesela Fransa’da, üyeler sadece bir sürekli komisyonda görev alabilirken; İngiltere, Almanya ve İsrail’de temsilciler için komisyonda bulunma sayısına dair herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir. Japonya’da ise her üyenin en az bir komisyonda görev yapması kabul edilmiştir.

Komisyonların gücü İngiltere’de yok denecek kadar az iken, ABD’de çok etkindir. Fransa, Almanya ve İtalyadaki komisyonların etkinliği bu iki uç ülke örneğinin aralarında yer almaktadır (TÜGİAD, 1992: 13-14). İtalya’da ise komisyonların yapısı farklılık göstermektedir. Bu ülkede komisyonların bazı konularda yasa yapma yetkileri de vardır. Komisyonlar gerek yasa yaparak gerekse belli konularda müzakere ederek ve alınan kararları Genel Kurul’a sunarak yasamanın işyükünü azaltmakta ve parlamentonun daha fazla hizmet vermesini çabuklaştırmaktadır (Turan, 2000: 18).

Komisyonların hizmet kayırmacılığına etkisi: ABD’de yapılan çalışmalarda komisyonların, hizmet kayırmacılığında kurumsal anlamda bir kolaylaştırıcı olduğu ileri sürülmektedir. Komisyonlar ve alt komisyonlar, bir seçim çevresine fayda sağlayan projelerin seçmene sunulmasında uzmanlaşmış komisyonlara üye olan temsilcilere büyük fırsatlar sağlamaktadır³⁰. Güçlü bir komisyon sisteminin varlığı, hizmet kayırmacılığı faaliyetleri ve seçim sistemi arasındaki ilişki göz önüne alındığında ortaya çıkmaktadır. Mesela, Japonya’daki güçlü komisyonların varlığı, hizmet kayırmacılığı faaliyetleri için temsilcilerin eğilimini daha da artırmaktadır. Fransa için yapılan bir çalışmada, parlamentoda komisyon sayılarının azaltılmasının hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetleri azalttığı gösterilmiştir. (Lancaster, 1986: 74). Britanya’da ise komisyon üyeleri tam bilgiye sahip değillerdir ve komisyonlar uzmanlaşmış bir yapı sergilememektedirler (Oppenheimer, 1983: 582).

Bazı ülkelerde komisyonlar kadar komisyon başkanlarının rolleri de hizmet kayırmacılığına yönelik uygulamalarda önemlidir. Mesela ABD’de, Komisyon başkanları, kendi yasa tasarılarının Kongre’de destek bulmasında iki yol izleyebilmektedirler. Bunlardan birincisi komisyon başkanlarının temsilciler meclisi üyelerine, kendi seçim çevrelerindeki öncelikli projelerini belirtmeleri için izin vermesidir. İkincisi ise sürecin en başından itibaren gerek temsilciler meclisi üyelerinin gerekse komisyon üyelerinin dağılım politikalarını revize etmek için bir araya gelmeleridir. Her iki durumda da komisyon başkanları, kendi yasa tasarılarının Kongrede onaylanması için temsilcilere hizmet kayırmacılığına dönük projeleri

³⁰ Türkiye’deki komisyonların hizmet kayırmacılığı çerçevesinde analizi çalışmanın ikinci bölümünde ele alınmaktadır.

sunmaktadırlar (Lee, 2003: 722). Diğer deyişle komisyon başkanları, kendi politik tercihlerinin yasalaşması için hizmet kayırmacılığına yönelik program ve projeleri kullanarak, faydaların dağıtılmasında etkin rol alabilmektedirler (Evans, 1994: 896). Ayrıca komisyon başkanları, kendi seçim çevrelerine projeleri tahsis etmek için, temsilciler üzerinde sahip oldukları güçlerini de kullanmaktadırlar (Pennock, 1970: 716).

ABD’de yasamanın yapısı ve siyasal gücün yürütmeye karşı güçlü oluşu, komisyonların varlığını ve gücünü artırmaktadır. Daha önce bahsedildiği gibi ABD’de tahsis komisyonu’nun bütçe harcama kararları üzerinde geniş yetkisi vardır. Bakanlar Kurulu’nun gücü elinde bulundurduğu parlamenter sistemlerde, komisyonların gücü başkanlık sistemine göre daha azdır. Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu’nun sunduğu öneriler meclis tarafından kabul edilmektedir. Başkanlık sisteminde ise komisyonlar uzmanlık alanlarına giren konulara ait politikalarla ilgili önemli değişiklikler yapabilmektedirler. Bu sebeple ABD’nde komisyonların gücü ve hizmet kayırmacılığına yönelik başkanların ve üyelerin etkileri son derece önemlidir. ABD’de komisyon başkanları da kıdemli üyeler arasından seçilmektedir. Ancak Ferejohn (1974), hizmet kayırmacılığına yönelik yeni projelerin elde edilmesi ile komisyon üyeliklerine sahip olan eyaletler arasında bir ilişki bulamamıştır (Ferejohn, 1974). Ayrıca komisyonlardaki çoğunluk partisinden gelen temsilcilerin, azınlık partisi temsilcilerine göre hizmet kayırmacılığı politikalarından daha fazla fayda sağladıkları da genel kanı olarak kabul görmektedir (Crespin ve Finocchiaro, t.y.: 8). Ancak komisyonların güçlü olması yasamanın etkin politika oluşturmalarında sadece gerekli bir koşuldur, yeterli bir koşul değildir (Miller, 1977: 45).

Ayrıca hizmet kayırmacılığında komisyon üyelerinin üye olmayanlara göre daha avantajlı konumda bulunmaları yanında komisyonların türlerine göre de üyelerin elde ettikleri faydalar farklılaşmaktadır. Mesela, ulaştırma komisyonu üyeleri ve başkanı, ulaştırma yatırımları tahsislerinden diğerlerine göre kendi seçim çevrelerine daha fazla kaynak aktarabilmektedirler. Diğer yandan hizmet kayırmacılığıyla yakından ilişkili olan komisyon üyeleri (bayındırlık, ulaştırma hizmetleri vs.), hizmet

kayırmacılığıyla daha az ilişkili olan diğer komisyon üyelerine (mesela dışişleri) göre daha büyük faydalar sağlayabilirler (Kawanaka, 2007: 5). Nitekim dışişleri komisyonu gibi komisyonlar, seçmenlere yatırım sağlamak gibi bir amacı taşımamakta, genellikle ülke genelinde hizmetleri gerçekleştirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Ancak bayındırlık ve ulaştırma hizmetleri için oluşturulan komisyonlar doğrudan seçim çevrelerine kamu kaynaklarını aktarmaktadırlar. Bu sebeple, bazı komisyon üyelikleri diğerlerine göre üyelerine ve üyelerinin seçim çevrelerine daha fazla faydalar sağlamaktadır.

1.2.5.4. Parti Disiplini ve Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal karar alma sürecinde hizmet kayırmacılığına yönelik uygulamalarda parti sayısından daha önemli unsur, parti disiplini. Parti disiplini (partiye bağlılık) kavramı, parti liderlerinin isteklerinin kendi parti üyelerinin iradeleri dışında kabulünü ifade etmektedir. Parti disiplininin olmasının dezavantajı temsilcilerin kendi öz fikirlerine dayanarak karar alma sürecine katılmamasıdır. ABD’de parti disiplininin olmaması³¹, her temsilcinin partiden bağımsız hareket etmesine neden olmakta, temsilcilerin tekrar seçilmeleri için şahsi çabalarını artırmaları gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Parti disiplini, hizmet kayırmacılığı faaliyetleri ve seçim sistemleri arasındaki ilişkiyi etkilemektedir³². Parti disiplininin güçlü olduğu sistemlerde, politik varolma sadece seçmenlerle değil, aynı zamanda parti üyelerinin birlikte hareket etmeleri ile de açıklanmaktadır³³ (Lancaster, 1986: 75).

³¹ ABD’nde yasama ve yürütme organları birbirinden bağımsızdır. Yürütme organının politikalarına yasama organının her zaman destek vermesi de söz konusu değildir. Bu çerçevede parti disiplinin katı bir şekilde uygulanması da beklenemez (Rockman, 1984). Ancak Fransa parlamentosunda parti disiplini katı bir şekilde uygulanmaktadır (Pierce-Converse, 1979).

³² Nitekim parti disiplinin parlamenter sistemlerde güçlü olduğundan daha önce bahsedilmiştir.

³³ Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu ön plandadır, ancak Bakanlar Kurulu da Meclis’te yer alan çoğunluğa sahip parti ya da partilerce oluşturulmaktadır. Parlamenter sistemde parti içi disiplin kuvvetlidir, bu sebeple parti üyeleri bireysel kararlarına dayanarak çok nadir kararlar almaktadırlar. Çünkü üyeler, parti görüşlerine aykırı şekilde oy verirlerse hükümetin düşeceğini ve yeniden seçimlerin gündeme geleceğini bilmektedirler. Bu sebeple parlamento üyelerinin kendi seçim çevrelerini temsil etme gücü de parti disipliniyle azalmaktadır. Bu sistemlerde ancak siyasi partilerin meclisteki sayıları fazla ise temsilciler kendi seçim çevrelerinin çıkarlarını düşünerek oy kullanabilmektedirler (TÜGİAD, 1992: 6-7).

Yasama meclisinde parti disiplini zayıfsa, temsilcilerin karşılıklı oy vaadiyle anlaşmaya gitme olasılıkları artmaktadır. Temsilciler uygulamak istedikleri politikaların faydalarının, destekleyecekleri politikaların zararlarından daha yüksek olduğunu düşünüyorlarsa, karşılıklı oy ticaretini uygun görürler. Temsilciler üzerindeki parti disiplininin zayıflaması ayrıca çıkar ve baskı gruplarının da kendilerine yönelik projelerin uygulamaya konulmasındaki başarılarını artıracaktır. Parti disiplini, belli çıkarlar için hareket eden azınlık gruplarının çoğunluk gruplarına karşı hareket olanağını engellemektedir (Bulutoğlu, 2003: 89).

Parti disiplininin olmadığı ülkelerde, temsilciler kararların alınması esnasında bireysel kararları yönünde oylamada bulunmaktadırlar. Bu çerçevede, işbirliği yapma olasılıkları artmaktadır. Kendi çıkarları doğrultusundaki politikalara önem verirlerken, seçmenlerden oy desteği sağlayacak şekilde davranmaktadırlar. Ayrıca temsilciler partilerinden çok seçmenlerinden sağlayacakları desteklerle tekrar seçileceklerinin bilincinde olduklarından, hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Örneğin, parlamenter sisteme sahip olan İngiltere’de ABD’ye göre parti disiplini daha güçlüdür. ABD’nde parti disiplinine bağlılık sadece komisyon başkanı seçilmesi zamanlarında ortaya çıkmaktadır (TÜGİAD, 1992: 9).

1.2.5.5. Partizan Tutumlar ve Hizmet Kayırmacılığı

İktidardaki partilerin azınlıkta kalması ya da çoğunluğu temsil etmesi hizmet kayırmacılığı politikalarının oluşmasında ve seçim çevrelerine dağılımında önemlidir. Yapılan çalışmalarda, hizmet kayırmacılığına yönelik kaynak tahsislerinden çoğunluk partilerinin azınlık partilerine göre daha fazla fayda sağladıkları belirtilmektedir³⁴. Bilindiği gibi her mecliste çoğunluk partisi komisyon çalışmalarını yönlendirmektedir. Komisyon başkanları, parti grupları ya da özel bir üye gurubu tarafından seçilirler. Azınlık partileri, komisyonlarda meclislerdeki sandalye sayıları ile orantılı olarak temsil edilirler. Ancak gerek komisyonlarda gerekse yasama organında çoğunluk partisinin hizmet kayırmacılığına yönelik politikalardan daha fazla pay alacağı kanısı yaygındır.

³⁴ Yasama organında çoğunluğu elde eden ya da azınlık durumunda kalan iktidardaki partilerdir.

Crespin ve Finocchiaro çalışmalarında, hizmet kayırmacılığına yönelik yapılan tahsisler ile iktidardaki çoğunluk partisi arasında sistematik bir ilişkinin olduğunu vurgulamışlardır (Crespin ve Finocchiaro, t.y: 6-18). Çoğunluk partisinin tahsislerden nispetsizce pay alması beklenen bir durumdur, çünkü bu partiler kurumsal avantajlara sahiptirler³⁵. Çoğunluk partileri, Kongrede gücün büyük kısmına sahip olmakla beraber, komisyonlardaki yüksek pozisyonları da elinde bulundurmaktadırlar. Levit ve Synder ABD için yaptıkları çalışmalarında, partizan tutumların kaynak tahsislerinde etkili olduğunu ifade ederek, iktidar partisi temsilcilerinin seçim çevrelerine daha fazla kaynak aktardıklarını vurgulamışlardır (Levitt ve Synder, 1995: 973-974).

Balla v.d (2002) de iktidarda koalisyon halinde bulunan çoğunluk ve azınlık partileri arasında dağıtılan kaynaklardan, çoğunluğun lehine dağılımların yapıldığını ifade etmişlerdir. Ancak elde edilen projelerin ve programların sayısı baz alındığında, çoğunluk-azınlık partileri arasında fark olmadığı da çalışmada belirtilmektedir. Çoğunluk partileri (özellikle komisyonlardaki çoğunluk partileri), azınlık partisi temsilcilerine kendi temsilcilerinden daha az hizmet kayırmacılığına yönelik program ve projeleri tahsis etmektedirler. Bu davranış biçiminin altında partilerin kendi temsilcilerinin tekrar seçilme şanslarını artırma güdüsü yatmaktadır. Bu çerçevede önemli olan nokta, çoğunluk partilerinin azınlık partisi temsilcilerine en azından belli projeler ve programlar tahsis etmeleridir. Bunun nedeni, “partizan suçlamadan kaçınma” (partisan blame avoidance) eğiliminin söz konusu olmasıdır (Balla v.d., 2002: 523-524). Partizan suçlamalardan kaçınma eğilimi, çoğunluk partisinin temsilcisi olmak ile kaynak tahsisleri arasında bir ilişkinin var olmadığını yansıtmak için kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu durum, çoğunluk partisi temsilcilerine azınlık partisi temsilcilerine nazaran kaynaklardan daha fazla tahsis edilmediğinin gösterilmeye çalışılmasının bir sonucudur (Balla v.d., 2002: 518-519).

³⁵Parlamente sistemlerde parti disiplinin söz konusu olması, dağılım politikalarında partizan tutumların araştırılmasını gerekli kılmaktadır. Parlamente sistemlerde temsilcilerin bireysel özelliklerinin dikkate alınarak hizmet kayırmacılığının varlığının tespiti, politik partilerin temsilciler üzerindeki kontrol güçlerinin fazla olmasından dolayı sınırlıdır. Bu nedenle temsilcilere yönelik ABD için hizmet kayırmacılığı alanında fazla sayıda çalışma söz konusu iken, parlamente sistemlere yönelik çalışmalar sınırlı sayıda kalmıştır (Denemark, 2000, Leigh,2008).

Hizmet kayırmacılığına yönelik yapılan çalışmaların bir kısmında, bu politikaların ve faydaların dağılımında partizan tutumların izlenmediği (tarafsızca dağıtıldığı) ya da azınlık koalisyonlarına da fayda sağlandığı (Stein ve Bickers) ifade edilmektedir.³⁶ Bunu savunanların gerekçeleri iki noktada toplanmaktadır. Birinci gerekçeyi, projeler sonucunda oluşan faydaların üyelerce paylaşıldığını ifade eden universalizm³⁷ oluşturmaktadır. Hizmet kayırmacılığına politikalarının tahsisinde partizan tutumlar söz konusu olmadığı için bütün temsilciler bu politikaların uygulanmasından fayda elde edeceklerdir. İkinci gerekçeyi ise temsilcilere kendi aralarında oy ticareti (logrolling) yapmaya teşvik eden yasama yapısının var olması oluşturmaktadır. Oy ticareti yapmaya izin veren yasama yapısının varlığı, hizmet kayırmacılığına yönelik tahsislerin partizanca yapılmadığına dair bir kanıt olarak görülmektedir. Yasama organında oy hakkı bulunan her temsilci diğer temsilcilerle işbirliği yaparak kendi seçim çevrelerine kaynak tahsis edilmesini kolaylaştırabilmektedir. Sonuç olarak her iki gerekçe, partizan tutumlar söz konusu olmadan da kaynak tahsislerinin yapıldığını ortaya koymaktadır (Balla, 2002: 517).

1.2.6. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Ampirik Çalışmalar

Hizmet kayırmacılığına yönelik özellikle son yıllara ait yapılan ampirik çalışmalarda, kamu kaynaklarının tahsisinde ekonomik ve sosyal faktörlerin etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır. Söz konusu çalışmalarda ekonomik faktörler kadar iktidardaki politikacıların da kaynak tahsislerinde önemli oldukları ortaya konulmaktadır. Hizmet kayırmacılığına ilişkin çalışmalar, seçim sistemleri, politikacıların kaynakları öncelikli olarak hangi tür seçmenlere tahsis ettikleri (kararsız seçmen/kendi seçmenleri) ve harcamaların iktidardakilerin oy oranları üzerinde bir artış yaratıp yaratmadığı analizleri üzerine kuruludur. Hizmet kayırmacılığının iktidarda bulunanlar tarafından daha çok kendilerini destekleyen seçmenlere yönelik

³⁶ Ayrıca hizmet kayırmacılığı programlarının azınlık koalisyonlarına da fayda sağladığını (Stein-Bickers) ortaya koyan çalışmalar yanında, aşırı büyümüş olan koalisyon hükümetlerinin de hizmet kayırmacılığına yönelik tahsisleri artırdığı yönünde çalışmalar da söz konusudur (Balla v.d., 2002: 517).

³⁷ Universalizm (evrensel hizmet sunumu), sunulan bir hizmetten grubun bütün üyelerinin faydalanmasıdır. Konumuz çerçevesinde universalizm, hizmet kayırmacılığına yönelik tahsislerden her temsilcinin fayda elde etmesidir.

yapıldığını ortaya koyan çalışmalar kadar (Cox ve McCubbins, Milligan ve Smart), kararsız seçmenlere yönelik harcama kararlarının alındığını ifade eden çalışmalar da (Dixit ve Londregan, Dahlberg ve Johansson, Cadot) mevcuttur. Ayrıca hizmet kayırmacılığı uygulamalarının iktidarda bulunanların tekrar seçilme olasılığını artırdığını kanıtlayanlar (Levitt ve Syneder, Alvarez ve Saving, Frisch, Leigh) kadar, aksine yapılan harcamaların oy oranlarında bir artış yaratmadığını ortaya koyanlar (Stein ve Bickers, Feldman ve Jondrow) da söz konusudur. Öte yandan hizmet kayırmacılığında partizan tutumların önemli olduğunu (Denemark, Thompson) ya da partizan tutumlardan daha çok temsilcilerin bireysel özelliklerine göre dağılımların yapıldığını ifade eden ampirik ve teorik çalışmalar da vardır.

Teorik çalışmalar arasında yer alan Mayhew (1974) çalışmasında, temsilcilerin kendi seçmenlerinin faydalarını artırmak için çabaladıklarını ve seçmenlerin de kendi seçim çevrelerine yapılan her harcamayı önemsediklerini ifade etmektedir. Fiorina ise temsilcilerin sadece hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetlerde bulunmadıklarını, kamusal malların maliyetlerine de odaklanarak tekrar seçilmek için tüm faaliyetlere önem verdiklerini de belirtmektedir (Mayhew, 1974, Fiorina, 1977, 1989). ABD’nde Stein ve Bickers’ın yaptığı çalışmada, seçmen kitlesini genişletmek için temsilcilerin hizmet kayırmacılığına yönelik politikaları uyguladıkları kabul edilmesine rağmen, her temsilcinin de bu dürtülere aynı oranda sahip olmadığına dikkat çekilmektedir (Stein ve Bickers, 1994: 378). Çalışmada seçim döneminde kendini güçlü hissetmeyen temsilcilerin hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine daha fazla önem verdikleri, temsilcilerin kendi seçim çevrelerine sağladığı program ve projelerin sayısındaki artışların toplam oylarda fark edilebilir bir artış yaratmadığı, ancak çok özel seçmen gruplarına hitap ettiğinde (çıkar ve baskı grubuna üye olanlar) hissedilebilir dolaylı bir oy oranında artış yarattığı ortaya konulmuştur (Stein ve Bickers, 1994: 394-395).

Lancaster’ın çalışmasında, hizmet kayırmacılığı ile seçim çevresi başına temsilci sayısı arasında güçlü bir korelasyonun varlığı ve farklı ülkelerde uygulanan seçim sistemlerinin etkileri ile hizmet kayırmacılığı arasındaki ilişkiler yer almaktadır. Tek üyeli çoğunluk sisteminin uygulandığı ülkelerde (Kanada, ABD, Yeni Zelanda)

güçlü hizmet kayırmacılığının olduğu, çok üyeli nispi temsil uygulamalarının³⁸ olduğu (İtalya, Finlandiya) ülkelerde ise hizmet kayırmacılığının daha zayıf olduğu çalışmada ifade edilmektedir (Lancaster, 1986: 69-72). Literatürde çeşitli ülkelere ve dağıtıcı politikaların teorileri temel alınarak yapılan ampirik çalışmaların özet ve bulguları Tablo 1.2’de yer almaktadır.

Tablo 1.2: Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Ampirik Çalışmalar

Feldman ve Jondrow (1984)	ABD 1976, 1978 ve 1980 kongre seçimleri için yapılan çalışmada, iktidarın kendi seçim çevrelerine yaptıkları harcamalarla oy oranlarının artması arasında bir ilişki bulunmamıştır.
Scholl (1985)	Çalışmada 1975-1984 yılları arasında Avrupa Parlamentosu’ndaki bölgesel gelişme fonlarının üye ülkelere tahsisi incelenmiştir. Ülkelerin önerdikleri proje sayılarının ortalamaları, fon sağlanan projelerin ortalamaları ve onaylanan proje sayılarının ortalamaları dikkate alınarak hizmet kayırmacılığı irdelenmeye çalışılmıştır. Özellikle İtalya, Fransa ve İngiltere’nin bölgesel gelişme fonlarından aldıkları yardımlar üzerinde durulmuştur. Çalışma Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde de fon tahsisinde hizmet kayırmacılığının varlığı ortaya konulmaktadır.
Cox ve McCubbins (1986)	ABD’ndeki hizmet kayırmacılığını ele alan çalışmada, seçmenler, kendilerini desteklemesi kesin olanlar, karşı grupta olanlar (rakip politikacıları destekleyenler) ve kararsız seçmenler olarak gruplanmıştır. Partilerin bu üç grup seçmene yönelik oy satın alma girişimlerinde bulundukları kabulu altında, özellikle risk almaktan kaçınan politikacıların ya da adayların kendilerini kesin olarak destekleyen seçmenlerine yönelik harcama kararlarını aldıkları ifade edilmektedir. Risk almaktan kaçınmayan adayların ise daha çok kararsız seçmenlere yönelik faaliyetlerde bulundukları belirtilmektedir. Diğer deyişle politikacıların kendilerini destekleyen seçmenlere harcama yaptıkları çalışmada ortaya konulmaktadır.
Thompson (1986)	Kuzey Carolina için yapılan çalışmada, kaynakların tahsisinde partizan tutumların önemli olduğuna değinilmektedir. Ayrıca Kuzey Carolina’da 1981 ve 1984 arasında hizmet kayırmacılığının varlığına dair kanıtlar yer almaktadır.
Stein ve Bickers (1994)	ABD kongresinde kendini seçimsel anlamda zayıf hisseden temsilcilerin, hizmet kayırmacılığına yönelik tahsisleri almak için daha fazla çabaladıklarını ortaya koymuşlardır. Temsilcilerin kendi seçim çevrelerine sağladıkları program ve projelerin sayısındaki artışlar, toplam oylarda fark edilebilir bir artış yaratmamaktadır.
Dixit ve Londregan (1996)	ABD’nde politikacıların kararsız seçmenlere yönelik harcamalar yaptıklarını ve bu şekilde oylarını maksimize etmeyi amaçladıklarını ele almaktadırlar.
Treisman (1996)	1992 yılı için Rusya’nın ele alındığı çalışmada, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki kaynakların aktarılmasında etkili olan faktörler üzerine odaklanılmaktadır. Net transfer harcamaları dağılımlarının sosyal gelişme indeksi ile pozitif ilişkili olduğu ancak net transferler ile Yeltsin yönetiminin arasında bir ilişkiye rastlanmadığı çalışmanın sonuçları arasında yer almaktadır. Ayrıca parlamentodaki önemli komisyonları temsil eden üyeler ile Bütçe Komisyon üyelerinin transferlerin kendi seçim çevrelerine tahsisinde herhangi bir etkiye sahip olmadıkları da hizmet kayırmacılığında parlamento üyelerinin etkisiz olduğunu desteklemektedir.

³⁸ Her seçim çevresinde, temsilci sayısının 13’den fazla olduğu seçim bölgeleri kastedilmektedir.

Levitt ve Syneder (1997)	Kongredeki seçim çevrelerine yapılan harcamaların artması oy artışını da beraberinde getirmektedir. Özellikle de hizmet kayırmacılığına yönelik tahsisler (fonlar), federal yardımlara göre daha fazla oy artışıyla sonuçlanmaktadır.
Alvarez ve Saving (1997)	ABD için yapılan çalışmada, iktidarda bulunanların yaptıkları harcamalar sonucunda oy oranlarında artışın olduğu ortaya konulmaktadır.
Frisch (1998)	ABD için yapılan çalışmada seçim marjları ve hizmet kayırmacılığı arasındaki ilişkiyi destekleyen kanıtlar bulunamamıştır.
Dollery and Worthington (1998)	Çalışmada 1981/1982 ve 1991/1992 dönemlerinde altı Avustralya eyaletindeki kamu bağış ve yardımlarının, etkinlik/eşitlik kriteri ve kamusal seçiş teorisi kapsamında politikacıların tekrar seçilme şanslarını artırıp artırmadığı araştırılmaktadır. Kamusal seçiş teorisine ilişkin faktörlerin harcamaların dağılımında önemli bir etkiye sahip olduğu çalışmanın bulguları arasında yer almaktadır.
Schady (1999)	Çalışma, 1990-1995 yılları arasında Peru'daki kamu harcamaları, sosyo ekonomik faktörler ve seçim çıktıları arasındaki ilişkileri analiz etmektedir. Seçim öncesi dönemlerde kamu harcamalarının (sosyal fonların) arttığı ve kamu harcamalarının tahsisi üzerinde politik etkilerin varlığı ampirik analizle ortaya konulmaktadır. Ayrıca kamu fonlarının tahsisinde fakir seçim çevrelerinin de önemli olduğu diğer bulgular arasındadır.
Denemark (2000)	1990 ve 1993 seçimlerinin ele alındığı Avustralya için yapılan çalışmada, harcamaların partizan tutumlarla kararsız seçmenlere doğru nispeten tahsis edildiği ifade edilmektedir.
Case (2001)	Arnavutluk Berisha yönetiminin (1992-1996) incelendiği çalışmada, merkezi hükümetin hizmet kayırmacılığında kararsız seçmenlere daha fazla kaynak tahsis ettiği ve seçim çevrelerinin nüfusunun da tahsis edilen kaynaklar üzerinde pozitif etkiye sahip olduğu belirtilmektedir.
Kneebone ve McKenzie (2001)	1966-1997 yılları arasında Kanada'nın seçim çevreleri dikkate alınarak, hükümetlerin maliye politikaları üzerindeki fırsatçı ve partizan etkilerinin varlığı araştırılmaktadır. İlgili hükümetinin harcama programları üzerinde fırsatçı davranışlar sergilediği bulgular arasındadır.
Samuels (2002)	Açık listeli nispi temsil sisteminin uygulandığı Brezilya için yapılan çalışmada, iktidarda bulunanların tekrar seçilmesinde hizmet kayırmacılığının etkisi araştırılmaktadır. Sonuçlar hizmet kayırmacılığı ile tekrar seçim başarısı arasında doğrudan bir ilişkinin var olmadığını ortaya koymaktadır.
Dahlberg ve Johansson (2002)	İsveç 1994 seçimleri için yapılan çalışmada, iktidardaki hükümetlerin yerel düzeyde kendilerini destekleyen seçmenlere yönelik harcamalarda bulunmadıkları aksine kararsız seçmenlere yönelik harcamalara ağırlık verdikleri ortaya konulmaktadır. Çalışmada kamu kaynaklarının iktidardaki hükümetler tarafından oy satın almak için kullanılıp kullanılmadığı araştırılmaktadır. Kararsız seçmenlere yönelik harcamaların tahsis edildiği, ancak iktidardaki hükümetlerin kendi seçmenlerine yönelik oy satın almada kaynakları bir araç olarak kullanmadıkları bulgular arasında yer almaktadır.
Horiuchi ve Saito (2003)	Çalışmada, Japonya'da merkezi hükümet tarafından belediyelere yapılan tahsisleri etkileyen faktörler analiz edilmektedir. Seçim çevrelerindeki kişi başına temsilci sayısının toplam transferler üzerinde önemli etkiye sahip olduğu ve aşırı temsil edilen seçim çevrelerine daha fazla tahsislerin gerçekleştirildiği çalışmanın bulguları arasındadır.
Calvo and Murillo (20004)	Arjantin için yapılan çalışmada, iktidarda bulunan bazı politikacıların diğerlerine göre neden daha fazla partizan tutumlarla hizmet kayırmacılığında bulundukları araştırılmaktadır. Dağıtıcı mekanizma olarak patronajın, iktidardaki hükümetlerin seçim çevrelerine faydalar ve seçimsel getiriler yarattığı çalışmanın bulguları arasındadır.
Milligan ve Smart (2005)	1988-2001 yıllarında Kanada için bölgesel kalkınma yardımlarının (bağışlarının) dağılımında, ekonomik ve politik faktörler analiz edilmiştir. Gerçekleştirilen dağılımlarda kararsız seçmenlere değil, iktidarda bulunan parti üyelerinin seçim çevrelerine daha fazla önem verildiği sonucuna ulaşılmıştır.

	Çalışmada ayrıca dağılımlarda ekonomik faktörlerden daha çok politik faktörlerin etkili olduğu sonucuna da ulaşılmıştır.
Kwon (2005)	Güney Kore için yapılan çalışmada, 1988-1997 yılları arasındaki seçim sürecinde kamu harcamalarındaki değişiklikler incelenmektedir. Seçimsel amaçları maksimize etmeye yönelik alınan kararların mali politikalar üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu ve kamu kaynaklarının kararsız seçmenleri kayıran şekilde tahsis edildiği çalışmanın bulguları arasındadır. Kamu harcamaları seçim öncesi dönemlerde iktidardaki hükümetler tarafından artırılmakta ve kararsız seçmenlere diğer seçmenlere göre daha fazla kamu kaynağı tahsis edilmektedir.
Castells ve Sole-Olle (2005)	1987-1996 yıllarında İspanya için yapılan çalışmada, bölgesel altyapı yatırımlarını etkileyen ekonomik ve politik faktörler analiz edilmektedir. Büyüme oranı, nüfus artışı, her bölgede temsil edilen temsilci sayılarındaki ilave artışlar gibi faktörlerin etkisi yanında, kaynakların partizanca dağıtılıp dağıtılmadığı da çalışmada araştırılmaktadır. Yatırımların bölgesel tahsisinde etkinlik kriteri yanında politik faktörlerin de sınırlı rol oynadığı çalışmada ortaya konulmaktadır. Hükümetlerin hem kararsız seçmenlere hem de kendilerini destekleyenlere yönelik yatırım aktarmadıkları diğer bir bulgudur.
Cadot v.d. (2006)	1985-1992 yıllarında Fransa'daki 22 bölge için kamu altyapı yatırımlarının analizinde, iktidardaki partilerin oy oranları ile yatırım harcamaları arasındaki ilişki araştırılmıştır. Çalışmada yatırım harcamalarının politikacılar tarafından, hizmet kayırmacılığına yönelik bir araç olarak kullanıldığına ilişkin güçlü kanıtlar elde edilmiştir. Özellikle yol harcamalarının yapılmasındaki amaç, trafik sıkışıklığının azaltılması değil politikacıların tekrar seçilmesidir.
Leigh (2008)	2001-2004 seçim dönemleri arasında, Avustralya'da federal harcamaların hizmet kayırmacılığına yönelik analizi gerçekleştirilmiştir. Özellikle yol harcamalarının, iktidardaki koalisyon partilerinin oy oranlarını artırdığına yönelik istatistiksel olarak anlamlı pozitif bir ilişki bulunmuştur. İktidardaki partilerin kaynakları, kendi seçim çevrelerine aktardıkları da diğer ulaşılan sonuçlardan biridir. Yapılan her ilave bir artış, koalisyondakilerin oy oranlarının artmasıyla sonuçlanacaktır.
Golden ve Picci (2008)	1953-1994 yıllarını kapsayan İtalya'ya yönelik çalışmada, illere (seçim çevrelerine) yapılan kamu altyapı yatırımlarının analizi gerçekleştirilmiştir. Çalışmada illere ait gelir düzeyi ve nüfus faktörleri ile kamu altyapı yatırımları arasında pozitif ilişki bulunmuştur. Diğer bulgu ise politik faktörler arasında yer alan milletvekillerinin kıdemli olmalarının ve hükümette önemli görevlerde bulunmalarının da kendi seçim çevrelerine kaynak tahsislerinde önemli olduğudur. Seçim çevrelerinin güçlü politikacıları seçmesi ile seçim çevrelerine kaynak tahsis edilmesi arasında güçlü ilişkilerin varlığı da tespit edilmiştir. Partilerin seçim çevrelerinde daha yüksek oy almaları, ilgili seçim çevrelerine daha fazla kaynak aktardıkları anlamına gelmemektedir.
Jarocinska (2008)	Çok partili sisteme sahip İspanya'daki 15 bölgenin 1986-1996 yılları için hizmet kayırmacılığına yönelik partizan modeller ele alınmaktadır. Politik değişkenlerin seçim bölgelerine hükümet yardımlarının yapılmasında önemli olduğu ve kaynakların genellikle partilerin kendilerini destekleyen seçmenlerine yönelik tahsis edildiği bulgular arasındadır.
Sole-Olle (2008)	1964-2004 yıllarında İspanya'daki altyapı yatırımlarının bölgesel tahsisindeki faktörler analiz edilmektedir. Kaynakların tahsisinde hem ekonomik faktörlerin hem de politik faktörlerin etkisi seçim çevreleri için ortaya konulmaktadır. Bölgelerin gelir düzeyi, sermaye stoku gibi faktörler kontrol edildiğinde, politik olarak güçlü olan seçim çevreleri diğer seçim çevrelerine göre daha fazla yatırım almaktadırlar.
Abdül Jalil (2009)	1980-2003 zaman aralığında Malezya için yapılan çalışmada, hükümetlerin mali kararlarındaki politik davranışların etkisi analiz edilmektedir. Parlamentoda ya

	da hükümette güçlü şekilde temsil edilen eyaletlere daha fazla harcama yapıp yapılmadığı yanı sıra harcamalar üzerindeki partizan tutumların (merkezi hükümet ile aynı ideolojiye sahip olan eyaletler) varlığı da çalışmada araştırılmaktadır. Seçim öncesi yıllarda kamu harcamaları hükümetler tarafından araç olarak kullanılmaktadır. Yasama organında aşırı temsil edilen seçim çevrelerine herhangi bir harcama artışı olmamakla beraber yürütme organında güçlü temsil hakkını elde eden eyaletler daha fazla harcamalardan faydalanmaktadır. Bu durum karar alma sürecinde yasamanın yürütmeden daha az önemli olduğunu ortaya koyar niteliktedir. Harcamaların eyaletlere tahsisinde partizan tutumların etkisine dair bulgulara ulaşılammıştır.
Agnani ve Aray (2010)	1988-2004 yıllarında İspanya için yapılan çalışmanın bulguları arasında; sağ ve sol kanat partilerin hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetlerde bulundukları ancak merkezi hükümeti temsil eden sol kanat hükümetlerinin daha fazla hizmet kayırmacılığına yöneldiklerine ilişkin kanıtlar yer almaktadır.
Guccio ve Mazza (t.y.)	1992-2002 yılları arasında Sicilya'nın 9 seçim çevresi için bölgesel fonların dağılımındaki politik etkiler araştırılmıştır. Söz konusu seçim çevrelerine yapılan kütüphane, müze, peyzaj gibi harcamaları içeren kültürel harcamaların seçim çevrelerine tahsislerinde partilerin de etkileri dikkate alınarak, iktidar partisinin milletvekili sayılarıyla ilgili seçim çevrelerindeki kaynak tahsisleri arasında ilişkinin varlığı ortaya konulmuştur.

Kaynak: Literatür çalışmalarına dayanarak, tarafımızca derlenmiştir.

1.2.7. Hizmet Kayırmacılığı Teorisinin Zayıf Noktaları

Hizmet kayırmacılığının açıklanmasında bazı varsayımlardan hareket edilmekte, ancak söz konusu varsayımlara ilişkin ortaya konulan çeşitli sorunların mevcut olduğu da bilinmektedir. Bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

1. Hizmet kayırmacılığında komisyonların gücü (komisyon liderlikleri ve komisyon üyelikleri), partiler (azınlık ve çoğunluk partileri), temsilcilerin hizmet kayırmacılığı için arzularındaki farklılıklar ile temsilcilerin yetenekleri önemlidir (Lee, 2003: 721). Ancak hizmet kayırmacılığına yönelik uygulanan politikalarda sadece siyasi faktör ve aktörlerin çıkarlarının etkili olduğu gibi bir varsayım, diğer etkilerin (çevresel ve ekonomik faktörler gibi) dışarıda bırakılmasına neden olmaktadır. Mesela refah harcamaları daha çok nüfusla ilişkili iken tarımsal projeler sonucu yapılan harcamalar daha çok kırsal kesimleri ilgilendirmektedir. Tarımsal projelerin belli seçim çevresinde yoğunlaşması, o seçim çevresini temsil eden temsilcinin hizmet kayırmacılığına neden olduğu anlamına gelmeyebilir. Etkinlik kriterine bağlı olarak bu program ve projeler o seçim çevresine aktarılmış olabilir. Bu çerçevede doğal olarak tarımsal projelerin tahsis edildiği seçim çevresindeki temsilciler diğerlerine göre daha fazla seçilme şansı elde etmiş olacaklardır. Dolayısıyla hizmet

kayırmacılığına yönelik politikaların etkileri ve unsurları incelenirken, gerçekten kaynakların tahsislerinde sadece politik değil ekonomik ve çevresel faktörlerin de etkili olup olmadığının dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca iktidarda olanlar tekrar seçim şanslarını artırmak için mi bu politikaları uygular ya da iktidardakiler tekrar seçim şansları düşük olduğu zamanlarda mı bu politikalara yönelirler gibi soruların cevaplarını vermek de önemlidir.

2. Seçmenlerin faydalarını artırmak için ilgili seçim çevrelerine kaynak aktarması, her zaman seçmenleri tarafından ödüllendirilecek oylar ile sonuçlanmayabilir. Nitekim literatürde iktidarda bulunanların yaptığı seçim dönemi harcamaları ile tekrar seçim marjları³⁹ arasında ters bir ilişkinin varlığını ve iktidardakilerin yapmış olduğu harcamaların seçmenler açısından hizmet olarak algılanmadığını ortaya koyan görüşler de mevcuttur (Gary, 1978: 469-470). Bu kapsamda, hizmet kayırmacılığı anlamında yapılan her harcama seçmenin oy desteğini sağlayamayabilir. Oysa ki yapılan harcamalar, zayıf seçilme şansına karşılık olarak verilen bir tepki olarak da ortaya çıkabilmektedir. Tekrar seçilme olasılığı zayıf olan temsilciler de -seçimsel savunma amaçlı olarak- kendi seçim çevrelerine yeni bağış, yardım ve projeler götürmenin yollarını araştırabilirler.

3. Bu durumla bağlantılı olarak ortaya çıkan ikinci sorun, temsilcilerin harcamaların dağılımını etkilemede farklı dürtülere sahip olabileceklerinin dikkate alınmamasıdır. Varsayımlarımızda bütün temsilcilerin tekrar seçilme amacı gibi bir dürtüye sahip olmalarının yeterliliğinden bahsettik. Ancak bütün temsilciler kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmada aynı dürtülere sahip olmayabilirler. Seçimi kaybetme olasılığının olmadığı durumlarda, temsilciler kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmak için çabalamayabilirler. Seçimlerde kazanma olasılıklarının yüksek olması, tekrar seçilebilmek için temsilcilerin seçmenlerine yönelik yatırım programları tasarlama girişimlerini engelleyebilir. Ancak zorlu bir tekrar seçim süreci söz konusu ise temsilciler -seçmenlerin oylama kabinlerinde kendilerini destekleme olasılıklarını artırmak için- kendi seçim çevrelerine daha fazla yardım, bağış ve program kazandırmaya çalışacaklardır. Ayrıca tekrar seçilme olasılığı yüksek olan

³⁹ Marj, alınan oy oranını ifade etmektedir.

temsilcilerin seçilmesinde de seçmenler, kendi seçimçevrelerine herhangi bir projenin aktarılıp aktarılmadığına bakmaksızın da destek verebilmektedirler (Stein ve Bickers, 1994: 378).⁴⁰

4. Özellikle ABD için yapılan çalışmalarda temsilcilerin hizmet kayırmacılığı için farklı dürtülere sahip olmaları yanında hizmet kayırmacılığı sonucunda oluşan tahsislerden eşit derecede fayda elde etmedikleri belirtilmektedir. Temsilciler hizmet kayırmacılığı sonucunda ortaya çıkan faydalardan farklı düzeylerde çıkar sağlamaktadırlar (Sellers, 1997: 1027). Bazı temsilciler çeşitli özel statüleri gereği bazı dönemlerde daha fazla program ve proje elde edebilirler. Temsilcilerin kıdemli olmaları, komisyon başkanlıklarında bulunmaları bu özel statüler arasında yer almaktadır. Nitekim Owen ve Wade'in ABD için yaptıkları çalışmada, seçim çevrelerine sağlanan faydaların ve Kongre'deki gücün dağılımı arasında güçlü bir korelasyonun var olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bu sebeple hizmet kayırmacılığı faaliyetleri incelenirken, seçim çevrelerinin ekonomik ve sosyal diğer özelliklerinin yanında, siyasi faktörler olarak Başkanın ve Kongre'nin kıdemli temsilcilerinin de hizmet kayırmacılığında dikkate alınması gerekmektedir (Owens ve Wade, 1984: 410-412). Stein ve Bickers ise çalışmalarında, tekrar seçilme şansı daha düşük ve Kongre'de daha az kıdemli olan temsilcilerin, bölgesel anlamda fayda sağlayan projeler için kaynakların daha azını etkileyebildikleri sonucuna ulaşmışlardır (Stein ve Bickers, 1994: 380-381). Kısaca hizmet kayırmacılığına yönelik politikaların faydalarından temsilciler eşit derecede yararlanamamakta, temsilcilerin sahip olduğu bazı özel statüleri, bu politikaların elde edilmesinde söz konusu temsilcilere ayrıcalık tanımaktadır. Bu durumun çalışmalarda dikkate alınması gerekmektedir.

5. Bir diğer sorun temsilcilerin hizmet kayırmacılığına dair tutumlarının değerlendirilmesinde, ölçü olarak kendi seçim çevrelerine aktarılan yatırım harcamalarının parasal değerinin dikkate alınmasıdır. Buradaki temel dayanak, seçim marjlarının seçim çevrelerine sağlanan harcamalarla arttığı şeklindeki kabuldür.

⁴⁰ Öte yandan iktidarda bulunanların sahip oldukları kaynakları kullanarak, seçim çevrelerine yapılan proje ve programların sayısını artırabilmektedir. Bu durum rakiplerinin güçlü olmasından kaynaklandığı gibi seçmenlerin iktidara olan güvenini kaybetmemesi için bir araç olarak da kullanılabilir (Stein-Bickers, 1996: 1301).

Ancak öyle programlar vardır ki bunların ilgili seçim çevresindeki çeşitli ekonomik şartlardan etkilenip etkilenmemesi önem taşımaktadır. Bir seçim çevresine yapılan harcamalar fazla olsa da o seçim çevresinde var olan işsizlik, seçmenlerin harcama tutarlarına bakarak temsilcileri desteklemelerini engelleyebilmektedir. Bu çerçevede hizmet kayırmacılığı ile ilgili çalışmalarda, ekonomik koşullardan etkilenen programları dışarıda bırakmak gerekmektedir. Çünkü seçmenler yapılan projelerin sadece tutarlarını değil aynı zamanda elde edilen çıktıları da dikkate alabilmektedirler (Stein ve Bickers, 1994: 379). Öte yandan hizmet kayırmacılığı kapsamında seçim çevrelerine her yıl yapılan yatırım harcamaları tutarlarının alınması, siyasi etkilerin dışarıda bırakıldığı gibi bir sonuç doğurabilmektedir. Şöyle ki; her yıl seçim çevrelerine yapılan yatırımlar içerisinde, önceki yıllarda başlanan ve mevcut iktidar döneminde devam eden program ve projeler söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla, her yıl seçim çevrelerine yapılan yatırım tutarları üzerine odaklanma, seçim çevrelerine giden yatırım harcamaları ve iktidardakiler arasındaki ilişkiyi saptamada sorun teşkil etmektedir (Alvarez ve Saving, 1997: 815).

6. Ayrıca bir seçim çevresine yapılan yatırımların tutar (miktar) olarak değil sayı olarak da ele alınması hizmet kayırmacılığının irdelenmesinde önemlidir. Mesela seçmenler, bir temsilcinin kendi seçim çevrelerine getirdiği toplam yatırımlardan daha çok, getirdiği yatırım projeleri sayısı ve bu sayıyı artırma isteğiyle ilgilenebilmektedirler. 10 milyon dolarlık tek bir yatırım yerine 10 tane 100 bin dolarlık yatırımın yapılması, seçmenlerin daha fazla ilgisini çekebilecektir. Son derece büyük bir proje, seçim çevresine yoğun dışsal fayda sağlayabilirken, proje ve programların çeşitliği, çıkarlarıyla yakından ilişkili olan çok farklı seçmene hitap ettiği için temsilcilere daha fazla fırsatlar sağlayabilmektedir (Stein ve Bickers, 1994: 380).

7. Hizmet kayırmacılığına ilişkin literatürde tartışılan bir diğer sorun, bütün seçmenlerin kendi seçim çevrelerine sağlanan yatırım proje ve programlarının faydalarından eşit ölçüde yararlanmadıklarıdır. Ayrıca bu yatırımlar bütün seçmenlerin aynı derecede ilgisini çekmemektedir. Mesela öğretmenler eğitime yönelik yatırımları, çevreciler ise çevre korumaya yönelik yatırımları daha yakından

takip etmektedirler. Dolayısıyla hizmet kayırmacılığı sonucunda bütün ülkedeki seçmenler aynı faydayı sağlamadığı gibi, aynı seçim çevresindeki seçmenler arasında da faydaların dağılımı, farklı şekilde olabilmektedir. Kısaca seçmenlerin iktidarı desteklemeleri ve seçim çevrelerine yapılan harcamalardan yararlanmalarında pek çok değişken etkili olmaktadır. Ancak bu ilişkilerin sözle ifadesinde sorun yokken, seçmenlerin iktidarı destekleme olasılıkları ve temsilcilerin seçmenlerine yönelik yatırım yapma çabaları arasındaki ilişkilerin hesaplanmasında sorunlar ortaya çıkmaktadır (Stein ve Bickers, 1994: 380-381).

1.2.8. Hizmet Kayırmacılığının Yarattığı Olumsuzluklar ve Sınırlandırılmaları

Hizmet kayırmacılığına yönelik politikaların uygulanmasının olumsuz etkileri söz konusudur. Öncelikle her seçim çevresinin özel faydasını artırmak için uygulamaya konulan bu politikaların ve projelerin maliyetleri, kamu harcamalarının gerçek düzeyini aşmaktadır. Bu etkinsizlik, özellikle ABD için Kongre'deki temsilcilerin proje ve programlar konusunda işbirliği faaliyetleriyle (logrolling) daha çok artmaktadır. Bu durum yasama organını, temsilcilerin kendi amaçlarına uygun kararların alındığı yer haline getirmektedir. Yasama organında temsilcilerin işbirliği faaliyetleriyle ortaya çıkan gruplaşmalar, hizmet kayırmacılığını üst düzeye çıkarmaktadır (Stein ve Bickers, 1995: 8). İkinci olarak yaratılan projelerin türleri ve çeşitleri, diğer seçim çevrelerine yayılan pozitif dışsallıkların sınırlanmasıyla ilişkilidir. Bu çerçevede temsilciler sadece faydası kendi seçim çevrelerine yayılan projeleri sunmaya çalışacaklardır. Bir projenin uygulamaya konulması sonucunda diğer seçim çevrelerine yayılan dışsallık, her ne kadar pozitif olsa da siyasi amaçlarla yapılan yatırımların etkinsizliğini ortaya çıkaracaktır. Çünkü diğer seçim çevrelerindeki seçmenler, oylarını kendi seçim çevresi temsilcilerine yönelik olarak kullanacaklardır. Kısaca temsilciler birden fazla seçim çevresine fayda sağlayan projeleri ve programları uygulamaktan kaçınarak, oy kazanacakları projeleri uygulayacaklardır. Diğer yandan etkinsiz politikaların, diğer alternatif politikalar üzerine getirdiği sınırlamalar da söz konusu olabilir. Hizmet kayırmacılığına dayanarak uygulama alanı bulan program ve projeler, alternatif programların ve

projelerin o seçim çevresinde uygulanabilirliklerini de engellemektedir (Baron, 1991: 58).

Bu bahsedilen sorunlar yanında Amador (2002), hizmet kayırmacılığının ortaya çıkardığı etkinsizlikleri tekrar dağılım etkinsizliği, global etkinsizlik ve zamanlararası etkinsizlik olarak sıralamaktadır. **Tekrar dağılım etkinsizliği** (redistributive inefficiency), başka bir seçim çevresine gitmesi gereken kaynağın lobicilik yapan bir seçim çevresine aktarılması sonucunda oluşan etkinsizliktir. **Global etkinsizlik** (global inefficiency), hizmet kayırmacılığı sonucunda kaynakların belli bir seçim çevresine aktarılmasının bedavacılık sorununa yol açması şeklinde gerçekleşen etkinsizliktir. Diğer ifadeyle bu etkinsizlik, herkesten alınan vergilerle finanse edilen harcamalar sonucunda belli seçim çevresindeki seçmenlerin bedavacılık yapmalarıyla oluşan etkinsizliktir. **Zamanlararası etkinsizlik** (intertemporal inefficiency) ise temsilcilerin seçim dönemlerinde bütün zamanlarını hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetler için harcamaları sonucunda ortaya çıkan etkinsizliktir. Yasama meclisi üyeleri zamanlarının çoğunu bu tarz politikaları elde etmek için ayırmaktadırlar (Gonzalez Amador, 2002: 2-3).

Görüldüğü gibi hizmet kayırmacılığı faaliyetleri belli seçim çevrelerine fayda sağlamakla beraber çeşitli etkinsizliklere de neden olmaktadır. Baron'a göre etkinsizlik yaratan bu politikaları engellemek için gerek davranışsal gerekse kurumsal düzeyde önlemlerin alınması gerekmektedir. Davranışsal düzeyde, temsilcilerin bireysel çıkarlarından ziyade kolektif çıkarları ön plana çıkaracak şekilde motive olmaları için gerekli normların geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması söz konusu olabilir. Bu normlar, temsilcilerin yasama organında karar alırken kolektif çıkarlara uygun davranış sergilemelerine yardımcı olacaktır. Kurumsal düzeyde ise kurumların yapı ve işleyişlerinin bu normları toplumsal hayata geçirmeye uygun bir şekilde düzenlenmeleri gerekmektedir (Baron, 1991: 59). Ancak siyasal süreçteki aktörlerin, geliştirilen davranışsal normalara uymalarını ve kolektif çıkarlar doğrultusunda hareket etmelerini sağlamak oldukça zor olacaktır. Kurumsal prosedürlerle etkinsizliklerin önlenmesi söz konusu olduğunda ise hizmet kayırmacılığının zaten yasama organında olduğu göz önüne alınarak etkinsizlikleri

tamamen ortadan kaldırmanın mümkün olmayacağı söylenebilir. Çünkü hizmet kayırmacılığının oluşmasında yasamanın yapısı büyük öneme sahiptir. Bu çerçevede kurumsal düzenlemelerle etkinsizlikler kısmen giderilebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE HİZMET KAYIRMACILIĞINA YOL AÇAN MEKANİZMALAR VE HİZMET KAYIRMACILIĞI ALANI OLARAK KAMU YATIRIMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Hizmet kayırmacılığının, politikacıların ihtiyaç unsurunu gözetmeksizin kamu kaynaklarını kendi seçim çevrelerine aktarmaları şeklinde gerçekleştiği birinci bölümde ifade edilmişti. Hizmet kayırmacılığında her politikacı birer oyuncu olarak görülebilir. Her oyuncu, kendisine en fazla çıkar sağlayacak olan politik stratejisini belirleyecektir. Belirlenecek en iyi strateji ise temsilcilerin ya da gücü elinde bulunduran politikacıların, kendi seçim çevrelerine olabildiğince kaynak tahsisini gerçekleştirmeleridir. Bu strateji ile seçim çevrelerine kaynakların aktarılması, seçmenlerin oylarıyla politikacıları desteklemeleri amacına hizmet etmektedir. Hizmet kayırmacılığı etkileyen faktörler, kaynakların dağılımındaki bütçe tahsis kuralları, komisyonlar, siyasal gücün yasama ile yürütme arasındaki dağılımı ve seçim sistemleri olarak sayılabilir. Bu bölümde, Türkiye için hizmet kayırmacılığına yol açan mekanizmalar sayılan her bir faktör çerçevesinde incelenmektedir. Hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler Türkiye için ele alınarak, Türkiye’deki hizmet kayırmacılığının kurumsal altyapısı ortaya konulmaktadır. Siyasal süreç içerisinde Türkiye’deki hizmet kayırmacılığına yol açan mekanizmalar ve bu mekanizmaların işleyişleri ile hizmet kayırmacılığı alanı olarak kamu yatırımlarının genel bir değerlendirmesi de bu kısımda ele alınmaktadır.

2.1. Türkiye’de Siyasal Süreç İçerisinde Hizmet Kayırmacılığına Yol Açan Mekanizmalar

Çalışmanın ampirik analizi, Türkiye’de belli seçim çevrelerine kaynak tahsisinin yapılmasında, partizan tutumlara odaklanmayı gerektirmektedir. Nitekim birinci bölümde ele alınan dağıtıcı politikaların teorilerine göre, Türkiye’de gerek seçim sistemi gerekse milletvekillerinin formel şekilde kaynakların dağılımındaki etkilerinin zayıflığı partizan teorileri ön plana çıkarmaktadır. Bu kapsamdaki

değerlendirmeler bütçe kuralları/tahsis süreci, komisyonlar ve siyasi gücün dağılımı kısmında sunulmaktadır. Partilerin hizmet kayırmacılığına etkisi dikkate alındığında temel sorun, iktidardaki partilerin kazanma olasılığı düşük olan seçim çevrelerine mi yoksa kazanma olasılığı çok yüksek olan seçim çevrelerine mi kaynakları tahsis ettikleri noktasında toplanmaktadır. Diğer ifadeyle bu durum, siyasi partilerin kararsız olan seçim çevrelerine kaynak tahsis etmeleri sonucunda, ilgili seçim çevrelerinde oy oranlarının artıp artmadığının incelenmesini de içermektedir.

Öte yandan hizmet kayırmacılığına ilişkin kaynak tahsislerinde, yerel yönetimlerin başkanları da önemli olabilmektedir. Yerel düzeyde hizmet kayırmacılığı yerel yönetimlere merkezi idareden sağlanan ödenekler, yardımlar, bağışlar ve fonlar yoluyla gerçekleştirilebilmektedir.¹ Ancak bu çalışmada, Türkiye'deki yerel yönetimler çerçevesinde hizmet kayırmacılığı faaliyetleri ele alınmamakta, yerel yönetimler dışındaki merkezi kurumlar kanalıyla yapılan kamu yatırımlarının² - milletvekilleri genel seçimleri çerçevesinde- seçim çevrelerine yaptıkları kamu yatırım tahsisleri dikkate alınmaktadır.

2.1.1. Bütçe Süreci ve Tahsis Kuralları

Siyasal karar alma sürecinde yer alan kişi ya da gruplar arasındaki ilişkiler, bütçeleme aşamasındaki kaynak tahsisini etkilemektedir. Bütçelemeye ilişkin kurallar da bütçe süreci ile ilişkili olarak, hizmet kayırmacılığının varlığında önemlidir. Türkiye'de bütçenin hazırlanması sürecinde, bakanlıklar (harcamacı kuruluşlar) ve Başbakan/Maliye Bakanı arasındas pazarlıklar ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede bütçeleme sürecinde temel rolü yürütme organı üstlenmektedir. Kamu kaynaklarını kullanma yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulu, bu yetkisini devlete bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Bakanlar Kurulu'nun hükümetin

¹ Türkiye'de yerel yönetimlere merkezi idareden yapılan ödeneklerin dağılımında incelenen dönem için dikkate alınan temel kriter, nüfus olmaktadır. Ayrıca son yıllarda Beldes ve Köydes projeleri çerçevesinde de projelerden yararlanmada nüfus kriteri dikkate alınmaktadır. Ancak 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı kanun çerçevesinde, belediye paylarının dağılımında %80 belediyelerin nüfusu, % 20 gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır (5779 sayılı Kanun).

² Genel ve Katma Bütçe yatırımlarını, KİT yatırımlarını, Fon yatırımlarını, Döner Sermaye ile İller Bankası yatırımlarını içermektedir.

genel siyasetinin yürütülmesinden de sorumlu olduğu bilinmektedir (Atiyas ve Sayın,1997: 13-14).

Çalışmanın kapsadığı yıllar (1987-2001) düşünüldüğünde, ilgili dönemdeki bütçe sürecinde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlükte olması, bütçe sürecinin anlatılmasında uygulamada olan kanun çerçevesinde konunun analiz edilmesini gerektirmektedir.³ Söz konusu dönem için Türkiye'deki bütçe hazırlama süreci Tablo 2.1.'de yer almaktadır.

Tablo 2.1. Bütçe Hazırlama Süreci

Maliye Bakanlığı	Başbakanlık tarafından Bütçe Çağrısı, Maliye Bakanlığı tarafından da Bütçe Hazırlama Rehberi'nin hazırlanarak kuruluşlara gönderilmesi
Kuruluşlar	Bütçe tekliflerinin hazırlanarak, Maliye Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı'na gönderilmesi
Kuruluşlar-Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı arasındaki görüşmeler	İncelenen bütçe tekliflerinin görüşülerek karara bağlanması
Maliye Bakanlığı	Bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı'na verilmesi
Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu'na tekliflerin TBMM'ye sunulması
TBMM	Bütçe kanun tasarısının Komisyon'a gönderilmesi
Bütçe Komisyonu	Bütçe kanun tasarısının Komisyon'da görüşülerek, Genel Kurul'a sevk edilmesi
TBMM Genel Kurulu	Bütçe kanununun kabul edilmesi ve Cumhurbaşkanlığı'na verilmesi
Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı tarafından bütçe kanununun onaylanarak, Resmi Gazete'de yayınlanması

Türkiye'de bütçe süreci, bütçe hazırlama sürecine ilişkin konuların kuruluşlara bildirilmesi ile başlamaktadır. Bütçe çağrısı ve eki, Bütçe Hazırlama Rehberi ile

³ Ancak 5018 sayılı yasa ile yatırım programlarına ilişkin orta vadeli program ve orta vadeli mali plan hakkında üçüncü bölümde yer verilmektedir.

yatırım genelgesi ve yatırım programı hazırlama rehberi kuruluşlara gönderilmek üzere yayınlanmaktadır. Bütçe çağrısı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak, Başbakan'ın onayıyla yayınlanmaktadır. Bütçe çağrısı, kuruluşların bütçeyi hazırlarken göz önünde bulundurmaları gereken hususları içermektedir. Bütçe hazırlama rehberi de Maliye Bakanlığı'nca hazırlanır. Yatırım programı hazırlama rehberi ile yatırım genelgesi ve eki de DPT tarafından hazırlanmaktadır. Sonrasında kamu idareleri bütçe gider tekliflerini Bütçe Hazırlama Rehberi çerçevesinde hazırlayarak gerekçeleri ile birlikte Maliye Bakanlığı'na göndermektedirler. Maliye Bakanlığı'nın bütçenin hazırlık aşamasında ve ödenek tekliflerinin Maliye Bakanlığı'na teslim edilmesinden sonraki aşamalarında önemi büyüktür. Maliye Bakanlığı kendilerine gönderilen bütçe tekliflerini değerlendirirken sürekli harcamacı kuruluşla bağlantı içerisinde. Bütçe talepleri konusunda kurumlar ve Maliye Bakanlığı'nın anlaşamama durumları söz konusu olursa, bakanlar arasında, gerekirse de Başbakanın devreye girmesiyle, sorunlar çözümlenmektedir (Ataç v.d., 2006: 155).

Harcamacı kuruluşlar yatırım tekliflerini DPT'na göndermektedirler. DPT kuruluşlardan gelen yatırım tekliflerini plan-program ve bütçe dengeleri açısından değerlendirmektedir. Bu esnada DPT yetkilileri ile kuruluşlar arasında görüşmelere başlanır, onaylanan teklifler ise DPT tarafından Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir. Maliye bakanlığı cari ve transfer harcamalarına yönelik ödenek teklifleri ile DPT'den gelen yatırım tekliflerini birleştirerek, gider bütçesi tasarısını oluşturmaktadır. Hazırlanan bütçe teklifleri Bakanlar Kurulu'na verilmektedir (Tügen, 1997: 122).

Daha sonraki aşamada Bakanlar Kurulu, bütçe yasa tasarısını TBMM'ye sunmakta, ancak tasarının görüşülmesi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yapılmaktadır. 1982 Anayasası'nın 162. maddesinde; "...Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonu'nda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe Komisyonu'nun elli beş gün içinde kabul edildiği metin, TBMM'de görüşülür ve

mali yılbaşına kadar karara bağlanır...” hükmü bulunmaktadır.⁴ Bütçe Komisyonu’nun çalışmalarını tamamlamasından sonra bütçe tasarısı, Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmektedir. Bütçe tasarısının Genel Kurul’da görüşülmesi için ayrılan süre 20 gündür. Anayasa’nın 162. Maddesi gereğince TBMM üyelerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunmayacağı ifade edilmektedir. Bu hüküm politik yaklaşımlarla bütçe dengelerinin bozulmasını önlemeyi amaçlamakta, milletvekillerinin mükelleflerin birer temsilcileri olarak, vergi yüklerini azaltma, belli bir konuya ya da bölgeye yönelik ödenekleri artırma şeklinde “siyasi yatırım” yapma imkânlarını engellemiş olmaktadır (Altuğ, 2004: 74). Milletvekillerinin gider azaltıcı ve gelir artırıcı önerilerde bulunmasına imkân tanınmıştır, fakat milletvekilleri böyle bir yaklaşımı benimsedikleri görülmemektedir. Bütçe tasarısı TBMM’de kanunlaştıktan sonra, onaylanması için Cumhurbaşkanı’na sunulmakta, Resmi Gazete’de yayınlanarak da yürürlüğe girmektedir.

Bu süreçte bütçe tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonu’nda hükümetin öngörülerine uygun şekilde onaylanması için iktidar grubuna tanınan ayrıcalıkların varlığı, bütçe görüşmelerinin parlamenter denetim açısından şekli olarak yapıldığını göstermektedir. Meclis Genel Kurulu’ndaki bütçe görüşme süresinin Plan ve Bütçe Komisyonu görüşme süresine göre daha kısa olması da parlamentonun denetiminin zayıflığının bir göstergesidir (Falay, 1991: 1).

Milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine yönelik TBMM’de gider artırıcı önerilerde bulunmamaları, hizmet kayırmacılığında doğrudan milletvekillerinin etkisinin olmadığını ortaya koymaktadır. Bu durumda milletvekillerinin hizmet kayırmacılığını gerçekleştirmeleri, milletvekillerinin bakan olmaları veya bakanlarla ve başbakan ile olan informel bağlantıları yoluyla olabileceğinin altını çizmek gerekmektedir. Milletvekilleri ile yapılan bireysel görüşmelerimiz sonucunda elde edilen bilgiler de bu kanıyı destekler niteliktedir.

⁴ Plan ve Bütçe Komisyonu’nda bütçeye ilişkin değerlendirmelerin detayları bir sonraki başlıkta ele alınacaktır.

Yatırım harcamalarının tahsisi açısından duruma bakıldığında, kamu yatırım programının nihai halini alması TBMM onayını gerektirmekteyse de kamu yatırım programlarının Bakanlar Kurulu Kararı eki ile yayımlanması, kamu yatırım kararları üzerinde en etkili siyasi organın Bakanlar Kurulu olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum idarenin düzenleyici işlemlerde sahip olduğu gücün de bir göstergesidir. Türkiye’de Bakanlar Kurulu’nu aynı zamanda yasama meclisi üyeleri olan milletvekillerinin oluşturması da yine yatırım kararlarında seçim çevrelerini temsil eden partilerin ve milletvekillerinin etkilerini göstermektedir. Ayrıca kamu yatırım programlarında yer alan toplu projeler⁵ ve toplulaştırılmış projelerin⁶ detaylarını belirleme yetkisi kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakana, üniversitelerde rektöre ve diğer kurumlarda kurum üst yöneticisine bırakılmıştır. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve TÜBİTAK gibi kurumlar detay projelerin ödeneklerinin belirlenmesi yetkisine sahip bulunmakta ve okul, hastane ve araştırma projelerinin ödeneklerinin önemli bir kısmı bu şekilde belirlenmektedir⁷. Bakanlıklara ayrılan kaynakların ilgili bakanın inisiyatifinde kullanılması, milletvekili konumunda olan bakanların, belirli bir iş için ayrılan paraların önemli bölümünü kendi seçim çevrelerine aktarmak için çabalamalarıyla sonuçlanabilmekte, bu durum ise hizmet kayırmacılığında bakanların etkisini artıran bir unsur olmaktadır. Ancak belirtmek gerekmektedir ki, bakanların söz konusu yetki ve görevlerinde yıllar itibariyle değişiklikler yapılabilmektedir. DPT uzmanları ve milletvekilleri ile yapılan görüşmeler sonucunda da ülke genelinde belirli bir yatırım harcama kalemine ayrılan kaynağın, ilgili dönemin bakanı tarafından kendi seçim çevresine aktarılması, Türkiye’deki hizmet kayırmacılığında bakanların etkisini ortaya koymaktadır⁸. Ayrıca yine bütçenin uygulanması sırasında bakanlık bünyesinde belirli bir il için ayrılan ödeneğin, yılsonunda başka bir seçim çevresi (il) için kullanılması da bakanların kaynak dağılımında hizmet kayırmacılığına

⁵ Proje karakteristiği; makine-teçhizat, bilgisayar yazılım ve donanımı, idame-yenileme, bakım-onarım, büyük onarım, tamamlama, taşıt alımı, etüd-proje ile yayın alım ve basımı olan veya bunların bileşiminden oluşması uygun görülen projeyi ifade etmektedir.

⁶ Benzer nitelikteki alt projelerden oluşan, amaç ve kapsamı itibariyle toplu ödenek tahsis edilmesi uygun görülen projeyi ifade etmektedir. Okul ve hastane projeleri genellikle bu kapsamda yer almaktadır.

⁷ 28.04.2009 tarihinde DPT uzmanları ile yapılan görüşme.

⁸ 10.12.2008 tarihinde DPT uzmanları ile yapılan görüşme.

yönelebildiklerini göstermektedir. Kısaca Türkiye'deki hizmet kayırmacılığında bütçe süreci ve tahsis kuralları, gerek Bakanlar Kurulu gerekse komisyonların etkisiyle bakanları ve iktidardaki partileri temsil eden milletvekillerini ön plana taşımaktadır.

2.1.2. Komisyonlar ve Hizmet Kayırmacılığı

Hizmet kayırmacılığına yönelik tahsislerin yapılmasında, yasama organına ait komisyonlar önemli kurumlardır. Komisyonların türlerinin ve sayılarının ülkelere göre değiştiğini, hizmet kayırmacılığında komisyonların etkisinin siyasi gücün yasama ve yürütme organları arasındaki kurumsal dağılımına göre farklılaştığını, komisyon üyelerinin ve başkanlarının da hizmet kayırmacılığında diğer temsilcilere göre daha fazla çıkar sağladıklarını daha önce belirtmiştik.

Ülkemizde TBMM'nin yükünü hafifletmek üzere ihtisaslaşmış ve bakanlıklara göre belirlenmiş çok sayıda komisyon bulunmaktadır.⁹ Bu komisyonlar arasında hükümetin tercihleri doğrultusunda hazırlanan politikalara yönelik kaynak tahsislerinin yapıldığı yer, Plan ve Bütçe Komisyonu'dur. Plan ve Bütçe Komisyonu'nda kaynakların siyasi müdahalelere yönelik dağıtılmasındaki en büyük etken, komisyon üyelerinin çoğunluğunun iktidardaki partileri temsil etmeleridir. Bütçe tasarılarının kırk kişilik üyeden oluşan -en az yirmibeş üyesinin iktidar grubuna ait olduğu- komisyon üyelerince karara bağlanması, siyasi amaçlarla kaynakların tahsis edilmesinde önemlidir. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun en az yirmibeş üyesinin iktidar parti/partilerine mensup olması, yürütmenin aldığı kararların Komisyon tarafından reddedilmesine imkân vermeyerek, Komisyon'un hükümete aynı zamanda iktidardaki parti/partilere ters düşecek kararlar almasını

⁹Bu komisyonlar arasında; Anayasa komisyonu, Adalet komisyonu, Milli savunma komisyonu, İçişleri komisyonu, Dışişleri komisyonu, Milli eğitim gençlik ve spor komisyonu, Bayındırlık imar ulaştırma ve turizm komisyonu, Çevre komisyonu, Sağlık aile çalışma ve sosyal işler komisyonu, Tarım orman ve köy işleri komisyonu, Sanayi ticaret enerji tabii kaynaklar bilgi ve teknoloji komisyonu, Dilekçe komisyonu, Kamu iktisadi teşebbüsleri komisyonu, İnsan haklarını inceleme komisyonu, AB uyum komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu yer almaktadır.

önlemektedir.¹⁰ Bu durumda Komisyon görüşmeleri, parlamenter denetimin sadece şekli olarak yapıldığını göstermektedir. Komisyon bütçe tasarısı yanında kamu harcamalarını etkileyecek tüm yasa tasarılarını da görüşmektedir. Dolayısıyla komisyonda her anlamıyla yürütmenin/iktidardaki partilerin lehine bir durum söz konusudur (Arın, 2000b: 34).

Plan ve bütçe komisyonu kamu kaynaklarının dağılımını kendi tercihleri yönünde etkileyebilmektedir (DPT, 2000b: 78). Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri, kaynak dağılımı sürecinde mümkün olduğunca kaynakları kendi seçim çevrelerine ya da içinden gelmiş oldukları meslek grubu vb. alanlarına yönlendirmek için çabalamaktadırlar. Çoğu milletvekilinin amacı, komisyon üyeliğini elde ederek bütçeden kendi seçim çevrelerine kullanmaları için ayrılan paydan yararlanmaktır. 1983 yılında başlayan bu uygulama gayri resmi şekilde devam etmektedir. Söz konusu dağılımlardan bazen iktidar partisi milletvekilleri daha fazla pay almışken, bazı zamanlarda da kaynaklar iktidar ve muhalefet partisi milletvekilleri arasında eşit dağıtılmıştır. Bu ödeneklere ilişkin en önemli husus, ödeneklerin komisyon üyelerinin seçim çevrelerindeki yatırım projelerine tahsis edilmesidir. Bu şekilde yapılan tahsisler ise çoğu zaman siyasi amaçlarla başlamış ancak tamamlanamamış yatırım projeleriyle sonuçlanmıştır. Çünkü bu projeler, milletvekillerinin görev süreleri içinde belli seçim çevrelerine aktarılan ve aynı milletvekilinin seçimi kazanamaması ya da seçimlere tekrar girmemesi sonucunda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından son sıralara alınmıştır (Çiftçinar, 2007: 60-61).¹¹ Plan ve Bütçe Komisyonu'nda bütçe görüşmeleri esnasında sadece Komisyon üyelerince değil,

¹⁰ TBMM üyelerinin, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında gider artırıcı önerilerde bulunamamaları da hükümete bütçe sürecinde üstünlük tanımakla beraber Plan ve Bütçe Komisyonu'na da geniş yetkiler verilmesine neden olmaktadır.

¹¹ Hizmet kayırmacılığına yönelik proje ve programların genellikle etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmediği, etkinlik açısından bu projelerin seçilmemesi gerektiği birinci bölümde ifade edilmişti. Komisyon üyelerinin keyfi kararlarla kaynak dağılımını etkilemelerini önlemek, bütçeye ilişkin konulacak kısıtlayıcı kurallarla sağlanabilecektir. Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre; Plan ve Bütçe Komisyonu'nda bütçeye ilişkin temel büyüklükler görüşülüp karara bağlanmalı, bütçenin kuruluşlara ilişkin bölümleri ise Meclis İhtisas Komisyonları'nda değerlendirilmelidir. Ancak bu şekilde TBMM'nin etkinliğinin artırılması söz konusu olabilecektir (DPT, 2000b: 14).

milletvekillerce verilen önergelerle ya da yapılan lobicilik faaliyetleriyle¹² de kaynakların dağılımı siyasi amaçlarla etkilenebilmektedir. Ödenek tekliflerinin hazırlanması sürecinde Maliye Bakanlığı ile uzlaşamayan bakanlar da Plan ve Bütçe Komisyonu'nu etkileyerek tahsislerden daha fazla pay almak için çabalamaktadırlar. Bakanlar milletvekillerine önerge verdirterek ödenek artırma yoluna gitmektedirler. Komisyon üyeleri (milletvekilleri) de kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmada bakanlarla iyi ilişkiler içinde bulunmaya dikkat etmektedirler. Çünkü kendi seçim çevrelerine yapacakları hizmetleri ancak bakanlıklar yoluyla gerçekleştirmektedirler (Çiftepınar, 2007: 55).

Türkiye'de yıllar itibariyle Plan ve Bütçe Komisyonu'nun harcamalarda yaptıkları değişikliklerin incelenmesi, en azından komisyonun harcamalara yönelik genel tavrı hakkında bilgi edinilmesinde yardımcı olacaktır. Yıllar itibariyle Plan ve Bütçe Komisyonu'nda meydana gelen konsolide bütçe ödenek artışları Tablo 2.2'de yer almaktadır. Tablo 2.2'den görüldüğü gibi 1999 yılı konsolide bütçe ödeneklerindeki artış diğer yıllardaki artış oranlarına göre oldukça yüksektir. DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümetinin iktidarda olduğu 1999 yılında konsolide bütçe ödeneklerinde %15 oranında bir artışın yapılması, koalisyon hükümetlerinin etkisini göstermektedir.

Tablo:2.2.Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Milletvekilleri Genel Seçim Dönemlerinde Yapılan Konsolide Bütçe Ödenek Değişiklikleri (%)

1987 mali yılı	1,22
1991 mali yılı	3,61
1995 mali yılı	0,84
1999 mali yılı	15,292
2000 mali yılı	-0,299
2001 mali yılı	0,329
2002 mali yılı	0,061
2003 mali yılı	0,217
2004 mali yılı	0,1
2005 mali yılı	0,397

Kaynak: Ataç v.d, 2001: 58, Çiftepınar, 2007: 163-164'den derlenmiştir.

¹² Lobicilik faaliyetleri, Maliye Bakanlığı ile ödenekler konusunda anlaşamayan bakanların Komisyon üyelerini etkileyebilmek için giriştikleri çabaları ifade etmektedir.

1991 ve 1995 yıllarında da koalisyon hükümetleri söz konusudur. 1991 yılında DYP-SHP koalisyon hükümeti döneminde bütçe ödeneklerinde % 3.6 oranında bir artış görülmekte iken, 1995 yılı sonrasındaki koalisyon hükümetleri dönemindeki değişiklikler % 1 oranının altında kalmıştır. Ancak 1995 yılı sonrasındaki koalisyon hükümetlerinin sık sık değişmesinin, söz konusu oranın düşük gerçekleşmesinde etkili olduğu söylenebilir. 2002 yılından sonra AKP'nin tek başına iktidara gelmesi ve ödenek miktarlarındaki değişikliklerin çok sınırlı düzeyde kalması da koalisyon hükümetlerinin etkisini destekler görünmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ödenek değişikliklerine ilişkin artışların en yüksek olduğu harcama kalemi, yatırım harcamaları ödenekleridir¹³. Seçim dönemlerinde transfer harcama ödeneklerindeki artışların belirgin olduğu da yapılan çalışmalarda ifade edilmektedir (Ataç v.d., 2001: 59).

Türkiye'de hükümetin hazırladığı bütçe yasa tasarısına ilişkin Plan ve Bütçe Komisyonu'nda çeşitli değişiklikler yapılmış, ancak bu bütçe tasarısının tamamen değiştirilmesi gibi bir durumla hiç karşılaşmamıştır. Bunun nedeni, Komisyon üyelerinin çoğunluğunun iktidar partisinden olması ve ülkemizde sıkı bir parti içi disiplinin varlığıdır. Ancak siyasi nedenlerle ödenek eklemelerinin üst düzeylere ulaştığı birkaç istisnai duruma rastlamak da mümkündür (Coşkun,1978: 77). Son yıllarda Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan değişikliklerin sınırlı düzeyde kalmasının nedenlerinden birisi, uygulanmakta olan sıkı maliye politikası önlemlerinden kaynaklanmaktadır. Mesela, 2001-2005 yılları arasında verilen 78 önerge sonucunda gerçekleştirilen ödenek artışı, ortalama % 0.2 gibi çok sınırlı bir düzeydedir (Çeliker: 2006: 20).¹⁴

Görüldüğü gibi hükümet komisyonu gibi çalışan Plan ve Bütçe Komisyonu, komisyon üyelerinin ve iktidardaki partilerin çıkarları doğrultusunda kararlar alınmasında önemli bir rol oynamaktadır. Hizmet kayırmacılığına yönelik olarak

¹³ Bütçe yasa tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülürken, birden fazla yılı kapsayan, kalkınma planları ve yıllık programların bütünlüğüne ilişkin yatırım projeleri de yatırım programlarına dahil edilebilmektedir (Çiftçin, 2007: 223). Bu durum, hizmet kayırmacılığına yönelik program ve projelerin programa alınmasında Komisyon'un etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

¹⁴ Falay, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda herhangi bir ödenek artışının programa alınmasında izlenmesi gereken sürecin detaylarını açıklamaktadır (Falay, 1999: 3).

komisyon üyelerinin kendi seçim çevrelerine yatırım yapmaları imkânının tanınması (gayri resmi dağıtımlar), dikkat çekici bir uygulamadır. Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin, bakanlarla ve bürokratlarla ödenek tahsislerinde etkileşimde bulunmaları, komisyon üyelerine kendi seçim çevrelerine yönelik gerçekleştirilen faaliyetler ve bunların izlenmesi hakkında da avantajlar sağlamaktadır. Her ne kadar Genel Kurul'da milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmalarını önlemek için gider artırıcı önerilerde bulunmalarına izin verilmemişse de, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda üyelerin kaynak tahsislerini etkileme olanakları söz konusudur. Ancak Türkiye'de Plan ve Bütçe Komisyonu'nda son yıllarda yapılan ödenek değişikliklerine bakıldığında, genel kanı olarak komisyon üyelerinin kendi seçim çevrelerine yönelik kaynak tahsisleri yaptıklarını söylemek yerinde olmayacaktır. Tam aksine ülkemizde hükümetin hazırladığı yasa tasarısının Komisyon'dan aynen ya da çok az bir değişiklikle geçirilmesi gelenek haline gelmiştir.

2.1.3. Siyasal Gücün Dağılımı ve Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal gücün yasama ve yürütme organları arasındaki kurumsal dağılımında ülkelerde benimsenen siyasal sistemlerin önemli olduğuna ve başkanlık ile parlamenter sistemlerin hizmet kayırmacılığını nasıl şekillendirdiğine birinci bölümde değinilmişti. Parlamenter sistemlerde yasama meclisinin yasa yapma yanında hükümeti destekleme işlevi de vardır. Çünkü milletvekilleri hükümetin önerilerine karşı oy kullandıklarında bu durum güvensizlik anlamına gelmektedir. Dolayısıyla milletvekilleri bağımsız şekilde kararlar alamamaktadır. Bu yönüyle parlamenter sistemler özünde, yürütmenin yasama üzerindeki hakimiyetini öngörmektedir. Başkanlık sistemlerinde ise Başkan'ın yasama meclisi üzerinde söz konusu yetkisinin dar olması, Kongre üyelerinin her zaman Başkan'ı desteklemesi anlamına gelmemektedir. Bu yönüyle başkanlık sistemlerinde Başkan, yasama meclisi üyelerinin seçim çevrelerine sağlanan avantajlar karşılığında oy desteği aramaktadır (Batum, 2000: 9-10).

Parlamenter sistemi benimseyen Türkiye'de de hizmet kayırmacılığı yasama ve yürütme arasındaki siyasal gücün dağılımıyla ilişkilidir. Yasama ve yürütme

organları arasındaki güç ilişkileri, özellikle bütçe sürecine ilişkin yetkilerin kimde toplandığı noktasında önemlidir. Parlamenter sistemde yasama gücü parlamentoya aittir, yürütme yetkisi de yasamanın denetimindedir. Türkiye’de siyasal gücün dağılımı açısından bütçeleme sürecine ilişkin konularda önceki başlıklarda ele alındığı gibi yürütme organının (Bakanlar Kurulu) gücü fazladır. Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bu alanda yetkileri olmasına rağmen¹⁵, uygulamada Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin çoğunluğunu iktidar partisi üyelerinin oluşturması komisyonun yürütmenin baskısı altında kalmasıyla sonuçlanmaktadır¹⁶ (TÜGİAD, 1992: 10-11). Bütçe tasarısının hazırlanmasında ve Komisyon’da görüşülmesinde iktidardaki hükümetin istekleri ön planda olmaktadır. Siyasal gücün dağılımıyla bütçenin hazırlanması ve kabulünde de yürütme organının söz sahibi olması, kaynak tahsisinde hükümetin gücünü ortaya koymaktadır.

Türkiye’de yasama organının rolü, bütçenin kanunlaşması sırasında ortaya çıkmaktadır. Ancak parlamenter sistemlerde iktidardaki hükümet yasama organında çoğunluğu elde ettiği için, özünde bütçenin kanunlaşması da yürütmenin istekleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Öte yandan ülkemizde parti disiplinin olması, hükümetin hazırladığı bütçe yasa tasarısının Komisyon’da ya da Genel Kurul’da kabul edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Daha açık ifadeyle, iktidarda bulunan hükümet bütçe ile -hizmet kayırmacılığı çerçevesinde- kaynakları istekleri doğrultusunda dağıtabilecektir.

Bununla beraber yasama organını oluşturan milletvekilleri de hükümetin çıkarlarına yönelik hazırlanan bütçenin reddedilmesi durumunda, hükümetin düşeceğini ve sahip oldukları konumlarını kaybedeceklerini bildikleri için bütçe yasa tasarısının kabulünde kolayca onay vermektedirler. ABD’de temsilciler böyle bir kaygı taşımamakta, Kongre’de bütçeye ilişkin değişiklik yapabilme yetkisine sahip oldukları için hizmet kayırmacılığına yönelik olarak Başkan ile pazarlıklara girişebilmektedir. Dolayısıyla Türkiye için hizmet kayırmacılığının açıklanmasında,

¹⁵ Türkiye’de bütçe tasarısının gerçek hakimi iktidar partisi olup, bütçe Maliye Bakanlığı ile Plan ve Bütçe Komisyonu’nun ortak eseridir (Falay, 1999: 3).

¹⁶ Başkanlık sisteminde ise yasama organının bütçe üzerinde belirleyici etkileri ve yetkileri söz konusudur.

siyasal gücün kurumsal dağılımının yürütme lehine olduğu göz önüne alınarak, hizmet kayırmacılığını meclisteki milletvekillerinden ziyade yürütmeyi oluşturan bakanlar (ki bakanların çoğu milletvekilidir) ile başbakanların gerçekleştirdikleri söylenebilir. Ayrıca Türkiye’de yetkileri sınırlayan kuralların kısıtlı olması¹⁷ bürokratları, milletvekillerini, bakanları, başbakanları ve Maliye Bakanı’nı bütçe pazarlıklarının içine taşımaktadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 25-26). Bu husus da hizmet kayırmacılığında yürütmenin önemli bir aktör olduğu şeklindeki kanıyı da güçlendirmektedir.

Parlamente sistemlerde iktidardaki partilerin hizmet kayırmacılığına yönelmelerinde belirtilmesi gereken diğer bir kriter, kurulan hükümetin biçimidir. Özellikle tek partinin iktidar olduğu dönemlerde yürütme, yasama organında çoğunluğu sağladığı için yasama organına hükmedebilmektedir (Gençkaya, 2000: 48-49). Parlamento sistemlerde yürütme organının parlamentoya göre güçlü konumda olması, parlamentoda çoğunluğa sahip koalisyonların veya tek parti iktidarının olmasına yol açmaktadır. Parlamantonun güçlü olması ise azınlık koalisyon durumlarında söz konusu olacaktır. Özellikle çoğunluk tek parti iktidarının varlığının Başbakan’ı çok güçlü konuma getirdiği bilinmektedir. Tek partinin parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu hükümetlerde ise yasamanın yürütme üzerindeki denetimi sınırlı düzeyde kalmaktadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 30). Tek partinin iktidarda olması, söz konusu partinin hem yasamayı hem de yürütmeyi elinde bulundurmasına yol açarak, Başbakan’ı güçlü kılmakla beraber Başbakan’ın bakanlar üzerindeki etkisini de artırmaktadır. Ayrıca tek parti iktidarlığı, Plan ve Bütçe Komisyonu’nun da asıl işlevinden uzaklaşmasına neden olarak, Komisyon üyelerinin kendi çıkarları doğrultusunda -kendi seçmenlerini memnun edecek şekilde- harcamaları artırmalarıyla sonuçlanacaktır (Atiyas ve Sayın, 1997: 33)¹⁸. Bu durumların giderilmesi ve devletin ihtiyari davranışlarının önlenmesi için yasal düzenlemelerin

¹⁷ Plan ve bütçe komisyonu’nu üyelerinin ve bakanların harcamalara ilişkin geniş yetkilere sahip olmasının kısıtlanmaması gibi.

¹⁸ Hükümet biçimleri ve bütçeleme sürecindeki aktörler arasındaki güç dağılımı ilişkisi Atiyas-Sayın (1997: 30) çalışmasında detaylı ele alınmaktadır.

ve davranışları kısıtlayan içselleştirilmiş normların geliştirilmesi gerekmektedir (Atiyas, 2001: 72-73).

Özetle Türkiye’de siyasal gücün dağılımı çerçevesinde hizmet kayırmacılığı, yasamayı oluşturan milletvekillerinden ziyade yürütme organı içindeki bakanlar ve başbakanlar tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Bütçeye ilişkin nihai sözün Başbakan’a ait olması, milletvekillerinin ise Genel Kurul’da gider artırıcı önerilerde bulunamamaları yürütme organını daha güçlü kılmaktadır. Ancak milletvekillerinin Başbakan ve bakanlar ile olan kişisel ilişkilerinin seviyesi, hizmet kayırmacılığının informal şekilde gerçekleşmesine engel değildir. Bu sebeptir ki, hizmet kayırmacılığının ampirik analizinde siyasal gücün dağılımı kapsamında ilgili bakanlar ve başbakanlar da modele dahil edilmektedir.

2.1.4. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı

Seçim sistemleri, siyasal partilere ve adaylara seçmenlerce verilen oyların milletvekilliğine dönüştürülmesini sağlayan hukuksal düzenlemeleri ifade etmektedir. Seçim sistemleri sadece siyasal sistemi nitelemekle kalmamakta, ayrıca seçim sonucunda oluşan parlamentonun yapısını da belirlemektedir (Alkan, 2006: 151). Parlamentonun yapısı ise hem siyasal karar alma sürecine etki etmekte hem de seçmenlerle milletvekilleri arasındaki ilişkilerde önemli olmaktadır. Ayrıca seçim sistemleri, ülkelerdeki yönetim yapısı ile milletvekillerinin temsil yetenek ve gücünü de belirlemektedir. Seçim sistemlerinin çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemi olarak ikiye ayrıldığı, çoğunluk sisteminin genellikle dar bölge seçim çevrelerinde uygulandığı, nispi temsil sisteminin ise hem dar hem de geniş bölge seçim çevrelerinde görüldüğü birinci bölümde ele alınmıştı. Hizmet kayırmacılığı, dar bölge çoğunluk sistemini uygulayan ülkelerde daha yoğun ortaya çıkmaktadır. Çünkü seçim çevresini tek temsilcinin temsil etmesi, temsilci ile seçmen arasında yakın ilişkilere neden olmakta ve hesap verilebilirliği de daha açık kılmaktadır. Nispi temsil sistemi ise adaylarını liste usulüne dayanarak belirleyen partilerin, her seçim çevresinde aldıkları oyları oranında milletvekili çıkarmalarını sağlayan bir sistemdir (Yüce, t.y: 3).

Türkiye’deki seçim sisteminin hizmet kayırmacılığı üzerindeki etkisi, milletvekilleri ve seçmenleri arasındaki ilişkilere odaklanılarak tespit edilmeye çalışılacaktır.

Türkiye’de 1950 yılından bu yana değişik seçim sistemleri uygulanmıştır. 1950 ve 1960 yılları arasında yapılan üç genel seçimde liste usulü çoğunluk sistemi uygulanmıştır. 1961 yılından sonra ise nispi temsil sistemine dayalı seçim sistemi uygulamaya girmiştir. Ancak 1961 yılından sonra nispi temsil sistemi farklı metotları ile uygulanmıştır. 1980 yılından sonra milletvekili genel seçimlerinde uygulanan sistem D’Hondt Sistemi’dir. D’Hondt sisteminde, her partinin aldığı oylar sırasıyla bire, ikiye, üçe vs. (o seçim çevresinden çıkarılacak milletvekili kadar) sayıya bölünür. Sonuçlar ise büyükten küçüğe doğru sıralanarak, milletvekillikleri partilere göre dağıtılmaktadır (Varlık ve Ören, 2001: 45).

Türkiye’de 1980 sonrasında uygulanan nispi temsil sistemi yöntemleri aşağıda yer almaktadır (TÜİK, 2008).

1983: Çifte Barajlı¹⁹ (çevre ve ülke barajlı (%10)) D’Hondt Sistemi

1987: : Çifte Barajlı D’Hondt Sistemi ve Kontenjan Adaylığı Uygulaması²⁰

1991: Çifte Barajlı D’Hondt Sistemi ve Kontenjan Adaylığı Uygulaması

1995: Barajlı D’Hondt sistemi

1999, 2002 ve 2007: Ülke Barajlı D’hondt Sistemi .

Türkiye’de nispi temsil sisteminin çeşitleri uygulanmış olmakla beraber, *liste usulü nispi temsil sistemi kabul edilmiştir. Bu sistemde seçmenler partilere oy verirler, adaylar da partilerin aldıkları oylarla orantılı bir biçimde milletvekili seçilirler* (Özkan, 2007: 1). Bu sistemde seçmenler doğrudan milletvekili adaylarına değil

¹⁹ Barajlı sistem, parlamentoya girecek parti sayısının azaltılmasına yönelik olarak uygulanmaktadır.

²⁰ Kontenjan adaylığı: Bu sistemde siyasi partiler, altı veya daha fazla milletvekili çıkaracak illerin 4, 5, 6 milletvekili çıkaracak seçim çevrelerinde birer kontenjan adayı göstermektedirler. Kontenjan adayı, diğer usullerle belirlenen adayların sıralamasına dahil edilmeyerek ayrıca oy pusulalarına kontenjan adayı olarak sıra numarası verilmeden yazılır. Kontenjan adayı gösterilen seçim çevrelerinde, geçerli oyların en çoğunu almış olan siyasi partinin kontenjan adayı, seçim çevresi barajını aşmış aşılmadığına bakılmaksızın milletvekilliğini kazanmış olur. Kontenjan adayı gösterilen seçim çevrelerinde milletvekilliklerinin dağıtımı, o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısının bir eksiği ile yapılmaktadır. Kontenjan adayları için basit çoğunluk sistemi uygulanmış ve o seçim çevresinde en çok oy almış olan partinin kontenjan adayı milletvekili seçilmiş sayılacaktır (Özbudun, 1995: 531).

partilere oy verdikleri ve bu oylar listedeki sıralamaya göre adaylara dağıtıldığı için, seçmenler ile seçilen milletvekilleri arasında bir bağ oluşmamaktadır.

Nispi temsil sisteminin uygulandığı Türkiye’de de partilerin kaynak dağılımında gücü elinde bulundurdukları çerçevesinde, iktidardaki partilerin milletvekili genel seçimlerinde aldıkları oylara bağlı olarak kendi seçim çevrelerine yatırım harcamalarını aktarmaları söz konusudur. Bu kapsamda kaynakların tahsisinde bir yandan siyasi partilerin kaynak dağılımındaki etkisi diğer yandan da seçim sisteminin türü önem arz etmektedir. Diğer yandan tek üyeli seçim sisteminin Türkiye’de uygulanmaması ise Türkiye’de hizmet kayırmacılığının olmadığı anlamına gelmemektedir. Ancak kabul edilmelidir ki, Türkiye’deki siyasal sistem ve seçim sistemlerinin varlığı seçmen ve temsilci arasındaki ilişkileri zayıflatmaktadır.

Seçim sistemi ve hizmet kayırmacılığının düzeyine ilişkin bilgilerin yer aldığı Tablo 1.1.’de Türkiye’deki hizmet kayırmacılığının düzeyi bahsedilen noktalar çerçevesinde tarafımızca belirlenmeye çalışılmıştır. Türkiye’nin seçim sistemleri açısından zayıf hizmet kayırmacılığı kategorisinde yer almasında gerek yukarıda bahsedilen nedenler gerekse Türkiye’de 1987 yılı sonrasında uygulanan seçim sisteminin özellikleri önemli olmuştur. Türkiye’nin zayıf hizmet kayırmacılığı kategorisinde yer almasında, İsveç²¹ ile benzer seçim sistemine sahip olması da önemli bir etkidir.

2.2. Hizmet Kayırmacılığı Alanı Olarak Kamu Yatırımlarının Değerlendirilmesi

Kamu kaynaklarının seçim çevrelerine tahsis edilmesinde en önemli araç, kamu yatırımlarıdır. Ülkemizde kamu yatırımlarının tahsisi, bazı etkinlik kriterleri çerçevesinde DPT gibi kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak kamu yatırımlarının tahsisine ilişkin kararların alınmasında da siyasi mudahaleler söz

²¹ Türkiye’nin seçim sistemi İsveç ve Brezilya’nın seçim sistemleri ile benzerlik göstermektedir. Brezilya’da da seçmenler partilere oy vermekte, her seçim çevresinde alınan oylara göre kaç temsilci çıkarılacağına karar verilmektedir. Ancak Türkiye’den farklı olarak Brezilya’da açık listeli nispi temsil kapsamında seçmenler, seçim listesindeki adaylar için de tercihlerde bulunmaktadır. Bu durum hizmet kayırmacılığında partilerin Türkiye’deki kadar etkin olmamasını ortaya çıkarmaktadır (Ames, 1995b: 408).

konusudur. Bu siyasi müdahaleler kamu yatırımlarına yönelik yapılan hizmet kayırmacılığını ortaya koymaktadır. Çalışmanın bu kısmında, yatırım kavramının neyi ifade ettiğine ve Türkiye’de kamu yatırım kararlarının alınmasına temel teşkil eden belgelerin neler olduğuna değinilerek, kamu yatırım projelerinin yatırım programına alınmasında işleyen sürece ve etkinlik kriterinden sapmalara yol açan faktörlere yer verilecektir. Ayrıca kamu yatırımlarına ilişkin kamusal karar alma sürecinde meydana gelen siyasi müdahaleler ve özellikle seçim dönemlerinin kamu yatırımları üzerindeki etkisi de dikkate alınarak, kamu yatırımlarının tahsisindeki hizmet kayırmacılığının genel değerlendirilmesine değinilecektir. Kamu yatırımlarındaki hizmet kayırmacılığının ampirik analizi ise üçüncü bölümde detaylı yer almaktadır.

2.2.1.Yatırım Tanımı ve Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi

Yatırımlar, geniş anlamıyla stok değişimlerini ve sabit sermaye yatırımlarını kapsamaktadır. Bu çalışmada, yatırım kavramının içerisinde kamu kesiminin yaptığı sabit sermaye yatırımları incelenecektir. Stok değişimleri çalışma kapsamının dışında bırakılmaktadır.²²

Her bir yatırım harcaması yatırım projeleri hazırlanarak faaliyete geçmektedir. Yatırım projeleri, planlar çerçevesinde belli bir zaman aralığı içerisinde belli kaynaklarla gerçekleştirilebilecek olan mal ve hizmet üretimine yönelik, birbirleri ile ilişkili faaliyetler kümesi olarak tanımlanabilir. Yatırım projeleri, bir sabit sermaye yatırım önerisidir (Sarıaslan, 1990: 13). Ülke ekonomisi açısından yatırım projesi tanımlaması, ülke kaynaklarının belirli bir süre içinde, mal ve hizmet üretilmesine yönelik kullanılmasını öngören bir planı içermektedir. Birleşmiş Milletler Sınai

²² Kamu sabit sermaye yatırımları makine-teçhizat (ulaşım araçları dahil) ve inşaat (bina ve bina dışı inşaat) olarak iki grupta incelenmektedir. Bina inşaatı, konutları, tümüyle veya büyük ölçüde endüstriyel veya ticari kullanıma tahsis edilen yapıları, eğitim ve benzeri amaçla kullanılan binaları kapsamaktadır. Bina dışı inşaat demiryolu, karayolları, köprüler, altgeçit ve tüneller, limanlar, hava alanları, boru hatları, kanal ve su yolları, barajlar, elektrik nakil hatları, telefon ve telgraf nakil hatları gibi inşaatları içermektedir. Stoklar ise üretime konu olan hammadde ve malzeme, mamul, yarı mamulden meydana gelmektedir. Stok değişimleri de yıl sonu ile yıl başındaki stoklardaki değişimi ifade etmektedir. Ancak bu kalem üretim araçları varlıklarına yapılacak eklemeleri mümkün kılan harcamalar olup, doğrudan sermaye stokuna ilave değerleri içermemektedir (Yentürk, 2004: 47). Bu sebeple çalışmamızda da sadece sermaye stokuna doğrudan yapılan ilaveleri içeren sabit sermaye yatırımları dikkate alınmaktadır.

Kalkınma Teşkilatı (UNIDO) ise “yatırım projelerini bir toplumda belirli bir zaman süresi içinde mal ve hizmetlerin üretimini artırmak için bazı olanakları yaratma, genişletme ve geliştirmeye dönük önerilerdir” şeklinde tanımlamaktadır (Güvemli, 2001: 9).

Proje kavramı statik ve tek aşamalı bir kavram olarak değil, dinamik ve çok aşamalı bir süreç olarak ele alınmalıdır. Bu süreç proje geliştirme, hazırlama, analiz etme, uygulama ve değerlendirme aşamalarından meydana gelmektedir. Birbiriyle yakından ilişkili olan ve bütünsel olarak ele alınması gereken bu aşamaların kamusal karar alma sürecinde titizlikle takip edilmesi gerekmektedir. Bu aşamalardan birinden diğerine geçiş kesin ve açık bir kararı gerekli kılmaktadır. Yatırım projeleri de sayılan aşamalardan ve bu aşamalar arasında ilişkilerin kurulması sürecinden geçerek olgunlaşmaktadır (Akça ve Yılmaz, 2002: 380).²³

Ekonomideki kaynakların kıt olması, yatırım projeleri arasında seçim yapılmasını gerektirmektedir. Diğer deyişle gerçekte yatırım projeleri birbirlerine rakip durumdadırlar. Bir projenin kabul edilmesi, buna alternatif olan diğer projelerden vazgeçmeyi ifade etmektedir. Etkinlik açısından projelerin seçiminde göz önüne alınan husus, her projenin ortaya çıkaracağı maliyet ile ürettikleri mal ve hizmetlerin faydalarının karşılaştırılmasıdır. Her yatırım projesi faydalar ve maliyetler ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada önemli olan, faydaları maliyetlerini aşan projelerin kabul edilme olasılıklarının daha yüksek olmasıdır. Bu şekilde proje değerlendirmede kullanılan yöntemlerden en önemlisi Fayda Maliyet Analizi'dir. Fayda maliyet analizi, kaynakların optimal dağılımını sağlamak için başvuru bir metottür. Bu analiz fayda ve maliyetlerin değerlendirilmesinde projenin şimdiki zamanda kişiler üzerindeki etkilerinin yanında, yakın zamandaki ve gelecekteki yansımalarının da - uzun vadede- dikkate alındığı, projelerin uygulanabilirliğini belirleyen pratik bir yoldur (Cohn, 1972: 161-162).

²³ Türkiye’de bu aşamalarla doğrudan ilgili olan kurumda (Devlet Planlama Teşkilatı) dahi, söz konusu aşamaların kurumsal düzeyde tam olarak tanımlanmamış olması sorun teşkil etmektedir (Sarısu, 2008: 201).

Her ne kadar kamu yatırım kararlarının alınmasında çeşitli teknik yöntemler kullanılsa da, politikacılar kaynakların etkin kullanımında bu yöntemleri göz ardı ederek, siyasi amaçlarla politik kararlar alabilmektedirler. Politik amaçlar ve çıkarların maksimizasyonu ile yeni projelere başlanması yönünde tercihlerde bulunulabilmektedir (IMF, 2005: 24-25). Nitekim hizmet kayırmacılığı alanı olarak kamu yatırımlarının analizi de bu noktada önemlidir.

2.2.2. Kamu Yatırım Kararlarının Alınması

Kamu yatırım kararlarının alınmasında, ülkenin genel makro ekonomik politikalarının dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca yatırım kararların etkinli ve verimliliği için yatırım kararlarının alınmasında izlenmesi gereken bir süreç söz konusudur. Bu ilkeler sonucunda alınan kamu yatırım teklif ve kararları, çeşitli analizleri içeren sektör çalışmalarına ve yapılabirlik etütlerine dayanacaktır.

2.2.2.1. Kamu Yatırım Kararlarının Alınmasına İlişkin Belgeler

Kamu yatırım kararlarının alınmasında izlenmesi gereken aşamalar vardır. İlk aşamayı, genel ekonomik hedeflerin ve önceliklerin belirlendiği kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması oluşturmaktadır. Sonrasında yatırım programları ile bütçeleme süreci arasında bir ilişkinin kurulması gereklidir. Yatırım projelerinin hazırlanıp, yatırım programına alınması ve bütçe yolu ile kaynak tahsis edilmesinde uyulması gereken yasal ve kurumsal prosedürler, kaynakların dağılımında uyulması gereken normatif ilkeleri ifade etmektedir. Çalışmanın devamında bu ilkeler, aynı zamanda kamu kaynaklarının kamu yatırımlarına tahsisinde etkinlik kriterleri olarak kabul edilecektir. Ancak kamu yatırımlarının tahsis edilmesinde bu kriterlerden sapmalar görülebilmektedir. Bu yetersizlikler, kamu yatırımlarının gerçekleşmesi sürecinde yer alan aşamalar arasındaki ilişkilerin tam olarak kurulamamasından, bu aşamaların titizlikle yerine getirilememesinden ve siyasi müdahalelerden kaynaklanmaktadır.

Kamu yatırım kararları alınırken, önceliklerin ve genel hedeflerin belirlenmiş olduğu belgelere ihtiyaç vardır. Bu belgeler özünde birer siyasi belgedir ve bu yönüyle kamu

kaynaklarının tahsisinde siyasi etkileri de içinde barındırmaktadırlar. Kamu kararlarının alınmasında temel oluşturan her belge gerçekte iktidar partilerinin önceliklerine uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu belgeler yatırım programlarının hazırlanmasına temel teşkil eden kalkınma planlarını²⁴ ve bu planların uygulanmasını sağlayan yıllık programları ve yatırım programları/projelerini kapsamaktadır.

Kalkınma Planları: Kamu yatırım kararlarının alınmasında kalkınma planları, yıllık programlar ve yatırım projeleri arasındaki ilişkiler, kaynakların öncelikler ve belirlenen hedefler doğrultusunda tahsis edilmesinde önemlidir. Planlama işlemi daha genel ifadesiyle makro planlama, sektörel planlama ve proje planlaması olarak üç aşamada gerçekleştirilmektedir. Makro planlama aşamasında, hedeflenen büyüme ile tutarlı olan makro ekonomik büyüklükler tespit edilerek, nüfus, istihdam gibi büyüklükler tahmin edilmekte ve izlenecek politikaların makro ekonomik çerçevesi çizilmektedir. Sektörel planlama aşaması, makro planlama ile proje planlama arasında köprü görevi görmektedir. Bu aşamada tarım, madencilik, imalat, enerji gibi temel sektörlerde üretilecek mal ve hizmetlerin arz-talep dengeleri, sektörde yürütülen yatırımların durumları, rekabet edilebilirlik gibi daha fazla ayrıntılar içeren konular ele alınarak, sektör analizlerinin yapılması gerekmektedir. Bu aşamadaki çalışmaların titizlikle yerine getirilmemesi durumunda, proje planlaması aşamasındaki süreç de aksamakta, kaynaklar israf edilerek gereksiz projelere kaynak tahsisi yapılmış olmaktadır (Akça ve Yılmaz, 2002: 386).

Yıllık Programlar: Yıllık Programlar, kalkınma planlarının hayata geçirilmesinde önemli bir yere sahiptir. Yıllık programlar, kalkınma planlarının temel ilke, hedef ve

²⁴ Kalkınma planları, ekonomideki kıt kaynaklarla refah düzeyini artırmaya yönelik optimal kaynak kullanımı sağlamaya çalışan siyasi belgelerdir. Planlama sürecine, hükümetlerin belirledikleri öncelikli amaçlar dikkate alınarak ortaya konulan ilke, hedef ve politikalar doğrultusunda, ülkenin refah düzeyinin yükseltilmesine yönelik faaliyetlerin hazırlanması ile başlanmaktadır. Planlar birden fazla amacı kapsamında barındırmaktadır. Kalkınma planlarında bulunması gereken ortak özellikler arasında; ekonomik ve toplumsal yapı ile birlikte, ekonomik büyüme ve bunun yıllık artış oranının temel belirleyici değişken olarak alınması yer almaktadır. Ayrıca kalkınma planlarında bulunması gereken bir diğer özellik de sanayileşmeye öncelik vermeleridir (Kepenek, 1984:155-156). Kalkınma planları hazırlanırken öncelikle bir büyüme hızı belirlenmekte, daha sonra hedeflere uygun olan zorunlu yatırımlar hesaplanmaktadır. İkinci aşamada sektör analizleri yapılmaktadır. Sürecin sonunda ise hedeflere ulaşmak için gerekli olan projeler arasında değerlendirmeler yapılarak, söz konusu yatırım projelerinin mili gelire katkısı, istihdam ve ödemeler dengesi gibi pek çok faktör üzerindeki etkileri analiz edilmektedir (Tecer, 2005: 16)

politikalarına uyumlu olacak şekilde hazırlanmaktadır. Ancak her iki doküman da ülkenin genel makro ekonomik hedeflerine yönelik olarak hazırlanmaktadır. Yıllık programlarda planlara uygun hazırlanmış hedefler, politikalar, öncelikler, çevresel etkiler ve sektör ana planları doğrultusunda hazırlanmış temel ilkeler yer almaktadır. Yıllık programlar, kalkınma planlarının uygulanmasına zemin hazırlayacak yürütme araçlarının ayrıntılı olarak tespit edildiği, her yıla ait hedefler ve kaynaklar arasında denge kurulmasına temel teşkil eden belgelerdir. Yıllık programlar bir mali yıla ait verileri kapsamakta ve doğrudan hizmetin uygulanmasına ilişkin bilgileri sunmaktadır. Ancak hizmetin yapılması için bütçelerle elde edilen ödeneklere ihtiyaç vardır (Çiftelinar, 2007: 222-223).

Kalkınma planları gibi yıllık programlar da DPT tarafından hazırlanmakta ve beş yıllık planlarda belirlenen hedeflerin her bir yıla ait olan kısmı bu programlarda yer almaktadır. Kalkınma planları hazırlandıktan sonra Yüksek Planlama Kurulu'nda (YPK) görüşülmekte ve Bakanlar Kurulu (BK) tarafından karara bağlanan yıllık programlar ile uygulama alanı bulmaktadır. Hazırlanma aşamalarında DPT tarafından ilgili kuruluşların görüşleri de dikkate alınmaktadır. Kalkınma planlarının son şeklini alması ise TBMM'ye sunulması ile mümkün olmaktadır. Ancak yıllık programlar, kalkınma planlarının aksine TBMM'nin yetkisinde değildir. Bunlar sadece YPK tarafından incelenmekte, Bakanlar Kurulu'na onaylanmakta ve Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır (Altuğ, 2004: 18).

Yatırım Projeleri ve Programları: Genel makro plan çerçevesinde, kalkınma planlarının hedefleri ve uygulama stratejileri, proje değerlendirmesinde uygulanacak olan kriterleri meydana getirmektedir. Bu sebeple proje-plan arasındaki ilişkiler önemlidir (Savaş, 1968: 99). Projeler planların bir ögesidirler. Planlar çeşitli alanları ilgilendiren çok sayıdaki projenin ekonomik olarak değerlendirilmesini ve belirlenmiş amaçlar doğrultusunda koordine edilmesini ifade ederken, projeler bir faaliyetin daha fazla ayrıntısıyla incelenmesini ifade etmektedir (Şahin, 1998: 18). Kalkınma planlarının hazırlanmasındaki son aşama olan proje planlama (proje seçimi) aşamasında da etkinlik maksimizasyonu hedeflenmekte ancak spesifik olarak projeler üzerine odaklanılmaktadır. Planın en önemli kısmını projeler

oluşturmaktadır. Planların bütünlüğünü korumak ve uygulama alanında başarısını sağlamada en önemli etken, doğru seçilen projelerin uygulanmasıdır. Daha mikro anlamda bu aşamada belirlenen hususlar; plan ya da programlarda hangi projelerin yer alacağı, her sektör içinde hangi projelere öncelik verileceği, sektörler bazında belirlenen yatırım tutarlarının sektörlere yönelik projeler arasında nasıl tahsis edileceğidir (Ayanoğlu vd., 1996: 40).

Kamu yatırım projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında dikkat edilmesi gereken iki unsur vardır. Bunlardan birincisi, siyasi yapının çerçeve olarak karar verdiği ve teknik kuruluşların hazırlamış oldukları projelerin ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki gelişmelere karşılık verecek bir nitelikte olmasıdır. Diğeri ise projelerin finansman yapılarının gerçekçi bir şekilde tespit edilmesidir (Erkan, 1999: 11). Bu çerçevede değerlendirilen projeler hangi sektörlere, hangi miktarlarda tahsislerin yapıldığını gösteren tahminler olarak yatırım programlarını oluşturmaktadır. Yatırım programları da yatırımcı kuruluşlar ve DPT arasında yapılan görüşmeler sonucunda, kalkınma planlarına uygun şekilde hazırlanmaktadır. Özetle kamu yatırım programları, kalkınma planları, orta vadeli programlar, sektörel ve bölgesel programlar, kuruluşların stratejik planları (5018 sayılı Kanun'dan sonra) ve yıllık programlarda ortaya konulan politika, hedef, strateji ve öncelikler doğrultusunda kamu kuruluşlarına tahsis edilen yatırım ödeneklerinin proje bazında dağılımını gösteren dokümanlardır.

2.2.2.2.Kamu Yatırım Programlarının Hazırlanması ve Aşamaları

Kamu yatırım programlarının hazırlanması DPT'nin görevleri arasındadır. DPT yıllık yatırım programlarının hazırlanmasında, kamu idarelerince uygulanacak olan genel ilkeleri belirlediği gibi kurumların yatırım bütçesinin hazırlanma esaslarını ve önceliklerini de saptamaktadır. İdarelerin ödenek tekliflerini incelemek, merkezi yönetim bütçesinin görüşmelerini ilgili idarelerle yapmak suretiyle yatırım bütçesine son şeklini vermek DPT'nin görevleri arasındadır (Mutluer v.d., 2005: 200).

Kamu kesiminde yatırım projeleri yatırım programına alınırken, genel olarak üç aşamalı bir seçim işlemine tabi tutulmaktadır (Ayanoğlu v.d, 1996: 14). İlk aşamada,

yatırımcı kuruluşlarca diğer sektör ve kuruluşlara bağımlı olmaksızın ilgili projeler hazırlanmakta, seçenekler oluşturulmakta, aynı amaca yönelik seçenekler arasında en uygun olanı seçilmektedir. Sonrasında aynı işleme tabi tutulmuş diğer projeler ile birlikte bir öncelik sıralamasına konularak ilgili Bakanlığın onayına sunulmaktadır. İkinci aşamada, bir sektörün bir bölümünden ya da bütününden sorumlu Bakanlık düzeyinde proje elemesi ve seçimi yapılmaktadır. Bu aşamada alt sektörler arası dengenin ve sektör için gelişme hedeflerinin gözetilmesi gerekmektedir. Üçüncü aşamada, “Yatırım Programı Hazırlama Esasları”na ve bunun içinde yer alan “ön proje formu”na uygun olarak hazırlanan yatırım tekliflerinin, DPT’ye sunulması yer almaktadır. Bu teklifler, makro hedeflere uygunluk, sektörel ve sektörler arası denge ve belirli sosyo-ekonomik kıstaslar ve tercihlere uyumluluk açısından ele alınarak analiz edilir ve elemeye tabi tutulurlar. Elemeden geçen projeler mali olanaklar çerçevesinde seçilerek ödenek tahsisleri yapılır ve yatırım programı taslağını oluştururlar. Yatırım Programı, sektör ve kuruluşlar düzeyinde belirlenen projelere tahsis edilen yıllık ödenekler, kümülatif harcamaları ve bunun hangi kaynaklardan (bütçe türü) finanse edildiğini göstermektedir. Ayrıca projelerle ilgili geçmiş yıllardaki harcamaların toplamalarını, projelerin yerlerini, karakteristiklerini, başlama ve bitiş yılları ile projelerin gerektirdiği maliyetlerini kapsamaktadır. Kısaca yatırım programı; projeler, projelere ilişkin ödenekler ve projelerin detayları hakkında bilgi vermektedir.

Kamu yatırım programının hazırlanmasında DPT’nin Yatırım Genelgesi ve Eki’ni yatırımcı kuruluşlara göndermesi başlangıç sürecindeki ilk adımdır. Yatırımcı kuruluşlar, oluşturdukları seçenekler arasında en uygun olan projeleri belirleyerek, projeler için yatırım tekliflerini DPT’ye iletmektedirler. Yatırım teklifleri DPT’deki sektör uzmanlarınca incelenmekte ve gerekirse uzmanlar ile yatırımcı kuruluşlar arasında görüşmeler yapılmaktadır. Eşzamanlı olarak Maliye Bakanlığı, Hazine gibi kurumlarca da bütçe dengeleri ve büyüklüklerinin, genel yatırım büyüklüklerinin görüşmelerine başlanmaktadır. Sonrasında DPT makro ve sektörel büyüklüklere uygun şekilde yatırım programı taslağını oluşturarak, YPK’ya sunmaktadır. Onayladıktan sonra ise yatırım programı, Bakanlar Kurulu Kararı olarak Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Son olarak bütçenin TBMM’de görüşülmesi

aşamasında, Resmi Gazete’de yayımlanan yatırım programı da DPT tarafından TBMM’ye gönderilmektedir. Bütçenin kabulü sonucunda da yatırım programı Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Kamu yatırım programı Bakanlar Kurulu Kararı eki ile yayımlanmakta ve TBMM onayı ile yasalaşmaktadır. Ancak bütün yatırım projeleri yukarıda bahsedilen süreçten geçerek uygulamaya girmemektedir. Yatırım programlarında, yıl içinde zorunlu haller dışında yeni proje alınmasının teklif edilmeyeceği belirtilmektedir. Fakat yıl içinde de gelişmelerle ilişkili olarak yeni bir projenin, yatırım programa alınması söz konusu olabilmektedir. Zorunlu hallerde projelerin yıl içinde programa alınması için DPT görüşü ile birlikte YPK onayı gerekmektedir. Ayrıca her yatırım programında yıl içinde alınacak projelere ilişkin maliyet tutarlarına göre karar verecek olan kuruluşlar da değişmektedir. Bu kuruluşlar ise projelerin maliyet tutarlarına göre YPK ya da Bakanlar Kurulu olmaktadır. Örneğin, 2001 yılı programında maliyeti 20.000 Milyar TL’ye kadar olan projelerin Yüksek Planlama Kurulu’nca, bu tutarın üzerindeki projelerin ise Bakanlar Kurulu’nca karara bağlanacağı belirtilmiştir. 2008 yılı için ise “zorunlu hallere münhasır olmak kaydıyla Yatırım Programına proje alınmasıyla ilgili taleplerden, maliyeti 5 milyon YTL’ye kadar olanlar veya maliyetine bakılmaksızın 5 milyon YTL. harcama ile yılı içinde tamamlanacak olanların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca; maliyeti 5-250 milyon YTL arası olanların Yüksek Planlama Kurulu’nca; maliyeti 250 milyon YTL’nin üzerindekiilerin ise Bakanlar Kurulu’nca karara bağlanması” gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca aynı yıl için yatırım programından proje iptal edilmesiyle ilgili taleplerin de Yüksek Planlama Kurulu tarafından sonuçlandırılması hükmü de yer almaktadır (DPT, 2001, 2008). Ancak yıl içinde programa alınan projelerin finansmanı, öncelikle söz konusu kuruluşun programında yer alan diğer projelerin ödeneklerinden ilgili Bakanlar Kurulu Kararları’nda belirtilen esaslara göre yapılacak aktarmalarla sağlanmaktadır.²⁵

²⁵ Söz konusu siyasi müdahaleleri engellemek amacıyla 5018 sayılı Kamu mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile getirilen değişikliklere çalışmanın ilerleyen kısımlarında yer verilecektir. Çalışmada 1050 sayılı yasaya göre değerlendirmelerin yapılmış olmasının nedeni ise hizmet kayırmacılığı kapsamında yatırım harcamalarının incelenmesinde zaman aralığının 2001 yılı ile son bulmasıdır.

Kısaca yatırım programına Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu Kararlarıyla yıl içinde de projeler dahil edilebilmektedir.²⁶ Bu açıklamalarda vurgulanması gereken nokta, yıl içinde yatırım programına projelerin alınmasında TBMM'nin onayının aranmamasıdır. Oysa ki normal yatırım programı hazırlanması sürecinde yatırımlara ilişkin tasarıyı, TBMM onaylamaktadır. TBMM'nin yetkisi dışında yıl içindeki projelere onay verilmesi, hükümetin güçlülüğüne karşın yasama organının gücünün kısıtlılığının bir göstergesidir. Öte yandan kamu yatırım programının Bakanlar Kurulu Kararı eki ile yayımlanması da kamu yatırımlarında en önemli siyasi organın Bakanlar Kurulu olduğunu da açıkça göstermektedir.

Yatırım programının hazırlanması sürecinde proje kabulü ile yatırım programına yıl içinde proje alınması faaliyetlerinin karşılaştırmalı olarak izlenmesi için, Tablo 2.3 ve Tablo 2.4 bir arada sunulmaktadır.

²⁶ Ayrıca yatırım programına, Bütçe Yasa Taslağı'nın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında verilen önergelerle de yeni projeler alımlabilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyon'da yeni projelerin verilen önergelerle yatırım programına alınması, Komisyon'daki siyasi müdahaleler kapsamında ele alınacaktır.

Tablo 2.3: Yatırım Programı Hazırlama Aşamasında Programa Alınan Projeler İçin Süreç

	Kamu Yatırım Projelerinin Analiz ve Seçiminde Takip Edilen Süreç
	Yatırım Programı Hazırlama Aşamasında Programa Alınan Projeler İçin Süreç
1	Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Esaslarının Yatırımcı Kuruluşlara Gönderilmesi
2	Maliyeti Belli Bir Limiti Aşan Yatırım Projelerinin Fizibilite Raporlarıyla Birlikte DPT'ye İletilmesi
3	Fizibilite Raporlarının İlgili Sektör Uzmanı Tarafından Ön İncelemesinin Yapılması
4	Gerekli Görülüyor ise Projenin Teknik Görüş Alınmak Üzere Proje Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi'ne (PYDAD) Gönderilmesi
5	Proje İncelenerek Oluşturulan Proje Analiz Raporunun (PAR) Sektör Planlama Dairesi'ne (SPD) Gönderilmesi
6	Sektör Uzmanının Proje Analiz Raporu'nu, Yatırımcı Kuruluşların Görüşlerini ve Plan, Program Hedeflerini de Dikkate Alarak Proje ile İlgili Görüş Oluşturması
7	Yatırım Programı Kitabının Bakanlar Kurulu Kararı Olarak Onaylanması
8	TBMM Plan-Bütçe Komisyonu'nda Konsolide Bütçenin Görüşülmesi
9	Bütçenin TBMM Genel Kurulu'nda Kabul Edilerek Resmi Gazetede Yayınlanması

Kaynak: DPT, 2001: 40.

Tablo 2.4: Yıl İçinde Programa Alınan Projeler İçin İşleyen Süreç

	Yıl İçinde Programa Alınan Projeler İçin İşleyen Süreç
1	Maliyeti Belli Bir Limiti Aşan Yatırım Projelerinin Fizibilite Raporlarının İlgili Sektör Uzmanınca Ön İncelemesi
2	Gerekli Görülür ise Projenin Teknik Görüş Alınmak Üzere PYDAD'a Gönderilmesi
3	Proje İncelenerek Oluşturulan Proje Analiz Raporu'nun (PAR) SPD'ye Gönderilmesi
4	Sektör Uzmanının PAR Raporunu, Yatırımcı Kuruluşların Görüşlerini ve Plan, Program Hedeflerini de Dikkate Alarak Proje İle İlgili Görüş Oluşturması
5	DPT Görüşünün YPK'ya Sunulması
6	Projenin YPK Tarafından Onaylanarak Yatırım Programına Alınması

Kaynak:DPT,2001:40.

2.2.3. Kamu Yatırım Programlarının Oluşturulması Sürecinde Etkinlik Kriterinden Sapmalar

Karar alıcılar çeşitli yatırım projeleri arasında seçim yaparken, sosyal fayda ilkesine göre projenin ekonomide meydana getireceği bütün etkileri dikkate almalıdırlar. Kaynakların etkin bir şekilde çeşitli hizmetlerin sunumu için tahsisinde, genel kamu yararı önemli rol oynamaktadır. Bununla beraber, kaynakların kıt olması ve fırsat maliyetinin varlığının da göz ardı edilemeyeceği bilinmektedir (Ünsal, 2004: 5). Kaynakların kıt olması her projenin uygulanmasına izin vermemekte ayrıca kaynakların dağılımında etkinlik kriterlerinin gerektiği gibi yerine getirilmemesi de kaynakların israfiyla sonuçlanabilmektedir. Kaynak dağılımında etkinsizliğin temel nedenleri arasında, projelere kaynak tahsis sürecinde bazı aşamaların ihmal edilmesi ya da bazı aşamaların üzerinde titizlikle durulmaması yer almaktadır. Bu aşamalarda ortaya çıkan başlıca sorunlar teknik ve kurumsal olarak aşağıdaki gibi özetlenebilir (DPT; 2001: 37-40):

-Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Esasları'nın yatırımcı kuruluşlara gönderilmesi aşamasında; gönderilen genelgede, projelerin ekonomik ve sosyal açıdan değerlendirilebilmelerini mümkün kılacak parametrelerin (gölge fiyatlar, maliyet etkinlik göstergeler gibi) yer almaması başlıca sorunlardan birisidir. Projelerin seçiminde fayda maliyet analizlerinin benimsenmemesi ve analizlerin titizlikle yerine getirilmemesi, seçilen projelerin toplumsal refahı artıracak projeler olmamasıyla sonuçlanmaktadır. Bu şekilde gereksiz projelerin seçimi, projeler seçildikten sonra kaynak yetersizliği nedeniyle tamamlanamayan projelerin artmasına ve projelerden sağlanacak faydaların elde edilememesine de sebep olmaktadır. Dolayısıyla kamu yatırım projesi kararlarının analizlere dayalı olarak alınmaması, kamu yatırımlarının verimsizliğini beraberinde getirmektedir (DPT, 2001: 1)

-Sektör uzmanlarının proje ile ilgili görüş oluşturması sürecinde ise oluşturulan sektör uzman görüşlerinin genellikle objektif ölçülere dayanmaması etkinlik kriterlerine göre karar alınmasına uygun düşmemektedir. Bunun nedeni genel ve

sektörel bazda proje analiz ve değerlendirme parametrelerinin (iskonto oranları, maliyet etkinlik göstergeleri v.b.) DPT tarafından belirlenmemiş olmasıdır. Ayrıca plan ve programlarda belirlenen proje önceliklendirmelerine göre, projenin toplam kamu proje stoku (yeni projeler ve/veya devam eden proje stoku) içindeki yerini tespit edecek bir sıralama da yapılamamaktadır. Bunun sonucunda, gerek aynı sektörde yer alan projeler arasında gerekse farklı sektörlerde yer alan projeler arasında yapılabilir projelerin seçimi, objektif ölçülere dayalı olmamaktadır.

-Proje maliyetleri belli bir tutarın üzerinde olan projelerin fizibilite raporlarıyla birlikte DPT'ye gönderilmesi aşamasında; Yatırım Programı Hazırlama Esasları genelgelerinde fizibilite raporu hazırlanması istenen proje tutarlarının alt sınırlarının, her tür proje için ayrı değil genel olarak belirlenmiş bir rakam olması diğer bir sorunu teşkil etmektedir. Bu soruna ek olarak sektörel farklılıklar da dikkate alınmamaktadır. Ayrıca yatırımcı kuruluşlar fizibilite raporu yerine hazırlamış oldukları yatırım gerekçelerini DPT'ye göndermektedirler. Nitekim fizibilite raporları hazırlansa da bu raporlar oldukça yetersiz olabilmektedir. Dolayısıyla fizibilite raporlarının yetersiz olması ya da hazırlanmaması, yatırım programına alınması gereken projelerin titizlikle seçilmediği anlamına gelmekte, projelerin seçiminde etkinlik kriterini zedelemektedir.

-Yüksek Planlama Kurulu'na yatırım programının sunulması aşamasında ve programın kabulünde de kararların etkinlik kriterine dayalı olarak alındığını söylemek güçtür. Çünkü YPK, gündeminin yoğunluğundan dolayı proje bazında yatırım programının detaylarını görüşemeyerek karara bağlamaktadır. Hatta bazı yıllarda sadece makro büyüklükleri belirleyebilmiş ve yatırım programının ulusal ölçekte dağılımını bile ele alamamıştır. Bu durumda ortaya çıkan en önemli sorun; yatırım programının bir bütün olarak, proje bazında kaynak tahsisine karar verecek organ olan YPK tarafından yeterince değerlendirilemeyerek karara bağlanmasıdır.

-Bir diğer sorun, DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki koordinasyonun zayıflığıyla ilişkilidir. Uygulamada DPT ve Maliye Bakanlığı arasında bir koordinasyon eksikliği söz konusudur. Bir kuruluşun cari, transfer ve yatırım harcamaları arasında uyum olması gerekirken ve harcamaların DPT-Maliye Bakanlığı uzmanlarının

gözlemlerinin altında olması gerekirken, uygulamada bu durum sağlanamamaktadır. Kurumların cari harcamalarıyla yatırım harcamaları arasında uyumsuzluklar söz konusu olabilmektedir. Örneğin, inşaatı tamamlanan bir hastaneye, okula v.b. gerekli kadro, malzeme, demirbaş tahsis edilemediği için istenen düzeyde kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi de zor olmaktadır (Tüğen, 1997:120-122). Diğer bir ifade ile yatırımcı kuruluşların cari ödeneklerinin Maliye Bakanlığı, yatırım ödeneklerinin DPT tarafından incelenmesi, ödenek taleplerinde de iki kurumun birbirinden habersizce eklemeler ya da kesintiler yapması; bir bütün olan projelerin gerek cari gerekse yatırım izinlerini alamamaları gibi sorunları ortaya çıkarmakta; sonuçta da hem kamu kaynaklarının israfı hem de kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde gerçekleşmemesi ile karşılaşilmektedir (Altuğ, 2004: 63).

Kamu yatırım programlarının oluşturulması sürecinde yukarıda sayılan teknik ve kurumsal aksaklıkların yanında hizmet kayırmacılığına siyasi amaçlarla da sapmalar meydana gelmektedir. Yatırım projelerinin yatırım programına alınması sürecinde daha önce bahsedildiği gibi ikinci aşamayı bakanlık düzeyinde projelerin elemesi ve seçilmesi oluşturmaktaydı. Bakanlık düzeyinde proje seçimi yapılırken, milletvekillerinin bakanlar ile olan ilişkileri alt sektörler arası dengelerden önemli olabilmektedir. Çünkü milletvekilleri kendi seçim çevrelerine bakanlıklar yolu ile harcamaları aktarmaktadırlar. Ülkemizde, yasama organında milletvekili sıfatıyla bulunan kişiler ayrıca bakan olarak da görev alabilmektedirler. Böyle bir durumda, ilgili bakanın temsil ettiği seçim çevresine yönelik yatırımları siyasi amaçlarla etkilemesi söz konusu olmaktadır. Öte yandan bütçenin TBMM’de görüşülmesi sürecinde de bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Meclis Genel Kurulu ve Plan ve Bütçe Komisyonu (PBK) üyeleri, ülkenin toplam kamu yatırımlarını bir bütün olarak analiz etmekten ve değerlendirmekten yoksundurlar. Bunun nedeni, Meclis’e gelen yatırımların sadece konsolide bütçe yatırımlarını içermesidir. Ayrıca hazırlanan yatırım programına onay verecek siyasi otorite TBMM olmasına rağmen, bu faaliyeti teknik anlamıyla yerine getirme görevi Plan Bütçe Komisyonu’na aittir. KİT, Fon, Döner Sermayeli İşletmeler ve diğer kamu birimleri aracılığı ile yapılan yatırımlar hakkında Plan Bütçe Komisyonu üyeleri, bütçe çalışmaları sırasında bilgi sahibi olamamaktadırlar. Bu durum kamunun yaptığı tüm yatırımların bütüncül bir gözle

siyasi otorite tarafından değerlendirilmesini engellemektedir²⁷. Bu durumun giderilmesi ancak toplam kamu yatırımlarının proje bazında bütçe çalışmaları başlarken PBK'ya sunulması ile sağlanabilir. Böyle bir uygulamanın gerçekleştirilmesi, TBMM'nin iradesi dışında yatırım programlarına yeni proje alınmasını da engelleyecektir. Bilindiği gibi bütçe yasa taslağının Plan Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında, milletvekillerce verilen önergelerle yatırım programına yeni projeler alınabilmektedir (DPT, 2001: 50)²⁸.

Yatırımlara ilişkin kararların alınmasında, değerlendirilmesinde ve uygulanmasında bilimsel temellere dayalı, belirli kurallara ve yasal prosedürlere bağlı olarak kamu yatırımlarının planlanması gereği tartışılmaz bir gerçektir. Ayrıca bahsedilen sorunlara çözüm getirmek ve kaynakların tahsisinde etkinliği sağlamak için gerekli önlemlerin de alınması gerekmektedir.

2.2.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Arasındaki Yatırım Sürecine İlişkin Farklılıklar

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında kabul edilmiş ve 5018 sayılı Kanun çıkarılana kadar yürürlükte kalmıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK) 2006 yılından itibaren kamu kurumlarında uygulamaya girmiştir. 5018 sayılı Kanun önceki kanunun yetersizliklerin gidermek için getirilmiş olup, kanunun 1. maddesinde; kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması temel amaç olarak belirtilmektedir. (KMYKK, 2003: md:1)

²⁷ Çalışmanın ilerleyen kısmında değinileceği gibi, 5018 sayılı kanun ile bu sorun giderilmeye çalışılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, 2006 yılından itibaren Meclis'e konsolide bütçe ile sınırlı olmayan, daha geniş anlamdaki kurumların yatırımlarını da izleme fırsatı sunmaktadır.

²⁸ Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Bütçe Yasa Tasarısı'nın görüşülmesi sırasında gerek Komisyon üyelerinin kendi teklifleri doğrultusunda gerekse Maliye Bakanlığı'nı ödenek artışı konusunda ikna edememiş olan bakanların isteği üzerine, milletvekilleri önerge verebilmektedirler. Ancak bu önergelerle artırımlar istenmesi de sınırlı düzeydedir.

Bu yasada gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı ve kamunun diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsayan kamu maliyesine ilişkin ilkeler sunulmaktadır. Bu ilkeler arasında; kamu mali yönetiminin TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmesi, mali disiplinin sağlanmasıyla birlikte ekonomik, sosyal ve mali etkinliği gerçekleştirecek şekilde kamusal tercihlerin oluşturulması yer almaktadır. Ayrıca kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında da ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerinin yanında fayda maliyet ya da maliyet etkinlik gibi çeşitli ekonomik ve sosyal analizlerin de gerçekleştirilmesi öngörülmektedir (Güzelsarı, 2008: 250). Bu öngörü çerçevesinde 5018 sayılı Kanun, fayda maliyet, maliyet etkinlik vs. analizlerini içeren yapılabirlik etüdü bulunmayan proje tekliflerinin yatırım programına alınmaması gerektiğine yönelik bir ilke benimsemiştir. Dolayısıyla bir yatırım projesinin seçiminde teknik analizlerin de göz önüne alınarak değerlendirmelerin yapılması amaçlanmaktadır (Mutluer v.d., 2005: 215).

5018 sayılı Kanun ile yatırım ödeneklerinin hazırlanmasına ilişkin değişiklikler de getirilmiştir. 2006 yılından itibaren yatırımcı kuruluşlar yatırım ödenek tekliflerini artık sadece gelecek 1 yıl için hazırlamamakta; çok yıllık bütçeleme sistemi çerçevesinde gelecek üç yıla (2006-2008) ilişkin olarak hazırlayarak, tekliflerini DPT'ye sunmaktadırlar. Bu durum uzun vadede yatırımların planlanması açısından önemlidir.

Diğer yandan 5018 sayılı Kanun ile bütçe tanımlarında değişiklik yapılmasının yatırım harcamaları üzerindeki en önemli etkisi, TBMM'de sadece konsolide bütçe yatırımlarının izlenmesi durumunu genişletmesidir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsamakta idi. Pek çok kurumun yatırımı bütçe dışında kalmaktaydı. Özellikle 1980'lerden sonra yoğunlaşan fon uygulamaları yürütme organına bütçe dışında ek kaynak elde etme imkânı sağlamaktaydı. Fonların kuruluş amaçları arasında hizmetlerin hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi yer alıyordu. Ancak genel ve katma bütçeli kurumların pek çoğunun fon kurmaya yönelmesi, bu kurumların mevzuat dışında harcama yapmalarına neden oldu. Başbakanlığa bağlı olarak işletilen birçok

fon ise yürütmenin gücünü artıran bir uygulamaydı. 5018 sayılı Kanun ile fonların tasfiyesi işlemi gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Böylece TBMM'nin denetimdeki etkinliği de artırılmak istenmektedir.

Kısaca 5018 sayılı Kanun'un kabulünden önce bütçenin kapsamının dar olması, beraberinde parçalanmış bir kamusal karar alma sürecini de getirmiştir. Bu durum hem siyasi hem de teknik karar alma süreçlerinde ciddi bir koordinasyon problemini ortaya çıkarmıştır (DPT, 2000b: 43). Günümüzde 5018 sayılı Kanun ile merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin yatırımları (bütçeleri) da eklenerek TBMM'de görüşülmesi karara bağlanmıştır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçe büyüklükleri TBMM'ye bilgi amaçlı sunulmakta, ancak bu kurumların bütçeleri parlamento tarafından onaylanmamaktadır. Bu kurumların mali yönetim ve kontrolü, genel hükümler bakımından 5018 sayılı Kanuna, özel hükümler bakımından kendi özel mali mevzuatlarına tabidir. 2006 yılından bu yana genel yönetime dahil idarelerin bütçeleri bu yeni esaslara uygun olarak hazırlanmaktadır. Ayrıca döner sermayeli işletmelerin bağlı oldukları kurum bütçelerinde gösterilmeleri ve fonların da tasfiye edilmeleriyle, bu kurumlar da parlamentonun bilgi ve denetimine girmiştir. Bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan idarelerin (düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri) yatırım nitelikli projelerine, bilgi için “.. yılı yatırım programı’nda yer verilmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca belirlenmektedir (KMYKK, 2003: md:25). Bu uygulamalar sonucunda artık Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul, diğer bütçelere ilişkin yatırımlar hakkında da bilgi sahibi olacaktır. Yatırımların tamamıyla Plan Bütçe Komisyonu ve TBMM tarafından izlenebilmesi; yatırımların daha iyi planlanmasına ve analizinin daha etkin şekilde gerçekleşmesine yardımcı olacaktır.

5018 sayılı Kanun ile getirilen bir diğer değişiklik de bütçe-plan ilişkilerinin daha sağlam temeller üzerine oturtulmaya çalışılmasıdır. Bilindiği gibi 1050 sayılı Kanun’da yatırım projeleri, kalkınma plan ve yıllık programlar aracılığıyla uygulamaya taşınmaktadır. Yıllık programlar, bütçeler ve iş programlarından önce

hazırlanmaktadır. Bütçelerle, iş programlarının hazırlanmasında DPT'nin yıllık programları ile kabul edilmiş esaslara uyulması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile bütçe ve plan ilişkisi, yıllık programlarla bağdaştırılmaktadır (Tüğen, 1997: 120). Ancak 5018 sayılı Kanun, Orta Vadeli Harcama Programı ve Orta Vadeli Mali Plan uygulamalarını getirmektedir. Bu aynı zamanda kalkınma planları doğrultusunda hazırlanan yatırım programlarının hazırlanma sürecinde de değişiklikleri gerektirmektedir. Artık merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması sürecinde, DPT'nin oluşturduğu Orta Vadeli Program ve Maliye Bakanlığı'nın oluşturduğu Orta Vadeli Mali Plan temel çerçeveyi oluşturmaktadır. Kamu idareleri bu çerçeveler içerisinde stratejik planlarını²⁹ da dikkate alarak harcama ve gelir bütçelerini hazırlayacaklardır.

Bu sürecin açıklanması, yatırım harcamalarına ilişkin getirilen bu değişikliğin anlaşılmasında yararlı olacaktır. 5018 sayılı kanun öncesinde bütçe hazırlama süreci, Başbakanın “Bütçe Çağrısı” yapması ile başlamaktaydı. Sonrasında da yatırım hazırlama genelgesi ve ekinin kuruluşlara gönderilmesi sonucunda, yatırımcı kuruluşlar yatırım ödenek tekliflerini DPT'ye iletmekteydiler. 5018 sayılı kanun ile birlikte bütçe süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak Orta Vadeli Programı onaylaması ile başlamaktadır (Mutluer v.d., 2005: 210). İzleyen süreçte Orta Vadeli Mali Plan, Maliye Bakanlığı tarafınca hazırlanarak, 15 Haziran'a kadar Yüksek Planlama Kurulu'nca karara bağlanmaktadır. Orta Vadeli Program ile uyumlu olan Orta Vadeli Mali Plan, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermektedir (Kesik, 2005: 57). Özetle; 5018 sayılı Kanun öncelikle kamu yatırım ödeneklerinin sektörel ve kurumsal tavanlarının belirlenmesini, ardından bu tavanlar içinde kalacak şekilde kuruluşlardan proje bazında kamu yatırım tekliflerinin alınmasını öngörmektedir.

²⁹ Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve öncelikleri, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren bir plandır.

Bu çerçevede Orta Vadeli Mali Plan ve Orta Vadeli Program, bütçe sürecinde önemli iki belgeyi oluşturmaktadır. Bütçe sürecinde 4 önemli aşama söz konusudur. Bu aşamalar; politikanın formüle edilmesi, bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması ile kontrol ve değerlendirme aşamalarıdır. Bunlar arasında en önemlisi politika oluşturma aşamasıdır. Çünkü bütçenin kaynak dağılımının belirlendiği aşama, politika oluşturma aşamasıdır. Daha önce bahsedildiği gibi 1050 sayılı Kanunun uygulanmasında, politika oluşturma aşaması kalkınma planları ve yıllık programlar ile gerçekleştirilmekteydi. Nitekim kalkınma planları ve yıllık programlar ülkenin daha çok genel ekonomik yapısıyla ilişkilidir ve doğrudan bütçenin uygulamasına yönelik olmamaları nedeniyle, politikanın formüle edilmesinde etkin olamamışlardır (Mutluer v.d., 2005: 211). 5018 sayılı Kanun ile Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın hazırlanması, politika yapımı aşamasında etkinliğin artmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu yeniliğin getirilmesi, bütçe ve planlar arasındaki ilişkilerin de güçlendirilmesi açısından önemlidir.

Diğer yandan 5018 sayılı Kanun'un 25. maddesinde “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım programında yer alan proje ödeneklerinin belirlenmesi sürecinde DPT-Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapar” hükmü yer almaktadır (KMYKK, 2003: md: 25). Ancak bu maddenin pratikte uygulanabilirliği çok zordur. Nitekim bazı uluslararası kuruluşlar da hangi projelere ne kadar ödenek tahsis edileceğine Maliye Bakanlığı'nın karar vermesi gerektiğini, DPT'nin ise sadece yatırım projelerinin etki analizini yapmasını savunmaktadırlar. Bu önerinin altında yatan temel neden ise bütçenin tek bir kurum tarafından hazırlanıp, uygulanması gereğidir (Mutluer v.d., 2005: 214). Öte yandan DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki koordinasyon eksikliğinin, cari ve yatırım harcamaları arasında uyumsuzluk yarattığına daha önce değinilmişti.

5018 sayılı Kanun'un aynı maddesiyle (md.25) getirilen önemli bir diğer değişiklik ise sadece siyasi amaçlarla kamu yatırım programına proje alınmasını engellemeye yöneliktir. Bu maddeye göre proje maliyeti, ... Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirlenecek sınırın üzerinde bulunan afetlerle ilgili olanlar hariç, yeni kamu yatırım projesi

tekliflerinden; fayda-maliyet veya maliyet-etkinlik analizleri ile çevresel analizleri içerecek şekilde yapılabilirlik etüdü bulunmayan ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından incelenerek yapılabilirliği onaylanmamış projeler yatırım programına alınmayacaktır. Bu hüküm ile kamu yatırım programına projelerin alınmasında etkinlik kriterinin önemini vurgulamakta ve yatırım programının oluşturulması aşamasında sürecin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

2.3.Kamu Yatırımlarına Siyasi Müdahaleler ve Sonuçları

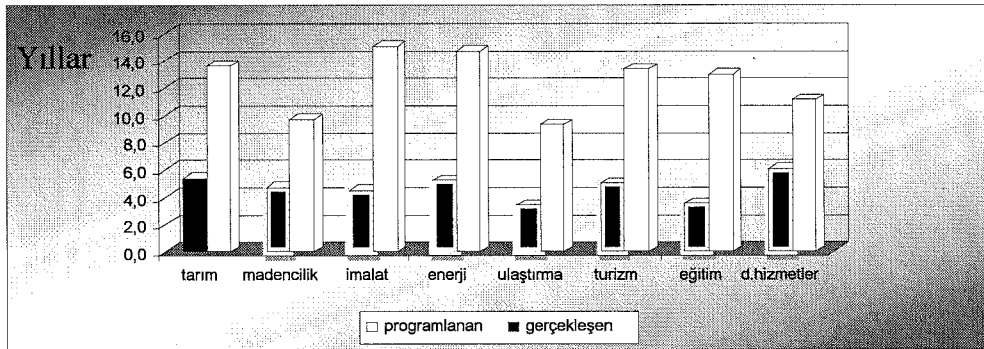
Yatırım program ve projelerine siyasi müdahaleler, öncelik sıralaması bir yana bırakılarak projelerin siyasi tercihlerle programlara alınmalarını ifade etmektedir. Kamu yatırım kararlarının alınmasında temel kriter genel kamu yararı değilse ve siyasi müdahalelere maruz kalınarak kamusal kararlar alınıyorsa, bu durumda ülkede gerçek sosyo- ekonomik durumlardan ziyade siyaset odaklı kararların alındığından bahsedilebilir (DPT, 2001: 65). Türkiye’de kamu yatırım kararlarının alınmasında siyasi müdahaleler, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Öte yandan kamu yatırım kararlarının alınması sürecinde siyasi müdahaleler, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda da gerçekleşmektedir.

Türkiye’de kamu yatırımlarına yapılan siyasi müdahaleler arasında yatırım programlarının ihtiyaçlardan çok yönetimlerin istekleri doğrultusunda hazırlanmış olmaları ve hazırlayan kurumların siyasi baskılara direnememesi yer almaktadır. Ayrıca özellikle seçim dönemlerinde kamu yatırım stokunun ihtiyaç unsuru gözetilmeksizin artırılması (proje sayılarının şişirilerek programda çok fazla projenin yer alması) da siyasi müdahalelerin varlığına işaret etmektedir. Siyasi tercihlere dayalı olarak seçilen projelerin öncelikli projeler yerine yatırım programına alınması, tamamlanmamış devam eden projelere de kaynak aktarılmasına neden olmaktadır. Yatırım ödeneklerinin tahsisinde etkinlik kriteri yerine siyasi mekanizmaların önem kazanması, gereksiz yere başlatılan ve yarım kalan ya da tamamlandığı halde açılmayan (havaalanları gibi) kamu yatırımlarını karşımıza çıkarmaktadır. Türkiye’de yapısal ve kurumsal eksikliklere ek olarak politikacıların keyfi

uygulamaları kaynakların daha da verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır (DPT, 2001: 22-23).

Ayrıca gerek bakanların gerekse Komisyon üyelerinin kendi çıkarları doğrultusunda kaynakları dağıtarak projeler eklemeleri, bütçede yer alan proje sayılarının aşırı şişkinliğine ve başlanan projelerin tamamlanmamasına, tamamlanma sürelerinin uzamalarına sebep olmaktadır. Siyasi müdahaleler sonucunda projelerin yatırım programlarına alınması yatırımların tamamlanma sürelerinin uzaması yanında, gereksiz proje sayılarının ve çeşitliliklerinin artmasıyla da sonuçlanmaktadır. Nitekim 1980-1996 döneminde önemli proje bazında özel olarak izlemeye alınan ve tamamlanan projelerin programlanan bitiş süreleri ile gerçekleşen bitiş süreleri dikkate alınarak yapılan araştırmaya göre, uygulama safhasında kamu yatırımlarının bitiş sürelerinin oldukça uzadığı -hatta yatırımların bitiş sürelerinin programlanan sürenin 2-3 katına yaklaştığı- sonucuna ulaşılmıştır. Grafik 2.1’de görüldüğü gibi tarım sektöründe projelerin ortalama planlanan bitiş süresi 5,4 yıl iken gerçekleşen bitiş süreleri 13,6 yıl olmuştur. Enerji sektöründeki projeler için ortalama planlanan bitiş süreleri 5,2 yıl iken, gerçekleşen süre ise 14,7 yıldır (İlgin, 2003: 368).

Grafik 2.1: Tamamlanan Önemli Kamu Yatırım Projelerinin Ortalama Bitiş Süreleri (1980-1996)



Kaynak: İlgin, 2003: 368.

Kamu yatırımlarının ortalama tamamlanma sürelerinin uzaması, hem kaynakların etkinlikten uzak kullanımına hem de kamu kaynaklarında aşınmalara neden olmaktadır. Yatırımların geç tamamlanması, her sene yeni yatırım ödeneklerine daha az miktarda kaynak tahsisi anlamına gelmektedir (Emil ve Yılmaz, 2003: 34).

Türkiye’de kamu yatırımlarının tamamlanma sürelerinin uzamasına neden olan bir diğer faktör, sıkça değişen koalisyon hükümetlerinin varlığıdır. Koalisyon hükümetlerinin söz konusu olması kaynakların dağılımı açısından önemlidir. Bu dönemlerde tutar olarak daha küçük, alan itibariyle daha çeşitli ve çok fazla sayıda yatırım projeleri gündeme gelmektedir. Bu durum yatırım sırası bekleme sürecini sıkıştırmakta ve kabul edilen projeler arasında dengesizlik olasılığını artırmaktadır. Kaynakların küçük ve çok sayıda proje arasında dağılması da her bir projenin tamamlanma süresinin daha da uzamasına yol açmaktadır (İlgin, 2003: 374).

Türkiye’de kurumsal ve yapısal anlamda bütçeleme sürecine ilişkin sorunların var olması³⁰, yatırım kararlarının siyasi müdahalelere açık olmasına yol açmaktadır. Daha önce bahsedildiği gibi, fizibilite etütlerinin yetersiz kalması ya da yapılmaması, siyasi baskılarla projelerin yatırım programlarına alınmasında kolaylaştırıcı bir etken olarak düşünülebilir. Yatırımlara kaynak tahsisi yapılırken, var olan düzenlemelere gereğince uyulmaması siyasi karar alma sürecinde siyasi müdahalelerin artmasına sebep olmaktadır.

-Siyasi Müdahalelerin Analizinde Seçim Dönemleri ve Hükümetleri

Kamu yatırımlarına yapılan siyasi müdahalelerin analizine geçmeden önce, 1960 sonrası Türkiye’deki siyasi hayatın genel bir özetinin verilmesi gerekli görülmektedir. İktidarda bulunanlar, özellikle seçim dönemlerinde kamu yatırım projelerine daha fazla önem vermektedirler. Türkiye’de 1960 sonrası gerçekleşen milletvekili genel seçim dönemleri ve iktidardaki partilerin konumları (aldıkları oy oranları ve koalisyon durumları) Tablo 2.5’de sunulmaktadır.

³⁰ Bütçe tahsis kurallarına ilişkin sorunlar ikinci bölümün birinci kısmında detaylı ele alınmaktadır.

Tablo 2.5: 1960 Sonrası Milletvekili Genel Seçimleri ve Hükümetler

Milletvekili Genel Seçimleri	İktidardaki Partiler	
Yıllar	Tek Başına İktidar Olan Parti	Koalisyon Durumu
Ekim 1961		CHP (Oy oranı: %41,3)
Ekim 1965	AP (oy oranı: %52,9)	
Ekim 1969	AP (oy oranı: %46,5)	
Ekim 1973		CHP (Oy oranı: %33,3)
Haziran 1977		CHP (Oy oranı: %41,3)
Kasım 1983	ANAP (Oy oranı: %45,1)	
Kasım 1987	ANAP (Oy oranı: %36,3)	
Ekim 1991		DYP (Oy oranı: %27,0)
Aralık 1995		RP (Oy oranı: %21,4)
Nisan 1999		DSP (Oy oranı: %22,2)
Kasım 2002	AKP (Oy oranı: %34, 3)	
Temmuz 2007	AKP (Oy oranı: %46, 6)	

Kaynak: Kızıldaş, 2005:395 ve TÜİK, 2008.

1961 genel seçimi sonucunda CHP tarafından oluşturulan üçlü bir koalisyon hükümeti kurulmuştur. 1965 ve 1969 genel seçimlerinde ise AP (Adalet Partisi) tek başına iktidar olmuştur. Ancak 1969-1983 yılları, Türkiye'deki siyasi sürecin karmaşık olduğu bir dönemi yansıtmaktadır. 1971 yılında ordunun verdiği muhtıra sonucunda AP hükümeti yerine atanmış bir hükümet görev yapmıştır. 1973 seçiminde ise CHP-MSP (Milli Selamet Partisi) ile kurulan koalisyon hükümeti 1974 yılında sona ermiştir. 1977 seçimlerine kadar AP ile kurulan koalisyon hükümetleri görev yapmıştır. 1977 seçiminde 1 ay görev yapan CHP azınlık hükümeti, sonrasında da AP-MHP-MSP koalisyon hükümeti görevde bulunmuştur. 1977-1983 dönemleri koalisyon hükümetlerinin sık sık değiştiği yıllar olmuştur. 1980 darbesi sonrasında 1983 seçimleri Türkiye'de yeniden demokrasiye geçiş çabalarının olduğu yıllardır (Sezgin, 2007: 143). 1983 seçimlerinden sonraki dönemlerin (1995-1999 dönemi

hariç) 1977-1980 dönemine göre daha istikrarlı olduğu söylenebilir. En azından kurulan koalisyon hükümetleri diğer seçim dönemine kadar devam etmiş ve 1983 yılından sonra ANAP ve AKP'nin tek parti olarak iktidara geldiği seçim dönemleri olmuştur. 1983 ve 1987 genel seçimlerinde ANAP tek başına iktidara gelmiştir. 1991 seçiminde DYP-SHP koalisyon hükümeti görevde bulunmuştur.

1995 yılında ise RP (refah partisi) %21 oy oranıyla birinci parti olurken, önce ANAP-DYP hükümeti (Mart-Haziran 1996), izleyen süreçte RP-DYP hükümeti (Haziran 1996-Haziran 1997) ve son olarak da ANAP-DSP-DTP koalisyon hükümeti görevde bulunmuştur. 11 Ocak 1999 yılından itibaren ise görev başında Ecevit başkanlığında azınlık hükümeti vardır (Türe, 2001: 83). 1999 genel seçimlerinde de yine Ecevit başkanlığındaki DSP %22,2 oy oranıyla birinci parti konumunda olmuştur. Bu dönemde de DSP-MHP-ANAP koalisyonu görev yapmıştır. 2002 seçimlerinde %10 olan seçim barajını aşan partiler arasında CHP ve AKP bulunmaktadır. AKP bu seçimde %34,3 oy oranı ile tek başına iktidar olarak hükümette görev yapmıştır ve 2007 seçimlerinde de oy oranını artırarak yine tek başına iktidar olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YATIRIMLARININ EKONOMİK VE SİYASİ DEĞERLENDİRMESİ İLE HİZMET KAYIRMACILIĞINA İLİŞKİN AMPİRİK ANALİZ

Ülkelerdeki kamu yatırımlarının tahsisini, uygulanan iktisadi kalkınma politikaları yanında siyasi müdahaleler de etkilemektedir. Hükümetlerin sık sık değişmesi ve seçim dönemlerinde iktidardakilerin davranışları, kamu yatırımlarının miktar ve bileşimini etkileyebilmektedir. Siyasi iktidarlar, seçim dönemlerinde kamu harcamalarını artırarak, siyasi rant yaratmaktadırlar. Özellikle seçim dönemlerinde kamu kaynakları ulaştırma, haberleşme ve eğitim gibi alanlara yatırımlar şeklinde – özellikle belirli seçim çevrelerine- aktarılabilmektedir. Okul, yol, su, köprü, baraj gibi yatırımların seçim dönemlerinde hızlanması, seçim döneminden sonra bu faaliyetlerin yarım kalması ya da bitirilmemesi siyasi amaçlı harcamaların yapıldığının bir göstergesidir (Yamak ve Yamak, 1999: 54).

Kamu yatırımlarına yapılan siyasi müdahaleler, bütçe süreci aşamalarında ortaya çıkmaktadır. Çalışmanın bu kısmında, öncelikle kamu yatırımlarının yıllar itibariyle gelişim trendi izlenecek, sonrasında kamu yatırımlarının seçim dönemlerindeki siyasi müdahalelerine değinilerek, kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığının etkisi ampirik modeller ile analiz edilecektir. Kamu yatırımlarının siyasi analizi, hem seçim dönemlerinde ülke genelindeki toplam yatırım stokundaki artışların analiziyle, hem de toplam yatırımların ülke içindeki dağılımının incelenmesiyle irdelenebilir. Toplam yatırım stokundaki seçim dönemlerinde meydana gelen değişmeler ikinci bölümde ayrıntılı olarak yer almaktadır. Bu kısımda kamu yatırımlarının seçim çevreleri bazında ampirik analizi hizmet kayırmacılığına ilişkin faktörler kapsamında ele alınacaktır. Ampirik analizlerde, iktidardaki partilerin yine seçim dönemlerinde kamu yatırımlarını nasıl etkiledikleri incelenmekle birlikte, ülke genelinde değil seçim çevreleri bazında siyasi partilerin davranışları analizi edilecektir. Ayrıca ampirik analiz kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığının varlığına ilişkin sadece politik faktörleri değil, aynı zamanda ekonomik faktörlere yönelik

değişkenleri de dikkate almaktadır. Değişkenlerinin belirlenmesinde, Türkiye için hizmet kayırmacılığının ele alındığı ikinci bölümdeki bilgiler temel alınmaktadır.

3.1. Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Ekonomik Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi: Genel Çerçeve

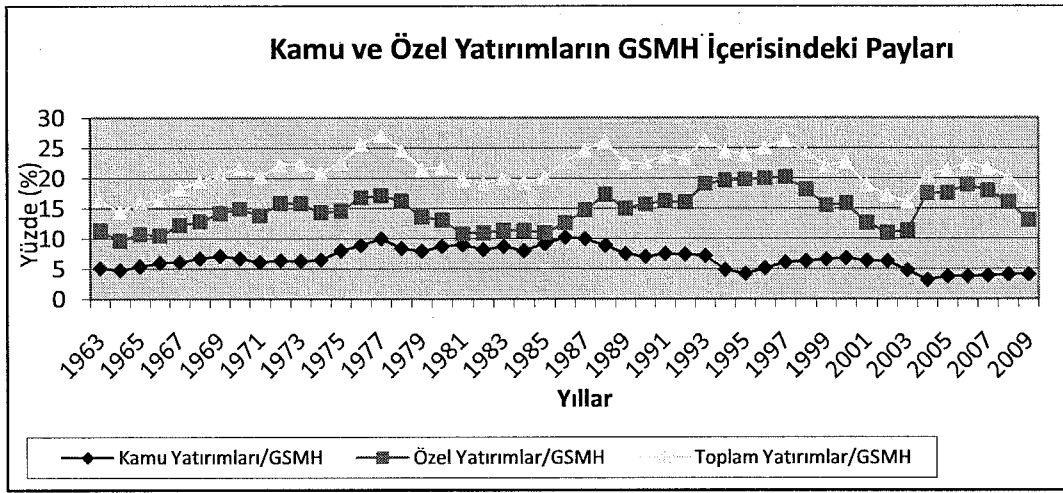
Kalkınma planları ve yıllık programlarda belirtilen hedeflere ulaşılmasında kamu yatırımlarının büyük önemi vardır. Bu hedeflere yönelik yatırım politikalarının arasında; sosyal devlet ilkesi çerçevesinde kamu yatırımlarının her planda belirtilen sektörlere göre yapılması, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi ve yatırımlarla geleneksel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, kalkınmada öncelikli yörelerde özellikle istihdam yaratacak yatırımların uzun vadeli sosyal fayda ve ekonomik kârlılık unsurları dikkate alınarak kamu tarafından desteklenmesi gibi amaçlar yer almaktadır (DPT, 1996: 197).¹

Yatırım politikalarının yer aldığı kalkınma planları iktidardaki hükümetlerin öncelikleri doğrultusunda hazırlanmalarına rağmen, planlarda belirlenen hedeflere ulaşılması ülkedeki sosyo-ekonomik çerçeve açısından önemlidir. Ancak çoğu zaman hedeflenen ve gerçekleşen yatırım büyüklükleri arasında tutarlılık olmamaktadır. Tutarsızlıkların nedenleri arasında; kurumsal yetersizlikler (kurumların gereği gibi hedefler üzerinde titizlikle durmamaları, kurumlardaki donanım ve bilgi alışverişi eksiklikleri gibi), çalışmanın ikinci bölümünde açıklanan siyasi müdahaleler, içinde bulunulan ekonomik koşullar gibi faktörler yer almaktadır. Bu kısımda, 1963 yılı itibarıyla Türkiye’deki kamu yatırımlarının ekonomik analizi yapılacaktır. Analizimizde kalkınma planlarında belirlenen hedefler doğrultusunda, kamu yatırımların GSMH içindeki payları dikkate alınacak, kamu yatırımlarının gelişiminin ekonomik konjonktür ile ilişkisi kurulmaya çalışılacaktır.

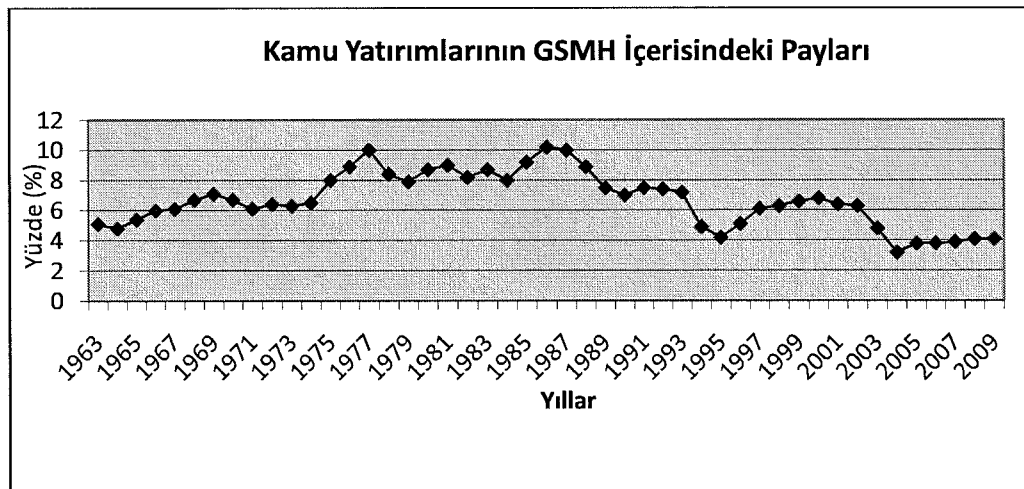
¹ Sınırlı kaynakların etkin bir şekilde kamu yatırımlarına tahsis edilmesinde esas alınacak ölçütler kalkınma planlarında belirtilmektedir (DPT, 1996: 197). Ayrıca Kalkınma Planlarının genellikle hepsinde bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesine yönelik önlemler de yer alır. Bu kapsamda yapılacak yatırımlarda kuruluş yerlerinin ayrıntılı şekilde analiz edilmesi ve öncelikli yörelerde özel sektörü teşvik edici tedbirlerin alınması gerekmektedir (DPT; 1962: 527).

Grafik 3.1 ve 3.2’de 1963 yılı sonrasında, kamu ve özel kesim yatırımlarının GSMH içindeki payları yer almaktadır. 1963 yılının başlangıç olarak seçilme sebebi, ilk kalkınma planının bu yılda hazırlanmış olmasıdır.

Grafik 3.1: Kamu, Özel ve Toplam Yatırımların GSMH İçindeki Payları (%)



Grafik 3.2: Kamu Yatırımlarının GSMH İçindeki Payları



1960 yılı sonrasında hazırlanan ilk kalkınma planı, kamu sektörü için emredici özel sektör için yol gösterici bir nitelik taşımaktaydı. I. Beş Yıllık Kalkınma Planında, kalkınma sanayileşme ile özdeş tutulmuş, özel ve kamu kesiminin yatırımlarında artışlar gerçekleşmiştir. Hatta özel sektörün sınai yatırımları, yıllık ve toplam olarak plan hedeflerinin üstünde gerçekleşmiştir (Tokgöz, 2001: 19). Ancak kamu yatırımlarındaki artışlar, hedeflenenin altındadır. Hedeflenen toplam yatırımlar/GSMH oranı yaklaşık %18 civarında iken gerçekleşme hedefin altında olmuştur (%16). I. Kalkınma Planında 1963-1967 yılları ortalaması olarak toplam yatırım/GSMH oranı %18,3 olarak belirlenmiştir. Toplam yatırımların yıllık %10,7 oranında bir artış göstermesi hedeflenmiştir. 1967 yılında kamu yatırımlarının GSMH içindeki payının %11'lere çıkması öngörülmüş, ancak gerçekleşme oranı %6,1 olmuştur. 1969 genel seçim yılında ise kamu yatırımlarının GSMH içindeki payı % 7,1 olarak gerçekleşmiştir.

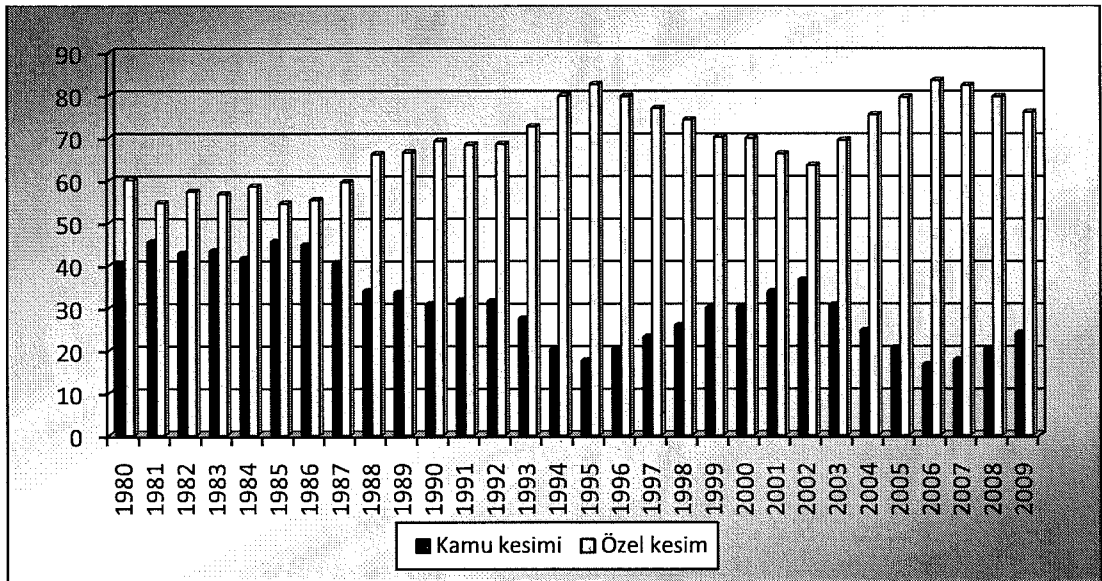
1970 yılı planında sanayileşme stratejisinin amacı, mali ve maddi kaynakları artırmak ve geniş bir istihdam yaratmaktır. Rekabet gücü yaratmak ve ağır sanayiye öncelik vermek ilk hedefler arasında yer almıştır. Ekonominin dış ekonomik ilişkilerden etkilenmemesi için kendi kendine yeten bir ekonominin oluşturulması gerekli görülmüştür (Özdemir, 2007: 75). Ancak 1970'li yıllardaki kriz ve 1971 yılındaki askeri müdahale kamu yatırımlarının artışını engellemiştir. 1975 yılından sonraki yıllarda, kamu yatırımlarının GSMH içindeki payları %8 oranını aşabilmiştir. 1970-1976 yıllarında üretim malı üreten, ara malı ve temel tüketim sanayi sektörlerinin yurt içinde ikamesine yönelinmiş ve kamu sektörü öncülüğünde de etkin bir yatırım programı uygulamaya konulmuştur (Yeldan, 2004: 32). 1976 ve 1977 yıllarında toplam yatırımların GSMH içindeki paylarında artma söz konusudur. Bunun sebebi kamu yatırımlarının artmasıdır (%8,9 ve % 10). Dış alım yerine yerli üretime dayalı sanayileşme kaygısı içinde, devlet bu yıllarda yatırımlara önem vermiştir. Ancak 1976-1977 yılındaki artışlar yine de planlarda hedeflendiği gibi olmamıştır. 1960-1980 dönemi, Türkiye'de kamu ve özel kesimin bir arada bulunduğu (özel sektörün gerçekleştiremediği yatırımların kamu tarafından gerçekleştirileceği) ithal ikamesi ile sanayileşmeyi hedefleyen stratejinin belirlendiği dönemdir. İthal ikameci birikim modeli; sabit döviz kuru, korunan bir iç pazar, düşük

faiz hadleri ve yoğun devlet desteği ile dayanıklı ve dayanıksız tüketim malları üretmeye yönelik sanayileşmeye dayanmakta idi (Güzelsarı, 2008: 96). İthal ikameci kalkınma modeli, devletin piyasaya müdahalesiyle birlikte kamu iktisadi teşebbüslerinin de artmasını sağlayarak, kamu kesiminin ekonomi içindeki payının artmasına yol açmıştır (Arın, 2000a: 9). 1960-1980 döneminde gerçekleşen toplam yatırımların GSMH içerisindeki payları, her plan dönemlerinde artmakla beraber, kamu yatırımlarının GSMH içerisindeki gerçekleşme oranları da artmaktadır. 1980 sonrası dönem ise ekonomide dışa açılma döneminin ve ihracata dayalı sanayileşme stratejisinin başladığı dönemdir. 1980 sonrasında maliye politikalarında iki önemli husus göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu kesiminin payının küçültülmesi bağlamında her türlü kamu müdahalesinin sınırlanmasının gerekliliği, ikincisi ise dışa açık ekonomik/mali yapılanmanın her şekilde desteklenmesidir (Oyan, 2001: 271). Bu bağlamda uygulanan politikaların altında (24 Ocak 1980 kararları), devletin genişleyen müdahalesinin ekonomik gelişmeleri olumsuz etkilediği görüşü yer almaktaydı. 1980’li yıllarda kamu yatırımlarının GSMH içindeki payları diğer yıllara göre (1974 öncesi) nispeten yüksektir. 1982 ve 1984 yılları hariç 1980’li yıllarda kamu yatırımlarındaki artışlarla birlikte, 1980-1984 yılları arasında toplam yatırımların GSMH’den aldıkları paylarda azalmalar da gözlenmektedir. Çünkü 1980 sonrası, içe dönük yapıdan dışa açık bir yapıya geçiş süreci yaşanmaktadır. Bu dönemde yatırımlarda görülen azalmaların nedenleri, ekonomi politikasında yaşanan değişikliklere ve özel yatırımcıların kararsızlıklarına bağlanabilir. 1980’lerde kamu yatırımlarının artışı 1976-1977’li yıllara göre daha düşük oranlardadır. Bu durum, kamu yatırımlarının devletin iktisadi alanının küçültülmesi politikası çerçevesinde sınırlı tutulmak istenmesiyle açıklanabilir. Bu yıllarda devlet özellikle imalat sanayi yatırımlarından vazgeçerek, altyapı yatırımlarında yoğunlaşmıştır. İmalat sanayi yatırımları özel kesime bırakılmak istenmiştir. 1985 sonrasında (V. Plan döneminde) özellikle 1987 ve 1988 yıllarında toplam yatırımların GSMH içindeki payları yüksektir. Ancak bu artış, özel sektör yatırımlarındaki artışlardan kaynaklanmaktadır. Aksine aynı yıllarda kamu kesiminin payı azalmıştır.

V. Kalkınma Planı, tek bir siyasi iktidar ve hükümet tarafından hazırlanıp, beş yıl boyunca aynı hükümet tarafından uygulanan ilk plandır (Tokgöz, 2001: 29). Ancak

1986-1987 arasındaki yıllar mali dengesizliklerle birlikte, enflasyonun ve kısa vadeli borçların arttığı, gelir dağılımındaki dengelerin bozulması sonucunda borç krizinin yaşandığı yıllardı. 1988 yılından sonra ise yine kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payında azalmalar olmuştur. Bunun nedeni ise uygulanan daraltıcı maliye politikalarıdır. Ancak Grafik 3. 3’de görüldüğü gibi, özel yatırımların payı 1985-1995 yılları arasında artış eğilimindedir. Dışa dönük sanayileşme stratejisinin izlenmesi, özel sektöre 1985 yılından sonra yansımıştır. 1985 yılından sonra toplam yatırımlar içinde azalan kamu yatırımlarına rağmen, özel sektör yatırımlarında artışlar söz konusu olmuştur.

Grafik 3.3: Toplam Yatırımlar İçinde Kamu ve Özel Yatırımlarının Payları (%)



Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler verilerinden derlenmiştir.

IV ve V. Kalkınma Planlarında (1980-1990 yıllarını kapsayan) kamu yatırımlarının GSMH içindeki ortalama payları %8,5 ile %9,1 oranında gerçekleşmiştir. Önceki yıllara göre bu yıllarda ortalama oranların yüksekliğinin nedeni, kamunun büyük ölçüde altyapı yatırımlarını gerçekleştirmeye yönelik politikalar benimsemesidir. Ancak 1990 yılı sonrasında kamu kesimi açıkları ve açıkların finansmanındaki zorluklar gibi nedenlerle de 1980’li yıllara göre kamu yatırım harcamalarında

azalmalar söz konusudur (İlgin, 2003: 364). 1990 yılından sonraki yıllarda yaşanan enflasyon ve kamu açıklarının iç borçlanma ile finansmanı, sanayi yatırımlarının düşmesinde önemli bir etken olmuştur (Sungur, 2004: 45). Özellikle 1989-1993 arası dönem, dış borçlanma ve iç borçlanmada artış eğiliminin olduğu ve devletin faiz ödemelerinin bütçenin büyük bir kısmını oluşturduğu yıllardır. Yüksek faiz oranları hem özel yatırımları negatif etkilemekte hem de bütçede daha fazla yük oluşturarak, kamu yatırımlarının azalmasına neden olmaktadır. 1994 ve 1995 yıllarında kamu yatırımlarının payları oldukça düşük gerçekleşmiştir. Bu yıllardaki düşüşler yaşanan ekonomik krizden kaynaklanmıştır. Kamu yatırımlarının bu yıllarda ortalama %4,5 civarında gerçekleşmesinin nedeni, 5 Nisan 1994 kararlarında harcamaların kısılması politikasına önem verilmesiydi. Kriz ve sonrasındaki yıllarda gözlenen azalışlar da kriz dönemlerinden sonra kısılabilecek en kolay harcama kaleminin yatırım harcamaları olduğunu göstermektedir². 1996 yılında % 5,1 oranıyla kamu yatırımları toparlanma sürecine girmiş, bu oran 2000 yılında % 6,8 olarak gerçekleşmiştir. VI. (1990-1994) ve VII. (1996-2000) Kalkınma Planları döneminde ortalama kamu yatırımları/GSMH oranları sırasıyla, %6,8 ile %6,1 olarak gerçekleşmiştir.

2000 sonrasında Türkiye, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine (2001-2005) kısıtlı kaynaklarıyla yeterli olamayacağı şekilde fazla projelerden oluşan kamu yatırım programı ile girmiştir. 1994 krizinden sonra kamu açıklarının sürekli artış göstermesi sonucu faiz oranlarının yükselmesi de 2000 yılı sonrasında kamu yatırımlarını olumsuz etkilemiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği gibi kamu yatırımlarında, mevcut proje stokunun büyüklüğü, ayrılan kaynakların yetersizliği, proje seçiminde teknik, ekonomik ve sosyal kriterlere ve önceliklere yeterince uyulamaması, önemli projelerdeki gecikmeler başlıca sorunlar olmaya yine devam etmiştir (DPT, 2000a: 31). 1999 ve 2000 yılında kamu yatırımlarının GSMH içindeki paylarındaki artışlar, deprem hasarlarının telafisi için başlatılmış projelerden kaynaklanmaktadır. Ancak 2001 yılında hem kamu hem de özel yatırımların paylarındaki düşüşlerin nedeni yaşanan 2001 krizidir. VIII. Kalkınma Planında; kamunun sadece altyapı yatırımlarında yoğunlaşacağı, özel kesimin ise kamunun

² Türkiye’de 1950-2001 yılları için yapılan bir çalışmaya göre, borç anapara ve faiz ödemelerinin reel harcamalar üzerindeki en önemli etkisi, kamu yatırımların azalması yönündedir (Kirmanoğlu-Arıkoğlu, 2003).

çekildiği bütün alanlarda yatırım yapmalarının özendirileceği belirtilmektedir. Ancak 1998 yılından sonra özel kesimin yatırımları da Grafik 3.3’de görüldüğü gibi azalmıştır. 2003 yılından sonra kamunun payı düşerken, özel sektörün payında bir artış söz konusudur. VIII. Kalkınma Planı dönemi boyunca, kamu yatırımlarının GSMH içindeki paylarının ortalaması % 5,3 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında toplam yatırımların GSMH’den aldıkları pay % 21,4, 2006 yılı için ise % 22.6 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu iki yıl yatırımları, 2000 yılı sonrasında gerçekleşen en yüksek yatırım oranlarıdır. Ancak bu artışın nedeni kamu yatırımlarının artması değil, özel kesim yatırımların artması ise de özel yatırımlar için bu artış 1997- ve 1998 yılındaki seviyesinin gerisinde kalmaktadır. Son dönemde (2005 sonrasında) kamu yatırımlarının belirli seviyede seyretmesi ve özel yatırımların artma sebebi, ülkedeki ekonomik ve siyasi istikrarın devam etmesi sonucunda kalkınma planları çerçevesinde özel kesim yatırımlarının özendirilmesi politikalarının izlenmesidir. Beş Yıllık Kalkınma Planları’ndaki ortak amaçlar arasında ekonomik ve sosyal kalkınmayı hedef alan yatırım politikalarına ilişkin hedefler yer almasına rağmen, kamu yatırımlarının gerek GSMH içindeki payının gerekse toplam yatırımlar içindeki payı azalmıştır (Yılmaz ve Susam, 2005: 131). Tablo 3.1’den izlenebildiği gibi, 5. Beş yıllık kalkınma planı döneminde kamu yatırımlarının GSMH’den aldığı pay, söz konusu dönemler içinde ulaşılan en yüksek ortalama orandır. 5. Kalkınma planı döneminden sonra kamu yatırımlarının GSMH’den aldıkları paylar azalışlar göstermiştir. Ancak IX. Kalkınma Planı çerçevesinde 2013 yılı için kamu yatırımlarının GSMH içindeki payının %6 oranına çıkarılması hedeflenmektedir (DPT, 2006: 54). Türkiye’de kamu yatırımlarının hedeflenenin altında yer almasının ve azalmasının nedenleri arasında izlenen ekonomi politikaları, enflasyon, dış ödeme güçlükleri, ekonomik krizler ve ekonomik istikrar önlemleri gibi unsurlar sayılabilir (Kepenek ve Yentürk, 2003: 248).

Tablo 3.1. Gerçekleşen Kamu Yatırım/GSMH

Plan Dönemleri	Gerçekleşen Kamu Yatırım/GSMH Ortalamaları
1.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	5,4
2.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	6,6
3.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	7,9
4.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	8,5
5.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	9,1
6.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	6,8
7.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	6,1
8.Beş yıllık kalkınma planı dönemi	5,3

3.2. Kamu Yatırımlarının Seçim Dönemi Siyasi Analizi

Bu başlık altında seçim dönemlerinde toplam kamu yatırımlarındaki değişiklikler dikkate alınarak, hükümetlerin seçim dönemlerinde izledikleri kamu yatırım politikaları hakkında bilgiler verilecektir. Kamu yatırımları kapsamında, konsolide bütçe (genel ve katma) yatırımları, fon yatırımları, mahalli idare yatırımları, döner sermayeli işletme yatırımları, KİT yatırımları (özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar da dahil), iller bankası yatırımları ve sosyal güvenlik kuruluşları yatırımları yer almaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yatırımları 1997-2005 arasında sıfır düzeyindedir. İşsizlik sigortası fonu yatırımları ise sadece 2002 yılı için gerçekleşmiştir ve toplam kamu yatırım tutarlarına dahildir.

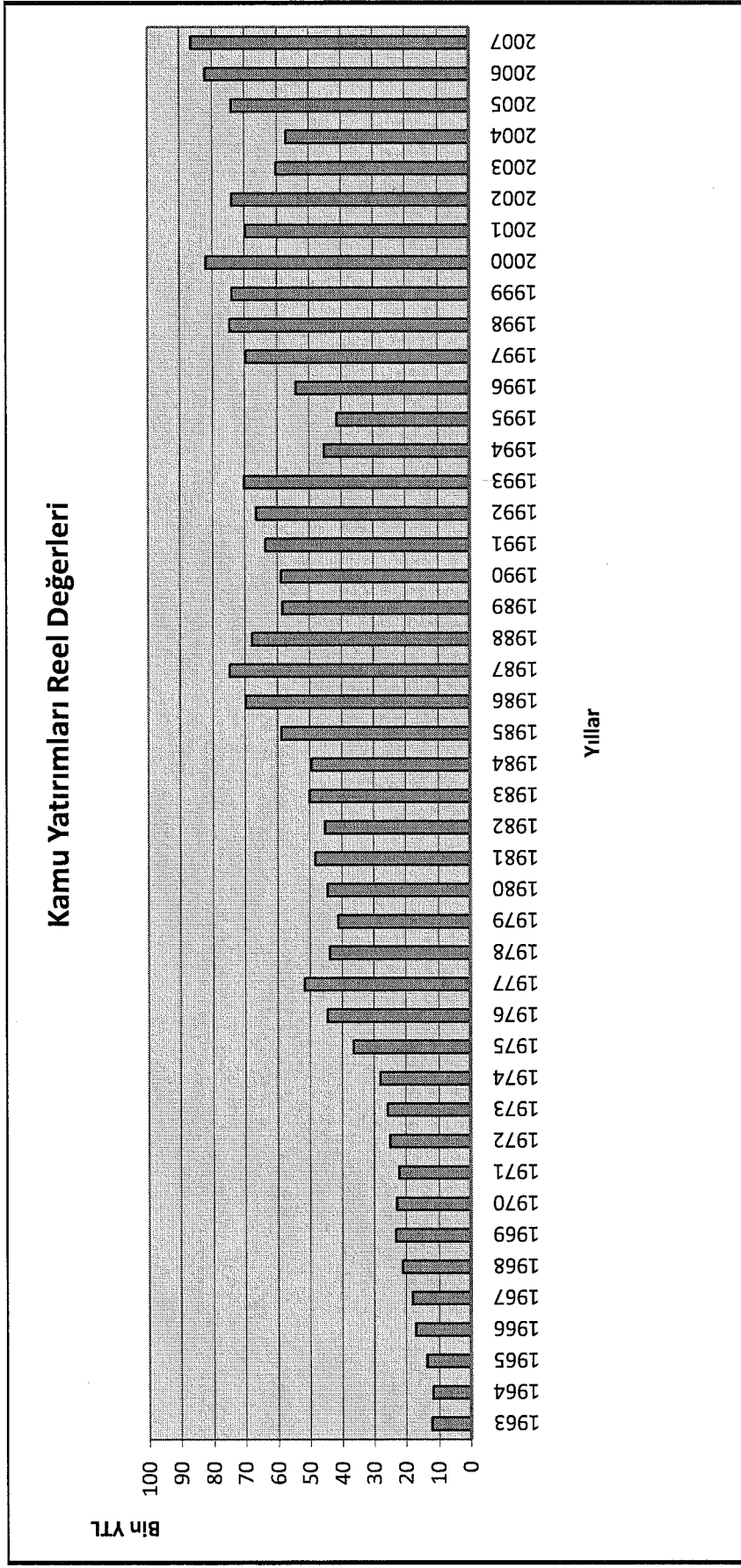
Kamu yatırımlarının analizinde ülke içinde gerçekleşen enflasyon oranlarının dikkate alınmamasının gerçekçi sonuçlar vermeyeceği düşünülerek, kamu yatırım harcamaları GSYİH deflatörü ile reelleştirilmiştir. GSYİH deflatörlerinde 2007 yılı rakamı tarafımızca hesaplanarak, veri setine dahil edilmiştir.³ Böylece fiyat artışlarından arındırılmış reel kamu yatırım tutarlarına ulaşılmıştır. Kamu yatırımlarının reel değerlerle gelişimi Grafik 3.4’de yer almaktadır. Ayrıca reel kamu

³ GSYİH deflatör serisi olarak kullanılan rakamlar, 1987 bazlı TÜİK verileridir. 2007 yılı deflatörü tarafımızca hesaplanmıştır. (2006 yılı deflatörüx2007 yılı büyüme oranı+2006 yılı deflatörü, baz yılı: 1987 olarak alınmıştır). Yatırım rakamları ise DPT verileridir.

yatırımlarındaki yıllık yüzde değişimler de Grafik 3.5.’de sunulmaktadır. Grafik 3.5, Grafik 3.4’de yer alan reel kamu yatırım değerleri temel alınarak hazırlanmıştır. Bu çerçevede çalışmamızda, hükümetlerin bütçe yoluyla seçim dönemlerinde yatırım harcamalarını nasıl etkilediklerinin incelenmesinde reel kamu yatırımlarının bir önceki yıla göre yüzde değişimleri baz alınacaktır. Grafik 3.4’den görüldüğü gibi kamu yatırımları beş seçim yılında da (1969, 1977, 1983, 1987, 2002 genel seçimlerinde) artma göstermektedir. Bu seçim yıllarında, seçim yıllarından bir önceki yıllara göre daha fazla artış, seçim yılından sonraki yıllarda ise seçim yılına göre düşüşlerin gözlenmiş olması önemli bir bulgudur. Bu durum hükümetlerin seçim dönemlerinde “siyasi yatırım”⁴ yaptıklarını doğrular niteliktedir. 1994 ve 2001 ekonomik krizinin kamu yatırımlarına yansımaları da Grafik 3.4’den görülebilmektedir.

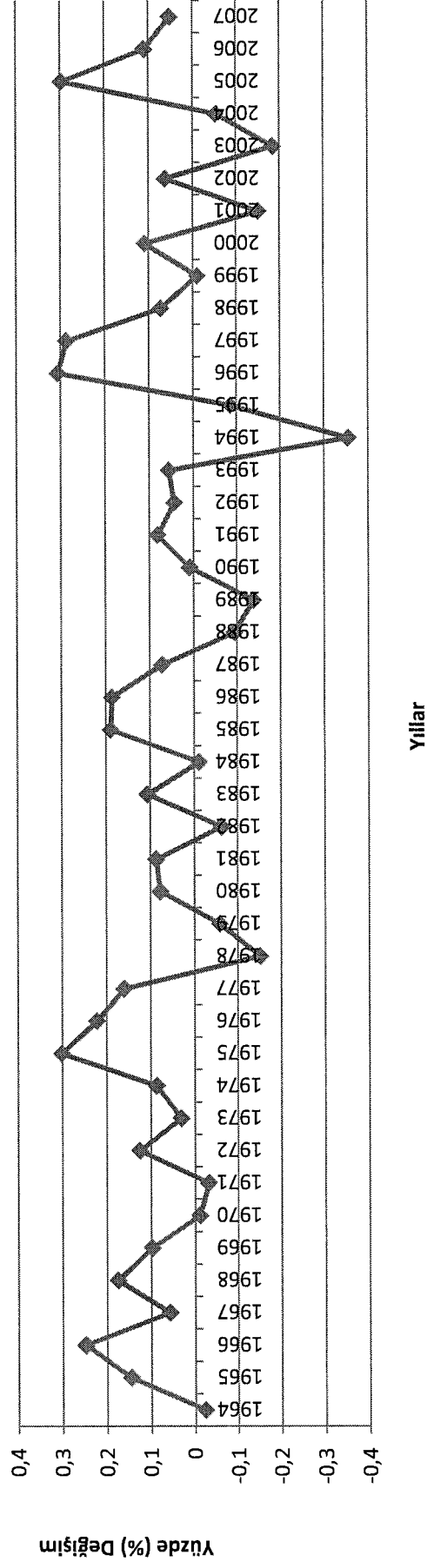
⁴ Siyasi yatırım, iktidardakilerin seçim dönemlerinde seçmenlerinin desteğini sağlamak için yatırım harcamalarını artırdıkları anlamına gelmektedir.

Grafik 3.4: Reel Kamu Yatırımlarının Yıllar İtibariyle Gelişimi



Grafik 3.5: Reel Kamu Yatırımlarının Yıllar İtibariyle Değişim Yüzdeleri

Reel Kamu Yatırımları Yıllık Değişim Oranları



1960 yılından sonra kalkınma planlarıyla sanayileşme döneminde, kamu yatırımlarında artışlar söz konusudur. Grafik 3.5’de yer aldığı gibi 1965 seçimlerinde bir önceki yıla göre kamu yatırımlarının artışı %15 oranında gerçekleşmiştir. 1968 yılında (seçimden önceki yılda) artış yaklaşık %18 oranında olmuştur. 1969 yılı seçim yılında da %9 oranında artış devam etmiş, ancak seçimi izleyen yılda kamu yatırımlarında -seçim yılına göre %1 oranında- düşüş gerçekleşmiştir. 1973 seçim yılından önceki yılda kamu yatırımlarındaki artış yaklaşık %13 oranında iken, seçim yılındaki artış %3 oranıyla daha düşük düzeydedir. 1977 seçimlerine kadar kamu yatırımlarında artışlar meydana gelmiştir. 1977 seçimini izleyen yılda ise %15 oranında bir azalma söz konusudur. 1983 seçimlerinde de artış %10 düzeyindedir. 1983 seçimini izleyen yılda ise kamu yatırımlarında (%1 oranında) azalmalar gerçekleşmiştir. 1984 yılından 1987 yılına kadar yıllık artış oranları yaklaşık %18 oranlarında seyretmiştir. Ancak 1987 seçimini izleyen yılda kamu yatırımlarında %9 oranında azalma söz konusudur. 1991 seçim yılında kamu yatırımlarında meydana gelen yıllık artış oranı %8’ler düzeyinde gerçekleşirken, söz konusu artışlar 1994 yılına kadar devam etmiştir. Ancak 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz kamu yatırımlarına da yansımıştır. Nitekim 1994 yılı kamu yatırımlarında %35 oranında bir düşüş yaşanmıştır. Ekonomik krizin etkisi 1995 seçim yılında da devam ederek, kamu yatırımlarında azalmayı beraberinde getirmiştir. 1996-1999 yılları arasında kamu yatırımlarında artışlar devam etmiş, 1999 seçim yılında kamu yatırımlarında azalma gerçekleşmiştir.⁵ 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, 2001 yılı kamu yatırımlarının %15 oranında azalmasına neden olmuştur. 2002 seçim yılında ise kamu yatırımlarında %6 oranında bir artış gözlenmektedir. 2001-2003 yılları için önemli olan husus, 2001 yılındaki kriz nedeniyle yatırımların azalmasına rağmen, 2002 yılında kamu yatırımlarında artışın gerçekleşmesi ve seçimi izleyen 2003 yılında kamu yatırımlarının %18 oranında azalma göstermesidir. 2005 yılında kamu yatırımlarında bir toparlanma süreci başlamıştır. Ancak seçim yılı öncesi olan 2006 yılında kamu yatırımlarındaki artış oranı %11 olarak gerçekleşmiştir. 2007 seçim yılında ise gerçekleşme %5 oranındadır.

⁵ Söz konusu azalış ilgili dönemdeki faiz yükü ile açıklanabilir.

Grafik 3.4'den elde edilen Tablo 3.2'de, seçim yıllarındaki reel kamu yatırımlarının yıllık yüzde değişimleri yer almaktadır. Seçim yılları yanında seçimden bir önceki ve bir sonraki yıllar değişimlerinin de tabloda verilmesinin nedeni, seçim dönemleri ve yatırım harcamaları arasındaki ilişkilerin daha kolay analiz edilmesidir. Hükümetler genellikle seçim yıllarının yaklaştığı yıllarda kamu yatırımlarını siyasi kaygılarla arttırmaktadırlar. Seçimi izleyen yıllarda ise kamu yatırım harcamalarında artışlar yapmanın seçimleri kazanma açısından bir önemi kalmamaktadır. Bu sebeple de seçim yılını izleyen yıllarda kamu harcamalarında düşüşler söz konusu olmaktadır.

Tablo 3.2: Seçim Yıllarında Reel Kamu Yatırımlarının Yıllık Değişimleri (%)

	T-1	Seçim yılı (T)	T+1
1965 seçim dönemi	-2	15	25
1969 seçim dönemi	18	9	- 1
1973 seçim dönemi	13	3	9
1977 seçim dönemi	22	16	-15
1983 seçim dönemi	-6	11	- 1
1987 seçim dönemi	19	7	- 9
1991 seçim dönemi	0,8	8	4
1995 seçim dönemi	- 35	- 0,8	31
1999 seçim dönemi	7	- 1	11
2002 seçim dönemi	-15	6	-18
2007 seçim dönemi	11	5	--

Not: T seçim yılını, T-1 seçimden bir önceki yılı, T+1 ise seçimden bir sonraki yılı ifade etmektedir. 2008 yılı program rakamı olup, bir önceki yıla göre değişiminin hesaplanması için 2009 yılı rakamının açıklanmasına ihtiyaç vardır.

Tablo 3.2'deki verilere bakıldığında, kamu yatırımlarında seçim öncesi yıllar içinde gerçekleşen en büyük artış %22 oranı ile 1976 yılında meydana gelmiştir. 1976 yılından sonra ise kamu yatırımlarında %19 oranındaki artışın gerçekleştiği yıl, 1987 seçim öncesi yılıdır (1986 yılı). İncelenen on bir seçim döneminde de seçimden bir önceki yılda genel olarak kamu yatırımlarında artışlar söz konusudur. Sadece 1964,

1982, 1994 ve 2001 seçim öncesi yıllarında bir önceki yıllara göre kamu yatırımlarında düşüşler söz konusudur. Bu dört seçim öncesi yılların iki tanesinde ise (1994 ve 2001) kamu yatırımlarındaki azalmanın nedenleri, bu yıllarda yaşanan ekonomik krizlerden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bahsedilen özel durumlar hariç geri kalan her seçim yılı öncesi yıllarda kamu yatırım harcamalarında artışlar meydana gelmiştir. Seçim yılları içinde kamu yatırımlarının en fazla arttığı yıl 1977 seçim yılıdır (%16). 1976 ve 1977 yıllarındaki kamu yatırımlarının artışı, ilgili dönemdeki koalisyon partilerinin kendi aralarındaki pazarlıklar sonucunda genişletici yönde politikalar uygulamalarıyla açıklanabilir (Ataç vd., 2001: 48). 1960 sonrası her seçim yılında da (1995 ve 1999 seçim yılları hariç) kamu yatırımlarında artışların gerçekleştiği Tablo 3.2'den izlenebilir.

Değinilmesi gereken diğer önemli bir nokta, 1983 seçiminin askeri müdahalelerden sonra yapılan bir seçim yılı olmasıdır. 1983 seçim yılında kamu yatırımlarında artışlar söz konusu iken, seçimi izleyen yılda düşüşler yaşanmıştır. Ancak 1983 yılındaki kamu yatırım artışlarına bakarak, hükümetlerin seçim bütçesi hazırladıkları yorumunu yapmak pek doğru olmayabilir. 1983 seçim döneminden önce iktidarda 1980 askeri darbesi sonucunda atama ile iktidara gelen hükümet görev yapmaktaydı. Atama ile getirilen bir hükümetin seçim bütçesi hazırlama gibi bir gerekçesinin olması gerçekçi olmayacaktır. Bu sebeple, 1983 yılında kamu yatırımlarındaki değişimlerin seçim ekonomisine bağlanmaması daha doğru olabilir.

Seçim dönemlerinde kamu yatırımlarının değişimlerine ilişkin yaptığımız analizin temel bulguları özetle şöyle sıralanabilir:

-1995 ve 1999 seçim dönemleri hariç diğer seçim yıllarında kamu yatırım harcamalarında artışlar gözlenmektedir. Ancak seçim yılı olmayan bazı yıllarda da kamu yatırımlarında artışlar söz konusudur.

-1965, 1983, 1995 ve 2002 seçimleri hariç diğer seçim dönemlerindeki seçim öncesi yıllarda kamu yatırım harcamalarında görülen artışlar, hükümetlerin seçim amaçlı bütçeler hazırladıklarının göstergesi olarak kabul edilebilir. Hükümetler seçimlerden bir önceki yıl kamu yatırım harcamalarında artışlara önem vermişlerdir.

-1995 ve 1999 seçim yılı hariç 1973, 1977 ve 1991 koalisyon hükümetlerinin görev aldığı yıllarda, kamu yatırım harcamaları hem seçim yıllarında hem de seçim öncesi yıllarda artmıştır.

-1969 seçimlerinde bütçeyi tek başına iktidarda bulunan AP hazırlamıştır. 1987 ve 2002 seçim yıllarında da ilgili seçim yılı bütçeleri, önceki seçimlerde tek parti olarak iktidara gelen sırasıyla ANAP ve AKP tarafından hazırlanmıştır. Tek partinin iktidarda olduğu yıllarda seçim yılına ilişkin önemli bulgu, seçimlerden önceki yıllarda kamu yatırımlarındaki artışların %10, seçim yıllarında ise %5 gibi bir oranının üstünde gerçekleşmesidir. Ancak bu durum tek parti hükümetlerinin, koalisyon hükümetlerine göre -seçim yıllarında- kamu yatırımlarında daha fazla artışlara gittikleri gibi genel bir yorum yapmamıza imkân vermemektedir.

-İncelenen dönem içerisinde yaşanan ekonomik krizler nedeniyle 1994 ve 2001 krizi yıllarında yatırım harcamalarında düşüşler gözlenmektedir. Bu durum bahsedilen kriz yıllarında yatırım bütçelerinin siyasi kaygılarla değil ekonomik kaygılarla hazırlandıklarının birer göstergesidir. Ancak 1994 krizi sonrasındaki seçim yılı olan 1995 yılında yatırım harcamalarının azalmasını krizin yansıması olarak değerlendirmemize rağmen, 2001 krizi sonrasındaki seçim yılı olan 2002 yılı yatırım harcamalarında aynı durumdan bahsetmemiz söz konusu değildir. Çünkü 2001 kriz yılında yatırım harcamalarındaki düşüşlere rağmen, 2002 seçim yılında yatırım harcamalarında %6 oranında bir artış söz konusudur. 2001 krizine rağmen, 2002 seçim yılında kamu yatırımlarındaki artışlar dikkat çekmektedir.

- 1970, 1978, 1984, 1988 ve 2003 yıllarında kamu yatırımlarında düşüşler söz konusu iken, bu yıllar dışında kalan diğer seçimi izleyen yıllarda artışlar görülmektedir. Bu sebeple seçim sonrası yıllara ilişkin genel net bir değerlendirme yapmak mümkün değildir.

Türkiye için yapılan bir çalışmada, kamu harcamaları ile seçim dönemleri arasında güçlü bir etki bulunmuş, kamu harcamalarının (özellikle transfer harcamalarının), seçim yıllarında ve seçimlerden hemen bir önceki yıllarda arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak aynı çalışmada kamu harcamalarının artmasına rağmen, aynı

dönemlerde özel sektörün yatırım yapmadığının da altı çizilmektedir. Bu yorumlar ise seçim dönemlerinde ekonomik büyümeye yönelik pozitif bir etkinin tespit edilememiş olmasına dayandırılmaktadır (Sezgin, 2007: 150).

3.3.Türkiye’deki Kamu Yatırımlarının Tahsisinde Hizmet Kayırmacılığının Ampirik Analizi

Kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığı, kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisindeki siyasi faktörlerin etkisinin analizini kapsamaktadır. Türkiye’deki hizmet kayırmacılığına ilişkin ampirik analiz, birinci bölümde bahsedilen dağıtıcı politikaların dayandığı modeller çerçevesinde milletvekillerinin bazı bireysel özelliklerini ve iktidardaki partilerin gücünü dikkate alarak gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda milletvekillerinin ve iktidardaki partilerin partizanca tutumlar sergileyip sergilemedikleri, iktidardaki partilerin kamu yatırımlarını kendilerini destekleyen seçmenleri ödüllendirmek için mi yoksa kararsız seçmenlere yönelik mi tahsis ettikleri de araştırılmaktadır. Ampirik analiz, sadece kamu yatırımlarının tahsisindeki hizmet kayırmacılığını değil aynı zamanda kaynak tahsisindeki ekonomik ve sosyal faktörlerin etkisini de test etmeyi amaçlamaktadır.

3.3.1. Analizin Temel Soruları ve Değişkenlerin Belirlenmesi

Ampirik analiz ile hizmet kayırmacılığına ilişkin bazı sorulara yanıt bulmak amaçlanmaktadır. Türkiye’de hizmet kayırmacılığının varlığına yönelik yanıt aranan sorular şöyle sıralanabilir:

-Kamu yatırımlarının tahsisinde ekonomik ve sosyal faktörler yanında siyasi faktörler de etkili midir? Ekonomik ve sosyal faktörlere göre kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsis edilmesi kaynakların dağılımında optimal ilkelere uygun hareket edildiğini gösterir. Acaba Türkiye’deki kamu yatırımlarının tahsisinde ekonomik etkinlik kriterleri ne kadar geçerlidir? Seçim çevrelerine yapılan kamu yatırımlarının tahsisinde ilgili seçim çevrelerinin sahip oldukları ekonomik ve sosyal

özellikler önemli midir? Kamu kaynaklarının tahsisini ülkede yaşanan ekonomik krizler ve seçim yılları etkiler mi?

-Kamu yatırımlarının tahsisindeki hizmet kayırmacılığını bakanlar, başbakanlar ve milletvekillerinin bireysel özellikleri (kıdemlilikleri) etkiler mi? Söz konusu aktörlerden hangisi kendi seçim çevrelerine kaynak aktarılmasında daha fazla etkilidir? Ayrıca bir seçim çevresinden seçilen milletvekillerinin iktidardaki partiyi temsil etmesi ile kendi seçim çevrelerine kamu yatırımlarını aktarmaları arasında bir ilişki var mıdır?

-Türkiye’de iktidardaki partilerin gücünün hizmet kayırmacılığı üzerindeki etkisi nasıldır? Diğer deyişle iktidardaki partiler etkili ise partiler kendilerini en yüksek oy ile ödüllendiren seçim çevrelerine mi yoksa kararsız seçim çevrelerine mi kaynakları tahsis etmektedirler?

-Nispi temsil sistemi altında iktidarda bulunan partilerin, tek parti veya koalisyon hükümetleri olmalarının hizmet kayırmacılığında pozitif/ negatif etkileri var mıdır?

Yukarıdaki soruların yanıtları, özellikle dağıtıcı politikaların dayandığı modeller kapsamında Türkiye’nin sahip olduğu çeşitli özellikler dikkate alınarak oluşturulan ampirik modellerle test edilmeye çalışılacaktır. Bu doğrultuda ampirik çalışmanın dayandığı temel kabuller aşağıdaki gibidir:

1. Her il birer seçim çevresi olarak kabul edilmektedir. Birden fazla seçim çevresine bölünmüş büyük iller de ayrı ayrı değil, ilgili ile ait olan tek bir seçim çevresi olarak dikkate alınmaktadır.

2. Milletvekillerinin davranışlarını ülkelerde uygulanan siyasal sistemler, siyasal partilerin yapısı, milletvekillerinin rekabet etme şekilleri, seçim sistemleri ve bütçe sistemi etkilemektedir. Bu kapsamda Türkiye’nin sahip olduğu siyasal yapı ve sistem, parti disiplinin varlığını ortaya çıkarmaktadır. Bu durum milletvekillerinin parti başkanlarından bağımsız karar almalarını engellemektedir. Ayrıca yasama organının bütçeye ilişkin değişiklik yapma yetkisinin olmaması da (Genel Kurul’da) yasamayı oluşturan milletvekillerinin hizmet kayırmacılığına yönelik faaliyetlerde

bulunmalarını kısıtlar niteliktedir. Ancak bu durumlara rağmen, milletvekillerinin bakanlarla olan ilişkilerinde kıdemlilikleri gibi bireysel özellikleri önemlidir. Bazı milletvekilleri kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmak için yürütme organları aracılığıyla lobicilik yaparak, kaynakların aktarılmasında sahip oldukları deneyimlerini ve bilgilerini kullanabilmektedirler. Buradaki temel varsayım, milletvekillerinin kıdemliliklerinin arttıkça kaynak aktarımlarındaki etkilerinin fazla olacağına dayanmaktadır. Ancak Türkiye’de uygulanan seçim sistemi ve tahsis kuralları milletvekillerinin hizmet kayırmacılığına ilişkin dürtülerini azaltsa da milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmak için bireysel özelliklerini kullanarak lobicilik yapmalarına engel değildir. Bu noktada milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarmaları doğrudan genel seçimlerde seçmenler tarafından ödüllendirmeleri ile değil, parti içinde öne çıkarak daha üst sıralardan aday gösterilmeleri (ya da tekrar aday gösterilmeleri) ile sonuçlanabilir. Bu sebeple milletvekillerinin bireysel özelliklerinin de kaynakların tahsisinde dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca milletvekillerinin siyasi aktörlerle yakın ilişkilere sahip olması, informel şekilde hizmet kayırmacılığının ortaya çıkmasına da neden olabilmektedir.

3. Çalışmada Başbakan ve Bakanlar hizmet kayırmacılığının gerçekleşmesinde etkili aktörler olarak kabul edilmektedir. Bu noktadaki temel kriterimiz, milletvekillerine göre bütçe ve harcama kararları üzerinde daha fazla yetkiye sahip olan Başbakan ve Bakanların hizmet kayırmacılığı uygulamalarında daha etkili olduklarıdır. Çünkü Türkiye’de bakanların genellikle yasama organını oluşturan milletvekillerinden seçilmesi, hizmet kayırmacılığında bakanlık gücünün kullanılarak bakanların seçim çevrelerine kaynak aktarılmasında önemli olabilmektedir. Bu kapsamda Bakanlar hizmet kayırmacılığında yürütme organının bir ayağı olarak dikkate alınmaktadır. Özellikle Bayındırlık Bakanlığı gibi bakanlıklar hizmet kayırmacılığında önemlidir. Öte yandan Türkiye’de bütçeye ilişkin son kararın başbakan’a ait olması, başbakanların da kaynak tahsislerinde kendi seçim çevrelerini gözettikleri anlamına gelmektedir. Bu sebeple başbakanlar çalışmada modele değişken olarak dahil edilmektedir.

4. İktidarda olan partilerin kendilerini destekleyen seçim çevrelerine daha fazla kaynak tahsis etmeleri, dağıtıcı politikaların partizan/parti-merkezli modellerine dayanmaktadır. Nispi temsil sistemi altında -kaynak tahsislerinde partilerin milletvekillerinden daha güçlü olduğu varsayımına dayanması doğrultusunda-partilerin gücü, her partinin her seçim döneminde her seçim çevresinde aldığı oy oranlarına ilişkindir. Özellikle iktidardaki partilerin seçim çevrelerinde aldıkları oy oranları hizmet kayırmacılığında partilerin partizanca tutum sergileyip sergilemediklerinin araştırılmasında önemlidir. Modelde iktidardaki partilerin her seçim çevresinde aldıkları oy oranları değişkenleri oluşturulurken, koalisyon hükümetleri için de ağırlıklı oylar dikkate alınmıştır. Türkiye’deki parlamenter sistem ve nispi temsil sistemi, siyasi partileri ön plana çıkarmaktadır. Nispi temsil sisteminin uygulanması seçmenlerin adaylara değil partilere oy vermesini gerekli kılmaktadır. Bu sebeple Türkiye’de hizmet kayırmacılığının bakanlar ve başbakanlar kadar iktidardaki siyasi partilerin güçleri ile de ilişkili olduğu söylenebilir. Bu açıdan her seçim çevresi için iktidardaki partilerin rakip partilere göre gücünü ortaya koyan değişkenler tarafımızca hesaplanarak modele dahil edilmektedir.

5. Seçim çevreleri kapsamında ele alınan kamu yatırım rakamları DPT tarafından il bazında ayrıştırılmış olan rakamlar olmakla beraber, birden fazla ili kapsayan projeler iller bazında DPT tarafından ayrıştırılmayarak, “muhtelif iller” başlığı altında topluca verilmektedir. Muhtelif iller kapsamındaki yatırım tutarları ise toplam yatırımların yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Bu sebeple çalışmada bu husus göz ardı edilerek, mevcut verilerle analizler gerçekleştirilmeye çalışılacaktır. Dolayısıyla kamu yatırım harcama tutarlarına ilişkin varsayım, il bazında kamu yatırımlarının tutarları olarak “muhtelif iller” içerisinde yer alan yatırım harcamalarını içermemektedir. Ayrıca kamu yatırım rakamlarına ilişkin diğer bir kısıt; yıllar itibariyle illere yapılan toplam yatırım tutarlarının dikkate alınmasında, önceki yıllarda başlamış, ancak hâlâ devam eden projelerin ayrıştırılmamış olmasıdır.

6. Kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde tamamen politik faktörlerin etkisini araştırmak seçim çevrelerinin sahip oldukları diğer ekonomik ve sosyal özelliklerinin dışarıda bırakılması anlamına gelmektedir. Bu durumu gidermek için

seçim çevrelerinin sosyo-ekonomik özelliklerinin de modele dahil edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda illerin gayrisafi yurtiçi hasıla rakamları (GSYİH), nüfusları ve kalkınmada öncelikli il olup olmamaları (köller) gibi faktörler de değişken olarak dikkate alınmaktadır.

3.3.2. Regresyon Modeli

Ekonometrik modelde zaman aralığı 1987-2001 yıllarını kapsamaktadır. Çalışmanın 2001 yılı ile sınırlı kalmasının nedeni, 2001 yılı sonrasında il bazında kişi başına GSYİH rakamlarının var olmamasıdır. Kamu yatırımlarındaki hizmet kayırmacılığına ilişkin temel fonksiyon ve regresyon modeli aşağıdaki gibidir

$$Yatırım_{it}=f(MB_{it}, Parti/Hükümet_{it}, İller_{it}, Seçim yılı_t, Kriz yılı_t)$$

i: Seçim çevreleri t:Yıllar $i = 1, ..., 67; t = 1, ..., 15$

$$Yatırım_{it} = \alpha + \beta_1 MB_{it} + \beta_2 Parti/Hükümet_{it} + \beta_3 İller_{it} + \beta_4 Seçim yılı_t + \beta_5 Kriz yılı_t + e_{it}$$

$Yatırım_{it}$ = Her seçim çevresine tahsis edilen toplam kamu yatırımlarının logaritmasını göstermektedir.

MB_{it} =Milletvekillerinin bireysel özelliklerini kapsayan değişkenleri (Ortalama kıdemliliklerini, kadınların erkek milletvekillerine oranlarını) içermektedir.

$Parti/Hükümet_{it}$ = İki faktör üzerine odaklanan değişkenleri kapsamaktadır. Birincisi iktidardaki partilerin gücünü ölçmek için partilerin oy oranları dikkate alınarak hesaplanan değişkenleri ifade etmektedir. İkincisi ise Türkiye’de kaynakların tahsisinde yürütme organının etkin olması sonucunda hükümeti de temsil ettiği düşünülen bakanlar, başbakanlar gibi değişkenleri içermektedir.

$İller_{it}$ = Seçim çevrelerinin sahip olduğu sosyo-ekonomik bazı özelliklerini kapsamaktadır. Bu değişkenler arasında seçim çevrelerinin nüfusları, gayrisafi yurtiçi

hasıla rakamları (GSYİH) ve kalkınmada öncelikli il olup olmamaları gibi faktörler yer almaktadır.

Seçim yılı ve kriz yılı değişkenleri de 1987-2001 yılları arasında seçim ve kriz yıllarını içeren ulusal düzeydeki gölge değişkenleri ifade etmektedir.

3.3.3. Veri Seti Açıklamaları

Bu kapsamda ekonometrik modellere temel teşkil eden başlıca değişkenlere ait veri özetleri aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır.

Bağımlı değişken olarak alınan kamu yatırım harcamaları, her yıl için illere ait kamu yatırımları raporlarından derlenmiştir.⁶ Söz konusu yatırım harcamaları 1987 yılı baz alınarak GSYİH deflatörü ile reelleştirilmiştir (1987=100). Kamu yatırım harcamaları Genel ve Katma Bütçe yatırımlarını, Kit yatırımlarını, Fon yatırımlarını ve Döner Sermaye ile İller Bankası yatırımlarını içermektedir.⁷

MB_{it} değişkeni, her seçim çevresindeki her milletvekili için TBMM tarafından yayınlanan TBMM Albümü'nde yer alan özgeçmişlerin taranmasıyla elde edilmiştir.

⁶ Bu değerlerin kamu yatırım raporlarından derlenmesinin nedeni, 1987 sonrasındaki yatırımların bütününe tek bir kaynaktan elde edilmesinin çalışmanın net sonuçlar ortaya koyması açısından taşıdığı önemdir. DPT'nin il bazında kamu yatırımlarına ilişkin çalışmaları, 1993 ile 2007 yılları arasındaki sınırlı bir dönemi içermektedir. Ayrıca söz konusu DPT çalışmalarındaki tutarlar ile yatırım raporlarından tarafımızca derlenen rakamlar arasında farklılıklar ve tutarsızlıklar vardır. Bunun ilk nedeni, çalışmada kullanılan verilerde mahalli idare yatırımlarının kamu yatırımlarına dahil edilmemesidir. Çünkü çalışmadaki hizmet kayırmacılığı, yerel yönetim dışındaki kurumlar tarafından yapılan yatırım harcamalarını ifade etmektedir. Yerel yönetimler çerçevesinde kamu yatırımları yoluyla hizmet kayırmacılığı ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Özellikle de yerel yönetimlerce yapılan kamu yatırımlarında dış proje kredilerinin önemli bir paya sahip olması, bu yatırımların çalışmada alınan kamu yatırım rakamlarına dahil edilmemesine neden olmuştur. Farklılıkların ikinci nedeni ise önceden yıllar itibarıyla dağıtılmayan muhtelif iller kapsamında yer alan yatırım tutarlarının son yıllar için (1999 sonrasında) illere dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. Muhtelif il yatırımlarının çeşitli illere dağıtıldığı yıllar, çalışmadaki zaman aralığının bir kısmını içermektedir. Bu sebeple daha uzun bir zaman kesitini ile çalışmanın yapılabilmesinde kamu yatırım raporlarından derlenen –gerçekleşen- yatırım tutarlarının alınması tercih edilmiştir.

⁷ Sektörel bazda bu yatırımların içerisinde tarım, imalat, madencilik, enerji, ulaştırma-haberleşme, turizm, konut, eğitim, sağlık ve diğer hizmetler için yapılan yatırımlar yer almaktadır. Örneğin, enerji yatırımlarının içinde hidrolik ve teknik santraller, şebekeler, makine teçhizatlar vs.; ulaştırma yatırımlarının içinde karayolları, demiryolları, haberleşme yatırımları vs.; eğitim yatırımlarının içinde ilk, orta, mesleki ve teknik yüksek öğretim yurtları, kültür ve gençlik harcamaları gibi harcamalar yer almaktadır. Diğer sektör yatırımları içinde de tarım, imalat, turizm ve konut için yapılan yatırımlar yer almaktadır.

Yapılan taramalar sonucunda her ildeki milletvekillerinin doğum tarihleri, kaç kez milletvekili seçildikleri (kıdemlilikleri) gibi faktörleri içeren veriler elde edilmiştir. İncelenen dönem aralığındaki milletvekillerinin bireysel özellikleri, sonrasında her seçim çevresi için ortalamaları alınarak seçim çevresi verileri haline dönüştürülmüştür. Diğer deyişle, milletvekillerinin kıdemlilikleriyle ilgili değişken, her seçim döneminde her seçim çevresi için milletvekillerinin kaç kere seçildiklerinin ortalamalarını ifade etmektedir.

Parti/Hükümet_{it} değişkeni iktidardaki partilerin gücünü ölçmek için oluşturulan her seçim çevresinde her bir partinin (ayrıca iktidardaki partilerin) aldığı oy oranlarını içeren çeşitli bağımsız değişkenleri kapsamaktadır. Her seçim çevresindeki milletvekili sayıları ve partilerin aldıkları oy oranları TÜİK’den her seçim yılından sonra yayınlanan Milletvekili Genel Seçim Sonuçları yayınlarından derlenmiştir. Ayrıca iktidardaki partilerin aldıkları oy oranlarının tespitinde www.yerel.net sitesi ile TBMM sitesinden yararlanılmıştır. Elde edilen veriler sonucunda gerek iktidardaki partilerin gerekse muhalefet partilerinin gücünü gösteren pek çok değişken tarafımızca hesaplanmıştır. İktidardaki partilerin gücünü dikkate alırken modele dahil edilen bir diğer değişken ise koalisyon hükümetlerinin varlığıdır. Koalisyon hükümetleri değişkeni ayrıca iktidardaki partilerin gücünü test ederken ağırlıklı değişken olarak ampirik analize dahil edilmiştir. Türkiye’de siyasi amaçlarla kaynakların dağılımında etkin rol aldıkları düşünülen Başbakanların ve bakanların, görev süreleri içerisinde kendi seçim çevrelerine yatırım yapıp yapmadıklarını göstermek amacıyla alınan bir diğer değişken, siyasi aktörlerin etkilerini ortaya koymak amacıyla modele dahil edilmektedir. Yıllar itibariyle başbakanlar tarafından temsil edilen seçim çevrelerine 1, diğerlerine 0 değeri verilerek oluşturulan gölge değişken, başbakanların hizmet kayırmacılığındaki etkilerini göstermek için kullanılmaktadır. Başbakanlar yanında her seçim çevresine ait bakan sayılarını gösteren değişken oluşturulurken, hizmet kayırmacılığına yönelik yatırım harcamalarının dağılımında bütün bakanlıklar için bakan sayıları modele dahil edilmiştir. Söz konusu bakanlıklar arasında Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma, Sağlık, Maliye, Tarım ve Köyişleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Milli Eğitim, Çevre ve Orman, Kültür ve Turizm, Dışişleri, Sanayi ve Ticaret, İçişleri bakanlıkları yer

almaktadır. Bakan sayıları ve başbakan değişkenleri, yürütme organının (hükümetin) kaynak dağılımındaki etkisini ortaya koymaktadır. Bakan değişkeni oluşturulurken karşılaşılan en önemli sorun, bazı bakanlıklarda yıl içinde birden fazla bakan değişikliklerinin yapılmış olmasıdır. Özellikle koalisyon hükümetlerinin söz konusu olduğu yıllarda bakanların sık sık değişmesi, hizmet kayırmacılığı uygulamalarının tespit edilmesinde saptırıcı bir etki olarak görülmektedir. Bir diğer bağımsız değişken, her yıl için her seçim çevresindeki milletvekillerinin sayılarının, iktidardaki partileri temsil edip etmemesidir. Eğer seçim çevrelerindeki milletvekillerinin çoğunluğu iktidardaki partileri temsil ediyorsa 1 değerini, iktidarda bulunan partiler ilgili seçim çevresinde çoğunluk milletvekillerini çıkaramamışlarsa 0 değerini almaktadır. Bu değişkenin elde edilmesinde, koalisyon hükümetleri de dikkate alınmıştır, çünkü milletvekilleri genellikle 5 yıllık bir süre için göreve gelmektedir. Görevde bulundukları süre içerisinde de aynı partiyi temsil etmektedirler. Ancak milletvekili transferleri çalışmada ihmâl edilmektedir.

İller_{it} kapsamında yer alan GSYİH rakamları, DPT verilerinden elde edilerek, kamu yatırım rakamları ile tutarlı şekilde GSYİH deflatörü ile reelleştirilmiştir (1987=100). Bu verinin alınmasının amacı, geliri yüksek olan seçim çevrelerine daha fazla yatırımın yapıp yapılmadığının tespit edilmesidir. Bir diğer İller_{it} kapsamında yer alan değişken, kalkınmada öncelikli iller değişkenidir. Kamu yatırımlarının il bazında dağılımında etkinlik kriteri olarak alınan söz konusu değişken, seçim çevrelerinin kalkınmada öncelikli iller kategorisinde yer alıp almasıyla ilişkilidir. Her yıl için kalkınmada öncelikli illere 1 değeri, olmayan illere 0 değeri verilerek bir gölge değişken oluşturulmuştur. Kalkınmada öncelikli iller yıllar itibariyle DPT Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporlarından elde edilmiştir. Ancak çalışılan dönem itibariyle, sayıca pek çok seçim çevresi kalkınmada öncelikli yöre kapsamında yer almaktadır. İller_{it} kapsamında yer alan son değişken ise seçim çevrelerinin sosyal göstergeleri arasındaki nüfus veri setidir. TÜİK'den elde edilen her yıla ait nüfus projeksiyon⁸ rakamları iller bazında modele dahil edilmektedir.⁹

⁸ Projeksiyon nüfusları, yıl ortası tahminlerine göre TÜİK tarafından il bazında hazırlanan kitapçıklardan derlenerek modele dahil edilmiştir.

⁹ Bütün sektörleri kapsayan toplam yatırımlar için yatırım deflatörleri olmadığı için yatırım harcamalarının reelleştirilmesinde GSYİH deflatörü kullanılmıştır (1987=100).

Kriz yılı_t değişkeni ise ülke genelinde yaşanan ekonomik kriz yıllarına 1 verilerek oluşturulan gölge değişkeni göstermektedir. Aynı şekilde Seçim yılı_t değişkeni ise ülke genelinde milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıllara 1 değeri verilerek elde edilen gölge değişkeni içermektedir.

Tablo 3.3: Ampirik Analize Ait Değişken Detay ve Açıklamaları

Bağımlı Değişken Yatırım_{it} = Her seçim çevresine her t zamanında yapılan kamu yatırımlarının logaritmasını ifade eder.
Bağımsız Değişkenler
MB_{it}= Milletvekillerinin bireysel özelliklerini içeren değişkenleri kapsar. -Her seçim dönemi ve her seçim çevresi için milletvekillerinin ortalama kıdemliliklerini: Milletvekillerinin kaçınıcı kere seçildikleri milletvekilleri özgeçmişlerinden taranarak, her seçim çevresi için ortalama değerlerinin alınması ile oluşturulan değişkeni (ortkıdem) -Her seçim dönemi ve seçim çevresindeki kadın milletvekillerinin erkek milletvekillerine oranını gösteren değişkeni (kadın/erkek)
Parti/Hükümet_{it}= Söz konusu değişken partiler ve hükümetlere ilişkin değişkenleri içermektedir. İktidardaki partilerin ve iktidardaki milletvekillerinin gücünü ölçmek için oluşturulan değişkenleri kapsar. -Hükümet koalisyon hükümeti ise 1, tek parti hükümeti ise 0 verilerek oluşturulan değişkeni (koalisyon) -İktidardaki partilerin gücünü: Her seçim çevresinde iktidardaki partilerin aldığı oy oranından ilgili seçim çevresinde en yüksek oya sahip muhalefet partisinin oy oranlarının çıkarılması ile bulunan değişkeni (İktpartgucu) -Koalisyon hükümetlerinin de ağırlıklandırıldığı iktidardaki partilerin oy oranlarını (iktpartoy) -Her seçim çevresinde bütün partilerin aldıkları oy oranlarını -İktidardaki partileri temsil eden milletvekillerinin seçim çevrelerinde çoğunlukta olması durumunda 1, aksi durumlarda 0 verilerek oluşturulan gölge değişkeni (iktmil) -İktidardaki partilerin koalisyon olması durumundaki etkisini (koalisyon* iktpartoy) -Başbakan değişkeni, başbakanı temsil eden seçim çevrelerine 1, diğerlerine 0 değeri verilerek oluşturulan gölgedeğişkeni (başbakan); Bakanlar değişkeni, her seçim çevresinde temsil edilen bütün bakanlıklara ait toplam bakan sayılarını (tbakan)
Seçim Çevrelerine Ait Ekonomik ve Sosyal Değişkenler İLLER_{it}= GSYİH, koiller ve nüfus değişkenlerini içerir. GSYİH=Her seçim çevresine ait Gayri Safi Yurtiçi Hasılayı Köiller= Kalkınmada öncelikli iller için 1 değeri verilen gölge değişkeni Nüfus=Her seçim çevresine ait nüfusu
Ulusal Değişkenler
Kriz yılı_t değişkeni ise ülke genelinde gerçekleşen ekonomik kriz yılları göz önüne alınarak oluşturulan dummy değişkeni ifade etmektedir. Seçim yılı_t değişkeni ülke genelinde milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıllara ait elde edilen gölge değişkeni ifade eder.

3.3.4. Yöntem

Türkiye’de kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığı Dinamik Panel Veri Analizi yöntemi ile incelenecektir. Panel veri; bireyler, firmalar, ülkeler, hane halkları gibi yatay kesit gözlemlerin belli bir zaman döneminde bir araya getirilmesi (havuzlanması) olarak tanımlanmaktadır (Baltagi, 2005: 12-13). Diğer deyişle panel veri analizi kesit analizi ile zaman serisi analizini birleştirmektedir. Panel veri kullanmanın birçok avantajı vardır. Panel veri analizinin yatay kesit veriye göre avantajı, yatay kesit boyutunun yanı sıra zaman boyutunun da dikkate alınması sebebiyle gözlem sayısının artmasıdır (Hsiao, 2006: 6-7). Bu durum, daha fazla bilginin kullanılmasına imkân tanımakta ve serbestlik derecesini artırarak daha güvenilir tahmin sonuçlarına ulaşmayı sağlamaktadır. Gözlem sayısının artması ise çoklu doğrusal bağlantı problemini de azaltmakta ya da tamamen ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca panel veri analizi, sadece zaman serisi ve yatay kesit verilerin yetersiz olduğu durumlarda ekonometrik analizlerin yapılabilmesine imkan vermektedir (Yerdelen Tatoğlu, 2005: 45).

Panel veri analizinin zaman serisi verilerine göre en önemli avantajı yatay kesitlere özgü gözlemlenemeyen birim etkileri (individual effects) dikkate alabilmesidir. Bu birim etkiler, sabit etkiler (fixed effects) ve tesadüfi etkiler (random effects) olarak ortaya çıkmaktadır (Erlat, 2006: 20-21). Örneğin illere ait kamu yatırım harcamalarının dağılımında harcamaların yapılma zamanı, çevre illerin ekonomik durumları, turizm bölgesinde olup olmamaları, illerin aldıkları ve verdikleri göç oranları, her seçim çevresindeki (il) milletvekillerinin bakanlar ve başbakanla olan bireysel ilişkileri, illerin depremde hasar görme olasılıkları, illerin liman kenti olup olmaması gibi gözlemlenemeyen pek çok spesifik birim etkiler önemlidir. Bu faktörler seçim çevrelerine kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olabilirler. Panel veri modelleri ile gölge değişkenler tarafından temsil edilen birim etkiler tahmin edilebilirler. Kısaca panel veri analizi hem yatay kesit değişimlerinin hem de zaman değişimlerinin birlikte incelenmesine olanak tanımaktadır. Bu çalışmada panel veri analizinin kullanılmasının sebebi, seçim çevrelerinin her birinin zamana göre değişiminin de dikkate alınmasını sağlamaktır.

Çalışmada kamu yatırım harcamalarının uzun vadeli yatırımlar olması nedeniyle önceki yıl değerlerinin de (gecikmeli değerlerinin) dikkate alınması gerekmektedir. Bu noktada panel veri modellerinden sabit etkiler veya tesadüfi etkiler yaklaşımı kullanılarak yapılan regresyon analizlerinde, söz konusu modele bağımlı değişkenin gecikmeli olarak eklenmesi, gecikmeli bağımlı değişken olan bağımsız değişkenin hata terimi ile ilişkili olmasına neden olacak ve içsellik (endogeneity) sorunu ortaya çıkacaktır. Bu durumda elde edilen tahminler güvenilir olmayacaktır (Baltagi, 2005: 135). Şöyle ki dinamik modellerde hata terimlerinin de dinamik olması bağımsız değişkenle hata terimlerini ilişkili hale getirmektedir.¹⁰ Diğer ifadeyle;

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta Y_{i,t-1} + e_t$$

modelinde bağımsız değişken tarafında $Y_{i,t-1}$ 'in bulunması, $Y_{i,t-1}$ ve e_t arasında korelasyon oluşturarak, panel veri analizi tahmini ile elde edilen sonuçların sapmalı ve tutarsız olmasına yol açacaktır (İskenderoğlu, 2008: 96).

Sapmasız sonuçlar elde edebilmek için literatürde dinamik panel veri analizinin kullanılması önerilmekte, bağımlı değişkenin gecikmeli değerinin bağımsız değişken olarak alınması da dinamik panel veri modelleri kullanılabilir kılmaktadır. Dinamik panel veri model tahmininde en çok kullanılan ve çeşitli avantajları olan yöntem Arellano ve Bond'un yöntemidir (Baltagi, 2001: 131). Arellano ve Bond yöntemi; bir aşamalı ve iki aşamalı süreçleri dikkate almaktadır. İki aşamalı süreçte, bir aşamalı süreçte elde edilen kalıntılar da kullanıldığı için bir aşamalı sürece göre daha etkin sonuçlar ortaya çıkmaktadır (Aklan ve Nargeleçekenler, 2009: 24). Söz konusu yöntemde, bağımlı değişkenin gecikmeli değeri olan değişkenin temsil edeceği değişkenle ilişkili olmasını ancak hata terimleri ile ilişkisizliğini sağlamak için, gecikmeli değerlerin araç değişken olarak kullanılması önerilmektedir. Ancak bu şekilde panel veri modeli tahminçileri tutarlılık göstermektedir.

¹⁰ Statik modellerde açıklayıcı değişkenlerin dışsal olması ve hata terimleriyle korelasyona sahip olmaması, hata terimlerinin yapısının kabul edilebilir olduğunu göstermektedir (İskenderoğlu, 2008: 96).

Seçilen araç değişkenlerin yerine geçecekleri değişkenleri tam ve doğru olarak yansıtıp yansıtmadığının analizi için Sargan testinin yapılması gereklidir (Gujarati, 2004: 713). Diğer ifadeyle Sargan testi, araç değişkenlerin geçerli olup olmadığının test edilmesi için kullanılmaktadır. Ayrıca bağımsız değişkenlerin de bir bütün olarak bağımlı değişken üzerinde anlamlılığının test edilmesi için Wald testi uygulanmalıdır. Özetle dinamik panel veri modelleri, tahmincilerin tahmin sapmalarını azaltmak için kullanılan bir yöntemdir. Dolayısıyla bu çalışmada hizmet kayırmacılığının varlığı, bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerini de dikkate alan Dinamik Panel Veri Modeli ile analiz edilecektir.

3.3.5.Türkiye’deki Hizmet Kayırmacılığının Analizine İlişkin Ampirik Modeller

Dağıtıcı politikalara dayanan modeller kapsamında oluşturulan ampirik modeller, Türkiye’nin seçim sistemine, bt tahsis kurallarına ve kurumsal düzenlemelerine uygun şekilde dşnlerek konuya ilişkin geniş bir perspektif sunmaktadır. Dağıtıcı politikalar açısından Türkiye’yi ele aldığımızda, seçim sistemi ve tahsis kuralları dikkate alınarak partizan modellerin daha uygun olduğu söylenebilir. Nitekim uygulanan seçim sistemi seçmenlerin milletvekillerine değil partilere oy vermesini gerekli kılmaktadır. Ayrıca parti disiplinin varlığı ile uygulanan parlamanter sistem sonucunda yürütmenin bt üzerindeki güçlü etkisi de modelde başbakanlar ve bakanlar olarak dikkate alınmaktadır. Öte yandan nispi temsil sistemi altında parti merkezli modeller, iktidardaki partilerin seçim çevrelerine kaynak aktarıp aktarmadıkları yanında hangi tür seçmenlere kaynak aktardıklarını da test etmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca oluşturulan modellerde, dağıtıcı politikalar modellerinden yasama modelleri de analiz edilmektedir. Her ne kadar milletvekillerinin harcama artırıcı önerilerde bulunamamaları yasama modellerinin varlığını kısıtlamakta ise de, nispi temsil sisteminin uygulanması milletvekillerinin birseysel özelliklerinin de dikkate alınmasını gerektirmektedir. Nispi temsil sisteminde milletvekillerine değil partilere oy verilmekte ancak bu sistem milletvekillerinin parti içinde faal olmalarını bir anlamda zorunlu kılmaktadır. Çünkü parti içinde faal olmak milletvekili aday listelerinde milletvekillerinin ilk sıralarda

yer almalarına neden olmaktadır. Bu durum dikkate alındığında dağıtıcı politikaların her iki modelini de analiz etme gereği ortaya çıkmaktadır. Kısaca milletvekillerinin bireysel bazı özelliklerini kapsayan model de dinamik yöntemlerle analizlere dahil edilmektedir. Özetle çalışmada, dağıtıcı politikalar kapsamında hem yasama modelleri hem de partizan modeller dikkate alınarak çeşitli değişkenlerle hizmet kayırmacılığı araştırılmaktadır. Ancak Türkiye’de partiler odaklı modelin daha ağırlıklı olarak hizmet kayırmacılığında önemli olduğu beklentilerimiz arasındadır. Bu kapsamda oluşturulan modeller aşağıda yer almaktadır.

Tablo: 3.4. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Olası Modeller

Bağımlı değişken: Kamu Yatırımları		
Bağımsız Değişkenler		
Model 1	Model 2	Model 3
GSYİH	GSYİH	GSYİH
Nüfus	Nüfus	Nüfus
Köiller	Köiller	Köiller
Seçim yılı	Seçim yılı	Seçim yılı
Kriz yılı	Kriz yılı	Kriz yılı
Başbakan	İktpartgucu	İktmil
Tbakan		Ortkidem
Koalisyon		Kadın/erkek
İktparttoy		
Koalisyon*iktparttoy		

Türkiye’de gerek seçim sistemi, gerek kurumsal faktörler, gerekse milletvekillerinin tekrar seçilmelerinde parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki etkisi, milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine kaynak aktarma dürtülerini azaltmaktadır. Bu sebeple öncelikle Model 1’de nispi temsil sistemi altında parti-merkezli değişkenlere odaklanılmaktadır. Hizmet kayırmacılığının varlığının test edilmesinde ayrıca parti merkezli modele, koalisyon hükümetlerinin de dahil edilmesi gerekmektedir. Çünkü nispi temsil sistemleri mecliste temsil edilen partilerin sayısını artırarak, genellikle koalisyon hükümetlerinin kurulmasına olanak tanımaktadır. Koalisyon hükümetlerinin yatırım harcamalarının tahsisi üzerindeki etkisini ortaya koymak için koalisyon gölge değişkeni kullanılmıştır. Öte yandan Türkiye’de Başbakan’ın ve ilgili bakanların hazırladığı bütçe taslağının TBMM’de onaylanması

ve bütçenin son şeklini almasında Başbakan'ın önemli bir rol üstlenmesi de Model 1'de Başbakan ve toplam bakanlara ait değişkenlerin dikkate alınmasını gerektirmektedir. Aynı zamanda Model 1, bütçe harcamalarının tahsisinde, yürütme organının yasama organına göre daha fazla etkili olduğunu destekleyen bir modeldir. Ayrıca bakanlara yıl içindeki bütçe ödeneklerini bütçede belirtilen seçim çevrelerinin yerine kendi tercihleri doğrultusundaki seçim çevrelerine aktarma yetkisi verilmesi, bakanların tahsislerdeki önemini ortaya koymaktadır. Model 1 ile amacımız, partilerin ve iktidardaki partileri temsil eden siyasi aktörlerin hizmet kayırmacılığındaki etkilerini test etmektedir.

Model 2, kamu yatırımlarının tahsisindeki kayırmacılığı hükümet aktörleri açısından değil sadece iktidarda bulunan partiler açısından incelemektedir. Modelde hizmet kayırmacılığı iktidardaki partilerin oy oranları ile değil, muhalefete göre sahip oldukları güçleri ile ölçülmektedir. Model 2 ile iktidardaki partilerin muhalefet partilerine göre kaynakları kendi seçim çevrelerine mi yoksa kararsız seçmenlere mi tahsis ettikleri test edilmektedir. İktidardaki partiler gelecek seçimlerde tekrar seçilme ihtimali yüksek olan seçim çevrelerine yatırım yapmaktan ziyade oylarının düşük olduğu seçim çevrelerine tahsislerde bulunmayı da tercih edebilirler. İktidardaki partiler muhalefetteki partilerin seçim çevrelerine odaklanarak ülke genelinde oy oranlarını artırmak için kamu yatırımlarını seçimsel araç olarak kullanabilir. Son olarak, her ne kadar Türkiye'deki seçim sistemi, yasama ve yürütme arasındaki kurumsal gücün yürütme lehine dağılımı hizmet kayırmacılığında milletvekillerinin dürtülerini azaltsa da milletvekillerinin bazı bireysel özellikleri de kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsislerinde etkili olabilmektedir. Model 3, milletvekillerinin bireysel özelliklerinin hizmet kayırmacılığındaki etkisini ölçmektedir. Bu noktada milletvekillerinin bireysel özellikleri arasında yer alan kıdemlilik değişkeni yanında iktidardaki partileri temsil edip etmemelerinin de kaynak tahsisindeki etkisi analiz edilmektedir. Horiuchi (2007) çalışmasında olduğu gibi, Model 3'de iktidardaki hükümeti temsil eden milletvekillerinin muhalefet partisi üyelerine göre daha fazla kaynak tahsisinde avantaja sahip oldukları düşünülmektedir. Çünkü iktidardaki partilerin temsilcileri gerek çıkar ve baskı grupları ile gerekse bürokratlar ile daha fazla irtibatla bulunmaktadırlar. Kaynakları

aktarmaları bu vasıta ile muhalefe göre daha kolay olacaktır. Bu sebeple Model 3’de milletvekillerinin bireysel özellikleri yanında bu değişken de modele dahil edilmektedir.

3.3.6. Bulgular ve Yorumlar

Her üç model dinamik formda tahmin edilmiştir. Dinamik panel veri model sonuçları Tablo 3.5’de yer almaktadır. Kamu yatırımlarının gecikmeli değerlerini içeren dinamik panel veri sonuçları iki aşamalı süreç ile analiz edilmiştir. Bu sonuçlara göre Sargan testinin anlamlılığı ile araç değişkenlerin uygunluğu kabul edilmektedir. Wald testinin sonucu ise modelde yer alan bağımsız değişkenlerin bir bütün olarak bağımlı değişkeni açıklamakta anlamlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca her üç model için otokorelasyon testi gerçekleştirilerek, beklenildiği gibi AR (1) sonucunun anlamlı ve negatif AR (2) sonucunun ise anlamsız ve pozitif olması modellerde otokorelasyon sorununun var olmadığını ortaya koymaktadır.

Model 1 için kamu yatırımları üzerinde, kamu yatırımlarının bir ve iki yıl gecikmeli değerleri, nüfus, GSYİH, kalkınmada öncelikli iller, seçim yılının bir gecikmeli değeri, kriz yılları, başbakan ve iktpartoy, koalisyon*iktpartoy değişkenlerinin anlamlı olduğu görülmektedir.¹¹ Tam logaritmik model olduğundan, parametreler elastikiyetleri vermektedir. Kamu yatırımlarının bir önceki yıl değeri %1 artınca bu yılki kamu yatırımları %0,46; iki önceki yıl değeri %1 artınca bu yılki kamu yatırımları %0,11 artmaktadır. Bu kamu yatırımlarının geçmiş dönem değerlerinden etkilendiğinin göstergesidir. Bu durum, uzun vadeli harcamalar olan yatırım harcamaları projelerinin sürdürüldüğünü de ortaya koymaktadır. Ekonomik göstergelerden biri olan GSYİH değişkenine göre, GSYİH düzeyi yüksek olan seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı tahsis edilmektedir. GSYİH’daki %1’lik artış, kamu yatırımlarını %0,97 arttırmaktadır. Bu durum gelişmiş seçim çevrelerine kaynakların aktarıldığını desteklemektedir. Kamu kaynaklarının seçim çevrelerine tahsisinde nüfusun etkisi ise negatiftir. Nüfustaki %1’lik artış, kamu yatırımlarını

¹¹ $t_{hes} > t_{tablo}$; * değerleri de aynı sonuçları göstermektedir.

%1,16 azaltmaktadır. Ancak bu durum sadece bir model için %5 güven düzeyinde anlamlı iken, diğer iki model için zaten anlamsızdır.

Tablo 3.5. Dinamik Model Sonuçları

GMM	Model 1	Model 2	Model 3
Değişkenler	Kamu Yatırımları	Kamu Yatırımları	Kamu Yatırımları
Yatırım_1	0.463*** (35.15)	0.578*** (75.85)	0.581*** (56.92)
Yatırım_2	0.110*** (8.13)	0.189*** (27.24)	0.190*** (24.88)
Nüfus	-1.162 ** (-2.20)	0.163 (0.526)	0.0672 (0.246)
GSYİH	0.9701*** (7.35)	0.262*** (2.881)	0.156** (2.049)
Köiller	0.424** (2.26)	0.256** (2.544)	0.0527 (0.324)
Seçim yılı_1	0.299*** (22.23)	0.215*** (30.16)	0.197*** (13.07)
Kriz yılı	-0.075*** (-4.73)	-0.180*** (-14.11)	-0.204*** (-16.58)
Başbakan	0.255*** -6.900		
Tbakan	0.004 (0.29)		
Koalisyon	0.426 (1.57)		
İktpartoy	0.02227*** (3.24)		
Koalisyon*İktpartoy	-0.0264*** (-3.37)		
İktpartgucu		-0.00267*** (-6.224)	
Kadın/erkek			0.209 (0.495)
Ortkıdem			0.189*** (4.382)
İktmil			-0.00950 (-0.348)
Sabit	8.21 (1.31)	-3.497 (-0.955)	-1.566 (-0.469)
Gözlem/il sayısı	804/67	804/67	804/67
Sargan Testi	60.69	64.46	64.57
AR (1)	(-4.4651)***	(-4.5532)***	(-4.5437)***
AR (2)	1.6603 (0.096)	0.9017 (0.3659)	0.82246 (0.4108)
İstatistik değerleri: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			

Seçim yılı, kriz yılı ve kalkınmada öncelikli il gibi değişkenler gölge değişkenler olduklarından farklı yorumlanmaktadır. Eğer yıl seçimden bir önceki yılsa kamu yatırımları 4959 milyon TL ($=\text{antilog}(0.299+8.21)$) olacakken; seçimden bir önceki yıl olmayan yıllarda ise kamu yatırımları 3677 ($=\text{antilog}(8.21)$) milyon TL olacaktır. Dolayısıyla seçimden bir önceki yıl değişkeninin anlamlılığı, seçimden bir önceki yıllarda seçim çevrelerine aktarılan kamu yatırımlarının arttığını göstermektedir. Yatırım harcamalarında hizmet kayırmacılığının varlığı, özellikle seçim öncesi dönemlerde seçim çevrelerine yapılan yatırımların artması ile belirmektedir.

Kriz yıllarında kamu yatırımlarında azalışların söz konusu olması beklenen bulgular arasındadır. Yıl kriz yılı ise, kamu yatırımları 3411 milyon TL ($=\text{antilog}(-0.075+8.21)$) olacakken; kriz yılı olmayan yıllarda ise kamu yatırımları 3677 ($=\text{antilog}(8.21)$) milyon TL olacaktır. Kriz yıllarında daraltıcı maliye politikaları kapsamında en fazla etkienebilir harcama kaleminin yatırım harcamaları olduğu bilinmektedir. Ekonomik göstergeler arasında yer alan kalkınmada öncelikli il değişkeni de Model 1 ve Model 2 için anlamlı ve pozitif katsayıdır. İl kalkınmada öncelikli il ise, kamu yatırımları 5619 milyon TL ($=\text{antilog}(0.424+8.21)$) olacakken; kalkınmada öncelikli il değilse 3677 ($=\text{antilog}(8.21)$) milyon TL olacaktır. Diğer ifadeyle il kalkınmada öncelikli il ise 1942 milyon TL daha fazla kamu yatırımı almaktadır. Bu durum, kamu yatırımlarının tahsisinde kalkınmada öncelikli seçim çevrelerinin gözetildiğini ortaya koymaktadır.¹²

Politik faktörlerin kamu yatırımlarının tahsisindeki etkisine baktığımızda ise başbakanların etkisi Model 1’de görölmektedir. İl o yıl başbakan çıkarmışsa, kamu yatırımları 4745 milyon TL ($=\text{antilog}(0.255+8.21)$) olacakken; il o yıl başbakan

¹² Gölge değişkenlerin Model 2 ve Model 3 için yorumlamaları ise şöyledir: Model 2: İl kalkınmada öncelikli il ise, kamu yatırımları 0.039 milyon TL ($=\text{antilog}(0.256-3.497)$) olacakken; kalkınmada öncelikli il değilse 0.030 ($=\text{antilog}(-3.497)$) milyon TL olacaktır. Yıl seçimden bir önceki yılsa kamu yatırımları 0.037 milyon TL olacakken; seçimden bir önceki yıl olmayan yıllarda ise kamu yatırımları 0.030 milyon TL olacaktır. Yıl kriz yılı ise, kamu yatırımları 0.025 milyon TL olacakken; kriz yılı olmayan yıllarda ise kamu yatırımları 0.030 milyon TL olacaktır. Model 3: Yıl seçimden bir önceki yılsa kamu yatırımları 0.2503 milyon TL olacakken; seçimden bir önceki yıl olmayan yıllarda ise kamu yatırımları 0.208 milyon TL olacaktır. Yıl kriz yılı ise, kamu yatırımları 0.17 milyon TL olacakken; kriz yılı olmayan yıllarda ise kamu yatırımları 0.208 milyon TL olacaktır.

çıkarmamışsa kamu yatırımları 3677 (=antilog(8.21)) milyon TL olacaktır. Başbakanların temsil ettiği seçim çevreleri diğer seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı almaktadır. Bu bulgu başbakanların kendi seçim çevrelerini kaynak dağılımında kayırdıkları anlamına gelmektedir. İktipartoy değişkenine göre, seçim çevrelerinde iktidardaki partilerin oy oralarının her %1'lik artışı ilgili seçim çevresine yapılan kamu yatırımlarını %0.02 arttırmaktadır. Koalisyon*iktipartoy değişkenine göre ise, iktidardaki partilerin oy oranlarının % 1 artması ilgili seçim çevrelerine yapılan kamu yatırımlarını %0.02 azaltmaktadır. Bu bulgulara göre, iktidardaki partiler kendilerini iktidara getiren seçim çevrelerini yatırımlar ile ödüllendirmektedir. İktidardaki partilerin oy oranlarının yüksek olduğu seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı aktarılmaktadır. Ancak hükümetin koalisyon hükümeti olması, bu durumu tamamen tersine döndürmektedir. Koalisyon hükümetlerinin varlığı, iktidardaki partilerin serbestçe kaynakları kendi seçim çevrelerine aktarmalarına engel olmaktadır. Koalisyon hükümetleri söz konusu olduğunda kaynakların partizanca yandaşlara dağıtılması işlemi zorlaşmaktadır. İktidardaki partiler kendi seçim çevrelerine değil aksine kararsız seçmenlere yönelik de harcamalarda bulunmak zorunda kalmaktadırlar. Diğer deyişle koalisyon hükümetlerin varlığı, iktidardaki partilerin oy oranlarını artırması için kamu yatırımlarının bir araç olarak kullanılmasını engellemektedir.

Türkiye'de hizmet kayırmacılığının partiler bazında gerçekleştirildiği dikkate alındığında, iktidardaki partilerin gücünü ölçmeye yönelik olarak alınan Model 2'deki İktipartgucu değişkeninin %1 güven düzeyinde anlamlılığı ve negatif olması da hizmet kayırmacılığının hangi tür seçmenlere yönelik yapıldığı hakkında bize bilgi sunmaktadır. Değişkenin anlamlılığı iktidardaki partilerin muhalefette bulunan partilere göre kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığını gözettiklerini, ancak katsayısının negatif olması ise kamu yatırımlarını kendilerini destekleyen seçmenlerine değil kararsız ya da kendilerini desteklemeyen seçmenlere yönelik gerçekleştirdiklerini ortaya oymaktadır. Muhalefet partilerinin de dikkate alınması sonucunda kaynak dağılımındaki yetkileri elinde bulunduran iktidardaki partiler, kendi seçmenlerinden ziyade kararsız seçmenlere yönelik harcama kararları almaktadırlar. Milletvekillerinin bireysel özelliklerini dikkate alan modelde ise

milletvekillerinin kıdemlilikleri literatürdeki çalışmalarla benzer şekilde kamu yatırımlarının tahsisinde önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Kıdemli olan milletvekilleri kamu yatırımlarının kendi seçim çevrelerine tahsislerinde daha fazla etkili olmaktadır. Seçim çevrelerinde yapılan kamu yatırımlarının % 1 oranında artmasında, milletvekillerinin ortalama kıdemliliklerinin etkisi % 0.18'dir.

SONUÇ

Günümüzde kamusal seçim teorisi varsayımları altında kamu kaynaklarının tahsisinde sadece etkinlik ve eşitlik gibi ekonomik kriterlerin dikkate alınmadığı, politik güdülerle de kamu kaynaklarının tahsis edildiği pek çok çalışmaya konu edilmektedir. Kamusal seçim teorisi, politikacılar kadar seçmenlerin de özel faydalarını maksimize etmeye yönelik davranışlar sergilediklerini modelleştirmektedir. Bu kapsamda hizmet kayırmacılığı uygulamaları, özellikle kamu kaynaklarının seçim çevrelerine tahsis edilerek, ilgili seçim çevresi seçmenlerinin faydalarını artırmaya ve karşılığında politikacıların oy maksimizasyonu ile tekrar seçilmelerine olanak tanımaktadır. Her iki aktör açısından hizmet kayırmacılığı uygulamaları karşılıklı çıkarlara hizmet etmekte, bu uygulamalar yasal ve kurumsal prosedürlere uygun şekilde gerçekleştiği için bir sorun teşkil etmemektedir. Ancak hizmet kayırmacılığı genellikle ihtiyacı olmayan seçim çevrelerine kaynakların tahsis edilmesini gerektirdiği için hem ekonomide kaynakların dengesiz dağılımına hem de kaynakların israfına yol açmaktadır. Bu nedenle, kamu kaynakların tahsisinde bireysel çıkarlar yerine özellikle toplumsal çıkarların gözetilerek eşitlik ve etkinlik kriterlerine göre kararların alınması gerekmektedir.

Hizmet kayırmacılığı uygulamaları, yaygın olarak kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada Türkiye için 1987-2001 dönemindeki kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde ekonomik ve politik faktörlerin etkileri belirlenerek, hizmet kayırmacılığının varlığı test edilmiştir. Kamu yatırımlarının tahsisinde politik faktörleri içeren hizmet kayırmacılığı analiz edilirken, dağıtıcı politikaların dayandığı modeller temel alınmaktadır. ABD, Kanada gibi tek üyeli çoğunluk seçim sistemini benimseyen ülkelerde genellikle yasama modellerine dayalı olarak analizler gerçekleştirilmektedir. Merkezi düzeyde temsil gücüne dayalı olan yasama modelleri, kamu kaynaklarının tahsisinde temsilcilerin bireysel dürtülerini ele alan çalışmaları ifade etmektedir. Nispi temsil sistemini benimseyen ülkelerde ise hizmet kayırmacılığı partizan modellere dayanmakta, bu modeller iktidardaki partilerin kaynak dağılımındaki tutumlarına dair politik ve

ideolojik dürtülere odaklanmaktadır. Dağıtıcı politikaların partizan modeli, milletvekillerinin bireysel özelliklerinden daha çok siyasi partilerin karar alma sürecinde daha etkin olduğunu ve kaynak dağılımını etkilediklerini dikkate almaktadır. Partizan modellerde temel hipotez, iktidardaki partilerin kendi seçmenlerine fayda sağlamak için kamu kaynaklarını bir araç olarak kullanmalarıdır. ABD ve Kanada gibi ülkelerden farklı bütçesel kurallara sahip olan ve nispi temsil sistemini uygulayan Türkiye’de hizmet kayırmacılığının varlığını inceleyen bu çalışmada yer alan modeller, Türkiye’nin seçim sistemine, bütçe tahsis kurallarına ve kurumsal düzenlemelerine uygun şekilde düşünülerek konuya ilişkin geniş bir perspektif sunmaktadır.

Dağıtıcı politikalar açısından Türkiye ele alındığında, seçim sistemi ve tahsis kurallarına göre hizmet kayırmacılığının varlığının araştırılmasında partizan modeller daha uygundur. Uygulanan seçim sistemi seçmenlerin milletvekillerine değil partilere oy vermesine neden olduğundan kamu kaynaklarının dağılımında partilere odaklanmak gerekmektedir. Nispi temsil sistemi altında Türkiye için elde edilen parti merkezli modeller, iktidardaki partilerin gerek kendi seçim çevrelerine gerekse kararsız seçim çevrelerine kaynak aktarıp aktarmadıklarını ortaya koymaktadır. İktidardaki partiler gelecek seçimlerde tekrar seçilme ihtimali yüksek olan seçim çevrelerine yatırım yapmaktan ziyade oylarının düşük olduğu seçim çevrelerine tahsislerde bulunmayı da tercih edebilirler. İktidardaki partiler muhalefetteki partilerin seçim çevrelerine odaklanarak ülke genelinde oy oranlarını artırmak için kamu yatırımlarını seçimsel araç olarak kullanabilmektedir. Ampirik modellerde hizmet kayırmacılığı, sadece iktidardaki partilerin oy oranları ile değil iktidardaki partilerin muhalefet partilerine göre gücünü ortaya koyan değişkenler ile de ölçülmektedir.

Türkiye’de bütçe tahsis kuralları ile kurumsal gücün dağılımı, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde yürütme organının yasama organına göre daha fazla yetkiye sahip olmasına neden olmaktadır. Bu durum, Türkiye’deki hizmet kayırmacılığının tespitinde yürütme organının aktörleri olarak başbakan ve bakanların etkisini de ölçmeyi zorunlu kılmaktadır. Ayrıca Türkiye için

milletvekillerinin harcama artırıcı önerilerde bulunamamaları dağıtıcı politikalardan yasama modellerinin varlığını kısıtlamaktadır. Ancak milletvekillerinin lobicilik faaliyetlerinde bulunabilmeleri ve bakanlarla olan ilişkileri, milletvekillerinin bireysel özelliklerinden kıdemlilik değişkeninin de ele alınmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de söz konusu dönem için hizmet kayırmacılığının varlığı, siyasi partiler, iktidardaki partileri temsil eden siyasi aktörler ve milletvekillerinin bireysel özelliklerini içeren dağıtıcı politikaların her iki modelini kapsayacak şekilde incelenmiştir. Türkiye için kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde etkili olan ekonomik ve politik faktörlere yönelik üç farklı model oluşturulmuştur. Her üç model, ekonomik ve sosyal faktörleri test etmeye yönelik bütün değişkenleri içermektedir. Politik faktörlere ait değişkenleri içeren hizmet kayırmacılığı açısından ise Model 1 ve Model 2’de partizan modellere, Model 3’de milletvekillerinin bireysel özelliklerinin yer aldığı yasama modellerine yer verilmiştir. Ampirik sonuçlar bağımlı değişkenin gecikmeli değerleri, ekonomik ve sosyal faktörler ile politik faktörler şeklinde değerlendirilebilir.

Ampirik bulgulara göre, kamu yatırımlarının bir ve iki gecikmeli değerlerinin kamu yatırımlarının tahsisi üzerindeki etkisi pozitif ve anlamlıdır. Bu bulgu kamu yatırımlarının uzun vadeli olması ve birden fazla yıla yayılmasındaki etkiyi ortaya koymaktadır.

Ekonomik ve sosyal faktörler açısından bakıldığında, gelir düzeyleri yüksek (GSYİH) ve kalkınmada öncelikli il olan seçim çevreleri (Köyler) diğer seçim çevrelerine göre daha fazla kamu yatırımı almaktadır. 1987-2001 dönemi için yüksek gelir düzeyine sahip olan seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı aktarılmış ve kalkınmada öncelikli seçim çevreleri kamu yatırımlarının tahsisinde gözetilmiştir. Nitekim yatırımların tahsisinde kalkınmada öncelikli illerin gözetilmesi, etkinlik ve eşitlik kriterlerine bağlı kalınması açısından önemli bir bulgudur. Her üç modelde seçim ve kriz yılları değişkenleri, beklentilere uygun sonuçlar ortaya koymaktadır. Seçim öncesi dönemlerde seçim çevrelerine yapılan kamu yatırımlarında bir artışın varlığı söz konusudur. Seçim öncesi dönemde kamu yatırımlarının artırılmasının tekrar seçilme olanağını artırdığı bilinmektedir. Her üç model bulgularına göre, kriz

yıllarında seçim çevrelerine yapılan kamu yatırımlarında azalışlar söz konusudur. Bu durum, 1987-2001 zaman aralığında ülke genelindeki toplam kamu yatırımlarının azalış trendi ile doğru orantılıdır. Ekonomik kriz dönemlerinde yatırım harcamalarının kısılması en muhtemel harcama kalemi olduğu bilinen bir gerçektir. Model bulguları doğrultusunda, 1987-2001 yılları için kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde ekonomik faktörlerin dikkate alındığı görülmektedir.

Politik faktörler açısından bakıldığında ise hizmet kayırmacılığının partizan modeline dayanan Model 1'e göre başbakanların temsil ettiği seçim çevrelerine diğer seçim çevrelerine göre daha fazla kamu yatırımı tahsis edilmiştir. Ayrıca Model 1 uygulanan seçim sisteminin gereği olarak iktidardaki partilerin, kamu kaynaklarının tahsisinde etkili olduklarını ortaya koymaktadır. Seçim çevrelerinde iktidardaki partilerin oy oranlarının her %1'lik artışı ilgili seçim çevresine yapılan kamu yatırımlarını %0.02 arttırmaktadır. İktidardaki partiler kendilerini iktidara taşıyan seçim çevrelerini kamu yatırımlarını bir araç olarak kullanarak ödüllendirmektedir. Ancak koalisyon hükümetlerinin varlığı kamu yatırımlarının tahsisinde partizan tutumları zorlaştırmaktadır. Koalisyon hükümetleri hizmet kayırmacılığının kararsız seçmenlere yönelik olarak gerçekleştirilmesine neden olmaktadır. Ayrıca Model 2'deki iktidardaki partilerin muhalefetteki partilere göre gücünü ifade eden değişkene ait bulgular da kararsız seçmenlere kaynakların aktarıldığını desteklemektedir. Hizmet kayırmacılığında yasama modellerini içeren Model 3, milletvekillerinin kıdemliliğinin kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisinde pozitif ve anlamlı olduğunu ortaya koymaktadır. Literatürdeki çalışmalara paralel olarak, Türkiye'de kıdemli olan milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine daha fazla kaynak aktardığı bulgular arasındadır. Seçim çevrelerinde yapılan kamu yatırımlarının % 1 oranında artmasında, milletvekillerinin ortalama kıdemliliklerinin etkisi % 0.18'dir.

Sonuç olarak, elde edilen bulgular, Türkiye'deki hizmet kayırmacılığının varlığını hem partizan modeller hem de yasama modelleri çerçevesinde ortaya koymaktadır. Koalisyon hükümetlerinin varlığı, iktidardaki partilerin kamu kaynaklarını kendi seçmenleri lehine değil kararsız seçmene yönelik tahsis etmelerine neden olmaktadır. 1987-2001 yılları arasında kamu yatırımlarının tahsisinde sadece politik faktörlerin etkili olmadığı ekonomik faktörlerin önemli ölçüde dikkate alındığı her üç model için

kanıtlanmaktadır. Sadece Türkiye’de değil bütün ülkelerde hizmet kayırmacılığı uygulamalarını tamamen ortadan kaldırmak mümkün gözükmemektedir. Çünkü uygulanan seçim sistemleri ve bütçe tahsis kuralları bu uygulamaları ortaya çıkarmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abdül Jalil, A.
Zafarullah: “The Political Economics of The Malaysian Subnational Governments' Fiscal Behavior”, **MPRA Paper**, No. 24988, September 2010, pp. 1-23
- Agh, Attila: “Parlamentoların Etkin Çalışabilmesi için Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri”, Koordinatör. İlter Turan, **TBMM'nin Etkinliği**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 93-118
- Agnani, Betty, Henry
Aray: “Testing for Pork Barrel Politics in Public Infrastructure Accumulation: The Case of Spain”, February, 2010, (Çevrimiçi),
http://74.125.155.132/scholar?q=cache:TX24ZTeiXGUJ:scholar.google.com/+Testing+for+Pork+Barrel+Politics+in+Public+Infrastructure+Accumulation&hl=tr&as_sdt=0&as_vis=1,15.10.2010.
- Akça, H. İbrahim,
Cevdet, Yılmaz: “Türkiye’de Proje Planlama ve Proje Döngüsü Yönetimi”, **Planlama Dergisi**, Özel Sayı, 2002, s. 377-393.
- Aklan, Adanur, M.
Nargeleçekenler: “Yükümlülük Dolarizasyonu ve Bilanço Etkisi Türkiye Üzerine Sektörel Bazlı Bir Analiz”, **Anadolu International Conference In Economics**, June 17-192009, Eskişehir.
- Aktan, Coşkun Can: **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001
- Aktan, Coşkun Can: **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi**, Alfa yayınları, İstanbul, Temmuz 1992

- Aleskerov, Fuat, Hasan Ersel, Yavuz Sabuncu: **Seçimden Koalisyonu Siyasal Karar Alma**, İstanbul, Nisan 1999
- Alkan, Mehmet Ö.: “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyona Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri”, **Anayasa Yargısı**, 23, 2006, s. 133-165.
- Alston, Lee J, Bernardo Mueller: “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”, **The Journal of Law Economics&Organization**, Vol:22, No:1,2005, pp. 87-109
- Altuğ, Figen: **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi, 2. bs., Ekim 2004
- Alvarez, Sargent, R. Michael, Jason L.: “Deficits, Democrats, and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s”, **Political Research Quarterly**, Vol. 50, No. 4., December 1997, pp. 809-833
- Ames, Barry: “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”, **The Journal of Politics**, Vol:57, No:2, May 1995a, pp. 324-343
- Ames, Barry: “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”, **American Journal of Political Science**, Vol. 39, No. 2, May 1995b, pp. 406-433
- Arın, Tülay, N. Kesmez, İ. Gören: “Parlamentar Bütçe Denetimi Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma”, **Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi İçinde**, TESEV, İstanbul, 2000a.
- Arın, Tülay: “İktidar ve Denetim Dengesi”, **Görüş**, Sayı: 45, Tüsiad

Yayını, Ekim-Kasım 2000b, s. 30-35

- Ataç, Engin, B. Ataç, T. Moğol: “Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme”, **16. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s. 41-61
- Ataç, E., Nihat Falay, Ö. F. Batirel, G. Coşkun, T. Moğol: **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1686, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 873, 1. Bs., Eskişehir, Temmuz 2006.
- Atiyas, İzak, Şerif Sayın: **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, TESEV, 1997.
- Atiyas, İzak: “Ekonomiyi Düzlüğe Çıkarmayan Siyaset”, **Görüş Dergisi**, Sayı: 47, İstanbul, Nisan-Mayıs 2001, s. 72-75
- Atkinson, A. B., J. E. Stiglitz: **Lectures On Public Economics**, McGraw-Hill, United State, 1980
- Ayanoğlu, K., M. C. Düzyol, N. İlter, C. Yılmaz: Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi, **DPT Yayını**, Ankara, Aralık 1996.
- Balla, Steven J., Eric D. Lawrence, Forrest Maltzman, Lee Sigelman: “Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork”, **American Journal of Political Science**, Vol. 46, No. 3, July 2002, pp. 515-525
- Baltagi, B. H.: **Econometrics Analysis of Panel Data**, John Wiley & Sons Ltd, New York, 2001
- Baltagi, B. H.: **Econometric Analysis of Panel Data**, 3. Edition, Wiley, New York, 2005

- Baron, David P.: "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control", **American Journal of Political Science**, Vol. 35, No. 1, February 1991, pp. 57-90
- Başlevent, Cem, Hasan Kirmanoğlu, Burhan Şenatalar: "Empirical Investigation of Party Preferences and Economic Voting in Turkey", **European Journal of Political Research**, 44, 2005, pp. 547-567
- Batum, Süheyl: "1990'larda Dünyada ve Türkiye'de Siyasal Rejim Tartışmaları", **TESEV Yayınları**, İstanbul, 2000.
- Bendor, Jonathan, Serge Taylor, Roland Van Galen: "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information", **American Journal of Political Science**, Vol. 31, No. 4., November 1987, pp. 796-800
- Bernhardt, Dan, Sangita Dubey, Eric Hughson: "Term Limits and Pork Barrel Politics", **Journal of Public Economics**, 88, 2004, pp. 2383-2422
- Bilgin, Mehmet Hüseyin: "Politik Yozlaşma ve Anayasal İktisat", **İktisat Dergisi**, Şubat 1998, s. 63-69
- Brown, Charles V, Peter Jackson: **Public Sector Economics**, Basil Blackwell, 4th Edition, London, 1990
- Buchanan, James M.: "The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform", **Politics As Public Choice**, Ed. by James M. Buchanan, Liberty Fund Inc., Vol: 13, 2000
- Buchanan, James M.: "The Constitution of Economic Policy", **The American Economic Review**, Volume: 77, No:3, June 1987, pp. 243-250

- Buchanan, James M.: "The Public Choice Perspective", **Politics As Public Choice**, Ed. by James M. Buchanan, Liberty Fund Inc., Vol: 13, 2000
- Buchanan, James,
Richard Wagner: **Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes**, New York: Academic Press, 1977
- Bulutoğlu, Kenan: **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, 1. bs., İstanbul, Mart 2003
- Byng, Michelle D.: "Choice, Interests, and Black Political Actors: The Dilemmas of Inclusion", **Sociological Forum**, Vol. 11, No. 1, March 1996, pp. 75-95
- Cadot, Olivier, Lars
Hendrik Röller, Andreas
Stephan: "Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment", **Journal of Public Economics**, 90, 2006, pp.1133– 1153
- Cain, Bruce E, John A
Ferejohn, Morris Fiorina: "The Constituency Component : A Comparison of Service In Great Britain and The United State", **Comparative Political Studies**, 16: 1, April 1983, pp. 67-91.
- Calvo, Ernesto, Maria
Victoria Murillo: "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", **American Journal of Political Science**, Vol. 48, No. 4, October 2004, pp. 742–757
- Caplan, Bryan: "Rational Irrationality and the Microfoundations of Political Failure", **Public Choice**, 107, 2005, pp. 311-331
- Case, Anne: "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania", **European Economic Review**, 45, 2001, pp. 405- 423.

- Castells, Antoni, Albert Sole-Olle: "The Regional Allocation of Infrastructure Investment: The Role of Equity, Efficiency and Political Factors", **European Economic Review**, 49,5, 2005, pp. 1165-1205.
- Chari, V.V., Harold L.Cole: "A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending", **Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department**, January 1995, pp. 1-34
- Cohn, Elchanan: **The Economics of Education**, Lexington Books, D. C. Health and Company, London, 1972.
- Costa I. Font, Joan, Eduardo Rodriguez-Oreggia, Dario Lunapla: "Political Competition and Pork Barrel Politics in the Allocation of Public Investment in Mexico", **Public Choice**, 116, 2003, pp. 185-204
- Coşkun, Gülay: Kamu Mali Yönetimi, **TODAİE Yayınları**, No: 171, Ankara, 1978
- Cox, Gary W., Mathew D. McCubbins: "Electoral Politics As A Redistributive Game", **The Journal of Politics**, Vol. 48, No. 2 (May, 1986), pp. 370-389
- Crain, W. Mark, Donalds R. Leavens; Lynn Abbot: "Voting and Not Voting at the Same Time", **Public Choice**, 53 (1), June 1987, pp. 221-229
- Crespin, Michael H., Charles J. Finocchiaro: "Parties and the Politics of Pork in The U.S.Senate", (Çevrimiçi), <http://www.duke.edu/~bjn3/senateconf/crespinfinocchiaro.pdf>, 10.02.2008
- Cullis, John, Philip Jones: **Public Finance and Public Choice**, McGraw-Hill International Editions, New York, 1992

- Çam, Esat: **Devlet Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yay. No: 486, İstanbul, 1982
- Çeliker, Ercan: “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s. 5-31.
- Çiftepınar, Remzi: **Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu’nun Yeri ve Etkinliği**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No: 120, Ankara, 2007.
- Dahlberg, Maltz, Eva Johansson: “On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments”, **The American Political Science Review**, Vol: 96, No: 1, March 2002, pp. 27-40
- DeBacker, Jason: “The Price of Pork: The Seniority Trap In The U.S. House”, **Journal of Public Economics**, 95, 2011, pp. 63-78.
- Denemark, David: “Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Pork Barrel Constituency Level Grants”, **The Journal Of Politics**, Vol.62, No:3, August 2000, pp. 896-915
- Dixit, A., J. Londregan: “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”, **The Journal of Politics**, 58(4), 1996, pp. 1132-1155.
- Dollery, Brian Edward, Andrew Worthington: “The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia”, **Public Choice**, 94 (3), 1998, pp. 299-315.
- Downs, Anthony: **An Economic Theory of Democracy**, HarperCollins Publishers, New York, 1957

- DPT: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1962.
- DPT: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1978.
- DPT: VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1996.
- DPT: Sekizinci Kalkınma Planı, Ankara, 2000a.
- DPT: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000b
- DPT: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001
- DPT: Dokuzuncu Kalkınma Planı, Ankara, 2006.
- Dursun, Davut: **Siyaset Bilimi**, Beta Yayınları, 3. bs., İstanbul, Ocak 2006
- Emil, Ferhat, H. Hakan, Yılmaz: Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, **ERC Working Papers in Economics**, 03/07 September 2003
- Erder, Necat: Türkiye’de Siyasi Partilerin Yandaş/Seçmen Profili (1994-2002), **Tüses Yayınları**, 1. Bs., İstanbul, Kasım 2002
- Erkan, Volkan: **Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi, Basılmamış**

Araştırma Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı
Müsteşarlığı, Haziran 1999

- Erlat, Haluk: “Panel Data: A Selective Survey”, **Mimeographed Lecture Notes**, Department Economics, Middle East Technical University, 2006, pp. 1-80.
- Evans, Diana: “Policy and Pork: The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives”, **American Journal of Political Science**, Vol: 38, No: 4, November 1994, pp. 894-917
- Falay, Nihat: “Parlamenter Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş”, Seminer Bildirisi, **TESEV**, İstanbul, 1999
- Feldman, Paul, James
Jondrow: “Congressional Elections and Local Federal”, **American Journal of Political Science**, Vol. 28, No. 1, February 1984, pp. 147-164
- Ferejohn, John: **Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation 1947-1968**, Standford University Press, 1974.
- Ferejohn, John, Morris
Fiorina, Richard D.
Mckelvey: “Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Politics Setting”, **American Journal of Political Science**, Vol: 31, No.1, February 1987, pp. 169-193
- Feyzioğlu, Bedii N.: **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 7.bs., Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984.
- Fiorina, Morris P.: “Big Government: A Congressman’s Best Friend”, Ed. by Peters Charles, Michael Nelson, **The Culture of Bureaucracy**, Winston-Holt Publis., New York, 1979

- Fiorina, Morris P.: **Congress keystone of The Washington Establishment**, New Haven: Yale University Pres, 1977.
- Fiorina, Morris: **Congress: Keystone of The Washington Establishment**, 2.Edition, Yale University Press,U.S., 1989
- Frisch, Scott A: **The Politics of Pork A Study of Congressional Appropriation Earmarks**, Garland Publishing, New York, London, 1998.
- Gary, Jacobson: “The Effect of Campaign Spending in Congressional Elections”, **The American Political Science Review**, Vol. 72, No. 2, June 1978, pp. 469-491
- Gaunt, Clive: “Sports Grants and the Political Pork Barrel: An Investigation of Political Bias in the Administration of Australian Sports Grants”, **Australian Journal of Political Science**, Vol: 34, No:1, 1999, pp. 63-74
- Gençkaya, Ömer Faruk: “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, Devlet reformu: TBMM’nin Etkinliği, Hazırlayan: İlter Turan, **TESEV**, İstanbul,2000, s. 31-60
- Gerring, John, Strom C. Thacker: “Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?”, **International Organization**, Volume 59, Issue 01, January 2005, pp. 233-254
- Gerring, John, Strom C. Thacker: “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism”, **British Journal of Political Science**, Vol. 34, Issue 02, April 2004, pp. 295-330

- Golden, Miriam A.,
Lucio Picci: “Pork Barrel Politics in Postwar Italy 1953-1994”,
American Journal of Political Science, Vol: 52, No:2,
April 2008, pp.268-289.
- Gonzalez Amador,
Christian Y.: **Pork Barrel Spending, Term Limits, and Rainly-Day
Funds: Three Essays in Political Economy And
Fiscal Federalism**, Washington, 2002 (M.A.Thesis).
- Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları,
Bursa,2004,(Çevrimiçi),
<http://www.anayasa.gen.tr/secimler.htm>, 15 Nisan 2008.
- Guccio, Calogero, Isidoro
Mazza: “Pork Barrel and Public Expenditure for Culturel
Heritage: Evidence from Regional Allocation in Sicily”,
pp.1-34,(Çevrimiçi),
https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF65&paper_id=323 , 11.07.2009.
- Gujarati, Damodar: **Basic Econometrics**, 4th Economy Edition, McGraw
Hill, new York, 2004
- Gürsoy, Bedri: **Kamusal Maliye Bütçe**, 2. Cilt, 2.bs., Ankara
Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 481,
Ankara, 1981.
- Güvemli, Oktay: **YatırımProjelerinin Düzenlenmesi Değerlendirilmesi
ve İzlenmesi**, 1. bs., İstanbul, Kasım 2001
- Güzelsarı, Selime: **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü-
Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma**, Sosyal
Araştırmalar Vakfı, 1.bs.,İstanbul, Eylül 2008
- Heitshusen, Valerie,
Garry Young, David M. “Electoral Context and MP Constituency Focus in
Australia, Canada, Ireland, New Zealand, and the

- Wood: United Kingdom”, **American Journal of Political Science**, Vol. 49, No. 1., January 2005), pp. 32-45.
- Herron, Eric S.: “Electoral Influences on Legislative Behavior in Mixed-Member Systems: Evidence from Ukraine's Verkhovna Rada”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 27, No. 3, August 2002, pp. 361-382.
- Horiuchi, Yusaku, Jun Saito: “Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan”, **American Journal of Political Science**, Vol: 47, No: 4, October 2003, pp. 669-682.
- Horiuchi, Yusaku: “Political Institutions and Distributive Politics in Japan: Getting Along With the Opposition”, **Asia Pasific Economic Paper**, No: 363, 2007, pp. 1-34.
- Hsiao, Cheng: “Panel Data Analysis-Advantages and Challenges”, **IEPR Working Paper**, May 2006, (Çevrimiçi), ([http://www.usc.edu/Schools/college/econ/IEPR/Working%20Papers/IEPR06.49 %5bHsiao%5d.pdf](http://www.usc.edu/Schools/college/econ/IEPR/Working%20Papers/IEPR06.49%5bHsiao%5d.pdf))
- İlgin, Yılmaz: “Kamu Sabit Sermaye Yatırım Stratejileri ve 2002 Yılında Kamu Proje Stoku”, **Planlama Dergisi**, 2003, s. 361-376
- IMF: “Public Investment and Fiscal Policy—Lessons from the Pilot Country Studies”, Prepared by the Fiscal Affairs Department, April 2005 (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105a.pdf>, 20.08.2008
- Jarocinska, Elena: “Testing Models of Distributive Politics in Multiparty Systems: The Case of Spain”, **CASE Network Studies**

and Analysis, Number: 362, 2008, 1-43.

- Johnston, R.J.: “Congressional Committees and Department Spending: The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the United States”, *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol: 4, No: 3, 1979, pp. 373-384
- Kapani, Münci: **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 20. bs., Ankara, Ekim 2007
- Kawanaka, Takashi: “Who Eats the Most? : Quantitative Analysis of Pork Barrel Distributions in the Philippines”, **IDE Discussion Paper**, No: 126, October 2007, pp. 1-26
- Kelly, Nathan J.: “Political Choice, Public Policy and Distributional Outcomes”, **American Journal of Political Science**, Volume 49, No:4, October 2005, pp. 865-880
- Kepenek, Yakup, Nurhan, Yentürk: **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 13. bs, İstanbul, Ocak 2003.
- Kepenek, Yakup: **Türkiye Ekonomisi**, 2. bs., Savaş Yayınları, Ankara, 1984
- Kesik, Ahmet: “Yeni Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi**, 23-27 Mayıs 2005, s. 43-60
- Kışlalı, Ahmet Taner: **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, 6. bs., İmge Kitabevi, Ankara, 2003
- Kışlalı, Ahmet Taner: **Siyaset Bilimi**, 3. bs., İmge Kitabevi, Ankara, Ekim

1992

- Kızıлтаş, Emine: “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi**, Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005, s. 374-400.
- King, Gary: “Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol: 15, No:2, May 1990, s. 159-181.
- Kirmanoglu, Hülya, Aysel, Arıkboğa: “Türkiye’de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri: 1950-2001”, Türkiye’de Kamu Borçlanması, **18. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi**, Kıbrıs, 12-16 Mayıs 2003.
- Kirmanoglu, Hülya: **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Yayınları, 1. bs., İstanbul, Kasım 2007
- Kneebone, Ronald D, Kenneth J. McKenzie: “Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination in Canadian Province”, **International Tax and Public Finance**, 8, 2001, pp. 753-774.
- Kunicova, Jana, Susan Rose Ackerman: “Electoral Rules As Constraints on Corruption The Risks of Closed-List Proportional Representation”, **Leitner Working Papers**, Issue: 14, September 2001, pp. 1-44
- Kurer, Oskar: “Kollama, Yolsuzluk ve Kaynakların Dağılımı”, Çev. Metin Meriç, Ed. Aytaç Eker-Can Aktan, **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Ankara, 1994, s. 31-49
- Kwon, Hyeok Yong: “Targeting Public Spending in a New Democracy: Evidence from South Korea”, **British Journal of**

Political Science, 35, 2005, pp. 321–341.

- Lancaster, Thomas D.: “Electoral Structures and Pork Barrel Politics”, **International Political Science Review**, Vol: 7, No:1, January 1986, pp. 67-81
- Larcinese, Valentino,
James M. Snyder, Cecilia
Testa: “Testing Models of Distributive Politics Using Federal Spending in the U.S. States”, **Unpublished Manuscript, London School of Economics and Political Science**, 2006, pp. 1-35.
- Lee, Frances E.: “Geographic Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits”, **American Journal of Political Science**, Vol. 47, No. 4., October 2003, pp. 714-728
- Leigh, Andrew: “Bringing home the Bacon: An Ampirical Analysis of the Extent and Effects of Pork Barreling in Australian Politics”, **Public Choice**, 137, 2008, pp. 279-299.
- Levitt, Steven D., James
M.Snyder: “Political Parties and the Distribution of Federal Outlays”, **American Journal of Political Science**, Vol. 39, No. 4., November 1995, pp. 958-980.
- Levitt, Steven D., James
M.Snyder: “The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes”, **The Journal of Political Economy**, Vol: 105, No: 1, February 1997, pp. 30-53
- Limosani, Michele,
Pietro Navarra: “Local Pork Barrel Politics in National Pre-Election Dates: the Case of Italy”, **Public Choice**, 106, 2001, pp. 317-326
- Lodge, Tom: “Political Political Corruption in South Africa”, **African**

Affairs, Vol. 97, No. 387, April 1998, pp. 157-187

- Loewenberg, Gerhard, Samuel Patterson: **Comparing Legislatures**, University Press of America, 1979.
- Mayhew, David: **Congress: The Electoral Connection**, New Haven Yale University, 1974
- McLean, Ian: "Lobbying: the Role of Interest Groups", Çev. Fatih Saygılı, Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan, **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Ankara, 1994, s. 95-111
- Miller, Haris N.: "The Influence of British Parliamentary Committees on European Communities Legislation", **Legislative Studies Quarterly**, Vol: 2, No: 1, February 1977, pp. 45-75.
- Milligan, Kevin, Michael Smart: "Regional Grants As Pork Barrel Politics", **Cesifo Working Paper**, No: 1453, Category 1, Public Finance, April 2005, pp. 1-25.
- Mueller, Dennis C., P. Murrell: "Interest Groups and the Size of Government", **Public Choice**, 48, New York, 1986, pp. 125-145
- Mueller, Dennis C.: "Public Choice: A Survey", **Journal of Economic Literature**, Volume 14, No:2, New York, June 1976, s. 395-433
- Mueller, Dennis C.: **Public Choice III**, Cambridge University Press, 2003
- Mueller, Dennis C.: **Public Choice**, Cambridge University Pres, 1979
- Murphy, James T.: "Political Parties and the Porkbarrel: Party Conflict and Cooperation in House Public Works Committee Decision Making", **The American Political Science**

Review, Vol: 68, No: 1, March 1974, pp. 169-185

- Mutluer, M. Kamil,
Erdoğan, Öner, Ahmet,
Kesik: **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 1. bs., İstanbul, Mayıs 2005.
- Nelson, Michael A.,
Rajeev K. Goel: “Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis”, **Public Choice**, Vol. 97, 1998, pp. 107–120
- Nice, David C.: “The Policy Consequences of Political Corruption”, **Political Behavior**, Volume: 8, No. 3, 1986, pp. 287-295
- Olson, Mancur: **The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups**, Second Printing, Harvard University Press, Cambridge, 1971
- Oppenheimer, Bruce I.: “How Legislatures Shape Policy and Budgets”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol: 8, No: 4, November 1983, pp. 551-597.
- Owens, John R, Larry L.
Wade: “Federal Spending in Congressional Districts”, **The Western Political Quarterly**, Vol: 37, No: 3, September 1984, pp. 404-423
- Oyan, Oğuz: “Kamu Maliyesi ve Politikası”, **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Hazırlayan: Ahmet Şahinöz, İmaj Yayınevi, Ankara, Ekim 2001
- Öner, Erdoğan: **ABD Federal Vergi İdaresi: IRS Kuruluşu, Görevleri ve Yeniden Yapılanması**, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 2005/366, Ankara, Ocak 2005

- Özbudun, Ergun: “Seçim Sistemleri ve Türkiye”, **A.Ü.H.F.D.**, 1995, s. 521-538.
- Özdemir, Yasemin: “Türkiye’de Yatırım Harcamalarının Gelişimi ve Kamu Yatırım Politikaları”, **Bütçe Dünyası**, Cilt:3, Sayı: 27, Güz 2007, s. 72-82
- Özkan, Abdullah: “Seçim Sistemleri”, Siyasal İletişim Stratejileri, **TASAM Yayınları**, İstanbul, 2007.
- Pennock, J. Roland: “The Pork Barrel and Majority Rule: A Note”, **The Journal of Politics**, Vol: 32, No: 3, 1970, pp. 709-716.
- Pierce, Roy, Philip E
Converse: “Representative Roles and Legislative Behavior In France”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol: 4, No: 4, November 1979, pp. 525-562.
- Rockman, Bert A.: “Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight”, **Legislative Studies Quarterly**, Vol: 9, No: 3, 1984, pp. 377-440.
- Rosen, Harvey: **Public Finance**, Fifth Edition, Irwin McGraw-Hill, London, 1999
- Rosen, Harwey: **Public Finance**, Irwin McGraw-Hill, London, 1985
- Samuels, David J.: “Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of The Personal Vote in Brezil”, **The Journal of Politics**, Vol: 64, No: 3, August 2002, pp. 845-863
- Sarıaslan, Halil: **Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi Planlama-Analiz-Fizibilite**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1990

- Sarısü, Ayhan: “Altyapı Yatırımlarında Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri (1)”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 181, Ocak 2008, s. 199-205
- Savaş, Vural: **Kalkınma ve Planlama**, İstanbul, 1968.
- Schady, Norbert R.: “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), **American Political Science Review**, 94 (2), 1999, pp. 289-304.
- Scholl, Edward L.: **Pork Barrel Politics In The European Parliament: MEPs and The European Regional Development Fund**, M.A. Thesis, 1985.
- Schwartz, Thomas: “Representation as Agency and Pork Barrel Paradox”, **Public Choice**, 78:1, January 1994, pp. 3-21
- Sellers, Patrick J.: “Fiscal Consistency and Federal District Spending in Congressional Elections”, **American Journal of Political Science**, Vol. 41, No. 3, July 1997, pp. 1024-1041
- Sezgin, Şennur: “Türkiye’de Politik Konjoktürel Dalgalanmalar: 1950-2003 Dönemi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: LXII Sayı: 2, Nisan-Haziran 2007, s. 135-155
- Sole-Olle, Albert: “The Determinants of the Regional Allocation of Infrastructure Investment of Spain”, Regional Fiscal Flows, balance-Sheet Federalism, and The Stability of Federations, **5th Symposium on Fiscal Federalism**, Barcelona, 19-20 June 2008, pp. 1-32.
- Stein, Robert M., “Congressional Elections and Pork Barrel”, **The**

- Kenneth N. Bickers: **Journal of Politics**, Vol:56, No:2, May 1994, pp. 377-399
- Stein, Robert M, Kenneth N. Bickers: **Perpuating The Pork Barrel**, Cambridge University Press, New York, 1995
- Stein, Robert M., Kenneth N. Bickers: “The Electoral Dynamics of The Federal Pork Barrel”, **American Journal of Political Science**, Vol. 40, Issue 4, November 1996, pp. 1300-1326
- Stein, Robert M., Kenneth N. Bickers: “The Congressional Pork Barrel in A Republican Era”, **The Journal of Politics**, Vol:62, No:4, November 2000, pp. 1070-1086
- Strattmann, Thomas, Martin Baur: “ Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives toPork-Barrel Differ across Electoral Systems”, **American Journal of Political Science**, Vol. 46, No. 3, July 2002, pp.506-514
- Sungur, Nesrin: “Türkiye’de 1979-2002 Döneminde Yatırım Teşvikleri ve Sektörel Öncelikler”, **İktisat Dergisi**, İ.Ü.İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları, Sayı: 452, Ağustos 2004,s. 1-45
- Swank, Otto H, Bauke Visser: “Do Elections Lead to Informed Public Decisions”, **Public Choice**, 129, 2006, pp. 435-460
- Şahin, Hüseyin: **Yatırım Projeleri Analizi**, Ezgi Kitabevi, 1.bs., Bursa, 1998
- Tecer, Meral: **Türkiye Ekonomisi**, 2. bs., Ankara, 2005
- Tek, Zuhale: “ABD Kamu Bütçe Süreci”, **Bütçe Dünyası**, Sayı: 12, Ağustos 2002, s. 3-6.

- Thompson, Joel A., Gary F. Moncrief: "Pursuing the Pork In A State Legislature: A Research Note", **Legislative Studies Quarterly**, Vol: 13, No: 3, 1988, pp. 393-401.
- Thompson, Joel A: "Bringing Home the Bacon: the Politics of Pork Barrel in the North Carolina Legislature", **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 11, No. 1., 1986, pp. 91-108.
- Tokgöz, Erdinç: **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2001)**, 6. bs., İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.
- Treisman, Daniel: "The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia", **British Journal of Political Science**, Vol: 26, No: 3, July 1996, pp. 299-335.
- Tullock, Gordon: "Some Problems of Majority Voting", **The Journal of Political Economy**, Vol: 67, No: 6, December 1959, 571-579.
- Turan, İlter: "Parlamentoların Etkinliği ve TBMM", Devlet Reformu: TBMM'nin Etkinliği, Hazırlayan: İlter Turan, **TESEV**, İstanbul, 2000.
- TÜĞİAD: **Türk Ekonomisinin Gelişme Sürecinde Parlamantonun Konumu**, İstanbul, 1992.
- Tüğen, Kamil: **Devlet Bütçesi**, İzmir, 1997
- TÜİK: **Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2007**, Ankara, 20008.
- Türe, İlknur: "Koalisyon Hükümetlerinde Başbakanlık", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 227, 2001, s. 71-86

- Ünsal, Hilmi: “Kamu Hizmetlerinin Planlanmasında Fayda Maliyet Analizi ve Uygulanabilirliği, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 1, Sayı:1, Mayıs 2004, (Çevrimiçi), <http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=3>, 22.09.2008
- Varlık, Ülkü, Banu Ören: **Seçim Sistemleri ve Türkiye’de Seçimler**, Der Yayınları, İstanbul, Eylül 2001.
- Weingast, Barry R, Kenneth A. Shepsle, Christopher Johnsen: “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, **Journal of Political Economy**, Vol: 89, No: 41, 1981, pp. 642-664
- Wilson, Rick K.: “An Empirical Test of Preferences for the Political Pork Barrel: District Level Appropriations for River and Harbor Legislation, 1889-1913, **American Journal of Political Science**, Vol. 30, No. 4., November 1986), pp. 729-754
- Yamak, Nebiye, Rahmi, Yamak: “Türkiye’de Genel Milletvekili Seçimleri ve Ekonomi”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Şubat 1999, s. 48-56
- Yeldan, Erinç: **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, 10. bs., İstanbul, 2004
- Yentürk, Nurdan: **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1579, Eskişehir, 2004.
- Yerdelen Tatoğlu, Ferda: Sermaye Piyasası’nda Riskin Sınırlı bağımlı Değişkenli Panel Veri Modelleri İle Analizi, **Doktora Tezi**, İstanbul, 2005.

Yılmaz, Binhan Elif,
Nazan, Susam: “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirisi**, 24-27 Mayıs 2005, Pamukkale, s. 114-147.

Yüce, Müge: “Seçim Sistemleri, Türkiye’deki Uygulamaları ve Ortaya Çıkan İktidar Yapıları,(Çevrimiçi),
<http://www.siyasaliletisim.org/pdf/SECIMSISTEMLERIVEORTAYACIKANIKTIDARYAPILARIMUGEYUCE.pdf>, 11.05.2008

İnternet Kaynakları

1982 Anayasası

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Madde 1, 25, 24.12.2003 Tarih 25326 Sayılı Resmi Gazete.

www.tbmm.gov.tr/komisyonlar

www.dpt.gov.tr/kamuyat/surec

DPT:2001 Yılı Yatırım Programı,(Çevrimiçi)<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2001/2001.pdf>, 14.09.2008

DPT:2007 Yılı Program Metni,(Çevrimiçi)<http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/program.html> 11.06.2008

DPT:2008 Yılı Yıllık Programı,(Çevrimiçi)http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008_programi.pdf 11.09.2008

DPT:YatırımProgramıHazırlamaSüreci,<http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/surec.html>,20.07.2008

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

(http://www.yerelnet.org.tr/yy_mevzuati/tuze_detay.php?kod=518&turu, Erişim Tarihi, 24 Şubat 2010).

Kamu Yatırım Raporları (1987-2001 yıllarının her biri için yayınlanan raporlar), <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/gerceklesme.html>, Erişim Tarihi: 20.004.2009

ÖZGEÇMİŞ

Sevinç Yaraşır 13/04/1979 tarihinde Almanya’da doğdu. Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü’nden 2000 yılında mezun olarak, 2001 yılında Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü’nde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladı. Aynı bölümde 2002 yılında başladığı yüksek lisans tezini 2004 yılında tamamladı.

2005 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü’nde doktora çalışmalarına başladı. 2010 yılında doktora çalışmalarını genişletmek için Avustralya’daki Deakin Üniversitesi’nde araştırmacı olarak bulundu. İktisat ve maliye alanlarında bilimsel dergilerde yayımlanmış çeşitli makaleleri bulunmaktadır.