

KAMU KAYNAKLARININ TAHSİSİNDE HİZMET KAYIRMACILIĞI VE TÜRKİYE ANALİZİ

Pamukkale Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tezi

Maliye Ana Bilim Dalı

Ersin YAVUZ

Danışman: Doç. Dr. Sevinç YARAŞIR TÜLÜMCE

Aralık 2020
DENİZLİ

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

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



Ersin YAVUZ

ÖNSÖZ

Tez konusunun belirlenmesinde ve tezin hazırlanma sürecinde bilgilerini, tecrübelerini ve değerli zamanlarını esirgemeyen kıymetli danışmanım Doç. Dr. Sevinç YARAŞIR TÜLÜMCE'ye,

Değerli görüş ve önerileriyle tezin gelişimine katkı sunan, tez izleme komitesinde ve tez savunmasında bulunan Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR, Prof. Dr. Sacit HADİ AKDEDE, Prof. Dr. İbrahim ORGAN, Doç. Dr. Zuhale ERGEN ve Dr. Öğr. Üyesi Fatih AKÇAY'a,

Tezin uygulama bölümünde yapmış oldukları katkılardan dolayı Prof. Dr. Şaban NAZLIOĞLU, Arş. Gör. ÇAĞIN KARUL, Arş. Gör. Emre KILIÇ ve Arş. Gör. Abdullah EMRE ÇAĞLAR'a,

Doktora eğitimi sürecinde akademik anlamda bilgi ve tecrübelerini aktaran Maliye Bölümü öğretim üyelerine,

Öğrenim hayatım boyunca üzerimde emeği olan ve gelişimime katkı sağlayan tüm hocalarıma ve arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tezimi, bugünlere gelmemde büyük emek ve fedakarlıkları bulunan annem, babam ve kardeşlerime, sevgisini ve desteğini her daim hissettiğim eşim Gülben'e ve oğlum Nuh'a ithaf ediyorum.

Ersin YAVUZ

ÖZET

KAMU KAYNAKLARININ TAHSİSİNDE HİZMET KAYIRMACILIĞI VE TÜRKİYE ANALİZİ

Yavuz, Ersin

Doktora Tezi

Maliye ABD

Tez Yöneticisi: Doç. Dr., Sevinç YARAŞIR TÜLÜMCE

Aralık 2020, XI+130 Sayfa

Çalışmanın amacı, Türkiye’de kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan ekonomik, sosyal ve politik faktörleri araştırmak ve hizmet kayırmacılığına dair tespitler yapmaktır. Ampirik analiz bölümünde, kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan faktörler (siyasi rejim ve bütçe süreci, komisyon yapısı, seçim sistemi, aday belirleme yöntemi, ideolojik ve partizan tutumlar) beş model çerçevesinde incelenmektedir. Bu modeller, ekonomik ve sosyal faktörler, parti merkezli faktörler, hükümetin gücü modeli, ideolojik faktörler ve yasama modeli şeklindedir. Veriler 81 seçim çevresini ve 2003-2018 dönemini kapsamaktadır. Panel veri analizi sonucunda elde edilen bulgular, kamu yatırımlarının tahsisinde ekonomik ve sosyal faktörlerin etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca katsayı açısından daha sınırlı düzeyde olsa da politik etkilerin varlığına dair kanıtlar sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yatırımı, Hizmet Kayırmacılığı, Panel Veri Analizi

ABSTRACT

PORK BARRELING IN ALLOCATION OF PUBLIC RESOURCES AND ANALYSIS OF TURKEY

Yavuz, Ersin

Doctoral Thesis

Department of Public Finance

Adviser of Thesis: Assoc. Prof. Dr., Sevinç YARAŞIR TÜLÜMCE

December 2020, XI+130 Pages

The purpose of the paper is to investigate economic, social and political factors that affect the allocation of public investment in Turkey and make determinations about the pork barreling. In the empirical analysis section, factors affecting the allocation of public investments (political regime and budget process, commission structure, election system, candidate determination method, ideological, and partisan attitudes) are examined within the framework of five models. These models are in the form of economic and social factors, party-centered factors, government power model, ideological factors, and the legislative model. The data covers 81 constituencies and the period 2003-2018. The findings obtained as a result of the panel data analysis reveal that economic and social factors are effective in the allocation of public investments. In addition, evidence of the existence of political effects is presented although limited in terms of coefficients.

Keywords: Public Investment, Pork Barreling, Panel Data Analysis

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	i
BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	viii
TABLolar DİZİNİ.....	ix
GRAFİKLER DİZİNİ.....	x
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU KAYNAKLARININ TAHSİSİ VE DEVLETİN BAŞARISIZLIĞI

1.1. Devletin Ekonomiye Müdahale Nedenleri.....	5
1.1.1. Ekonomik İstikrar.....	7
1.1.2. Gelir Dağılımı.....	7
1.1.3. Kaynak Tahsisi.....	9
1.1.3.1. Politik Faktörlerin Kaynak Tahsisindeki Rolü.....	10
1.1.3.2. Dağıtıcı Politikalar Kapsamında Kaynak Tahsisi.....	11
1.2. Devletin Başarısızlığı: Kamusal Seçiş Teoremi ve Anayasal İktisat.....	11
1.2.1. Kamusal Seçiş Teoreminin Varsayımları.....	15
1.2.2. Siyasal Süreçteki Karar Alma Birimleri ve Davranışları.....	16
1.2.3. Siyasal Yozlaşma ve Türleri.....	20

İKİNCİ BÖLÜM

HİZMET KAYIRMACILIĞI KURAMI VE TÜRKİYE İLE ÇEŞİTLİ ÜLKELER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Hizmet Kayırmacılığının Kuramsal Altyapısı	24
2.1.1. Hizmet Kayırmacılığı Kavramı.....	24
2.1.2. Hizmet Kayırmacılığının Dayandığı Temel Hipotezler.....	26
2.1.3. Hizmet Kayırmacılığının Olumlu ve Olumsuz Yönleri	28
2.2. Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörler.....	30
2.2.1. Siyasi Rejim ve Bütçe Süreci.....	30
2.2.1.1. Türkiye Açısından Değerlendirme.....	32
2.2.1.2. Çeşitli Ülkeler Açısından Değerlendirme	39
2.2.1.2.1. ABD.....	40
2.2.1.2.2. Diğer Ülkeler.....	41
2.2.2. Komisyonlar.....	45
2.2.3. Seçim Sistemleri.....	49
2.2.4. Parti İçi Demokrasi Bağlamında Aday Belirleme Yöntemleri.....	57
2.2.5. İdeolojik ve Partizan Tutumlar.....	60
2.3. Türkiye Açısından Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörlerin Genel Değerlendirilmesi.....	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARI VE HİZMET KAYIRMACILIĞININ AMPİRİK ANALİZİ

3.1. Kamu Yatırımları ve Türkiye.....	65
3.1.1. Kamu Yatırımlarına İlişkin Kurumlar ve Belgeler.....	66
3.1.2. Kamu Yatırımlarının Gerçekleşme Aşamaları.....	69
3.1.3. Kamu Yatırımlarının Tarihsel Gelişimi	71
3.1.4. Kamu Yatırımlarında Verimliliği Etkileyen Faktörler.....	76
3.1.4.1. İdari, Teknik, Hukuki ve Denetime İlişkin Sorunlar.....	77
3.1.4.2. Siyasi ve Ekonomik İstikrarsızlıklar İle Politik Müdahaleler	78
3.1.5. Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Seçim Ekonomisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	80
3.2. Hizmet Kayırmacılığına Dair Teorik ve Ampirik Literatür Taraması	83
3.3. Türkiye’de Hizmet Kayırmacılığının Ampirik Analizi	96
3.3.1. Ekonometrik Analize Dair Temel Hipotezler ve Olası Modeller.....	96
3.3.2. Değişkenler.....	99
3.3.3. Yöntem.....	101
3.3.4. Uygulama ve Bulgular.....	106
SONUÇ.....	112
KAYNAKLAR	117
ÖZ GEÇMİŞ.....	131

ŞEKİLLER DİZİNİ

	Sayfa
Şekil 1.1. Kamusal Seçiş Teoremi’nde Devletin Başarısızlık Nedenleri.....	13
Şekil 1.2. Siyasal Yozlaşma Türleri.....	22
Şekil 1.3. Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması.....	23
Şekil 2.1. Çoğunluk Sistemleri.....	52
Şekil 2.2. Nispi Temsil Sistemleri.....	53
Şekil 2.3. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı İlişkisi.....	54
Şekil 2.4. Aday Belirleme Süreçleri İle Hizmet Kayırmacılığı İlişkisi.....	59
Şekil 3.1. Kamu Yatırımlarının Gerçekleşme Aşamaları.....	70
Şekil 3.2. Sektörlere Göre En Çok Kamu Yatırımı Alan İller (2002).....	75
Şekil 3.3. Sektörlere Göre En Çok Kamu Yatırımı Alan İller (2018).....	76
Şekil 3.4. Ekonometrik Analiz Kapsamında Kurulan Modeller.....	98

TABLOLAR DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 2.1. Türkiye’de Bütçe Hazırlama Süreçleri.....	36
Tablo 2.2. Parlamentonun Hükümet Tarafından Sunulan Bütçe Üzerindeki Etkisi.....	40
Tablo 2.3. Komisyon Görüşmeleri Aşamasında Bütçe Değişimleri.....	48
Tablo 2.4. Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri.....	56
Tablo 3.1. 1950 Sonrası Genel Seçimler ve Hükümetler.....	81
Tablo 3.2. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Literatür Taraması.....	84
Tablo 3.3. Değişkenler ve Veri Kaynaklarının Tanımı.....	100
Tablo 3.4. Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler.....	101
Tablo 3.5. Modellere İlişkin Tanısal Testler.....	107
Tablo 3.6. Driscoll-Kraay Panel Regresyon Analizi Sonuçları (Sabit Etkiler).....	108

GRAFİKLER DİZİNİ

Sayfa

Grafik 3.1. Yatırımların Milli Gelir İçindeki Payı (Kamu ve Özel Yatırımlar) (%).....	71
Grafik 3.2. Türkiye’de Uygulanan Kalkınma Planlarında Gerçekleşen Özel ve Kamu (Sabit Sermaye) Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Payları (%).....	72
Grafik 3.3. Kamu Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Payı (%).....	73
Grafik 3.4. Kamu Yatırımlarının Sektörlere Göre Dağılımı (%).....	74
Grafik 3.5. En Fazla ve En Az Kamu Yatırımı Alan İller (2002-2018 Ortamalas) (Bin TL).....	75
Grafik 3.6. Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Paylarının Değişim Oranları (1975-2018) (%).....	82
Grafik 3.7. Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Paylarının Ortalama Değişim Oranları ve Genel Seçim Yıllarındaki Ortalama Değişim Oranları (1975-2018) (%).....	82

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
çev.	: Çeviren
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	: Demokratik Sol Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
ed.	: Editör
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m. / md.	: Madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MSP	: Milli Selamet Partisi
NUTS	: İstatistiki Bölge Birimleri Nomenklatörü (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OLS	: Sıradan En Küçük Kareler Yöntemi (Ordinary Least Squares)
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Plan
PBKB	: Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı
pp.	: Sayfalar (Pages)
RP	: Refah Partisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİ	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRKONFED	: Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
vb.	: Ve Benzeri
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Devletin ekonomiye müdahalesinin gerekliliği ve ekonomi içerisinde devletin fonksiyonlarının ne olacağı ile devletin optimal sınırının belirlenmesi günümüzde tartışılan konular arasında yer almaktadır. Devletin ekonomideki hacminin genişlemesinde özellikle Büyük Buhran, İkinci Dünya Savaşı ve sosyal devlet anlayışı gibi faktörler önem arz etmektedir. Nitekim devletin ekonomi içerisindeki payının göstergesi olarak kabul edilen kamu harcamaları/GSYH rasyosundaki değişiklikler de bu etkilerin varlığına dair kanıtlar sunmaktadır. 1900’lü yıllarda kamu kesimi hacmi oldukça düşük seviyelerde iken, son yıllarda ekonomik kriz, savaş gibi olağanüstü nedenlerin yanı sıra devletin üstlendiği fonksiyonların artması ilgili rasyoyu, özel ekonomi ile eşitleme yönünde hareket ettirmektedir.

Devletin varlığı ve gerekliliğine dair tartışmalar iktisadi düşünceler tarihinin başlangıcından beri çeşitli ekoller tarafından ele alınmaktadır. Merkantilizm, Fizyokrasi, Klasik görüş, Keynesyen yaklaşım, Monetarizm ve Kamusal Seçiş Teoremi bu sorunsal çerçevesinde önemli varsayımlar ortaya koyan iktisadi düşüncelerden bazılarıdır. Yirminci yüzyılda devletin ekonomideki ağırlığının giderek artmasında, Büyük Buhran’dan sonra gelişen Keynesyen politikalar önemli yer tutmaktadır. Bu ekol ile devletin ekonomiye müdahalesi gerekli kabul edilmektedir. Böylece devletler maliye politikası araçları başta olmak üzere birçok enstrüman ile piyasa aksaklıklarını giderme görevini üstlenmiştir. Söz konusu piyasa aksaklıkları arasında tam kamusal mallar, ortak mallar, dışsallıklar, eksik rekabet ve eksik bilgi vb. yer almaktadır. Devletin piyasa aksaklıklarının varlığında ekonomiye müdahale etmesi ise sonraki yıllarda sadece devletin ekonomi içindeki payının artmasına sebep olmayarak aynı zamanda ekonomik sorunların tamamen çözülmemesiyle beraber bazı ülkelerde daha büyük krizlerin varlığına da yol açmıştır. Dolayısıyla devletin etkin ve müdahaleci faaliyetinin sonucunda devletin başarısızlığı gündeme gelerek, birbirini besleyen bir kısır döngü süreci ile karşılaşmaktadır. Özellikle Kamusal Seçiş Teoremi ve Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde devletin başarısızlıkları; politik yozlaşma, siyasal süreçte yer alan aktörlerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri, şeffaflıktan uzaklaşma, popülist politikalar, israf, savurganlık, verimsizlik ve kayırmacılık gibi çeşitli başlıklar üzerinden tartışılmaktadır. Siyasi kayırmacılık içerisinde yer alan hizmet kayırmacılığı kavramı da devletin başarısızlıkları arasında yer alan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Minimal devlet veya müdahaleci devlet görüşü farketmeksizin gerçekleştirilen devlet politikaları, makroekonomik denge başta olmak üzere sosyal, kültürel vb. birçok alanda çeşitli sonuçlar doğurmaktadır. Ancak demokratik yönetim biçimini benimseyen ülkelerde, ekonomik ve etkinlik perspektifine ek olarak politik sonuçlar da ön plana çıkmaktadır. Çünkü demokrasi rejiminde politikacıların gelecekleri ile seçmenlerin memnuniyet düzeyleri arasında bağ bulunmaktadır. Bu durum, hükümet politikalarının şekillendirilmesinde politik kaygıların olma ihtimalini gündeme getirmektedir. Dolayısıyla bazen hükümetler kamu harcaması, vergi, borçlanma ve bütçe gibi maliye politikası araçlarını kullanırken kendilerinin ve/veya partilerinin politik geleceklerini gözetebilmektedir.

Bu noktada hizmet kayırmacılığı, devletin kaynak tahsisi fonksiyonu çerçevesinde politikacılar ile seçmenler arasındaki çıkar etkileşimini irdelemektedir. Hizmet kayırmacılığı, iktidarda olan politikacıların bir sonraki seçimde avantaj elde edebilmek amacıyla kamu yatırımları başta olmak üzere, çeşitli kamusal kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları şeklinde tanımlanabilmektedir. Politikacılar, kendi seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı tahsis etmek için çaba göstererek hem onları ödüllendirmekte hem de sonraki seçimde yeniden seçilme şanslarını artırmaktadır. Ancak bazen oy maksimizasyonu temelinde rekabetin yüksek olduğu veya oy oranının düşük olduğu seçim bölgelerine de hizmet kayırmacılığı yapılabilmektedir.

Kamu kaynaklarının tahsisi üzerinden analiz edilen hizmet kayırmacılığına dair yapılan teorik ve ampirik çalışmalar, çoğunlukla kamu yatırımlarına odaklanmaktadır. Kamu yatırımları eğitim, sağlık, ulaştırma, tarım, enerji, turizm ve konut gibi seçmeni etkileyebilecek sektörleri kapsamasından dolayı politikacılar tarafından çıkarları doğrultusunda daha kolay bir şekilde kullanılabilir. Politikacılar okul, hastane, yol ve altyapı gibi yatırımlar ile seçmenlerin hayatlarına, refah seviyelerine dokunabilmekte ve yeniden seçilme olasılıklarını artırabilmektedir.

Her ne kadar hizmet kayırmacılığına dair uygulamalar devletin başarısızlıklarından biri olarak gösterilse de etkileri bakımından farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Eğer kamu yatırımları gelişmemiş seçim çevrelerine tahsis edilmekte ise ilgili bölgenin gelişimini ve refahını artırarak bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesine katkı sağlayabilmektedir. Aksine ihtiyacı olmayan seçim çevrelerine sadece siyasi amaçla yapılan kamu yatırım tahsisleri kamu kaynaklarının etkinsizliğine de neden olabilmektedir. Ayrıca finansmanına tüm vatandaşların vergi yoluyla katıldığı

kamu yatırımlarının belirli bölgelere olması gerekenden fazla tahsis edilmesi, seçim çevreleri arasındaki gelir dağılımını ve refah dengesini de olumsuz etkileyebilmektedir.

Literatürde hizmet kayırmacılığına ilişkin çalışmaların çoğunlukla ABD'ye yönelik olduğu görülmektedir. ABD'de uygulanan veya benzeri başkanlık sistemlerinde adayların belirlenme süreci, parti disiplini, bütçe tahsis kuralları ile süreci ve komisyon yapıları gibi faktörler incelendiğinde, yasama organının kamu kaynaklarının tahsisinde daha etkin olduğu saptanmaktadır. Bu bağlamda, ABD'de hizmet kayırmacılığını analiz eden çalışmalar genel olarak, yasama organı ile seçim çevreleri arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Fakat kamu kaynaklarının tahsis süreci ve bu süreçte etkili olan faktörler her ülke açısından farklılık göstermektedir. Dolayısıyla hizmet kayırmacılığına yönelik çalışmalarda kamu kaynaklarının tahsisine etki eden faktörlerin tespit edilmesi ve ampirik modellerin bu temelde oluşturulması önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'de gerçekleşen kamu yatırımlarının il bazında tahsisinde etkili olan faktörlerin hizmet kayırmacılığı temelinde analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Çalışma ile gerek incelenen dönem gerekse oluşturulan ampirik modeller çerçevesinde hizmet kayırmacılığı literatürüne dair sınırlı çalışmaların bulunduğu alana katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle devletin ekonomide var olma nedenlerine ve fonksiyonlarına değinilmektedir. Bu perspektifte piyasa başarısızlıkları, devletin başarısızlıkları, hizmet kayırmacılığının teorik altyapısı olan Kamusal Seçiş Teoremi, Anayasal İktisat Yaklaşımı ve siyasal yozlaşma konuları ele alınmaktadır. İkinci bölümde, tezin sorunsalı olan hizmet kayırmacılığının detaylı kuramsal altyapısı, dayandığı hipotezler ve hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörlere yer verilmektedir. Bu faktörler içinde yer alan siyasi rejim, bütçe süreci, komisyon yapıları, seçim sistemleri, aday belirleme yöntemleri, ideolojik ve partizan tutumlar Türkiye ve çeşitli ülkeler açısından irdelenmektedir. Son bölümde ise Türkiye'de tüm boyutlarıyla kamu yatırımları, hizmet kayırmacılığına dair literatür taraması ve ampirik analiz yer almaktadır.

Çalışmanın ampirik bölümünde, tek parti dönemine odaklanılmasından dolayı değişkenlere dair veriler 2003-2018 dönemini kapsamaktadır. Türkiye'de kamu yatırımlarının tahsisinde hizmet kayırmacılığının ampirik olarak test edilmesi için beş model dikkate alınmaktadır. Modellerin elde edilmesinde hizmet kayırmacılığına ilişkin

hipotezler ve Türkiye’de kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan faktörler temel alınmaktadır. Bu modeller, ekonomik ve sosyal faktörler, parti merkezli faktörler, hükümetin gücü modeli, ideolojik faktörler ve yasama modeli şeklindedir. Analizlerle Türkiye’de kamu yatırımlarının tahsisinde hangi faktörlerin etkili olduğu sorunsalına cevaplar aranmaktadır. Özellikle ilk model haricindeki, politik faktörlere odaklanan dört modelden elde edilen bulgular ile hizmet kayırmacılığına dair somut tespitlerin yapılması amaçlanmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU KAYNAKLARININ TAHSİSİ VE DEVLETİN BAŞARISIZLIĞI

Devletin ekonomiye müdahale nedenleri zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlarla ve iktisadi ekollerin olaylara bakış açılarıyla şekillenmektedir. Günümüzde devletin ekonomiye müdahale nedenleri arasında ekonomik istikrar, gelir dağılımında adalet, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi gibi amaçların yanında kaynak dağılımında etkinlik de sayılmaktadır. Kamu kaynaklarının tahsisi, devletin harcama ve vergi politikaları ile yakın ilişkilidir. Harcama politikası açısından kamu kaynaklarının tahsisinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı önemlidir. Hizmet kayırmacılığı ise kamu kaynaklarının - özellikle yatırım harcamalarının- seçim çevrelerine tahsisinde politik güdülerini ele almaktadır. Bu sebeple kamu kaynaklarının tahsisi ve hizmet kayırmacılığı arasında bir bağ bulunmaktadır. Ancak bu ilişkinin etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirilmesi ile politik çıkarlar bazında ele alınması bir tezatlık yaratabilmektedir. Bu bağlamda, kamu kaynaklarının tahsisi ve hizmet kayırmacılığının analizi arasındaki ilişki bu bölümün temelini oluşturmaktadır. Kaynak tahsisi ve hizmet kayırmacılığı ilişkisine değinebilmek için öncelikle devletin ekonomiye müdahale nedenlerinden bahsedilerek, sonrasında kaynak tahsisi ele alınmaktadır. Ayrıca bu kısımda hizmet kayırmacılığının teorik temellerinin dayandığı Kamusal Seçiş Teoremi'ne de yer verilerek, siyasal yozlaşma türleri kapsamında hizmet kayırmacılığına genel olarak değinilmektedir.

1.1. Devletin Ekonomiye Müdahale Nedenleri

Devlet niçin var olmalıdır sorusunu Thomas Hobbes, anarşi içinde var olan çıkarların çatışmasını kontrol etmek ve toplumun ortak çıkarlarını tatmin etmek şeklinde yanıtlamaktadır. Ekonomide kaynakların kıt olması ve rekabet nedeniyle oluşan çıkar çatışması, devletin ekonomik anlamda gerekliliğini ortaya koymaktadır (Mueller, 1996: 50).

Devletin ekonomiye müdahale nedenlerinden önce kısaca devlet kavramına değinmekte fayda vardır. Devlet kavramı, federal (veya üniter) ve yerel düzeyde birçok hizmeti gerçekleştiren kurumlara işaret etmektedir. Milli savunma ve para basımı gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilirken, kanalizasyon ve çöp toplama gibi hizmetleri yerel yönetimler gerçekleştirmektedir. Devlet kurumlarını özel kuruluşlardan ayıran iki temel fark bulunmaktadır: Birincisi, demokratik rejimlerde toplumu yönetmekten sorumlu olan kişiler seçimle işbaşına gelmektedir. İkincisi ise

devletin, özel kurumların sahip olmadığı vergi toplamak gibi cebir kullanma yetkisi bulunmaktadır (Stiglitz, 2000: 12-13).

Devletin ekonomiye müdahale etme açısından meşru nedeni, tam rekabetçi olmayan piyasa ekonomisinin sorunlarını gidermektir. Nitekim mükemmel bir rekabet ekonomisinde dahi devlet müdahalesi olmadan tüm sorunların çözülmesi mümkün değildir (Tresch, 2002: 9) Devletin ekonomi içindeki rolü, tarihsel süreçte iktisadi düşünce yaklaşımlarına göre değişiklik göstermektedir. Ancak ekonomik ve mali krizlerin (1929 Ekonomik Buhranı – 2008 Küresel Finans Krizi gibi) varlığı, devlet müdahalesi yönündeki tartışmaların yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Devlet müdahalesinin teorik temelinde ise piyasa başarısızlıkları bulunmaktadır. Kamusal mallar, yarı kamusal mallar, doğal tekeller, dışsallıklar, asimetric bilgi vb. piyasa başarısızlıkları yani ekonominin hastalıkları olarak tanımlanmaktadır. Devletin bu hastalıklara karşı uygun dozajda tedavi uygulayabileceği ve doğru ilaçları reçete edebileceği savunulmaktadır. Devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü etkin ve güçlü bir şekilde uygulaması durumunda, piyasadaki suistimaller azalabilmekte veya ortadan kalkabilmektedir (Tanzi, 2011: 3-5).

Devletin ekonomi içindeki büyüklüğü, literatürde genel olarak kamu harcamalarının milli gelir içindeki payına bakılarak tespit edilmektedir. Tanzi ve Schuknecht'in (2000) çalışmasında, kamu harcamalarının 20'nci yüzyıldaki gelişimi incelenmektedir. Çalışmada endüstrileşmiş ülkelerde son yüzyılda kamu harcamalarının yaklaşık dört kat arttığı belirtilmektedir. Savaşlar ve ekonomik bunalım dönemlerindeki harcamaların yanı sıra eğitim, sağlık, kamu emekliliği gibi sosyal güvenlik, işsizlere ve benzeri gruplara yapılan sosyal yardımlar, işletmelere sübvansiyonların verilmesi vb. alanlara yapılan harcamalar, devletin ekonomi içindeki payını artıran faktörlerdir. Son dönemdeki tüm bu harcama kalemleri, devletin rolünün son yüzyılda giderek değiştiğine ve büyüdüğüne işaret etmektedir. Ayrıca 19'uncu yüzyılda devlet faaliyetlerinin büyük bölümünün yerel düzeyde olduğu, 1929 Buhranı'ndan sonra merkezi hükümet faaliyetlerinin genişlediği görülmektedir. Bu dönüşüm, vatandaşların devlet üzerindeki kontrol etme kabiliyetini azaltmaktadır. Başka bir ifadeyle, devlet faaliyetleri en güvenilir seviyeden en az güvenilir seviyeye evrilmektedir (Mueller, 2009: 19).

20'nci yüzyılda kamu maliyesi alanında en tanınmış ekonomistlerden biri olan R. Musgrave, devletin ekonomik fonksiyonlarını üç başlık altında kategorize etmektedir.

Bunlar ekonomik istikrar, gelir dağılımı (yeniden dağıtım) ve kaynak tahsisi şeklinde sıralanmaktadır¹ (Musgrave, 1959: 5-6; Musgrave ve Musgrave, 1989: 3-14).

1.1.1. Ekonomik İstikrar

Kamu sektörünün ekonomik istikrar işlevi, makroekonomide istikrarın sağlanmasını ifade etmektedir. Ekonomik istikrar tam istihdam ve fiyat istikrarının bir arada gerçekleşmesidir. Finansal krizler gibi herhangi bir olumsuz şok nedeniyle piyasa ekonomisi uzun bir süre durgunluk yaşayabilmektedir. Uzun vadede piyasa mekanizması mükemmel olsa dahi kısa vadede işsizlik veya atıl sermaye ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca fiyatların katılığı ve kötümserliği uzun vadede durgunluğu beraberinde getirmektedir. Bu durumlarda devletin, piyasa ekonomisine müdahale etmesi ve olumsuz şokların istenmeyen sonuçlarını hafifletmesi beklenmektedir. Örneğin Keynesyen yaklaşıma göre, durgunluk dönemlerinde devletin vergileri azaltarak ve harcamaları artırarak (genişletici maliye politikaları) toplam talebi canlandırması gerekmektedir. Diğer yandan parasal kısıtlama ve kamu harcamalarındaki kesintiler de enflasyonun düşürülmesi yönünde etkili olmaktadır. Ancak Keynesyen politikalar her zaman iyi sonuç vermemektedir. Dolayısıyla devletin ekonomide istikrarı sağlamasına yönelik birçok iktisadi yaklaşım bulunmaktadır (Ihori, 2017: 3-4).

Günümüzde devletler gerek enflasyon ve deflasyon gerekse tam istihdamı gerçekleştirme amaçlarıyla harcama, vergi ve borç gibi maliye politikası araçlarıyla ekonomilere müdahale etmektedirler.

1.1.2. Gelir Dağılımı

Piyasadaki kaynaklar iktisadi ajanlar arasında verimli bir şekilde tahsis edilse de, büyük ölçüde gelir eşitsizliği sorunu olduğu ifade edilebilmektedir. Bireylerin ekonomik durumları, ekonomik faaliyetlerine ilişkin çabalarına ek olarak başlangıçtaki varlık değerlerine de bağlıdır. Bireylerin iyi ya da kötü şanslarına bağlı olarak, piyasada belli bir oranda gelir ve varlıklar açısından eşitsizliğin olması kaçınılmazdır. Dolayısıyla, devletin bir noktaya kadar zenginlerin varlıklarını vergi altına alması ve elde edilen geliri

¹ Devletin fonksiyonları sayılırken bazı kaynaklarda yukarıda değinilen maddelere ek olarak “*dinamik optimizasyon*” fonksiyonu da ifade edilmektedir. Bu maddeye göre devletin optimal ekonomik büyümeyi sağlaması önemli bir hedeftir. Devletin optimal büyüme kapsamında tüketim, tasarruf, yatırım, mali açıklar, borç yükü, çevresel kalite ve benzeri konularda kararlar alırken konjonktürel durumu ve gelecek nesilleri dikkate alması gerektiği belirtilmektedir (Ihori, 2017: 4) Ayrıca özel sözleşmelerde ticari kodların belirlenmesi, şirket kanunların yasalaşması, uluslararası sermaye hareketliliğini düzenleyen yönetmeliklerin çıkarılması ve antitröst düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, hükümetin diğer görevleridir (Sachs ve Larrain, 1993: 188).

fakirlere aktarması arzu edilmektedir. Bu çerçevede 21'inci yüzyılda hükümet tarafından üstlenilen en önemli görevlerden biri yeniden dağıtım fonksiyonudur. Adam Smith vergi ilkelerini belirlerken, bireylerin ödeme kabiliyetlerini dikkate almaktadır. Musgrave ve Mirrlees gibi devletin yeniden dağıtım fonksiyonunu savunan iktisatçılar, verginin sosyal refahı artırma işlevini olduğunu ileri sürmektedir. Refah devleti fikrinin uzantısı olarak emeklilik, işsizlik sigortası, sağlık hizmetleri, sosyal yardım programları gibi sosyal güvenlik hizmetlerinin sürdürülmesi ve günümüzde oldukça büyüyen ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi yeniden dağıtım fonksiyonunun kapsamının genişlemesine neden olmaktadır (Ihori, 2017: 2-3; Holcombe, 2004: 150-151).

Yeniden dağıtım sonucunda, gerçekten ihtiyaç sahiplerine yardım ulaşması her zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü gerçek ihtiyaç sahipleri genelde politik gücü az olan kesimlerdir. Ekonomik kaynaklara sahip olan gruplar aynı zamanda politik güce de sahip oldukları için teşvik ve sübvansiyon başlıkları altında yeniden dağıtım sonucunda fayda elde edebilmektedir. Toplumun en alt gelir düzeyine aktarılan sosyal yardımlar ise toplumsal huzursuzlukların giderilmesi (iktidara karşı protestolar, ayaklanmalar, tepkiler vb.) ve politik çıkarlar doğrultusunda yapılmaktadır. Özetle, yeniden dağıtım mekanizması olması gerekenin dışında bazı siyasi elitlerin ve yüksek gelirli kesimlerin daha fazla fayda elde edebilecekleri keyfi bir araç haline gelebilmektedir (Holcombe, 2004: 151-152).

Devletin gelir dağılımına müdahalesi, genellikle hakkaniyetin sağlanması şeklinde gerekçelendirilmektedir. Ancak devletin geliri yeniden dağıtması fonksiyonuna karşı çıkan geniş bir literatür de bulunmaktadır. Bir toplumda fazla gelir elde edenlerin daha sonra vergilendirileceğine ilişkin sosyal sigorta sözleşmesi oybirliği ile kabul edilebilir mi? Bu sorunun yanıtı net değildir. Nitekim devlet müdahalesini eleştiren yaklaşıma göre, piyasadaki dağılımın eşit olmadığı ancak adil olduğu savunulmaktadır. Devletin serveti yeniden dağıtması, baskıcı niteliği nedeniyle haksız bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca yeniden dağıtımın kapsamı ne kadar büyük olursa, piyasadaki çarpıklıklar ve verimlilikten uzaklaşma o denli büyük olacaktır. Çünkü hem vergilendirilen hem de transfer alan kesimlerde motivasyon ve üretme arzusu azalmaktadır (Sobel, 2004: 42-43).

Devletin sosyal adaleti sağlama argümanı ile yeniden dağıtım fonksiyonuna tümünden karşı çıkan Hayek, devletin yeniden dağıtım yapmasını, zenginliğe yönelik bir düşmanlık olarak ifade etmektedir. Bu şekilde zenginleri yağmalamayı arzu eden

kimselerin kendi taleplerine gerekçe olarak sosyal adaletin sağlanması argümanını gösterdiklerini ifade etmektedir. Sosyal adalet kavramını, ahlak reformcularının ve toplum yıkıcıların, kendilerinden daha iyi durumda olanları kıskanmalarının tezahürü olarak tanımlamaktadır. Ayrıca sosyal adalet kavramının baştan çıkarıcılığı, kişisel özgürlük zaferini tehdit etmektedir. Halbuki zenginliğin ortaya çıkmasını sağlayan asıl neden, kaynakların verimli alanlara yönlendirilmesidir. Özellikle sanayileşme gibi alanlarda servet elde edenlerin iş bulma fırsatı sağlayacaklarından dolayı fakirlere de kaynak aktarılması söz konusu olacaktır. Devlet kaynakları verimli alanlara yönlendirmekten ziyade rekabetçi olmayan bürokratik örgütlerin bünyesinde ziyan etmektedir (Hayek, 2012: 338-340). Bu kapsamda devletler gelirin yeniden dağılımını sağlamak için vergi ve harcama politikalarını kullanarak adaletli bir değişim amaçlamaktadırlar.

1.1.3. Kaynak Tahsisi

Devletin en önemli fonksiyonlarından biri de ekonomide kaynakların optimal bir şekilde tahsis edilmesidir. Çünkü bazı mal ve hizmetler piyasa ekonomisi şartlarında hiç üretilmemekte veya olması gerekenden az/fazla üretilmektedir. Genel olarak devletin kaynak tahsis fonksiyonu, sosyal malların optimal düzeyde üretilmesini sağlamak şeklinde tanımlanmaktadır (Akalin, 1986: 8). Devlet bu fonksiyonunu yerine getirirken bazen doğrudan savunma ve eğitim gibi malları (sosyal/karma mallar) satın alabilmekte bazen de dolaylı olarak vergi ve sübvansiyonlarla faaliyetleri teşvik edebilmekte veya caydırıcı (erdemli/erdemsiz mallar) rol oynayabilmektedir (Stiglitz, 2000: 20).

Sosyal malların, özel mal ve hizmetler ile karşılaştırıldığında farklı özelliklere sahip oldukları görülmektedir. Sosyal malların dışlanamazlık (toplumda yaşayan tüm iktisadi birimlerin üretilen mal ve hizmeti eşit olarak tüketebilmesidir) ve tüketiminde rekabetin olmaması (bir mal veya hizmeti herhangi bir iktisadi birimin tüketmesi durumunda bir başkasının tüketim fırsatını azaltmamasıdır) maddeleri iki temel ayırt edici özelliktir. Eğer herhangi bir mal veya hizmette bu iki özellik mevcut ise saf kamu yararı olarak adlandırılmaktadır. Savunma harcaması, diplomasi, temel hukuki sistem ve doğal afetlere karşı alınan tedbirler salt sosyal mallara örnek olarak verilebilmektedir. İki temel özellikten dolayı bu mal ve hizmetlerin sağlanmasında piyasa verimsiz olacağı için devletin üretmesi gerekmektedir (Ihori, 2017: 1-2; Rosen, 2004: 252-253). Ancak devletin kaynak tahsisi açısından ön plana çıkmasını eleştiren Gunning'e göre, devletin ortaya çıkma nedeni, bireylerin devleti daha etkili kamu malları tedarikçisi olarak

görmeleri olmamalıdır. Devletin gerekliliğinin temel nedenini, bazı birey ya da grupların diğerlerine üstünlük sağlamasının önüne geçmek ve toplum sözleşmesindeki karşılanmamış talepler olarak ifade etmektedir (Gunning, 2005: 66). Bu noktada, piyasa başarısızlıkları arasında yer alan erdemli mallara (tarımsal yardımlar, yaşlı bakımı, süt dağıtımı, ders kitabı dağıtımı, çeşitli sosyal hizmetler ve yardımlar gibi) değinmekte yarar vardır. Toplum açısından yararlı özel mallar niteliği taşıyan erdemli malların önemli oranda dışsal faydaları bulunmaktadır. Ancak bu durum özel kesim tarafından dikkate alınmadığından, gerekli düzeyin altında üretim gerçekleşebilmektedir. Diğer yandan bu tür malların üretiminden vazgeçilmesi, çeşitli sosyal sorunlara neden olabilmektedir. Bu kapsamda devlet toplum için gerekli olan erdemli malların üretimini üstlenebilmekte veya özel kesimi üretmesi yönünde teşvik edebilmektedir (Edizdoğan vd., 2017: 38-39).

Devlet, toplumsal ihtiyaçlar temelinde yapılması gerekenleri gerçekleştirerek ve özel kesim ile kamu kesimi arasındaki dengeyi koruyarak, kaynak tahsisinde etkinliği sağlamaya çalışmaktadır (Şener, 2010: 9-12). Aslında bu kapsamda devlet bir yandan üretmesi gereken mal ve hizmetleri üretmekte ve özel kesimi destekleyici tavır sergilemekte iken, öte yandan kaynak tahsisinde etkinliği bozan piyasa başarısızlıklarına karşı da önlem almaktadır. Ancak gerek kaynak tahsisinde politik etkilerin gerekse dağıtıcı politikaların varlığı kaynak dağılımının etkinliğini azaltabilmektedir.

1.1.3.1. Politik Faktörlerin Kaynak Tahsisindeki Rolü

Merkezi kararlar ile kaynak tahsisi yapılırken politik ve ideolojik faktörlerin etkisi olabilmektedir. Politikacılar merkezi kaynak tahsisi yaparken, toplumdaki fayda maliyet dağılımını kontrol etmesinin yanı sıra bazı seçim bölgelerini veya siyasi destekçilerini gözetebilmektedirler. Bazen de kendi çıkarları kapsamındaki politik davranışlardan kaçınarak ideoloji temelli kaynak tahsisinde bulunabilmektedirler (Hillman, 2009: 22-23).

Oylarını en üst düzeye çıkarmak isteyen politikacılar, seçmenlerin tercih dağılımlarının tam ortasında yer alan medyan seçmene göre hükümet programlarını belirlemektedir. Bu bağlamda hükümet harcamaları, medyan seçmenlerin istekleriyle örtüşen düzeyde olacaktır (Rosen ve Ted, 2008: 116-117). Dolayısıyla, kamu kaynaklarının tahsisinde etkinlik ve verimlilik kriterlerinin yerini karar alma mekanizmalarının kendi siyasi çıkar ve güdülerini alabilmektedir. Böylece kamu kaynaklarının tahsisinde ihtiyacı olan kişilerin faydalarının maksimize edilmesi amacı

saptırılarak, siyasi süreçte yer alan aktörlerin bireyci ve çıkarıcı davranışlarına göre kamu kaynakları tahsis edilmektedir. Bu sebeptir ki; kamu kaynaklarının tahsisinde özellikle harcama programlarında devlet kendisine yüklenen amaçları yerine getirirken, bir taraftan daha da olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Bu noktada dikkate alınması gereken olgu; kararların alınmasında fayda maliyet analizleri gibi tekniklerden yararlanılarak mı kamu kaynakların tahsis edildiği yoksa politik dürtülerle mi hareket edildiğidir. İkinci durum baskın ise devletin partizanca ya da kendi çıkarları doğrultusunda kamu kaynaklarını manipüle etmesi gündeme gelmektedir.

1.1.3.2. Dağıtıcı Politikalar Kapsamında Kaynak Tahsisi

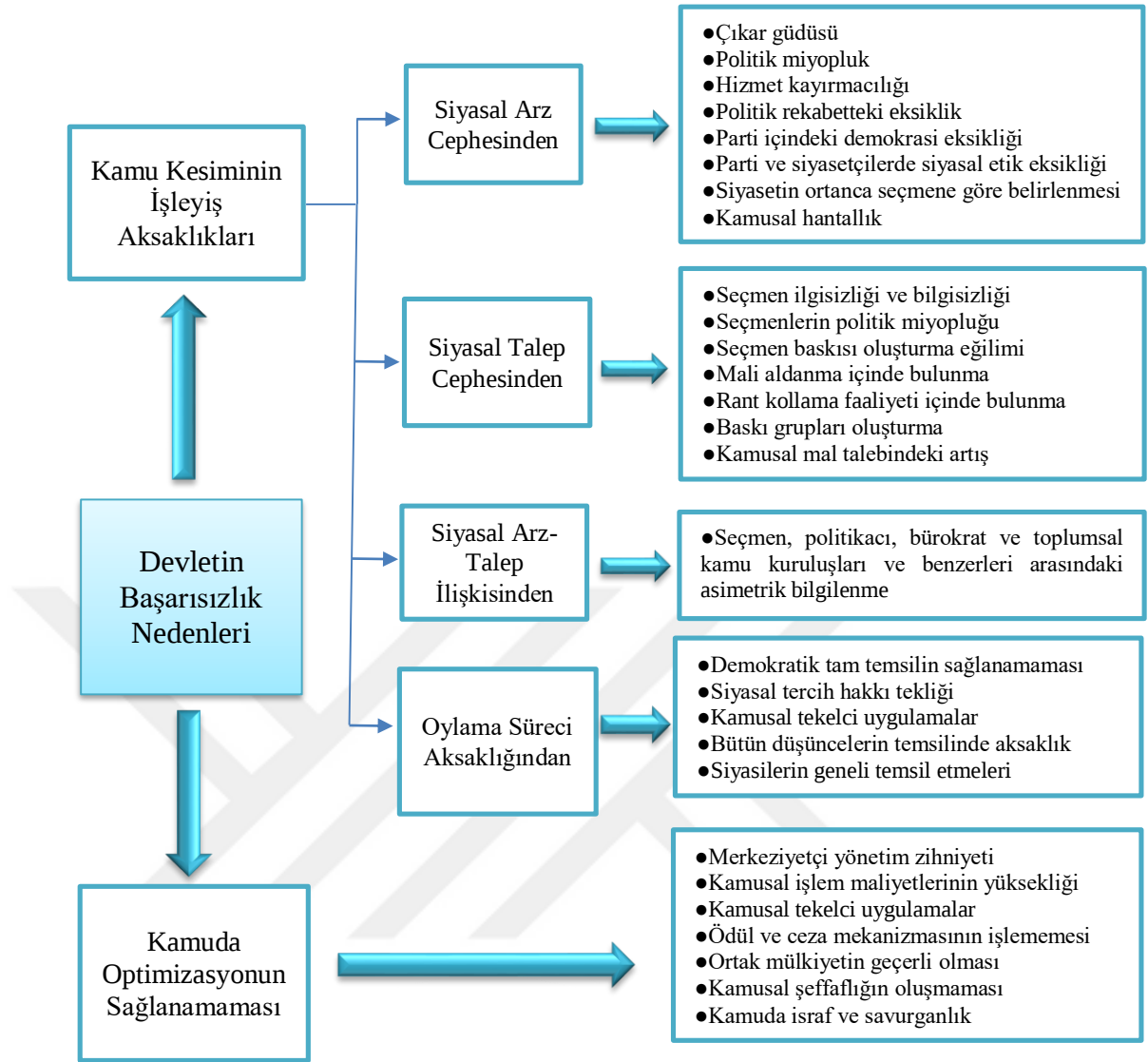
Dağıtıcı politikalar, faydalarından belirli seçim çevresinin fayda sağladığı, harcamalarının vergi gelirleri ile finanse edildiği politik bir kararı ifade etmektedir (Denemark, 2000). Dolayısıyla finansmanın genel vergi gelirleriyle sağlandığı ve belirli bir seçim çevresi seçmenin faydasından nemalandığı kararlar dağıtıcı politikalar kapsamında ele alınmaktadır. Siyasal karar alma sürecinde alınan her bir karar da fayda ve maliyetler yarattığı için birer dağıtıcı politika olarak ifade edilebilmektedir. Bu durumda, siyasi mekanizmanın aldığı kararlar da hem kaynak tahsisini etkilemekte hem de fayda ve maliyetler yarattığı için bir dağıtıcı politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kaynaklarının tahsisine ilişkin bir harcama programında dağıtıcı politika olarak belirli seçmen kitlesinin faydasının artması, kaynak tahsisinin etkinliğini negatif etkileyebilecektir. Örneğin, bir yatırım harcaması kararının alınmasındaki amaç, siyasi iktidarın kendi seçmenini ödüllendirmesi ise bu durumda o seçim çevresi seçmeni fayda sağlamakta ve maliyete katlananlar ise bütün ülkedeki vergi ödeyicileri olmaktadır. Kamu kaynaklarının etkin tahsisi bu doğrultuda gerçekleşmeyerek, kamu kaynaklarının belirli seçmen gruplarına/seçim çevresine aktarılması etkinsiz kamu harcamaları ile sonuçlanmaktadır.

1.2. Devletin Başarısızlığı: Kamusal Seçiş Teoremi ve Anayasal İktisat

Herkes piyasanın oluşması, gönüllü sözleşmelerin uygulanması, mülkün ve yaşamın korunmasını içeren hukukun üstünlüğü ilkesine inanmaktadır. Ancak yüzyıllardır onca baskıdan sonra bireylerin devlet mekanizmasına hukukun üstünlüğünü uygulama konusunda nasıl güvenecekleri tartışmalı bir konudur. Özellikle Sosyalizm deneyiminde vaat edilenlerin yerine getirilemediği görüldüğünde pek çok kişi alternatif olarak piyasa ekonomisini önermiştir. Devletin mal ve hizmetlerin üretilmesinde verimsizliğe neden olduğu, piyasanın ise nispeten daha iyi olacağı ifade edilmiştir

(Buchanan, 2005: 92). Ancak piyasa ekonomisi ile ilgili deneyimlerden sonra bu konudaki görüşlerde değişmeye başlamıştır. Enflasyonist patlamalar veya ekonomik durgunluklar piyasa başarısızlığı olarak adlandırılabilir mi? Düşük ve öngörülebilir istikrarlı bir enflasyon, sadece devletin para ve maliye politikaları ile sağlanabilir mi? Yapılan birçok ampirik çalışmada, Keynesyen ekol temelinde oluşturulan modellerde para ve mali politikalarının ileri sürüldüğü kadar güçlü olmadığı, hatta uygulanma sorunları nedeniyle ekonomiyi istikrarsızlaştırabildiği saptanmaktadır (Sobel, 2004: 41). Dışsallıklar veya kamusal mallar gibi piyasa başarısızlıkları durumunda devletin müdahalesi her zaman olumlu sonuçlar vermeyebilmektedir. Devlet müdahalesi bazen kötü olan durumu, daha da kötüleştirebilmektedir. Kamu ekonomisinin de tıpkı piyasa ekonomisi gibi kendi içinde vaatleri ve tuzakları bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, devletin kaynak tahsis mekanizması her zaman etkin sonuçlar vermemektedir. Piyasa veya kamunun başarısı, uygulanan ülkedeki dinamikler ve konjonktürel durumla yakından ilgilidir (Jha, 2010: 120).

Genel olarak hükümetler, ekonomik sahnede hakim rolü üstlenmektedir. Harcamalar ve vergiler ile sayısız ekonomik karara, politikaları ile uluslararası ticarete ve yerel düzenlemeler ile birçok ekonomik eyleme etki edilebilmektedir (Downs, 1957a: 3). Ancak bu etkiler, her zaman olumlu sonuçlar doğurmamaktadır. Şekil 1.1’de, kamusal seçim teoremindeki devletin başarısızlık nedenleri yer almaktadır. Başarısızlık nedenleri temelde kamuda optimizasyon ve işleyiş aksakları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kamu kesiminde işleyiş aksaklıkları ise siyasal arz-talep ve oylama süreci kapsamında incelenmektedir. Tezin konusu olan hizmet kayırmacılığının siyasal arz cephesinde yer aldığı görülmektedir.



Kaynak: (Küçükkalay, 2015: 484).

Şekil 1.1. Kamusal Seçiş Teoremi'nde Devletin Başarısızlık Nedenleri

Ekonomi metodolojisinin siyasi alana uygulanması olarak tanımlanan Kamusal Seçiş Teoremi'nin kökenleri ortaçağa dayanmasıyla beraber, teorinin ortaya çıkması, gelişmesi ve olgunlaşması son yarım yüzyılda gerçekleşmiştir. 18'inci yüzyılın sonlarında Kamusal Seçiş, matematiğin bir dalı olarak ortaya çıkmasına karşın 1940'lı yılların sonundan itibaren ekonominin bir dalı olarak tanımlanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı demokrasilerinde bile toplam üretimin büyük kısmı, piyasa yerine kolektif-politik kurumlar arasında tahsis edilmiştir. Ekonomistler ise açıklamalarını neredeyse tamamen piyasa sektörüne dayandırmaktaydılar. Siyasi-kolektif karar verme süreci göz ardı edilmekteydi (Buchanan ve Wagner, 1977: 7; Buchanan, 2003: 1; Mueller, 2004: 32). İhmal edilen bu alana yönelik bazı araştırmacıların önemli çalışmaları, ekonomist ve siyaset bilimciler üzerinde önemli etkiler bırakmıştır.

(Buchanan, 2003: 1-4). Sonraki dönemde, 1963 yılında kurulan Kamusal Seçiş Okulu, yasa koyucuların yöneticilerin ve bürokratların, devleti kendi çıkarları doğrultusunda genişlettiklerini ve güçlerinin sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedir. Bu görüşe göre hükümetin, halkın tarafsız ve hayırsever bir hizmetkarı olduğu varsayımı oldukça iyimser (saf) bir yaklaşımdır. Aksine yöneticiler ve bürokratlar² anayasal³ olarak sınırlandırılmadığı takdirde, çıkarları doğrultusunda devleti olması gerektiğinden fazla büyütürük devletin başarısızlığına neden olmaktadır. Anayasal sınırlar kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının sınırlandırılması, bütçenin dengelenmesi, yöneticilerin görev sınırlarının belirlenmesi şeklinde olabilmektedir (Tanzi, 2011: 184; Seidman, 2009: 74-75).

James M. Buchanan, Kamusal Seçiş Teoremi ve Anayasal İktisat yaklaşımının amacını şu şekilde özetlemektedir: “*Anayasal ya da kurumsal bir reform içinde, kötü, yeteneksiz ve fena özellikte olan politikacıların, iyi, ahlaklı ve nazik olanlarıyla yer değiştirilmesi gibi bir öneriye ya da amaca yer yoktur. Anayasal reformun amacı ne yönetimde rol üstlenen kimselerin daha iyilerinin seçilebilmesi, ne de onların iyi olmaları doğrultusunda ikna edilmesi değildir. Amaç, politikacıların uyması gereken sınırların ve kuralların oluşturulmasıdır*” (Küçükcalay, 2015: 475). Bu teori, ekonomik teoride oldukça karmaşık analitik seviyede geliştirilen yaklaşım araçlarını ve yöntemlerini temel almakta ve bunları kamu kesimi, kamu ekonomisi ve siyaset üzerinde uygulamaktadır. Bu çerçevede, siyasi alan (sektör) içindeki kurumsal etkileşimlere dair bir anlayış ve bir açıklama sunmaya çalışmaktadır (Buchanan, 2009: 12-13).

Özetle, Kamusal Seçiş Teoremi’nde bürokrasinin neden başlangıçta vaat edilenin aksine sınırsız bir şekilde büyüdüğü, hizmet kayırmacılığının neden siyasiler tarafından dikkat çeken bir konu olarak değerlendirildiği, siyasilerin bazı yatırımlar ile neden rant arayışına girdiği, vergi sisteminde neden çok sayıda muafiyet ve istisnanın olduğu, neden bazı stratejik sektörlerin gümrük vergisinde tarife olarak korunduğu gibi meseleler araştırılmakta ve sorgulanmaktadır. Başka bir deyişle, halkın siyasetçilerin davranışlarını

² Bürokratlar, vergi mükelleflerinin sahip olmadığı bilgilere sahip oldukları için ve bürokratik hiyerarşilerinden dolayı topladıkları vergilerden daha fazla harcama yapabilmektedirler. Bürokrasinin iflas etmeyecek bir kurum olması ve bürokratların asimetrik bilgi avantajına sahip olması, istismar edilebilecek bir duruma neden olmaktadır (Hillman, 2009: 127).

³ Anayasal Düşünce Biçimi, siyasal sistemi çevreleyen kurallar ile siyasilerin üyeleri arasındaki uzlaşmayı sağlamayı ve iyi yönetimi hedeflemektedir. Anayasal kurallarda merkezi amaç, siyasi otoritenin potansiyel uygulamalarına sınırların konulmasıdır. Aksi takdirde, bireyler çıkarları zarar göreceği için politik grup adına hareket eden aktörlerin davranışları üzerine sınırlandırma getirme konusunda istekli davranmazlar (Buchanan, 2003: 7-8).

incelerken gül renkli gözlüklerini çıkarmalarına bu yaklaşım yardımcı olmuştur (Buchanan, 2003: 11).

1.2.1. Kamusal Seçiş Teoreminin Varsayımları

Kamusal Seçiş Teoremi'nin temellerini oluşturan üç temel ilke bulunmaktadır (Buchanan, 1987: 243-246; Buchanan, 2009: 13-21; Musgrave ve Musgrave, 1989: 96-97; Wallis ve Dollery, 1999: 37-38):

- **Metodolojik Bireysellik:** Ekonomistler, bireylerin tercih ve davranışlarını incelerken sonuçların ortaya çıktığı süreçleri ve kurumsal yapıları göz ardı etmekte ve sadece seçimlere odaklanmaktadır. Kamusal Seçiş Teoremi ise bu eksikliği giderebilmek için farklı kurumsal yapıların bireylerin seçimlerini etkileyebileceğini savunmaktadır. Bireyler özel ekonomide mal ve hizmet alımında kendi tercihleri doğrultusunda seçim yaptıkları gibi, kamusal karar alma sürecinde de bu şekilde kendi tercihleri temelinde davranmaktadır. Nitekim siyasi roller içerisinde yer alan bireylerin kendi kişisel çıkarlarını tamamen hiçe sayarak, yalnızca bazı ortak yararlar üzerinden anlayışlarını ilerletmeye çalışmaları ancak romantik varsayım üzerine kurulu bir teoride mümkün olabilmektedir. Kamusal Seçiş Teoremi metodolojik olarak bireysel yapıdadır. Bu alana yönelik yapılan bazı çalışmalarda bireylerin kamu hizmetlerini gerçekleştirirken kendi dar tanımlanmış ekonomik refahlarını ve elde edecekleri faydaları maksimize etmeye çalıştıklarına dair somut bulgular sunulmaktadır.
- **Rasyonel Seçim (Homo-Economicus):** Siyasetçilerin siyasal arenadaki seçmenler için rekabeti, firmaların piyasadaki tüketiciler için girdikleri rekabete benzemektedir. Piyasada üreticiler nasıl tüketicilerin tercihlerine göre tedarik sağlıyorsa, politik rekabet alanında da benzer şekilde temsilciler seçmenlerin çıkarları doğrultusunda rasyonel hareket etmektedir. İktisatçıların "*homo economicus*"⁴ ilkesinin politik mecradaki karşılığı, siyasal süreçte yer alan grupların kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri varsayımdır⁵. Bu varsayımlara göre, seçmen grubunda yer alan bireyler, siyasi sistemde maddi ve başka çıkarlar açısından rasyonel faydalarını maksimize etme

⁴ Homo Economicus, çağdaş iktisat teorisinin rasyonel, kendinden-yönelimli maksimizasyonunu ifade etmektedir. Bu kavram farklı kurumsal düzenlerin işleyişinde kullanılabilecek uygun insan davranışı modelidir. Kavramın temel özelliği etkileşim aktörleri arasındaki çatışmanın her yerde olma ihtimali varsayımdır. Bu bağlamda politik iktisat teorisinde de aktörlerin, karakterize edilirken varsayıldığı model olarak kullanılmaktadır (Brennan ve Buchanan, 2000: 73).

⁵ Winden, politik tercih konusunda bireylerin duygu dinamiklerini incelemektedir. Duyguların siyasette önemli bir rol oynadığına işaret etmektedir. Ayrıca rasyonel ve duygusal olan ve siyasi meselelerde bilgi eksikliği olan bireylerin, medya tarafından ikna mekanizması kapsamında etkilenebileceğini yani medyanın da önemli bir rolü olduğunu ileri sürmektedir (Winden, 2007: 56-57).

çabası içinde hareket etmektedir. Politikacılar, yeniden seçilme mülahazalarıyla motive olmakta ve oy maksimizasyonunu hedeflemektedir. Bürokratlar, iş güvencesi ve istihdam gerekliliklerini düşünerek büro bütçelerini maksimize etmeye çalışmaktadır. Son olarak çıkar grupları, kamu organizasyonu ve kamu fonlarını özel avantaja çevirerek servet ve gelir maksimizasyonu çerçevesinde politika belirlemektedir. Özetle, genel olarak bireylerin kendi çıkarlarına en uygun yani rasyonel olanı tercih ettikleri varsayımı söz konusudur.

- **Politik Mübadele (Catalaxy):** Piyasalar temelde değişim kurumlarıdır. Bireyler (alıcı ve satıcı) mübadele amacıyla pazara girmektedir. Siyasal karar alma sürecinde piyasadaki gibi politik aktörler arasında mübadele söz konusudur. Politik mübadele süreci, iki nedenden dolayı ekonomik mübadele sürecinden ayrılmaktadır. İlk olarak anayasal temelde düzenlenen politik mübadele süreci, piyasadaki ekonomik etkileşimlerden önce gelmektedir. Çünkü piyasadaki ekonomik mübadeleye ilişkin kurallar, haklar, özel sözleşmeler ve devlet yetkilerinin sınırları, tanımlanan bir yasal yapı içinde gerçekleşebilmektedir. Politik ve ekonomik mübadeleyi ayıran ikinci neden genellikle ekonomik mübadelenin iki tarafının olması, politik mübadelenin ise toplumun tüm üyelerini kapsamasıdır.

Siyasette bireyler, yerel itfaiye hizmetinden yargıcın hizmetine kadar talep ettiği maliyetlerde (seçmenler aldıkları hizmet karşılığında vergi yoluyla maliyetine katlanırlar) mutabakata varmaktadır. Bu ilkeye, devlet faaliyetlerinde baskıcı unsurların olabileceği ve bireylerin gönüllü mübadele modeliyle uzlaşmanın zorlaşabileceği yönünde eleştiriler gelmektedir. Ancak bireylerin, anayasal değişim kapsamında çıkarları artıyorsa devlet baskısını kabul edecekleri dikkate alınmalıdır.

1.2.2. Siyasal Süreçteki Karar Alma Birimleri ve Davranışları

Kamusal Seçiş Teoremi'nde siyasal karar alma birimleri dört politik gruptan oluşmakta ve hepsinin ekonomik amaçları bulunmaktadır. Bunlar politikacılar (oy maksimizasyonu), bürokrasi (bütçe maksimizasyonu), seçmenler (fayda maksimizasyonu), çıkar ve baskı grupları (rant maksimizasyonu) şeklindedir (Adaçay ve İslatince, 2009: 284).

- **Siyasi Partiler ve Politikacılar:** Çok sayıda üyeyi bir araya toplayan siyasi partiler, demokrasilerde oy mekanizmasıyla, monokratik⁶ sistemlerde ise başka yöntem ve yollardan iktidar olacak bir güç yaratmaktadır (Prelot, 1972: 152). Demokrasilerde yer alan siyasi partiler, politikayı oy kazanma aracı olarak oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, önceden belirlenen bazı politikaları uygulamak veya bir özel çıkar grubuna hizmet etmekten ziyade politikalarını ofis kazanmak üzere dizayn etmektedir (Downs, 1957b: 137). Vatandaşın gözünde, iktidar partisinin iş bölümündeki işlevi üyelerine itibar, gelir ve güç sağlamak için politika geliştirmektir. Tüm bu varsayımlar ışığında temel hipotez, siyasi partiler politikalarını gerçekleştirmek için seçim kazanma amacından ziyade seçimi kazanmaya yönelik politika gerçekleştirmeleri şeklindedir (Downs, 1957a: 28).

Politikacıların davranışları ise iktidarda kalma istekleriyle açıklanmaktadır. Politikacılar yeniden seçilme şanslarını artırabilmek için alabilecekleri muhtemel oy sayısını maksimize etmeye çalışmaktadır. Muhaliflere karşın fiilen oy alabilecekleri tabanı ilgilendiren özel meselelerde, çıkarlarına uygun tavır takınmaktadırlar (Stiglitz, 1994: 205).

Bugün verilen siyasi kararlar gelecekteki refahı etkileyebilmektedir. Gelecekteki refah seviyesi, mevcut neslin tüketim veya yatırım davranışlarına bağlıdır. Politikacıların ekonomik kararları, mevcut refah ile gelecekteki refah arasındaki tercihleri üzerine kuruludur. Seçmenlerin de enflasyon ve işsizlik gibi makroekonomik değişkenlere duyarlı olduğu dikkate alındığında, politikacıların oy maksimizasyonu hedefi kapsamında optimal olmayan ekonomik politikalar geliştirebileceği savunulmaktadır. Politik konjonktür dalgalanmaları olarak adlandırılan çalışmaya göre, politikacılar seçmenleri etkilemeye yönelik ekonomik rasyoları kullanabilmektedir (Nordhaus, 1975: 169).

- **Bürokratlar:** William Niskanen, bürokratların en üst düzeye çıkardıkları bütçe modelini incelemektedir. Bu modele göre, bürokratlar devlet tarafından tekel olarak bazı mal ve hizmetleri sunmaktadır. Özel sektörde çalışanların ücretleri ile verimlilikleri arasında doğrudan ilişki bulunmakta iken bürokraside böyle bir ilişki söz konusu değildir. Bürokratin tazminatı (ücretler, faydalar, statü, destek personeli ve benzeri) bürokrasinin ölçülebilir parametrelerine dayanmaktadır. Dolayısıyla bürokratin temel amacı verimlilikten ziyade yönettiği birimin bütçesi başta olmak üzere diğer ölçülebilir parametreleri maksimize etmektir. Bürokratların çıkarları doğrultusunda devleti

⁶Monokratik rejimde bir şahıs (kral, diktatör, imparator, başkan naip vb.) tek başına hakiki manada hükümeti ifade eder. Bu rejimde, sistem tümüyle amme otoritesinin kuvvetlenmesine dayanmaktadır. Ayrıntı için bkz. (Duverger, 1963: 29-30).

büyüttükleri, büyüyen devletin ise onları yeniden yerleştirdiği varsayılmaktadır. Seçmenlerin cehaletinden yararlanan bürokratların bu döngüsü “*Leviathan*” olarak adlandırılmaktadır. Bu döngü içinde bazı devlet görevlileri kendi mal varlıklarını veya iştirakçilerini üst düzeye çıkarabilmek için yolsuzluk yapabilmektedir (Gruber, 2016: 265-266).

Kamusal Seçiş Teoremi alanındaki araştırmacılar, hükümetin sistematik olarak kamu yararını maksimize etme çabası içinde olmadıklarını varsaymaktadır. Buna göre, büyük hükümetlerin önemli bir parçası olan bürokratlar da, diğer insanlara benzemekte ve genel olarak diğer insanlar gibi kamu yararından ziyade kendi iyiliklerini yani çıkarlarını kamu yararının önüne koyabilmektedir. Büro başkanları daha küçük bütçeler yerine büyük bütçeler ile çalışmayı tercih edebilmektedir. Politikacılar kamusal alanda üretilen mal ve hizmetler hakkında tam bilgiye sahip olmayabilmektedir. Böyle durumlarda ilgili alandaki uzmanlara yani bürokratlara güvenmektedirler. Eğer bürokratların yüksek bütçe hedefleri var ise, bilgi avantajlarını kullanarak politikacılardan daha yüksek bütçe talep edebilmektedirler. Bunu, ürettikleri mal ve hizmetlerden elde edilen faydanın algılanandan daha fazla olduğunu iddia ederek veya maliyetlerini artırarak yapabilmektedirler. Ayrıca üretilen kamusal mal ve hizmetler içerisinde kamu güvenliği ve hizmet kalitesi gibi bazı alanlarda çıktılarının yani elde edilen net faydanın doğrudan ölçülmesi çok zordur. Bu çerçevede, somut olmayan kamu hizmetleri için bürokratlar hedefler ve bütçe açısından politikacıları manüpile edebilmektedir. Dolayısıyla bürokrasi mekanizması, hükümete fayda sağlayabileceği gibi büyük engel de oluşturabilmektedir. Bu bağlamda bürokratları, toplum çıkarları doğrultusunda hizmet etmeye yönlendirecek bir sistemin (aygıtın) tasarlanması önem arz etmektedir. Çözüm önerileri arasında, bürolar üzerindeki gözetimlerin artırılması, rekabet eden büro yapısının oluşturulması ve aşırı durumlarda bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi maddeler yer almaktadır (Tullock vd., 2002: 53-62; Heckelman, 2007: 123-125).

- Seçmenler: Seçmenler kendi faydalarını (imkanlarını) en üst düzeye çıkarmak için oy kullanmaktadır (Rosen ve Ted, 2008: 116). Seçmenler bilinçli veya stratejik olarak, en yüksek faydayı vaat eden politikacılara ve politikalara oy vermektedir. Ancak seçmen sayısının fazla olduğu seçimlerde, bu varsayımın zayıfladığı görülmektedir. Hegel’in ifadesiyle, “*Çok sayıda seçmenin olduğu yerde tek bir oyu kullanmanın hiçbir önemi yoktur*” (Aldrich, 1997: 389) Bu varsayım, rasyonel oylama teorisi olarak adlandırılmaktadır. Seçmenlerin başkalarının refahını düşünerek oy verdikleri varsayılsa

dahi seçim sonucunda etkili politikalar elde edilemeyebilmektedir. Nitekim seçmenlerin alternatif politikalar sıralamasında aynı fikirde olması beklenemez. Politikaların hangi meslek grubuna yönelik olduğu (sübvansiyon ve teşvikler gibi), ideolojik ve etik değerlendirmeler, siyasal istikrarsızlık ve benzeri maddeler seçmenlerin neden ve nasıl oy kullandıklarını açıklayan faktörlerdir (Mueller, 2003: 329-332).

Seçmenlerin genellikle hükümet politikaları, politikacıların kişilikleri ve özgeçmişlerine ilişkin bilgileri eksiktir. Seçmenlerin kamu politikaları hakkındaki eksik bilgileri, politikacıların optimal olmayan politikalar benimsemelerine neden olmaktadır. Diğer bir deyişle, demokratik rejimlerde sınırlı bilgiye sahip tipik bir seçmen kitlesi, etkin olmayan politikalara ve başarısızlığa sebebiyet vermektedir. Ancak seçmenlerin bilgi eksikliği her politikada aynı düzeyde değildir. Seçmen bilgilerinin kapsamı bazen bölgelere göre değişebilmektedir. İlgili alanı temelinde seçmenlerin daha fazla bilgiye sahip olduğu alanlarda uygulanan politikaların etkili olma olasılığı daha yüksektir (Congleton, 2007: 207-218).

- Çıkar ve Baskı Grupları: Siyasi mecrada ekonomik faaliyeti teşvik etmenin kurumsal tezahürü baskı gruplarıdır. Bu grupların varoluş amacı, siyasal tercih süreci kapsamında daha fazla teşvik alma ve ilerleme gibi işlevsel çıkarlar elde etmektir. Bu grupların ortaya çıkışı, siyaset sahnesinde son yarım yüzyıldaki en önemli gelişmelerden biri olmuş ve geleneksel demokratik seçim yapıcı kurum modeli zayıflamıştır. Ayrıca yasa koyucular nezdinde kamu yararı veya genel refahı önemli ölçüde tehdit etmektedir (Buchanan ve Tullock, 1969: 283). Çıkar ve baskı grupları, özellikle para ve bilgi gibi değerli olan kaynakları kullanarak seçime yönelik olan ve seçim dışındaki hükümet politikalarını etkileyebilmektedir⁷ (Winden, 2008: 337). Skousen baskı grupları ile politikacılar arasındaki ilişkiyi şu şekilde anlatmaktadır: “*Seçmenler meclis üyelerinin aşırılıklarını kontrol etmede zayıf özendiriciye sahiptir, buna karşılık, meclis üyeleri güçlü çıkar gruplarının istekleri konusunda daha fazla duyarlıdır*” (Skousen, 2014: 514).

Literatürde, çıkar gruplarının oynadığı politik ekonomik role ilişkin yapılan çalışmalar olsa da bu alanda birçok kör nokta bulunmaktadır. Bu noktalardan bazıları, önemli oranda veri eksikliğinin olması, etkileşimlerin genellikle kapalı yapıda gerçekleşmesi, temel oluşturulabilecek teorik modellerden türetilen hipotezlerin yetersizliği şeklinde ifade edilebilmektedir. Ayrıca neden bazı çıkar gruplarının organize

⁷ Austen-Smith (1997) çalışmasında para, bilgi ve etki kavramlarını çıkar grupları temelinde detaylı olarak incelemektedir.

edildiği veya neden politikacılar tarafından teşvik edildikleri gibi sorular da bu alana dair dikkat çeken konulardan bazılarıdır (Winden, 2004: 124-125).

1.2.3. Siyasal Yozlaşma ve Türleri

Ekonomistler genelde iyi veya kötü gibi ahlaki yargılar içeren çalışma alanlarında analiz yapmaktan rahatsız olmaktadır. Yolsuzluk veya yozlaşma kavramları da, çürümeyi gösteren ahlaki bir kategoride değerlendirilmektedir. Ancak iş dünyası, politikacılar⁸ ve uluslararası örgütlerin, yolsuzluğu son yılların en büyük kötülüklerinden biri olarak tanımlamaları ve bu alana yönelik tutumlarının olumlu yönde değişmesi, son yıllarda hem teorik hem de ampirik birçok çalışma yapılmasına zemin hazırlamaktadır. Yapılan çalışmalar rüşvet gibi yozlaşmaların verimlilik sağlamadığını göstermektedir. Ayrıca genellikle düşük gelirli ülkelerde yüksek yozlaşmaların görülmesinin yanı sıra güçlü büyüme sergileyen ülkelerde de yozlaşmaların varlığına rastlanmaktadır (Rose-Ackerman, 2006: xiv-xvi; Hough, 2013: 1).

Yolsuzluğun toplumlar üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. BM Genel Sekreteri Kofi Annan, BM'nin 2005 Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini onaylarken politik yolsuzlukla ilgili olarak, bu kötü olgunun her ülkede bulunduğunu ancak gelişmekte olan ülkelerde etkilerinin daha yıkıcı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca orantısız şekilde yolsuzluğun olduğu durumlarda eşitsizlik ve adaletsizliğin beslendiğini, dış yardım ve yatırımı olumsuz etkilediğini, kalkınmaya yönelik fonların dağıldığını ve hükümetin temel hizmetleri gerçekleştirmesini engellediğini ifade etmektedir. Yolsuzluğun gerçekleştiği kamu kesiminde siyasi güç olduğunda, kötü yönetişimin süresiz olarak muhafaza edildiğini de vurgulamaktadır (Rose ve Peiffer, 2019: vi-vii).

Siyaset bilimciler genellikle siyasal ahlakın bozulmasını, “*siyasal yozlaşma*” yerine “*yolsuzluk*” kavramı ile ifade etmektedir. Ancak yolsuzluk kavramı rüşvet, zimmet ve adam kayırmacılık gibi davranış ve eylemleri içermekte olup, siyasal yozlaşma kavramına göre daha dar kapsamlıdır (Aktan, 2002). Yolsuzluk kavramını da kapsayan siyasal yozlaşma (political corruption) kavramı ise siyasette yer alanların kendileri veya gruplarının çıkarları doğrultusunda toplumun norm (yasa) ve düzenine uymayan davranışlarda bulunmaları şeklinde ifade edilmektedir (Philp, 2015: 21). Bir diğer tanıma

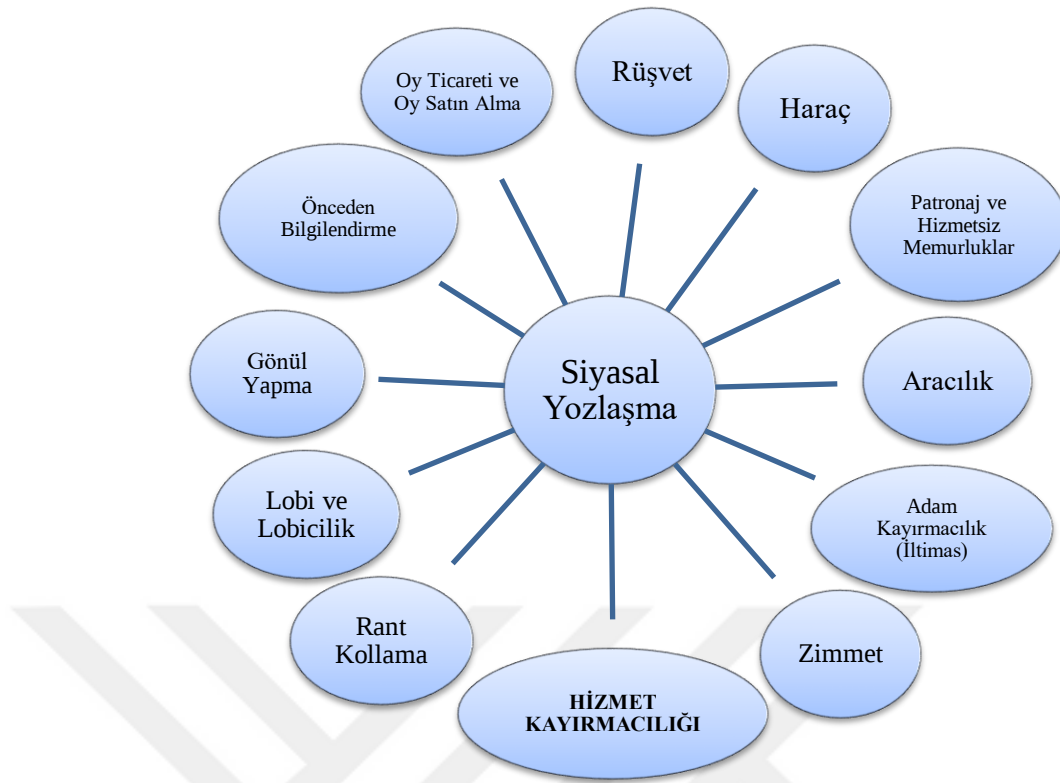
⁸ Yolsuzluk ve yozlaşma alanlarında politikacıların mücadelesi genellikle etkin değildir. Özellikle politikacıların paydaşları ile olan etkileşimleri düşünüldüğünde, yolsuzluk ile etkin bir mücadele programı yürütmelerinin zor olduğu görülecektir. Bunun yerine yasaların genişletilmesi ve hukukun üstünlüğünün ön plana çıkarılması daha etkin bir mücadele yöntemi olacaktır (Hough, 2013: 4).

göre siyasal yozlaşma, bir kamu makamının, kamu yararını terk ederek ölçülebilen kişisel bir avantajı elde etmesidir (Gibbons, 1976: 5).

Siyasal yozlaşmanın özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (Aktan, 2002; Grossman, 2003: xi; Heywood, 1997: 420-423):

- Siyasal süreç kapsamında ortaya çıkmakta ve siyasal süreçte yer alan aktörlerin siyasal mübadelesi sonucu meydana gelmektedir. Yani siyasal yozlaşma politik aktörlerin faaliyet gösterdiği kamusal alanda gerçekleşmektedir.
- Karar verme yetkisine sahip siyasi aktörlerin kamusal güç ve yetkilerini, yasa, norm ve ahlak kurallarına aykırı kullanmaları söz konusudur. Rüşvet, yasa dışı davranışlara en belirgin örneklerdir.
- Kamu zararına özel çıkar sağlayan eylem ve davranışları kapsamaktadır. Yani siyasal yozlaşma, kamu görevlilerinin çıkar çatışmasını içermektedir.
- Genellikle gizli bir şekilde gerçekleşmektedir. Ülkenin yönetiminde hesap verilebilirlik mekanizması etkin çalışmıyorsa, başka bir ifade ile şeffaflık söz konusu değilse, siyasal yozlaşmanın yaygınlaşması olası bir durumdur.
- Zamanla toplumun tüm kesimlerine yayılma özelliği göstermektedir.
- Demokratik kurumlar zaman ilerledikçe kendi işlevlerini kaybetmektedir.
- Gelişim ve değişim anlamında siyasal yozlaşma ile sosyo-ekonomik yapı arasında yakın ilişki bulunmaktadır.
- Monarşi, oligarşi veya demokrasi gibi herhangi bir yönetim sisteminde gerçekleşebilmektedir. Nitekim dünyanın en köklü demokrasilerinden biri olan ABD’de bile 1996-1997 seçim kampanyalarında olduğu gibi birçok siyasal yozlaşma iddiaları gündeme gelmektedir. Siyasal yozlaşma, demokrasi rejimlerinde diğerlerine göre daha göze batmakta ve önemli olmaktadır. Çünkü demokrasilerde yaşanan siyasal yozlaşmalar, rejimi zayıflatmakta ve yıkıcı etkiler meydana getirmektedir.

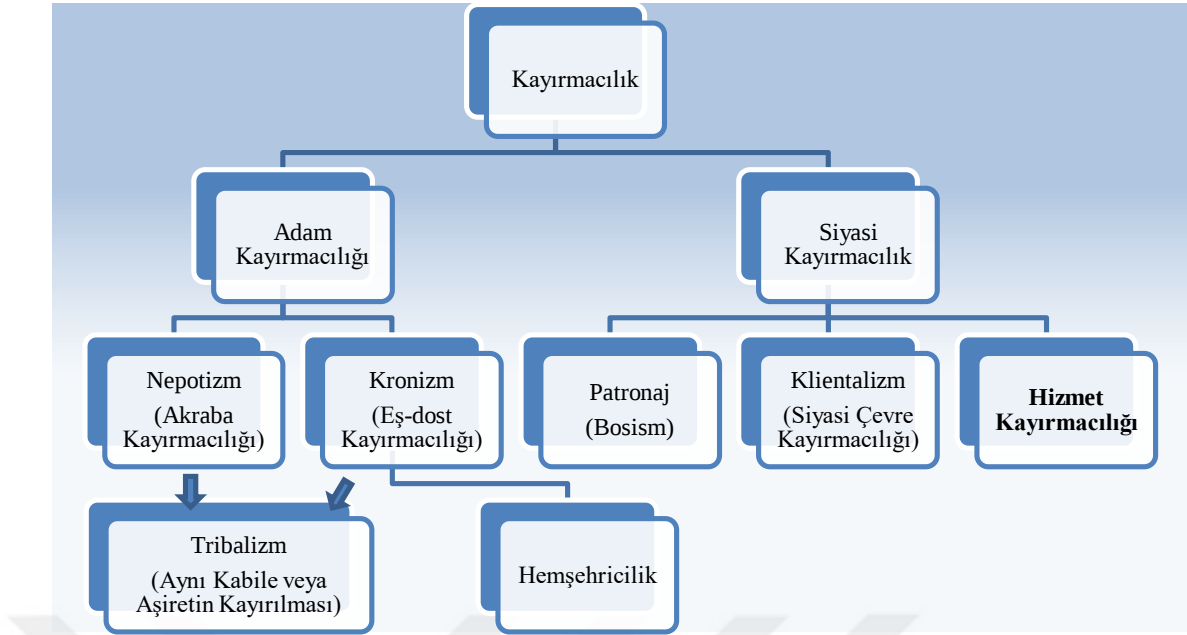
Siyasal yozlaşma her toplumda görülmekle birlikte ekonomik ve sosyal maliyetleri farklılık göstermektedir. Genelde yozlaşmaların siyasal karar alma veya politikaların uygulanma aşamalarında meydana geldiği görülmektedir (Bayrakçı, 2000: 133). Şekil 1.2’de, siyasal yozlaşmaların başlıca türleri gösterilmektedir. Rüşvet, oy ticareti, rant kollama, lobicilik, adam kayırmacılık gibi siyasal yozlaşma türleri, medyada önde gelen haber konuları arasında yer almaktadır. Tezin konusu olan hizmet kayırmacılığı ise siyasal yozlaşma türleri arasında yer almaktadır.



Kaynak: (Bayrakçı, 2000: 135-139).

Şekil 1.2. Siyasal Yozlaşma Türleri

Kayırmacılık, “basit bir gözlemle dahi fark edilebilen; her pozisyondan insanın yakınlık görüşü üzerinden bir ilişki bağlamı kurduğu; resmi ve sosyal ilişkileri bu informal kanallar üzerinden görmeye çalıştığı bir uygulamayı ifade etmektedir. Örgütsel ve yönetsel anlamda kayırmacılık ise genel ve geniş anlamıyla, kamu görevlerine yapılan atamalarda ve terfilerde akrabalık veya tanıdık-dost ilişkilerine ya da siyasi veya din temelli ortaya çıkan gruplara öncelik verilmesi; kamu kaynaklarının siyasi iktidara yandaş, seçmen kesimlerini kayıracak biçimde yönlendirilmesi gibi anlamlara gelmektedir” (Özkanan ve Erdem, 2014: 179).



Kaynak: (Özkanan ve Erdem, 2014: 185).

Şekil 1.3. Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması

Kayırmacılık genel olarak adam kayırmacılık ve siyasi kayırmacılık olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık başlığı altında yer almaktadır. Tezin konusu olması nedeniyle bu bölümde ayrıntıya girilmemekte ve bundan sonraki bölümde hizmet kayırmacılığı detaylı bir şekilde incelenmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

HİZMET KAYIRMACILIĞI KURAMI VE TÜRKİYE İLE ÇEŞİTLİ ÜLKELER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümün ilk kısmında tezin ana konusu olan hizmet kayırmacılığı kavramı, kuramsal ve tarihsel çerçevede ele alınmaktadır. Ayrıca hizmet kayırmacılığı hipotezleri ve hizmet kayırmacılığının olumlu veya olumsuz etkilerine de değinilmektedir. İkinci kısımda ise hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler irdelenmektedir. Bu kapsamda siyasal yapı ve bütçe süreci, yasama organı içinde yer alan komisyonlar, seçim sistemleri, milletvekili adaylarının belirlenme yöntemleri, ideoloji ve partizan tutumlar Türkiye ve çeşitli ülkeler temelinde incelenmektedir. Çalışmanın ikinci kısmının odak noktasını, Türkiye’de hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin var olup olmadığının diğer ülkelerle karşılaştırılarak saptanması oluşturmaktadır. Bu saptama ile aynı zamanda çalışmanın ampirik analizine de teorik bir altyapı ve çerçeve sunulmaktadır.

2.1. Hizmet Kayırmacılığının Kuramsal Altyapısı

Yeni politik ekonomi literatürünün altında yatan temel varsayım, politikacıların öncelikli olarak politik kariyerlerini korumaya ve geliştirmeye çalışmasıdır. Bu varsayıma göre hükümetler karar alırken veya politika belirlerken, kaynakları optimal düzeyde tahsis etmek veya dışsallıkları içselleştirmek yerine kazanan koalisyonlar kurmayı hedeflemektedir. Bu hedefler doğrultusunda “*yasama pazarlığı*” terimi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu terime tamamlayıcı olarak “*logrolling (oy ticareti/kütük yuvarlama)*” ve “*hizmet kayırmacılığı (pork-barrel)*” kavramları da literatürde yer almaktadır (Jalil, 2009: 262). Çalışmanın temeli hizmet kayırmacılığı olduğundan hizmet kayırmacılığı, alt başlıklar altında detaylı incelenmektedir.

2.1.1. Hizmet Kayırmacılığı Kavramı

Seçim rekabeti, adayların bir dizi kamu politikası meselelerinde pozisyon aldıklarını ve bu temel çerçevede rekabet ettiklerini varsaymaktadır. Bu varsayım hizmet kayırmacılığı gibi konum alma veya mekansal davranma modellerinin, seçim politikasının dağıtım tarafıyla dolaylı olarak ilgilendiğini ileri sürmektedir. Adayların bu süreçte, seçim dönemleri kapsamında çeşitli gruplar arasında refahın yeniden dağıtılmasını vaat ederek rekabet ettikleri bir yapı söz konusudur. Riskten kaçınan politikacıların (adaylar) tıpkı riskten kaçınan yatırımcıların düşük riskli menkul

kıymetlere aşırı yatırım yapması gibi, en yakın destekçilerine aşırı yatırım yapma eğiliminde oldukları ileri sürülmektedir (Cox ve McCubbins, 1986: 385).

Hizmet kayırmacılığı kavramı, yabancı literatürde “*pork barrel(ling)*” olarak ifade edilmektedir. “*Pork (domuz)*” terimi ABD’de Kongre mevzuatına göre, tüm topluma ve millete yararlı olmayan ancak Kongre üyesinin özel çıkarlarını güvence altına alan ödenek anlamına gelmektedir (Ransdell, 1916: 43). “*Pork barrel(ling)*” kavramı, yasa koyucuların kendi bölgelerine proje tercihlerinde bulunmalarını ifade etmek için kullanılan popüler bir metafordur. Domuz fiçısı anlamına gelen bu terimin kökeni tam bir netlik olmasa da Sivil Savaş öncesi Güney Amerika dönemine dayandığı tahmin edilmektedir. O dönemde, köle sahiplerinin tatil öncesi dönemlerde kölelerinin kötü beslenmelerini engellemek için onlara, tuzlanmış domuz eti ile dolu olan fiçılar verdikleri rivayet edilmektedir. Domuz fiçısından daha fazla yararlanmaları amacıyla aç olan kölelerin arasında bir heyecan (telaş) başlamaktadır. Politikacıların seçim dönemlerinde kendi seçim çevrelerine daha fazla kaynak aktarmak için gösterdikleri heyecan (telaş), kölelerin davranışlarına benzetilmektedir. Diğer deyişle, daha iyi beslenen politikacıların kendi seçmenlerinin faydaları için gösterdikleri mücadeleyi ifade etmektedir. Bu terim, ilk olarak 1870’lerin başında Kongre’de üyelerin bölgelerine yönelik projelerini içeren mevzuatı tanımlamak için kullanılmıştır (Evans, 2004: 2-3).

Dolayısıyla hizmet kayırmacılığı, tek bir seçim bölgesinde belirli bir seçmen grubuna yarar sağlanmasıdır (Buchanan ve Tullock, 1999: 221). Hizmet kayırmacılığı politikası ise, yasama meclisinin kamu projelerinin dağıtımında coğrafi olarak belli seçim bölgelerini temel aldığı bir seçim hizmeti çeşididir. Herhangi bir bölgenin temsilcisi yeniden seçilme motivasyonu, yerel projelerin başlatılması konusunda daha istekli davranmaktadır (Lancaster, 1986: 67). Amerika siyasetinde “*pastırmayı eve getiren yasa koyucuların*” oy sandıklarında çabalarından dolayı ödüllendirildikleri genel kabul gören inançtır (Stein ve Bickers, 1994: 377).

Politikacılar, genel çıkar politikasına bağlı olarak kolay bir şekilde oy alma amacıyla hizmet kayırmacılığı uygulayabilmektedirler. Özellikle herhangi bir siyasi liderin partisi heterojense, bölünmüşse veya azınlıkta ise oy alımına (transferine) daha büyük önem vermektedir. Nitekim dağıtım politikalarıyla parti liderleri kendi sınırlarını aşarak koridorun her iki tarafından oy kazanımı elde edebilmektedir. Hizmet kayırmacılığı açısından politika geliştirebilmek için dört temel şart bulunmaktadır. Birincisi, ilgili politik birimin gerekli tahsis mekanizmasını gerçekleştirebilecek politik

gücü olması gerekmektedir. İkincisi, oy transferine olumlu bakan lider ve politikacıların olmasıdır. Üçüncüsü, oy transferi yapacak olan milletvekillerinin yeniden seçilme hedeflerinin olmasıdır. Dördüncüsü ise, oy transferi hedeflenen milletvekillerine yeniden seçilmekten başka iyi bir kamu politikası oluşturmak, Kongre’de nüfus kazanmak ve ulusal politikaların oluşumunda rol olması gibi farklı hedefler vermektir. Ayrıca politikacıların, hizmet kayırmacılığı çerçevesinde tahsis stratejisi geliştirirken projelerden ziyade oy alabilecekleri üyeler hakkındaki bilgi seviyeleri de önem arz etmektedir. Özellikle üyelerin tercihleri hakkındaki bilgileri, politikacıların oy transfer ederken hangi tahsis stratejileri kullanacakları konusunda da yol göstermektedir (Evans, 2004: 29-36).

Ayrıca “*hizmet kayırmacılığı döngüsü*” kavramı da literatürde yer almaktadır. Politikacıların, maliye politikalarını seçim yıllarında kendi çıkarları doğrultusunda manipüle etmeleri politik bütçe döngüsü çerçevesinde incelenmektedir. Başka deyişle, politikacıların seçim yıllarında kamu harcamalarını diğer seçmenlerin pahasına politik anlamda daha yararlı gördükleri seçmenlere yönelik uygulamaları “*hizmet kayırmacılığı döngüsü (pork barrel cycles)*” olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda yapılan harcamaların rasyonel seçmen üzerinde dahi etkili olabileceği ifade edilmektedir. Özellikle kararsız olan seçmenlerin etkilenme ihtimalinin daha yüksek olduğu vurgulanmaktadır. Coğrafi olarak yoğunlaştırılmış yatırım projeleri, belli demografik gruplara yönelik yapılan harcamalar ve transferler veya belli sektörlere yapılan vergi indirimleri hizmet kayırmacılığı döngüsü açısından uygulanan politikalar (Drazen ve Eslava, 2006). Ancak hizmet kayırmacılığına ilişkin ampirik literatür incelendiğinde, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin özellikle kamu yatırımları üzerinden gerçekleştiği görülmektedir.

2.1.2. Hizmet Kayırmacılığının Dayandığı Temel Hipotezler

Kamu kaynakları tahsis edilirken bazen çeşitli somut göstergeler (gelişmişlik düzeyi, sosyo-ekonomik değişkenler vb.) dikkate alınırken bazen de hizmet kayırmacılığı uygulamalarına rastlanmaktadır. Hizmet kayırmacılığı uygulamaları ülkelerin kendi özelliklerine göre farklılık gösterse de dayandıkları hipotezler benzerlik gösterebilmektedir. Genel olarak yatırımların tahsisine ilişkin yapılan teorik ve ampirik çalışmalarda kabul gören hipotezler şunlardır (Cox ve McCubbins, 1986; Luca ve Rodríguez-Pose, 2015: 1520-1521; Jalil, 2009: 266):

- Hipotez 1: Parlamentoda veya hükümette en fazla oyu alan (veya parlamentoda en yüksek temsil gücüne sahip) partiler veya politikacılar diğerlerine kıyasla kendi seçim çevrelerine daha yüksek harcama yapmaktadır. Diğer deyişle, politikacılar kendisini destekleyen seçmen grubuna (geçmişte sürekli kendisini desteklemiş olan ve gelecekte destek arayacağı kişiler) ayrıcalık tanımaktadır. Özellikle risk almaktan kaçınan politikacılar beklentilerindeki oy maksimizasyonunu elde edilmek amacıyla kendi destekçilerine fazla yatırım yapma eğilimindedirler. Diğer yandan kendilerini ve politikalarını desteklemeyen hatta karşı çıkan muhalif gruplara ise hiçbir vaatte bulunmama veya onları olumsuz etkileyecek vaatlerde bulunma ihtimalleri bulunmaktadır.

- Hipotez 2: Merkezi hükümetle aynı ideolojik eğilimde olan bölgelere yapılan yatırımlar diğerlerine kıyasla daha yüksektir.

- Hipotez 3: Ödeneklerin (yatırımların) rekabetçi bölgelere yani iktidar partisi ile rakibi arasındaki oy farkının düşük olduğu bölgelere orantısız olarak fazla tahsis edilmesidir. Risk almayı seven politikacıların, özellikle kararsız (salıncak) seçmenin yoğun olduğu bölgelere daha fazla yatırım yapma eğilimindedir. Kararsız seçmen gruplarının tek bir politikacı veya partiden ziyade etkin olan tüm politikacı ve partilerin politikalarına duyarlı olduğu varsayılmaktadır.

- Hipotez 4: Risk alma konusunda çok fazla cüretkar olan politikacılar, muhalif seçmen grubuna en fazla, kararsız seçmen grubuna daha az ve destekleyici seçmen grubuna en az olacak şekilde kaynakları tahsis etmektedir. Bu hipotezde destekleyici seçmen grubunun en az kaynak tahsisi karşısında tepkisiz kalacağı varsayılmaktadır. Muhalif seçmen grubunun ise daha fazla kaynak tahsisi ve refahın yükselişi karşısında olumlu anlamda tepki vereceği varsayılmaktadır. Bu hipotezin tarihsel süreçte sınırlı sayıda örneği bulunmaktadır.

Yukarıda değinilen ilk dört hipotez hizmet kayırmacılığı politikalarına ilişkindir. Ancak hizmet kayırmacılığı bazında kamu kaynaklarının tahsisinde bölgelerin gelişmişlik seviyesi ile ilgili çerçeve de sunulmaktadır. Ekonomik faktörler göz önüne alındığında hükümetlerin sosyo-ekonomik dezavantajın en yüksek olduğu bölgelere yani kalkınma öncelikli bölgelere daha fazla kaynak tahsis ettiği hipotezine yer verilmektedir.

Diğer bir ekonomik faktör sayılan hipotez ise ödeneklerin (yatırımlar) bölgelere tahsis edilirken sosyo-ekonomik kriterlerin gözetildiğidir.

Genel olarak, kamu kaynaklarının tahsisinde bölgelerin konjonktürel özelliklerinin ve politikacıların çıkarlarının rol oynadığı ifade edilebilmektedir. Örneğin, Solé-Ollé (2013) çalışmasında, politikacıların kaynakları coğrafi yönden tahsis ederken verimlilik, gelişmişlik düzeyi ve programatik ilkeleri benimsemesinin yanı sıra politik düşüncelerini de dikkate aldıklarını vurgulamaktadır.

2.1.3. Hizmet Kayırmacılığının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Hizmet kayırmacılığı, politikacılar ve akademisyenler tarafından bilinen bir gerçek olmasının yanı sıra siyasal yaşamın ve yasama sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir. Tip O'Neill, tüm politikaların yerel olduğunu ileri sürmektedir. David Mayhew ise kongre üyeleri ve seçmenler arasında, seçim bağlantısı kapsamında özelleşmiş faydaların merkezi bir rolünün olması, kongre yaşamının temel bir gerçeği olduğunu kabul etmektedir (Evans, 2011: 2).

Seçimlerden önce seçmenlerin harcamalar ile hedef alınması bazen kaynaklar üzerinde fırsatçı manipülasyon olarak adlandırılabilir. Diğer yandan eğer aday, harcama türleri açısından kendi seçmen tabanının samimi tercihlerini yansıtıyorsa, yapılacak harcamaların ilgili seçim bölgesine katkı sağlaması da söz konusudur (Drazen ve Eslawa, 2006: 1).

Hizmet kayırmacılığı kapsamında gerçekleştirilen projelerin farklı hedefleri ve amaçları vardır. Ön yargılar ile bu politikaların tamamen reddedilmesi yanlıştır. Çünkü hizmet kayırmacılığı kapsamında olsa da geliştirilen kamu politikalarının toplum üzerinde çeşitli etkileri vardır ve bu etkilerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Uygulanan projeler çeşitli dışsallıklara neden olabilmektedir. Dolayısıyla net etkinin anlaşılabilmesi için ampirik analiz uygulanabilmektedir. Genel olarak hizmet kayırmacılığının olumsuz etkisinden (kötülüğünden) bahseden bir literatür⁹ bulunmaktadır. Politikacılar tarafından önerilen ve uygulanan hizmet kayırmacılığı projeleri, eğer koordineli bir şekilde

⁹ Baron (1991) çalışmasında, çoğunluk esasına dayalı yönetim kurumlarında faydaların özelleştirilmesi ve maliyetlerin kolektifleştirilmesi güdüsünün olduğunu ve bunun ekonomik açıdan verimsiz dağıtım politikalarının benimsenmesine yol açabileceğini belirtmektedir. Shepsle ve Wringast (1981) çalışmasında, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin politik olarak popüler ancak ekonomik olarak verimsiz olduğu ifade edilmektedir. Brusco vd. (2004), siyasi amaçla yapılan bağışların bireylerin özellikle düşük gelirli olanların oy verme davranışı üzerinde etkili olabileceğini belirtmektedir. Bu politikaların toplumdaki eşitsizliklerin giderilmesi açısından faydalı olmadığı da ifade edilmektedir.

uygulanmazsa, kısa vadede sosyal ve ekonomik katılım yaratabilmekte, ancak uzun vadede etkisi giderek zayıflamakta ve dağılmaktadır. Diğer yandan aynı bölgelere kamu kaynaklarının tekrar tekrar tahsis edilmesi, bu bölgelerdeki ihtiyaç gereksiniminin azalmasından dolayı etkisinin azalmasına neden olmaktadır. Ancak yerel düzeyde yapılan hizmet kayırmacılığı politikalarının bireylerin refahları üzerinde doğrudan olumlu yönde katkısı olduğuna dair kanıtlar da vardır. Bireylerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi (bebek ölüm oranlarının azaltılması, eğitim imkanlarının artması, iş olanaklarının ve ortalama gelirin artması gibi), bireyler arasındaki eşitsizliğin ve yoksulluğun azaltılması, kalkınmanın teşvik edilmesi gibi maddeler olumlu etkiler arasında sayılmaktadır. Nihayetinde hizmet kayırmacılığı evrensel politikalar ile kıyaslandığında yetersiz olabilir ancak ihtiyacı olan bölgelere hiç yatırım yapılmamasından daha iyi bir durumdur (Bertholini vd., 2018).

Devletlerin dağıtım politikasını değerlendirirken farklı gelişmişlik seviyeleri dikkate alınmalıdır. Örneğin yeterli ulaşım ağına sahip zengin bir ülkede, yeni bir yolun yapılması o bölgede yaşayan bireyler için yeterli faydayı sağlamayabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir politika tipik hizmet kayırmacılığı olarak adlandırılmaktadır. Ancak yol yapım projesi düşük gelirli ve gelişmemiş bir ülkede gerçekleştiriliyorsa, o bölgede yaşayan bireylerin yaşam kalitesini iyileştirecek ve ekonomik büyümeye katkı sağlayacaktır. Diğer deyişle, devlet kentsel seçkinlerden ziyade sıradan köylülere karşı taahhüdünü yerine getirmiş olacaktır. Bu politikaların, hizmet kayırmacılığı olarak değerlendirilmesi, yanıltıcı ve uygunsuz olabilmektedir (Golden ve Min, 2013: 76-77).

Hizmet kayırmacılığının olumsuz etkiye bulunmasına neden olan uygulamalardan birisi de logrolling (oy değiş tokuşu) politikalarıdır. Bazen yasa koyucular, *“bölgedeki projeye oy verirsiniz bölgenizdeki projeye oy vereceğime söz veriyorum”* şeklinde davranış sergilemektedir. Literatürde oy ticareti olarak da bilinen bu davranış şekli, kaynakların israf edilmesine neden olabilmektedir. Çünkü sadece belli bir bölgeyi ilgilendiren projenin maliyetine sadece o bölgenin vatandaşları katlanması gerekirken, ulusal anlamda tüm vatandaşlar katlanmaktadır. Dolayısıyla bu kapsamda yapılan hizmet kayırmacılığının sınırlandırılması, harcamaların etkinliği açısından önemlidir (Seidman, 2009: 69-72).

Yukarıda değinilen bilgilerin ışığında, hizmet kayırmacılığı politikalarının olumlu yönde etki edebilmesi için iki temel kriter vardır. Birincisi, hizmet kayırmacılığı politikalarının, samimi seçmen tercihlerine ve ihtiyaçlarına uygun olmasıdır. İkincisi ise

gelişmekte olan ülkelerde hizmet kayırmacılığı projelerinin, seçmenin çoğunluğunu oluşturan düşük gelirliye yönelik yapılmasıdır. Nitekim hizmet kayırmacılığını gerçekleştiren politikacıların temel amacı oy maksimizasyonunu sağlamaktır. Gelişmekte olan ülkelerde ise medyan seçmen grubu genellikle düşük gelirliyelerden oluşmaktadır. Oy deposu olarak görülen bu gruba yönelik uygulanan hizmet kayırmacılığı politikaları ile hem bu grubun refah seviyesi yükselmekte hem de politikacılar istedikleri oy hedeflerine ulaşabilmektedirler. Ayrıca Calvo ve Murillo'nun (2004: 743) çalışmasında belirtildiği üzere, hizmet kayırmacılığı politikaları kapsamında yüksek gelirliye yapılan transferlerin politik getirisi ile düşük gelirliye yapılan transferlerin politik getirisi aynı olmayacaktır. Dolayısıyla burada politikacıların hedefleme yaparken hizmet kayırmacılığı politikalarını hangi gruba yönelik yapacağı ve hangi politikaları uygulayacağı büyük önem taşımaktadır.

2.2. Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörler

Bazı siyasi ilişkiler neden bu kadar istikrarlıdır? Bazı gruplar neden belirli kongre (parti) üyelerini veya partileri desteklemeye devam etmektedir? Bazı kongre (parti) üyeleri veya partiler neden sürekli belirli grupları ödüllendirmektedir? Bu ve buna benzer sorular hizmet kayırmacılığına ilişkin çalışmaların cevaplamak istediği temel sorulardır. Bu soruların en temel cevabı şüphesiz üyelerin kendi seçmen gruplarının kökenleriyle ilgilidir. Bir üye öncelikle kendi etnik, kültürel ve sosyoekonomik özellikleriyle uyumlu olan seçmen tabanından destek alabilmektedir. Çünkü kendisiyle aynı hedefleri olan ve aynı deneyimleri yaşayan seçmen tabanı ile bağlantı kurabilmektedir. Ancak yukarıdaki sorulara cevap bulmak için bu yanıt yeterli değildir (Cox ve McCubbins, 1986: 371). Tam olarak bu noktada seçmen ile aday veya parti arasındaki ilişkilerin nedenlerine odaklanan hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörlere değinmek gerekmektedir. Alt başlıklarda detaylı olarak incelenen siyasi rejim, bütçe süreci, komisyon yapısı ve etkinliği, seçim sistemleri, aday belirleme süreçleri, partizan ve ideolojik tutumlar hizmet kayırmacılığını dolaylı ve doğrudan etkileyen faktörlerdir.

2.2.1. Siyasi Rejim ve Bütçe Süreci

Bir ülkede var olan siyasi rejim ve uygulanan bütçe süreci, hizmet kayırmacılığını doğrudan etkileyebilmektedir. Çünkü yasama veya yürütme organlarının yetkileri, görev sınırları ve bütçe üzerindeki etkileri hizmet kayırmacılığı açısından önem arz etmektedir. Hizmet kayırmacılığı genelde demokrasi rejimlerinde başarısızlık nedenleri arasında

görülse de diktatörlük benzeri rejimlerde daha katı olarak uygulanabilmektedir. Diktatörlük rejimlerinde bazı bölgelere tekel ayrıcalıklar tahsis edilebilmekte ve bazı gruplara aşırı ücret ödemesi yapılarak işçilerin desteği alınabilmektedir. Bu rejim türlerinde icra makamı yasal mekanizma ile sınırlandırılmadığı için hizmet kayırmacılığı, demokrasiye nispeten daha yaygın olarak görülmektedir. Tipik bir diktatör rejimi, “*hizmet kayırmacılığı tapınağı (temple of pork)*” olarak tanımlanabilmektedir (Wintrobe, 2008: 346). Ancak son yıllarda hizmet kayırmacılığına yönelik yapılan teorik ve ampirik çalışmalar demokrasi rejimi uygulanan ülkeler üzerine yoğunlaşmaktadır.

Günümüzün modern devletlerinde genellikle demokrasi benimsenmekle beraber başkanlık veya parlamenter hükümet biçimlerinin çeşitleri uygulanmaktadır. Demokrasi rejiminin temelinde “*güçler ayrılığı kuramı*” bulunmaktadır. Buna göre yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrı faaliyet alanları oldukları için ayrı organlarda toplanması gerekmektedir. Başka bir deyişle, kanunları yapacak irade, kanunları uygulayacak irade ve uyuşmazlıkları çözecek irade birbirinden ayrı olmalıdır. Başkanlık sisteminde (ABD’de uygulanan) yasama ve yürütme arasında kesin bir ayırım bulunmaktadır. Parlamenter sistemde ise yasama ve yürütme birbirinden yumuşak biçimde ayrılmaktadır. Yasama ve yürütme arasında işlevsel işbirliği ve karşılıklı organsal etkiler vardır (Tanilli, 1981: 375-381).

Hizmet kayırmacılığı uygulamalarının görüldüğü bütçe hazırlama süreçleri, uygulanan hükümet sistemine veya yasama ve yürütme organlarının yetki alanlarına göre şekillenmektedir. Bütçe, ülke yönetiminde söz sahibi olan iktidarlara çalışmalarında yol gösterici olma özelliği taşımaktadır. Seçimle yönetime gelen politikacılar ve siyasi partiler programları ve seçim vaatleri çerçevesinde bütçe politikalarını oluşturmaktadır. Bütçenin uygulanma aşamasında ise politikacılar kendi seçim bölgelerine daha fazla kamu hizmeti gelmesi ve bütçe ödeneklerinin bu doğrultuda tahsis edilmesi için çaba sarfedebilmektedir (Tüğen, 2013: 21). Bilindiği gibi özel ihtiyaçlar piyasa mekanizması ile kamusal ihtiyaçlar ise siyasal karar alma mekanizması tarafından sunulmaktadır (Şener, 2010: 14). Bütçenin yasalaşma aşamalarında, siyasal karar alma mekanizması içinde yer alan politikacıların vaatleri açısından önemli oranda etkileri bulunmaktadır. Bu nedenle, hizmet kayırmacılığı ile bütçe süreçleri arasındaki ilişkinin araştırılması önem arz etmektedir. Bu kısımda Türkiye’deki bütçe süreçleri 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde

incelenmekte ve bütçe süreçlerine çeşitli örnek ülkeler (başkanlık veya parlamenter sistemi uygulayan) temelinde değinilmektedir.

2.2.1.1. Türkiye Açısından Değerlendirme

Türkiye’de bütçe süreci, geçmişten günümüze çeşitli kanunlara bağlı olarak değişiklik göstermektedir. 1927-2003 yılları arasında Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2004 yılından sonra ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulanmaktadır. 5018 sayılı Kanun, 2017 yılında kabul edilen ve 2018 yılında fiilen uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi¹⁰ kapsamında değişime uğramıştır. Çalışmada hizmet kayırmacılığı ile bütçe süreci arasındaki ilişki ampirik olarak analiz edilirken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamındaki bütçe süreci dahil edilmemektedir. Çünkü yeni bütçe sistemi 2019 yılı itibariyle ilk defa uygulanmıştır. Dolayısıyla yeni bütçe sürecinin¹¹ etkilerinin araştırılması için yeterli bulgu bulunmamaktadır.

Bütçenin hazırlanma süreci hizmet kayırmacılığı açısından önem arz etmektedir. Çünkü kurumların bütçeleri ve yatırım programlarını hazırlama süreçleri, bütçeden

¹⁰ 16.04.2017 tarihinde yapılan Halkoylaması sonucu, Türkiye parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Kabul oylarının oranı %51.41 şeklinde gerçekleşmiştir. Yeni sisteme, 24 Haziran 2018’de yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimiyle geçilmiştir. Birçok değişiklik içeren yeni sistemde, Başbakan ve Bakanlar Kurulu kaldırılmakta ve yürütme erkinin başında sadece halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Dolayısıyla bütçe açısından daha önce Bakanlar Kurulu ve Başbakan tarafından gerçekleştirilen görevler, Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmesi yönünde değişiklikler yapılmıştır (YSK, <http://www.ysk.gov.tr/tr/> (21.03.2019); 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname).

¹¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonraki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Hakkındaki Kanun’a göre, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar orta vadeli programın Resmi Gazete’de yayımlanması ile başlamaktadır. Ardından orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan orta vadeli mali plan, en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Aynı tarihe kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır. Eylül ayının sonuna kadar kamu idareleri kendi gider ve gelir bütçelerini gerekçeli olarak hazırlamakta ve Cumhurbaşkanlığına göndermektedir. Bütçe tekliflerinin Cumhurbaşkanlığına verilmesinin ardından kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir bütçeleri teklifleri hakkında görüşme yapılabilir. Genel gelir bütçesi de Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Mali yılbaşından en az 75 gün önce merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulmaktadır. Bütçe kanun teklifi önce Plan ve Bütçe Komisyonu’nda (Daha önce 40 üyesi olan Plan ve Bütçe Komisyonu’nun üye sayısı, yapılan değişiklikle Anayasa’da 161’inci maddesinden kaldırılmıştır. Yeni düzenlemede üye sayısı belirtilmeyen komisyonda, 27’nci dönem için üye sayısı TBMM Danışma Kurulunca 30 olarak belirlenmiştir) 55 gün ardından Genel Kurul’da 20 gün görüşülmektedir. Bütçe Komisyonu’nda bütçeye ilişkin değişiklik yapılabilirken, Genel Kurul’da gelir azaltıcı ve gider arttırıcı düzenlemeler yapılamamaktadır. Bütçe kanun teklifi daha önce bölümler halinde oylanırken, yeni düzenlemede bölüm bazında oylama kaldırılarak değişiklik önergeleri görüşme yapılmaksızın okunup oylanmakta ve mali yılbaşından önce karara bağlanmaktadır. Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanlığının bütçeye ilişkin süreçlerini “Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı” ve “Hazine ve Maliye Bakanlığı” yürütmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname).

sorumlu birim ile bütçe teklifi üzerinden görüşmeleri (pazarlık), bütçe komisyonunun yapısı, bütçe görüşmeleri üzerindeki etkisi ve bütçede nihai kararı veren yürütme erkinin bütçe üzerindeki söz hakkı hizmet kayırmacılığına ilişkin uygulamaları doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Bu bağlamda önce 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda bütçe süreci¹² ve hizmet kayırmacılığı açısından değerlendirilmesi yapılmaktadır.

1050 sayılı Kanun kapsamında bütçe süreci analiz edildiğinde, yürütme organının önemli oranda etkili olduğu görülmektedir. Maliye Bakanlığı bütçe çağrısı yapmakta ve ilgili kamu kurumları ile görüşme (pazarlık) yaparak bütçe tasarısına yön vermektedir. Yatırım harcamalarında ise süreç kamu kurumları ile Devlet Planlama Teşkilatı arasında gerçekleşmektedir. Daha sonra Bakanlar Kurulu'nun bütçe üzerinde son düzenlemeleri yaparak TBMM'ne sunması söz konusudur. Meclis'te önce bütçe üzerinde her türlü değişikliğin yapılabildiği ve iktidar partisinin çoğunlukta olduğu (40 üyenin 25'i iktidar partisine ait) komisyon görüşmeleri (55 gün) gerçekleşmektedir. Ardından bütçe üzerinde çok sınırlı değişikliklerin (sadece gider azaltıcı ve gelir artırıcı değişiklikler teklif edilebilmektedir) yapılabildiği 20 gün süren Genel Kurul görüşmeleri gerçekleşmekte ve

¹² 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na (Resmi Gazete'de yayınlanma tarihi: 14.06.1927) göre bütçenin hazırlanması: Bütçenin hazırlanması Yüksek Planlama Kurumu'nda gelecek yıla ait ekonomik büyüklüklerin tespit edilmesi, konsolide bütçenin gider ve gelir tavanlarının belirlenmesi, bütçe ödeneklerinin beş yıllık plan ve hükümet programıyla olan ilişkilerinin kurulması ile başlamaktadır. Başbakan Mayıs veya Haziran ayında genel ve katma bütçeli kuruluşlara bütçe çağrısı yaparak gider bütçesinin hazırlık çalışmalarını resmen başlatmaktadır. Bütçe çağrısı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Başbakan tarafından yayınlanmaktadır. Ardından Maliye Bakanlığı bütçe hazırlama rehberini ilgili kuruluşlara göndermektedir. Kuruluşlar cari ve transfer harcamalarına ilişkin ödenek tekliflerini Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na, yatırım harcamalarına ilişkin ödenek tekliflerini 15 Temmuz'a kadar Devlet Planlama Teşkilatı'na göndermektedir. Daha sonra teklifler Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nce incelenmekte ve ilgili kuruluşun yetkilileriyle teklif edilen ödeneklerin miktarı görüşülmektedir. Bu görüşmelerde geleneksel bütçe sisteminden kalma pazarlık durumu söz konusudur. Aynı süreç ve görüşmeler yatırım harcamaları açısından ilgili kuruluşlar ile Devlet Planlama Teşkilatı arasında da gerçekleşmektedir. DPT tarafından onaylanan teklifler Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir. Maliye Bakanlığı cari ve transfer harcamalarına ilişkin ödenek teklifleri ile DPT tarafından gönderilen yatırım harcamalarına ilişkin ödenek tekliflerini birleştirerek gider bütçesi tasarısını oluşturmaktadır. Gelir bütçesi ise Maliye Bakanlığı bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmaktadır. Gider ve gelir bütçeleri biraraya getirilmekte ve bütçe kanun tasarısı ekleriyle birlikte Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun incelemesinin ardından bütçe kanun tasarısı ve ekleri görüşülmek üzere mali yılbaşından 75 gün önce TBMM Başkanlığı'na takdim edilmektedir. TBMM Başkanlığı'na takdim edilen bütçe kanun tasarısı önce Bütçe Komisyonu'nda incelenmektedir. Toplam 40 üyeden (25 üye iktidar partisi tarafından, diğerleri siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranına göre temsil edilmektedir) oluşan bu komisyon, bütçe tasarısını 55 gün görüşmektedir. Komisyonun bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma hakkı bulunmaktadır. Daha sonra bütçe tasarısı Meclis Genel Kurulu'na sunulmakta, burada bütçe tasarısının görüşülmesi ve oylaması için 20 günlük süre tahsis edilmektedir. Meclis Genel Kurulu'nda sadece gider azaltıcı veya gelir artırıcı önerilerde bulunulabilmektedir. Bütçe ile ilgili görüşmeler ve oylamanın tamamlanmasının ardından bütçe tasarısının tümü açık oya sunulmakta ve oy çokluğu ile kabul edilmektedir. Bütçe kanununu veto etme yetkisi bulunmayan Cumhurbaşkanı kanunu aynen onaylamakta ve Resmi Gazete'de yayınlanan kanun 1 Ocak'tan itibaren yürürlüğe girmektedir (Tüğen, 1997: 113-135).

Cumhurbaşkanının onaylamasıyla bütçe yasalaşmaktadır. Bütçenin hazırlanmasında Maliye Bakanlığı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun önemli ölçüde etkisinin olduğu anlaşılmaktadır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerine getirilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2004 yılından itibaren kademeli olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu kanun kapsamında bütçe süreci açısından getirilen yenilikler şunlardır: Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine geçilmesi, bütçeler ile kalkınma planlarının birbirlerine entegre edilmesi, orta vadeli programın hazırlanması, kurumların gelecek üç yıla ilişkin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan ile çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesi, analitik bütçe sistemine geçilmesi, 1050 sayılı Kanunda yer alan Genel, Katma ve Özel bütçe türlerinin, 5018 sayılı Kanunda Merkezi Yönetim Bütçesi (Genel Bütçe-I sayılı Cetvel, Özel Bütçe-II sayılı Cetvel, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi-III sayılı Cetvel), Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri-IV sayılı Cetvel ve Mahalli İdareler Bütçeleri şeklinde değiştirilmesi, başka ad altında herhangi bir bütçe oluşturulamayacağı belirtilerek özellikle geçmişte uygulanan bütçe dışı fonların önüne geçilmesi, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve harcanmasının yasaklanması, iç denetim mekanizmasının gerçekleştirilmesi, ortak muhasebe, raporlama ve hesap planı uygulamalarına geçilmesi, kamu harcamalarının eklenmesi, safi usulden gayri safi usule geçilmesi, bazı konularda kamuoyunun bilgilendirilmesi ile şeffaflaşmanın sağlanması, katılımcılık ilkesinin getirilmesi, bütçede nakit esastan tahakkuk esasına geçilmesi, daha önce kanunda yer almayan ancak uygulanan geçici bütçe uygulamasının kanun içine konulması, örtülü ve yedek ödeneklerin kanunda yer alması ve sınırlarının belirlenmesi şeklindedir (5018 sayılı Kanun; Arslan, 2004; Toprak, 2008; Tüğen, 2013). Çok önemli değişikliklerin gerçekleşmesi doğal olarak bütçe sürecini¹³ de etkilemektedir.

¹³ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önceki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun'a (Resmi Gazete'de yayınlanma tarihi: 24.12.2003) göre, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan orta vadeli programın Bakanlar Kurulu tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar onaylaması ve Resmi Gazete'de yayınlanması ile başlamaktadır. Ardından Eylül ayının 15'ine kadar Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali planın Yüksek Planlama Kurulu'nca karar bağlanıp Resmi Gazete'de yayınlanması gerekmektedir. Yine aynı tarihe kadar Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ve Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Başbakan tarafından imzalanmakta ve Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi adıyla Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır. Eylül ayının sonuna kadar kamu idareleri gerekçeli olarak hazırladıkları gider tekliflerini Maliye Bakanlığı'na, yatırım ödenek tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığı'na sunmaktadır. Her iki kurum, gerekli incelemeleri yaptıktan sonra kamu idarelerinin yetkilileri ile bütçeye ilişkin görüşme yapabilmektedir. Ancak bütçe üzerinde pazarlık sayılabilecek bu görüşmeler zorunlu olmayıp, her iki idarenin takdirine bırakılmaktadır. Ekim ayının ilk haftasında makro-ekonomik göstergeler ve bütçe

Kapsamlı değişimler olsa da 5018 sayılı Kanun’da bütçe sürecinin kurumlar açısından 1050 sayılı Kanun’a benzediği görölmektedir (Tablo 2.1). Bütçe sürecinde genel olarak Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, kamu idarelerinin yetkilileri (pazarlık aşamasında), Bakanlar Kurulu, Plan ve Bütçe Komisyonu’nun önemli oranda etkili oldukları görölmektedir. Her iki kanunda da yürütme erkinin bütçe sürecini büyük oranda etkilediği sonucuna ulaşılmaktadır. Maliye Bakanlığı ve kamu idareleri arasında hazırlanan bütçeye Bakanlar Kurulu’nun son şeklini vermesi, iktidar partisinin büyük çoğunlukta olduğu komisyonda değişikliklerin yapılabilmesi ve yine iktidar partisinin çoğunlukta olduğu Genel Kurul’da yasalaşması, yürütme erkinin ne denli etkili olduğuna işaret etmektedir.



büyüköükleri Yüksek Planlama Kurulu’nda görüşölmekte ve son şekli verilmektedir. Ayrıca gelir bütçesi Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. En geç mali yılbaşından 75 gün önce (17 Ekim) gelir bütçesi ve diğer ekleri içeren bütçe kanun tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ne sunulmaktadır. Sonraki süreçte bütçe kanun tasarısı Meclis Başkanı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonu’na gönderilmektedir. 40 üyeden oluşan (en az 25 üye iktidar partisi ya da partilerine, kalanı da muhalefet ve bağımsız milletvekillerinin temsili ağırlıkları dikkate alınarak dağıtılmaktadır) komisyonda, bütçe kanun tasarısı 55 gün içinde görüşölüp oylanmakta ve Komisyon Raporu ile birlikte Meclis Genel Kurulu’na göndermektedir. Komisyonun bütçe kanun tasarısı üzerinde her türlü değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Meclis Genel Kurulu’nda bütçe kanun tasarısının görüşölmesi için 20 günlük süre kalmaktadır. Genel kurul, bütçeleri daireler ve bölümler itibariyle ayrı ayrı görüşölmekte ve oylamaktadır. Bu süreçte gelir azaltıcı veya gider artııcı önerilerde bulunulması kanunen yasaktır. Genel Kurul’da en son bütçenin tümü oylanmakta ve evet oylarının hayır oylarından daha yüksek olması durumunda Cumhurbaşkanı’na göndermektedir. Anayasaya göre veto hakkı bulunmayan Cumhurbaşkanı, bütçeyi onaylamakta ve bütçe Resmi Gazete’de yayınlanarak mali yılbaşından önce yürürlüğe girmektedir (BÜMKO, <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (20.09.2018); Mutluer vd., 2005: 209-224).

Tablo 2.1. Türkiye’de Bütçe Hazırlama Süreçleri

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun (Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önceki hali)	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun (Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonraki hali)
Yüksek Planlama Kurumu: Bütçe ödeneklerinin beş yıllık plan ve hükümet programıyla olan ilişkilerinin kurulması	Kalkınma Bakanlığı: Orta vadeli programın ¹⁴ hazırlanması ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak Resmi Gazete’de yayınlanması	Cumhurbaşkanlığı: Orta vadeli program ve orta vadeli mali planın hazırlanması, onaylanması ve Resmi Gazete’de yayınlanması
Maliye Bakanlığı: Bütçe Çağrısının Hazırlanması Başbakanlık: Bütçe Çağrısının yayınlanması	Maliye Bakanlığı: Orta vadeli mali planın ¹⁵ Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanması ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanarak Resmi Gazete’de yayınlanması	Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberinin hazırlanması
Kamu İdareleri: Kamu idare bütçelerinin hazırlanması ve Maliye Bakanlığı’na gönderilmesi, yatırım bütçelerinin hazırlanması ve DPT’ye gönderilmesi	Maliye Bakanlığı: Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberinin hazırlanması Kalkınma Bakanlığı: Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama ¹⁶ Rehberinin hazırlanması Başbakanlık: Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi’nin onaylanması ve Resmi Gazete’de yayınlanması	Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin hazırlanması Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi’nin Resmi Gazete’de yayınlanması
Maliye Bakanlığı ve Kamu İdareleri: Bütçe tekliflerine ilişkin pazarlıkların yapılması	Kamu İdareleri: Kamu idare bütçelerinin hazırlanması ve Maliye Bakanlığı’na gönderilmesi, yatırım bütçelerinin hazırlanması ve Kalkınma Bakanlığı’na gönderilmesi	Kamu İdareleri: Kamu idare bütçeleri ile yatırım bütçelerinin hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmesi
Maliye Bakanlığı: Gelir bütçesinin hazırlanması	Maliye Bakanlığı ve Kamu İdareleri: Bütçe tekliflerine ilişkin pazarlıkların yapılması (zorunlu değil)	Cumhurbaşkanlığı ve Kamu İdareleri: Bütçe tekliflerine ilişkin pazarlıkların yapılması (zorunlu değil)
Bakanlar Kurulu: Gelir ve gider bütçe kanun tasarısının Maliye Bakanlığı’na Bakanlar Kurulu’na sunulması	Maliye Bakanlığı: Gelir bütçesinin hazırlanması Bakanlar Kurulu: Gelir ve gider bütçe kanun tasarısının Maliye Bakanlığı’na Bakanlar Kurulu’na sunulması	Cumhurbaşkanlığı: Gelir bütçesinin hazırlanması
TBMM: Bütçe kanun tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulması	TBMM: Bütçe kanun tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulması	TBMM: Gelir ve gider bütçe kanunları ve ekleri birleştirilerek, bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ye sunulması
Plan ve Bütçe Komisyonu: TBMM’ye gelen bütçe kanun tasarısının komisyona gönderilmesi	Plan ve Bütçe Komisyonu: TBMM’ye gelen bütçe kanun tasarısının komisyona gönderilmesi	Plan ve Bütçe Komisyonu: TBMM’ye gelen bütçe kanun tasarısının komisyona gönderilmesi
TBMM Genel Kurulu: Bütçe kanun tasarısının komisyon tarafından incelenmesinin ardından Genel Kurul’a gönderilmesi	TBMM Genel Kurulu: Bütçe kanun tasarısının komisyon tarafından incelenmesinin ardından Genel Kurul’a gönderilmesi	TBMM Genel Kurulu: Bütçe kanun tasarısının komisyon tarafından incelenmesinin ardından Genel Kurul’a gönderilmesi, oylanması ve mali yılbaşından önce karara bağlanması
Cumhurbaşkanı: Bütçenin onaylanması ve Resmi Gazete’de yayınlanması	Cumhurbaşkanı: Bütçenin onaylanması ve Resmi Gazete’de yayınlanması	

¹⁴ Orta Vadeli Program: Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsamaktadır (5018 sayılı Kanun, Madde 16/2).

¹⁵ Orta Vadeli Mali Plan: Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermektedir (5018 sayılı Kanun, Madde 16/3).

¹⁶ Tezin konusu olması nedeniyle yatırım harcamalarına ilişkin bütçenin hazırlanması ve yatırım harcamalarının şekillenmesinde etkili faktörler ve birimler detaylı olarak üçüncü bölümde incelenecektir.

Bütçe sürecindeki üstünlüğünün yanı sıra ayrıca yürütme organına çeşitli enstürmanlar ile bütçe döneminde esneklikler tanınmaktadır. Bunlardan ilki yedek ödenektir. Yedek ödenek bütçe uygulama sırasında yürütme organına, öngörülemeyen ve karşılanması acil ihtiyaçların karşılanması için esneklik kazandırmaktadır. 5018 sayılı Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre, Maliye Bakanlığı'na¹⁷ genel ve özel bütçeli idarelerden merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin %2'sine kadar yedek ödenek kullanabilme yetkisi verilmektedir. Kullanılan yedek ödeneğin tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı Maliye Bakanlığı'nca ilan edilmektedir. Kullanılan yedek ödeneğin yasama organına raporlanması yerine sadece ilan edilmesi, TBMM'nin bütçe uygulamasını izleme kapasitesini zorlaştırmaktadır. İkinci olarak merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kendi bütçeleri içinde %5'e kadar ödenek aktarması yapabilmekte ve 7 gün içinde Maliye Bakanlığı'na bildirmektedir¹⁸. Son olarak örtülü ödenek¹⁹ kapsamında kapalı istihbarat ve savunma hizmetleri, devletin milli güvenliği, siyasi, sosyal ve kültürel

¹⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından Maliye Bakanlığı'na ilişkin yetkiler Cumhurbaşkanlığına aktarılmıştır.

¹⁸ Ödenek aktarmaya ilişkin kanunun Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki düzenlemesi şu şekildedir: 5018 sayılı Kanun: Madde 21- (Değişik: 16/11/2016-6761/1 md.) “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir. Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” Merkez dışı birimlere ödenek gönderme Madde 22- “Kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkilileri, merkez dışı birimlere, ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Ödenek Gönderme Belgesi düzenlemek suretiyle ödenek gönderirler. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir.”

¹⁹ Örtülü ödeneye ilişkin kanunun Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki düzenleme şu şekildedir: Madde 24- “Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında, Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. Cumhurbaşkanlığı ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir. Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen esaslara göre gerçekleştirilir ve ödenir.”

amaçlar ve olağanüstü hizmetlerde kullanılmak üzere Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı bütçesine, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde 5'ini geçmemek üzere ödenek konulabilmektedir. Örtülü ödeneye ilişkin giderler Başbakanlık için Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname ile, Cumhurbaşkanı için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleşmektedir (İpek, 2017: 90-92). Yedek ödenek, ödenek aktarma ve örtülü ödenek kullanımında yetkinin yürütme organında olduğu (Bakanlar, Başbakan ve Cumhurbaşkanı), yasama organına bilgilendirme yapıldığı görülmektedir. Her ne kadar bu ödeneklerin hizmet kayırmacılığı bağlamında kullanılması zor olsa da yürütme organının bu ödenekler üzerinde önemli etkisinin olması değinilmesi gereken önemli bir noktadır.

Türkiye'deki bütçe süreçleri genel olarak değerlendirildiğinde, başbakan ve bakanlardan oluşan yürütme organının çok etkin olduğu ve Meclis'te çoğunluk elde edildiğinde yürütme organının önerileri doğrultusunda bütçenin şekillendiği görülmektedir. Dolayısıyla başbakan ve bakanların kendi seçim çevrelerine kaynak aktarma konusunda daha avantajlı oldukları çıkarımı yapılabilmektedir. Yasama organı açısından ise Genel Kurul'da gider artırıcı önerilerde bulunulamaması, hizmet kayırmacılığı açısından milletvekillerinin etkisini sınırlandırmaktadır. Milletvekilleri ancak bakan veya başbakan ile informel bağlantılar gerçekleştirerek kendi seçim çevrelerine kaynak aktarabilmektedir (Yaraşır, 2011: 69). Yasama organını hizmet kayırmacılığı açısından güçlü kılan en önemli nokta ise, bütçe üzerinde her türlü değişikliğin yapılabildiği Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleridir. Bu bağlamda her ne kadar parti disiplini olsa da komisyonda yer alan milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine hizmet kayırmacılığı yapabilme kapasiteleri araştırılması gereken bir konudur.

Türkiye'de yasama organının bütçe sürecindeki etkinliğini sınırlandıran bir diğer konu ise bütçe sürecine ayrılan fiili sürenin yetersizliğidir. Kısıtlı süre nedeniyle (75 gün) daha pasif hale gelen yasama organı, yürütme organının hazırladığı bütçe tasarısını onaylama rolünün dışına çıkamamaktadır (İpek, 2017: 102). OECD ülkelerinde genellikle bütçe tasarısı mali yılbaşından 90 gün önce parlamentoya sunulmaktadır. Ancak farklı süreler uygulayan birçok ülke bulunmaktadır. Örneğin, ABD'de 8 ay önce, Danimarka / Almanya / Norveç'te 4 ay önce, Fransa / İspanya'da 3 ay önce, Kore'de 90 gün önce, Japonya'da 2-3 ay önce ve Kanada'da 0-2 ay önce bütçe tasarısı sunulmaktadır (OECD, 2004: 91).

2.2.1.2. Çeşitli Ülkeler Açısından Değerlendirme

Parlamentoların bütçe sürecindeki etkisinin çeşitli ülkeler bağlamında incelenmesi, karşılaştırma perspektifinden Türkiye'deki sürecin daha net anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Parlamentoların bütçe sürecindeki rolleri ülkeler açısından farklılık gösterse de genellikle yürütme organlarının etkin olduğu görülmektedir. Tablo 2.2'de, çeşitli ülkelerde hükümet tarafından sunulan bütçe üzerinde parlamentonların etkileri gösterilmektedir. Tabloda açıkça görülmektedir ki, Macaristan ve ABD dışındaki ülkelerde genellikle hükümetin önerdiği bütçe tasarıları aynı şekilde veya çok küçük değişiklikler ile yasalaşmaktadır. Genellikle parlamentolarda iktidar partisinin veya partilerinin üyeleri çoğunlukta olduğu için yapılan kısıtlı değişikliklerin de hükümetin önerileri doğrultusunda olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Ülkeler bazında yasama organlarının bütçe üzerindeki etkilerine, ABD ve diğer ülkeler çerçevesinde bir ayırım yapılarak bilgilerin verilmesi uygun görülmektedir. Tablo 2.2'de yer aldığı gibi ABD'de yasama organının bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisinin oldukça fazla olması ve hizmet kayırmacılığı literatürünün de bu ülkede yoğunlaşması ABD'nin bütçe sürecine dair daha detaylı bilginin verilmesini gerektirmektedir.

Tablo 2.2. Parlamentonun Hükümet Tarafından Sunulan Bütçe Üzerindeki Etkisi

Ülkeler	Hükümet tarafından sunulan bütçe tasarısı üzerinde yasama organı	
	Değişiklik yapmamakta veya kısıtlı değişiklikler yapmaktadır.	Önemli oranda değişiklik yapmaktadır.
Avustralya	X	
Avusturya	X	
Belçika	X	
Brezilya	X	
Şili	X	
Kanada	X	
Çek Cumhuriyeti	X	
Danimarka	X	
Finlandiya	X	
Fransa	X	
Almanya	X	
Yunanistan	X	
Macaristan		X
İzlanda	X	
İrlanda	X	
İtalya	X	
Japonya	X	
Kore	X	
Meksika	X	
Hollanda	X	
Yeni Zelanda	X	
Norveç	X	
Polonya	X	
Portekiz	X	
İspanya	X	
İsveç	X	
İsviçre	X	
Türkiye	X	
Birleşik Krallık	X	
ABD		X

Kaynak: Schick (2002) çalışmasındaki bilgiler temelinde tarafımızca hazırlanmıştır.

2.2.1.2.1. ABD

ABD'deki bütçe süreci diğer OECD (ve AB) ülkelerinden ayrılmaktadır. Bu farklılığın temelinde, tarihsel sürecin sonucunda oluşan katı güçler ayrılığı ilkesi bulunmaktadır. Birçok ülkede yasama organı tarafından hafifçe revize edilen bütçe tasarıları, ABD'de seçim sistemi ve kuvvetli parti disiplinin olmaması nedeniyle güçlü şekilde değiştirilebilmektedir. Bütçe süreci Başkan'ın İcra Dairesinin bir parçası olan Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin (yaklaşık 500 üyesi vardır) her birim için genel finansman seviyelerini belirlemesi ile başlamaktadır. Daha sonra Başkan'ın bütçesi iki meclisten oluşan Kongre'de (Temsilciler Meclisi 435 üye ve Senato 100 üye) sunulmakta ve Kongre süreci başlamaktadır. Her iki mecliste de bütçe sürecinde önemli rol üstlenen üç komite (komisyon) bulunmaktadır: Bütçe Komitesi, Ödenek Komitesi ve Vergi Yazma

Komitesi. Özellikle bütçe sürecindeki etkisiyle ön plana çıkan Ödenek Komitesi kendi içinde 13 alt komiteye ayrılmaktadır. Bütçenin yasalaşabilmesi için her iki mecliste onaylanması gerekmektedir. Ancak Başkan her zaman iki mecliste “*süper çoğunluk*”lara ulaşamamaktadır. Nitekim tarihsel süreçte genellikle Başkanlık ve Kongre farklı partilerin kontrolünde olmuştur. Bu durum Başkan’ın bütçe teklifleri üzerindeki etkisini sınırlandırmaktadır. Özetle, Başkan’ın Kongre’nin onayına ihtiyaç duyması, Kongre’nin bütçe sürecindeki etkin rolü, parti disiplinin zayıf olması, geleneksel özellikler, resmi ve resmi olmayan kurallar ABD’de yasama organını çok güçlü kılmakta ve diğer ülkelerden bu bağlamda ayırtmaktadır (Blöndal vd., 2003).

ABD’de yasama organının bu denli güçlü olması, hizmet kayırmacılığı açısından milletvekillerini ön plana çıkarmaktadır. ABD Senatosu ve Meclis üyelerinin yasama hizmet süreleri, ulusal veya kamu çıkarlarını arttırma konusundaki kişisel yetenek ve tercihlerinden ziyade temsil ettiği seçmen çoğunluğunun seçim desteğini güvence altına almasına bağlıdır. Yasama makamında tekrar seçilme amacıyla, her bir üye kendi bölgelerindeki seçmenlere yönelik program ve politikaları destekleme konusunda güçlü bir motivasyona sahiptir (Shughart, 2013: 108-109).

2.2.1.2.2. Diğer Ülkeler

ABD dışında diğer ülkelerde yasama organının bütçe üzerindeki etkilerine dair detaylı bilgiler aşağıda yer almaktadır (Schick, 2002: 36-41):

- **Avustralya**’da Temsilciler Meclisi’nin bütçeyi değiştirme yetkisi bulunmaktadır. Ancak hükümet mecliste çoğunlukta ise değişiklik nadiren yapılmakta ve genellikle yasama organı yürütme organının bütçesini aynen kabul etmektedir. Senatonun ise vergi gelirleri ve giderler üzerinde değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır.
- **Avusturya**’da Ulusal Konsey’in hükümet tarafından sunulan bütçeyi değiştirme yetkisi bulunmaktadır. Ancak genellikle minör değişiklikler yapılmaktadır.
- **Belçika**’da Temsilciler Meclisi’nin kanunen bütçeyi değiştirme yetkisi bulunmaktadır. Ancak uygulamada değişiklik çok nadiren yapılmaktadır. Bütçenin oylama süreci hükümete güvenoyu olarak algılandığı için milletvekilleri de bütçenin değişimine ilişkin öneride bulunmaktan kaçınmaktadır.
- **Brezilya**’da Ulusal Kongre bütçeyi değiştirebilmekte ancak toplam harcamaları arttıramamakta, bordro harcamalarını, borç hizmetlerini ve anayasal transferleri değiştirememektedir. Yapılacak değişiklikler ise çok yıllık (dört yıl) plan dahilinde

olmalıdır. Uygulamada Ulusal Kongre'nin belirtilen sınırlar çerçevesinde çok sayıda değişiklik yaptığı görülmektedir.

- **Kanada**'da resmi olarak bir kısıt olmamasına karşın parlamento genellikle hükümetin önerdiği bütçeyi kabul etmektedir. Ancak yürütme organı bütçeyi sunmadan önce her sonbaharda ekonomik ve mali tablolar hazırlamakta ve yasama meclisi ile geniş istişareler yapmaktadır.
- **Şili**'de Ulusal Kongre'nin bütçe üzerindeki değişiklik yetkisi önemli oranda kısıtlanmaktadır. Kongre gelir tahminlerini inceleyememekte ve harcamaları yükseltmemektedir. Ancak değişken harcamaları azaltabilme yönünde yetkisi bulunmaktadır. Bütçe Kongre ile müzakere edilerek hükümet tarafından sunulmakta ve kayda değer değişiklikler yapılamamaktadır.
- **Çek Cumhuriyeti**'nde parlamento yasaların belirlediği çerçevede bütçeyi değiştirebilme yetkisine sahip olmasına karşın genellikle hükümetin sunduğu bütçelerde küçük değişiklikler yapılmaktadır.
- **Danimarka**'da parlamento hükümetin önerdiği bütçe teklifi üzerinde değişiklik yapabilme yetkisine sahip olmakla birlikte, uygulamada genellikle hükümetin önerdiği bütçeyi kabul etmektedir.
- **Finlandiya**'da bazı usul kuralları ile sınırlandırılrsa da parlamentonun bütçede değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Uygulamada genellikle hükümetin önerdiği değişikliklerle beraber bütçe onaylanmaktadır.
- **Fransa**'da parlamento yasalarda belirtilen tavan miktarının üzerinde harcamaları arttıramaz ve belirlenen taban miktarının altında kalan gelirleri azaltamaz. Uygulamada yukarıda değinilen çerçevede parlamento küçük değişiklikler yapsa da genellikle hükümetin önerdiği bütçe kabul edilmektedir.
- **Almanya**'da parlamentonun bütçe üzerindeki değişiklik yapabilme yetkisi oldukça sınırlıdır. Çünkü bütçede yer alan harcamaların yaklaşık %85'i çeşitli kanun ve anlaşmalar gereği zorunludur. Ayrıca bütçe onaylanmadan önce yasa koyucular ile bakanlıklar arasında müzakereler yapılmaktadır. Uygulamada bütçe üzerinde yapılan değişikliklerin kısıtlı olduğu görülmektedir.
- **Macaristan**'da parlamentonun bütçe üzerindeki etkisini sınırlandıran herhangi bir anayasal madde yoktur. Uygulamada parlamento, hükümetin önerdiği bütçe üzerinde çok sayıda değişiklik yapmaktadır.

- **İzlanda**'da parlamentonun bütçe üzerinde değişiklik yapabilme kapasitesi sınırlandırılmamıştır. Ancak genellikle hükümet çoğunlukta olduğu için bütçe hükümetin önerdiği şekilde onaylanmaktadır.
- **İrlanda**'da yasa koyucular (Dáil) hükümetin önerdiği bütçede gelirler üzerinde değişiklikler yapabilmekte iken harcamalar üzerinde yapamamaktadır. Uygulamada sadece gelirler üzerinde hükümetin önerdiği değişikliklerin kabul edildiği görülmektedir.
- **İtalya**'da parlamento hükümetin önerdiği bütçe tasarısını harcamaları artırmayacak ve gelirleri azaltmayacak şekilde değiştirebilmektedir. Uygulamada parlamento tarafından sadece küçük değişikliklerin yapılması söz konusudur.
- **Japonya**'da hükümet tarafından önerilen bütçe, yasa koyucular (Diet) tarafından Anayasa ile tutarlı olması koşuluyla değiştirilebilmektedir. Ancak uygulamada yasamanın çoğunluğunu oluşturan iktidar tarafından sunulan bütçe, değişikliğe uğramadan kabul edilmektedir.
- **Kore**'de Ulusal Meclis bütçeyi uygun gördüğü şekilde azaltabilmekte iken, bütçe artışlarını hükümetin onayı ile yapabilmektedir. Uygulamada sadece küçük değişiklikler yapılmaktadır.
- **Yeni Zelanda**'da Temsilciler Meclisi bütçe üzerinde değişiklik önerebilmekte ve bu değişiklikler hükümet tarafından veto edilebilmektedir. Uygulamada genellikle hükümetin önerdiği bütçe çok küçük değişikliklerle yürürlüğe girmektedir.
- **Norveç**'te parlamento istediği değişiklikleri yapabilmektedir. Ancak Ulusal Sigorta Programı, kamu çalışanlarına karşı mali yükümlülükler, sağlık, eğitim, hukuk ve düzeni sağlamaya yönelik harcamalar üzerinde yapılabilecek değişiklikler çeşitli yasal düzenlemeler ile sınırlandırılmıştır. Eğer hükümet parlamentoda çoğunlukta ise bütçe genellikle küçük değişiklikler ile onaylanmaktadır.
- **Portekiz**'de Cumhuriyet Meclisi'nin bütçe üzerinde değişiklik yapabilmesi konusunda herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Ancak uygulamada genellikle hükümetin önerdiği bütçe tasarısı küçük değişiklikler yapılarak kabul edilmektedir.
- **İspanya**'da Anayasaya göre, bütçenin parlamentoda görüşülmeden önce hükümetin önerilen harcamalardaki artışları ve gelirlerdeki azalışları onaylamalıdır. Parlamentoda temsil edilen siyasi gruplar, bütçenin değiştirilmesi yönünde önerilerde bulunabilmektedir.

- **İsveç**'te parlamentonun bütçe üzerinde değişiklik önerisi bulunması açısından herhangi bir kısıtlama olmamasına rağmen uygulamada genellikle çok küçük değişikliklerle hükümetin önerdiği bütçe tasarısı kabul edilmektedir.
- **İsviçre**'de hükümet tarafından hazırlanan bütçe taslağı Federal Meclis'te kabul edilmektedir. Meclis'te genellikle hükümet üyeleri tarafından önerilen değişiklikler kabul edilmektedir. Ancak harcamaların %80'i, yasalar ve sözleşmelerden doğan taahhütlerin kapsamında olduğu için azaltılması mümkün değildir.
- **İngiltere**'de Avam Kamarası bütçede yer alan vergi tekliflerinde değişiklik yapabilmekte iken harcamaları artırıcı yönde öneride bulunamamaktadır. Uygulamada genellikle hükümetin önerdiği değişiklikler kabul edilmektedir. Lordlar Kamarası'nın ise bütçe sürecinde önemli bir etkisi bulunmamaktadır.

Literatür incelendiğinde, hizmet kayırmacılığına dair çalışmaların ABD gibi başkanlık sistemi uygulanan ve parti disiplinin zayıf olduğu ülkelerde yoğunlaştığı görülse de parti disiplini güçlü olan parlamenter sistemlerde de uygulanabilmektedir. Avustralya'daki seçim sistemini inceleyen Bowler vd. (1996) çalışmasında, seçimlerde parti etiketlerinin ön planda olması ve parti disiplini nedeniyle yerel kampanyalar ile adayların sergiledikleri performansların sınırlı bir etkiye sahip olduğunu ifade etmektedir. Bulgulara göre parlamenter sistemlerde, yerel düzeyde gerçekleştirilen kampanyalardan ziyade ulusal hükümeti kimin oluşturacağı konusu ön plana çıkmaktadır. Ayrıca parti faaliyetleri ile seçim ödülleri üretme olasılığının daha yüksek olduğu belirtilmektedir. Parlamenter sistemlerde adaylar parti faaliyetlerinin bir parçası olma gayreti içindedir. Bu durum adayların bireysel kimliklerinin parti etiketinin gölgesinde kalmasına neden olmaktadır. Ancak diğer taraftan adayların seçim dönemlerindeki faaliyetleri veya kampanya süreçlerindeki performansları, parti hiyerarşisi çerçevesinde ödüllendirilebilmektedir.

Parlamenter sistemlerde hizmet kayırmacılığı faaliyetleri, partilerin seçim servetlerini (kazançlarını) iyileştirmeye odaklanmaktadır. Bu sistemlerde hükümet otoritesi partizan güç ile birleşerek hükümet programları ve kamu finansmanı araçları seçime yönelik kullanılabilmektedir. Parti eliyle yapılan hizmet kayırmacılığında temel motivasyonlar kendi milletvekillerini ödüllendirmek, koltukları güvence altına almak, hükümet gücünü korumak, seçmenlere ilgili hizmetlerin hükümet tarafından sunulabileceği imajını göstermek ve rekabetin yüksek olduğu bölgelerde oy kazancı sağlamak şeklinde ifade edilebilmektedir (Denemark, 2014).

2.2.2. Komisyonlar

Parlamentoların kurumsallaşma süreçlerinde komisyonlar büyük rol oynamaktadır. Parlamento kapsamında kurulan komisyonların temel amacı artan iş yükü içinde üretkenliği artırmak, etkili ve verimli bir yasama faaliyeti gerçekleştirmektir. Yıllar içinde parlamentoların gelişmesine bağlı olarak komisyonların da yetki ve faaliyetlerinde genişlemeler meydana gelmektedir. Hatta bazı ülkelerde çeşitli yasalar Genel Kurul'da görüşülmeksizin sadece komisyon görüşmelerine bağlı olarak karara bağlanmaktadır (Çeliker, 2006: 29).

Genelde başkanlık sisteminde, parlamento sistemine kıyasla meclisin bütçe üzerinde daha fazla değişiklik yapılmasına imkan tanınmaktadır. Ancak Avustralya ve İngiltere gibi parlamenter sistemde olan ülkelerin büyük çoğunluğunda da meclisin ve komisyonların bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi kabul edilmektedir. Parlamentoların bütçe üzerindeki etkisi, verilen yetkilerin kapsamı ve komisyonların bütçe üzerindeki etkin rolleri temelinde ölçülmektedir. Komisyonların etkin olup olmadığını belirleyen faktörler şu şekilde belirtilmektedir (Krafchik ve Wehner, 1999; OECD, 2002: 155-171):

- Komisyonun değişiklik yetkisi: Bu madde değişiklik önerme açısından komisyonlara verilen gücü ifade etmektedir. Almanya gibi bütçe komisyonunun güçlü olduğu ülkelerde bütçe tartışmalarının odağını komisyonlar oluşturmaktadır²⁰. Bu komisyonların mecliste yapılması planlan değişiklikleri önerme konusunda birincil derecede sorumlulukları bulunmaktadır. Avustralya gibi güçsüz komisyon yapısının bulunduğu ülkelerde ise komisyonların bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi oldukça sınırlıdır. Sadece endişe verici konularda rapor hazırlayabilmektedirler. Hindistan'da ise komisyon raporlarında değişiklik önerilmesi yasaklanmıştır.
- Komisyonda bütçenin tartışılma süresi: Komisyona ayrılan süre, parlamento kararı için ayrılan toplam süreye bağlı olmaktadır. Komisyonda gerçekleşen tartışmalarda yeterli sürenin olması, komisyonun önerdiği değişiklikleri tanımlamak ve desteklemek için yeterli analiz yapmasına olanak tanımaktadır. Aksi halde komisyonun bütçe

²⁰ Komisyon tartışmalarının kamuoyuna açık olduğu ülkeler Avustralya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Japonya, Kore, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya, Portekiz, Türkiye, Birleşik Krallık ve ABD iken, kamuoyuna açık olmayan ülkeler Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İzlanda, İtalya, Norveç, İspanya, İsveç ve İsviçre şeklindedir (OECD, 2002: 168).

sürecindeki rolü zayıflamaktadır. Komisyonlarda bütçe süresi Avustralya’da bir ay, İngiltere’de birkaç hafta iken, Almanya’da dört aydır.

- Komisyonların seçimi: Bütçenin değişebilme kapasitesi, müzakerelere katılan komisyon(lar)dan ve komisyonlar arasındaki ilişkiden etkilenebilmektedir. Birçok ülkede diğer ilgili komisyonlar arasında koordinasyonu sağlayan ve sorumluluk üstlenen tek bir komisyon bulunmaktadır. Ayrıca Almanya gibi bazı ülkelerde tek bir yetkili komisyonun yanı sıra alt komisyonlar da bulunmaktadır. Eğer çeşitli sektörlerden ve kurumlardan yetkili komisyona girdiler olursa ve optimal şekilde koordinasyon sağlanırsa, komisyonun bütçe üzerinde değişiklik yapma yeteneğini olumlu yönde etkilenmektedir. Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, Japonya, Kore, Meksika, Portekiz, İspanya, İsviçre ve Türkiye’de çeşitli komisyonlardan öneriler alınsa da bütçe ile ilgili tüm konularda tek bir komisyon yetkilidir. Kanada, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İtalya, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, İsveç, Birleşik Krallık ve ABD’de bütçe toplamaları tek bir komite tarafından incelense de sektörel komisyonlar her bir sektör için ödenekleri ele almaktadır. Avustralya, İrlanda ve Hollanda’da ise tek bir bütçe komisyonu bulunmamakta, her bir sektör için ödeneklerin hesaplanması sektörel komisyonların yetki alanındadır.

- Komisyonun bağımsız araştırma yapabilmesi ve departmanları arasında etkileşimin olması: Komisyon üyelerinin ödenekler ile ilgili herhangi bir sınırlama olmadan araştırma yapabilmeleri ve bu bağlamda alanından uzman olan bireylerden yararlanması, komisyonun etkisini olumlu yönde etkilemektedir. Departmanlar arasında etkileşim ise komisyon üyelerinin çeşitli departmanlardan gerekli bilgilere ve bağımsız analizlere zamanında, kısıt olmadan ve nitelikli bir şekilde erişebilebilmesini ifade etmektedir. Bütçe komitesine / kurullarına hizmet eden uzman sayısı 5 ve altında olan ülkeler, Avusturya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İzlanda, Yeni Zelanda, Norveç, İspanya ve Türkiye, 5 ve 10 arasında olan ülkeler; Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Japonya, Meksika, Hollanda, Polonya, Portekiz, İsveç, İsviçre ve Birleşik Krallık, 10 ve üzerinde olan ülkeler; Fransa, İrlanda, Kore ve ABD (245 uzman) şeklindedir. Türkiye’nin uzman sayısı olarak en düşük kategoride yer alması, komisyonun bu alandaki eksikliğine işaret etmektedir. Ayrıca İtalya, Japonya, Kore, Meksika, Polonya, İsveç ve ABD’de bütçe analizlerini yapmak için yasama organına bağlı özel bütçe araştırma kuruluşları bulunmaktadır. Türkiye, Birleşik Krallık, Kanada ve Almanya’nın aralarında bulunduğu birçok ülkede bu kuruluşlar bulunmamaktadır.

Ülkemizde parlamentolu düzenin kurulmasından itibaren komisyonlar yasama faaliyetleri açısından merkezi konumda yer almaktadır. Kanunlar büyük oranda komisyon görüşmelerinde şekillenmektedir. TBMM’de birçok komisyon²¹ bulunmasına karşın öneminden dolayı Plan ve Bütçe Komisyonu’nun ayrı bir yeri vardır. Nitekim Plan ve Bütçe Komisyonuna ilişkin Anayasa seviyesinde düzenlemelerin olması bunun en önemli göstergesidir (Çeliker, 2006: 29).

Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapma yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla komisyonda bütçe müzakereleri sonucu, bütçe tasarısının artış veya azalış yönünde değişimi söz konusudur. Tablo 2.3’te, bütçe tasarılarının komisyon görüşmeleri sırasındaki değişimlerini göstermektedir. Koalisyon dönemleri olarak adlandırılan 1991-2002 yılları arasında komisyonda ortalama bütçe değişiminin artış yönünde %4.11 olduğu saptanmaktadır. Tek parti yılları olarak adlandırılan ve mali disiplin politikalarının uygulandığı 2003-2018 yılları arasında komisyonda ortalama bütçe değişimi ise artış yönünde sadece %0.08 şeklinde gerçekleşmiştir. Bulgular, koalisyon dönemlerinde komisyon görüşmelerinde bütçe tasarısının kayda değer seviyede değişebildiğini, tek parti döneminde ise komisyon görüşmelerinde bütçe tasarısının neredeyse değişmediğini göstermektedir. Bunun nedeni, parti disiplinin katı olması ve komisyonda iktidar partisi üyelerinin çoğunlukta olması şeklinde açıklanabilmektedir.

²¹ TBMM’de bulunan komisyonlar: Adalet Komisyonu, Anayasa Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, Çevre Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, Güvenli ve İstihbarat Komisyonu, İç İşleri Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu (WEB_1).

Tablo 2.3. Komisyon Görüşmeleri Aşamasında Bütçe Değişimleri

Bütçe Yılı	Komisyon Sonrası Değişim	Bütçe Yılı	Komisyon Sonrası Değişim
1991	%1,15	2005	%0,40
1992	%0,32	2006	%0,35
1993	%0,75	2007	%0,04
1994	%0,90	2008	%0,11
1995	%0,82	2009	%0,04
1996	%28,36	2010	%0,02
1997	%1,71	2011	-
1998	%-0,02	2012	%0,01
1999	%15,29	2013	%0,01
2000	%-0,30	2014	%0,02
2001	%0,33	2015	%0
2002	%0,06	2016	%0
2003	%0,22	2017	%0
2004	%0,10	2018	%0

Kaynak: (Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları²²; Yılmaz ve Biçer, 2010: 211²³).

Hiç değişimin olmadığı yıllarda bazı ödenekler iptal edilip, aynı miktarda bazı ödenekler eklenebilmektedir. Örneğin 2018 yılında komisyon, bütçe görüşmelerinde Ekonomi Bakanlığı bütçesinde 298.000.000 TL²⁴ ödeneği iptal edilip, aynı miktarda ödenek eklemiştir. Dolayısıyla komisyonda bütçe görüşülürken miktar olarak ekleme veya eksiltme olmasa da var olan bütçenin içeriğinin komisyon üyelerinin tercihleri doğrultusunda değişebileceği görülmektedir.

En son Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında yapılan değişikliklerden önce Plan ve Bütçe Komisyonu, toplam 40 üyeden oluşmaktadır. Komisyonda en az 25 üye iktidar partisi ya da partilerine, kalanı da muhalefet ve bağımsız milletvekillerinin temsili ağırlıkları dikkate alınarak dağıtılmaktadır. Komisyonun bu yapısında iktidar grubu veya gruplarına sayısal olarak ağırlık verilmesi, bütçe görüşmelerinde yürütme organına üstünlük sağlamaktadır. Ayrıca siyasi partiler komisyona üye seçerken her ne kadar milletvekillerinin mesleki uzmanlıklarını göz önünde bulundursalar da komisyon üyeleri bütçe tasarısını müzakere ederken analitik açıdan bütçenin kapasitesini artıracak destekleyici mekanizmalardan yoksun olmalarından dolayı yürütme organının sunduğu bilgilere göre hareket etmektedirler (İpek, 2017: 85). Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçelerin parlamenter denetiminin yapıldığı ve yasal çerçevesinin hazırlandığı ana platformlar olarak kabul edilmektedir. Ancak Türkiye'deki komisyon yapısı

²² 2012-2018 yılları arasındaki raporlardan tarafımızca derlenmiştir.

²³ 1991-2010 yıllarına ilişkin verileri kapsamaktadır.

²⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu, sayfa 193.

incelendiğinde, iktidar partilerinin üyelerinin çoğunlukta olması, komisyonun iş yükünün fazla olması ve bütçelerin sunumunda gerekli mali raporlama sisteminin olmaması nedeniyle komisyon çalışmalarının beklenen etkinlik düzeyinde gerçekleşmediği görülmektedir. Hükümeti oluşturan parti veya partiler aynı zamanda Plan ve Bütçe Komisyonu’nda da çoğunlukta olmalarından dolayı komisyonda alınan kararlar genellikle hükümetin beklentilerine ters düşmemektedir. Ayrıca komisyon üyeleri kamu kaynaklarının dağılımını kendi tercihleri doğrultusunda az da olsa yönlendirme olanağına sahiptirler (DPT, 2000: 88-92).

Milletvekilleri, Plan ve Bütçe Komisyonu’na üye olmak için kendi aralarında rekabet edebilmektedirler. Çünkü bu komisyonda alınan kararlarda söz sahibi olmak cazip gelebilmektedir. Ayrıca komisyona üye olan milletvekillerinin kendi seçim çevrelerinde kullanmaları amacıyla bir pay elde etme arzuları bulunmaktadır. Nitekim gayri resmi olarak böyle bir dağıtım mekanizması gerçekleşebilmektedir. Kaynakların iktidar veya muhalefet milletvekilleri arasında nasıl dağıtılacağı, komisyon başkanlarının tutumlarına göre değişebilmektedir. Milletvekillerinin alacakları paylar genellikle kendi seçim bölgelerindeki yatırım projelerine ödenek aktarılması şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak kaynak aktaran milletvekili bir sonraki dönemde aday gösterilmemesi veya seçilememesinden dolayı popülist amaçlarla başlanan birçok projeden verim alınamamakta ve projelerin büyük bölümü atıl kalmaktadır (Çiftelinar, 2007: 61).

2.2.3. Seçim Sistemleri

Seçim sistemleri hizmet kayırmacılığı kapsamında yapılan tahsislerde “fırsatların yapısı”nı etkilemektedir. Hizmet kayırmacılığı projeleri, coğrafi olarak seçmenlere dağıtım politikaları olmasından dolayı seçim sistemleri, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin derecesiyle bağlantılı olabilmektedir. Seçim sistemleri merkezi hükümetin dağıtım politikası sonuçlarına doğrudan tesir etmektedir. Seçim çevresinin büyüklüğü ile hizmet kayırmacılığının etkinliği arasında ters yönlü ilişki olduğu kabul edilmektedir. Bir adayın kimliği kendi seçmen tabanına ne kadar yakın ve kapsayıcı olursa aralarındaki ilişki ve bölgesel temelli dağıtım politikalarına destekleri o kadar güçlü olmaktadır (Sartori, 1976 aktaran Lancaster, 1986: 67-70).

Seçim sistemi en temel düzeyde yöneticilerin belirlenmesinde kullanılan teknik bir yöntemi ifade etmektedir. Ancak seçim sistemlerinin teknik olduğu kadar siyasi yönü de bulunmaktadır. Çünkü seçim sisteminin uygulanma şekline bağlı olarak siyasi hayat

üzerinde çeşitli sonuçlar doğurduğu tartışılmaz bir gerçektir. Siyasal sonuçları etkileyen unsur ise seçim sisteminin türüdür. Seçim sistemleri, eşitlik ve adalet ilkelerine ağırlık veren nispi temsil sistemleri ile siyasal istikrar ve toplumsal fayda ilkesine dayanan çoğunluk sistemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunların dışında alt sistemler ve karma sistemler de bulunmaktadır (Yavaşgel, 2004: 77-78).

Çoğunluk sisteminin temelinde herhangi bir seçimde toplumun yarısından bir fazlasının oyunu olan kişi ya da grubun karar alma hakkına sahip olması gerektiği ilkesi bulunmaktadır. Çoğunluk sistemi kendi içinde dört başlığa ayrılmaktadır. Şekil 2.1’te, çoğunluk sistemi türlerinin detayları yer almaktadır. Çoğunluk, iki farklı kavramla ele alınmaktadır. Salt çoğunluk kavramı seçim çevresinde geçerli oyların yarısından bir fazlasının alınmasını, basit çoğunluk kavramı ise farklı adaylar veya partilerin arasında dağılan oyların arasından en büyük payın alınmasını ifade etmektedir. Uygulamasının kolay, basit ve karmaşıklıktan uzak olması, her durumda parlamentoda salt çoğunluk sağlandığından hükümet kurma sorununun yaşanmaması, özellikle dar bölgede uygulanan çoğunluk sistemlerinde seçmen ile aday arasında ilişki ve bağlılığın artması, yönetimde istikrarın olması, siyasi partileri çeşitli işbirlikleri ve ittifak yapmaya zorlaması çoğunluk sisteminin olumlu yanlarıdır. Partilerin aldıkları oy oranı ile parlamentodaki temsilci sayısı arasında büyük orantısızlık olması, bazı partilerin aşkın temsil, bazı partilerin ise eksik temsil elde etmesi sonucu temsilde adaletsizliğin yaşanması, seçmen-aday yakınlığının çıkar ilişkisine dönüşebilmesi, parlamentoda yerel sorunların bölgesel sorunların önüne geçebilmesi, toplumun çeşitli özelliklerinden (etnik, mezhep vb.) dolayı bazı adayların bazı bölgelerde seçim hanedanlığı kurabilmesi, adayların ön planda olmasından dolayı parti disiplinin zayıflaması, sistemin giderek iki siyasi partinin siyasal yaşama egemen olmasına zemin hazırlaması ve seçilmeyen temsilcilerden dolayı boşa giden oy sayısının çok fazla olması bu sistemin olumsuz yanları olarak sayılmaktadır (Dursun, 2004: 347-352; Yüzbaşıoğlu, 1996: 106-108).

Nispi temsil sistemlerinde ise toplum içinde var olan sosyal güçlerin ve siyasi grupların olabildiğince aynı oranda parlamentoya yansıtılması hedeflenmektedir. Seçmenler arasında mevcut olan tüm fikir ve çıkarların parlamentoda temsil edilmesi, suni siyasi çoğunlukların engellenmesi, çeşitli gruplar arasında ittifaka dayalı çoğunlukların oluşması ve bunların desteklenmesi, toplumsal değişimlerin ve siyasi akımların dikkate alınması, güçlü partilerin kartel oluşturmalarının engellenmesi gibi maddeler bu sistemin olumlu yönleri olarak ifade edilmektedir (Nohlen, 1996: 21-24).

Sistemin sakıncaları ise oyların çok fazla parti arasında bölüşülmesinden dolayı istikrarlı hükümetler kuracak çoğunluğun elde edilememe ihtimalinin olması ve seçmenlerin değişik partilerin adaylarından oluşan karma bir liste oluşturamamasıdır (Tuncer ve Danacı, 2003: 8). Bu yöntem listeli nispi temsil ve devredilebilir tek oy olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu yöntemler ve detayları Şekil 2.2’de gösterilmektedir.

Son olarak, çoğunluk ve nispi temsil sistemlerinin ortak özelliklerinden oluşan karma sistemler de literatürde yer almaktadır. Örneğin, Türkiye’de esasen nispi temsil sistemi benimsenmesine karşın çeşitli dönemlerde ülke barajı, seçim çevresi barajı ve kontenjan adaylığı gibi düzenlemeler çoğunluk sistemine benzer niteliktedir. Karma sistemlerin üretilmesi, seçim mühendisliği olarak adlandırılmaktadır (Yavaşgel, 2004: 130-139).



Çoğunluk Sistemleri

Tek İsimli (Dar Bölge) Tek Turlu Çoğunluk Sistemi: Başta İngiltere ve ABD’de uygulanan sistemde, ülke milletvekili sayısına göre seçim çevrelerine bölünmektedir. Çeşitli nedenlerden dolayı sapmalar olsa da seçim çevrelerindeki seçmen sayısının eşit olması önem arz etmektedir. Seçim çevresinde geçerli oyların basit çoğunluğunu alan aday seçilmektedir.

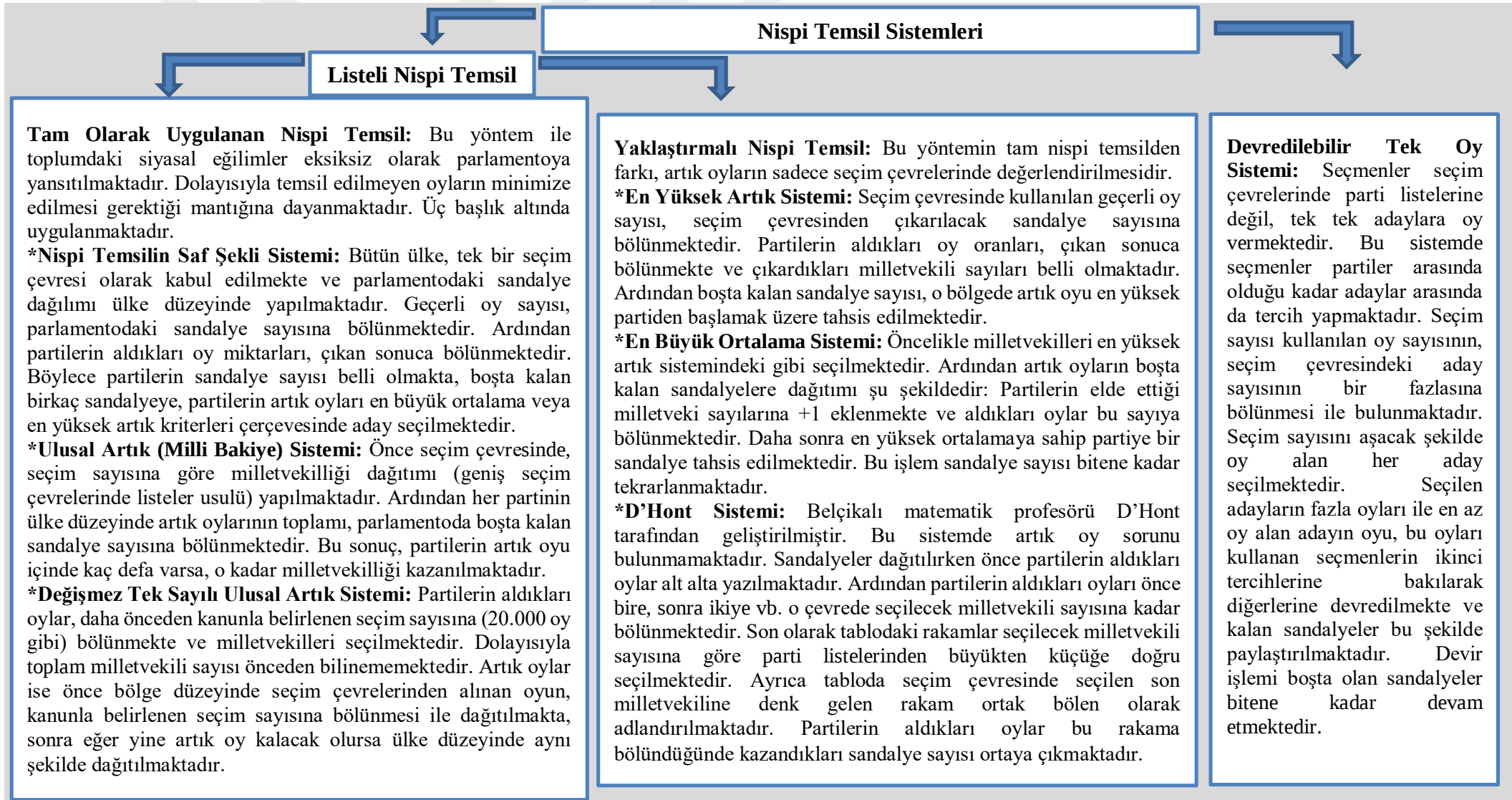
Tek İsimli (Dar Bölge) İki Turlu Çoğunluk Sistemi: Bu sistemde, geçerli oyların mutlak çoğunluğunu elde eden aday seçimi kazanmakta ve ikinci tura gerek duyulmamaktadır. Eğer herhangi bir aday mutlak çoğunluğu elde edememişse, seçim ikinci tura kalmakta ve bu turda en çok oyu alan aday kazanmaktadır. Bazı uygulamalarda ikinci tura en çok oyu alan iki aday kalırken, bazı uygulamalarda belli bir seviyenin üzerinde oy alan adaylar (örneğin, Fransız sisteminde birinci turda en az %12.5 oy alan adaylar ikinci tura kalabilmektedir) ikinci tura kalmaktadır. İkinci tura kalamayan aday veya partiler, kendilerine yakın gördükleri ve ikinci tura kalan aday veya partileri destekleyebilmektedir. Bu sistem Fransa, Portekiz ve Avusturya’da başkanlık seçimlerinde uygulanmaktadır.

Tercihli Tek Turlu (Alternatif Oy) Çoğunluk Sistemi: Tek isimli seçim çevrelerinde uygulanmaktadır. Bu sistemde seçmen, bütün adayların isimlerinin olduğu bir listedeki adayları tercihinine göre numaralandırmaktadır. Sonuçlar açıklandığında eğer herhangi bir aday mutlak çoğunluğu elde edemiyorsa, en az birinci tercih alan aday elimine edilmekte ve ona verilen oylardaki ikinci tercihler sahiplerine dağıtılmaktadır. Bu süreç herhangi bir aday mutlak çoğunluğu elde edene kadar devam etmektedir. Böylece iki turlu çoğunluk sisteminin sonuçları tek turda birleştirilmektedir.

Listeli Çoğunluk Sistemi: Bu sistemde, geniş seçim çevrelerinde temsilcilik sayısı kadar adayın partiler tarafından listeler halinde hazırlanması ve bu listelerin yarışması söz konusudur. Kapalı liste yönteminde sadece listeler yarışırken, serbest liste yönteminde listedeki adaylar hem kendi arasında hem de diğer adaylar ile yarışmaktadır. Bu sistemde de tek turlu veya iki turlu seçim uygulanabilmektedir.

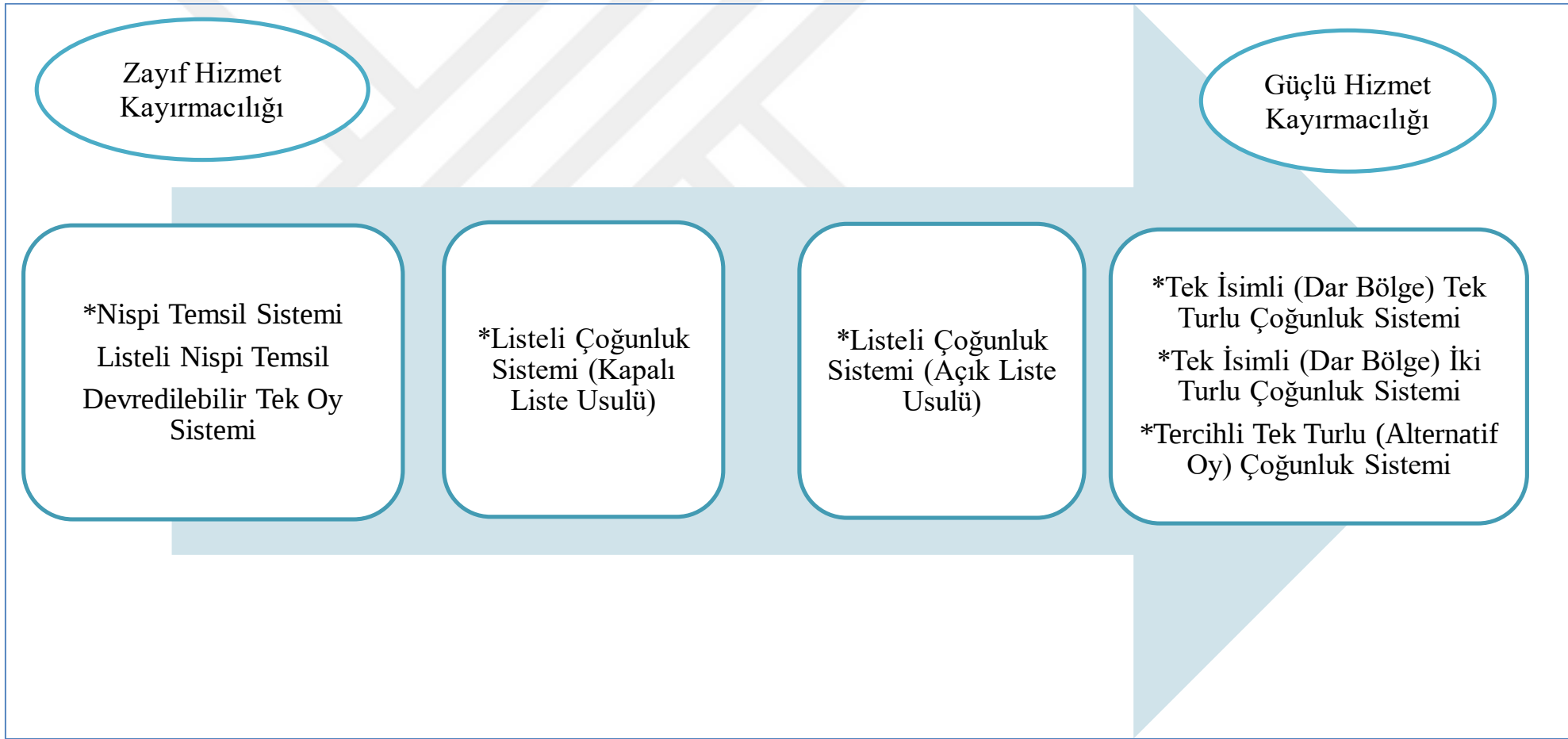
Kaynak: (Dursun, 2004: 347-352; Nohlen, 1996: 21-24; Özbudun, 1995a: 522-523; Yavaşgel, 2004: 84-145; Yüzbaşıoğlu, 1996: 106-108).

Şekil 2.1. Çoğunluk Sistemleri



Kaynak: (Dursun, 2004: 347-352; Nohlen, 1996: 21-24; Özbudun, 1995a: 522-523; Yavaşgel, 2004: 84-145; Yüzbaşıoğlu, 1996: 106-108).

Şekil 2.2. Nispi Temsil Sistemleri



Kaynak: Şekil, Lancaster (1986: 72) çalışmasındaki tablo temel alınarak, seçim sistemleri türleri bazında Şekil 2.1 ve Şekil 2.2’den esinlenerek tarafımızca derlenmiştir.

Not: Soldan sağa doğru gidildikçe hizmet kayırmacılığı ile seçim sistemleri arasındaki ilişki güçlenmektedir.

Not: Listeli Çoğunluk Sistemi’nde açık liste usulü, kapalı liste usulüne göre hizmet kayırmacılığına daha elverişlidir. Çünkü açık liste usulünde aynı listedeki adaylar kendi aralarında da yarışmaktadır.

Şekil 2.3. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı İlişkisi

Şekil 2.3'te, tanımlanan seçim sistemleri hizmet kayırmacılığı etkisi açısından sınıflandırılmaktadır. Yasama organı açısından hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin nispi temsil sistemlerinde zayıf olduğu, çoğunluk sistemi türlerinde ise güçlendiği görülmektedir. Nispi Temsilin Saf Şekli Sistemi'nin uygulandığı ülkelerde (İsrail, Hollanda vb.), ülke tek bir seçim çevresi olarak kabul edildiği için adaylar ile seçim çevresi arasındaki bağlantı çok zayıf olabilmektedir. Tek isimli (üyeli) çoğunluk sistemleri türlerinin uygulandığı ülkelerde (ABD, Kanada, Yeni Zelanda, Hindistan vb.) ise bir seçim çevresinden bir aday çıkması nedeniyle hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine daha elverişlidir. Çünkü aday ile potansiyel seçmen kitlesi arasında güçlü bağlar oluşabilmektedir. Şekilde ilk kutuda yer alan nispi temsil sisteminin bazı türlerinin uygulandığı ülkelerde (Belçika, Danimarka, Norveç, İsveç, İsviçre, Avusturya, İtalya, Finlandiya vb.) hizmet kayırmacılığı faaliyetleri çok üyeli yapı olması nedeniyle daha sınırlıdır. Çünkü bir seçim çevresini birden fazla üye temsil ettiğinde, o bölgedeki proje ve yatırımlardan hangi üyenin sorumlu olduğunu seçmenlerin belirlemesi zorlaşmaktadır. Dolayısıyla üyelerin kendi seçim bölgesine yönelik hizmet kayırmacılığı faaliyeti gerçekleştirme motivasyonu azalmaktadır (Lancaster, 1986: 70-72).

Türkiye'de yapılan seçimlerde geçmişten günümüze birçok seçim sistemi uygulanmıştır. Çok partili siyasal dönemin başlangıcı olan 1946 yılına kadar iki dereceli seçim sisteminin uygulandığı, daha sonra çoğunluk sisteminin benimsendiği ve 1961 yılından sonra günümüze kadar seçimlerin nispi temsil sistemleri kapsamında gerçekleştirildiği Tablo 2.4'te görülmektedir.

Tablo 2.4. Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri

İki Dereceli Seçim Sistemi ²⁵	1923, 1927, 1931, 1935, 1939 ve 1943 Mebus Seçimleri
Liste Usulü Çoğunluk Sistemi	1946, 1950, 1954 ve 1957 Milletvekili Seçimleri / 1961 Cumhuriyet Senatosu Seçimi
Seçim Çevresi ²⁶ Barajlı D’Hont Sistemi	1961 Milletvekili Seçimi ve 1964 Cumhuriyet Senatosu Seçimi
Milli Bakiye Sistemi	1965 Milletvekili Seçimi ve 1966 Cumhuriyet Senatosu Seçimi
Barajsız D’Hont Seçim Sistemi	1969, 1973 ve 1977 Milletvekili Seçimleri / 1968, 1973, 1975, 1977 ve 1979 Cumhuriyet Senatosu Seçimleri
Çifte Barajlı D’Hont Seçim Sistemi (Bölge + Ülke)	1983 Milletvekili Seçimi
Çifte Barajlı D’Hont Seçim Sistemi ve Kontejan ²⁷	1987 ve 1991 Milletvekili Seçimleri
Ülke Barajlı D’Hont Seçim Sistemi (%10)	1995, 1999, 2002, 2007*, 2011*, 2015* ve 2018* Milletvekili Seçimleri
İki Turlu Çoğunluk Sistemi	2018* Cumhurbaşkanlığı Seçimi ²⁸

Kaynak: (Tuncer ve Danacı, 2003: 23)

*Tarafımızca güncellenmiştir.

Türkiye’de 1960’lı yıllardan günümüze nispi temsil sistemi olarak kabul edilen D’Hont Seçim Sistemi’nin çeşitli versiyonları uygulanmaktadır. Dolayısıyla hizmet kayırmacılığı açısından Türkiye’nin seçim sistemi değerlendirildiğinde, tek isimli çoğunluk sistemlerine göre daha zayıf olduğu görülmektedir. Çünkü Türkiye’de seçmenler oy kullanırken milletvekili adayından ziyade siyasi partiyi temel almaktadır.

²⁵ İki dereceli seçim sisteminde, önce her seçim çevresinden ikinci seçmen seçilmektedir. Daha sonra seçilen ikinci seçmenlerin oylarıyla milletvekilleri seçilmektedir. Dolayısıyla dolaylı yoldan olsa da milletvekilleri halk tarafından seçilmektedir (Tuncer ve Danacı, 2003: 11).

²⁶ Seçim Çevresi Barajı: Bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların, ilgili bölgeden çıkarılacak milletvekili sayısına bölünmesiyle “seçim çevresi barajı” hesaplanmaktadır. Bu barajdan daha düşük oy alan siyasi partiler, o çevrede milletvekili çıkaramamaktadır. Kontejan uygulaması bağlamında geçerli oyların, milletvekili sayısının bir eksiğine bölünmesi şeklinde değişiklik yapılmıştır (Tuncer ve Danacı, 2003: 9-10).

²⁷ Kontejan adayı gösterilen seçim çevrelerinde, geçerli oyların en çoğunu alan siyasi partilerin gösterdikleri kontejan adayları, seçim çevresi barajını aşıp aşmadıklarına bakılmadan seçilmektedir (Tuncer ve Danacı, 2003: 21).

²⁸ Türkiye’de yeni uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde iki turlu çoğunluk sistemine benzer oylama söz konusudur. 1982 Anayasası, Madde 77’de 21/1/2017 tarihli 6771/4 m. kanunu ile yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı seçimi şu şekildedir: “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır. Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir. Cumhurbaşkanlığı seçiminde birinci oylamada gerekli çoğunluğun sağlanamaması halinde 101 inci maddedeki usule göre ikinci oylama yapılır.” 101’inci maddede ilgili kısım ise şu şekildedir: “...Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir...”

Bu durum seçmen ile milletvekili adayları arasındaki ilişkinin zayıflamasına neden olmaktadır. Ancak Türkiye, seçim sistemi açısından hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinde zayıf görünse²⁹ de iktidar olan partiler düzeyinde bu durum böyle değildir. Daha önceki başlıklarda değinildiği üzere Türkiye’de kaynakların tahsis edilmesinde, iktidardaki partinin çoğunlukta olduğu Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin, Bakanlar Kurulu’nun ve Başbakan’ın (yeni sistemde sadece Cumhurbaşkanı) çok önemli etkileri vardır. Bu bulgu, Türkiye’de iktidar partilerinin kendi seçim bölgelerine hizmet kayırmacılığı adı altında kaynak transferi gerçekleştirip gerçekleştirmediği konusunda ortaya çıkan sorulara cevap aranmasını gerekli kılmaktadır.

2.2.4. Parti İçi Demokrasi Bağlamında Aday Belirleme Yöntemleri

Parti içi demokrasiyi doğrudan ilgilendiren karar alma mekanizmasıyla ilgili ilkelere en önemlisi aday belirleme yöntemleridir. Çünkü aday belirleme yöntemine bağlı olarak bir partinin karar verme mekanizması açısından demokratik olup olmadığı tespiti yapılabilmektedir. Literatürde üç temel aday belirleme yönteminden bahsedilmektedir. Bunlar; ön seçim yoluyla aday belirleme, aday yoklaması ile aday belirleme ve merkez yoklaması ile aday belirleme yöntemleridir³⁰. Ön seçim yoluyla aday belirleme sürecinde seçimin gerçekleşeceği seçim çevresindeki partiye kayıtlı bütün üyelerin veya bunlar arasından seçilen delegelerin oyları ile milletvekili adayları belirlenmektedir. Aday yoklaması ile aday belirlemede parti tüzüklerinde belirtilen görevlere seçilmiş kişilerin tercihleri doğrultusunda adaylar seçilmektedir. Merkez yoklaması ile aday belirlemede ise adayların belirlenmesinde parti divanı ve partilerin üst kurulları (özellikle parti lideri) yetkilidir. Bu yöntemler içinde en demokratik olan ön seçim yoluyla aday belirleme iken, en anti-demokratik olan merkez yoklaması ile aday belirlenmesidir (Bosuter, 1969: 97-103; Tuncay, 1996: 205-222; Yanık, 2002: 142-148).

²⁹ Hizmet kayırmacılığı araştırmaları uygun seçim sistemi nedeniyle genellikle ABD üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak seçim sistemi hizmet kayırmacılığı için gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli bir şart değildir. Örneğin Japonya ve İtalya gibi güçlü meclis komiteleri olan ülkelerde hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin olasılığı artmaktadır. Komitenin gücü (bütçe süreci), parti disiplini vb. daha birçok faktör vardır (Lancaster, 1986).

³⁰ Ön seçim uygulayan ülkeler: Belçika’da tüm partilerde (diğer yöntemler ile), İngiltere’de Liberal ve Sosyal Demokrat partilerinde, Hollanda’da D’66 Partisi’nde uygulanmaktadır. Ayrıca Finlandiya’da zorunlu hale gelmiştir. Aday yoklamasını uygulayan ülkeler: İngiltere’de Muhafazakar ve İşçi partilerinde, Fransa’da Komünist ve İşçi partilerinde, Almanya, İrlanda, Norveç ve İtalya’da tüm partilerde uygulanmaktadır. Merkez yoklamasını uygulayan ülkeler: Fransa’da merkez sağ ve sol partiler, Avusturya’da Sosyalist Partisi’nde, İsrail, İtalya ve İrlanda’da bazı partilerde uygulanmaktadır (Özbudun, 1995b: 11-12 aktaran Aydın, 2007: 86).

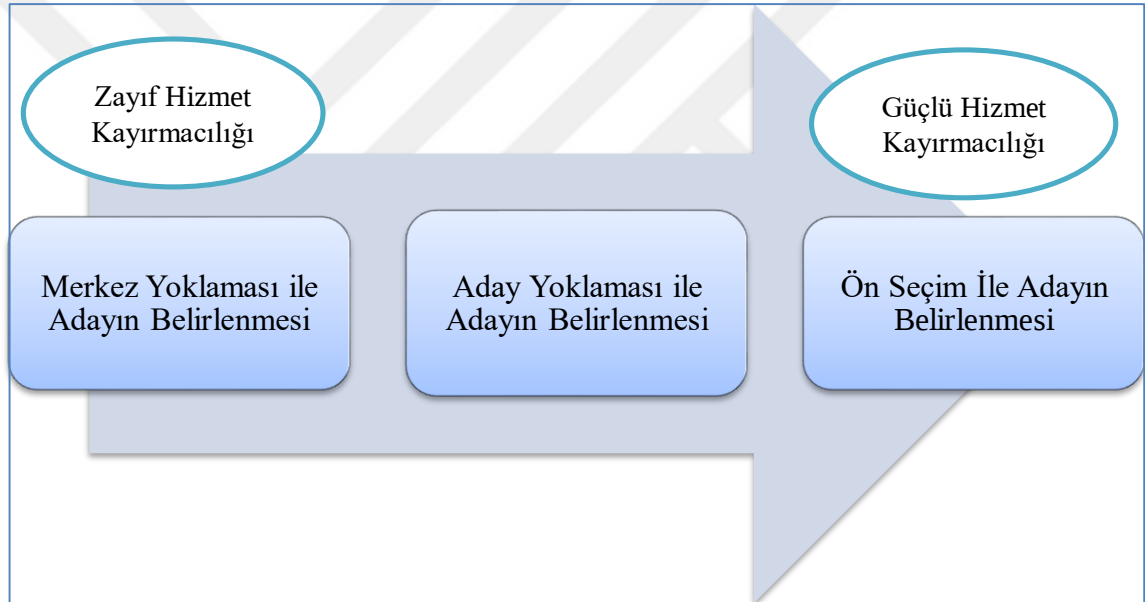
Türkiye’de 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nda aday belirleme usulü olarak ön seçim yöntemi³¹ belirlenmekte ve bu yöntemin belirlenmesinin demokratik bir toplum veya siyasi partilerin gereği olduğu vurgulanmaktadır. Daha sonra 1982 Anayasası döneminde kabul edilen 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nda adayların belirlenmesinde ön seçim zorunlu kılınmıştır. Ancak 28.03.1986 tarihli ve 3270 sayılı Kanun ile söz konusu zorunluluk kaldırılarak, partilere daha geniş hareket serbestliği verilmiştir. 2820 sayılı Kanun’da yer alan 37’nci maddenin son hali şu şekildedir: *“Siyasi partiler, milletvekilliği genel veya ara seçimlerinde, adaylık için müracaat eden ve adaylığı uygun bulunanlar arasından, adayların tespitini; serbest, eşit, gizli oy, açık tasnif esasları çerçevesinde, tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaçı ile yapabilirler... Ön seçim ya da aday yoklaması yapılmayan yerlerde, siyasi partilerin merkez yoklaması veya diğer usullerden biri veya bir kaçısı ile aday belirleme yetkileri saklıdır.”* Bu madde ile partilere ön seçim, aday yoklaması ve merkez yoklaması seçeneklerinden birini tercih etme yetkisi verilmektedir. Türkiye’de siyasi partilerin tüzüklerinde olmasına karşın kanundaki esnekliğe dayanarak ön seçim mekanizmasını çok az kullandıkları ve özellikle güçsüz oldukları seçim çevrelerinde uyguladıkları görülmektedir (Aydın, 2007).

Türkiye’de siyasi partilerin aday belirleme sürecinde genelde merkez yoklaması yöntemini tercih etmelerinin temelinde lider kültürü yatmaktadır. Bu bağlamda parti liderlerine olan bakış açısının irdelenmesi gerekmektedir. Bütün demokratik kurumlarda liderlerin önemli yeri vardır. Gelişmiş batı demokrasilerinde liderlerin rolü keyfi buyurganlıktan ziyade yönetimin başı olarak koordinasyonu sağlamaktır. Siyasi liderlerin tutumları siyasal bilinç, siyasal kültür, demokrasi ilkelerine bağlılık, eğitim ve ekonomik düzeyi gibi faktörlere bağlı olarak değişebilmektedir. Parti içindeki demokrasinin boyutları ise büyük oranda liderlerin tutum ve davranışlarına dayanmaktadır. Hitabet gücü, ideolojik boyutu, propaganda usulü, uyum ve uzlaşma kapasitesi, olaylardaki tecrübesi ve cesareti liderin karizmatik olabilme vasfını etkilemektedir. Ülkemizde parti içinde liderlerin delege ağalığından kuvvet topladığı ve kutsal lider sultasıyla yürüttüğü politik oligarşiyi iyi perçinlediği görülmektedir. 1950 yılından günümüze gelişmeler incelendiğinde, parti liderlerinin adeta bir kuvvet komutanı gibi emir veren bir yapıda

³¹ 1965 yılında kabul edilen 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 29’uncu maddesine göre, *“Siyasi partilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği için yapılacak seçimlerde gösterecekleri adayların, her seçim çevresinde parti seçmen kütüğüne kayıtlı bulunan bütün parti üyelerinin katılabilecekleri bir ön seçimle tespit edilir. Bu husustaki esaslar, Cumhuriyet Senatosu üyeleri ve Milletvekilleri Seçimi kanunlarında belirtilir.”*

oldukları anlaşılmaktadır. Partiler bir kadro olarak değil liderleriyle özdeşleştirilerek anılmaktadır. Örneğin, Demirel'ciyim, Özal'cıyım ve Ecevit'ciyim gibi söylemler, siyasal yaşamın içinde yer almaktadır. Nitekim devlet geleneğimizde otoriteye bağlı olarak lidere itaat, bağlılık ve boyun eğme daima var olduğu için siyasal düzenimizin ancak kurtarıcı ve herşeyi bilen liderler ile kurulabileceği varsayımı kabul edilmektedir (Tuncay, 1996).

Günümüzde iktidar partilerinin lider kadroları, aynı zamanda hükümet üyeleridir. Parlamentoda iktidar partisinin çoğunlukta olduğu ve parti disiplininin varlığı düşünüldüğünde, yasama ve yürütme organının yönü belli bir parti yöneticileri grubu tarafından hatta çoğu zaman tek bir liderin kararıyla belirlenebilmektedir (Tanilli, 1981: 228).



Kaynak: Şekil yöntemlerin içeriği dikkate alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Şekil 2.4. Aday Belirleme Süreçleri İle Hizmet Kayırmacılığı İlişkisi

Şekil 2.4'te, aday belirleme yöntemlerinin hizmet kayırmacılığı ilişkileri sınıflandırılmaktadır. Aday belirleme yöntemleri içerisinde en demokratik yöntemin ön seçim olduğuna daha önce değinilmiştir. Bu yöntem ile seçilen ve parlamentoya gelen adaylar, daha bağımsız, daha güçlü ve güven duygusuna sahip olduğu için partideki oligarşik gruplara itirazsız itaat etmeleri söz konusu olmaz. Ayrıca kendi seçmenlerinin isteklerini ve taleplerini, parlamentoya taşıma konusunda daha gayretli olacakları öngörülmektedir (Aydın, 2007: 101). Ön seçim yöntemiyle seçilen adayların seçmen kitlesi ile daha yoğun etkileşimde olduğu düşünüldüğünde, bu yöntemin güçlü hizmet

kayırmacılığı faaliyetlerine daha uygun olduğu görülmektedir. Ön seçim yöntemine kıyasla daha az demokratik ve daha zayıf hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine uygun olan aday yoklaması ile aday belirleme yönteminde, seçmenlerden ziyade teşkilatların fikirleri alınmaktadır. Merkez yoklaması yönteminde ise aday tamamen seçmen tercihlerinden bağımsız bir şekilde hatta sadece liderin görüşüyle belirlendiği için zayıf hizmet kayırmacılığı söz konusudur. Seçmen tarafından seçilmeyen aday, daha çok parti merkezine veya lidere bağımlı olmaktadır. Ancak oy maksimizasyonu hedefiyle parti merkezi veya liderin etkisiyle adayların seçildiği bölgelere hizmet kayırmacılığı yapılabilmektedir.

2.2.5. İdeolojik ve Partizan Tutumlar

Bir siyasi partinin ideolojisi, parti programında yer almaktadır. Programda iki durum söz konusudur: Doktrin ve aksiyon (eylem). Doktrin, ülkenin sosyal yapısı ve koşulları ışığında bir partinin sosyal ve ekonomik görüşünü ve kendi ilkelerini ifade etmektedir. Aksiyon kavramı ile partinin doktrinal ilkeleri uygulama aşamasına geçilmektedir. Yani parti programı ideolojik nitelik kazanmaktadır. Partilerin ideolojik eğilimleri, tarihsel gelişim sürecinde önce sağ ve sol meseleleri şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. Sağ-sol ayrımının temelleri Fransız İhtilali'ne dayanmaktadır. 1789 tarihli Kurucu Meclisin açılışında asiller ve din adamları Başkan'ın (Taht'ın) sağında, halkın temsilcileri solunda yer almışlardır. Daha sonra sağ ve sol gruplaşmalar siyasal hayat içinde de kurulmuştur. Sağ eğilim otoritenin devamlılığını, seçkinliği, ağalık ve gelenekçiliği, aristokratikliği ve değişmezliği temsil etmekte iken, sol eğilim halkçılığı, demokratikleşmeyi ve hürriyetçiliği savunmaktadır. Daha sonra oluşan merkez (orta) eğilim, gerilik olarak sayılmayacak bir muhafazakarlığı benimsemektedir. Başka deyişle, merkeziler geçmişin temsilcileri olan sağ görüş ile ileriliğin atılganları olan sol görüş arasında eşit mesafede durmaktadır. İlerleyen süreçte sağ ve sol görüşlerin aşırı, demokratik ve ılımlı türleri ortaya çıkmıştır. Ancak genel kanıya göre, günümüzde sağ ve sol ayrımının gerçek bir değerinin olmadığı savunulmaktadır. Çünkü günümüzdeki birçok parti programında sağ ve sol görüşler (sağ partilerin sosyal unsurları, sol partilerin din meselelerini benimsemesi gibi) karışık olarak yer almaktadır (Tunaya, 1980: 292-301).

İdeolojinin geçmişten günümüze siyasetin içinde en önemli faktörlerden biri olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Birçok seçmen parti politikalarından ziyade sadece ideolojisiyle uyumlu olduğu herhangi bir partiye oy verebilmektedir. Benzer şekilde iktidarda bulunanların da kendi ideolojisiyle uyumlu olduğu bölgeleri

ödüllendirebilmektedir. Örneğin, Ames (1995) çalışmasında, yasama organı seçimlerinde ideoloji faktörünün büyük rol oynadığını vurgulamaktadır. Partilerin ekonomik veya demokrasiye ilişkin görüşlerinden ziyade ideolojilerinin ön planda tutulmasına ve seçmenler ile temsilciler arasındaki hizmet kayırmacılığı ilişkisinin varlığına işaret etmektedir.

Bazen hizmet kayırmacılığı kapsamında yapılan dağıtımlar, net seçim etkisi açısından olumsuz sonuçlanabilmektedir. Bu beklenmeyen sonucun temelinde ideolojik uyumsuzluk olabilmektedir. Herhangi bir bölgede gerçekleştirilen projeye, o bölgede yaşayan çoğunluk ideolojik uyumsuzluk nedeniyle beklenen tepkiyi vermeyebilmektedir (Evans, 2004: 41-42).

Siyasi partilerin ekonomi üzerindeki etkisiyle ilgili araştırmalar, Partizan Teori ve hizmet kayırmacılığı alanlarına girmektedir. Partizan Teori’de ekonomik sonuçların siyasi partilerin tercihlerine bağlı olarak gerçekleşen farklılıkları, hizmet kayırmacılığında politik tercihlerin toplam harcamaların bölgesel dağılımı üzerindeki etkisi incelenmektedir. Başka bir deyişle Partizan Teorisi, siyasi partilerin makroekonomik hedefler üzerindeki farklı tercihlere sahip olduklarını ifade etmektedir. Örneğin Hibbs (1977) çalışmasında, 12 Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde sol hükümetlerin düşük işsizlikle, sağ hükümetlerin düşük enflasyon ile daha fazla ilgilendiklerini ortaya koymaktadır. Bazı merkezi hükümetlerdeki politikacılar veya partiler, kamu altyapısı başta olmak üzere birçok araç ile önderlik ettikleri bölgesel yönetimleri veya bölgeleri ödüllendirebilmekte veya cezalandırabilmektedir. Dolayısıyla partizan tutum altında, partiler veya politikacılar hizmet kayırmacılığı yapabilmektedir (Gambocorta ve Casanova, 2011: 4-6). Hizmet kayırmacılığı kapsamında genel olarak yerel kamusal mallar kullanılmakta ve böylece politikacılar, partizan veya politik sadakat elde etmeyi amaçlamaktadır. Nitekim politik himayeyi içeren tahsis mekanizmasının, bireyler üzerindeki partizan sadakatini güçlendirdiği ifade edilmektedir (Golden ve Min, 2013: 77).

Yetkin bir politikacı, daha az yetkin bir politikacıya göre daha fazla yeniden seçilmeye değer vermektedir. Politikacıların bu yetkinliklerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları, bir dereceye kadar seçmenlerin çıkarları ile örtüşmektedir (Kneebone ve Mckenzie, 2001: 756). Literatürde yapılan ampirik analizlerin önemli bölümünde, hizmet kayırmacılığı amacıyla yapılan faaliyetlerin, çoğunluğa sahip olan iktidarlar tarafından gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Böyle durumlarda çoğunluğu elde

eden partinin güçlü bir şekilde hizmet kayırmacılığında fayda elde ettiği gözlemlenmektedir. Çünkü çoğunluğu elde eden partiler, güçlerinin bir uzantısı olarak dağıtım politikalarından elde edilecek faydaları orantısız bir şekilde kendi partizan bölgelerine yönlendirmektedir. Böylelikle çoğunluk partisinin üyeleri, azınlık partisinin üyelerine kıyasla daha fazla dağıtıcı yarar elde etmekte ve bu kapsamda gelen kaynakları seçmenler ile ilişkilerini geliştirmek için kullanmaktadır (Alvarez ve Saving, 1995: 12).

Parlamento sistemlerinde parti disiplini ve partilere yönelik seçmen sadakati olguları, hükümetteki partinin zafer elde etmesi yönünde kolektif teşvik oluşturmaktadır. Bu durum dağıtım politikalarının bireysel temsilciler üzerinden şekillendiği ABD'nin aksine merkezi olarak dikte edilen hizmet kayırmacılığına işaret etmektedir (Denemark, 2000).

2.3. Türkiye Açısından Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörlerin Genel Değerlendirilmesi

Hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler açıklanırken her ne kadar çeşitli ülkelerin yanı sıra Türkiye'deki uygulamalara değinilse de faktörlerin içerik yönünden kapsamlı olması, Türkiye için genel bir değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Çünkü Türkiye'nin tahsis kuralları, bütçe süreci, seçim sistemi ve yürütme erki ile yasamanın kaynak tahsisindeki etkisi ülkemizdeki hizmet kayırmacılığı sürecini diğer ülkelerden ayırmaktadır. Bu anlamda her bir faktör açısından hizmet kayırmacılığının spesifik olduğu Türkiye'nin ayrıca değerlendirilmesi konunun anlaşılabilirliğine zemin hazırlayacaktır.

Türkiye'de kamu yatırımlarının tahsis edilmesi sürecinde kalkınma planları gibi belgelerin hazırlanması, kamu kurumlarının yetkileri ve bütçe süreci aşamalarında yürütme organına verilen etkin rol oldukça önemlidir. Bu süreçte, Başbakan ve süreci yöneten Maliye Bakanı başta olmak üzere Bakanlar Kurulu ve iktidar partisinin çoğunlukta olduğu Plan ve Bütçe Komisyonu yetkilileri ön plana çıkmaktadır. Yasama organı ise yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarısı üzerinde Meclis görüşmeleri yapılırken, gider artırıcı ve gelir azaltıcı yönde değişiklik teklifinde bulunamamakta ve etki alanı oldukça sınırlı kalmaktadır. Diğer yandan parlamenter sistemlerde, eğer iktidar partisi Parlamentoda yeterli çoğunluğa sahipse, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe genellikle önemli değişikliklere uğramadan kabul

edilmektedir. Bu doğrultuda hizmet kayırmacılığı bazında, yürütme organının yasama organına göre daha baskın olduğu söylenebilmektedir.

Anayasal seviyede düzenlemeleri olan Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapma yetkisinin bulunması nedeniyle hizmet kayırmacılığı açısından kritik noktada yer almaktadır. Ancak komisyonda yer alan 40 üyeden 25'inin iktidar partisinden olması nedeniyle genelde bütçe yasa tasarısı üzerinde önemli boyutta değişiklikler gerçekleşmemektedir. Nitekim daha önce değinilen Tablo 2.3'te, tek parti iktidarlarının olduğu yıllarda bütçe tasarılarının neredeyse değişikliğe uğramadan veya çok az değişiklik ile kabul edildiği görülmektedir.

Türkiye'de yasama organını sınırlandıran faktörlerin başında seçim sistemi, aday belirleme yöntemleri ve parti disiplini gelmektedir. Tek isimli çoğunluk sisteminin uygulandığı ABD gibi ülkelerde seçmen ile aday arasındaki bağ çok kuvvetli iken, nispi temsil sisteminin bir türü olan Ülke Barajlı D'Hont Seçim Sistemi'nin uygulandığı Türkiye'de bu ilişki oldukça zayıflamaktadır. Özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi aday sayısı çok fazla olan illerde milletvekillerinin tanınırlığının azalması ve herhangi bir adayın Parlamente'ye girebilmesi için partisinin %10 oy barajını aşması zorunluluğu, hem seçmen hem de aday açısından parti kimliğini ön plana çıkarmaktadır. Ayrıca Türkiye'de ön seçim yoluyla adayın belirlenmesi yönteminin zorunlu olmaması nedeniyle adaylar çeşitli nedenlerden dolayı genellikle parti üst kurulları veya parti lideri tarafından belirlenmektedir. Bu durum, yasama organını temsil eden milletvekillerinin tekrar seçilebilme motivasyonu açısından seçmen isteklerine değil parti politikalarına odaklanmalarına neden olmaktadır. Ayrıca milletvekillerinin parti liderlerince belirlenen parti listesindeki sıralamaya girmesi de milletvekillerinin parti liderleriyle iyi ilişkiler kurma çabalarıyla sonuçlanmaktadır. Keza mecliste alınacak kararlarda da milletvekilleri parti liderlerinin kararlarıyla eş doğrultuda hareket etmek zorunda kalmaktadırlar. İşte parti disiplininin varlığı, hizmet kayırmacılığında milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine kaynak tahsis etme güdülerini azaltmaktadır.

Hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörlerden ideolojik ve partizan tutumların da Türk siyasetindeki varlığı yadsınamaz niteliktedir. Nitekim birçok seçmenin kendisini parti simgesiyle veya parti lideri ile özdeşleştirmesi veya bazı illerin bazı partilerin "kale"si olarak tanımlanması bu duruma örnek olarak verilebilmektedir. Bu bağlamda hükümetler kamu yatırımlarını seçim çevrelerine tahsis ederken kendi ideoloji ve parti

tabanına yönelik politika geliştirebileceği gibi kararsız veya rakip seçmene yönelik olarak da politika geliştirebilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye açısından hizmet kayırmacılığını etkileyen tüm faktörlerde yürütme organının etkinliği ve parti merkezli politikaların öne çıktığı görölmektedir. Tüm bilgilerin ışığında tezin son bölümünde, Türkiye’deki hizmet kayırmacılığı yürütme ve yasama organlarının aktörleri, iktidar partisinin gücü, ideolojik faktörler hipotezleri perspektifinden ampirik olarak incelenmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARI VE HİZMET KAYIRMACILIĞININ AMPİRİK ANALİZİ

Çalışmada daha önce değinildiği üzere, hizmet kayırmacılığı temelde kamu yatırımları üzerinden analiz edilmektedir. Bu bölümde, öncelikle kamu yatırım kavramı ile Türkiye’de kamu yatırımlarının gerçekleşme süreci ve gelişimi incelenmektedir. Ardından hizmet kayırmacılığına ilişkin ulusal ve uluslararası literatür taramasına değinilmektedir. Son olarak, Türkiye’de hizmet kayırmacılığına ilişkin ampirik analiz ile bu bölüm sonlandırılmaktadır.

3.1. Kamu Yatırımları ve Türkiye

Yatırım kavramı, belli bir dönemde sermaye stokunda meydana gelen artışları ifade etmektedir. Bu artışlar, hem üreticilerin kullandıkları makine ve teçhizat gibi hammadde ve sermaye mallarında hem de üretim sürecinde kullanılan ara mallarda meydana gelebilmektedir (Yılmaz vd., 2006: 54). Ülkelerde, özel ve kamu kesimi olmak üzere iki temel yatırım yapan sektör bulunmaktadır. Bu çerçevede, siyasal süreçle alakalı olan hizmet kayırmacılığı kapsamında kamu yatırımları detaylı incelenmektedir.

Kamu yatırımları temelde sabit sermaye yatırımları ve stok yatırımları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sabit sermaye yatırımları fabrikalar, makineler, işyerleri ve üretim sürecinde kullanılan diğer dayanıklı mallarını, stok yatırımlar ise kurumların tuttukları mamul, yarı mamul ve hammadde stoklarındaki değişmeyi ifade etmektedir (Yıldırım vd., 2014: 575). Ancak sabit sermaye yatırımları, kamu yatırımlarının ana bileşeni olarak kabul edilmektedir (OECD, 2019: 4). Kamu sabit sermaye yatırımları imalat, tarım, turizm, sağlık, enerji, ulaşım, madencilik, konut, eğitim ve diğer sektörler olmak üzere sektörel bazda üretim düzeyi üzerinde çeşitli etkilere sahiptir. Dolayısıyla ekonomik kalkınma ve büyüme açısından önemli etkileri olduğu da aşıkardır (Teyyare, 2018: 116).

Bu kısımda, Türkiye’de kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesiyle ilgili kurumlar ve belgeler, kamu yatırımlarının gerçekleşme aşamaları, tarihsel süreçteki gelişimi ve kamu yatırımlarında verimliliği etkileyen faktörlere yer verilmektedir³².

³² Tezin içeriği, 2018 yılına kadar olan dönemi kapsadığı için kamu yatırımlarına ilişkin tüm bilgiler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden öncesine aittir. Yapılacak analizin dışında olduğu için yeni sistem ile ilgili yapılan değişikliklere değinilmemektedir.

3.1.1. Kamu Yatırımlarına İlişkin Kurumlar ve Belgeler

Türkiye’de planlı kalkınma dönemi, 1961 Anayasası döneminden itibaren başlamıştır. Anayasanın 41’inci maddesinde “*İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği öncelikleri yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir*” (WEB_2) ifadesi ile devlete demokratik usullerle planları hazırlama görevi verilmiştir. Kalkınma planlarının hazırlanması, yürütülmesi ve koordinasyonunun sağlanması amacıyla 30 Eylül 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kurulmuştur (DPT, 2002: 2). 2011 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın görevleri 641 sayılı KHK (WEB_3) ile kurulan Kalkınma Bakanlığı’na devredilmiştir. İlgili kararnamede Kalkınma Bakanlığı’nın başlıca görevleri, “a) *Ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tespit ederek takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak. b) Hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda makro ekonomik, sektörel (sosyal ve iktisadi) ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak*” olarak ifade edilmektedir. Kamu yatırımlarının gerçekleşmesinde etkili olan diğer kurumlar ise bütçe süreci kapsamında Bakanlar Kurulu, TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu’dur.

Kamu yatırımlarının gerçekleşmesi sürecinde birçok rapor, plan ve program gibi belgelerden yararlanılmaktadır. Temelde kamu yatırımları ile bütçe süreci arasında sıkı bir ilişki vardır. Dolayısıyla bütçe sürecinde hazırlanan birçok belge doğrudan veya dolaylı olarak kamu yatırım sürecini etkilemektedir. Öncelikle birçok ekonomik ve sosyal alanda hazırlanan *Özel İhtisas Komisyonu Raporları*, *Kalkınma Planları’nın* hazırlanmasına ışık tutmaktadır. *Orta Vadeli Program (OVP)* ve *Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)’nin* ise Kalkınma Planları ile uyumlu olması gerekmektedir. *Yıllık programlar ve yıllık yatırım programları* hazırlanırken diğer tüm belgeler esas alınmaktadır. Ayrıca çeşitli kamu yatırım projelerini de içeren *Öncelikli Dönüşüm Programları* ve ilgili yıla ilişkin tahminleri içeren *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar* belgeleri de kamu yatırımlarını ilgilendirmektedir. Söz konusu belgelerin detayları şu şekildedir:

- *Özel İhtisas Komisyonu Raporları*: Büyüme dinamikleri, tüketim-tasarruf eğilimleri, enflasyonla mücadele, finansal hizmetlerin geliştirilmesi, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, imalat sanayi politikaları, ulaştırma, turizm, yatırım

politikaları ve öncelikleri gibi başat alanlarda Kalkınma Bakanlığı koordinatörlüğünde çalışma grupları oluşturulmakta ve raporlar hazırlanmaktadır. Hazırlanan raporlar, kalkınma planlarının stratejileri ve hedeflerinin belirlenmesi açısından en önemli unsurları oluşturmaktadır (WEB_4).

- Kalkınma Planları: Kalkınma sorununa çözüm arayan ülkeler, genellikle planlı bir ekonomi modeli uygulamaktadır. Daha çok gelişmekte olan ülkelerin tercih ettiği planlı kalkınma modeli ile ekonomik ve toplumsal yapının gelişmesi amaçlanmaktadır. Kalkınma planları; *“genel ekonominin tümünü, ekonomik ve sosyal faktörler arasındaki ilişkileri, uzun vadeli entegre bir perspektifle ele alan, kamu kesimi için emredici, enerji, vergi ve kredi bağışıklıklarıyla özel kesim için de orta ve uzun vadede yol gösterici, hukuki ve teknik şartlara haiz makro planlardır”* (Takım, 2011: 155). Türkiye’de 1963-2018 yılları arasında 10 tane kalkınma planı hazırlanmıştır. Hazırlanan kalkınma planları içinde ülkenin makroekonomik görünümünde yatırım politikaları, kamu yatırımları, geçmiş dönem analizleri ve gelecek döneme ilişkin hedefleri ayrı ayrı ele alınmaktadır. Kalkınma Planları, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Hazırlanan kalkınma planları Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak üzere TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Önce Plan ve Bütçe Komisyonu’nda sonra TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmekte ve yasalaşmaktadır (WEB_5).

- Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP): OVP ve OVMP kavramlarına bir önceki bölümde yer alan bütçe süreci kısmında değinilmesinden dolayı, burada detaylandırılmayacaktır. Ancak bu iki belgeye, kamu yatırımları perspektifinden değinilmesi gerekli görülmektedir. Kurumların yıllık yatırım programlarını hazırlarken, OVP ve OVMP ile uyumlu hareket etmeleri gerekmektedir. Nitekim OVP’nin Kalkınma Planları ve hükümetin öncelikleri ile uyumlu olması, OVMP’nin de OVP ile uyumlu olması gerekliliği, bu belgeleri ve kamu yatırımlarını ilişkili kılmaktadır. Ayrıca OVMP’de gelecek üç yıla ilişkin ödenek tavanlarının olması, kamu yatırım politikaları ve projelerini şekillendirmektedir (Mutluer vd., 2005: 210-211).

- Yıllık Yatırım Programları: Yıllık düzeyde hazırlanan yatırım programlarının amacı, ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için programda yer alan yatırımların makroekonomik politikalar, sektör ve bölgesel stratejiler ile koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Program hazırlanırken; kalkınma planları, orta vadeli programlar, yıllık programların öncelikleri, AB’ye uyum amacıyla hazırlanan plan, program ve strateji dokümanlarında (Örneğin, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Stratejik Çerçeve Belgesi, Türkiye için Endikatif Strateji

Belgesi vb.) yer alan öncelikler doğrultusunda hazırlanacak projeler esas alınmaktadır. Programın içeriğinde sektörel bazdaki projelerin tutarları, içeriği ve hangi ilde ve kurumda gerçekleştiğine ilişkin detaylı bilgiler yer almaktadır. Yıllık yatırım programları, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmakta, Yüksek Planlama Kurulu tarafından incelenmekte ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018).

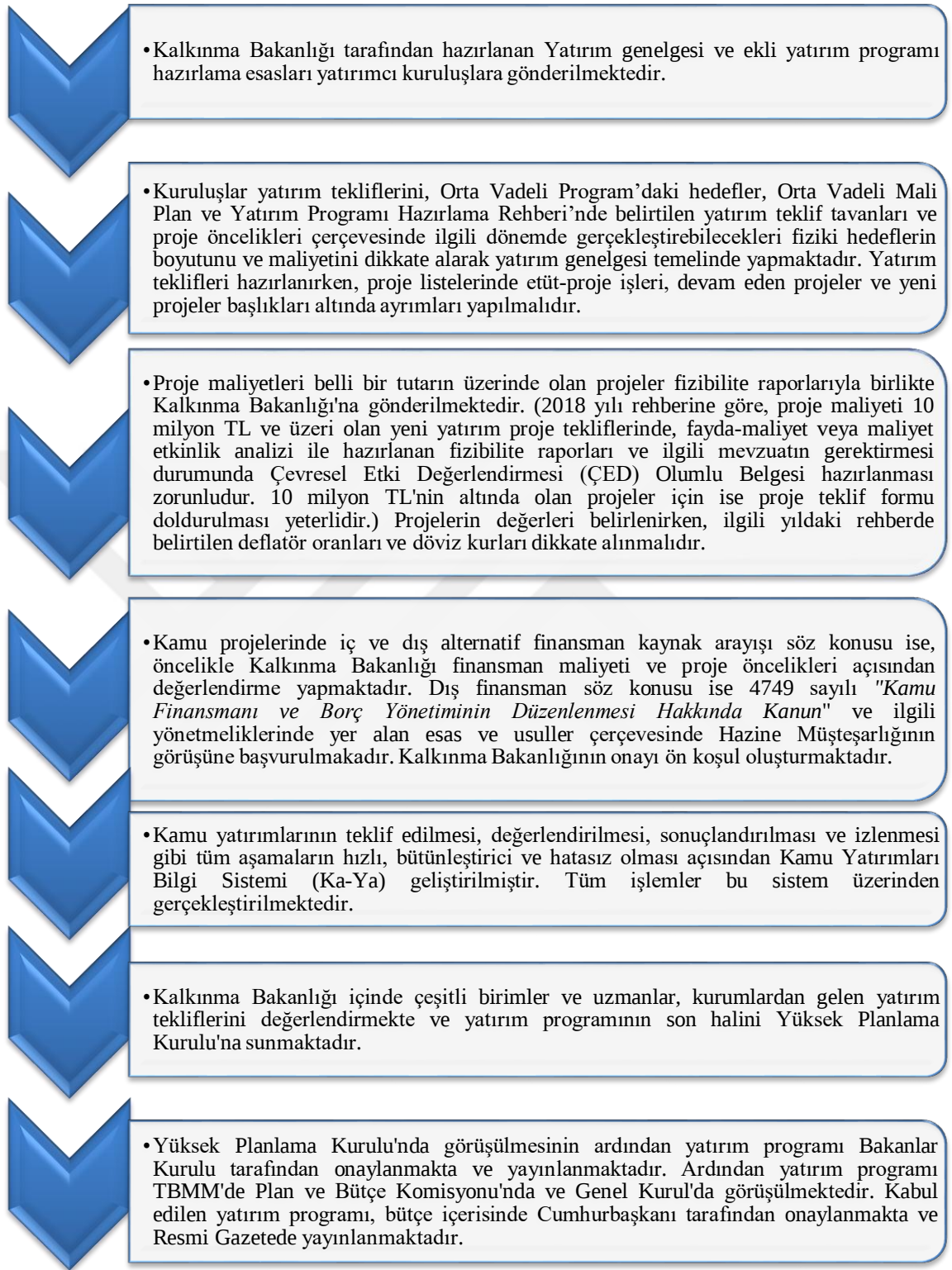
- Yıllık Programlar: Dünya ve Türkiye Ekonomisi değerlendirilmekte ve yıllık bazda büyüme, kalkınma, kamu yatırımı, kamu maliyesi, sürdürülebilir çevre, üretim ve beşeri sermaye gibi birçok başlık altında diğer belgeler ile uyumlu öngörüler içermektedir. Kamu yatırımlarına ilişkin bilgiler, yıllık yatırım programlarında daha detaylı incelenmesinden dolayı, bu belgede daha sınırlı seviyede yer almaktadır. Hazırlanma ve onaylanma süreci yıllık yatırım programları ile aynıdır (WEB_6).
- Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar: Genel makroekonomik verilerin ilgili yıla ilişkin tahminlerini içermektedir. Belge içerisinde kamu yatırımları ayrı bir başlık altında sektörel bazda ve bütçe türlerine göre tahsisleri ayrıntılı olarak gösterilmektedir (WEB_7).
- Öncelikli Dönüşüm Programları: Bu belgeye yer verilmesinin nedeni, dönüşüm programlarının doğrudan veya dolaylı olarak kamu yatırımlarını ilgilendirmesidir. 2015 yılında Yüksek Planlama Kurulu kararı ile uygulama safhasına geçen Öncelikli Dönüşüm Programları, Onuncu Kalkınma Planı'ndaki hedeflere ulaşılması amacıyla hazırlanmıştır. 25 adet özel programda³³ 35 Bakanlık ve kurum bulunmakta ve 1248 eylem planı içermektedir. Programların koordinesi Kalkınma Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Programların revizyonu konusunda yetkili kurum ise Yüksek Planlama Kurulu'dur (WEB_8).

³³ Üretimde Verimliliğin Artırılması Programı, İthalata Olan Bağımlılığın Azaltılması Programı, Yurtiçi Tasarrufların Artırılması ve İsrafin Önlenmesi Programı, İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Programı, Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı, Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı, İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programı, İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı, Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı, İstatistiki Bilgi Altyapısını Geliştirme Programı, Öncelikli Teknoloji Alanlarında Ticarileştirme Programı, Kamu Alımları Yoluyla Teknoloji Geliştirme ve Yerli Üretim Programı, Yerli Kaynaklara Dayalı Enerji Üretim Programı, Enerji Verimliliğinin Geliştirilmesi Programı, Tarımda Su Kullanımının Etkinleştirilmesi Programı, Sağlık Endüstrilerinde Yapısal Dönüşüm Programı, Sağlık Turizminin Geliştirilmesi Programı, Taşımacılıktan Lojistiğe Dönüşüm Programı, Temel ve Mesleki Becerileri Geliştirme Programı, Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı, Sağlıklı Yaşam ve Hareketlilik Programı, Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı, Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı, Rekabetçiliği ve Sosyal Uyum Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı ve Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği Altyapısının Geliştirilmesi Programı (WEB_8).

3.1.2. Kamu Yatırımlarının Gerçekleşme Aşamaları

Kamu yatırımlarının uygulanması süreci genel olarak belli olsa da her yıl Kalkınma Bakanlığı tarafından “*Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*” ile hazırlanmakta ve yayınlanmaktadır. Kamu kurumları, yatırım programlarını hazırlarken bu rehberi baz almakta ve yatırımlar bu çerçevede bütçe sürecine dahil edilmektedir.

Şekil 3.1’de, genel çerçevede kamu yatırımlarının hangi aşamalardan meydana geldiği gösterilmektedir. Ancak kamu yatırım programlarıyla ilgili rehber hazırlanırken içinde bulunulan dönemin konjonktürel durumu ve gelecek yılın beklentileri belirleyici rol oynamaktadır. Hükümetlerin genişletici veya daraltıcı maliye politika uygulama durumlarına göre kamu yatırım politikaları şekillenmektedir. Diğer yandan Devlet Planlama Teşkilatı’nın kapatılması ve görevlerinin Kalkınma Bakanlığı’na devredilmesi, bütçe sürecini önemli oranda etkileyen 1050 sayılı kanunun kaldırılarak yerine 5018 sayılı kanunun getirilmesi, kurumlardan gelen proje ve yatırımları inceleyen uzman ve komisyonlara ilişkin değişikliklerin olması, Kamu Yatırımları Bilgi Sistemi ve benzeri teknolojik yeniliklerin sürece entegre edilmesi gibi değişim maddeleri nedeniyle kamu yatırım süreci dinamik bir yapı özelliği taşımaktadır. Aşağıda belirtilen aşamalar genel hatları ile 2018 yılına ait rehberden esinlenerek hazırlanmıştır. Şekilde detaylı bir şekilde anlatılan kamu yatırım programlarının aşamalarında kurumlar, Kalkınma Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlar Kurulu ve Plan ve Bütçe Komisyonu etkili rol oynamaktadır. Dolayısıyla kamu yatırım politikaları belirlenirken yürütme organının ve iktidar partisinin önemli oranda etkili olduğu görülmektedir.



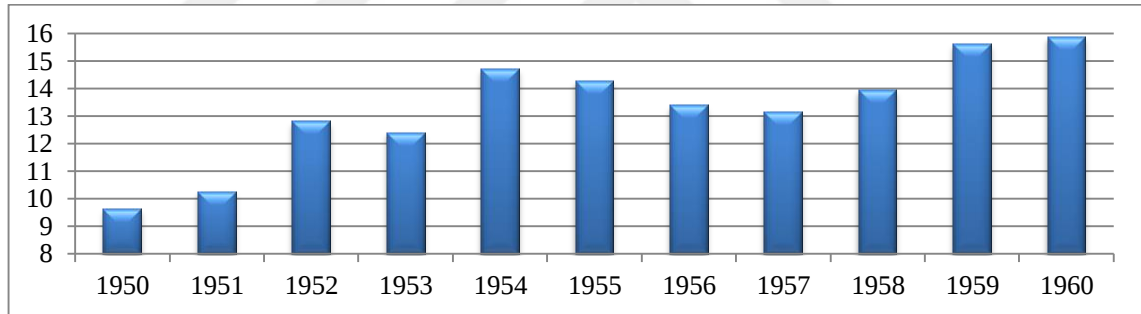
Kaynak: (DPT, 2001: 37-38; Kalkınma Bakanlığı, 2017).

Şekil 3.1. Kamu Yatırımlarının Gerçekleşme Aşamaları

3.1.3. Kamu Yatırımlarının Tarihsel Gelişimi

Türkiye Ekonomisi'nin ilk yıllarında devletin öncülüğünde özel sektörün teşvik edilmesine yönelik politikalar uygulanmıştır. 1930'lu yıllardan sonra ise devletin esas rolü oynadığı, devletleştirme politikalarının uygulandığı ve önemli yatırımların gerçekleştirildiği bir döneme girilmiştir. Nitekim birinci ve ikinci sanayi planları bu dönemde uygulamaya konulmuştur³⁴. 1940'lı yıllarda ise İkinci Dünya Savaşı nedeniyle bütçenin önemli bir bölümü savunma harcamalarına tahsis edilmiştir. 1950 yılından itibaren Türkiye'de, çok partili siyasal döneme geçiş yapılarak, Demokrat Parti'nin iktidar olmasıyla ekonomik anlamda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Ekonomide özel teşebbüse dayalı liberal politikalar benimsenmesinin yanı sıra tarım, ulaşım, ve enerji başta olmak üzere birçok alanda altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir (Pamuk, 2014; Şahin, 2002). Grafik 3.1'den anlaşılabacağı üzere, 1950'li yılların başında yatırımların milli gelir içindeki payı %10'dan az iken, 1960 yılında bu oran yaklaşık %16 seviyesine yükselmiştir.

Grafik 3.1. Yatırımların Milli Gelir İçindeki Payı (Kamu ve Özel Yatırımlar) (%)



Kaynak: (DPT, 1963: 16).

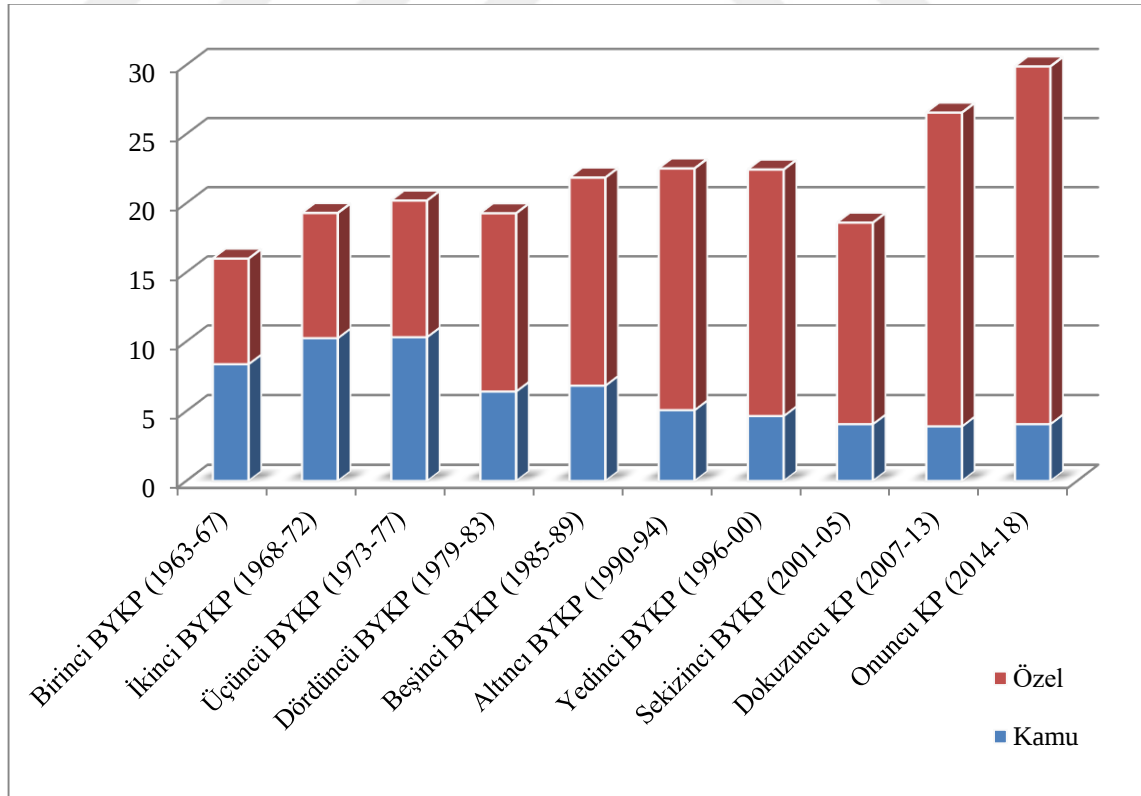
Türkiye Ekonomisi, 1963 yılından itibaren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile planlı kalkınma dönemine girmiştir. Kalkınmanın gerçekleşmesi açısından plan ve programlar büyük önem arz etmektedir. Planlı ekonomiye geçişin temel nedeni, kaynakların belirli harcamalara tahsisinde etkinliğin sağlanması çabasıdır. Yatırımların sektörler arasındaki dağılımı ve üretim hedefleri bu perspektif çerçevesinde belirlenmektedir. Hazırlanan plan ile ekonominin bütünü göz önünde tutularak devletin ve özel kesim yatırımlarının düzenlenmesi hedeflenmiştir. Özellikle büyük yatırımların belirlenmesinde kıt sermayenin en iyi şekilde kullanılması amacıyla projelerin

³⁴ Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda 45 milyon liralık bir yatırım ile 15.500 kişilik, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda ise 112 milyon liralık yatırım ile 35.000 kişilik istihdam yaratılması hedeflenmiştir. Ancak 1930'lu yıllarının sonuna doğru Dünyada savaş rüzgarlarının esmesi ile hazırlanan sanayi planları ve hedefleri revize edilmiştir (Yücel, 2014: 33-34).

değerlendirilmesi esası benimsenmiştir. Ayrıca özel teşebbüsün gerçekleştiremediği alanlarda kamu yatırımlarının yoğunlaştırılması ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi planlanmıştır (DPT, 1963).

Grafik 3.2’de, Türkiye’de uygulanan kalkınma planları kapsamında özel ve kamu yatırımlarının milli gelir içindeki payları gösterilmektedir. İlk uygulanan kalkınma planlarında ekonomik büyümenin gerçekleşmesi, sermaye birikiminin desteklenmesi ve bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi bağlamında kamu yatırımlarının daha ağırlıkta olduğu, sonraki kalkınma planlarında ise piyasa ekonomisine geçişin etkisiyle özel kesim yatırımlarının önemli oranda arttığı görülmektedir. Özellikle ithal ikameci politikaların uygulandığı ilk üç kalkınma planında, kamu yatırımlarının milli gelir içindeki payı yaklaşık %10 seviyesinde gerçekleşmektedir. Liberal politikaların uygulandığı 1980 döneminden sonra, yatırımlarda kamunun payının %5 seviyesinin altına gerilediği tespit edilmektedir. Özel kesimin yatırımlar konusundaki payı ise ilk kalkınma planında yaklaşık %8 iken, Onuncu Kalkınma Planı’nda ilgili oranın %25 seviyesinin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

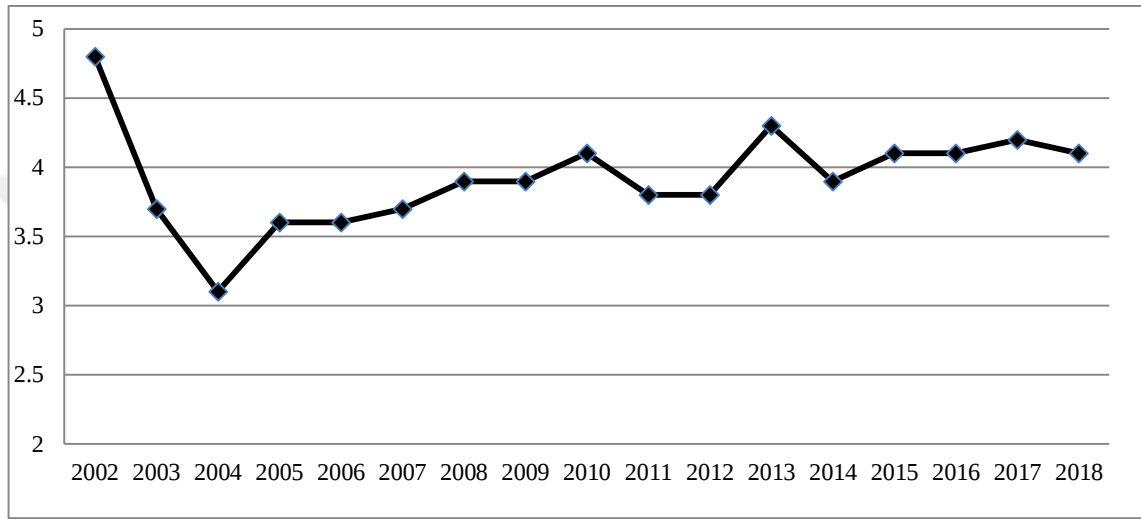
Grafik 3.2. Türkiye’de Uygulanan Kalkınma Planlarında Gerçekleşen Özel ve Kamu (Sabit Sermaye) Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Payları (%)



Kaynak: (DPT, 1973; DPT, 1979; Kalkınma Bakanlığı (WEB_9); Strateji ve Bütçe Başkanlığı WEB_10).

Son yılları daha detaylı analiz etmek amacıyla Grafik 3.3 hazırlanmıştır. Grafik 3.3'e göre, kamu yatırımlarının milli gelir içindeki payı 2002 yılında %5'e yakın iken, 2004 yılında yaklaşık %3 seviyesine inerek, minimum seviyede olduğu görülmektedir. 2000'li yılların başında siyasi istikrarsızlığın neticesinde yaşanan ekonomik krize çözüm olarak uygulanan sıkı maliye politikaları, bu dönemdeki kamu yatırımlarının azalmasının nedeni olarak görülmektedir. Genelde ise kamu yatırımlarının milli gelir içindeki payı %3.5 ile %4.5 bandında seyretmektedir.

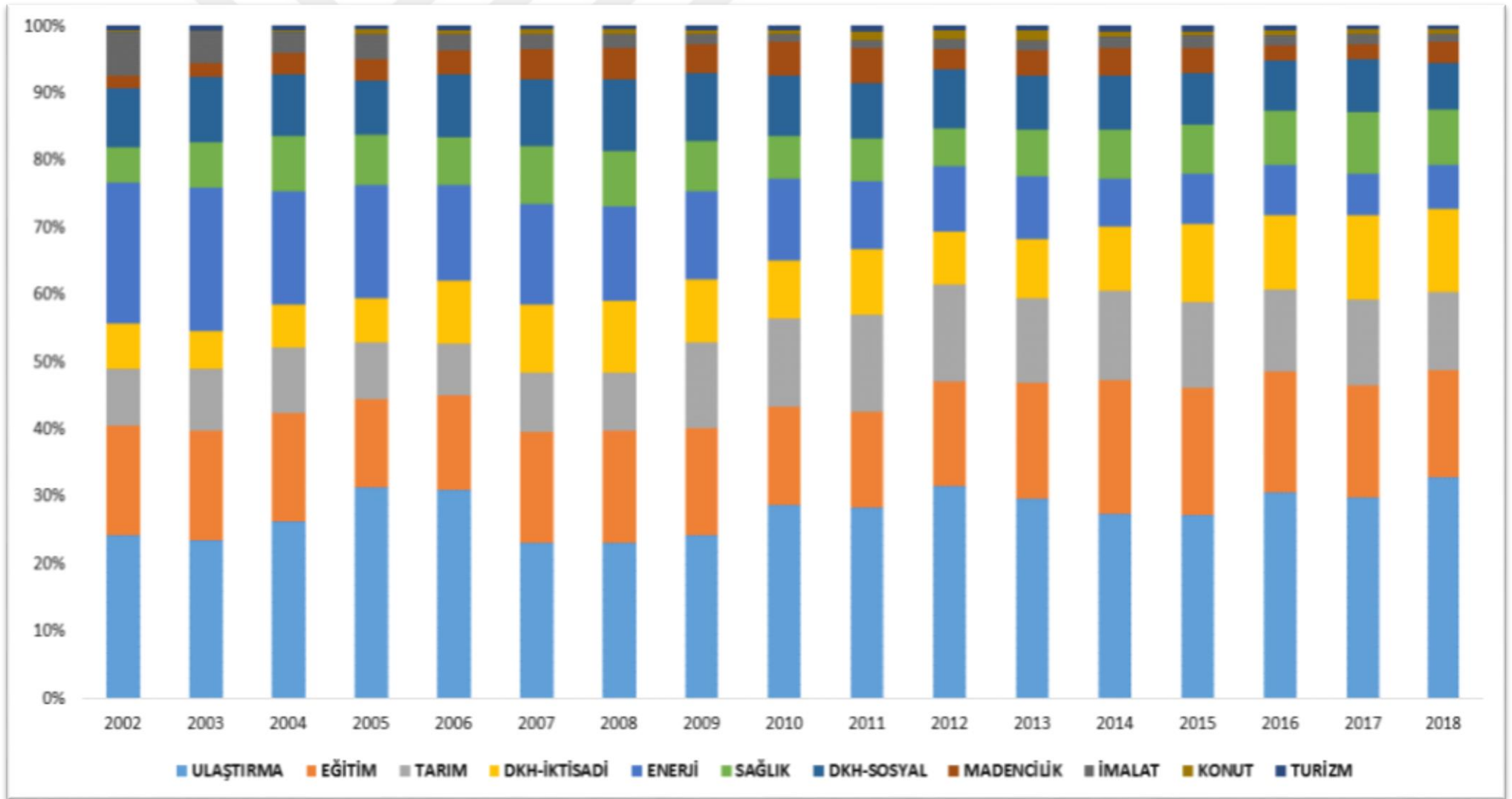
Grafik 3.3. Kamu Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Payı (%)



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı (WEB_11)

Kamu yatırımlarının sektörel bazda bileşimi, ülkenin büyüme ve kalkınmasını büyük oranda etkilemektedir. Ülkenin içinde bulunduğu durum, ihtiyaçları ve hedefleri doğrultusunda planlanan sektörel bazda yatırımlar, büyüme ve kalkınmaya önemli seviyede katkı sağlayacaktır. Grafik 3.4'te, kamu yatırımlarının sektörel dağılımları yer almaktadır. 2002-2018 yılları arasında kamu yatırımları içerisinde en büyük payı alan sektörün ulaştırma olduğu görülmektedir. 2005 yılına kadar ikinci en büyük payı alan sektör enerji iken, 2006 yılından itibaren eğitim sektörü ikinci sırada yer almaktadır. İlgili yıllar arasında kamu yatırımlarından önemli seviyede pay alan diğer sektörler tarım, iktisadi alanlar, sosyal alanlar ve sağlık şeklindedir. En az pay alan sektörlerin ise madencilik, imalat, konut ve turizm olduğu görülmektedir.

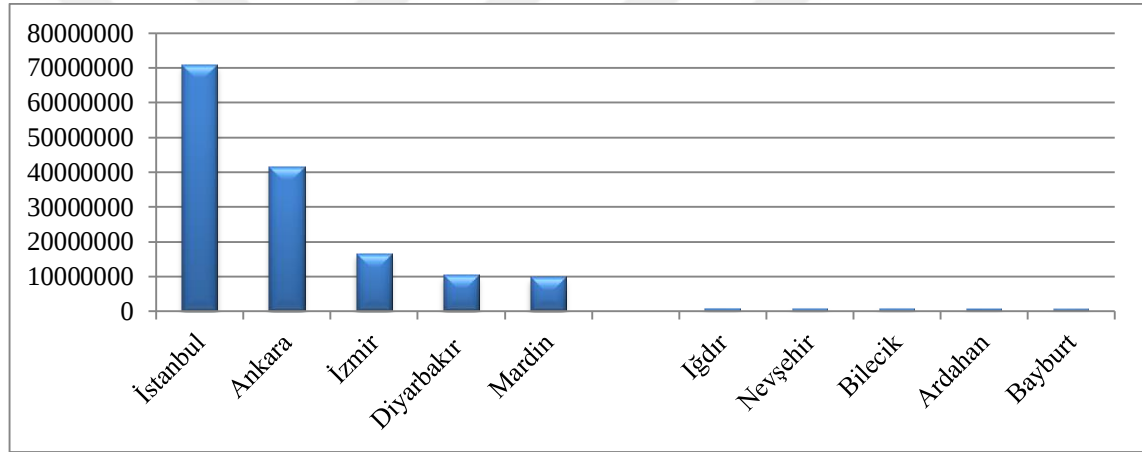
Grafik 3.4. Kamu Yatırımlarının Sektörlere Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı (WEB_12)

Kamu yatırımları il bazında incelendiğinde (Grafik 3.5), 2002-2008 yılları arasında en çok yatırım alan illerin sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Diyarbakır ve Mardin (son yıllarda enerji altyapısı öncülüğünde sanayi ve turizm sektörlerine yönelik kamu yatırımlarında önemli artışlar meydana gelmiştir), en az yatırım alan illerin ise Iğdır, Nevşehir, Bilecik, Ardahan ve Bayburt olduğu görülmektedir. Şekil 3.2 ve Şekil 3.3’de ise sektörel bazda en çok yatırım alan iller yer almaktadır. Genel olarak birçok sektörde İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Konya, Adana, Diyarbakır gibi büyükşehirlerin daha fazla yatırım aldıkları görülmektedir. İllerin sektörel bazda yatırım alırken demografik özellikleri, yer altı zenginlikleri, konumları, hangi sektörlerde elverişli oldukları gibi faktörlerin göz önünde bulundurulmasının yanı sıra illerin öncelikli ihtiyaçları da dikkate alınabilmektedir.

Grafik 3.5.En Fazla ve En Az Kamu Yatırımı Alan İller (2002-2018 Ortalaması)(Bin TL)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (WEB_9); Strateji ve Bütçe Başkanlığı (WEB_13)

Tarım •Şanlıurfa •Diyarbakır •Konya	Madencilik •Zonguldak •Kahramanmaraş •Balıkesir	İmalat •İzmir •Balıkesir •Kütahya	Enerji •Kahramanmaraş •Artvin •Çanakkale	Ulaştırma Haberleşme •İstanbul •Adana •Ankara
Turizm •Muğla •Bursa •İçel	Eğitim •Adana •Adıyaman •Afyon	Sağlık •Ankara •İstanbul •İzmir	Konut •Van •Trabzon •Ankara	Diğer Kamu Hizmetleri •İstanbul •Ankara •Gaziantep

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (WEB_9).

Şekil 3.2. Sektörlere Göre En Çok Kamu Yatırımı Alan İller (2002)

Tarım •Diyarbakır •Konya •Antalya	Madencilik •Ankara •Balıkesir •Kütahya	İmalat •Kırıkkale •Rize •Kütahya	Enerji •Mardin •Artvin •İstanbul	Ulaştırma Haberleşme •İstanbul •İzmir •Aksaray
Turizm •Ankara •Muş •Sakarya	Eğitim •İstanbul •Ankara •İzmir	Sağlık •Ankara •İstanbul •İzmir	Konut •Diyarbakır •Hakkari •Rize	Diğer Kamu Hizmetleri •Ankara •İstanbul •Bursa

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (WEB_9).

Şekil 3.3. Sektörlere Göre En Çok Kamu Yatırımı Alan İller (2018)

Kamu yatırımlarının illere tahsisi konusunda yukarıda değinilen maddelerin dışında hizmet kayırmacılığı neticesinde tahsis mekanizması da söz konusu olabilmektedir. Kamu kesiminde siyasal karar alma sürecinde yer alan siyasal aktörlerin kendi çıkarlarını maksimize etme motivasyonu ile kamu yatırımlarını, ödüllendirme veya rekabet edebilme aracı olarak seçim çevrelerine yani illere yönlendirmeleri de araştırılması gereken bir konudur.

3.1.4. Kamu Yatırımlarında Verimliliği Etkileyen Faktörler

Kamu yatırım programları oluşturulurken hazırlanan projeler temel unsurlardır. Proje kavramı, değerlendirme aşamalarından geçen herhangi bir yatırım unsuru olarak tanımlanabilmektedir. Her proje ekonomiden belirli kaynakları (girdi) kullanarak, belirli ihtiyaçları karşılamaya yönelik mal ve hizmet (çıkıtı) üretmektedir. Kalkınma planlarında projeler, yatırımların yapı taşı olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla ekonominin yapısına uygun doğru projelerin seçilmesi çok önemlidir. Bu noktada, proje analizleri ve yöntemleri gündeme gelmektedir. Proje analizlerinin çıkış noktası kuramsal olarak ihtiyaçların sonsuz, kaynakların ise sınırlı olmasıdır. Proje analizlerinin temelinde, projelerin ortaya çıkaracağı maliyet ile faydalarının karşılaştırılmasına yönelik teknikler bulunmaktadır (Ayanoğlu vd., 1996: i-ii). Genel olarak hükümetler ve uluslararası kuruluşlar kamu yatırım analizlerini, ekonomik planlamanın ayrılmaz ve önemli bir parçası olarak kabul etmektedir. Diğer yandan bu tür gelişmeye yönelik projeler, kalkınma planlarının somut bir göstergesidir. Kamu yatırımları alanında analizlerin yapılmadığı dönemlerde, yatırım programları planlamalarının yetersiz kalması ve sektörel anlamda birçok programın başarısız olması gibi verimsizliğe neden olabilen

sorunlar görülebilmektedir. Bu verimsizliğin giderilmesi amacıyla kamu kesimindeki projelerin etkinlik yönünden değerlendirilmesi için fayda-maliyet analizleri başlığı altında çeşitli teknikler geliştirilmiştir (FitzGerald, 1978: xi-xii).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınmanın elde edilmesi için projelerin topluma en yararlı olacak şekilde tercih edilmesi hayati önem taşımaktadır. Proje analizi konusu, Türkiye’de 1960’lı yılların sonu ve 1970’li yıllarda ağırlıklı bir şekilde ele alınmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Devlet Yatırım Bankası, Sanayi Bakanlığı ve Odalar Birliği gibi kuruluşlar bu dönemde proje analizi konusunda çaba göstermişlerdir. Ancak kurumlar arasındaki başat rolü DPT (2011 yılından sonra Kalkınma Bakanlığı) üstlenmektedir. DPT, kalkınma planlarının ve bu planların uygulama aracı olan yıllık programların hazırlanmasında sorumlu olan kuruluştur. Dolayısıyla DPT, tüm plan ve program hedefleri ile ulusal ve sektörel öncelikler doğrultusunda yatırım projelerinin fizibilite etüdlerini yapmakta ve en uygun olanlara kaynak tahsis etmektedir. Böylece plan-proje ilişkisi kurulmakta ve toplum yararının maksimize edilmesi hedeflenmektedir (Ayanoglu vd., 1996: iv-v).

Ancak her ne kadar kamu yatırım analizleri yapılsa da yatırımların gerçekleşme aşamalarında birçok sorun söz konusu olabilmektedir. Bu sorunlar genel olarak ülkelerin kendi dinamikleri ile yakından ilgilidir. Gerçekleşme aşamasında meydana gelen bu sorunlar, kamu yatırımlarından planlanan veya hesaplanan verimliliğin elde edilmesini engelmektedir. Kamu yatırımları gerçekleştirilirken birçok sorun nedeniyle verimsizlik söz konusu olabilmektedir. Bu sorunlar genel olarak iki başlık halinde özetlenmektedir.

3.1.4.1. İdari, Teknik, Hukuki ve Denetime İlişkin Sorunlar

Kamu yatırımlarındaki verimsizlik nedenleri öncelikle idari, teknik ve hukuki açıdan ele alınmaktadır. Bu sorunlar finansal, uygulama, personel, koordinasyon, hukuksal ve denetim alt başlıkları altında detaylandırılmaktadır (DPT, 2001: 23-26; OECD, 2019: 9):

- **Finansal Sorunlar:** Genellikle milli gelir içindeki oranlar açısından kamu yatırımları, transfer ve cari harcamalara kıyasla daha az pay almaları söz konusudur. Dolayısıyla toplam kamu yatırım tekliflerinin karşılanma oranı olumsuz yönde etkilenmektedir. Kamu yatırım projeleri sayısının giderek artmasına karşılık sınırlı bütçe olanaklarının olması, kamu yatırımlarının zamanında ekonomiye kazandırılması önündeki en büyük engeldir.

- **Uygulama Sorunları:** Proje sayısının fazlalığı, projelerin takip ve değerlendirmelerini zorlaştırmaktadır. Çeşitli kurumlardan izin alınması ve çeşitli nedenlerden dolayı ihalelerin planlanan sürelerde gerçekleşmemesi gibi bürokratik işlemler, süreçlerin uzamasına neden olmaktadır.
- **Personele İlişkin Sorunlar:** Kamu yatırımlarına ilişkin kurumlarda çalışan personellerin her düzeyde bilgi donanımlarının artırılması ve teknolojik yeniliklerin sisteme dahil olması, sürecin sağlıklı işlemesi açısından büyük önem arz etmektedir. Deneyimli çalışanların ve uzmanlık gerektiren alanlarda teknik eleman sayısının yetersiz düzeyde olması ve yeterli hizmet içi eğitim verilmemesi, bu alandaki beşeri sermayenin eksikleridir.
- **Koordinasyon Eksikliği:** Birkaç kurumu ilgilendiren kamu yatırımlarında koordinasyonun optimal düzeyde sağlanamaması, kaynakların israf olmasına ve projeden hedeflenen faydaya geç ulaşılmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda koordinasyon, geniş bir politika yelpazesi içerisindeki belirsizlikleri gidermekte ve sorumlulukları netleştirmektedir. Ayrıca kamu yatırımları alanında merkezi ve yerel hükümetlerin sorumlulukları ve yetki alanlarının net olarak belirlenmesi, verimlilik açısından büyük önem arz etmektedir.
- **Hukuksal Sorunlar ve Denetim Eksikliği:** Kamu yatırımlarına ve ihale sürecine ilişkin mevzuatta eksikliklerin olması ve denetimlerin yeterli düzeyde olmaması, yatırım sürecini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca kamulaştırma gereken yatırımlarda bedellerin tespit edilmesine ilişkin sorunlar da süreci uzatmaktadır.

3.1.4.2. Siyasi ve Ekonomik İstikrarsızlıklar İle Politik Müdahaleler

Politik ve ekonomik etkenler, kamu yatırımlarındaki verimliliği belirleyen en önemli unsurlardan biridir. Nitekim yukarıda değinilen sorunlar da ülkedeki politik ve ekonomik iklim ile yakından ilişkilidir. Türkiye’de askeri müdahaleler, erken seçimler ve çok sık değişen hükümetler, siyasi istikrarın sürekliliğini engellemektedir. Ayrıca siyasi istikrarın sağlanamaması, ekonomik istikrarsızlığı da tetiklemektedir. Son olarak kamu yatırımlarına yapılan politik müdahaleler, kamu yatırımlarının verimliliğini doğrudan veya dolaylı etkileyebilmektedir. Bu iki alt başlığın detayları şu şekildedir (DPT, 2001: 23-26; OECD, 2019: 9):

- **Siyasi ve Ekonomik İstikrarsızlıklar:** Türkiye ekonomisinde var olan yapısal sorunların yanı sıra içsel ve dışsal faktörlerle ortaya çıkan konjonktürel gelişmelerden meydana gelen ekonomik istikrarsızlıklar, kamu yatırımlarına ayrılan ödenekleri

doğrudan olumsuz yönden etkilemektedir³⁵. Diğer yandan askeri müdahaleler ve hükümet ömürlerinin oldukça kısa olması gibi siyasi istikrarsızlıklar, kamu yatırımlarında geleceğe ilişkin karar almayı ve sürekliliği engellemektedir. Ayrıca kamu yatırım politikaları sık değişen hükümet görevlileri ve kamu personelinin önceliklerine göre değişebilmektedir.

- **Politik Müdahaleler:** Kamu yatırımlarında sektörel önceliklerin belirlenmesinde en önemli faktör siyasi tercihlerdir. Siyasi baskılardan dolayı bazı projeler fizibilite çalışmaları olmamasına rağmen yatırım programına dahil edilebilmektedir. Siyasi çıkar amaçlı bu tarz yatırımlara ödenek ayrılması, ekonomi açısından öncelikli projelere ve devam eden projelere yeterli kaynak tahsis edilmesini engellemektedir. Bu durum planlanan proje sürelerinin uzamasına ve birçok tamamlanamayan projenin türemesine zemin hazırlamaktadır.

Hizmet kayırmacılığı, kamu yatırım politikalarının siyasi müdahale ile yönlendirilmesi temeline dayandığı için bu başlığın detaylandırılması faydalı görülmektedir. Kamu yatırımlarının politik müdahaleler ile yönlendirilmesindeki amaç, seçim dönemlerinde avantaj elde etmektir. Nitekim politikacıların özellikle seçim dönemlerinde diğer maliye politikası araçlarında olduğu gibi kamu yatırımlarını da kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilmeleri seçim ekonomisi başlığı altında incelenmektedir. Seçim ekonomisi kavramı kısaca, politikacıların maliye ve ekonomi politikaları araçlarını oy maksimizasyonu elde etme amacıyla kullanması şeklinde tanımlanabilmektedir. Bu çerçevede seçim dönemlerinden önce genişletici maliye politikası uygulamaları söz konusu olabilmektedir (Şener, 2010: 211-214). Seçim ekonomisi kavramının yanı sıra çalışmanın ilk bölümünde değinilen politik konjonktür dalgalanmalar teorisi de politikacıların ekonomik davranışlarını incelemektedir. Teori, iktidar partilerinin yeniden seçilebilmek yani iktidarlarını sürdürebilmek amacıyla ekonomiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullandıkları varsayımına dayanmaktadır (Sezgin, 2007: 135).

Siyasal aktörler, makroekonomik politikalar ile seçmenleri etkileyebilmekte ve yönlendirebilmektedir. Böylece, seçim dönemlerinde yeniden seçilebilme şanslarını artırabilmektedirler. Başka bir ifade ile iktidarda olan politikacıların, seçim dönemlerinden önce mali ve parasal araçlar ile ekonomiye kaynak aktarmaları neticesinde

³⁵ Özellikle Türkiye'nin, 1990'lı yıllar başta olmak üzere ekonomi alanında yaptığı en önemli hatalardan biri, ekonomik kriz dönemlerinde çözüm yolu olarak kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik tasarruf tedbirlerine başvurulmasıdır (Günaydın, 2006: 192).

oy potansiyellerini artırabilmeleri söz konusu olabilmektedir (Karaçor ve Saraç, 2004: 102). Özellikle seçim dönemlerinden önce genişletici maliye politikaları uygulamaları kamu harcamaları, vergi, borçlanma ve bütçe dengesi üzerinden gerçekleşmektedir. Yatırım harcamaları, kamu harcamaları başlığı altında yer almaktadır. Seçim dönemlerinden önce politikacıların seçmenlerin refahlarını etkileyebilmeleri amacıyla kamu harcamalarında artışa gitmeleri gerekebilmektedir. Ancak politikacılar kamu harcamalarını artırırken, kamu harcamalarının hangi bileşenlerine ağırlık verecekleri konusu, seçmenlerin kararlarını etkileyebilmektedir. Ekonomik (yatırım, cari ve transfer), fonksiyonel (eğitim, sağlık, savunma gibi) ve kurumsal (merkezi ve yerel yönetimler) sınıflandırmalar açısından gerçekleştirilen kamu harcamalarının seçmenler üzerindeki etkisi farklılık göstermektedir. Dolayısıyla politikacılar, bu tercihler arasında manipülasyon amaçlı seçimler yapabilmektedir (Balyemez, 2018: 171-172; Sezgin, 2005: 174-180).

3.1.5. Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Seçim Ekonomisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Hizmet kayırmacılığı uygulamaları, kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması içerisinde yer alan yatırım harcamaları ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu bağlamda hizmet kayırmacılığına ilişkin bazı çalışmalar, kamu yatırım harcamalarının illere ve sektörlere göre dağılımını seçim ekonomisi çerçevesinde incelemektedir.

Seçime yönelik yapılan vaatler veya uygulanan popülist politiklar her ne kadar ülke ekonomisine ve mali disipline zarar verse de, bu tip karar ve uygulamaların neredeyse hepsi yasal zeminde gerçekleşmektedir. Bu alanla ilgili teorik ve ampirik çalışmalar³⁶ olsa da iktidarların seçim ekonomisi ve popülist politikalar uyguladıklarını kanıtlamak güçtür. Çünkü politikacılar pekala uyguladıkları politikaların, genel politikalarının bir parçası olduklarını ileri sürebilmektedirler (Balyemez, 2018: 162-163). Ancak birçok çalışmada makro ekonomik veriler, seçim öncesi ve sonrası şeklinde analiz edilebilmektedir.

Tablo 3.1’de, Türkiye’de çok partili siyasal hayatın başlangıcından günümüze değin yapılan genel seçimler ve iktidar olan partiler gösterilmektedir. Yapılan 18 genel

³⁶ Karaçor ve Saraç, 2004; Onur, 2004; Bakırtaş ve Koyuncu, 2005; Parlaktuna ve Bahçe, 2006; Akalın ve Erkişi, 2007; Sezgin, 2007; Özkan ve Tarı, 2010; Altun, 2014; Hotunoğlu, 2016; Balyemez, 2018; Türkiye için seçim ekonomisi ve politik konjontür dalgalanmaları teorisi üzerinde yapılan teorik ve ekonometrik çalışmalardan bazılarıdır.

seçim sonucunda 12 tek parti dönemi ve 6 koalisyon dönemi yaşanmıştır. 5 dönem boyunca seçimlerden tek parti olarak çıkan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), Cumhuriyetin ilk yıllarındaki tek parti döneminden sonra en uzun iktidarda kalma başarısını gösteren partidir. AKP'den sonra en uzun tek parti dönemi ise 3 dönem iktidar olan Demokrat Parti (DP) döneminde yaşanmıştır.

Tablo 3.1. 1950 Sonrası Genel Seçimler ve Hkmetler³⁷

Genel Seçim Yılları	Tek Parti (Oy Oranı)	Koalisyon Hkmeti (Oy Oranı)	Genel Seçim Yılları	Tek Parti (Oy Oranı)	Koalisyon Hkmeti (Oy Oranı)
1950 (Mayıs)	DP (%55.2)		1987 (Kasım)	ANAP (%36.3)	
1954 (Mayıs)	DP (%58.4)		1991 (Ekim)		DYP (%27)
1957 (Ekim)	DP (%48.6)		1995 (Aralık)		RP (%21.4)
1961 (Ekim)		CHP (%36.7)	1999 (Nisan)		DSP (%22.2)
1965 (Ekim)	AP (%52.9)		2002 (Kasım)	AKP (%34.3)	
1969 (Ekim)	AP (%46.6)		2007 (Temmuz)	AKP (%46.6)	
1973 (Ekim)		CHP (%33.3)	2011 (Haziran)	AKP (%49.8)	
1977 (Haziran)		CHP (%41.4)	2015 (Haziran)	AKP (%40.9) ³⁸	
1983 (Kasım)	ANAP (%45.1)		2015 (Kasım)	AKP (%49.5)	
			2018 (Haziran)	AKP (%42.5)	

Kaynak: Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14).

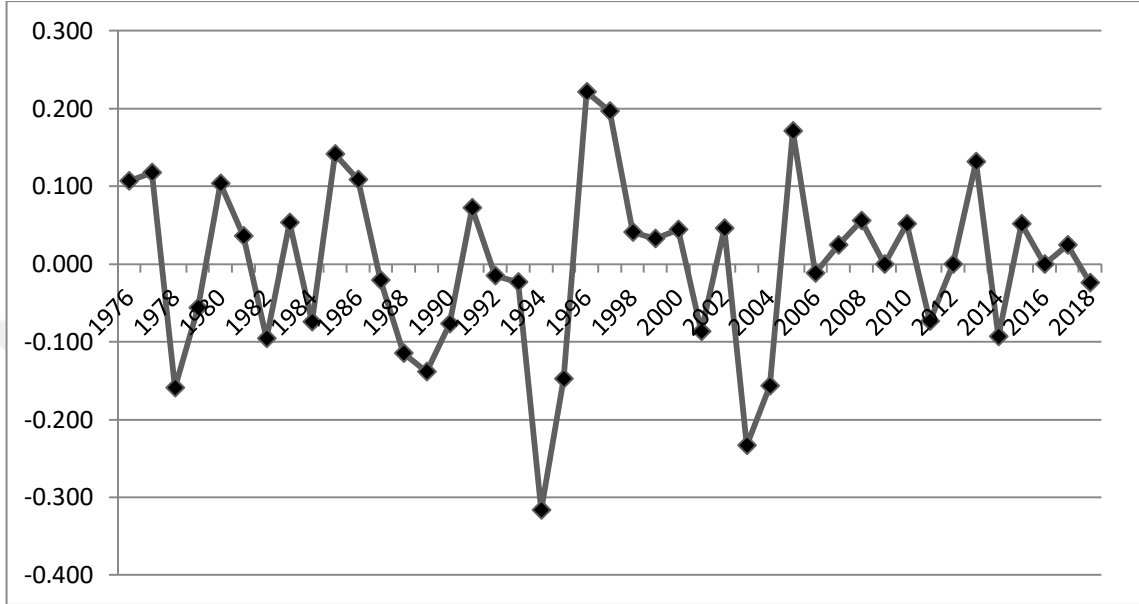
Kamu yatırımlarını, seçim ekonomisi çerçevesinde incelemek üzere Grafik 3.6 ve Grafik 3.7 hazırlanmıştır. Yıllar itibariyle kamu sabit sermaye yatırımlarının milli gelir içindeki payının değişim oranları incelendiğinde, genel olarak dalgalı seyir izlediği görülmektedir (Grafik 3.6). Değişim oranlarının ilgili dönemlerde %0.2 ile %-0.2 bandında olduğu saptanmaktadır. Sadece 1994 ile 2003 yıllarının negatif yönden ve 1996 yılının pozitif yönden ayrıştığı tespit edilmektedir. 90'lı yıllarda ve 2000'li yılların başında birçok ekonomik krizin yaşanması ve ekonomik kararların alınması bu ayrışmaların nedeni olarak görülmektedir. Grafik 3.7'de ise seçim yıllarında kamu yatırımlarının nasıl hareket ettiğinin daha net görülebilmesi amacıyla, kamu yatırımlarının yıllık bazda değişim oranları ile genel seçim yıllarındaki değişim oranları kıyaslanmaktadır. Grafiğe göre, incelenen dönemlerde yıllık bazda kamu yatırımlarının milli gelir içindeki değişim oranları ortalama %-0.002 iken, seçim yıllarında %0.012'dir. Bu veriler ilgili rasyonun, yıllık bazdaki değişim ortalamasının negatif olmasına karşın

³⁷ DP: Demokrat Parti, AP: Adalet Partisi, ANAP: Anavatan Partisi, DYP: Doğru Yol Partisi, RP: Refah Partisi, DSP: Demokratik Sol Parti, AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi.

³⁸ Belirlenen süreler içerisinde hükümet kurulamamış ve bir sonraki seçimlere kadar seçim hükümeti görev yapmıştır.

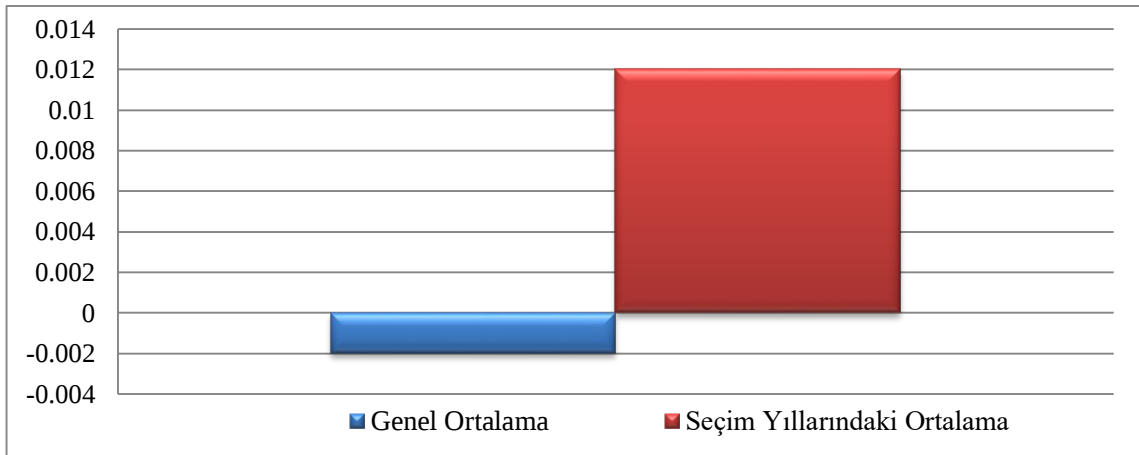
seçim dönemlerinde pozitif olduğunu ortaya koymaktadır. Sonuç olarak elde edilen bulgu, seçim ekonomisi teorisinde yer alan “seçimlerden önce genişletici maliye politikası uygulanmaktadır” varsayımı ile örtüşmektedir³⁹.

Grafik 3.6. Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Paylarının Değişim Oranları (1975-2018) (%)



Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı (WEB_9); Strateji ve Bütçe Başkanlığı (WEB_11)).

Grafik 3.7. Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Milli Gelir İçindeki Paylarının Ortalama Değişim Oranları ve Genel Seçim Yıllarındaki Ortalama Değişim Oranları (1975-2018) (%)



Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı (WEB_9); Strateji ve Bütçe Başkanlığı (WEB_11)).

³⁹ Türkiye için seçim ekonomisine yönelik teorik ve grafik analizlerin yanı sıra ekonometrik çalışmalar da yapılmıştır. Örneğin, Hotunoğlu (2016) çalışmasında, 1950-2012 yılları arasında yapılan genel seçimleri incelemekte ve seçimlerden üç yıl önce cari harcamaların, iki yıl önce de yatırım harcamalarının artış eğiliminde olduğunu gözlemlemektedir.

3.2. Hizmet Kayırmacılığına Dair Teorik ve Ampirik Literatür Taraması

Hizmet kayırmacılığına ilişkin geniş bir literatür bulunmakla beraber Türkiye üzerine yapılan çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Yaraşır Tülümce (2014), Luca ve Rodríguez-Pose (2015), Luca (2016) ve Ulubaşoğlu ve Yaraşır Tülümce (2019) çalışmalarında, Türkiye'deki hizmet kayırmacılığını ampirik olarak ele alınmaktadır. Bu çalışmalarda genel olarak hizmet kayırmacılığının varlığını içeren politik etkenlerin kamu yatırımlarının tahsisindeki etkisi kanıtlanmakta ancak ekonomik faktörlerin de önemli etkisi olduğu vurgulanmaktadır. Aytaç'ın (2014) çalışmasında ise şartlı nakit transferleri incelenmektedir. Gürakar'ın (2018) çalışmasında ise kamu ihalelerindeki kayırmacılık analiz edilmektedir. Cox ve McCubbins (1986), Nupia (2013), Maskin ve Tirole (2014) ve Blanco (2017) çalışmaları, hizmet kayırmacılığını teorik açıdan incelemekte iken, büyük çoğunluğu oluşturan diğer çalışmalar ampirik olarak analiz etmektedir. Ampirik analizlerde genel olarak merkezi yönetim hizmet kayırmacılığının dağılımı, yatırım harcamaları, hibeleri, teşvikleri, sübvansiyonları veya çeşitli programları bağımlı değişken olarak kullanılmaktadır.

Ampirik analizin sonuçları özetle şu şekilde sınıflandırılmaktadır: Hizmet kayırmacılığı olan veya kendi seçmen tabanına hizmet kayırmacılığı yapıldığı tespit edilen çalışmalar; Faith vd. (1982), Wilson (1986), Ames (1995), Worthington ve Dollery (1998), Schady, (1999), Denemark (2000), Bickers ve Stein (2000), Stratmann ve Baur (2002), Mebane ve Wawro (2002), Horiuchi ve Saito (2003), Costa-I-Font vd. (2003), Castells ve Solé-Ollé (2005), Vergne (2009), Cadot vd. (2006), Horiuchi ve Lee (2008), Leigh (2008), Picci ve Golden (2008), Jarocinska (2008), Curto-Grau vd. (2012), Bloom ve Petrova (2013), Yaraşır Tülümce (2014), Aytaç (2014), Denemark (2014), Hessami (2014), Luca ve Rodríguez-Pose (2015), Costa (2016), Luca (2016), Alizadeh ve Farid (2017), Sharma (2017), Abbott vd. (2017), Bertholini vd. (2018) ve Livert ve Gainza (2018), Ulubaşoğlu ve Yaraşır Tülümce (2019), Catalinac vd. (2020), Spáč (2020), hizmet kayırmacılığı bulamayan veya zayıf ilişki bulan çalışmalar; Feldman ve Jondrow (1984), Del Rossi (1995), Bickers ve Stein (1996), Levitt ve Poterba (1999), Samuels (2002), Dahlberg ve Johansson (2002), Hart (2018), Jalil (2009), Fried (2012) ve Larcinese vd. (2013), kararsız seçmen tabanına hizmet kayırmacılığı yapıldığı tespit edilen çalışmalar; Yaraşır Tülümce (2014) koalisyon dönemlerinde, Milligan ve Smart (2003), Milligan-Smart (2005), Case (2001), Kang (2014), Veiga ve Veiga (2013), Leigh (2008), Kwon (2005) ve Abbott vd. (2017), hizmet kayırmacılığında partizanlık etkisi

bulan çalışmalar; Luca (2016), Thompson (1986), Yaraşır Tülümce (2014), Alvarez ve Saving (1995), Kneebone ve McKenzie (2001), hizmet kayırmacılığında ideolojik etkiler bulan çalışmalar; Solé-Ollé (2013), Gambocorta ve Casanova (2011), Rodríguez-Pose vd. (2016) ve Ulubaşoğlu ve Yaraşır Tülümce (2019), kamu kaynaklarının dağıtımında patronaj ilişkisi bulan çalışma; Calvo ve Murillo (2004), federal harcamalar ile oy oranı arasında ilişki tespit eden çalışma; Levitt ve Syneder (1997) şeklindedir. Yukarıda değinilen çalışmaların ayrıntıları Tablo 3.2’de yer almaktadır.

Tablo 3.2. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Literatür Taraması

Yazar/ Yıl	Özet ve Bulgular
Türkiye Üzerine Yapılan Çalışmalar	
Yaraşır Tülümce / (2014)	Çalışma, Türkiye’de il bazında kamu kaynaklarının tahsisinde ekonomik ve politik faktörleri ampirik olarak analiz etmekte ve hizmet kayırmacılığının varlığını araştırmaktadır. Veriler, 1987-2001 yıllarını kapsamaktadır. Analizde Dinamik Panel yöntemi kapsamında üç model oluşturulmaktadır. Her modelde bağımlı değişken, il bazında yapılan kamu yatırım harcamaları değişkenidir. Açıklayıcı değişkenler ise şu şekildedir: Model 1: GSYH, nüfus, kalkınmada öncelikli iller, seçim yılı, kriz yılı, başbakanı temsil eden seçim çevresi, seçim çevresine ait toplam bakan sayısı, koalisyon/tek parti dönemi ve iktidardaki partilerin oy oranları, iktidardaki partilerin koalisyon olması durumundaki etkileri; Model 2: GSYH, nüfus, kalkınmada öncelikli iller, seçim yılı, kriz yılı ve iktidar partisi ile en yüksek muhalefet partisi arasındaki oy farkı; Model 3: GSYH, nüfus, kalkınmada öncelikli iller, seçim yılı, kriz yılı, seçim çevresinde iktidardaki milletvekillerinin çokluğu, milletvekillerinin kaçınıcı defa seçildikleri ve milletvekillerinin cinsiyeti değişkenleridir. Ampirik analizden elde edilen bulgular, gelir düzeyi yüksek olan ve kalkınmada öncelikli illerin daha fazla yatırım aldığını göstermektedir. Seçim yıllarında kamu yatırımlarının arttığı, kriz yıllarında ise azaldığı belirtilmektedir. Başbakanın ve iktidardaki partilerin kamu kaynaklarının tahsisinde kendi seçim çevrelerini gözettileri bir başka önemli bulgudur. Kıdemli olan milletvekillerinin kendi seçim çevrelerine daha fazla kaynak tahsis ettiği saptanmaktadır. Koalisyon dönemlerinde ise kaynakların daha çok kaygan seçmeni hedeflediği ifade edilmektedir. Özetle, incelenen dönemde hizmet kayırmacılığının varlığı kanıtlanmakta kamu kaynaklarının tahsisinde politik etkenler kadar ekonomik faktörlerinde önemli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.
Aytaç / (2014)	Çalışma, Türkiye’de Şartlı Nakit Transferlerini (Conditional Cash Transfer-CCT) 878 ilçe düzeyinde politik etkileri yönünden incelemektedir. Veriler, 2005-2008 yıllarını kapsamaktadır. Çalışmada, dağıtım politikalarını inceleyen çalışmaların genelde iki partili rekabete odaklandığı ve çok partili sistemlerin göz ardı edildiği ifade edilmektedir. Çok partili rekabet ortamında seçmenlerin ideolojik tercihleri hakkında daha fazla bilgi toplanabileceği belirtilmektedir. Analizin sonucunda, iktidar partisine ideolojik olarak yakın ilçelere orantısız olarak daha fazla transfer gerçekleştirildiğine yönelik sistematik kanıtlara ulaşılmaktadır.

Luca ve Rodriguez-Pose / (2015)	Çalışma, Türkiye'nin 81 ilinde gerçekleşen kamu yatırımlarını hizmet kayırmacılığı açısından analiz etmektedir. Veriler, 2005-2012 yıllarını kapsamaktadır. Çalışmada, Türkiye'nin politik manipülasyona ve hizmet kayırmacılığına eğilimli olduğuna dair algısına değinilmektedir. Bu bağlamda, kamu yatırım harcamalarının coğrafi olarak tahsisı yapılırken öz sermaye ve verimlilik kriterleri yerine siyasetin ne ölçüde etkili olduğuna odaklanılmaktadır. Analizde Türkiye'nin illeri NUTS⁴⁰ III seviyesinde incelenmektedir. Bağımlı değişken olarak kişi başına sabit kamu yatırımları kullanılmaktadır. Bağımsız değişken olarak ise partilerin oy oranı, kürt oyların payı, iktidar partisi ile muhalefet arasındaki oy farklarının büyüklüğü, toplam il nüfusu ile seçim bölgesine tahsis edilen sandalye sayısı arasındaki oran, ideolojik olarak iktidar partisine yakın partiler, il gelişim endeksi, brüt katma değerın yıllık büyüme oranı, üretim istihdamı içindeki paylar, eğitim, kırsal nüfus ve nüfus kullanılmaktadır. Ampirik analizden elde edilen bulgulara göre, kamu yatırımlarının AKP seçmen kitlesine göre ayrıcalıklı tahsis edildiğine dair somut deliller bulunmaktadır. Ancak kamu yatırımlarının tahsisinde sosyoekonomik faktörlerin politik faktörlere göre daha önemli belirleyici olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca kamu yatırımlarında kalkınma planlarının da etkisinin olduğu ifade edilmektedir.
Luca / (2016)	Çalışma, Türkiye'de bölgesel ekonomik büyüme ile seçmen oyları arasındaki ilişkiyi ampirik olarak analiz etmektedir. Veriler 81 ile ilişkin olmakla beraber 2004-2012 yıllarını kapsamaktadır. Ampirik analizde bağımlı değişken olarak kişi başına brüt katma değer, bağımsız değişken olarak seçmen oyları, kamu sermaye yatırımı, özel sektöre yapılan yatırım teşvikleri, girişimcilik, beşeri sermaye stoku, imalat sektöründeki istihdamın payı, özel sermaye yatırımı, kırsal nüfus ve nüfus değişkenleri kullanılmaktadır. Analizin sonucunda, seçmen oyları ile kamu kaynaklarının dağıtımındaki ilişkiye dayanarak, temel seçim bölgelerine tercihli bir dağıtım mekanizması olduğu ifade edilmektedir. Analizde hizmet kayırmacılığının ve partizanlığın bölgesel düzeyde ekonomik büyümeyi etkilediği saptanmakla birlikte bu etkinin boyutunun oldukça küçük olduğu vurgulanmaktadır. AKP iktidarının seçim başarısının ilk yıllarında olumlu ekonomik performansın etkisi olduğuna vurgu yapılmaktadır. Ayrıca eğitim gibi alanlara daha fazla kaynak ayrılmasına karşın Türkiye'nin OECD ülkeleri içinde eğitimde oldukça geride olduğuna da değinilmektedir. Bu bağlamda eğitim başta olmak üzere beşeri sermayenin güçlendirilmesi ile sadece sosyal değil, ekonomik açıdan da önemli katkıların elde edilebileceği ifade edilmektedir.

⁴⁰ “Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmada ve planlı bölgesel kalkınma çalışmalarında hedef bölgelerin belirlenmesinde, politika ve uygulamalarda yön verici olarak kullanılacak olan ve Avrupa Birliği Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanını oluşturulması amacıyla İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics-NUTS), 28 08 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı kararname ile yapılmıştır. İstatistiki bölge birimleri sınıflandırması sonucunda üç düzeyde bölge ayrımı oluşturulmuştur. Düzey-1’de 12 istatistiki bölge, düzey-2’de 26 istatistiki bölge ve düzey-3’te ise 81 istatistiki bölge bulunmaktadır” (Kayalak ve Kiper, 2006: 45-46).

Gürakar / (2018)	Çalışma, kamu ihalelerindeki kayırmacılık faktörünü irdelemektedir. 1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu kanunlar üzerinde sonradan yapılan değişikliklerin etkileri incelenmektedir. 1983 yılından itibaren yapılan kamu ihalelerinin, genellikle iktidarda olan partilerin kendi seçim çevrelerine yönelik olduğuna değinilmektedir. Çalışmaya göre, açık ihale usulünün yanı sıra pazarlık usulü, belli istekliler arasında ihale usulü gibi yöntemlerin ağırlık kazanması, kamu ihale kanununa eklenen yeni maddeler ile şeffaflıktan uzaklaşılması, kamu ihalelerinde kayırmacılığın önünü açmaktadır. AB uyum süreci kapsamında kamu ihale sisteminde atılması gereken adımların atılmadığı da vurgulanmaktadır. Çalışmanın analiz kısmında politikacılar ve politikacılara doğrudan veya dolaylı olarak bağlı özel şirketlerin aldıkları ihaleler analiz edilmektedir. Veri setine göre, AKP hükümeti ile doğrudan bağlantılı 1203 şirket, dolaylı olarak bağlantılı 1300 şirket, muhalefet partileri ile bağlantılı 321 şirket, 373 TÜSİAD ve TÜRKONFED üyesi firma ve 475 yabancı şirket bulunmaktadır. AKP ile doğrudan bağlantılı olan şirketler, tutar bazında ihalelerin %38'ini kazandığı tespit edilmektedir. Muhalefet partileri ile bağlantılı olan şirketlerin payı ise %6'dır. TÜSİAD ve TÜRKONFED üyesi firmaların payı toplamda %30 ve yabancı şirketlerin payı %4 şeklindedir. Geriye kalan kısım ise herhangi bir siyasi bağı bulunmayan yerli diğer şirketlere aittir. Çalışmadan elde edilen bulguların neticesinde, kamu ihalelerinde meydana gelen kayırmacılık ile hem hükümete bağımlı firmaların sayısında artış olmakta hem de üretilen hizmetler neticesinde partisine bağlı bir seçmen kitlesi elde edilmektedir.
Ulubaşoğlu ve Yaraşır Tülüme / (2019)	Çalışma, Türkiye'de kamu yatırımlarının tahsisinde rol oynayan politik faktörleri araştırmaktadır. Hizmet kayırmacılığı literatürünün, genel olarak ABD ve İngiltere gibi çoğunluk sistemlerinin uygulandığı ülkeler üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Bu çalışmada nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelerde de hizmet kayırmacılığının olabileceği kamu yatırımları üzerinden ortaya konulmaktadır. 67 seçim bölgesini ve 1987-2004 yıllarını kapsayan çalışmada, 2000 milletvekilinin bireysel özelliklerini içeren veri seti üzerinden ekonometrik analiz (Panel OLS) gerçekleştirilmektedir. Veri setinde değişken olarak kamu yatırımları (eğitim, sağlık, tarım, imalat, madencilik, inşaat, enerji, ulaşım, iletişim ve turizm gibi), il bazında GSYH, nüfus, kalkınma öncelikli iller, parti oy oranları (tek parti, koalisyon, sağ-sol ideoloji partiler) ve milletvekillerinin kişisel özellikleri (kıdem, eğitim, meslek gibi) yer almaktadır. Analizin sonucunda milletvekillerinin bireysel özellikleri ile kamu yatırımlarının tahsisi arasında önemli seviyede ilişkili olduğu, sağ seçmen tabanına yönelik daha fazla kamu yatırımı tahsisinin yapıldığı, tek parti hükümetlerinin koalisyon hükümetlerine kıyasla daha fazla seçim bölgelerine yatırım tahsis ettiği saptanmaktadır. Özetle çalışma, Türkiye gibi nispi temsil sisteminin uygulandığı ülkelerde, hizmet kayırmacılığının varlığını kanıtlamaktadır.
Diğer Ülkeler Üzerine Yapılan Çalışmalar	
Faith vd. / (1982)	Çalışma, ABD'de kongre ve komisyon arasındaki hizmet kayırmacılığı incelenmektedir. İncelenen dönemdeki veriler, 1961-1979 yıllarını kapsamaktadır. Özellikle 1970'lerin reform döneminde hizmet kayırmacılığına dair güçlü kanıtlar bulunmaktadır.

Feldman ve Jondrow / (1984)	Çalışma, 1976, 1978 ve 1980 yıllarındaki ABD Temsilciler Meclisi seçimlerini incelemektedir. Verilerin yatay kesit bağımlılığı test edilmektedir. Ampirik analizde, federal harcamalar (inşaat, karayolları, sulama vb. projeleri), siyasi skandallar, ilk dönem ve görev süresi gibi değişkenler kullanılmaktadır. İncelenen seçim dönemlerinde, çeşitli politik kısıtlamalar nedeniyle harcamaların azaltılması engellense de, bunun seçimler ile doğrudan ilişkilendirilmesi kanıtlanamamaktadır. Özetle, seçimlerde “ <i>pork-barreling</i> ” olmadığı, istikrarlı bir şekilde artan yerel harcamalar ile yeniden seçilme arasında herhangi bir bağlantıya rastlanılmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.
Wilson / (1986)	Çalışma, ABD’de nehir ve limanlara ilişkin harcamaları hizmet kayırmacılığı açısından analiz etmektedir. Veriler, 1889-1913 yıllarını kapsamaktadır. Yapılan analizin sonucuna göre, bölgelerdeki büyük ölçekli koalisyonlar nehir ve limanlara ilişkin projeleri etkilemektedir. Bu projelerde hizmet kayırmacılığı yapıldığına dair somut kanıtlar bulunmaktadır.
Cox ve McCubbins / (1986)	Çalışmaya göre, seçim kampanyalarının icra edildiği platformlar refahın yeniden dağıtılması konusunda sözlerin verildiği yerlerdir. Bu platformlarda risk almak istemeyen adaylar için en uygun strateji, seçim çevrelerine yeniden dağıtım vaatlerinde bulunmasıdır. Çalışmada seçim siyaseti iki kişilik bir oyun olarak varsayılmaktadır. Nitekim adayın riske ilişkin tutumu, onun koalisyon ilişkilerindeki istikrarını etkileyecektir. Analizde seçmen tabanları destekleyenler, karşı olanlar ve kararsız (geçişken) şeklinde kategorize edilmektedir. Eğer aday risk almaktan kaçınmakta ise kendi seçim çevresine aşırı yatırım yapma eğilimindedir. Aday risk almaya meyilli ise kararsız seçmene yönelebilmektedir.
Thompson / (1986)	Çalışmanın amacı, Kuzey Carolina’da yasama düzeninde hizmet kayırmacılığı olup olmadığını analiz etmektir. Analiz 1981-1984 yıllarındaki verileri kapsamaktadır. İncelenen dönemde hizmet kayırmacılığı kapsamında değerlendirilebilecek projelerin, değerleri incelendiğinde %230’luk bir artışın olduğu görülmektedir. Hizmet kayırmacılığının ispatlandığı çalışmada, kaynakların dağıtımında partizanlığın ve yasama-liderlik ilişkisinin önemli bir payı olduğu vurgulanmaktadır.
Del Rossi / (1995)	Çalışma, ABD’de su kaynakları harcamalarını etkileyen ekonomik ve politik faktörleri incelemektedir. Veriler, 1865-1988 yıllarını kapsamaktadır. Yapılan analizin neticesinde su kaynaklarına ilişkin harcamalarda politik faktörlerden ziyade ekonomik faktörlerin büyük önem taşıdığı gözlemlenmektedir. Özellikle 1920’lere kadar sanayileşme sürecinin, iç savaş sonrası ise ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinin, su kaynakları harcamasını önemli ölçüde artırdığı vurgulanmaktadır. Başkanın bu harcamaların tahsisine ilişkin etkisi incelendiğinde ise çok güçlü olmayan kanıtların varlığı görülmektedir. Az olan politik etkinin önlenmesine yönelik, fayda-maliyet analizi gibi uygulamaların yaygınlaştırılması gerektiği önerilmektedir.
Ames / (1995)	Çalışma, Brezilya’da seçim sistemini hizmet kayırmacılığı ve ideolojik açıdan analiz etmektedir. Veriler, 1987-1988 dönemine aittir. Analize göre, seçim bölgelerinde ideoloji önemli bir etkidir. Başkan tarafından yapılan hizmet kayırmacılığı programları, milletvekillerinin oy kullanma kalıpları üzerinde etkilidir. Milletvekillerinin temel motivasyonları ise yerel düzeyde hizmet kayırmacılığını maksimum seviyeye çıkarmaktır. Dolayısıyla gerekli ulusal konuların göz ardı edildiği görülmektedir. Ayrıca seçmenlerin de milletvekilleri üzerinde daha fazla hizmet kayırmacılığı yapmaları yönünde baskı yaptıkları ifade edilmektedir.

Bickers ve Stein / (1996)	Çalışma, ABD’de yasa yapıcıların dağıtım politikalarını belirlerken sonraki seçim dönemlerini hesaba katıp katmadıklarını araştırmaktadır. Analizde kullanılan veriler, 1987 yılı Ocak ayından 1990 yılı Ocak ayına kadar olan dönemi kapsamaktadır. Çalışmada kaynakların hibe olarak verilmesinde çıkar gruplarının önemli etkisinin olduğu ifade edilmektedir. Elde edilen bulgulara göre, az sayıda yasa koyucunun kısa vadeli seçim kazanımları için hibe sistemini kullandığı saptanmaktadır. Yasa koyuculara dönem sınırlaması getirilmesi ise bu bağlamda öneri olarak sunulabilmektedir.
Levitt ve Syneder / (1997)	Çalışma, ABD’de yapılan federal harcamaların seçim sonuçları üzerindeki etkisini analiz etmektedir. Veriler 1983-1990 yıllarını kapsamaktadır. Genel olarak, çalışma temsilcilerin kendi bölgelerine daha fazla federal kaynağın ayrılması için çaba gösterdiğini ifade etmektedir. En küçük kareler yönteminden elde edilen bulgulara göre, kişi başına yapılan her 100 dolarlık federal harcamanın %2’lik bir oy artışı sağladığı tespit edilmektedir. Ayrıca analizin sonucunda kıdem ile federal harcamalar arasındaki zayıf ilişki beklenmeyen bir sonuç olarak değerlendirilmektedir.
Alvarez ve Saving / (1995)	Çalışma, ABD’de 1980’li yıllarda yasa koyucuların federal harcamaların coğrafi dağılımını ne ölçüde değiştirdiğini incelemektedir. Ampirik analiz olarak 4 farklı regresyon modeli oluşturulmaktadır. Analizin neticesinde yasa koyucuların hizmet kayırmacılığı yaparak seçim faydaları elde ettikleri saptanmaktadır. Ayrıca partizanlığın federal harcamalar açısından belirleyici olduğu vurgulanmaktadır. Özellikle iktidarda olan partinin hizmet kayırmacılığını daha belirgin bir şekilde uyguladığı sonucuna ulaşılmaktadır. Hizmet kayırmacılığının yani bütçeyi keyfi kullanma eğiliminin, yasal düzenlemeler ile sınırlandırılabilceği, çalışmanın öneriler kısmında yer almaktadır.
Worthington ve Dollery / (1998)	Çalışma, Avustralya’da federal hükümetlerin yaptıkları hibe harcamalarının, siyasi sermaye üzerindeki etkilerini incelemektedir. Altı eyaletin incelendiği analizde, veriler 1981-1982 ve 1991-1992 yılları arasındaki dönemleri kapsamaktadır. Panel ve zaman serisi analizlerinin uygulandığı çalışmadan elde edilen sonuçlar, federal düzeydeki hibelerin dağıtımında, politik sermaye piyasasının (oy piyasası) önemli bir etken olduğunu göstermektedir. Ayrıca hibe sistemini sömüren iktidardaki politikacıların, böylece yeniden seçilme şanslarını artırdığı ifade edilmektedir.
Schady / (1999)	Çalışma, Peru’da faaliyet gösteren Peru Sosyal Fonu (FONCODES) harcamalarının, coğrafi dağılım üzerindeki politik etkilerini analiz etmektedir. İl düzeyinde yapılan ampirik analiz, 1991-1995 (aylık) yılları arasındaki dönemleri kapsamaktadır. Analizin neticesinde üç önemli sonuca ulaşılmaktadır: Birincisi, ulusal harcamalardan daha çok bu kapsamdaki harcamalarda artış olduğu görülmektedir. İkincisi, fon kapsamında en yoksul iller desteklenmektedir. Üçüncüsü ise bu kapsamdaki harcamalar marjinal politik etkinliği en yüksek olan illere yönlendirilmektedir. Özellikle son madde fon kapsamındaki kaynağın bir kısmının hizmet kayırmacılığı kapsamında kullanıldığını göstermektedir.
Levitt ve Poterba / (1999)	Çalışma, ABD’de federal fonların coğrafi dağılımını ve ekonomik büyümeyi hizmet kayırmacılığı açısından incelemektedir. Veriler, 1953-1990 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, devletteki siyasi rekabet ile federal fonların coğrafi dağılımı arasında çok güçlü ilişki tespit edilememektedir. Ayrıca bölgeye ilişkin harcamalar, ekonomik büyüme ve kongre temsili arasında da ilişki bulunamamaktadır. Büyümeyi ticaret politikaları ve vergi kuralları başta olmak üzere birçok dışsal faktörün etkileyebileceği belirtilmektedir.
Denemark / (2000)	Çalışma, Avustralya’da İşçi Partisi hükümetinin 1990 ve 1993 yıllarında gerçekleşen seçimlerden önce dağıtılan hibeleri incelemektedir. Analize göre, hibelerin dağıtımında partizan tutum belirleyici bir unsurdur. Sonuç olarak, her iki seçimde de parlamento seçimlerinde hizmet kayırmacılığının varlığına işaret eden çeşitli kanıtlara rastlanmaktadır.

Bickers ve Stein / (2000)	Çalışma, ABD’de 103’üncü ve 104’üncü kongrelerinde harcamaların dağılımını etkileyen politik etkenlere odaklanmaktadır. Veriler, 1993-1996 yıllarını kapsamaktadır. Analize göre, 104’üncü Kongre’nin yani Cumhuriyetçilerin, federal düzeydeki harcamaların boyutu ve içeriğinde etkisi olduğuna dair kanıtlar vardır. Harcama programları ile politik ve seçim faktörleri arasında güçlü bağlantı saptanmaktadır. Delegasyonun büyüklüğü ile harcamaların artışı arasında olumlu yönde ilişki olduğu tespit edilmektedir.
Case / (2001)	Çalışma, Arnavutluk’ta 1992-1996 yılları arasındaki hizmet kayırmacılığını analiz etmektedir. Analiz kapsamında ülke 315 komün, 45 belediye ve 36 bölge şeklinde incelenmektedir. Anket şeklinde toplanan veriler sadece komünlerden elde edilmektedir. Ampirik analizin sonucunda, iktidardaki partiye karşı seçmendeki olumlu yargı ile komünlere yapılan blok hibelerin arasında güçlü bir ilişkinin olduğu tespit edilmektedir. Çok fakir olan komünlerin daha fazla hibe alabilmek için oy vermeleri, bu güçlü ilişki kapsamında değerlendirilmektedir. Ayrıca iktidar partisine olan olumlu yargının altında, artan sosyal yardım fonlarının da etkisinin olabileceği öngörülmektedir. Ayrıca çalışmada Arnavutluk gibi ülkelerde geçiş dönemlerinde yapılan araştırmalarda, seçmenlerin partizan tutum gereği oy verdikleri de vurgulanmaktadır.
Kneebone ve McKenzie/(2001)	Çalışma, Kanada eyalet hükümetlerinin partizan ve fırsatçı döngüler bağlamında mali politikalar kapsamındaki tercihlerini incelemektedir. 1996-1997 yıllarını kapsayan çalışma, Kanada’da 10 bölgeyi analiz etmektedir. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre, okul, yol ve hokey pistleri gibi görünür harcama kalemlerinde seçim yıllarında önemli artışlar meydana gelmekte iken, vergi gelirlerinin geçici olarak durdurulduğu saptanmaktadır. Özetle, ampirik bulgular, hem partizan hem de fırsatçı döngülerin varlığını desteklemektedir.
Stratmann ve Baur / (2002)	Çalışma, Almanya’da yasa koyucuların iki farklı seçim sistemindeki (first-past-the-post ve proportional representation) temsil durumlarının politik etkilerini incelemektedir. Veriler, 1990-2002 arasındaki üç dönemi kapsamaktadır. Yapılan analizin neticesinde, seçim sistemi veya kurallarının yasama davranışları ve hükümet politikaları üzerinde önemli etkisinin olduğu tespit edilmektedir. Çalışmada, FPTP sisteminde hükümetlerin boyutunun daha büyük olduğu ve hizmet kayırmacılığı ihtimalinin yüksek olduğu belirtilmekle birlikte, hizmet kayırmacılığı için asıl teşviklerin PR sisteminde gerçekleştiği vurgulanmaktadır. Genellikle FPTP sisteminde politikacılar kendi coğrafi bölgelerini gözetirken, PR sisteminde politikacılar kendi seçmen tabanlarını ödüllendirmektedirler.
Mebane ve Wawro/(2002)	Çalışma, ABD’de yerel federal harcamalarını hizmet kayırmacılığı açısından ampirik olarak incelemektedir. Veriler, 1985-1988 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucuna göre, yerel federal harcamaların tahsisinde başkanın seçim çıkarlarının destekleyen politikaların uygulandığı tespit edilmektedir. Yapılan tahsislerin hem seçmen odaklı olduğuna hem de elit kaynakları hedeflediğine ilişkin kanıtların olduğu belirtilmektedir.
Samuels / (2002)	Çalışma, Brezilya’da 1994 seçim dönemi temelinde hizmet kayırmacılığını ampirik olarak incelemektedir. Milletvekilleri hizmet kayırmacılığını, güçlü ekonomik çıkarlar elde etmek ve oy kazanabilmek için yapmaktadır. Ancak ampirik bulgularda, hizmet kayırmacılığı ile seçim başarısı arasında doğrudan bir ilişki elde edilememektedir.
Dahlberg ve Johansson/(2002)	Çalışma, İsveç’te 1994 seçim dönemindeki merkezi hükümetten alt düzey hükümetlere yapılan hibeleri, hizmet kayırmacılığı temelinde incelemektedir. 2296 kişi üzerinden yapılan anket çalışması, analizin veri setini oluşturmaktadır. Analiz neticesinde, görevdeki iktidarın hibe programını, oy için kullandığını destekleyen bulgulara ulaşılmaktadır. Ancak iktidarın hibe programını kendi seçim tabanına transfer ettiğine dair somut deliller elde edilememektedir.

Horiuchi ve Saito / (2003)	Çalışma, Japonya'daki seçim reformunu dönemler açısından karşılaştırmalı perspektiften analiz etmektedir. Veriler, 1991-1994 ve 1995-1998 yıllarını kapsamaktadır. Ampirik analiz, temsil müessesesinin yeniden dağılımı etkilediğini ortaya koymaktadır. Seçim reformlarına rağmen kişi başına reel transferlerin sürekli arttığı görülmektedir. Bunun nedeni durgunlukta olan ekonominin canlanması için genişletici maliye politikası uygulamalarıdır. Ayrıca aşırı temsil edilen bölgelerin daha fazla sübvansiyon aldığını gösteren kanıtlara ulaşılmaktadır.
Costa-I-Font vd. / (2003)	Çalışma, Meksika'da yerel seçimlerde bölgesel yatırımların tahsisinde siyasi rekabetin etkisini analiz etmektedir. Veriler, 1990-1995 yıllarını kapsamaktadır. Yapılan analiz sonucunda, bölgesel yatırımların tahsisi ile merkezi iktidar partisine olan destek arasında pozitif ilişki saptanmaktadır. Özetle ampirik bulgular, iktidarın bölgesel yatırımların tahsisinde verimlilik ilkesini gözetmediği, bunun yerine yerel düzeyde hizmet kayırmacılığı temelinde politika belirlediğini göstermektedir.
Calvo ve Murillo / (2004)	Çalışma, Arjantin'de bazı politikacıların neden hizmet kayırmacılığından daha fazla yararlanabildiğini, patronaj ve partizanlık temelinde analiz etmektedir. 1987-1990-1995 ve 2000 yıllarına ilişkin veri seti, 24 il ve Buenos Aires şehrini kapsamaktadır. Siyasi partilerin seçmen kitlesi politikalarının, kamu ücretleri ve kamu büyüklüğü üzerinde etkili olduğu vurgulanmaktadır. Siyasi partiler, seçmenlere fayda sağlamak amacıyla patronaj ilişkilerini kullanmaktadır.
Milligan-Smart / (2005)	Çalışma, Kanada'da seçim bölgelerini, bölgesel kalkınma hibelerinin tahsisi açısından politik ve ekonomik faktörleri incelemektedir. Veri seti 1988-2001 yıllarını kapsamaktadır. Ampirik analizin sonucuna göre, hibelerin bir kısmının kararsız seçmene yönelik olduğu görülmektedir. Ayrıca yapılan hibeler ile parti üyeliği, yasama deneyimi ve bireysel yasa koyucuların kıdemleri arasında somut ilişki elde edilmektedir.
Kwon / (2005)	Çalışma, Güney Kore'deki harcama ve sübvansiyonları, seçim rekabeti kapsamında ampirik olarak analiz etmektedir. Veriler, 1988-1997 yıllarını kapsamaktadır. Elde edilen bulgulara göre, hükümet harcamalarının seçim takvimine göre arttığı görülmektedir. Ulusal sübvansiyonların ise seçim rekabetinin yüksek olduğu kararsız seçmen illerine daha yoğun verildiği saptanmaktadır. Özetle ülkedeki maliye politikaları, seçim politikaları kapsamında belirlenmektedir.
Castells ve Sole-Olle / (2005)	Çalışma, İspanya'da 50 bölgenin altyapı yatırımlarının bölgesel dağılımının ana belirleyicilerini incelemektedir. Veriler, 1987-1996 yıllarını kapsamaktadır. Analiz, merkezi ve bölgesel hükümetleri ayrı ayrı analiz etmektedir. Her iki düzeyde de (özellikle bölgesel hükümetlerde daha fazla verimlilik ön plandadır) altyapı yatırımlarının tahsis edilmesinde verimliliğin esas alındığı sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer yandan hükümetin, seçim verimliliğinin daha yüksek olduğu bölgelere daha fazla yatırım yaptığı tespit edilmektedir.
Coats vd. / (2006)	Çalışma, ABD'de devlet güvenliği hibelerini seçimler kapsamında incelemektedir. Veriler, genel olarak 2000 ile 2004 yılları arasında kapsamaktadır. Ampirik analizin sonucunda, kişi başına düşen güvenlik hibelerinin seçmen oyları ile ilişkili olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Çalışmada dağıtım yapılırken nüfus yoğunluğu gibi objektif kriterlerin oluşturduğu tahsis formülleri önerilmektedir. Böylece politikacıların kabiliyeti sınırlandırılacak ve hizmet kayırmacılığı gibi uygulamalar azalacaktır.

Cadot vd. / (2006)	Çalışma, Fransa’da bölgesel altyapı harcamalarını hizmet kayırmacılığı bağlamında ampirik olarak analiz etmektedir. Veriler, 1985-1992 yıllarını kapsamaktadır. Analizin neticesinde, altyapı harcamalarında hizmet kayırmacılığının önemli olduğu vurgulanmaktadır. Özellikle ulaşım yatırımlarının trafik probleminin çözümünden ziyade yeniden seçilmek için yapıldığı saptanmaktadır.
Leigh / (2008)	Çalışma, Avustralya’da 2001-2004 yılları arasında (seçim döngüsü) federal düzeyde bölgesel yardım programlarının dağılımını incelemektedir. Yapılan analize göre, bölgesel hibelerin önemli bir bölümü, iktidarda bulunan koalisyon hükümetinin seçmen tabanına tahsis edilmektedir. Özellikle 2004 seçimlerinde yapılan yol yatırımlarının, hükümetle ilişkisinin olduğu vurgulanmaktadır. Yapılan hibelerin kararsız seçmene yönelik olmadığı tespiti ise çalışmanın bir diğer önemli sonucudur.
Picci ve Golden / (2008)	Çalışma, İtalya’da 1953-1994 yılları arasında 92 ildeki altyapı harcamalarının dağılımını, politik belirleyiciler açısından analiz etmektedir. Ampirik analiz sonucunda, illerin iktidar partisinden güçlü bireyler seçmesi ile daha fazla altyapı yatırımı almaları arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Muhalefet partiler ise bu konuda daha zayıftır.
Horiuchi ve Lee / (2008)	Çalışma, Güney Kore’de dağıtım politikalarını hizmet kayırmacılığı bağlamında ampirik olarak analiz etmektedir. Veriler, 1993-2002 yıllarını kapsamaktadır. Belediye düzeyinde yapılan çalışmada, harcanan para ile oylama arasındaki ilişki istatistiksel olarak anlamlı çıkmaktadır. Ülkenin kendine özgü kültürel ve kurumsal faktörlerinin dağıtım politikalarının sonuçları üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca bütçe sürecinde Cumhurbaşkanının önemli etkisinin olduğu vurgulanmaktadır.
Jarocinska / (2008)	Çalışma, İspanya’da 1986-1996 yılları arasında devlet sübvansiyonlarını, hizmet kayırmacılığı açısından incelemektedir. Elde edilen bulgulara göre, sübvansiyonların dağıtımında politik değişkenlerin önemli bir yeri bulunmaktadır. İktidarların kendi seçim çevrelerine hizmet kayırmacılığı yaptığına dair güçlü kanıtlar bulunmaktadır. Kararsız seçmene yönelik tahsis konusunda ise herhangi bir kanıt bulunmamaktadır.
Taylor / (2008)	Çalışma, ABD’de Başkanın federal harcamalarının politik etkilerini analiz etmektedir. Veriler, 1984-2004 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, yapılan harcamalarda seçim bağlantısı bulunmadığı ifade edilmektedir. Yine de delegasyon oranı ile coğrafi bölgelere yapılan tahsis arasında önemli ölçüde bağlantı bulunmaktadır. Diğer yandan başkanın yaptığı harcamaların yeniden seçilmeye yönelik olabileceği şüphesine dikkat çekilmektedir. Bu konuyla ilgili bulgular olsa da daha güçlü kanıtlar için araştırılması gerektiği önerilmektedir.
Vergne / (2009)	Çalışma, 42 gelişmekte olan ülkenin kamu harcamalarını seçim döngüsü kapsamında incelemektedir. Veriler, 1975-2001 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, kamu harcamalarının tahsisinde seçim döngüsüne ilişkin muhtemel etkilere ulaşılmaktadır. Seçim yıllarında ise kamu harcamalarının yatırım harcamalarından uzaklaştığı, ücret ve sübvansiyon gibi cari harcamalara yöneldiği vurgulanmaktadır.
Jalil / (2009)	Çalışma, Malezya’da bütçe davranışlarının politik yönden ampirik olarak analiz etmektedir. Veriler 1982 ile 2002 yılları arasındaki seçim dönemlerini (1982-1985; 1986-1989; 1990-1994; 1995-1998; 1999-2002) kapsamaktadır. Analizin sonucunda, yönetici bazında aşırı temsil gücüne sahip olan hükümetlerin daha fazla harcama eğiliminde oldukları, dolayısıyla bütçe açıkları verdikleri saptanmaktadır. Parlamentodaki temsil ile mali sonuçlar arasında ise herhangi bir ilişki bulunmamaktadır. Ayrıca, ideolojik aidiyetin bütçe harcamalarında ve açıklarında bir tesirinin olmadığı sonucuna da ulaşılmaktadır.

Gambocorta ve Casanova / (2011)	Çalışma, İspanya’da merkezi ve bölgesel yönetimlerde kamu altyapı büyüme oranlarını hizmet kayırmacılığı bağlamında incelemektedir. Veriler, 1988-2004 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, hem sağ hem de sol kanat hükümetlerin hizmet kayırmacılığı yaptıklarına dair deliller bulunmaktadır. Ancak çoğunluk sol kanat hükümetlerinin hizmet kayırmacılığı ile daha güçlü ilişkileri vardır.
Curto-Grau vd. / (2011)	Çalışma, İspanya’da yerel yönetimler düzeyinde seçmen oyları ile hükümetlerarası transferler arasındaki ilişkiyi incelemektedir. 2000’den fazla belediyeyi içeren veri seti, 2000-2007 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, yapılan transferler ile bölgesel hükümetin kontrolündeki partinin aldığı oy arasında ilişki olduğuna dair güçlü kanıtlara ulaşılmaktadır. Bağlantılı partilerin yaklaşık %20 oy almalarına karşılık bu belediyelerde kişi başına düşen transferlerin diğer belediyelere kıyasla %250 arttığı tespit edilmektedir. Sonuçlar bölgesel yönetim ile yerel yönetimler arasında partizan uyumun olduğunu, yerel yönetimlerin transferlerin tahsisi açısından bölgesel yönetime bağımlı olduklarını göstermektedir.
Fried / (2012)	Çalışma, Brezilya’da 12 milyon fakir aileye dağıtılan Bolsa Família programı kapsamındaki fonların politik ve ekonomik etkilerini incelemektedir. Verilerin yılları değişkenlere göre değişmekle beraber genel olarak 2000-2008 yılları arasını kapsamaktadır. Analizin neticesinde, program kapsamında dağıtılan hibelerin programatik temellere dayandığına dair güçlü kanıtlara ulaşılmaktadır. Yerel düzeyde nadir manipülasyonlar olsa da federal düzeyde fayda elde edildiği vurgulanmaktadır. Özetle, hizmet kayırmacılığından ziyade verimliliğin esas alındığı tespit edilmektedir.
Curto-Grau vd. / (2012)	Çalışma, İspanya’da restorasyon çalışmaları sırasında meclis temsilinin karayolu altyapı harcamaları üzerindeki etkisini incelemektedir. Veriler, 1880-1914 yıllarını kapsamaktadır. Elde edilen bulgular, yarı-demokratik siyasal sistemlerde seçim dinamiğinin önemine işaret etmektedir. Altyapı harcamalarının tahsisinde hizmet kayırmacılığı siyasetinin önemli olduğu, çalışmanın bir diğer önemli sonucudur. Bu durum altyapı harcamalarının verimlilikten uzak olması ve göreceli başarısız olmasının nedenlerinden biri olarak ifade edilmektedir.
Larcinese vd. / (2013)	Çalışma, ABD’de eyaletler arasında federal harcamaların dağılımını çeşitli dağıtım politikaları hipotezleri açısından analiz etmektedir. Veriler, 1978-2002 yıllarını kapsamaktadır. Analize göre, eyaletlere tahsis edilen federal harcamaların, seçim desteği kazanmak için stratejik manipülasyonla çarpıtıldığına dair kanıt elde edilememektedir. Federal harcamaların seçmen kararları üzerinde çok az etkisinin olduğu veya hiç etkisinin olmadığı ifade edilmektedir.
Bloom ve Petrova / (2013)	Çalışma, Bulgaristan (264 belediye) ve Letonya’da (118 bölge) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu hibelerini yerel düzeyde hizmet kayırmacılığı bağlamında analiz etmektedir. Veriler, Litvanya için 2004-2007 yıllarını, Bulgaristan için 2005-2008 yıllarını kapsamaktadır. Ampirik analizden elde edilen bulgulara göre, bölgesel hibelerin her iki ülkede de ihtiyacı olan yani fakir bölgelere tahsis edilmediği görülmektedir. Bunun yerine hibelerin seçimlerde koalisyon partilerine destek veren seçmen bölgelerine tahsis edildiği tespit edilmektedir. Sonuçlar her iki ülkede de dağıtım politikalarının etnik politikalar ve hizmet kayırmacılığı tarafından belirlendiğini göstermektedir.

Nupia / (2013)	Çalışma, siyasi bölünme, ideolojik kutuplaşma ve pazarlık gücünün devlet harcamalarını nasıl etkilediğini literatür kapsamında teorik olarak incelemektedir. Çalışmaya göre, siyasi parçalanma ve ideolojik kutuplaşma, müzakere kapsamında olan dağıtım politikalarını etkilemektedir. Fakat bu etkinin boyutu, ülkelerde uygulanan farklı bütçeleme süreçlerine göre değişmektedir. Bütçenin tasarımı üzerinde parlamenter sistemlerdeki yasa koyucuların, başkanlık sistemine göre daha etkin oldukları saptanmaktadır. Siyasi parçalanmanın ise mali açıklar üzerinde olumlu etkileri olduğuna dair kanıtlar bulunmaktadır. Son olarak çalışmada, ideolojik kutuplaşmanın mali sonuçlar üzerinde oldukça küçük etkisinin olduğu vurgulanmaktadır.
Veiga ve Veiga / (2013)	Çalışma, Portekiz’de merkezi hükümetten belediyelere (278 belediye) yapılan transferleri, hizmet kayırmacılığı bağlamında incelemektedir. Veriler, 1979-2005 yıllarını kapsamaktadır. Ampirik analizden elde edilen bulgular, merkezi hükümetin seçim yıllarında belediyelere yaptığı transferleri artırdığını ve bu kapsamda ek oy aldığını göstermektedir. Ayrıca yapılan transferlerin özellikle seçimi kaybetme riskinin olduğu yerleri hedeflediği ifade edilmektedir.
Solé-Ollé / (2013)	Çalışma, İspanya’da altyapı yatırım harcamalarının bölgelerarası yeniden dağıtımını etkileyen politik faktörleri analiz etmektedir. Veriler, 1964-2004 yıllarını kapsamaktadır. Analizin neticesinde altyapı yatırım harcamalarının tahsisinde merkezi hükümetin önemli ölçüde takdir yetkisinin olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle merkezi hükümetin oylarının yoğun olduğu bölgelere orantısız olarak daha yüksek miktarda altyapı yatırımının tahsis edildiği saptanmaktadır. Diğer yandan, AB politikaları kapsamında bölgelerarası eşitsizliğin giderilmesine yönelik programatik bir tahsis mekanizması da olduğu vurgulanmaktadır. İdeolojik açıdan sonuçlar değerlendirildiğinde sol hükümetlerin, sağ hükümetlerden çok daha fazla yeniden dağıtım mekanizmasını kullandığı tespit edilmektedir.
Denemark / (2014)	Çalışma, Avustralya’da Bölgesel Ortaklıklar Programı kapsamında yerel alanlara verilen hibeleri hizmet kayırmacılığı bağlamında incelemektedir. Verileri 2003-2004 yıllarını kapsamaktadır. İncelenen dönemde, verilen hibelerde hizmet kayırmacılığının varlığına dair kanıtlar bulunmaktadır. Bu bağlamda hükümetin hibe programlarının tahsisindeki motivasyonlar koltukların güvence altına alınması, kendi milletvekillerinin ödüllendirilmesi, seçmene iktidarın yapabilme kapasitesinin gösterilmesi şeklinde belirtilmektedir.
Hessami / (2014)	Çalışma, Almanya’da yerel yönetimlere yapılan yatırım hibeleri tahsisini etkileyen politik etmenleri analiz etmektedir. 421 belediyeye ilişkin veriler, 1993-2014 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, seçilmiş belediye başkanlarının seçim dönemlerinde atanmış belediye başkanlarına nispeten %7-8 daha fazla yatırım hibesi aldığı tespit edilmektedir. Bu sonuç, seçilmiş belediye başkanlarının kendi seçim bölgeleri için daha fazla yatırım transferi çekmek için çaba harcadığını göstermektedir. Ancak gösterilen bu çaba doğal olmakla beraber hibelerin verimli alanlara tahsis edildiğini göstermemektedir. Yani yapılan yatırım hibelerinin mutlaka refahı iyileştirdiği anlamına gelmediği ifade edilmektedir.
Kang / (2014)	Çalışma, Japonya ve Güney Kore’de merkezi hükümetin yerel bölgelere verdiği teşvikleri, hizmet kayırmacılığı bağlamında analiz etmektedir. Güney Kore’ye ilişkin veri seti, 1989 (260 belediye) – 2008 (234 belediye) yılları arasını kapsamaktadır. Japonya’ya ilişkin veri seti ise 1991 (3126 belediye) – 2003 (3117 belediye) yılları arasını kapsamaktadır. Analizden elde edilen bulgulara göre Güney Kore’de, seçim dışı dönemlerde hükümetin çekirdek destekleyicilerine daha fazla sübvansiyon verdiği, seçim dönemlerinde ise bu sübvansiyonların rekabetçi bölgelere kaydırıldığı tespit edilmektedir. Genel olarak ise çekirdek destekçilerin daha fazla sübvansiyon aldıkları saptanmaktadır. Japonya’da ise sübvansiyonların tahsisinde hizmet kayırmacılığı yapıldığına dair güçlü kanıtlar bulunmamaktadır. Sadece kent nüfusunun kırsal nüfusa göre daha fazla sübvansiyon aldığı belirtilmektedir.

Maskin ve Tirole / (2014)	Çalışma, hizmet kayırmacılığını teorik olarak ele almaktadır. Politikacıların kendi çıkarları doğrultusunda hizmet kayırmacılığına yönelebilecekleri ve kamu kaynaklarını olması gerekenden daha fazla kendi bölgelerine tahsis edebilecekleri vurgulanmaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde politikacıların yaptığı harcamalar bilanço (bütçe) dışında tutularak, toplam harcamaların önemli seviyede arttığı gözlemlenmektedir. Hizmet kayırmacılığının minimize edilmesi için bütçe ve borçluluk alanlarına sınır getirilmesi (mali sınır) ve kamu maliyesinde şeffaflaşma önerilerinde bulunmaktadır.
Costa / (2016)	Çalışma, ABD’de 48 bölgede çevresel harcamaları hizmet kayırmacılığı temelinde ampirik olarak incelemektedir. Veriler, 1970-2000 yıllarını kapsamaktadır. Analiz neticesinde, çevresel harcamaların tahsisinde hizmet kayırmacılığının olduğuna dair somut bulgular ulaşılmaktadır. Sonuçlar bu harcamaların, seçim avantajı elde etmek için yapıldığına işaret etmektedir.
Rodriguez-Pose vd. / (2016)	Çalışma, Yunanistan’da kamu yatırım harcamalarının tahsisinde hizmet kayırmacılığını analiz etmektedir. Veriler, 1974-2009 yıllarını kapsamaktadır. Analizden elde edilen bulgular, siyasi arenaya hükmeden Liberal ve Sosyalist partilerin hizmet kayırmacılığı yaptığını göstermektedir. Sosyalist partilerin, Liberallere göre daha genişlemeci mali politikalar uyguladıkları görülmektedir. Sosyalist hükümetlerin daha çok kendi seçmenini kayırdığı, Liberallerin ise muhalefetin etkin olduğu bölgeleri oy kazanma motivasyonu amacıyla kayırdığı tespit edilmektedir.
Alizadeh ve Farid / (2017)	Çalışma, Avustralya’da telekomünikasyon altyapı harcamalarını, hizmet kayırmacılığı açısından incelemektedir. Veriler, 2007-2013 yılları arasındaki Federal Seçimleri kapsamaktadır. Analizler genel olarak, harcama tercihlerinin seçim sürecinde siyasi kazanımlar elde edilmesi yönünde yapıldığını göstermektedir. Ancak 2013 yılında yapılan seçimlerde bu etkinin zayıfladığı görülmektedir.
Sharma / (2017)	Çalışma, Hindistan’da 14 eyaletin tek parti ve koalisyon dönemlerini hizmet kayırmacılığı çerçevesinde incelemektedir. Veri seti tek parti dönemi için 1972-1989, koalisyon dönemi için ise 1996-2012 şeklindedir. Tek parti döneminde merkezi olarak desteklenen programlar ile iktidara bağlı eyaletlerin ödüllendirildiği, muhalefet eyaletlerin ise cezalandırıldığı gözlemlenmektedir. Koalisyon dönemleri incelendiğinde, koalisyon ortaklarının istikrarı sağlama motivasyonu ile hareket etmeleri nedeniyle Başbakanın kendine alan bulabildiğine değinilmektedir. Bu kapsamda Başbakanın kendine bağlı eyaletlerin özel hedeflerine odaklandığı ifade edilmektedir. Özetle, tek parti dönemlerinde daha yoğun olmakla beraber hizmet kayırmacılığının çekirdek seçmene yönelik olduğu belirtilmektedir.
Blanco / (2017)	Çalışma, dağıtım politikasını epistemik yönetim bağlamında incelemektedir. Siyasi elitleri ve hizmet kayırmacılığını da ele alarak, dağıtım politikalarının aktörlerini ve süreçlerini teorik olarak analiz etmektedir. Öneri olarak dağıtım politikalarının politikacılar, bilim insanları, uzmanlar, araştırmacılar, teknokratlar, danışmanlar ve diğer profesyonellerin olduğu aktörler tarafından belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Alınan kararlar tarafsız, özerk ve politik çıkarlardan uzak olmalıdır. Böylece siyasal elitizmin zayıflayacağı ve hizmet kayırmacılığı gibi uygulamaların minimize edileceği ifade edilmektedir.
Abbott vd. / (2017)	Çalışma, Meksika’da yerel bölgelere yapılan transferlerin politik etkilerini ampirik olarak analiz etmektedir. 31 bölgeye ilişkin veri seti, 2004-2012 yıllarını kapsamaktadır. Analizin sonucunda, yerel yönetimlere gerçekleştirilen transferlerin oy kazanma motivasyonu ile yapıldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Özellikle seçim yıllarında kararsız seçmenin olduğu bölgelere transferlerin yoğunlaştığı tespit edilmektedir.

Levoshko / (2017)	Çalışma, Ukrayna (26 bölge) ve Polonya'da (16 bölge) hizmet kayırmacılığını yerel düzeyde incelemektedir. Veriler 2004-2012 yıllarını kapsamaktadır. Çalışmadan elde edilen bulgular, Ukrayna'da siyasi üyelik ile bölgesel ekonomik büyüme arasında negatif yönlü ilişki olduğunu göstermektedir. Bölgesel partinin merkezi hükümet ile aynı olduğu bölgelerde büyüme oranının diğer bölgelere göre %4 daha düşük olduğu görülmektedir. Polonya'da ise iki değişken arasındaki ilişki istatistiksel olarak anlamlı değildir.
Bertholini vd. / (2018)	Çalışma, Brezilya'da yerel yönetimler düzeyinde hizmet kayırmacılığını incelemektedir. 5500'ün üzerinde belediye üzerine oluşturulan veri seti, 1999 ile 2010 yılları arasında kapsamaktadır. Yerel düzeyde uygulanan hizmet kayırmacılığının, bölgenin gelişmesine katkı sağladığı sonucuna varılmaktadır. İlgili bölgede bebek ölümlerinin azalması, eğitimin iyileşmesi, istihdam olanaklarının artması, yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılması gibi maddeler gelişmeye dair örneklerdir. Ancak uzun vadede yerel düzeyde uygulanan hizmet kayırmacılığının sürdürülemez olduğu vurgulanmaktadır. Politikalar belirlenirken verimlilikleri, azalan getiri ve artan marjinal maliyetler gibi faktörler temel alınmalıdır.
Hart / (2018)	Çalışma, ABD'de 2009-2011 yılları arasında Obama tarafından başlatılan ve Enerji Bakanlığı tarafından yönetilen 53 enerji teknolojisi tanıtım projesini, hizmet kayırmacılığı temelinde analiz etmektedir. Analiz gerçekleştirilirken projelerin yürütülmesi, kısmi kamu finansmanı sağlanmasının gerekçeleri, projelerin seçimi ve sonlandırılması, maliyet ve bilgi paylaşımına, ortaklıklarına ve çevreye yönelik olup olmadıkları gibi faktörler baz alınmaktadır. Bilgi ve maliyet paylaşımına ilişkin kriterlerde çeşitli sorunlar olsa da, genel olarak projelerde hizmet kayırmacılığının olmadığı vurgulanmaktadır. Özellikle hizmet kayırmacılığına meyilli mega projelerde dahi başarısızlık durumunda, projelerin kayıplarını sınırlandırabilme kabiliyetine sahip oldukları belirtilmektedir. Ayrıca maliyet, program ve performans hedeflerini karşılamayan projelerin sonlandırılması da, bu alanda siyasi etkidenden ziyade verimliliğin esas alındığına işaret etmektedir.
Livert ve Gainza / (2018)	Çalışma, Şili'de kamu yatırımlarının belediye düzeyinde tahsisinde hizmet kayırmacılığı olup olmadığını araştırmaktadır. Analiz kapsamında 345 belediyeye ilişkin 2004-2014 yıllarına ait veriler incelenmektedir. Analizden elde edilen bulgular, merkezi hükümetten belediyelere yatırım tahsisi yapılırken hizmet kayırmacılığına ve politik bütçe döngülerine ilişkin kanıtlar olduğunu göstermektedir. Özellikle kaynakların yerel seçimlerde oy marjının daha büyük olduğu belediyelere yönlendirildiği saptanmaktadır.
Kang (2018)	Çalışma, ABD'de federal hibeleri incelemektedir. Çalışmanın incelediği 1986-2009 döneminde federal hibeler, toplam kamu harcamalarının yaklaşık %18'ini oluşturmaktadır. Analiz sonucunda, başkanların ilk seçim dönemlerinde hibe harcamalarını kullanarak sadece rekabetçi eyaletlerde avantaj elde ettikleri saptanmaktadır. İkinci dönemlerinde ise kendi seçmen bölgelerine daha fazla hibe tahsis ettikleri ifade edilmektedir. Ayrıca ABD, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde sağ-kanat popülizmi desteği ile seçmen kutuplaşmasında artış olduğu vurgulanmaktadır.
Klingensmith (2019)	Çalışma, ABD'de 2004 ile 2012 yılları arasında yeniden seçilmek için yarışan senatörlerin kaynaklarını ele almaktadır. Bulgular, hizmet kayırmacılığı kapsamında gerçekleştirilen on milyon dolarlık artışın, seçimlerdeki oy payını %0.04 artırdığını göstermektedir. İncelenen dönemde bir seçim yılında eyalet başına ortalama hizmet kayırmacılığı harcamalarının 104 milyon dolar olması ve dokuz seçim rekabetinin %1'in altındaki oy farkı ile sonuçlanması, elde edilen bulgunun önemine işaret etmektedir.

Catalinac vd. (2020)	Çalışma, Japonya'daki yaklaşık 3300 belediyeye yapılan tahsisleri araştırmaktadır. Veriler 1980-2000 yıllarını kapsamaktadır. Liberal Demokrat Parti'nin kazandığı bölgelerde, yüksek destek seviyesine sahip olan belediyelerin, daha fazla ödüllendirildikleri elde edilen bulgular arasındadır. 1994 yılında seçim reformunun yapılmasına rağmen hizmet kayırmacılığına ilişkin uygulamaların görüldüğü belirtilmektedir. Ayrıca politikacıların daha az destek aldıkları bölgelere de hizmet kayırmacılığı bağlamında tahsis yapabilmeleri, çalışmanın ilginç sonuçlarından biri olarak vurgulanmaktadır.
Spáč (2020)	Çalışmada, Slovakya'da 7355 belediyeye merkezi hükümet tarafından yapılan hibeler incelenmektedir. Veriler 2006-2018 dönemine aittir. Bulgular, merkezi hükümet tarafından daha fazla hibe alan belediye başkanlarının yeniden seçilme olasılıklarının arttığına işaret etmektedir. Ayrıca yerel seçim dönemlerinde alınan hibelerin, ilgili belediye başkanlarına seçim avantajı sağladığı tespit edilmektedir. Son olarak yerel yönetimlerde nüfus arttıkça hibe dağıtımına dair etkilerin azaldığı saptanmaktadır.

Kaynak: Literatür çalışmalarına dayanarak, tarafımızca derlenmiştir.

3.3. Türkiye’de Hizmet Kayırmacılığının Ampirik Analizi

Çalışmanın analiz bölümünde, Türkiye’de kamu yatırımlarını etkileyen ekonomik ve siyasi faktörlerin, panel veri ekonometrisi çerçevesinde incelenmesi amaçlanmaktadır. Ekonometrik analiz öncesinde kamu yatırımlarının tahsisine ilişkin hipotezler, veri seti ve yöntem alt başlıkları açıklanmaktadır. Ardından panel regresyon modellerinin tanıtılacak testleri ile sonuçları analiz edilmekte ve elde edilen bulgular yorumlanmaktadır.

3.3.1. Ekonometrik Analize Dair Temel Hipotezler ve Olası Modeller

Kamu yatırımları seçim çevrelerine tahsis edilmesinde hangi faktörlerin etkili olduğu tezin temel araştırma sorunsalını oluşturmaktadır. Bu kapsamda hizmet kayırmacılığının Türkiye için analizinde, hipotezlerin ve modellerin teorik altyapıyla uyumlu şekilde belirlenmesi oldukça önem arz etmektedir. Kamu yatırımlarının tahsisi ve hizmet kayırmacılığına ilişkin hipotezler, tezin ikinci bölümünde yer aldığı için, bu bölümde detaylandırılmayacaktır. Ancak Türkiye’de hizmet kayırmacılığına dair hipotezlerde genel olarak bazı sorulara yanıt aranmaktadır. Bunlar arasında ülkemizde kamu yatırımlarının dağılımında ekonomik, sosyal ve siyasi faktörlerin etkili olup olmadığı, iktidardaki partilerin yürütme erkinin gücünü kullanarak kaynak tahsisinde hizmet kayırmacılığı yapıp yapmadıkları, iktidardaki partilerin kendi seçmenlerine mi kararsız seçmene mi yatırım yaptıkları, ideolojik tercihlerin kamu yatırımlarının tahsisinde önemlilik derecesi, yasama modelleri çerçevesinde milletvekillerine dair belirlenen bazı özelliklerin hizmet kayırmacılığında etki durumları yer almaktadır.

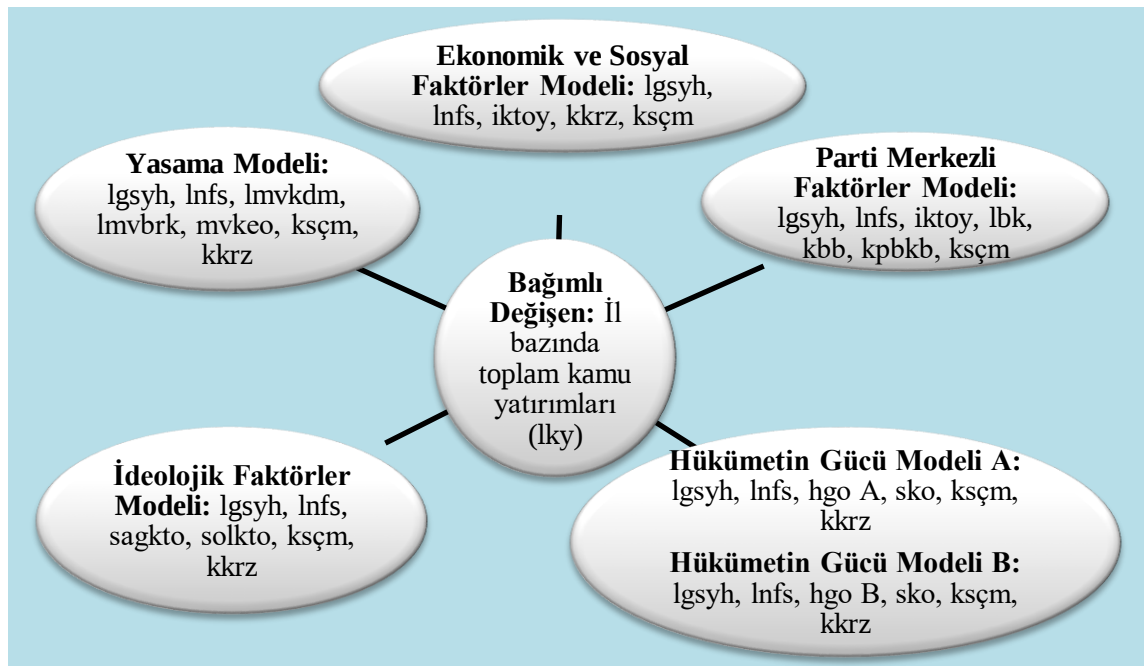
Literatürdeki çalışmalar çerçevesinde Türkiye için oluşturulan modeller şu şekildedir⁴¹:

- Model 1 (Ekonomik ve Sosyal Faktörler Modeli): Kamu yatırımları tahsis edilirken bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyeleri dikkate alınmaktadır. Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH), nüfus, iktidar partisinin oy oranı, seçim yılları ve kriz yılları değişkenleri açıklayıcı değişken olarak kullanılmaktadır.
- Model 2 (Parti Merkezli Faktörler Modeli): Kamu kaynaklarının dağılımında bütçe sistemi ve seçim mekanizması çerçevesinde; iktidardaki parti muhalefet partilerine göre kaynak kullanımında her zaman daha avantajlıdır. İktidarda olan partinin (yürütme organı), kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olup olmadığı modelle test edilmektedir. Modelde açıklayıcı değişken olarak GSYH, nüfus, iktidar partisinin oy oranı, bakan sayıları, başbakan seçim bölgesi, Plan ve Bütçe Komisyonu başkanı (PBKB) seçim bölgesi ve seçim yılları kullanılmaktadır.
- Model 3 (Hükümetin Gücü A ve B Modeli): İktidardaki hükümet, kamu kaynaklarını seçim çevrelerine aldığı oy oranları çerçevesinde tahsis edebilmektedir. Bu model ile iktidardaki partilerin kendilerini yüksek oy ile ödüllendiren seçmenlerine daha fazla yatırım aktarıp aktarmadıkları araştırılmaktadır. Ancak iktidardaki partiler kamu yatırımlarını bazen kararsız seçmenlere ya da kaybedilen seçim çevresi seçmenlerine yönelik de aktarabilmektedir. Gerçekte bu model ile iktidardaki partilerin partizanca tutumlar sergileyip sergilemedikleri ortaya konulmaktadır. A modelinde yer alan açıklayıcı değişkenler GSYH, nüfus, hükümetin gücü oranı A (İktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasındaki oy oranlarının farkı), seçime katılım oranı, seçim yılları ve kriz yılları şeklindedir. B modelinde ise farklı olarak hükümetin gücü oranı A değişkeni yerine hükümetin gücü oranı B (İktidar partisi ile iktidar partisi haricinde il bazında en yüksek oyu alan parti arasındaki oy oranlarının farkı) değişkeni kullanılmaktadır. Hükümetin gücü değişkeninin iki farklı modelde ele alınma nedeni, seçim rekabetinin ulusal bazda ve il bazında ayrı ayrı ayrıştırılarak incelenmek istenmesidir. Sadece iktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasındaki rekabet analiz edildiğinde, il bazında seçimi kazanan veya il bazında ikinci olan diğer partiler gözardı edilmektedir. Örneğin 2015 yılının Kasım ayında yapılan seçimlerde iktidar olan AKP'nin ardından ikinci olan CHP

⁴¹ Panel regresyon modellerinde yer alan değişkenlere ilişkin detaylı bilgiler bir sonraki başlıkta yer aldığı için, bu bölümde değişkenlere dair bilgilere değinilmemektedir.

altı ilde en yüksek oyu almakta iken, dördüncü olan HDP on iki ilde en yüksek oyu almıştır.

- **Model 4 (İdeolojik Faktörler Modeli):** Kamu kaynaklarının seçim çevrelerine tahsisinde, iktidardaki partinin kendi ideolojileriyle aynı yönde olan seçim çevrelerine mi yoksa farklı ideolojilere sahip seçim çevrelerine mi tahsis yaptığı araştırılmaktadır. Dolayısıyla bu model ile iktidardaki partinin sağ veya sol ideolojilere dair kamu yatırımlarını bir araç olarak kullanıp kullanmadığı test edilmektedir. Modeldeki açıklayıcı değişkenler GSYH, nüfus, sağ kesim partilerin toplam oy oranları, sol kesim partilerin toplam oy oranları, seçim yılları ve kriz yıllarıdır.
- **Model 5 (Yasama Modeli):** Kongresel hizmet kayırmacılığının yoğun olduğu ülkelerde, milletvekillerinin bireysel özelliklerinin de hizmet kayırmacılığında etkili olduğu bilinmektedir. Parti odaklı hizmet kayırmacılığının olduğu ülkelerde milletvekillerinin bireysel özelliklerinin hizmet kayırmacılığında çok etkin olmadıkları aşıkardır. Ancak milletvekillerinin iktidardaki parti ya da ilgili partinin yürütme kurulu ile olan yakın ilişkileri de hizmet kayırmacılığında bazen informal şekilde izlenebilmektedir. Bu kapsamda, milletvekillerinin seçilmiş bazı bireysel özelliklerinin kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olup olmadığı Model 5 ile araştırılmaktadır. GSYH, nüfus, milletvekillerinin bireysel özelliklerine ilişkin değişkenler (kıdemlilikleri, kadın/erkek oranları ve bürokrat sayısı), seçim yılları ve kriz yılları, modelde kullanılan açıklayıcı değişkenlerdir.



Şekil 3.4. Ekonometrik Analiz Kapsamında Kurulan Modeller

Türkiye’de hizmet kayırmacılığına dair sorunsallara aranan cevaplar çerçevesinde oluşturulan modeller ve modellerde yer alan değişkenler Şekil 3.4’te gösterilmektedir.

3.3.2. Değişkenler

Ekonometrik analiz, 2003-2018⁴² yıllarını kapsamaktadır. Çalışmanın 2003 yılından başlatılma nedeni, hizmet kayırmacılığının tek parti dönemi açısından incelenmek istenmesidir. 5 farklı modelin test edilmesi için toplam 17 değişken kullanılmaktadır. Tüm değişkenlere ilişkin detaylı bilgiler ve kaynakları Tablo 3.3’te gösterilmektedir. İl bazında kamu yatırım verileri, Kalkınma Bakanlığı’ndan alınmıştır ve il bazında GSYH değerleri ile tutarlı olması açısından reelleştirilmiştir (2009=100). Yasama organında yer alan milletvekillerinin bireysel özelliklerini içeren veri seti, 2200 milletvekilinin özgeçmişleri taranarak tarafımızca veri haline getirilmiştir. Ayrıca bakan sayıları, başbakan ile PBKB’nin seçim bölgelerine ilişkin veriler de tabloda yer alan kaynaklardan yararlanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

⁴² 7 Haziran 2015 tarihinde yapılan seçimde hükümet kurulamadığı için analize dahil edilmemiştir.

Tablo 3.3. Değişkenler ve Veri Kaynaklarının Tanımı

Değişkenler	Değişkenlerin Açıklaması	Kaynak
Bağımlı Değişken		
lky	İl bazında toplam kamu yatırımları ⁴³ (Bin TL / 2009 baz yılı / logaritması alınmıştır.)	Kalkınma Bakanlığı (WEB_9) – Kamu Yatırım Raporları
Model 1: Ekonomik ve Sosyal Faktörler Modeline Dair Açıklayıcı Değişkenler		
lgsh	İl bazında gayri safi yurt içi hasıla (Bin TL / 2009 baz yılı / logaritması alınmıştır.)	Türkiye İstatistik Kurumu (WEB_15)
lnfs	İl bazında nüfus (Logaritması alınmıştır.)	Türkiye İstatistik Kurumu (WEB_15)
kkriz	Ekonomik kriz yılları dummy değişkeni (Kriz yılları: 1, diğer: 0)	2008 Küresel Finans Krizi
ksçm	Seçim yılları dummy değişkeni (Seçim yılları: 1, diğer: 0)	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14)
Model 2: Parti Merkezli Faktörler Modeline Dair Açıklayıcı Değişkenler		
İkto	İl bazında iktidar partisinin aldığı oy oranları	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14)
İbk ⁴⁴	İl bazında bakan sayıları (Logaritması alınmıştır.)	TBMM (WEB_16) ve Adalet ve Kalkınma Partisi Resmi Sitesi (WEB_17)
kbb	Başbakan seçim bölgeleri dummy değişkeni (seçim bölgeleri: 1, diğer: 0)	TBMM (WEB_18)
kpbkb	TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlarının seçim bölgeleri dummy değişkeni (seçim bölgeleri: 1, diğer: 0)	TBMM (WEB_19)
Model 3: Hükümetin Gücü A ve B Modeline Dair Açıklayıcı Değişkenler		
hgo A	İl bazında hükümetin gücü oy oranları (İktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasındaki oy oranlarının farkını ifade etmektedir.)	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14)
hgo B	İl bazında hükümetin gücü oy oranları (İktidar partisi ile il bazında iktidar partisi dışında en yüksek oyu alan parti arasındaki oy oranlarının farkını ifade etmektedir.)	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14)
sko	İl bazında seçime katılım oranları	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14)
Model 4: İdeolojik Faktörler Modeline Dair Değişkenler		
sagkto	İl bazında sağ kesim partilerin aldıkları toplam oy oranları	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14) ve Uzman Görüşü
solkto	İl bazında sol kesim partilerin aldıkları toplam oy oranları	Yüksek Seçim Kurulu (WEB_14) ve Uzman Görüşü
Model 5: Yasama Modeline Dair Değişkenler		
İmvkdm	İl bazında milletvekillerinin kıdemi (Logaritması alınmıştır.)	TBMM (WEB_16)
İmvbrk ⁴⁵	İl bazında bürokrat ⁴⁶ olan milletvekillerinin sayısı (Logaritması alınmıştır.)	TBMM (WEB_16)
mvkeo	İl bazında kadın milletvekillerinin erkek milletvekillerine oranı	TBMM (WEB_16)

Not: lgsh, lnfs ve ksçm değişkenleri tüm modellerde, İkto değişkeni Model 1 ve Model 2’de, kkriz değişkeni ise Model 2 tüm modellerde kullanılmaktadır.

⁴³ Toplam kamu yatırımları, tarım, madencilik, imalat, enerji, ulaşım ve haberleşme, turizm, konut, eğitim, sağlık, diğer kamu hizmetleri alt başlıklarından oluşmaktadır. Muhtelif yatırımlar ise birçok ili kapsadığı için analize dahil edilmemiştir.

⁴⁴ Logaritmasının alınabilmesi için tüm veri setine 1 eklenmiştir.

⁴⁵ Logaritmasının alınabilmesi için tüm veri setine 1 eklenmiştir.

⁴⁶ Analizde bürokrat olarak bakan yardımcısı, vali, kaymakam, müsteşar, genel müdür, defterdar, daire başkanları dikkate alınmaktadır.

Analizde yer alan değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistikler Tablo 3.4'te yer almaktadır. Tüm değişkenlerde toplam gözlem sayısının 1296 olduğu görülmektedir. Analiz döneminde ortalamalar incelendiğinde, iktidar partisinin %44 oy aldığı, iktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasındaki oy farkının %25'ten fazla olduğu, seçime katılım oranlarının %80'in üzerinde olduğu ve sağ kesim partilerin aldıkları oy oranlarının sol kesimden iki buçuk kat fazla olduğu dikkat çekmektedir.

Tablo 3.4. Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler

	Gözlem Sayısı	Ortalama	Minimum	Maksimum	Standart Hata
ky	1296	282450.4	2027	1.20e+07	703251.6
gsyh	1296	1.94e+07	311292.7	1.16e+09	6.62e+07
nfs	1296	916868.4	74412	1.51e+07	1616462
iktoy	1296	44.4504	6.496133	75.35201	15.7677
bk	1296	0.2993827	0	7	0.7288005
hgo A	1296	26.36771	-41.78115	70.45648	21.09415
hgo B	1296	17.67073	-71.3982	62.74077	25.34413
sko	1296	83.63805	71.03	92.76	5.336759
sagkto	1296	67.21622	14.2407	95.88612	16.23014
solkto	1296	25.06774	1.253868	85.75567	15.07331
mvkdm	1296	1.662375	1	3.5	0.5274108
mvbrk	1296	0.6057099	0	10	1.131343
mvkeo	1296	0.0890943	0	1	0.179846

3.3.3. Yöntem

Panel ekonometrisi son 30 yılda hızlı gelişim göstermiştir. Mikro ve makro panel verilerin sayısı her geçen gün arttığı için panel veri yöntemleri, uygulayıcıları tarafından önemli seviyede talep görmektedir (Baltagi, 2015: xi). Zaman serisi ve yatay kesit verilerinin birleşiminden oluşan panel veri analizi, zaman içerisinde belirli bir birimi takip ederek her birim üzerinde çoklu gözlemler elde edilmesini sağlamaktadır. Panel veri analizinin avantajları şunlardır (Hsiao, 2014: 1-10):

- Panel veriler çok sayıda veri içerdiği için serbestlik derecesi artmakta, açıklayıcı değişkenler arasındaki çoklu doğrusal bağlantı problemi azalmakta ve ekonometrik tahminlerin verimliliğini artırmaktadır.
- Kesitsel veya zaman serisi veri kümeleri kullanarak daha kapsamlı ekonomik ve davranışsal sorunlar incelenebilmektedir.
- Mikrodinamik ve makrodinamik ilişkiler analiz edilebilmektedir.

- Zamanlararası dinamikler ve araştırılan varlıkların bireyselliği hakkındaki bilgiler kullanılarak eksik veya gözlemlenmemiş değişkenlerin etkileri doğal bir şekilde kontrol edilmektedir.
- Diğer bireylerin davranışları da incelenerek, bireysel sonuçlar daha doğru tahmin edilmektedir.
- Toplu veri analizi için mikro temeller sağlamaktadır. Ayrıca homojenlik ve heterojenite sorununun araştırılması için ideal yapıdadır.
- Bazı durumlarda panel veri analizlerinde, hesaplama ve istatistiksel çıkarımların yapılması daha basittir.

Diğer yandan tasarım, veri toplama problemleri, ölçüm hatalarının bozulması, zaman serisi boyutunun kısa olması, seçicilik sorunları ve yatay kesit bağımlılığı faktörleri panel verilerin sınırlamaları olarak ifade edilmektedir (Baltagi, 2005: 7-9).

Tezin ekonometrik analiz bölümünde yer alan tanısal testlere ve panel tahmincisine dair bilgilere aşağıda yer verilmektedir (Tatoğlu, 2018):

- Klasik model testi: Tanısal testler açısından ilk olarak panel modellerinde Klasik modelin geçerliliği F testi ile incelenmektedir. Bu testte, birim farklılıklarının önemli olmadığı kısıtlı model ($Y = X\beta + u$) ve değişkenlere ilişkin verinin birimlere göre değer aldığı kısıtsız model ($Y_i = X_i\beta_i + u_i, i: 1, \dots, N$) kullanılmaktadır. F testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 1'de gösterildiği gibidir:

$$F = \frac{(RRSS - URSS)/(N-1)}{URSS/N(T-1)-K} \sim F_{\alpha; N-1, N(T-1)-K} \quad (1)$$

Burada RRSS ve URSS sırasıyla, kısıtlı ve kısıtsız modelden elde edilen kalıntı kareler toplamını ifade etmektedir. F testinde, tüm birim etkilerin sıfıra eşit olduğu hipotezi ($H_0: \beta_i = \beta$) test edilmektedir. H_0 hipotezi kabul edilirse havuzlanmış en küçük kareler yöntemi tercih edilmekte, reddedilirse panel modelinin Klasik model olmadığı anlaşılmaktadır. Klasik model ayrıca havuzlanmış en küçük kareler yönteminin kalıntılarına dayanan Breusch-Pagan (1980) tarafından geliştirilen Lagrange Çarpanı (LM testi) ile test edilebilmektedir. Breusch-Pagan testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 2'de gösterildiği gibidir:

$$LM = \frac{NT}{2(T-1)} \left[\frac{\sum_{i=1}^N (\sum_{t=1}^T u_{it})^2}{\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T u_{it}^2} - 1 \right]^2 \sim \chi_1^2 \quad (2)$$

LM testinde birim etkilerin varyanslarının sıfıra eşit olduğu hipotezi ($H_0: \sigma_\mu^2=0$) sınanmaktadır. H_0 hipotezinin reddedilmesi, Klasik modelin uygun olmadığını ifade etmektedir.

- Hausman (1978) Testi: Bu test, panel modellerinde birim ve zaman etkilerinin sabit veya tesadüfi olduğunu saptayabilmek amacıyla kullanılmaktadır. Hausman testi, genelleştirilmiş en küçük kareler tahmincisi ve grup içi tahmincinin varyans kovaryans matrislerinin arasındaki fark üzerinden hesaplanan H istatistiğinin sıfıra eşitliği sınanmaktadır. Hausman testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 3'te gösterildiği gibidir:

$$H = (\hat{\beta}_{SE} - \hat{\beta}_{FE})' [Avar(\hat{\beta}_{SE}) - Avar(\hat{\beta}_{TE})]^{-1} (\hat{\beta}_{SE} - \hat{\beta}_{FE}) \sim \chi_k^2 \quad (3)$$

Bu eşitlikte SE ve TE alt indisleri sırasıyla sabit ve tesadüfi etkiler modellerinin tahmincilerini ifade etmektedir. $Avar(\hat{\beta}_{SE})$ ve $Avar(\hat{\beta}_{TE})$ ise sırasıyla sabit ve tesadüfi etkiler modellerine ilişkin asimtotik varyans kovaryans matrislerini göstermektedir. H_0 hipotezi, parametreler arasındaki fark sistematik değildir, şeklinde kurulmaktadır. Hipotezin kabul edilmesi durumunda tesadüfi etkiler tahmincisi, reddedilmesi durumunda sabit etkiler tahmincisi tercih edilmektedir.

- Değişen Varyans Testi: Doğru tahmincinin belirlenmesinden önce değişen varyans, otokorelasyon ve birimler arası korelasyon gibi temel varsayımların test edilmesi gerekmektedir. Değiştirilmiş Wald testi, sabit etkiler modelinde değişen varyansı analiz etmektedir. Değiştirilmiş Wald testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 4'te gösterildiği gibidir:

$$W = \sum_{i=1}^N \frac{(\hat{\sigma}_i^2 - \sigma^2)^2}{V_i} \sim \chi_N^2 \quad (4)$$

Eşitlik 4'te yer alan $\hat{\sigma}_i^2$, yatay kesit birimin kalıntı varyansının tahmincisidir. $\hat{\sigma}_i^2 = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T v_{it}^2$ şeklinde hesaplanmaktadır. Burada $V_i = \frac{(T_i-1)}{T_i} \sum_{t=1}^{T_i} (v_{it}^2 - \hat{\sigma}_i^2)^2$ 'dir.

Varyanslar, birimlere göre homoskedastiktir hipotezi ($H_0: \sigma_i^2 = \sigma^2$) test edilmekte ve H_0 hipotezinin reddedilmesi durumunda varyansların birimlere göre değiştiği yani heteroskedastinin olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca White (1980) testi de değişen varyansı incelemektedir. White testi değişen varyansın kaynağının bağımsız değişkenlerin karesi ve çapraz çarpımlarıdır. White testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 5'te gösterildiği gibidir:

$$LM_W = n * R_{aux}^2 \sim \chi_{p-1}^2 \quad (5)$$

Burada p yardımcı regresyon modelindeki parametre sayısıdır. Değişen varyansın yokluğunu ifade eden H_0 hipotezinin ($H_0: a_i = 0$) reddedilmesi durumunda değişen varyans (heteroskedasite) olduğu tespit edilmektedir.

- Otokorelasyon Testi: Baltagi-Wu (1999) Yerel En İyi Değişmez (LBI testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 6'da gösterildiği gibidir:

$$d = \frac{z' A_0 z}{z' z} \quad (6)$$

Burada $A_0 = \left\{ \frac{\partial \Omega_{\tilde{u}}^{-1}(\rho)}{\partial \rho} \right\} \Big|_{\rho=0} = - \left(\frac{\partial \Omega_{\tilde{u}}(\rho)}{\partial \rho} \right) \Big|_{\rho=0}$ ve $z = \bar{P}_X \tilde{Y}$ 'dir. LBI testinde H_0 hipotezi otokorelasyon yoktur ($H_0: \rho = 0$) şeklinde kurulmakta ve reddedilmesi halinde otokorelasyon olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Otokorelasyon ayrıca Bhargava vd. (1982) tarafından geliştirilen AR(1) modeli üzerinden hesaplanan Durbin-Watson testi ile incelenebilmektedir. Durbin-Watson testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 7'de gösterildiği gibidir:

$$d = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^{n_i} [\tilde{z}_{i,t_{i,j}} - \tilde{z}_{i,t_{i,j-1}} I(t_{i,j} - t_{i,j-1} = 1)]^2}{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^{n_i} \tilde{z}_{i,t_{i,j}}^2} \quad (7)$$

Burada $\tilde{z} = \text{diag}(B_i B_i')$ 'dir. I 1 ve 0 değerlerini alabilen işaret fonksiyonudur. H_0 hipotezi otokorelasyon yoktur ($H_0: \rho = 0$) şeklinde kurulmakta ve reddedilmesi halinde otokorelasyon olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

- Birimler Arası Korelasyon Testi: Analizde birimler arası korelasyon iki yöntem ile incelenmektedir. İlk olarak uygulanan Pesaran (2004) CD testi, N'in T'den büyük olabileceği durumlarda da kullanılabilmektedir (Pesaran, 2004: 5). CD testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 8'de gösterildiği gibidir:

$$CD_{LM} = \sqrt{\frac{1}{N(N-1)}} \sum_{i=j}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N (T \hat{\rho}_{ij}^2 - 1) \sim N(0,1) \quad (8)$$

Burada $\hat{\rho}_{ij}$ kalıntılar arasındaki korelasyonun örneklem tahminidir ve $\hat{\rho}_{ij} =$

$$\hat{\rho}_{ji} = \frac{\sum_{t=1}^T e_{it} e_{jt}}{(\sum_{t=1}^T e_{it}^2)^{1/2} (\sum_{t=1}^T e_{jt}^2)^{1/2}} \text{ şeklinde hesaplanmaktadır. } e_{it} \text{ EKK tahmininden elde edilen}$$

kalıntılardır. CD testinde yatay kesit bağımlılığının olmadığını ifade eden H_0 hipotezinin ($H_0: \rho_{ij} = \rho_{ji} = 0$) reddedilmesi durumunda kesitler arasında bağımlılığın var olduğu söylenmektedir. İkinci yöntem olarak Friedman (1937) tarafından geliştirilen test uygulanmaktadır. Parametrik olmayan bir bir yaklaşıma dayanmaktadır. Friedman testine ilişkin test istatistiği Eşitlik 9'da gösterildiği gibidir:

$$FR = [(T - 1)((N - 1)R_{AVE} + 1) \sim \chi^2_{T-1} \quad (9)$$

Eşitlik 9'da $R_{AVE} = \frac{2}{N(N-1)} \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N \hat{r}_{ij}$ şeklinde hesaplanmaktadır. Burada $r_{ij} = \frac{\sum_{t=1}^T (\rho_{i,t} - (T+1/2))(\rho_{j,t} - (T+1/2))}{\sum_{t=1}^T (\rho_{i,t} - (T+1/2))^2}$ dir. Friedman testinde yatay kesit bağımlılığının olmadığını ifade eden H_0 hipotezinin reddedilmesi durumunda kesitler arasında bağımlılığın var olduğu söylenmektedir.

- Panel Regresyon Tahmincisi: Driscoll-Kraay (1998) tahmincisi, standart parametrik olmayan zaman serisi kovaryans matris tahmincilerinin uzamsal ve dönemsel korelasyonun bütün genel formları açısından dirençli tahminler sunmaktadır. Yatay kesit ortalamaları serisinde Newey-West türü düzeltme yapılmakta ve düzeltilmiş standart hata terimleri, N sonsuz olsa bile kovaryans matris tahmincilerinin tutarlılığını garanti etmektedir. Değişen varyans, otokorelasyon ve birimler arası korelasyon durumlarında tutarlı tahminler üretebilen bu yöntem, sonsuz N durumlarında dahi kullanılabilir. Parametre tahmininde Driscoll-Kraay tahmincisine ilişkin standart hatalar Eşitlik 10'da gösterildiği hesaplanmaktadır:

$$V(\hat{B}) = (X'X)^{-1} \hat{S}_T (X'X)^{-1} \quad (10)$$

Eşitlik 10'da yer alan $\hat{S}_T$ aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır:

$$\hat{S}_T = \hat{\Omega}_0 + \sum_{j=1}^{m(T)} w(j, m) [\hat{\Omega}_j + \hat{\Omega}'_j] \quad (10.1)$$

Burada $m(T)$ gecikme uzunluğunu ve w Bartlett ağırlıkları ifade etmektedir. Eşitlik 10.1'de yer alan $\hat{\Omega}_j$ aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır.

$$\hat{\Omega}_j = \sum_{t=j+1}^T h_t(\hat{B}) h_{t-j}(\hat{B})' \quad (10.1.1)$$

Burada $h_t(\hat{B}) = \sum_{i=t-j+1}^{N(t)} h_{it}(\hat{B})$ şeklinde hesaplanmaktadır. $h_{it}(\hat{B}) = X_{it} \hat{u}_{it} = X_{it}(Y_{it} - X_{it}' \hat{B})$ dir. $h_{it}(\hat{B})$, değişen varyansa dirençli Newey-West ve otokorelasyona dirençli kovaryans matris tahmincisine eşittir. Yatay kesit bağımlılığı dikkate alan bu yöntem bu şekilde değişen varyansa ve otokorelasyona karşı N'e bağlı olmaksızın dirençli tahminler üretebilmektedir.

Tezin analiz bölümünde incelenen temellere dair panel regresyon modelleri (11), (12), (13.1), (13.2), (14) ve (15) nolu denklemlerde gösterilmektedir:

$$\text{Model 1: } lky_{it} = \beta_0 + \beta_1 lgsy_{it} + \beta_2 lnfs_{it} + \beta_3 iktoy_{it} + \beta_4 kkrz_t + \beta_5 ksçm_t + u_{it} \quad (11)$$

$$\text{Model 2: } lky_{it} = \beta_0 + \beta_1 lgsyh_{it} + \beta_2 lnfs_{it} + \beta_3 iktoy_{it} + \beta_4 lbk_{it} + \beta_5 kbb_t + \beta_6 kpbkb_t + \beta_7 ks\text{ç}m_t + u_{it} \quad (12)$$

$$\text{Model 3(A): } lky_{it} = \beta_0 + \beta_1 lgsyh_{it} + \beta_2 lnfs_{it} + \beta_3 hgoA_{it} + \beta_4 sko_{it} + \beta_5 kkrz_t + \beta_6 ks\text{ç}m_t + u_{it} \quad (13.1)$$

$$\text{Model 3(B): } lky_{it} = \beta_0 + \beta_1 lgsyh_{it} + \beta_2 lnfs_{it} + \beta_3 hgoB_{it} + \beta_4 sko_{it} + \beta_5 kkrz_t + \beta_6 ks\text{ç}m_t + u_{it} \quad (13.2)$$

$$\text{Model 4: } lky_{it} = \beta_0 + \beta_1 lgsyh_{it} + \beta_2 lnfs_{it} + \beta_3 sagkto_{it} + \beta_4 solkto_{it} + \beta_5 kkrz_t + \beta_6 ks\text{ç}m_t + u_{it} \quad (14)$$

$$\text{Model 5: } lky_{it} = \beta_0 + \beta_1 lgsyh_{it} + \beta_2 lnfs_{it} + \beta_3 lmvkdm_{it} + \beta_4 lmvrk_{it} + \beta_5 mvkeo_{it} + \beta_6 kkrz_t + \beta_7 ks\text{ç}m_t + u_{it} \quad (15)$$

Burada i = illeri; t = zamanı ifade etmektedir.

3.3.4. Uygulama ve Bulgular

Panel regresyon modellerinde hangi tahmincinin kullanılacağına karar verilmeden önce çeşitli tanısal testlerin yapılması gerekmektedir. Modellere ilişkin bu testlerin sonuçları Tablo 3.5’te detaylı şekilde yer almaktadır. Öncelikle panel modellerinin Klasik model olup olmadığının anlaşılması için F testi ve Breusch-Pagan Lagrange Çarpanı testi yapılmaktadır. Tüm modellerde her iki test için H_0 hipotezinin reddedildiği yani modellerin Klasik olmadığı saptanmaktadır. Modellerin Klasik olmadığının tespitinden sonra Sabit Etkiler Modeli (Fixed Effect) veya Tesadüfi Etkiler Modeli (Random Effect) olup olmadığına karar verilmesi amacıyla Hausman Testi yapılmaktadır. Sonuçlar gereği, H_0 hipotezi reddedilmekte ve modellerin Sabit Etkiler Modeli olduğu görülmektedir.

Hangi modelin uygulanacağını belirlemenin ardından tutarlı ve güçlü bir tahmincinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda modellerde değişen varyans, otokorelasyon ve birimler arası korelasyon testlerini yapılması gerekmektedir. Değişen varyans için Değiştirilmiş Wald Testi ve White testi uygulanmaktadır. Testlerde H_0 hipotezi reddedilmekte ve modellerde heterojenlik olduğu yani değişen varyans olduğu anlaşılmaktadır. Otokorelasyon açısından ise Durbin-Watson ve Baltagi-Wu testleri yapılmakta ve H_0 hipotezleri reddedilerek otokorelasyonun varlığı sonucuna ulaşılmaktadır. Son olarak modellerde birimler arası korelasyon ölçümü için Pesaran CD ve Friedman testleri yapılmaktadır. Testlerin sonucunda H_0 hipotezi olan birimler arası

korelasyonsuzluk reddedilmekte ve tüm modeller için birimler arası korelasyon olduğu sonucu elde edilmektedir.

Tablo 3.5. Modellere İlişkin Tanısal Testler

	Model 1	Model 2	Model 3 (A / B)	Model 4	Model 5
Klasik Model Testleri					
F Testi	11.49***	11.37***	11.40*** / 13.34***	12.96***	11.67***
Breusch-Pagan Lagrange Çarpımı	1080.02***	1045.84***	1079.03*** / 1129.49***	1117.15***	999.25***
Sabit / Tesadüfi Etkiler Testi					
Hausman Testi	91.34***	103.63***	87.31*** / 128.15***	123.13***	111.29***
Değişen Varyans Testleri					
Değiştirilmiş Wald Testi	1591.64***	1845.92***	1537.03*** / 1513.27***	1449.85***	1334.39***
White Testi	83.56***	89.33***	98.06*** / 106.41***	101.21***	108.80***
Otokorelasyon Testleri⁴⁷					
Durbin-Watson (1982) Testi	0.795	0.814	0.824 / 0.807	0.823	0.778
Baltagi-Wu (1999) Testi	1.125	1.146	1.148 / 1.130	1.145	1.119
Birimler Arası Korelasyon Testi (Yatay Kesit Bağımlılığı)					
Pesaran CD Testi	42.678***	45.209***	41.791*** / 41.341***	38.803***	44.986***
Friedman Testi	188.884***	206.058***	183.77*** / 183.36***	167.426***	194.44***

*** sembolü olasılık değeri < 0.01'i ifade etmektedir.

Tanısal testlerin sonucunda; tüm modellerde değişen varyans, otokorelasyon ve birimler arası korelasyon olduğu tespit edilmektedir. Bu aşamadan sonra tahminci belirlerken, modellerin tanısal test sonuçları dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda Driscoll-Kraay Tahmincisi tercih edilmektedir. Bu tahmincinin tercih edilmesinin nedeni, yöntem bölümünde belirtildiği üzere sabit modellerde değişen varyans, otokorelasyon ve birimler arası korelasyon varlığında dirençli tahminler yapabilmesidir. Ayrıca N>T (analizdeki tüm modellerde N:81, T:16'dır) olduğu durumlarda güçlü tahmin sonuçları vermektedir.

Tablo 3.6'da, 5 modelin Driscoll-Kraay Tahmincisi ile elde edilen sonuçları gösterilmektedir. Tabloda yer alan F Testi sonuçları, modellerin anlamlı olduğunu

⁴⁷ Durbin-Watson ve Baltagi-Wu testlerinde istatistik değeri 2'den küçük ise otokorelasyonun varlığına işaret etmektedir (Tatoğlu, 2018: 226)

göstermektedir. Ayrıca R^2 değerleri de, modellerde yer alan açıklayıcı değişkenlerin genel olarak %65 seviyesinde, bağımlı değişkeni açıkladıklarını ifade etmektedir.

Tablo 3.6. Driscoll-Kraay Panel Regresyon Analizi Sonuçları (Sabit Etkiler)

	Model 1	Model 2	Model 3 (A / B)	Model 4	Model 5
lg syh	1.014*** (6.69)	1.068*** (7.81)	0.927*** / 0.988*** (6.35) / (6.53)	1.217*** (12.05)	1.253*** (11.41)
lnfs	-1.547*** (-11.23)	-1.581*** (-15.97)	-1.489*** / -1.55*** (-11.03) / (-10.79)	-1.682*** (-11.45)	-1.804*** (-7.98)
ikt oy	0.015*** (2.61)	0.011* (1.86)			
lbk		-0.012 (-0.20)			
kk rz	-0.143* (-1.88)		-0.193** / -0.147* (-2.73) / (-1.91)	-0.149** (-2.79)	-0.01 (-0.20)
ks çm	-0.185 (-1.24)	-0.177 (-1.17)	-0.169 / -0.177 (-1.18) / (-1.23)	-0.239 (-1.54)	-0.226 (-1.36)
kbb		-0.08 (-0.76)			
kpbkb		-0.423** (-2.60)			
hgo A/B			0.011*** / 0.005* (3.17) / (1.91)		
sko			0.032** / 0.035** (2.80) / (2.94)		
sag kto				0.012*** (3.41)	
sol kto				-0.006*** (-3.05)	
lmv kdm					-0.185** (-2.40)
lmv brk					0.04 (0.80)
mv keo					0.309 (1.33)
Sabit	8.669*** (8.81)	8.408*** (6.91)	6.936*** / 6.791*** (10.75) / (9.36)	7.253*** (7.71)	9.019*** (5.51)
Gözlem Sayısı - İl Sayısı	1296 - 81	1296 - 81	1296 - 81 / 1296 - 81	1296 - 81	1296 - 81
F Testi	91.88***	166.60***	86.20*** / 128.72***	110.39***	89.97***
R^2	0.6578	0.6574	0.6670 / 0.6619	0.6699	0.6516

İstatistik değerlerinde semboller * olasılık değeri < 0.1, ** olasılık değeri < 0.05 ve *** olasılık değeri < 0.001 şeklinde ifade edilmektedir. () içerisinde yer alan rakamlar, t istatistik değerlerini göstermektedir. Modeller tahmin edilirken maksimum gecikme değeri, 2 olarak alınmaktadır.

Tablo 3.6’da yer alan modellere dair ampirik bulgular her bir model için ayrı ayrı aşağıda değerlendirilmektedir:

- Model 1 (Ekonomik ve Sosyal Faktörler Modeli): Modelde il bazında GSYH (%1’lik değişim, %1.01 düzeyinde) ve iktidar partisinin oy oranı (%1’lik değişim, %0.015 düzeyinde), il bazında kamu yatırımlarını olumlu etkilemekte iken, il bazında nüfus (%1’lik değişim, %1.54 düzeyinde) ve kriz yılları (%1’lik değişim, %0.143 düzeyinde) olumsuz etkilemektedir. Seçim yılları ise anlamsız çıkmaktadır. Modelde

GSYH, nüfus ve kriz yıllarının anlamlı çıkması, kamu yatırımlarının tahsisinde sosyal ve ekonomik faktörlerin etkili olduğu hipotezini desteklemektedir. Kriz yıllarında, kamu yatırımlarının azalması beklenen durumdur. Çünkü ekonominin daraldığı dönemlerde cari ve transfer harcamalarının kısılması hem ekonominin daralmasına hem de toplumsal tepkiye neden olabilmekteyken; yatırım harcamalarında bu risk oldukça düşüktür. Seçim yılları değişkeninin anlamsız olması ise seçim yıllarında popülist politikalar gereği, yatırım harcamalarından ziyade cari ve transfer harcamalarına ağırlık verilmesi ile açıklanabilmektedir. Diğer yandan tek parti iktidarının incelenen dönemde etkin olması da diğer bir faktördür. Ülkemizin uzun yıllardır tek parti ile yönetilmesi, iktidardaki partiye zaten her yıl bütçe ile tahsis yaratma imkanı sağlamaktadır.

- Model 2 (Parti Merkezli Faktörler Modeli): Modelde il bazında GSYH (%1’lik değişim, %1.06 düzeyinde) ve iktidar partisinin oy oranı (%1’lik değişim, %0.011 düzeyinde), il bazında kamu yatırımlarını olumlu etkilemekte iken, il bazında nüfus (%1’lik değişim, %1.58 düzeyinde), PBKB (%1’lik değişim, %0.423 düzeyinde) olumsuz etkilemektedir. Seçim yılları, il bazında bakan sayıları ve başbakan seçim bölgeleri değişkenleri anlamsız çıkmaktadır. Bulgular, iktidar partisinin oy oranı açısından kendisine destek olan seçim çevrelerini, kamu yatırımları ile ödüllendirdiğini göstermektedir. Ancak parti içerisindeki başbakan, bakan ile PBKB gibi faktörlerin etkili olmadığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında, bütçenin Başbakan, bakan veya PBKB’nin seçim bölgelerinden ziyade parti politikaları temelinde hazırlanması, bütçenin komisyon görüşmelerinde neredeyse hiç değişikliğe uğramaması (detay için bkz. Tablo 2.3) ve bazı dönemlerde kendi seçmen tabanlarının olduğu il yerine aday sayısı fazla olan büyükşehirlerden aday gösterilmeleri sayılabilmektedir. Dolayısıyla parti merkezli hipotezin, iktidar partisinin oy oranı üzerinden geçerli olduğu saptanmaktadır. Zaten ülkemizde uygulanan bütçe tahsis kuralları ve seçim sistemi de dikkate alındığında, bulgu beklentimizle aynı doğrultudadır.

- Model 3 (Hükümetin Gücü A ve B Modeli): **A Modeli:** Modelde il bazında GSYH (%1’lik değişim, %0.92 düzeyinde), hükümetin gücü A (%1’lik değişim, %0.011 düzeyinde) ve seçime katılım oranı (%1’lik değişim, %0.032 düzeyinde), il bazında kamu yatırımlarını olumlu etkilemekte iken, il bazında nüfus (%1’lik değişim, %1.48 düzeyinde) ve kriz yılları (%1’lik değişim, %0.193 düzeyinde) olumsuz etkilemektedir. Seçim yılları ise anlamsız çıkmaktadır. **B Modeli:** Modelde il bazında GSYH (%1’lik değişim, %0.98 düzeyinde), hükümetin gücü B (%1’lik değişim, %0.005 düzeyinde) ve seçime katılım oranı (%1’lik değişim, %0.035 düzeyinde), il bazında kamu yatırımlarını

olumlu etkilemekte iken, il bazında nüfus (%1'lik değişim, %1.55 düzeyinde) ve kriz yılları (%1'lik değişim, %0.147 düzeyinde) olumsuz etkilemektedir. Seçim yılları değişkeni anlamsız çıkmaktadır. Sonuçlar, kamu yatırımları tahsis edilirken kararsız veya rakip seçmen yerine çekirdek seçmenin ödüllendirildiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca iki modelde de seçime katılım oranları ile kamu yatırımları arasında anlamlı ve olumlu bir ilişki olması, dikkat çekmektedir.

- Model 4 (İdeolojik Faktörler Modeli): Modelde il bazında GSYH (%1'lik değişim, %1.21 düzeyinde), ve sağ kesim partilerin toplam oy oranı (%1'lik değişim, %0.012 düzeyinde) il bazında kamu yatırımlarını olumlu etkilemekte iken, il bazında nüfus (%1'lik değişim, %1.68 düzeyinde), sol kesim partilerin toplam oy oranı (%1'lik değişim, %0.006 düzeyinde) ve kriz yılları (%1'lik değişim, %0.149 düzeyinde) olumsuz etkilemektedir. Seçim yılları ise anlamsız çıkmaktadır. Bulgular, iktidar partisine oy verenler ve ideolojik olarak oy verme potansiyeli olan sağ kanat seçim çevrelerine kamu yatırımlarının daha fazla tahsis edildiğini göstermektedir. İdeolojik açıdan oy verme potansiyeli düşük olan sol kanat seçim çevreleri ile kamu yatırımları tahsisi arasındaki ilişkinin ise olumsuz olduğu saptanmaktadır.
- Model 5 (Yasama Modeli): Modelde il bazında GSYH (%1'lik değişim, %1.25 düzeyinde) il bazında kamu yatırımlarını olumlu etkilemekte iken, il bazında nüfus (%1'lik değişim, %1.80 düzeyinde) ve milletvekillerinin kıdemlilikleri (%1'lik değişim, %0.185 düzeyinde) olumsuz etkilemektedir. Seçim yılları, bürokrat milletvekili ve milletvekilleri kadın/erkek oranı değişkenleri ise anlamsız çıkmaktadır. Sonuçlara göre, milletvekillerinin bireysel özellikleri içerisinde sadece kıdemlilik değişkeni anlamlıdır. Ancak kıdemlilik değişkenine dair etkinin negatif olduğu görülmektedir. Türkiye açısından yasama modeli hipotezinin geçerli olmadığı beklentilerimiz arasında yer almaktadır. Çünkü bireysel özellikler ABD gibi yasama modellerinin uygulandığı hizmet kayırmacılığı uygulamalarında daha etkindir. Türkiye'de ise genellikle, milletvekilleri ön seçim mekanizmasından ziyade parti lideri veya parti üst kurulları tarafından seçilmektedir. Ayrıca ülkemizde parti disiplinin varlığı ile bütçe tahsisi kuralları ve yürütmenin gücü çerçevesinde milletvekili ile seçim çevreleri arasındaki ilişkiler nispeten daha zayıftır. Dolayısıyla kamu yatırımları tahsis edilirken, milletvekillerinden ziyade iktidar partisinin politikaları hizmet kayırmacılığında daha belirginleşmektedir.

Özetle, incelenen dönemde sosyal ve ekonomik göstergelerin kamu yatırımlarının tahsisinde önemli seviyede etkili olduğu görülmektedir. Siyasi faktörler açısından ise

İktidar partisinin oy oranı, çekirdek seçmen ve iktidar partisine ideolojik olarak oy verme potansiyeli olan seçim çevreleri ile kamu yatırımlarının tahsisi arasında olumlu ilişki bulunmaktadır. Diğer yandan yürütme organında yer alan başbakan, bakan, PBKB ile yasama organında yer alan milletvekillerinin kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olmadıkları görülmektedir. Sonuçlar, tezin temel motivasyonu olan Türkiye’de parti merkezli hizmet kayırmacılığı hipotezinin varlığını ortaya koymaktadır.

İktidar partisinin oy oranı ile seçim çevreleri arasında olumlu ilişkinin bulunması ve sosyo-ekonomik faktörlerin politik faktörlerden daha etkin olduğu bulguları Luca ve Rodríguez-Pose (2015) ve Türkiye için farklı dönemi inceleyen Yaraşır Tülümce (2014) çalışmaları ile örtüşmektedir.



SONUÇ

Demokrasi rejiminin popüler olmasıyla birlikte politikacılar ile seçmenler arasındaki etkileşim, ülke yönetimlerinin şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Seçmenlerin oy verme davranışlarını ekonomi, ideoloji ve sosyal yaşam kalitesi gibi birçok faktör etkileyebilmektedir. Bu faktörler içerisinde ekonomik gelişmeler ve buna bağlı olarak refah düzeyi seçmenler açısından ayrı yer tutmaktadır. Dolayısıyla ekonomiye ilişkin alınan kararların ve uygulamaların seçmenlerin yani vatandaşların ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda gerçekleşmesi, politikacıların seçimlerdeki başarısına etki edebilmektedir. Özellikle dışsallık, tam kamusal mallar gibi piyasa başarısızlıklarına yönelik, hükümetler başta maliye ve para politikası olmak üzere çeşitli araçlar kullanmaktadır. Ancak piyasa başarısızlıkları ile gündeme gelen kamu kesiminin müdahalesi her zaman başarılı sonuçlar ortaya koymamaktadır. Bu çerçevede yirminci yüzyılın ikinci yarısında gelişen Kamusal Seçiş Teoremi, devletin başarısızlıklarını incelemektedir. Kamusal Seçiş Teoremi, kamusal kaynakların yönetimine ilişkin kararlar alınırken ülkenin gerçek koşulları ve ihtiyaçlarından ziyade politik ve bireysel çıkarların etkili olabileceğini varsaymaktadır. Bu kapsamda çalışmanın odak noktasını oluşturan hizmet kayırmacılığı, kamusal kaynakların etkinsizliğine neden olabilmesi yönünden devlet başarısızlıkları arasında yer almaktadır.

Hizmet kayırmacılığına dair yapılan ampirik çalışmalar, genellikle kamu yatırımlarının seçim çevrelerine tahsisine odaklanmaktadır. Normal şartlarda kamu yatırımları tahsis edilirken seçim çevrelerinin gelişmişlik düzeyi, ekonomik ve sosyal göstergeleri dikkate alınmaktadır. Hizmet kayırmacılığı ile bu göstergelere ek olarak kamu yatırımlarının tahsisinde politik faktörlerin de etkili olabileceği varsayılmaktadır. İktidarda olan partilerin veya politikacıların gelecek seçimlerde konumlarını kaybetmemeleri için seçmenlerin yaşam standartlarına ve refah seviyelerine yönelik politika geliştirmeleri önem arz etmektedir. Eğitim, sağlık, enerji, imalat, tarım, turizm ve ulaşırma gibi birçok alt sektörü barındıran kamu yatırımları, seçmenin hayat kalitesini doğrudan ve dolaylı etkileyebilecek araçlarından biri olmasından dolayı politikacılar tarafından oy maksimizasyonu temelinde kullanılabilir.

Hizmet kayırmacılığı analizlerinde dört temel hipotez sınanmaktadır. Birinci hipotez, hizmet kayırmacılığının politikacılar tarafından kendi seçmen tabanına yönelik olarak gerçekleştirilmesine dayanmaktadır. İktidarda kalmak için kendi seçmen tabanı yeterli olan ve risk almayı sevmeyen politikacıların bu hipotez kapsamında hareket

ettikleri varsayılmaktadır. İkinci ve üçüncü hipotez, hizmet kayırmacılığının kararsız seçmenin yoğunlukta olduğu ve düşük oy alınan seçim çevrelerini hedeflediği varsayımına dayanmaktadır. Risk almayı seven ve etki alanını genişletmek isteyen politikacıların, bu iki hipotez bağlamında davrandıkları ileri sürülmektedir. Son hipotez ise politikacıların ideolojik olarak kendilerine yakın gördükleri seçim çevrelerine hizmet kayırmacılığı yapabileceklerini varsaymaktadır. Böylece önceki dönemlerde kendi partilerine oy vermeyen ancak ideolojik yakınlıktan dolayı oy verme potansiyeli olan seçmenler hedeflenmektedir.

Bahsedilen hipotezler ile hizmet kayırmacılığı politikalarının genel olarak hangi seçmen tabanına yönelik olduğu tespit edilebilmektedir. Ancak seçmenler hizmet kayırmacılığının sadece bir tarafını oluşturmaktadır. Diğer tarafta ise uygulayıcı konumda olan politikacılar ve/veya siyasi partiler bulunmaktadır. Bu noktada, siyasi rejim, bütçe süreci, seçim sistemi gibi etmenler politikacılar ile kamu yatırımlarının tahsisi arasındaki ilişkinin nasıl gerçekleşeceğini tayin etmektedir. Örneğin, literatürün yoğunlaştığı ABD’de bütçe sürecinde Başkan’ın iki meclisin onayına ihtiyaç duyması, tek üyeli çoğunluk seçim sisteminin varlığı ve parti disiplinin zayıf olması gibi etmenlerden dolayı hizmet kayırmacılığında yasama organı etkin rol oynamaktadır. Ek olarak, temsilci adaylarının parti liderleri veya parti merkezi yerine ön seçim yöntemiyle seçilmeleri, temsilci ile seçim çevresi arasında kuvvetli bağ oluşmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla seçilen temsilciler kendi seçim çevrelerine daha fazla kamu yatırımı tahsis ederek hem onları ödüllendirmekte hem de sonraki seçimlerde yeniden seçilme ihtimalini artırmaktadır. Ancak ABD, siyasi rejimi ve seçim sistemi ile dünyada birçok ülkeden ayrılmaktadır. Bu nedenle, ampirik modeller oluşturulurken hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörlerin ülkeler açısından farklılık gösterebileceği dikkate alınmalıdır.

Çalışma, Türkiye’de il bazında gerçekleşen kamu yatırımlarının tahsisinde ekonomik ve politik faktörlerin varlığını araştırmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla Türkiye özelinde kamu yatırımlarının tahsisi sürecinde etkili olan faktörlerin tespit edilmesi ve ekonometrik modellerin bu temelde oluşturulması gerekmektedir. Çalışmada tek parti dönemi analiz edildiği için veriler ve kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan faktörler 2003-2018 dönemine aittir. Türkiye’de ilgili dönemde uygulanan parlamenter sistem kapsamında kamu yatırımlarının tahsisinde yürütme organı ve iktidar partisinin etkin olduğu görülmektedir. Kamu yatırımlarının tahsisini de kapsayan bütçe sürecinde Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Maliye Bakanı’nın etkin rol oynamasının yanı sıra iktidar

partisinin ağırlıklı olduğu bir komisyon yapısının varlığı yürütme organının bu alandaki gücünü artırmaktadır. Ayrıca Meclis görüşmelerinde bütçe üzerinde gider artırıcı ve gelir azaltıcı yönde değişikliklerin yapılamaması yasama organının etkinliğini kısıtlamaktadır. Politikaların uygulanmasında sınırlı etkisi olan yasama organının, seçmen ile olan etkileşimde de arka planda kaldığı ifade edilebilmektedir. Nispi temsil sistemine dayanan seçim sistemi ve %10 seçim barajı uygulaması nedeniyle seçmenler, milletvekili adaylarından ziyade parti kimliğine ve parti liderine odaklanmaktadır. Ayrıca milletvekili adaylarının genellikle ön seçim yöntemi yerine parti lideri veya parti merkezi tarafından belirlenmesi ve güçlü parti disiplini gibi nedenler milletvekillerinin seçmen istekleri yerine parti politikalarına ağırlık vermeleriyle sonuçlanmaktadır. Son olarak nüfusu yoğun olan illerde çok fazla sayıda milletvekilinin aday olması, milletvekili ile seçmen etkileşimini zayıflatan bir diğer faktördür. Ayrıca iktidarda olan partiler de yerel düzeyde yapılan yatırımlarda dahi parti kimliğini ön plana çıkarabilmekte ve partinin oy maksimizasyonu için politikalar da geliştirebilmektedir. Özetle, Türkiye’de hizmet kayırmacılığı açısından kamu yatırımlarının tahsisinde ve seçim çevresi ile bağlantılarında parti merkezli yapının hakim olduğu temel kriterler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın ampirik analizinde Türkiye’deki kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olan faktörlerin analizi için beş model geliştirilmiştir. İlk model ekonomik ve sosyal faktörlere, diğer modeller politik faktörlere odaklanmaktadır. Analizde politik faktörler kapsamında iktidar partisi ve yürütme organı, oy oranları ve seçim çevreleri açısından hükümetin gücü, ideolojik olarak hedeflenen seçim çevreleri ve yasama organı başlıkları ayrı modellerde incelenmektedir. Türkiye’de yasama organının yani milletvekillerinin kamu yatırımlarının tahsisinde etkileri sınırlı olsa da milletvekillerinin lobicilik faaliyetleri yoluyla hizmet kayırmacılığı yapma ihtimali bulunmaktadır. Dolayısıyla milletvekillerinin bireysel özelliklerinin kamu yatırımlarının tahsisi üzerindeki etkisi yasama organı modeliyle araştırılmaktadır.

Modellerden elde edilen bulgulara göre, kamu yatırımlarının tahsisinde ekonomik ve sosyal göstergelerin politik faktörlere kıyasla daha etkili olduğu görülmektedir. GSYH seviyesi yüksek olan illerin daha fazla kamu yatırımı aldığı saptanmaktadır. Milli gelir açısından potansiyeli yüksek olan illerde başta yoğun nüfusun ihtiyaçları olmak üzere çeşitli ekonomik ve sosyal nedenlerden dolayı birçok alanda daha fazla kamu yatırımının gerçekleşmesi doğal karşılanmaktadır. Kriz yıllarında ise kamu yatırımı tahsislerinde

azalmanın varlığı beklenen bir durumdur. Ekonomik kriz dönemlerinde kamu yatırımlarına ilişkin harcamaların kısılması cari ve transfer harcamalarına kıyasla daha az toplumsal tepkiye neden olmaktadır. Dolayısıyla bu dönemlerde kamu yatırımlarının azalması, politik çıkarlar açısından düşünüldüğünde beklentilerle uyumludur. Analize sosyal gösterge bağlamında dahil edilen nüfus değişkeni ile kamu yatırımları tahsisi arasındaki ilişkinin ise negatif olduğu görülmektedir.

Bulgular, hizmet kayırmacılığı perspektifinden kamu yatırımlarının tahsisinde politik faktörlere dair etkilerin sınırlı olduğuna işaret etmektedir. Ancak bu etkiler katsayı açısından küçük olsa da istatistiksel olarak anlamlı olması bakımından önemlidir. Parti merkezli faktörlerin incelendiği Model 2'nin sonucuna göre, iktidar partisinin oy oranındaki %1'lik değişim kamu yatırımlarını %0.011 artırmaktadır. Ayrıca Başbakan, bakanlar kurulu ve PBKB'nin kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olmadıkları görülmektedir. Model 3'te yer alan sonuçlar, ulusal düzeyde iktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasındaki oy farkının %1'lik iktidar partisi lehine değişiminin, kamu yatırımlarını %0.011 olumlu etkilediğini ortaya koymaktadır. Seçim çevresi düzeyinde ise iktidar partisi ile iktidar partisi dışındaki en yüksek oyu alan parti arasındaki oy farkının %1'lik iktidar partisi lehine değişiminin kamu yatırımlarına %0.005 pozitif yansımaktadır. Dolayısıyla bulgular, iktidar partisinin kamu yatırımlarının tahsisinde kendi seçim çevrelerine odaklandığına işaret etmektedir. Ayrıca seçime katılım oranının da kamu yatırımlarını olumlu etkilediği tespit edilmektedir. Model 4'te, sağ kesim partilerin toplam oy oranındaki %1'lik değişiminin kamu yatırımlarını %0.012 olumlu etkilediği, sol kesim partilerin toplam oy oranındaki %1'lik değişiminin ise kamu yatırımlarını %0.006 olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmaktadır. Son olarak Model 5 bulguları ise milletvekillerine dair bireysel özelliklerin kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olmadığını ortaya koymaktadır.

Politik faktörlerin sonuçları değerlendirildiğinde, Model 2 ve Model 5 kapsamında kamu yatırımlarının tahsis sürecinde hangi faktörlerin etkili olduğu analiz edilmekte ve sadece parti merkezli modelde iktidar partisinin oy oranı ile kamu yatırımları arasında ilişki saptanmaktadır. Nitekim 2002-2018 yılları arasında yapılan genel seçimlerde iktidar partisinin en fazla yatırım alan İstanbul ve Ankara başta olmak üzere Türkiye'nin il bazında yaklaşık beşte dördünde oy açısından başarılı olması, iktidar partisinin oy oranı ile kamu yatırımlarının tahsisi arasındaki olumlu ilişkiyi açıklayan bir faktör olarak görülebilmektedir. Diğer yandan parti merkezli modelde yer alan Başbakan,

Bakanlar Kurulu, PBKB ve Maliye Bakanı'nın kamu yatırımlarının tahsisinde etkili olmadıkları bulgular arasında yer almaktadır. Bu sonuç, Türkiye'de başbakan dahil olmak üzere bazı bakan ve milletvekillerinin kendi seçim çevreleri yerine çeşitli nedenlerden dolayı başka illerden aday gösterilmesi ile kısmen açıklanabilmektedir. Benzer şekilde, yasama modelinde yer alan faktörlerin beklenildiği üzere etkin olmadığı görülmektedir. Model 3 ve Model 4'ün sonuçları ise parti merkezli yapılan hizmet kayırmacılığının hangi seçim çevrelerine yönelik olduğunu göstermektedir. Buna göre, iktidar partisinin kendi seçim çevreleri ile ideolojik olarak iktidar partisine yakın olan seçim çevreleri, kamu yatırımlarının tahsisinden olumlu etkilenmektedir.

Çalışmanın ampirik bulguları ışığında, Türkiye'de analiz edilen döneme dair kamu yatırımlarının tahsisinde etkinlik kriteri ön plandadır. Ancak kamu yatırımlarının seçim çevrelerine dağılımında sadece etkinlik kriteriyle hareket edilmediği, sınırlı da olsa politik faktörlerin de belirleyici olduğu çalışmanın bulguları arasındadır. Söz konusu politik faktörler içerisinde özellikle parti merkezli politikalar çerçevesinde, tahsislerin gerçekleştirildiği göz ardı edilmemelidir. İlaveten kamu yatırımları tahsisinde çekirdek ve ideolojik seçmen tabanına yönelik hizmet kayırmacılığı hipotezlerinin de Türkiye açısından geçerli olduğu ampirik analizle ortaya konulmaktadır.

KAYNAKLAR

- Abbott, A., Cabral, R. and Jones, P. (2017). "Incumbency and Distributive Politics: Intergovernmental Transfers in Mexico", *Southern Economic Journal*, 84(2), 484-503.
- Adaçay, F. R. ve İstılance, H. (2009). *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Akalın, G. (1986). *Kamu Ekonomisi*, İkinci Basım, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 554, Ankara.
- Akalın, G. ve Erkişi, K. (2007). "Türkiye’de Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Açısından Değerlendirilmesi", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(5), 89-116.
- Aktan, C. C. (2002). *Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma*, Coşkun Can Aktan (ed.), Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Yayınları, Ankara.
- Aldrich, J. M. (1997). *When Is It Rational to Vote?*, Dennis C. Mueller (ed.), Perspectives on Public Choice A Handbook (pp. 373-390), Cambridge University Press, Cambridge.
- Alizadeh, T. and Farid, R. (2017). "Political Economy of Telecommunication Infrastructure: An Investigation of The National Broadband Network Early Rollout and Pork Barrel Politics In Australia", *Telecommunications Policy*, 41(4), 242-252.
- Altun, T. (2014). "Türkiye’de Fırsatçı ve Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanmalar: 1950-2010", *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 36(2), 47-69.
- Alvarez, M. and Saving J. (1995). "Deficits, Democrats, and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s", *Social Science Working Paper*, No: 928, 1-20.
- Ames, B. (1995). "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in The Brazilian Congress", *The Journal of Politics*, 57(2), 324-343.
- Arslan, A. (2004). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, *Maliye Dergisi*, 145(1), 1-44.
- Austen-Smith, D. (1997). *Interest Groups: Money, Information, and Influence*, Dennis C. Mueller (ed.), Perspectives on Public Choice A Handbook (pp. 296-321), Cambridge University Press, Cambridge.
- Ayanoğlu, K., Düzyol, M. C., İlter, N. ve Yılmaz, C. (1996). *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*, D.P.T. Yayınları, Ankara.
- Aydın, M. A. (2007). "Milletvekili Adaylarının Belirlenme Usulü ve Önseçim", *Yasama Dergisi*, 5, 82-108.
- Aytaç, S. E. (2014). "Distributive Politics in A Multiparty System: The Conditional Cash Transfer Program in Turkey", *Comparative Political Studies*, 47(9), 1211-1237.
- Bakırtaş, İ. ve Koyuncu, C. (2005). "Politik Dalgalanmalar Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'deki Seçimlerin Ekonometrik Analizi", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19(1), 55-66.

- Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*, Third edition, John Wiley & Sons Ltd, England.
- Baltagi, B. H. (2015). *Introduction*, Baltagi, B. H. (ed.), The Oxford Handbook of Panel Data (pp. xi-xv), Oxford University Press, New York.
- Baltagi, B. H. and Wu, P. X. (1999). "Unequally Spaced Panel Data Regressions with AR (1) Disturbances", *Econometric Theory*, 15(6), 814-823.
- Balyemez, A. S. (2018). "Seçimlerin Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve 2018 Seçimleri", *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(4), 161-196.
- Baron, D. (1991). "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control", *American Journal of Political Science*, 35(1), 57-90.
- Bayrakçı, B. (2000). "Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri", *Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16, 133-163.
- Bertholini, F., Pereira, C. and Renno, L. (2018). "Pork is Policy: Dissipative Inclusion at The Local Level", *Governance*, 31(4), 701-720.
- Bhargava, A., Franzini, L. and Narendranathan, W. (1982). "Serial Correlation and The Fixed Effects Model", *The Review of Economic Studies*, 49(4), 533-549.
- Bickers, K. N. and Stein, R. M. (1996). "The Electoral Dynamics of The Federal Pork Barrel", *American Journal of Political Science*, 40(4), 1300-1326.
- Bickers, K. N. and Stein, R. M. (2000). "The Congressional Pork Barrel in A Republican Era", *The Journal of Politics*, 62(4), 1070-1086.
- Blanco, D. V. (2017). "Of Distributive Politics and Pork Barrel System: Why Not Epistemic Governance Approach?", *International Journal of Public Administration*, 40(1), 89-99.
- Bloom, S. and Petrova, V. (2013). "National Subversion of Supranational Goals: Pork-Barrel' Politics and EU Regional Aid", *Europe-Asia Studies*, 65(8), 1599-1620.
- Blöndal, J. R., Kraan, D. J. and Ruffner, M. (2003). "Budgeting in The United States", *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 7-53.
- Bosuter, K. (1969). *Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İi Demokrasi*, Ulusal Basımevi, Ankara.
- Bowler, S., Farrell, D. M. and McAllister, I. (1996). "Constituency Campaigning in Parliamentary Systems with Preferential Voting: Is there a Paradox?", *Electoral Studies*, 15(4), 461-476.
- Brennan, G. and Buchanan, J. M. (2000). *The Reason of Rules - Constitutional Political Economy*, The Collected Works of James M. Buchanan, Volume: 10, Liberty Fund, Inc., Indianapolis.
- Breusch, T. S. and Pagan, A. R. (1980). "The Lagrange Multiplier Test and Its Applications to Model Specification in Econometrics", *The Review of Economic Studies*, 47(1), 239-253.
- Brusco, V., Nazareno, M. and Stokes, S. (2004). "Vote Buying in Argentina", *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.
- Buchanan, J. M. (1987). "The Constitution of Economic Policy", *The American Economic Review*, 77(3), 243-250.

- Buchanan, J. M. (2003). *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice, George Mason University, Virginia.
- Buchanan, J. M. (2005). *Why I, Too, Am Not a Conservative - The Normative Vision of Classical Liberalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Buchanan, J. M. (2009). *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, James M. Buchanan and Robert D. Tollison (ed.), *The Theory of Public Choice – II* (pp. 11-22), The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1969). *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Third Edition, Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Liberty Fund Inc., Indianapolis.
- Buchanan, J. M. and Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes*, Center for Study of Public Choice, Academic Press, New York.
- Cadot, O., Röller, L. H. and Stephan, A. (2006). “Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment”, *Journal of Public Economics*, 90(6-7), 1133-1153.
- Calvo, E. and Murillo, M. V. (2004). “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”, *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Case, A. (2001). “Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania”, *European Economic Review*, 45, 405- 423.
- Castells, A. and Solé-Ollé, A. (2005). “The Regional Allocation of Infrastructure Investment: The Role of Equity, Efficiency and Political Factors”, *European Economic Review*, 49(5), 1165-1205.
- Catalinac, A., Bueno de Mesquita, B. and Smith, A. (2020). “A Tournament Theory of Pork Barrel Politics: The Case of Japan”, *Comparative Political Studies*, 53 (10-11), 1619-1655.
- Coats, R. M., Karahan, G. and Tollison, R. D. (2006). “Terrorism and Pork-Barrel Spending”, *Public Choice*, 128(1-2), 275-287.
- Congleton, R. D. (2007). *Informational Limits to Public Policy: Ignorance and The Jury Theorem*, José Casas Pardo and Pedro Schwartz (ed.), *Public Choice and the Challenges of Democracy* (pp. 206-219), Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Costa, H. (2016). “Pork Barrel As a Signaling Tool: The Case of US Environmental Policy”, *Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No: 255*, 1-36.
- Costa-I-Font, J., Rodriguez-Oreggia, E. and Lunapla, D. (2003). “Political Competition and Pork-Barrel Politics in The Allocation of Public Investment in Mexico”, *Public Choice*, 116 (1-2), 185-204.
- Cox, G. W. and McCubbins, M. D. (1986). “Electoral Politics As A Redistributive Game”, *The Journal of Politics*, 48(2), 370-389.

- Curto-Grau, M., Herranz-Loncán, A. and Solé-Ollé, A. (2012). “Pork-Barrel Politics in Semi-Democracies: The Spanish “Parliamentary Roads”, 1880–1914”, *The Journal of Economic History*, 72(3), 771-796.
- Curto-Grau, M., Solé-Ollé, A. and Sorribas-Navarro, P. (2011). “The Returns to Partisan Alignment Between Regional and Local Governments”, *In Universitat de Barcelona, Paper presented at the Lisbon Meeting on Institutions and Political Economy*, 1-32, <http://www.lisbonmeeting.org/wp-content/uploads/2011/08/Partisan-Alignment-Lisbon.pdf> (20.12.2019).
- Çeliker, E. (2006). “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”, *Yasama Dergisi*, 2, 5-31.
- Çiftelipinar, R. (2007). *Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu’nun Yeri ve Etkinliği*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No: 120, Ankara.
- Dahlberg, M. and Johansson, E. (2002). “On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments”, *The American Political Science Review*, 96(1), 27-40.
- Del Rossi, A. F. (1995). “The Politics and Economics of Pork Barrel Spending: The Case of Federal Financing of Water Resources Development”, *Public Choice*, 85(3-4), 285-305.
- Denemark, D. (2000). “Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Pork Barrel Constituency Level Grants”, *The Journal of Politics*, 62(3), 896-915.
- Denemark, D. (2014). “Partisan Pork-Barrel, Independents and Electoral Advantage: Australia's Regional Partnerships Program in 2004”, *Australian Journal of Politics & History*, 60(4), 564-579.
- Downs, A. (1957a). *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers, Library of Congress Catalog Card Number: 57-10571, New York.
- Downs, A. (1957b). “Theory of Political Action in A Democracy”, *The Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- DPT (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayın No: 1664.
- DPT (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu*, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2001). *Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2557, ÖİK: 573, Ankara.
- DPT (2002). “Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma”, *Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı, Özel Sayı, Ankara.
- Drazen, A. and Eslava, M. (2006). “Pork Barrel Cycles”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper*: 12190, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w12190/w12190.pdf (16.11.2019).

- Driscoll, J. C. and Kraay, A. C. (1998). "Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data", *Review of Economics and Statistics*, 80(4), 549-560.
- Dursun, D. (2004). *Siyaset Bilimi*, 2. Bası, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Duverger, M. (1963). *Siyasi Rejimler*, (çev. Dr. Yaşar Gürbüz), Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2017). *Kamu Maliyesi*, 8. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Evans D. (2004). *Greasing the Wheels - Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Evans, D. (2011). *Pork Barrel Politics*, The Oxford Handbook of the American Congress.
- Faith, R. L., Leavens, D. R. and Tollison, R. D. (1982). "Antitrust Pork Barrel", *The Journal of Law and Economics*, 25(2), 329-342.
- Feldman, P. and Jondrow, J. (1984). "Congressional Elections and Local Federal", *American Journal of Political Science*, 28(1), 147-164.
- FitzGerald, E. V. K. (1978). *Public Sector Investment Planning For Development Countries*, Macmillan Publishers, Houndmills.
- Fried, B. J. (2012). "Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Familia", *World Development*, 40(5), 1042-1053.
- Friedman, M. (1937). "The Use of Ranks to Avoid The Assumption of Normality Implicit in The Analysis of Variance", *Journal of The American Statistical Association*, 32(200), 675-701.
- Gambocorta, B. A. and Casanova, H. A. A. (2011). "Testing for Pork Barrel Politics in Public Infrastructure Accumulation: The Case of Spain", *In XVIII Encuentro de Economía Pública*, 1-24. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3632377> (12.08.2019).
- Gibbons, K. M. (1976). *The Study of Political Corruption*, Kenneth M. Gibbons and Donald C. Rowat (ed.), Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures (pp. 1-14), The Carleton Library No: 95, Carleton University, McClelland and Stewart Limited, Toronto.
- Golden, M. and Min, B. (2013). "Distributive Politics Around The World", *Annual Review of Political Science*, 16, 73-99.
- Grossman, M. (2003). *Political Corruption in America - An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed*, ABC-CLIO, Inc., California.
- Gruber, J. (2016). *Public Finance and Public Policy*, Fifth Edition, Massachusetts Institute of Technology, Worth Publishers, New York.
- Gunning, J. P. (2005). *Towards a Theory of The Evolution of Government*, Peter J. Boettke (ed.), Anarchy, State and Public Choice (pp. 60-66), New Thinking In Political Economy, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Günaydın, İ. (2006). "Türkiye'de Kamu ve Özel Yatırımlar Arasındaki İlişki: Ampirik Bir Analiz", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1), 177-195.
- Gürakar, E. Ç. (2018). *Kayıрма Ekonomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul.

- Hart, D. M. (2018). "Beyond the Technology Pork Barrel? An Assessment of The Obama Administration's Energy Demonstration Projects", *Energy Policy*, 119, 367-376.
- Hausman, J. A. (1978). "Specification Tests in Econometrics", *Econometrica: Journal of The Econometric Society*, 46(6), 1251-1271.
- Hayek, F. A. (2012). *Hukuk, Yasama ve Özgürlük*, (çev. Atilla Yayla, Mustafa Erdoğan ve Mehmet Öz), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No:2623, İstanbul.
- Heckelman, J. C. (2007). *Bureaucracy*, Jac C. Heckelman (ed.), Readings in Public Choice Economics (pp. 123-125), University of Michigan Press.
- Hessami, Z. (2014). "Appointed Versus Elected Mayors and Incentives to Pork-Barrel: Quasi-Experimental Evidence from Germany", *University of Konstanz Department of Economics, Working Paper Series: 2014-23*. http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/29887/Hessami_0-276517.pdf?sequence=3&isAllowed=y (08.07.2019).
- Heywood, P. (1997). "Political Corruption: Problems and Perspectives", *Political Studies*, 45(3), 417-435.
- Hibbs, D. A. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.
- Hillman, A. L. (2009). *Public Finance and Public Policy - Responsibilities and Limitations of Government*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- Holcombe, R. G. (2004). *Taxation, Production, and Redistribution*, Jürgen G. Backhaus and Richard E. Wagner (ed.), Handbook of Public Finance (pp. 139-164), Kluwer Academic Publishers, New York.
- Horiuchi, Y. and Lee, S. (2008). "The Presidency, Regionalism and Distributive Politics in South Korea", *Comparative Political Studies*, 41(6), 861-882.
- Horiuchi, Y. and Saito, J. (2003). "Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan", *American Journal of Political Science*, 47(4), 669-682.
- Hotunluoglu, H. (2016). "Türkiye’de Politik Bütçe Hareketlerinin Kamu Harcamalarının Dağılımı Açısından Analizi", *Yönetim ve Ekonomi*, 23(1), 113.
- Hough, D. (2013). *Corruption, Anti-Corruption and Governance*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York.
- Hsiao, C. (2014). *Analysis of Panel Data*, (Third Edition), Cambridge University Press, New York.
- Ihori, T. (2017). *Principles of Public Finance*, Springer Texts in Business and Economics, Singapore.
- İpek, E. A. Ş. (2017). "Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM'nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi", *Maliye Finans Yazıları*, 31(107), 69-108.
- Jalil, A. Z. A. (2009). "The Political Economy of the Malaysian Subnational Governments' Fiscal Behavior", *International Journal of Management Studies*, 16(1), 261-283.

- Jarocinska, E. (2008). "Testing Models of Distributive Politics in Multiparty Systems: The Case of Spain", *CASE Network Studies and Analysis*, 362, 1-43.
- Jha, R. (2010). *Modern Public Economics*, Second Edition, Routledge Taylor & Francis Group, Oxon, New York.
- Kalkınma Bakanlığı (2017). *2018-2020 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları*, Genelge.
- Kalkınma Bakanlığı (2018). *2018 Yılı Yatırım Programı*, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Şubat.
- Kang, W. C. (2014). "Electoral Cycles in Pork Barrel Politics: Evidence from South Korea 1989–2008", *Electoral Studies*, 38, 46-58.
- Kang, W. C. (2018). "Presidential Pork Barrel Politics with Polarized Voters", *Political Geography*, 67, 12-22.
- Karaçor, Z. ve Saraç, T. B. (2004). "Politik Konjonktür Dalgaları Teorileri Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramı ve (1980-2004) Dönemi Türkiye Uygulaması", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 7(1-2), 101-118.
- Kayalak, S. ve Kiper, T. (2006). "İstatistik Bölge Birimleri Nomenklatörü'ne (NUTS) Göre, Türkiye'de Bölgesel Farklılıklar", *IV. Ulusal Coğrafya Sempozyumu*, 25-26 Mayıs 2006, Ankara, Bildiri Metinleri, 45-54, Ankara Üniversitesi, Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Klingensmith, J. Z. (2019). "Using Tax Dollars for Re-Election: The Impact of Pork-Barrel Spending on Electoral Success", *Constitutional Political Economy*, 30(1), 31-49.
- Kneebone, R. and McKenzie, K. J. (2001), "Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination in Canadian Province", *International Tax and Public Finance*, 8(5-6), 753-774.
- Krafchik, W. and Wehner, J. (1999). "The Role of Parliament in The Budget Process", *Budget Information*, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Parliament-in-the-Budget-Process.pdf> (11.10.2019).
- Küçükkalay, A. M. (2015). *İktisadi Düşünce Tarihi*, 4. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Kwon, H. Y. (2005). "Targeting Public Spending in A New Democracy: Evidence from South Korea", *British Journal of Political Science*, 35, 321–341.
- Lancaster, T. D. (1986). "Electoral Structures and Pork Barrel Politics", *International Political Science Review*, 7(1), 67-81.
- Larcinese, V., Snyder, J. M. and Testa, C. (2013). "Testing Models of Distributive Politics Using Exit Polls to Measure Voters' Preferences and Partisanship", *British Journal of Political Science*, 43(4), 845-875.
- Leigh, A. (2008). "Bringing Home The Bacon: An Ampirical Analysis of the Extent and Effects of Pork Barreling in Australian Politics", *Public Choice*, 137, 279-299.
- Levitt, S. D. and Poterba, J. M. (1999). "Congressional Distributive Politics and State Economic Performance", *Public Choice*, 99(1-2), 185-216.

- Levitt, S. D. and Snyder Jr, J. M. (1997). "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", *The Journal of Political Economy*, 105(1), 30-53.
- Levoshko, T. (2017). "Pork-Barrel-Politik und das Regionale Wirtschaftswachstum: Empirische Evidenz für die Ukraine und Polen", *Discussion Paper Series*, No: 642, 1-41.
- Livert, F. and Gainza, X. (2018). "Distributive Politics and Spatial Equity: The Allocation of Public Investment in Chile", *Regional Studies*, 52(3), 403-415.
- Luca, D. (2016). "Votes and Regional Economic Growth: Evidence from Turkey", *World Development*, 78, 477-495.
- Luca, D. and Rodríguez-Pose, A. (2015). "Distributive Politics and Regional Development: Assessing The Territorial Distribution of Turkey's Public Investment", *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1518-1540.
- Maskin, E. and Tirole, J. (2014). "Pandering and Pork-Barrel Politics", *Harvard University Open Scholar*, Working Paper: 194631, 1-28.
- Mebane, Jr. W. R. and Wawro, G. J. (2002). "Presidential Pork Barrel Politics", *Cornell University*, Unpublished Manuscript, 1-33, https://www.researchgate.net/profile/Walter_Mebane/publication/244313572_Presidential_Pork_Barrel_Politics/links/53cf3d180cf2f7e53cf7ec0f/Presidential-Pork-Barrel-Politics.pdf (18.07.2019).
- Milligan, K. S. and Smart, M. (2005). "Regional Grants As Pork Barrel Politics", *Cesifo Working Paper*, No: 1453, Category 1: Public Finance, 1-25.
- Mueller, D. C. (1996). *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, New York.
- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, D. C. (2004). *Public Choice: An Introduction*, Charles K. Rowley and Friedrich Schneider (ed.), *The Encyclopedia of Public Choice* (pp. 32-48), Kluwer Academic Publishers, New York.
- Mueller, D. C. (2009). *Reason, Religion, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*, Tata-McGraw-Hill Book Company.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance In Theory and Practice*, International (Fifth) Edition, McGraw-Hill Book Company, New York.
- Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Nohlen, D. (1996). "Seçim Sistemleri", (çev. Süheyla Ababay), (*Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri*, s.19-54), Friedrich Ebert Vakfı, Çözüm Publication, İstanbul.
- Nordhaus, W. D. (1975). "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Nupia, O. (2013). "Distributive Politics, Number of Parties, Ideological Polarization, and Bargaining Power", *The Journal of Politics*, 75(2), 410-421.
- OECD (2002). "The OECD Budgeting Database", *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 155-171.

- OECD (2004). “The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(3).
- OECD (2019). *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing The Principles*, Centre For Entrepreneurship, Smes, Regions and Cities. [https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD Public Investment Implementation Brochure 2019.pdf](https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD-Public-Investment-Implementation-Brochure-2019.pdf) (12.04.2020).
- Onur, S. (2004). *Seçim Ekonomisi–Ekonomiden Karşılıksız Kayıplar*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özbudun, E. (1995a). “Seçim Sistemleri ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1), 521-539.
- Özbudun, E. (1995b). *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, TESAV Yayınları, İstanbul.
- Özkan, F. ve Tarı R. (2010). “Türkiye’de 1980 Sonrası Seçim Dönemlerinin Politik Konjonktürel Dalgalanmaları Teorisi Çerçevesinde Analizi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 36, 223-238.
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 179-206.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, 4. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No: 2910, İstanbul.
- Parlaktuna, İ. ve Bahçe, A. B. (2006). “Politik Konjonktür Dalgalanmalarının Ekonomi Üzerindeki Etkisi ve Türkiye Uygulaması (1980–2006)”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(2).
- Pesaran, H. M. (2004). “General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels”, *University of Cambridge, Cambridge Working Papers in Economics*, 435.
- Philp, M. (2015). *The Definition of Political Corruption*, Paul M. Heywood (ed.), Routledge Handbook of Political Corruption (pp. 17-29), Routledge - Taylor & Francis Group, London and New York.
- Picci, L. and Golden, M. (2008). “Pork Barrel Politics in Postwar Italy 1953-1994”, *American Journal of Political Science*, 52(2), 268-289.
- Prelot, M. (1972). *Politika Bilimi*, (ev. Nihal Önal), Varlık Yayınları, İstanbul, Kasım.
- Ransdell, J. E. (1916). “The High Cost of the Pork Barrel”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 64(1), 43-55.
- Rodríguez-Pose, A., Psycharis, Y. and Tselios, V. (2016). “Liberals, Socialists, and Pork-Barrel Politics in Greece”, *Environment and Planning A*, 48(8), 1473-1492.
- Rose, R. and Peiffer, C. (2019). *Bad Governance and Corruption - Political Corruption and Governance*, Palgrave Macmillan, Library of Congress Control Number: 2018943674, Cham, Switzerland.
- Rose-Ackerman, S. (2006). *Introduction and Overview*, Susan Rose-Ackerman (ed.), International Handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

- Rosen, H. S. (2004). *Public Finance*, Charles K. Rowley and F. Schneider (ed.), The Encyclopedia of Public Choice (pp. 252-262), Kluwer Academic Publishers, New York.
- Rosen, H. S. and Ted, G. (2008). *Public Finance*, Eight Edition, McGraw-Hill International Editions, New York.
- Sachs, J. D. and Larrain, F. B. (1993). *Macroeconomics in The Global Economy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Samuels, D. (2002). "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of The Personal Vote in Brezil", *The Journal of Politics*, 64(3), 845-863.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schady, R. N. (1999). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES)", *American Political Science Review*, 94 (2), 289-304.
- Schick, A. (2002). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?", *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 15-42.
- Seidman, L. S. (2009). *Public Finance*, McGraw-Hill Companies, Boston.
- Sezgin, Ş. (2005). "Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye'de Politik Konjonktürel Dalgalanmalar ve Ekonomik Oy Verme", (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Sezgin, Ş. (2007) "Türkiye'de Politik Konjonktürel Dalgalanmalar: 1950-2003 Dönemi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(2), 135-154.
- Sharma, C. K. (2017). "A Situational Theory of Pork-Barrel Politics: The Shifting Logic of Discretionary Allocations in India", *India Review*, 16(1), 14-41.
- Shepsle, K., and Wringast, B. (1981). "Political Preferences for The Pork Barrel: A Generalization", *American Journal of Political Science*, 25(1), 96-111.
- Shughart II, W. F. (2013). *James Buchanan and Gordon Tullock: A Half-Century on*, Dwight R. Lee (ed.), Public Choice, Past and Present - The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock (pp. 101-124), Springer Science Business Media, New York.
- Skousen, M. (2014). İktisadi Düşünce Tarihi – Modern İktisadın İnşası, 6. Baskı, (çev. Mustafa Acar, Ekrem Erdem ve Metin Toprak), Adres Yayınları, Ankara.
- Sobel, R. S. (2004). *Welfare Economics and Public Finance*, Jürgen G. Backhaus and Richard E. Wagner (ed.), Handbook of Public Finance (pp. 19-52), Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Solé-Ollé, A. (2013). "Inter-Regional Redistribution Through Infrastructure Investment: Tactical or Programmatic?", *Public Choice*, 156(1-2), 229-252.
- Spáč, P. (2020). "Pork Barrel Politics and Electoral Returns at The Local Level", *Public Choice*, 1-23.
- Stein, R. M. and Bickers, K. N. (1994). "Congressional Elections and The Pork Barrel", *The Journal of Politics*, 56(2), 377-399.

- Stiglitz, E. J. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*, İkinci Baskı, (çev. Ömer Faruk Batirel), Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 396, İstanbul.
- Stiglitz, E. J. (2000). *Economics of The Public Sector*, Third Edition, W. W. Norton & Company, New York and London.
- Stratmann, T. and Baur, M. (2002). “Plurality Rule, Proportional Representation, and The German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems”, *American Journal of Political Science*, 46(3), 506-514.
- Şahin, H. (2002). *Türkiye Ekonomisi*, 7. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Şener, O. (2010). *Teoride ve Uygulama Kamu Ekonomisi*, Onbirinci Baskı, Beta, İstanbul.
- Takım, A. (2011). “Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, *Maliye Dergisi*, 160, 154-176.
- Tanilli, S. (1981). *Devlet ve Demokrasi – Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. Bası, Say Kitap Pazarlama, İstanbul.
- Tanzi, V. (2011). *Government Versus Markets: The Changing Economic Role of The State*, Cambridge University Press.
- Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tatoğlu, F. Y. (2018). *Panel Veri Ekonometrisi – Stata Uygulamalı*, 4. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Taylor, A. J. (2008). “The Presidential Pork Barrel and The Conditioning Effect of Term”, *Presidential Studies Quarterly*, 38(1), 96-109.
- Teyyare, E. (2018). “Sektörel Bazda Sabit Sermaye Yatırımlarının Ekonomik Büyüme Üzerinde Etkisi: Türkiye Örneği”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 115-129.
- Thompson, J. (1986). “Bringing Home the Bacon: the Politics of Pork Barrel in the North Carolina Legislature”, *Legislative Studies Quarterly*, 11(1), 91-108.
- Toprak, D. (2008). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 13(2), 313-333.
- Tresch, R. W. (2002). *Public Finance: A Normative Theory*, Academic Press, Cambridge.
- Tullock, G., Seldon, A. and Brady, G. L. (2002). *Government Failure*, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Cato Institute, Washington, DC.
- Tunaya, T. Z. (1980). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 4. Bası, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2472, Hukuk Fakültesi, No: 554.
- Tuncay, S. (1996). *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Tuncer, E. ve Danacı N. (2003). *Çok Partili Dönemde Seçimler ve Seçim Sistemleri*, TESAV Yayınları, No: 21, Ankara.
- Tüğen, K. (1997). *Devlet Bütçesi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Tüğen, K. (2013). *Devlet Bütçesi*, Onikinci Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.
- Ulubaşoğlu, M. A. and Yaraşır Tülümce, S. (2019). “Pork and Turkey: Distributive Politics in The Allocation of Public Investments into Turkish Electoral Districts

- 1987–2004”, *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, 1-39, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/96842/> (14.02.2020).
- Veiga, L. G. and Veiga, F. J. (2013). “Intergovernmental Fiscal Transfers As Pork Barrel”, *Public Choice*, 155(3-4), 335-353.
- Vergne, C. (2009). “Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditures in Developing Countries”, *European Journal of Political Economy*, 25(1), 63-77.
- Wallis, J. and Dollery, B. (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, Macmillan Press LTD, Houndmills.
- WEB_1. (2019). TBMM Resmi Sitesi, <https://komisyon.tbmm.gov.tr/> (20.03.2019).
- WEB_2. (2019). TBMM Resmi Sitesi, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (14.10.2019).
- WEB_3. (2019). TBMM Resmi Sitesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf> (14.10.2019).
- WEB_4. (2019). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/ozel-ihisas-komisyonu-raporlari/> (09.12.2019).
- WEB_5. (2018). Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, <http://www.kalkinma.gov.tr/> (08.09.2018).
- WEB_6. (2019). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/> (09.12.2019).
- WEB_7. (2019). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/genel-ekonomik-hedefler-ve-yatirimlar/> (09.12.2019).
- WEB_8. (2019). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/oncelikli-donusum-programlari-eylem-planlari/> (10.12.2019).
- WEB_9. (2018). Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, <http://www.kalkinma.gov.tr/> (25.09.2018).
- WEB_10. (2020). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> (16.01.2020).
- WEB_11. (2020) Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/yatirimlar/yatirimlarin-gsyh-ve-myb-icin-deki-payi/> (18.01.2020).
- WEB_12. (2020). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/yatirimlar/yatirimlarin-sektorel-dagilimi/> (18.01.2020).
- WEB_13. (2020) Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/yatirimlarin-illere-gore-dagilimi/> (19.01.2020).
- WEB_14. (2019). Yüksek Seçim Kurulu, <http://www.ysk.gov.tr/tr/milletvekili-genel-secim-arsivi/2644> (28.10.2019).
- WEB_15. (2020). Türkiye İstatistik Kurumu, <https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr> (18.03.2020).

- WEB_16. (2019). TBMM Resmi Sitesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.arama (15.12.2019).
- WEB_17. (2019). Adalet ve Kalkınma Partisi Resmi Sitesi, <https://www.akparti.org.tr/ak-kadro/hukumetler/hukumet/> (10.11.2019).
- WEB_18. (2019). TBMM Resmi Sitesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_erisim.BasbakanlarDonem (08.11.2019).
- WEB_19. (2019). TBMM Resmi Sitesi, <https://komisyon.tbmm.gov.tr/raporlar.php> (01.11.2019).
- White, H. (1980). “A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and A Direct Test for Heteroskedasticity”, *Econometrica: Journal of The Econometric Society*, 48(4), 817-838.
- Wilson, R. K. (1986). “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*, 30(4), 729-754.
- Winden, F. A.A.M. V. (2008). *Interest Group Behavior and Influence*, Charles K. Rowley and F. Schneider (ed.), Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy (pp. 323-344), Springer Science Business Media, New York.
- Winden, F. V. (2004). *Interest Group Behavior and Influence*, Charles K. Rowley and F. Schneider (ed.), The Encyclopedia of Public Choice: Volume-I (pp. 118-128), Springer, Kluwer Academic Publishers, New York.
- Winden, F. V. (2007). *Affective Public Choice*, José Casas Pardo and Pedro Schwartz (ed.), Public Choice and the Challenges of Democracy (pp. 45-61), Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Wintrobe, R. (2008). *Dictatorship*, Charles K. Rowley and F. Schneider (ed.), Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy (pp. 345-367), Springer Science Business Media, New York.
- Worthington, A. and Dollery B. (1998). “The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia”, *Public Choice*, 94(3), 299-315.
- Yanık, M. (2002). *Parti İçi Demokrasi*, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Yaraşır Tülümce, S. (2014). “Kamu Yatırımlarının Tahsisinde Tekrar Seçilme Odaklı Hizmet Kayırmacılığının Ampirik Analizi (1987-2001)”, *Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 51(591), 53-70.
- Yaraşır, S. (2011). *Hizmet Kayırmacılığı ve Türkiye’de Kamu Yatırımlarının Dağılımını Belirleyen Faktörler*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yavaşgel, E. (2004). *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Durum*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Yıldırım, K., Karaman, D. ve Taşdemir, M. (2014). *Makro Ekonomi*, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 158(1), 201-225.
- Yılmaz, M., Aktaş, H., Kargın, M. ve Açıkgöz, B. (2006). “Türkiye’de İllere Göre Kamu Yatırımlarının Etkinliği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 53-80.
- Yücel, F. (2014). *Cumhuriyet Türkiye’sinin Sanayileşmede İlk Önemli Adımı: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı: 1934-1938*, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, EMO Yayın No: EK/2014/588, Ankara.
- Yüzbaşıoğlu, N. (1996). “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 55(1-2), 103-150.



ÖZ GEÇMİŞ

KİMLİK BİLGİLERİ

Adı Soyadı : Ersin YAVUZ
Doğum Yeri : IĞDIR
Doğum Tarihi : 30.08.1990
E-posta : ersiny@pau.edu.tr

EĞİTİM BİLGİLERİ

Lise : Atatürk Anadolu Lisesi (Silivri – İstanbul)
Lisans : Anadolu Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü (2008-2012)
Yüksek Lisans : Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı (2012-2015)
Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı (2014-2016)
Doktora : Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı (2016-2020)

Yabancı Dil ve Düzeyi: İngilizce (YDS-82.5)

İş Deneyimi : Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü – Araştırma Görevlisi (03.03.2014 ---)

Araştırma Alanları: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Maliye Teorisi