

## Araştırma Makalesi / Research Article

# Hizmet Kayırmacılığının Kuramsal Çerçevesi<sup>1</sup>

Ersin YAVUZ<sup>2</sup> - Sevinç YARAŞIR TÜLÜMCE<sup>3</sup>

**Makale Gönderim Tarihi:** 01 Temmuz 2022

**Makale Kabul Tarihi:** 14 Eylül 2022

### Öz

*Devletin ekonomideki hacmi gerek iktisadi yaklaşımlardan gerekse devletin üstlendiği fonksiyonlardan zaman içinde etkilenmiştir. Devletin ekonomiye müdahalesi bir yandan piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırma amacına hizmet ederken, diğer yandan devletin başarısızlıklarının artmasının da nedeni olmuştur. Devletin başarısızlıkları arasında yer alan hizmet kayırmacılığı, politikacıların kamu kaynaklarını tekrar seçilme amacıyla dağıtmaları sonucunda, ekonomik etkinsizliklere yol açan bir siyasal yozlaşma türüdür. Ülkelerde uygulanan seçim sistemi, bütçe süreci, komisyonların varlığı, siyasi rejim, ideolojik ve partizan tutumlar gibi faktörler hizmet kayırmacılığını etkilemektedir. Türkiye’de ise hizmet kayırmacılığı genellikle parti politikaları çerçevesinde gerçekleşmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Hizmet Kayırmacılığı, Kamu Kaynakları Tahsisi, Devletin Başarısızlığı.

**Jel Sınıflandırması:** D72, H50, P16.

<sup>1</sup> Bu çalışma, Ersin Yavuz tarafından Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı’nda Prof. Dr. Sevinç Yaraşır Tülümce danışmanlığında hazırlanan "Kamu Kaynaklarının Tahsisinde Hizmet Kayırmacılığı ve Türkiye Analizi" isimli doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Arş. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ersiny@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2543-3393

<sup>3</sup> Prof. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, syarasir@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0198-5545

## The Theoretical Framework of Pork Barreling

### Abstract

*The size of the public sector has been affected by both economic approaches and the functions undertaken by the government over time. While government intervention served the purpose of eliminating market failures, it also caused the increase in government failures. Pork barrel, which is among the government failures, is a type of political corruption that causes to economic inefficiencies as politicians distribute public resources for reelection. Factors such as the electoral system applied in the countries, the budget process, the existence of commissions, the political regime, electoral systems, ideological and partisan attitudes affect the pork barreling. Pork barreling generally occurs within the framework of party policies in Turkey.*

**Keywords:** *Pork Barreling, Public Resource Allocation, Government Failure.*

**Jel Classification:** *D72, H50, P16.*

### 1. Giriş

Devletin ekonomi içindeki rolü ve kamu kesimi hacminin ne olması gerektiği, iktisat yazınının önemli tartışma konuları arasında yer almaktadır. Özellikle Klasik İktisadi görüşün hakim olduğu 1900'lü yılların başında devletin ekonomideki payı ve rolünün sınırlı olduğu, ancak Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin görevlerinin arttığı bilinmektedir. Müdahaleci devlet anlayışına dayanan Keynesyen görüş ve sosyal devlet anlayışı gibi yaklaşımların etkisiyle, devletin ekonomideki ağırlığı ve fonksiyonlarındaki artış zaman içinde daha da belirginleşmiştir.

Devletin ekonomiye müdahale nedenleri temelde dışsallıklar, asimetric bilgi, eksik rekabet ve tam kamusal mallar gibi piyasa başarısızlıklarına dayanılmaktadır. Ancak piyasa başarısızlıklarının çözümü açısından uygulanan kamusal politikaların her zaman başarılı sonuç vermediği, aksine uygulanan politikaların devletin başarısızlıklarının asıl nedeni olduğu da zamanla tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Kamusal Seçiş Teoremi ve Anayasal İktisat yaklaşımı perspektifinde politik yozlaşma, siyasal süreçte yer alan aktörlerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri, şeffaflıktan uzaklaşma, popülist politikalar, israf, savurganlık, verimsizlik ve kayırmacılık gibi konular devletin başarısızlıkları doğrultusunda ele alınmıştır. Kamusal Seçiş Teoremi devletin ekonomiye müdahalesinin olumsuz sonuçlarını ortaya koyarken, politik çıkarlar sonucunda kaynak tahsisini etkileyen “hizmet kayırmacılığı” kavramını da irdeleyen bir yaklaşımdır.

Politikacı ve seçmen ilişkisine dayanan demokratik rejimlerde, kamu kesimi tarafından uygulanan politikaların ekonomik, sosyal, kültürel vb. sonuçlarının yanı sıra politik etkileri de söz konusudur. Çünkü yeniden seçilme motivasyonu bulunan politikacılar, oy maksimizasyonunu ve dolayısıyla seçmen memnuniyetini hedefleyebilmektedir. Hizmet kayırmacılığı kavramı da politikacılar ile seçmenler arasındaki söz konusu çıkar etkileşimi üzerinden gerçekleştirilmektedir. Hizmet kayırmacılığı kavramı, iktidarda olan politikacıların bir sonraki seçimde avantaj elde edebilmek amacıyla kamu yatırımları başta olmak üzere, çeşitli kamusal kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları şeklinde tanımlanabilmektedir. Buna göre politikacılar, sonraki seçimlerde tekrar seçilme şanslarını artırmak için kendi seçim çevrelerine yönelik daha fazla kamusal kaynak/proje/yatırım tahsis etme yönünde çaba göstermektedir. Böylelikle tekrar seçilme olasılığının artması politik çıkar amacına hizmet ederken, kamu kaynaklarının tahsisinin etkilenmesi ise ekonomik anlamda bir sorunu doğurabilmektedir.

Uluslararası literatürde başta ABD olmak üzere hizmet kayırmacılığına dair teorik ve ampirik çok sayıda çalışma (Wilson,1986; Cox ve McCubbins, 1986; Ames, 1995; Bickers ve Stein, 1996; Levitt ve Synder, 1997; Denmark, 2000; Kneebone ve McKenzie, 2001; Calvo ve Murillo, 2004; Taylor, 2008; Denmark, 2014; Sharma, 2017; Hart, 2018; Catalinac vd., 2020) olmasına karşın, ulusal literatürde (Yaraşır, 2011; Yaraşır Tülümce, 2014; Luca ve Rodríguez-Pose, 2015; Luca, 2016; Ulubaşoğlu ve Yaraşır Tülümce, 2019) sınırlı düzeydedir. Çalışmanın literatüre temel katkısı, ulusal literatürde çok yüzeysel olarak ele alınan hizmet kayırmacılığını, tüm boyutlarıyla incelemek ve hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörleri çeşitli örnek ülkeler ve Türkiye bağlamında analiz etmektir. Çalışmanın ilk kısmında devletin ekonomiye müdahale nedenleri ve temel fonksiyonları ile devletin müdahalesi sonucu ortaya çıkan başarısızlıkları ve siyasal yozlaşma türleri Kamusal Seçiş Teoremi çerçevesinde incelenmektedir. İkinci kısmında ise hizmet kayırmacılığı kavramının kuramsal çerçevesi ele alınarak, hizmet kayırmacılığının olumlu/olumsuz yönleri ile hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler irdelenmektedir. Ayrıca hizmet kayırmacılığını belirleyen faktörlerin Türkiye açısından genel değerlendirilmesine de çalışmada yer verilmektedir.

## **2. Devletin Temel Fonksiyonları ve Kamusal Seçiş Teoremi Perspektifinden Devlete Bakış**

Devletin ekonomi içindeki fonksiyonları toplumsal ihtiyaçlar ve iktisadi yaklaşımlar çerçevesinde şekillenmektedir. Ekonomik istikrar, gelir dağılımında adalet gibi devletin ekonomideki temel fonksiyonları arasında kamusal

kaynakların tahsisi fonksiyonu da yer almaktadır. Ancak devletin ekonomiye müdahale nedenleri sonucunda devletin aşırı büyüyerek hantallaşması, devletin içindeki güç/yetkilerin dengesiz dağılımı ve siyasi aktörlerin maksimizasyon yaklaşımıyla hareket etmeleri devletin ekonomide olumsuz sonuçlar doğurmasına sebep olarak devletin başarısızlığını ortaya çıkarmaktadır.

### 2.1. Devletin Ekonomideki Temel Fonksiyonları

Devlet kavramı, federal (veya üniter) ve yerel düzeyde çeşitli kamusal faaliyetleri gerçekleştiren kurumları ifade etmektedir (Stiglitz, 2000, s. 12). Diğer yandan devlet niçin var olmalıdır sorusunu Thomas Hobbes, anarşi içinde var olan çıkarların çatışmasını kontrol etmek ve toplumun ortak çıkarlarını tatmin etmek şeklinde cevaplamaktadır (Mueller, 1996, s. 50).

Piyasa ekonomisinin tam rekabetçi olmaması nedeniyle oluşan sorunlara çözüm üretme ihtiyacı, devletin ekonomiye meşru müdahale nedenini ifade etmektedir (Tresch, 2002, s. 9). Nitekim devletin ekonomiye müdahalesinin kuramsal altyapısını piyasa başarısızlıkları oluşturmaktadır. Piyasa başarısızlıklarının ekonomideki hastalıklar olduğu varsayımı altında, devletin bu hastalıklara doğru reçete ile uygun tedavileri uygulayabileceği ileri sürülmektedir. Ayrıca bu kapsamda, devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün de önemine işaret edilmektedir (Tanzi, 2011, s. 3-5).

Literatürde devletin ekonomi içindeki hacmi, yaygın olarak kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı üzerinden ölçülmektedir. Bu oranın son yüz yıllık süreçte yaklaşık dört kat arttığı bilinmektedir. Ekonomik krizler, savaşlar, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik harcamaları, iktisadi sübvansiyonlar vb. harcamalar, kamu kesimi hacminde meydana gelen dramatik artışın başlıca nedenleri arasında yer almaktadır (Mueller, 2009, s. 19; Tanzi ve Schuknecht, 2000).

Musgrave (1959, s. 5-6), devletin ekonomideki fonksiyonlarını<sup>4</sup> istikrar, yeniden dağıtım (gelir dağılımı) ve tahsis şeklinde tanımlamaktadır. Ekonomik istikrar, tam istihdam ve fiyat istikrarının sağlanmasını ifade etmektedir. Özellikle ekonomik veya finansal krizlerin sonrasında piyasada oluşan durgunluğun giderilmesinde, devlet çeşitli para ve maliye politikası araçları ile ekonomiye müdahale etmektedir. Yeniden dağıtım fonksiyonu, piyasada bireylerin şanslarına bağlı olarak eşitsiz şekilde dağılan gelir ve varlıkların,

<sup>4</sup> Musgrave tarafından ifade edilen üç temel fonksiyona ek olarak günümüzde devletin çeşitli fonksiyonları şu şekilde ifade edilebilmektedir: Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ödemeler bilançosunun düzenlenmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve sürdürülebilir çevre politikalarının geliştirilmesidir (Edizdoğan vd., 2013, s. 508-512).

devlet tarafından başta vergi ve harcama olmak üzere çeşitli araçlar ile yeniden dağıtılmasını ifade etmektedir (Ihori, 2017, s. 2-4; Holcombe, 2004, s. 150-151). Son olarak kaynak tahsisi fonksiyonu<sup>5</sup> ise ekonomideki kaynakların optimal dağılımına yönelik müdahaleleri kapsamaktadır. Piyasa şartlarında üretilmesi mümkün olmayan sosyal mal ve hizmetler devlet tarafından üretilebilmektedir. Ayrıca piyasada gereğinden az veya fazla üretilen mal ve hizmetlerde de devlet müdahalesi söz konusudur (Akalm, 1986, s. 8).

## 2.2. Kamusal Seçiş Teoremi Perspektifinden Devletin Başarısızlıkları

İktisadi literatürde devletin başarısızlıklarını inceleyen başlıca yaklaşımlardan biri ekonomi metodolojisini siyasi alana uygulayan Kamusal Seçiş Teoremi'dir. Yaklaşımına göre, politikacılar ve bürokratlar, devletin imkanlarını kendi çıkarları doğrultusunda genişletmektedir. Başka bir deyişle, siyasal aktörler anayasal olarak sınırlandırılmadığı durumlarda bireysel çıkarlar kapsamında devleti, başarısızlığa neden olacak şekilde gerektiğinden fazla büyütmektedirler. Nitekim hükümetin, tarafsız ve hayırsever bir hizmetkar olarak varsayılması oldukça iyimser bir yaklaşımdır. (Buchanan, 2003, s. 1; Buchanan ve Wagner, 1977, s. 7; Mueller, 2004, s. 32; Tanzi, 2011: 184; Seidman, 2009, s. 74-75).

Karmaşık analitik yaklaşım araç ve yöntemlerini kamu kesimi, kamu ekonomisi ve siyaset üzerinde uygulayan Kamusal Seçiş Teoremi, metodolojik bireysellik, rasyonel seçim ve politik mübadele olmak üzere üç temel varsayımı kabul etmektedir. Metodolojik bireysellik, bireylerin özel ekonomide olduğu gibi kamusal karar alma sürecinde de kendi faydalarını maksimize edecek şekilde tercihler yaptığını varsaymaktadır. Rasyonel seçim, siyasal karar alma mekanizmasında yer alan aktörlerin çıkarları doğrultusunda rasyonel davrandıklarını varsaymaktadır. Buna göre siyasi sistemde, seçmenler maddi çıkarlarını, politikacılar yeniden seçilme amacıyla oylarını, bürokratlar yönettikleri bütçeleri, baskı ve çıkar grupları ise kamu organizasyonu ve fonlar üzerinden servet ve gelirlerini maksimize edecek şekilde tercihler yapmaktadırlar. Son olarak politik mübadele, anayasal çerçevede ve toplumun tüm üyelerini kapsayacak şekilde siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler arasındaki mübadeleyi ifade etmektedir (Buchanan, 1987, s. 243-246;

<sup>5</sup> Hizmet kayırmacılığı devletin kaynak tahsisi fonksiyonu ile yakın ilişkilidir. Özellikle yatırım harcamalarının seçim çevrelerine tahsisini ifade eden hizmet kayırmacılığı, harcama ve vergi politikalarını içeren kamusal kaynakların tahsisi kapsamında maliye yazınında önem arz etmektedir. Konuya dair detaylı bilgiye çalışmanın ilerleyen kısmında değinilmektedir.

Buchanan, 2009, s. 12-21; Musgrave ve Musgrave, 1989, s. 96-97; Wallis ve Dollery, 1999, s. 37-38).

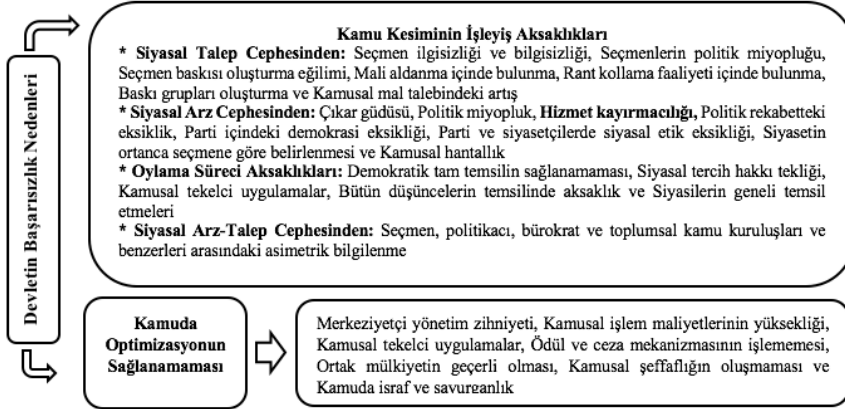
Siyasal karar alma sürecinde dört temel aktör bulunmaktadır. Bunlar politikacılar, bürokratlar, seçmenler ile baskı ve çıkar grupları şeklindedir. İlk olarak siyasi partiler ve politikacılar, demokratik rejimlerde oy mekanizması ile güç yaratmaktadır (Prelot, 1972, s. 152). Dolayısıyla siyasi partiler, politikayı oy kazanma aracı olarak kullanabilmektedir (Downs, 1957a, s. 137). Örneğin iktidarda kalma arzusu taşıyan politikacılar, oy alabilecekleri seçmen tabanını ilgilendiren konularda, çıkarlarına uygun politika uygulayabilmektedir (Stiglitz, 1994, s. 205). Bu bağlamda siyasi partiler, savundukları politikaları gerçekleştirmek için seçim kazanma amacını öteleyerek, seçimi kazanmaya yönelik politikaları öncelikli hale getirebilmektedir (Downs, 1957b, s. 28). İkinci olarak bürokratlar, temelde verimlilik yerine yönettiği birimin bütçesi ve diğer ölçülebilir parametreleri maksimize etmeyi amaçlayabilmektedir. Bürokratlar da diğer bireyler gibi kamu yararından ziyade kendi çıkarlarını doğrultusunda davranabilmektedir. Bürokratların büyük bütçeleri yönetme amacı olabilmektedir. Bu amacın gerçekleştirilmesi için bürokratlar, kamusal alanda tam bilgiye sahip olmayan politikacıları, bilgi avantajlarını kullanarak yönlendirebilmektedir. Ayrıca çıktı veya fayda ölçümünün zor olduğu kamu güvenliği ve hizmet kalitesi gibi soyut alanlarda bütçe konusunda bürokratların politikacıları manipüle etmesi kolaylaşabilmektedir. Niskanen tarafından incelenen modele göre, bürokratlar çıkarları kapsamında devleti büyüttüğü, büyüyen devletin ise onları yeniden yerleştirdiği varsayılmaktadır. Bu döngü ise Leviathan olarak tanımlanmaktadır (Gruber, 2016, s. 265-266; Heckelman, 2007, s. 123-125; Tullock vd., 2002, s. 53-62). Üçüncü olarak seçmenler, kendileri açısından en yüksek faydayı taahhüt eden politikacılara oy vermektedir. Ancak seçmenlerin genellikle hükümet politikaları ve politikacılar hakkındaki bilgilerinin yetersiz olması, optimal ve etkin olmayan politikaların benimsenmesine ve başarısızlığına zemin hazırlayabilmektedir (Aldrich, 1997, s. 389; Congleton, 2007, s. 207-218). Son olarak baskı ve çıkar grupları, siyasi tercih sürecinde para ve bilgi gibi değerli kaynakları kullanarak hükümet politikalarını etkileyebilmekte, teşvik alma ve ilerleme gibi işlevsel çıkarlar elde edebilmektedir (Buchanan ve Tullock, 1969, s. 283; Winden, 2008, s. 337). Skousen, meclis üyelerinin güçlü çıkar gruplarının istekleri konusunda seçmenlere kıyasla daha duyarlı olduklarını vurgulamaktadır (Skousen, 2014, s. 514).

Kamusal Seçiş Teorisi ile piyasa başarısızlığına karşın yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı devletin başarısızlığı kavramı irdelenmiştir. Piyasa başarısızlıkları nedeniyle ekonomiye müdahale eden kamu kesiminin Key-

nesyen yaklaşımla beraber, ekonomide hakim rolü üstlendiği bilinmektedir. Devlet tarafından kullanılan para ve maliye politikası araçları ile uygulanan politikaların birçok ekonomik karara ve eyleme etki edebildiği de aşikardır (Downs, 1957b, s. 3). Ancak devlet müdahalesinin her zaman piyasa başarısızlıklarını düzeltmediği, hatta bazen uygulamada yaşanan sorunlar nedeniyle ekonomik istikrarsızlığa neden olduğu, devletin aşırı büyümesiyle hantallaşarak ekonomik sorunların odağı olduğu da bir gerçektir (Sobel, 2004, s. 41). Başka bir deyişle, devlet müdahalesi bazı durumlarda kötü olan bir durumu, daha da kötüleştirebilmektedir. Bu kapsamda, devletin kaynak tahsis mekanizmasının her durumda etkin olmadığı söylenebilir (Jha, 2010, s. 120).

Devletin başarısızlık nedenleri Şekil 1’de gösterilmektedir. Buna göre, devletin başarısızlık nedenleri kamuda işleyiş aksaklıkları ve optimizasyonunun sağlanamaması kapsamında ikiye ayrılmaktadır. Kamu kesimindeki işleyiş aksaklıkları ise siyasal arz, siyasal talep ve oylama süreci üzerinden açıklanmaktadır. Hizmet kayırmacılığı, siyasal arz cephesindeki devletin başarısızlıkları arasında yer almaktadır. Kamusal alanda israf, savurganlık, tekelci uygulamalar, işlem maliyetlerinin yüksekliği ve şeffaflığın oluşmaması gibi faktörler de kamuda optimizasyonun sağlanmasını engelleyen başarısızlık nedenleri olarak görülmektedir.

### Şekil 1. Kamusal Seçiş Teoremi Kapsamında Devletin Başarısızlık Nedenleri



Kaynak: Küçükcalay (2015, s. 484).

### 3. Siyasal Yozlaşma ve Hizmet Kayırmacılığı

Bu başlık altında öncelikle hizmet kayırmacılığını da kapsayan siyasal yozlaşma kavramı ve türleri incelenmektedir. Ardından hizmet kayırmacılığı

ğının tarihsel süreçteki gelişimi, teorik çerçevesi, olumlu/olumsuz yönleri ve belirleyici faktörleri irdelenmektedir.

### 3.1. Siyasal Yozlaşma, Kayırmacılık ve Türleri

Genel olarak ekonomistler ahlaki yargılar barındıran çalışma alanlarında analiz yapmaktan kaçınmaktadır. Yozlaşma veya yolsuzluk kavramları da çürüme-yi gösteren ahlaki çalışma alanlarından biridir. Ancak son yıllarda uluslararası örgütler, iş dünyası ve politikacıların yolsuzluğa karşı tavır alması, yapılan çalışma sayısının artmasına zemin hazırlamıştır (Rose-Ackerman, 2006, s. XIV-XVI; Hough, 2013, s. 1).

Siyasal ahlakın bozulması genellikle yolsuzluk kavramı ile ifade edilmektedir. Ancak siyasal yozlaşma kavramı rüşvet, zimmet ve çeşitli kayırmacılık türlerini kapsayan yolsuzluk kavramını da kapsamaktadır (Aktan, 2002). Siyasal yozlaşma, politik alanında yer alan aktörlerin, toplumun yasa ve düzenine aykırı olacak şekilde kendileri veya gruplarının çıkarlarına yönelik davranmalarını ifade etmektedir (Philp, 2015, s. 21). Başka bir tanıma göre siyasal yozlaşma, kamu yararının terk edilmesiyle kişisel avantaj elde edilmesidir (Gibbons, 1976, s. 5). Kamusal alanda siyasal süreçte yer alan aktörlerin mübadelesi sonucu gerçekleşmesi, kamusal güç ve yetkilerin yasa, norm ve ahlak kurallarına aykırı kullanılması, kamusal zarara neden olan ve özel çıkar sağlayan eylem ve davranışları kapsamaması, genellikle gizli gerçekleşmesi, zamanla toplumun tüm kesimlerine yayılabilmesi ve demokratik kurumların işlevini kaybetmesi ile demokrasi, monarşi ve oligarşi gibi çeşitli yönetim sistemlerinde uygulanabilmesi, siyasal yozlaşmanın özellikleri arasında yer almaktadır (Aktan, 2002; Grossman, 2003, s. XI; Heywood, 1997, s. 420-423).

Genellikle siyasal yozlaşmalar, siyasal karar alma sürecinde veya politikaların uygulanma aşamalarında gerçekleşmektedir (Bayrakçı, 2000, s. 133). Özellikle politikacıların yozlaşmaya neden olan taraflar ile etkileşimleri, siyasal yozlaşma ile politikacı düzeyinde etkin mücadele edilmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla siyasal yozlaşmanın minimize edilmesinde, yasaların ve hukukun üstünlüğü öncelikli araçlar olmalıdır (Hough, 2013, s. 4).

Çalışmanın odak noktası olan hizmet kayırmacılığını da kapsayan siyasal yozlaşma türleri arasında rüşvet, haraç, oy ticareti ve oy satın alma, patronaj ve hizmetsiz memurluklar, aracılık, zimmet, rant kollama, lobi ve lobicilik, gönül yapma, önceden bilgilendirme ve adam kayırmacılık yer almaktadır (Bayrakçı, 2000, s. 135-139). Bunların yanı sıra literatürde kayırmacılık türleri ayrıca sınıflandırılmaktadır. Öncelikle Kayırmacılık kavramı *“basit bir gözlemlerle dahi fark edilebilen; her pozisyondan insanın yakınlık görüşü üzerinden bir ilişki bağlamı kurduğu; resmi ve sosyal ilişkileri bu in-*



formal 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” olarak ifade edilebilmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014, s. 179). Şekil 2’de yer alan kayırmacılık türlerine göre, kayırmacılık temelde adam ve siyasi kayırmacılık olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmada, hizmet kayırmacılığının siyasi kayırmacılık türlerinden biri olduğu görülmektedir.

**Şekil 2. Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması**



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

### 3.2. Hizmet Kayırmacılığı

Yeni politik ekonomi araştırmalarındaki temel varsayım, politikacıların kariyerlerini öncelikli amaç haline getirmesidir. Buna göre hükümetler politika belirleme sürecinde, kaynakları optimal düzeyde tahsis etmek ve dışsalılıkları içselleştirmek gibi olması gereken amaçları ihmal edebilmekte ve seçimlerde kazanmayı hedefleyebilmektedir. Politikada bu yönde davranılması, yasama pazarlığı, logrolling (oy ticareti) ve hizmet kayırmacılığı gibi kavramların literatüre girmesine neden olmuştur (Jalil, 2009, s. 262).

### 3.2.1. Hizmet Kayırmacılığının Kuramsal Çerçevesi

Hizmet kayırmacılığı kavramı, politikacıların seçim rekabeti kapsamında konum alması veya mekânsal davranması çerçevesinde tartışılmaktadır. Seçim dönemlerinde, adaylar (politikacılar) refahı çeşitli seçmen tabanlarına yeniden dağıtmayı vaat etmektedir. Özellikle riskten kaçınan politikacılar, en yakın destekçilerine aşırı yatırım yapabilmektedir (Cox ve McCubbins, 1986, s. 385).

Uluslararası literatürde “*pork barrel(ling)*” olarak yer alan hizmet kayırmacılığı kavramının kökenleri net olarak bilinmese de Sivil Savaş öncesi Güney Amerika dönemine dayandığı ileri sürülmektedir. İlgili dönemde, köle sahiplerinin tatil dönemlerinden önce kölelerinin kötü beslenmelerini önlemek amacıyla onlara, tuzlanmış domuz eti fiçileri verdikleri rivayet edilmektedir. Bu dönemlerde, dağıtılan fiçilerden daha fazla yararlanmak için köleler arasında başlayan heyecan, seçim dönemlerinde kendi seçim çevrelerine kaynak tahsis etmek isteyen politikacıların davranışlarına benzetilmektedir. Domuz fiçisi anlamına gelen bu kavram ilk olarak 1870’lerin başında Kongre’de, üyelerin bölgelerine yönelik projelerine dair mevzuatta yer almıştır (Evans, 2004, s. 2-3).

Hizmet kayırmacılığı temelde belirli bir seçmen grubuna yarar sağlanmasını ifade etmektedir (Buchanan ve Tullock, 1999, s. 221). Bu kapsamdaki politikalar, kamu projelerinin dağıtımında coğrafi olarak belirli seçim bölgelerini hedeflemektedir. Temsilciler yeniden seçilme amacıyla kendi bölgelerine ait yerel projeler konusunda daha istekli davranabilmektedir (Lancaster, 1986, s. 67). Kendi bölgeleri için çaba gösteren temsilcilerin oy sandıklarında ödüllendirildikleri, Amerika siyasetinde genel kabul gören varsayımlardan biridir (Stein ve Bickers, 1994, s. 377).

Hizmet kayırmacılığının gerçekleştirilebilmesi için bazı şartlar gereklidir. İlk olarak politikacı veya politik birimlerin kamusal kaynakları tahsis edebilecek politik güce sahip olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra oy transferine olumlu bakan ve yeniden seçilme hedefi olan lider ve politikacıların varlığı diğer şartlardır (Evans, 2004, s. 29-36).

Literatürde politikacıların seçim dönemlerinde maliye politikası araçlarını manipüle etmelerini inceleyen “*hizmet kayırmacılığı döngüsü (pork barrel cycles)*” kavramı da yer almaktadır. Coğrafi olarak yoğunlaştırılmış yatırım projeleri, belli demografik gruplara yönelik yapılan harcamalar ve transferler veya belli sektörlerle yapılan vergi indirimleri politikacıların bu döngü çerçevesinde uyguladıkları politikalarından bazılarıdır. Uygulanan politikalar kararsız seçmenlerin yanı sıra rasyonel seçmenler üzerinde dahi etkili olabilmektedir

(Drazen ve Eslava, 2006). Ancak politikacılar hizmet kayırmacılığı kapsamında uyguladıkları politikalarda öncelikle kendi seçim çevrelerini hedeflese de farklı seçmen türlerine de odaklanabilmektedir. Bu kapsamda literatüre dair teorik ve ampirik çalışmalar incelendiğinde, seçmen türlerine yönelik aşağıda yer alan belli hipotezlerin varlığı dikkat çekmektedir (Cox ve McCubbins, 1986; Luca ve Rodríguez-Pose, 2015, s. 1520-1521; Jalil, 2009, s. 266):

- Hipotez 1: Risk almaktan kaçınan politikacılar, en fazla oy aldıkları seçim çevrelerini hedeflemektedir. Diğer seçim çevreleri ihmal edilmekte veya onları olumsuz etkileyecek politikalar sunulmaktadır.
- Hipotez 2: Politikacılar, kendileri ile aynı ideolojik eğilime sahip bölgeleri hedeflemektedir.
- Hipotez 3: Politikacılar, oy farkının düşük olduğunu yani rekabetin yüksek olduğu seçim çevrelerini hedeflemektedir. Politikacılar, bu hipotez kapsamındaki politikalar ile kararsız olan seçmenleri etkileme çabasına girmektedir.
- Hipotez 4: Risk almayı seven politikacılar, en düşük oy aldıkları yani muhalif seçmenin yoğun olduğu seçim çevrelerini hedeflemektedir.

### 3.2.2. Hizmet Kayırmacılığının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Hizmet kayırmacılığına dair literatürde genellikle olumsuz etkilerden söz edilmektedir. Örneğin, Baron (1991) çoğunluk esasına dayanan kurumlarda faydaların özelleştirilmesi ve buna karşın maliyetlerin kollektifleştirilmesi dağıtım politikalarının ekonomik açıdan verimsizliğine neden olacağını belirtmektedir. Benzer şekilde Shepsle ve Wringast (1981) politik mecrada popüler olan hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin ekonomik olarak verimsiz olduğuna dikkat çekmektedir. Brusco vd. (2004) ise politik amaç ile yapılan bağışların toplumsal eşitsizliğe katkı sağlamadığını ifade etmektedir. Bazı yasa koyucuların *“bölgeadaki projeye oy verirseniz bölgenizdeki projeye oy vereceğime söz veriyorum”* şeklinde davranış sergilediği logrolling (oy değiş tokuşu) üzerinden hizmet kayırmacılığının olumsuz yönüne değinen Seidman (2009, s. 69-72), bu politikalar sonucu kaynakların israf olabileceğine ve harcamaların etkinliğinin sınırlanabileceğini belirtmektedir.

Hizmet kayırmacılığı sonucunda yapılan özellikle yatırım harcamalarının seçim çevrelerine aktarılması, devletin temel fonksiyonları arasında yer alan kaynak tahsisi fonksiyonundaki politik faktörlerle de ilişkilidir. Bu noktada politikacılar, bu fonksiyonu gerçekleştirirken bazı seçim bölgelerini veya

siyasi destekçilerini gzetebilmekte veya ideoloji temelli davranabilmektedirler (Hillman, 2009, s. 22-23). Örneğin oylarını maksimize etmek isteyen politikacılar, hükümet programlarını medyan seçmen üzerinden de Őekillendirebilmektedir (Rosen ve Ted, 2008, s. 116-117). Dolayısıyla kamu kaynaklarının tahsisinde etkinlik ve verimlilik kriterinin yanı sıra siyasi karar alma mekanizmalarının siyasi çıkar ve güdüleri de etkili olabilmektedir. Bu durum, kamu kaynaklarının tahsisinde politik faktörlere dair etkilerin araştırılması gerekliliğini ortaya koymanın ötesinde kaynak tahsisindeki etkinsizliği de görünür kılmaktadır.

Her ne kadar literatürde ağırlıklı olarak hizmet kayırmacılığının olumsuz yönlerine odaklanılsa da hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin siyasal yaŐamın ve yasama sürecinin ayrılmaz bir parçası olduğu kabul edilmektedir (Evans, 2011, s. 2). Hizmet kayırmacılığı kapsamında gerçekleştirilen politikaların toplum üzerinde çeşitli etkileri bulunmaktadır. Uygulanan projelerin olumlu veya olumsuz dıŐsallıkları olabilmektedir. Dolayısıyla n yargılar ile bu politikaların tamamen reddedilmesi doğru olmayabilir. Bu bağlamda yerel düzeyde yapılan hizmet kayırmacılığı politikaları sonucu bebek ölüm oranlarının azaltılması, eğitim imkanlarının artması, iş olanaklarının ve ortalama gelirin artması, bireyler arasındaki eŐitsizlięin ve yoksulluğun azaltılması, kalkınmanın teşvik edilmesi gibi bireylerin yaşam koŐullarının iyileŐtięine dair kanıtlar da literatürde yer almaktadır. Diğer yandan politik amaç kapsamında olsa da bazı bölgelere hizmet kayırmacılığı ile yatırım yapılması, hiç yatırım yapılmamasından daha iyi bir durum olarak görülmektedir (Bertholini vd., 2018). Hatta bu harcamalarda adaylar (politikacılar) kendi seçmen tabanlarının samimi tercihlerini (ihtiyaçlarını) gzetirlerse, seçim bölgelerine katkı dahi sağlayabileceklerdir (Drazen ve Eslawa, 2006, s. 1).

Hizmet kayırmacılığı politikalarının etkisini belirleyen faktörlerden biri de kamu kaynaklarının tahsis edildiği bölgelerin gelişmişlik seviyeleridir. Gelişmişlik seviyesi yüksek olan bölgelere, ihtiyaç olmamasına rağmen yatırım yapılma çabası, tipik bir hizmet kayırmacılığı olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak gelişmemiş olan ve düşük gelirlili bireylerin yoğun olduğu bölgelere yapılan yatırımlar, bireylerin yaşam kalitesini iyileŐtirebilmekte ve bölgedeki ekonomik büyümeye katkı sağlayabilmektedir. Dolayısıyla bölgesel ihtiyaçlar bu noktada dikkate alınırsa, yatırımlar önemli bir rol oynayabilmektedir (Golden ve Min, 2013, s. 76-77).

Yukarıdaki bilgilerin ışığında, hizmet kayırmacılığı politikalarında olumlu etkiden söz edebilmek için temelde iki Şartın varlığından söz edilebilir. Birincisi, hizmet kayırmacılığı politikalarının hedeflediği bölgedeki birey-

lerin samimi tercihlerine dayanması gerekliliğidir. İkincisi ise bu politikaların ihtiyaçlar dikkate alınarak özellikle gelişmemiş bölgeleri ve düşük gelirli bireyleri hedeflemesi olarak ifade edilebilir. Nitekim birçok ülkede medyan seçmen grubunun genellikle düşük gelirli bireylerden oluşması, politikacıların oy maksimizasyonu hedefi ile örtüşmektedir. Bu iki şartın dışında, maliyetine tüm toplumun katıldığı ancak belli bir grubun faydalandığı hizmet kayırmacılığı politikalarının kamusal kaynakların israfına ve etkinsizliğine yol açabileceği ve toplumsal eşitsizliği artırabileceği unutulmamalıdır.

### 3.2.3. Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörler

Hizmet kayırmacılığında politikacılar genellikle kendi etnik, sosyoekonomik ve kültürel özellikleriyle uyumlu olan seçmen tabanı tarafından desteklenmektedir. Nitekim aynı hedefler ve deneyimlere sahip olunması bağlantı kurulmasını kolaylaştırmaktadır (Cox ve McCubbins, 1986, s. 371). Ancak hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler sadece bahsedilen uyum ile sınırlı değildir. Siyasi rejim ve bütçe süreci, komisyon yapısı ve etkinliği, seçim sistemleri, aday belirleme süreçleri, partizan ve ideolojik tutumlar gibi unsurlar hizmet kayırmacılığı etkileyen faktörler arasında yer almaktadır.

#### 3.2.3.1. Siyasi Rejim ve Bütçe Süreci

Hizmet kayırmacılığı genel olarak demokrasi rejimlerinde başarısızlık nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Ancak diktatörlük benzeri rejimlerde de bazı bölgelere tekel ayrıcalıklar tahsis edilmesiyle hizmet kayırmacılığı uygulanabilmektedir. İcra makamının yasal olarak sınırlandırılmamasından dolayı tipik bir diktatör rejimi “*hizmet kayırmacılığı tapınağı (temple of pork)*” olarak adlandırılabilir (Wintrobe, 2008, s. 346). Literatürdeki çalışmaların yoğun olarak demokrasi rejimlerini incelemesinden dolayı, bu bölümde demokrasi rejimlerinde siyasi rejim ve bütçe sürecinin hizmet kayırmacılığındaki rolü irdelenmektedir.

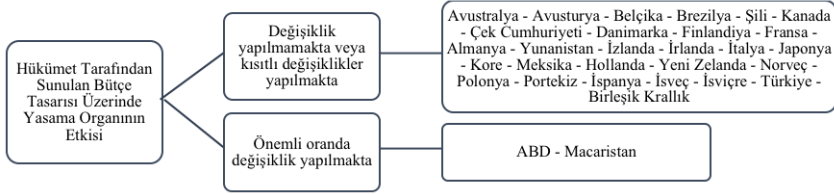
Demokrasi rejiminin temeli güçler ayrılığı kuramına dayanmaktadır. Bu kurama göre, yasama, yürütme ve yargı güçleri ayrı faaliyet alanları nedeniyle ayrı organlarda toplanmalıdır. Diğer bir deyişle, kanunları yapacak, uygulayacak ve uyuşmazlıkları çözecek irade birbirinden ayrı olmalıdır. Demokrasiyi benimseyen ülkelerde farklı türleri olmakla birlikte temelde başkanlık ve parlamenter sistemler uygulanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasında kesin bir ayırım bulunmakta iken parlamenter sistemlerde bu ayırım daha yumuşaktır (Tanilli, 1981, s. 375-381).

Ülkelerde uygulanan siyasi rejim bütçe sürecini ve bu süreçte etkili olan aktörleri doğrudan etkilemektedir. Hizmet kayırmacılığı kapsamında

kamu kaynaklarının nasıl tahsis edileceği bütçe süreci ile şekillenmektedir. Dolayısıyla yasama ve yürütme organlarının bütçe sürecindeki yetki alanları önem arz etmektedir. İktidarların bütçe politikalarını belirleyen faktörlerden biri de seçim vaadleridir. Bu bağlamda bütçe sürecinde politikacıların kendi seçim bölgelerine daha fazla kamu hizmeti sunmak amacıyla ödenek tahsis etme çabaları söz konusu olabilmektedir (Tügen, 2013, s. 21).

Şekil 3'te çeşitli ülkelerde yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı üzerinde yasama organının değişiklik yapabilme yetkileri gösterilmektedir. Buna göre, ABD ve Macaristan dışında Türkiye dahil diğer ülkelerde bütçe tasarısı üzerinde yasama organı tarafından değişiklik yapılmadığı veya çok kısıtlı değişikliklerin yapıldığı gözlemlenmektedir. Başka bir ifadeyle, bu ülkelerde hükümetlerin yani yürütme organlarının bütçe sürecinde çok etkin olduğu görülmektedir. Hükümetlerin genellikle yasama organında çoğunluk olduğu dikkate alındığında, bütçe tasarısında yapılan kısıtlı değişikliklerin de hükümet politikalarına aykırı olamayacağı ifade edilebilir.

### Şekil 3. Parlamentonun Hükümet Tarafından Sunulan Bütçe Üzerindeki Etkisi



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

Hizmet kayırmacılığına dair yapılan çalışmaların çoğunlukla ABD üzerine yoğunlaşması ve yasama organının bütçe tasarısı üzerindeki geniş yetkisi, ABD'deki siyasi rejim ve bütçe sürecine ayrıca değinilmesini gerekli kılmaktadır. ABD'de tarihsel süreç sonucu oluşan katı güçler ayrılığı ilkesi nedeniyle bütçe süreci, OECD ve AB ülkelerinden büyük oranda farklılaşmaktadır. Başkanlık sistemi açısından en önemli ülkeler arasında yer alanda ABD'de seçim sistemi ve parti disiplinin zayıf olması, bütçe tasarılarında yasama organının etkin olmasına zemin hazırlamaktadır. Başkan tarafından hazırlanan bütçe tasarısının Temsilciler Meclisi ve Senato'ya sunulması ile bütçe süreci başlamaktadır. Her iki mecliste bütçe sürecinde önemli fonksiyonları olan komisyonlar bulunmaktadır. Bütçenin yasalaşması için her iki meclisin onayı gerekmektedir. Ancak tarihsel süreçte Başkan'ın her iki mecliste çoğunluk sağladığı dönemlerin sınırlı olduğu görülmektedir. Genel olarak Başkanlık ve Kongre farklı partilerin kontrolindedir. Dolayısıyla bütçe tasarısı üzerinde yasama organı önemli değişiklikler gerçekleştirebilmektedir. Ayrıca parti

disiplinin zayıf olması da yasama organını güçlendirmektedir (Blöndal vd., 2003). ABD’de seçim sistemine göre, Kongre üyelerinin politika alanındaki gelecekleri ulusal veya kamu çıkarlarını artırma konusundaki çabalarından ziyade temsil ettiği seçmen tabanının desteğini güvence altına almasına bağlıdır (Shughart, 2013, s. 108-109). Özetle, seçim sistemi ve parti disiplinin zayıf olması, ABD’de hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinde yasama organı üyelerini ön plana çıkarmaktadır.

Parlamente sistemlerde ise güçlü parti disiplini nedeniyle hizmet kayırmacılığı faaliyetleri parti eliyle yapılabilmektedir. Parti disiplini ve seçimlerde parti etiketlerinin ön planda olması nedeniyle, adayların yerel düzeydeki kampanyaları ve performansları sınırlı düzeyde kalmaktadır. Ulusal hükümetin hangi parti tarafından temsil edileceğine odaklanılan parlamente sistemlerde, adaylar parti faaliyetlerinin parçası olma gayreti içindedir (Bowler vd., 1996). Bu sistemlerde hükümet otoritesi ile partizan güç birleşmekte ve hükümet politikaları seçim kazançlarına yönelik belirlenebilmektedir. Bu kapsamda yapılan hizmet kayırmacılığı faaliyetleri ile parti adaylarının ödüllendirilmesi ve güvence altına alınması, hükümet gücünün korunması, seçmenlere hükümet tarafından çeşitli hizmetlerin sunulabileceği imajının gösterilmesi ve rekabetin yüksek olduğu bölgelerde oy elde edilmesi gibi kazanımlar hedeflenmektedir (Denemark, 2014).

### 3.2.3.2. Komisyonlar

Komisyonlar, parlamentoların kurumsallaşmasına önemli katkılar sunmuştur. Parlamentoda yer alan komisyonların artan iş yükü içinde üretkenliği artırmak, etkili ve verimli bir yasama faaliyeti gerçekleştirmek gibi önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Geçmişten günümüze parlamentoların gelişimine bağlı olarak komisyonların yetki ve faaliyetleri genişlemiştir (Çeliker, 2006, s. 29).

Komisyonların (özellikle bütçe sürecinde rol üstlenen komisyonlar) bütçe sürecindeki etkisine bağlı olarak hizmet kayırmacılığı politikalarına tesir edebilmektedir. Komisyonların etkinliğini belirleyen çeşitli faktörler bulunmaktadır. İlk olarak, komisyonların etkinliği bütçe tasarısına yönelik değişiklik önerme yetkisine bağlı olarak değişmektedir. Almanya gibi güçlü komisyon yapısının olduğu ülkelerde etkinlik artmakta iken, Avustralya gibi güçsüz komisyon yapısının olduğu ülkelerde komisyonların bütçe sürecindeki rolü sınırlı düzeyde kalmaktadır. Hatta Hindistan gibi değişiklik önerme yetkisinin olmadığı durumlarda, komisyonların etkinliği bulunmamaktadır. İkinci faktör, bütçe tasarısının komisyonda tartışılma süresidir. Komisyonda bütçe tasarısının tartışılmasına tahsis edilen sürenin azalması, önerilen deği-

şikliklerin tanımlanması ve desteklenmesine yönelik yeterli düzeyde analiz yapılmasını sınırladığı için etkinliği olumsuz yönde etkilemektedir. Örneğin bu süre Almanya’da dört ay, Avustralya’da bir ay ve İngiltere’de birkaç haftadır. Üçüncü faktör, komisyonların yapısı veya komisyonlar arasındaki ilişkiler üzerinden tartışılmaktadır. Avusturya, Fransa, Almanya, Japonya, Kore, Meksika, Portekiz, İspanya, İsviçre ve Türkiye gibi bazı ülkelerde bütçe ile ilgili tüm konularda tek bir komisyon yetkili iken, Almanya gibi bazı ülkelerde tek bir yetkili komisyonun yanı sıra alt komisyonlar (Kanada, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Norveç, İsveç, Birleşik Krallık ve ABD’de sektörel komisyonlar görev yapmaktadır) görev yapmaktadır. Avustralya, İrlanda ve Hollanda’da ise tek bir komisyon yerine sektörel komisyonlar yetkili konumdadır. Çeşitli sektör veya kurumlardan yetkili komisyona girdilerin fazla olması ve koordinasyonun optimal düzeyde gerçekleşmesi, komisyonun etkinliğini olumlu yönde etkilemektedir. Son faktör ise komisyonların bağımsız araştırma yapabilmesi ve departmanlar arasında etkileşim olmasıdır. Komisyon üyelerinin ödeneklere bağlı kalmaksızın araştırma yapabilmeleri, uzman sayısının fazla olması ve departmanlar arasında bilgi paylaşımının üst düzeyde olması, komisyonun etkinliğine katkı sağlamaktadır. Örneğin uzman sayısı Kanada, Norveç ve İspanya’da 5 ve altında iken, ABD’de 245’tir (Krafchik ve Wehner, 1999; OECD, 2002, s. 155-171).

### 3.2.3.3. Seçim Sistemleri

Coğrafi temelli seçmenlere dağıtım politikası olan hizmet kayırmacılığı projelerini seçim sistemleri yakından ilgilendirmektedir. Seçim çevrelerinin büyüklüğü, adayların seçim çevreleriyle olan ilişkisi gibi seçim sistemlerine göre değişen faktörler, merkezi hükümetin dağıtım politikalarına tesir edebilmektedir (Sartori, 1976 aktaran Lancaster, 1986, s. 67-70).

Seçim sistemleri, yöneticilerin belirlenmesinde kullanılan teknik yöntemler olmasının yanı sıra siyasi alanı da şekillendirmektedir. Uygulanan seçim sisteminin türü politik mecradaki sonuçları doğrudan etkilemektedir. Literatürde seçim sistemleri genel olarak nispi temsil ve çoğunluk sistemleri olmak üzere iki başlık altında irdelenmektedir. Nispi temsil sistemlerinde eşitlik ve adalet ilkelerine ağırlık verilirken, çoğunluk sistemlerinde siyasal istikrar ve toplumsal fayda ilkeleri öncelikli konumdadır. Bunların dışında alt ve karma sistemler de uygulanmaktadır (Yavaşgel, 2004, s. 77-78).

Nispi temsil sistemlerinde, siyasi grupların olabildiğince aynı oranda parlamentoda temsil edilmesi hedeflenmektedir. Sistemin olumlu yönleri parlamentoda tüm fikirlerin temsil edilmesi, çeşitli gruplar arasında ittifak temelli çoğunlukların oluşması, güçlü partiler tarafından kartel oluşumunun engellen-



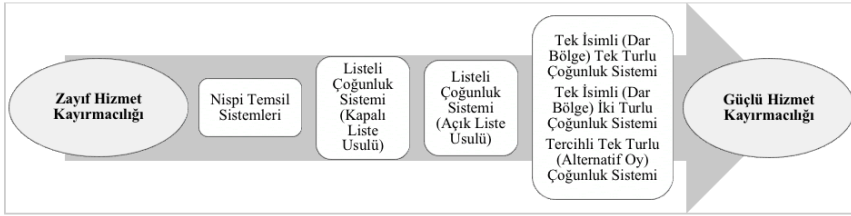
mesi ve suni siyasi çoğunlukların engellenmesi şeklinde iken (Nohlen, 1996, s. 21-24) başlıca sakıncaları çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda istikrarlı hükümetlerin kurulamaması ve değişik parti adaylarından oluşan karma listelerin oluşturulamamasıdır (Tuncer ve Danacı, 2003, s. 8). Çoğunluk sistemlerinde ise iki farklı çoğunluk kavramı bulunmaktadır. Bunlardan salt çoğunluk kavramı seçim çevresindeki geçerli oyların yarısından bir fazlasını ifade etmekte iken, basit çoğunluk kavramı seçim çevresindeki geçerli oylar arasındaki en büyük payı belirtmektedir. Bu sistemin olumlu yönleri uygulamasının basit olması, hükümet kurma sorununun yaşanmaması ve yönetimde istikrarın olması, özellikle dar bölgede seçmen ve aday arasındaki bağın güçlü olması ve siyasi partileri ittifak yapmaya zorlaması olarak ifade edilebilmektedir. Olumsuz yönleri ise partilerin aldıkları oy oranı ile parlamentodaki temsilci sayısı arasında büyük orantısızlık olması sonucu bazı partilerin aşkın temsil, bazı partilerin ise eksik temsil edilmesi, seçmen ve aday arasındaki güçlü bağın çıkar ilişkisine dönüşebilmesi veya bazı adayların seçim hanedanlığı kurabilmesi, yerel sorunların bölgesel sorunlara kıyasla öncelikli olması, adayların daha etkin olduğu sistemlerde parti disiplinin zayıflaması, seçilmeyen temsilcilerden dolayı boşa giden oy sayısının çok fazla olması ve politik alana iki partinin egemen olmasıdır (Dursun, 2004, s. 347-352; Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 106-108).

Literatürde genel olarak nispi temsil sistemleri, listeli nispi temsil sistemleri (Tam Olarak Uygulanan Nispi Temsil sistemleri: Nispi Temsilin Saf Şekli Sistemi, Ulusal Artık (Milli Bakiye) Sistemi ve Değişmez Tek Sayılı Ulusal Artık Sistemi; Yaklaştırmalı Nispi Temsil sistemleri: En Yüksek Artık Sistemi, En Büyük Ortalama Sistemi ve D'Hont Sistemi) ve devredilebilir tek oy sistemi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Çoğunluk sistemleri ise tek isimli (dar bölge) tek ve iki turlu, tercihli tek turlu (alternatif oy) ve listeli çoğunluk sistemleri şeklinde ayrılmaktadır.<sup>6</sup> Şekil 4'te nispi temsil ve çoğunluk seçim sistemi türleri ile hizmet kayırmacılığı ilişkisi gösterilmektedir. Buna göre, yasama organı açısından yani aday merkezli hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin çoğunluk sistemlerinde nispi temsil sistemlerine kıyasla daha güçlü olduğu görülmektedir. Daha önce bahsedildiği üzere, nispi temsil sistemi türlerinde aday ile seçim çevresi arasındaki bağın zayıf olması, aday merkezli hizmet kayırmacılığını sınırlandırmaktadır. Örneğin nispi temsilin saf şekli sistemi'nin uygulandığı ülkelerde (İsrail, Hollanda vb.) ülkenin tek bir seçim çevresi olması adaylar ile seçim çevresi arasındaki bağlantıyı zayıflatabilmek-

<sup>6</sup> Seçim sistemleri hakkında detaylı bilgi için bkz. (Dursun, 2004: 347-352; Nohlen, 1996: 21-24; Özbudun, 1995: 522-523; Yavaşgel, 2004: 84-145; Yüzbaşıoğlu, 1996: 106-108).

tedir. Ayrıca çok adaylı (üyeli) yapıda olan nispi temsil sistemlerinin uygulandığı ülkelerde (Belçika, Danimarka, Norveç, İsveç, İsviçre, Avusturya, İtalya, Finlandiya vb.) proje ve yatırımlardan hangi adayın sorumlu olduğu belirsizliği, adayların hizmet kayırmacılığı motivasyonunu olumsuz etkilemektedir. Diğer yandan aday ile seçim çevresi arasındaki bağın daha güçlü olduğu çoğunluk sistemlerinde, aday merkezli hizmet kayırmacılığı daha yoğun gerçekleşebilmektedir. Örneğin, tek isimli (üyeli) çoğunluk sistemi türlerinin uygulandığı ülkelerde (ABD, Kanada, Yeni Zelanda, Hindistan vb.) ise bir seçim çevresinden bir aday çıkması nedeniyle aday merkezli hizmet kayırmacılığı faaliyetleri açısından daha uygundur (Lancaster, 1986, s. 70-72). Ancak nispi temsil sistemi türlerinin uygulandığı ülkelerde aday merkezli zayıf olan hizmet kayırmacılığı ilişkisi, parti merkezli güçlü hizmet kayırmacılığı ilişkisine dönüşebilmektedir.

**Şekil 4. Seçim Sistemleri ve Hizmet Kayırmacılığı İlişkisi**



**Kaynak:** Şekil, Lancaster (1986, s. 72) tarafından yapılan çalışmadaki tablo ve seçim sistemi türleri (Dursun, 2004, s. 347-352; Nohlen, 1996, s. 21-24; Özbudun, 1995: 522-523; Yavaşgel, 2004, s. 84-145; Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 106-108) temel alınarak tarafımızca derlenmiştir. **Not:** Soldan sağa doğru gidildikçe hizmet kayırmacılığı ile seçim sistemleri arasındaki ilişki güçlenmektedir. 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.

### 3.2.3.4. Parti İçi Demokrasi Bağlamında Aday Belirleme Yöntemleri

Demokratik rejimlerde adayların nasıl belirlendiği sorusunun cevabı, hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinde yasama organının rolünü belirlemektedir. Aday belirleme süreci ise seçim mevzuatının yanı sıra parti içi demokrasi ile yakından ilişkilidir. Literatürde genel olarak ön seçim yoluyla, aday yoklamasıyla ve merkez yoklamasıyla olmak üzere üç aday belirleme yöntemi bulunmaktadır. Ön seçim yoluyla aday belirleme sürecinde adaylar, seçim çevresindeki partiye kayıtlı üyeler veya seçilen delegelerin oyları ile seçilmektedir. Aday yoklaması ile aday belirlemede parti tüzüklerinde belirtilen görevlere seçilmiş kişilerin tercihleri doğrultusunda adaylar belirlenmektedir. Son olarak merkez yoklaması ile aday belirlemede adayların belirlenmesinde parti di-

vanı ve partilerin üst kurulları (özellikle parti lideri) yetkili konumdadır (Bosuter, 1969, s. 97-103; Tuncay, 1996, s. 205-222; Yanık, 2002, s. 142-148).

### Şekil 5. Aday Belirleme Süreçleri İle Hizmet Kayırmacılığı İlişkisi



**Kaynak:** Şekil yöntemlerin içeriği dikkate alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Şekil 2.4'te, aday belirleme yöntemlerinin hizmet kayırmacılığı ilişkileri sınıflandırılmaktadır. Üç yöntem arasında en demokratik olan ön seçim yoluyla aday belirlemede, adaylar partideki oligarşik gruplardan ziyade kendi seçmen istek ve taleplerine önem vermektedir (Aydın, 2007, s. 101). Dolayısıyla bu yöntemde adayların seçmen kitlesi ile daha yoğun etkileşimde olması, güçlü hizmet kayırmacılığı faaliyetlerine daha uygun yapıdadır. Ön seçim yöntemiyle kıyaslandığında daha az demokratik olan aday yoklaması ile aday belirleme yönteminde, seçmenlerden ziyade teşkilatların ön planda olması, yasama üyeleri üzerinden yapılan hizmet kayırmacılığı faaliyetlerini zayıflatmaktadır. Merkez yoklaması yönteminde ise aday tamamen seçmen tercihlerinden bağımsız bir şekilde hatta sadece liderin görüşüyle belirlendiği için zayıf hizmet kayırmacılığı söz konusudur. Ancak parti politikaları çerçevesinde belirli seçim çevrelerine yönelik parti merkezli hizmet kayırmacılığı gerçekleştirilebilmektedir.

#### 3.2.3.5. İdeolojik ve Partizan Tutumlar

İdeoloji kavramı siyasetin önemli parçalarından biridir. Bazı seçmenler oy verirken parti politikalarını göz ardı ederek sadece aynı ideolojik eğilimde olduğu partiye veya adaya oy verebilmektedir. Diğer yandan politikacılar da kendi ideolojisiyle uyumlu olduğu seçim çevrelerini hizmet kayırmacılığı faaliyetleri ile ödüllendirebilmektedir. Yasama organı seçimlerinde ideoloji faktörünün büyük rol oynadığını ifade eden Ames (1995), seçmenler ile adaylar (temsilciler) arasında ideolojik temelli hizmet kayırmacılığı ilişkisinin varlığına işaret etmektedir. Evans (2004, s. 41-42) ise hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinin ideolojik uyumsuzluk nedeniyle oy maksimizasyonu açısından her zaman olumlu sonuç vermediğini vurgulamaktadır.

Hizmet kayırmacılığını etkileyen bir diğer faktör partizan tutum ve davranışlardır. Literatürde siyasi partilerin ekonomi üzerindeki etkileri kapsamında ele alınan Partizan Teori, hizmet kayırmacılığı çerçevesinde belirle-

nen politik tercihlerin toplam harcamaları nasıl etkilediğine odaklanmaktadır (Gambocorta ve Casanova, 2011, s. 4-6). Politikacılar partizan ve politik sadakat amacıyla özellikle yerel kamusal malları hizmet kayırmacılığı kapsamında kullanabilmektedir. Böylece politik olarak tahsis mekanizması üzerinden himaye edilen bölgelerde, bireylerin partizan sadakatlerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir (Golden ve Min, 2013, s. 77). Nitekim literatürde yapılan ampirik çalışmalarda ağırlıklı olarak çoğunluğa sahip iktidarlar tarafından hizmet kayırmacılığının gerçekleştirildiği görülmektedir. Çünkü çoğunluğu elde eden partiler, azınlık partilerine kıyasla dağıtım politikalarında daha etkin konumdadır. Başka bir deyişle kamu kaynaklarını kendi partizan bölgelerine tahsis etme imkanları daha fazladır (Alvarez ve Saving, 1995, s. 12). Özellikle parlamenter sistemlerde parti disiplinin ve partilere yönelik seçmen sadakatinin güçlü olması, dağıtım politikalarının adaylar üzerinden gerçekleştiği ABD'nin aksine merkezi olarak gerçekleştirilen hizmet kayırmacılığına zemin hazırlamaktadır (Denemark, 2000).

### **3.2.3.6. Hizmet Kayırmacılığını Etkileyen Faktörlerin Türkiye Açısından Genel Değerlendirilmesi**

Türkiye siyasi rejim ve bütçe süreci olmak üzere hizmet kayırmacılığını etkileyen faktörler açısından birçok ülkeden ayrılmaktadır. Türkiye'de hizmet kayırmacılığı faaliyetlerinde etkili olabilecek siyasal aktörlerin ve/veya kurumların genel değerlendirmesi, her bir faktör açısından aşağıda detaylı ele alınmaktadır.

- Siyasi rejim ve bütçe süreci: Türkiye'de uygulanan parlamenter sisteme 16.04.2017 tarihinde yapılan Halkoylaması ile son verilerek, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Yeni sistem için 24 Haziran 2018'de Cumhurbaşkanı ve milletvekilliği seçimleri gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla her iki sistem açısından bütçe sürecinin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Parlamenter sistemin uygulandığı dönemde 1927-2003 yılları arasında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulanmış ve 2004 yılından sonra aşamalı olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa geçilmiştir. 5018 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de bazı değişiklikler ile uygulanmaya devam etmektedir. 1050 sayılı Kanuna göre bütçe sürecinde etkili olan makamlar ve kurumlar Yüksek Planlama Kurumu, Kamu İdareleri, Maliye Bakanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, TBMM (Plan ve Bütçe Komisyonu – TBMM Genel Kurulu) ve Cumhurbaşkanı şeklindedir. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, orta vadeli program, kurumların gelecek üç yıla ilişkin

ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan, çok yıllık bütçeleme sistemi ve analitik bütçe sistemi gibi birçok yenilik getiren 5018 sayılı Kanuna göre bütçe sürecinde etkili olan makam ve kurumlar büyük oranda benzerlik göstermektedir. Sadece orta vadeli program ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Hazırlanması gibi çeşitli konularda Kalkınma Bakanlığı görevlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak, bu makam ve kurumların görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı'na devredilmiştir. Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak görevlerini sürdürmektedir. Bu değişikliklerle beraber bütçe sürecinde etkili olan makam ve kurumlar Cumhurbaşkanlığı, kamu kurumları, TBMM (Plan ve Bütçe Komisyonu – TBMM Genel Kurulu) şeklindedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası<sup>7</sup>; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi<sup>8</sup>; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>9</sup>; YSK<sup>10</sup>; 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname<sup>11</sup>; BÜMKO<sup>12</sup>; Mutluer vd., 2005, s. 209-224; Arslan, 2004; Toprak, 2008; Tügen, 2013). Uygulanan sistemlerde bütçe tasarısının hazırlanması ve yasalaşması sürecinde yürütme organının yani hükümetin çok etkin olduğu görülmektedir. Diğer yandan yasama organı olan TBMM Genel Kurulu'nda gider artırıcı önerilerde bulunulamaması, milletvekillerinin hizmet kayırmacılığı açısından etkinliği sınırlandırmaktadır. Milletvekillerinin ancak bakan veya başbakan ile informal bağlantılar gerçekleştirerek kendi seçim çevrelerine kaynak aktarabilmeleri söz konusu olabilmektedir (Yaraşır, 2011, s. 69). Yine yasama organı kapsamında olan komisyonlar detaylı olarak sonraki başlıkta değerlendirilmektedir.

- Komisyon: Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önce bütçe sürecinde yetkili olan komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonu'dur. Yeni sistemde ismi Bütçe Komisyonu olarak de-

<sup>7</sup> T.C. Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> (21.03.2019).

<sup>8</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi [https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/SBB\\_TeskilatGorevYonergesi\\_01032019.pdf](https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/SBB_TeskilatGorevYonergesi_01032019.pdf) (20.09.2018).

<sup>9</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> (20.11.2018).

<sup>10</sup> YSK, <http://www.ysk.gov.tr/tr/> (21.03.2019).

<sup>11</sup> 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf> (15.09.2018).

<sup>12</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü BÜMKO, <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (20.09.2018).

ğiştirilmiş ve üye sayısı 40'tan 30'a düşürülmüştür. Komisyonun bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Ancak komisyonda iktidar partisi veya partilerine dair üye sayısının ağırlıklı (Üye sayısı 40 iken 25 üye, 30 iken 15 üye iktidar partisi tarafından temsil edilmektedir) olması, hükümet tarafından sunulan bütçe tasarısı üzerindeki yapılabilecek değişiklikleri sınırlandırmaktadır. Nitekim koalisyon hükümetlerinin ağırlıklı olduğu 1991-2002 yılları arasında komisyonun bütçe tasarısı üzerindeki değişim oranı %4.11 iken, tek parti yılları olarak adlandırılan 2003-2018 yılları arasında bu oran sadece %0.08 şeklinde gerçekleşmiştir. Ayrıca komisyonda iş yükünün fazla olması, mali raporlama sisteminin olmaması ve komisyonun analitik açıdan bütçe kapasitesini artıracak destekleyici mekanizmalardan yoksun olması diğer sınırlayıcı faktörlerdir. Ancak komisyon başkan ve üyeleri arasında kendi seçim çevrelerine kaynaklar (özellikle yatırımlar) için ödenek tahsis edilmesi yönünde rekabet söz konusu olabilmektedir (Çeliker, 2006, s. 29; Çiftelinar, 2007, s. 61; DPT, 2000, s. 88-92; Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019; İpek, 2017, s. 85; Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 211; 19 Temmuz 2018 Tarihli ve 30483 Sayılı Resmî Gazete<sup>13</sup>; TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları<sup>14</sup>).

- Seçim Sistemi: Ülkemizde çok partili siyasal hayatın başlangıcı olarak kabul edilen 1946 yılına kadar iki dereceli seçim sistemi, 1946-1961 yılları arasında liste usulü çoğunluk sistemi ve 1961'den günümüze değin nispi temsil sisteminin türleri (Seçim Çevresi Barajlı D'Hont Sistemi, Milli Bakiye Sistemi, Barajsız D'Hont Seçim Sistemi, Çifte Barajlı D'Hont Seçim Sistemi (Bölge + Ülke), Çifte Barajlı D'Hont Seçim Sistemi ve Kontenjan, Ülke Barajlı D'Hont Seçim Sistemi) uygulanmıştır. 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde ise İki Turlu Çoğunluk Sistemi uygulanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; Tuncer ve Danacı, 2003, s. 11). Genel olarak değerlendirildiğinde, 1960'lı yıllardan sonra seçmen ile aday arasındaki bağın zayıf olduğu nispi temsil sistemlerinin uygulanması milletvekili adaylarından ziyade parti kimliğinin öne çıkmasına neden olmaktadır.

<sup>13</sup> 19 Temmuz 2018 Tarihli ve 30483 Sayılı Resmî Gazete, [https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/201807\\_19-13.pdf](https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/201807_19-13.pdf) (05.05.2022).

<sup>14</sup> TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları, [https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar\\_sd.komisyon\\_bilgi?p\\_kom\\_kod=17](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar_sd.komisyon_bilgi?p_kom_kod=17) (05.05.2019).

- Parti İçi Demokrasi Bağlamında Aday Belirleme Yöntemleri: 1982 Anayasası döneminde kabul edilen 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda adayların belirlenmesinde zorunlu olan ön seçim yöntemi, 28.03.1986 tarihli ve 3270 sayılı Kanun ile değiştirilerek partilere daha geniş hareket serbestliği verilmiştir. Partilere ön seçimin yanı sıra aday (teşkilat) yoklaması ve merkez yoklaması yöntemlerini kullanma yetkileri de verilmiştir. Partilerin ön seçim yöntemini özellikle güçsüz oldukları seçim çevrelerinde uyguladıkları görülmektedir. Türk siyasal hayatındaki lider kültürüne bağlı olarak ülkemizde partiler genellikle liderleri ile özdeşleştiği ve anıldığı için milletvekili adaylarının belirlenmesinde ağırlıklı olarak merkez yoklaması yöntemine başvurulmaktadır (Aydın, 2007; Tanilli, 1981, s. 228; Tuncay, 1996). Dolayısıyla hizmet kayırmacılığı bağlamında, seçim çevresi yerine parti merkezine ve liderine odaklanan milletvekili adaylarının etkin olmadığı ifade edilebilmektedir. Bunun yerine parti çıkarlarına uygun olacak şekilde bazı seçim çevreleri ödüllendirilebilmektedir.
- İdeolojik ve Partizan Tutumlar: Türk siyasetinde hem politikacılar hem de seçmenler açısından ideolojik ve partizan temelli davranışlar ile politikalar önemli yer tutmaktadır. Bazı illerin oy deposu olarak görülmesi, bazı illerin bazı partilerin “kale”si olarak tanımlanması, kemik oy söylemi, çoğunlukla seçmenlerin milletvekili adayları hakkında tam bilgiye sahip olmadan partiye ve/veya parti liderine oy vermesi gibi olgular siyasi alanda ideolojik ve partizan tutumların varlığına işaret etmektedir. Bu durum diğer faktörlerde olduğu gibi hizmet kayırmacılığı açısından parti kimliğinin öne çıkmasına zemin hazırlamaktadır.

#### 4. Sonuç

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası birçok ülkede benimsenen demokrasi rejimi ve çok partili siyasal hayat ile seçmen ve politikacı davranışları önemli araştırmalara konu edilmiştir. Seçmenlerin oy verme davranışlarını belirleyen ideoloji, partizanlık, güvenlik sorunları, yaşam kalitesi gibi kriterler arasında ekonomik müdahaleler önemli yer tutmaktadır. Asimetrik bilgi, eksik rekabet, tam kamusal mallar, dışsallıklar vb. piyasa başarısızlıkları üzerine temellendirilen devlet müdahaleciliği kapsamında hükümetler para ve maliye politikası başta olmak üzere çeşitli araçlar kullanmaktadır. Büyük Buhran sonrası özellikle Keynesyen politikaların benimsenmesi ile kamu kesiminin ekonomi içindeki payı giderek artış göstermiştir. Ancak 1950 sonrası

gelişen Kamusal Seçiş Teoremi, yapılan devlet müdahalelerinin her zaman başarılı sonuçlanmadığını savunarak, devletin başarısızlığı tezini ileri sürmüştür. Buna göre politik süreçte yer alan aktörler, ülkenin asıl ihtiyaçlarını ihmal ederek kendi çıkarlarına odaklanmakta ve davranışlarını/politikalarını bu yönde şekillendirmektedir. Hizmet kayırmacılığı kavramı da devletin siyasal arz cephesinden kaynaklanan başarısızlıklar arasında yer almaktadır.

Çalışmada hizmet kayırmacılığı kavramının kuramsal olarak altyapısı detaylı olarak incelenmekte ve Türkiye açısından değerlendirmesi yapılmaktadır. Uluslararası literatürde özellikle ABD üzerine teorik ve ampirik çok sayıda çalışma yapılmış olsa da ulusal literatürde hizmet kayırmacılığına dair çalışma sayısının sınırlı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu çalışmanın temel motivasyonunu; devletin başarısızlığı perspektifinde hizmet kayırmacılığı kavramının tarihsel süreçteki gelişimi, olumlu ve olumsuz etkileri, başkanlık ve parlamenter sistemlerde belirleyici olan faktörlerin araştırılması oluşturmaktadır. Ayrıca çalışma, kuramsal olarak ele alınan hizmet kayırmacılığı ve belirleyicilerinin Türkiye açısından hem parlamenter sistem hem de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerinden değerlendirmeye yer vermesiyle literatüre katkı sunmaktadır.

Hizmet kayırmacılığı politikacıların kamu kaynaklarını tahsis ederken gelişmişlik düzeyi, ekonomik ve sosyal göstergeleri ihmal ederek oy maksimizasyonu temelinde kendi seçim çevrelerine odaklanması olarak ifade edilebilmektedir. Ancak uygulamada politikacılar, kendi seçim çevrelerinin yanı sıra rekabetin yüksek olduğu veya düşük oy aldıkları seçim çevrelerini de hedefleyebilmektedir. Hizmet kayırmacılığının nasıl gerçekleşebileceği sorusunun cevabı için hizmet kayırmacılığında etkili olan faktörlerin incelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kamu kaynaklarının tahsis edildiği bütçe süreci, uygulanan siyasi rejim, seçim sistemi türü, aday belirleme yöntemleri, ideolojik ve partizan tutumlar ele alınmaktadır. Başkanlık sisteminin uygulandığı, parti disiplinin zayıf olduğu, adayların belirlenmesinde ön seçim yönteminin benimsendiği ABD gibi ülkelerde, hizmet kayırmacılığında adayların etkin olduğu tespit edilmektedir. Diğer yandan parlamenter sistem uygulayan ülkelerde genellikle güçlü parti disiplinin olması, adayların çoğunlukla merkezi yoklama ile belirlenmesi, ideolojik ve partizan tutumların daha yoğun olması parti merkezli hizmet kayırmacılığını öne çıkarmaktadır. Türkiye’de hem parlamenter sistem hem de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi açısından değerlendirme yapıldığında, yürütme organının bütçe sürecinde etkin olması, seçim sistemi ve aday belirleme yöntemi nedeniyle adaylar ile seçmen arasındaki bağın zayıf olması, politikada ideolojik ve partizan tutumların varlığı hizmet kayırmacılığının parti politikaları çerçevesinde gerçekleşebileceğini ortaya koymaktadır.



## Kaynakça

- Akalın, G. (1986). Kamu Ekonomisi. İkinci Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 554.
- Aktan, C. C. (2002). Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma. C. C. Aktan (Ed.), Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri. Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Aldrich, J. M. (1997). When Is It Rational to Vote?. Dennis C. Mueller (Ed.), Perspectives on Public Choice A Handbook (pp. 373-390). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvarez, M. & 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.
- Aydın, M. A. (2007). Milletvekili Adaylarının Belirlenme Usulü ve Önseçim. Yasama Dergisi, 5, 82-108.
- 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. & Renno, L. (2018). Pork is Policy: Dissipative Inclusion at The Local Level. Governance, 31(4), 701-720.
- Bickers, K. N. & Stein, R. M. (1996). The Electoral Dynamics of The Federal Pork Barrel. American Journal of Political Science, 40(4), 1300-1326.
- Blöndal, J. R., Kraan, D. J. & Ruffner, M. (2003). Budgeting in The United States. OECD Journal on Budgeting, 3(2), 7-53.
- Bosuter, K. (1969). Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi. Ankara: Ulusal Basımevi.
- Bowler, S., Farrell, D. M. & Mcallister, I. (1996). Constituency Campaigning in Parliamentary Systems with Preferential Voting: Is there a Paradox?. Electoral Studies, 15(4), 461-476.
- Brusco, V., Nazareno, M. & 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, Virginia: George Mason University.
- Buchanan, J. M. (2009). Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. James M. Buchanan & Robert D. Tollison (Eds.), The Theory of Public Choice-II (pp. 11-22), The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. & 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. & Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund Inc.
- Buchanan, J. M. & Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes*, Center for Study of Public Choice. New York: Academic Press.
- Calvo, E. & Murillo, M. V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Catalinac, A., Bueno De Mesquita, B. & Smith, A. (2020). A Tournament Theory of Pork Barrel Politics: The Case of Japan. *Comparative Political Studies*, 53(10-11), 1619-1655.
- Congleton, R. D. (2007). Informational Limits to Public Policy: Ignorance and The Jury Theorem. José Casas Pardo & Pedro Schwartz (Eds.), *Public Choice and the Challenges of Democracy* (pp. 206-219). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cox, G. W. & McCubbins, M. D. (1986). Electoral Politics As A Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 48(2), 370-389.
- Çeliker, E. (2006). Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi. *Yasama Dergisi*, 2, 5-31.
- Çiftçinar, R. (2007). Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği. Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No: 120.
- 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. (1957b). *An Economic Theory of Democracy*. Library of Congress Catalog Card Number: 57-10571. New York: Harper & Row Publishers.
- Downs, A. (1957a). Theory of Political Action in A Democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- DPT (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu*. Ankara: DPT Yayınları.
- Drazen, A. & 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](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w12190/w12190.pdf), (16.11.2019).
- Dursun, D. (2004). *Siyaset Bilimi*. 2. Bası. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Edizdoğan N. & Çetinkaya, Ö. (2019). *Kamu Bütçesi*, 9. Baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. & Gümüş, E. (2013). *Kamu Maliyesi*, 5. Baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Evans, D. (2004). *Greasing the Wheels-Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, D. (2011). *Pork Barrel Politics*. *The Oxford Handbook of the American Congress*.

- Gambocorta, B. A. & 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 & Donald C. Rowat (Eds.), Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures (pp. 1-14). The Carleton Library No: 95. Toronto: Carleton University, McClelland and Stewart Limited.
- Golden, M. & 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. California: ABC-CLIO, Inc.
- Gruber, J. (2016). Public Finance and Public Policy. Fifth Edition. New York: Massachusetts Institute of Technology, Worth Publishers.
- Hart, D. M. (2018). Beyond the Technology Pork Barrel? An Assessment of The Obama Administration's Energy Demonstration Projects. Energy Policy, 119, 367-376.
- Heckelman, J. C. (2007). Bureaucracy. Jac C. Heckelman (Ed.), Readings in Public Choice Economics (pp. 123-125). University of Michigan Press.
- Heywood, P. (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. Political Studies, 45(3), 417-435.
- Hillman, A. L. (2009). Public Finance and Public Policy-Responsibilities and Limitations of Government. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holcombe, R. G. (2004). Taxation, Production, and Redistribution. Jürgen G. Backhaus & Richard E. Wagner (Eds.), Handbook of Public Finance (pp. 139-164). New York: Kluwer Academic Publishers.
- Hough, D. (2013). Corruption, Anti-Corruption and Governance. New York: Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Ihori, T. (2017). Principles of Public Finance. Singapore: Springer Texts in Business and Economics.
- 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.
- Jha, R. (2010). Modern Public Economics. Second Edition. New York: Routledge Taylor & Francis Group, Oxon.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5018 Sayılı Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>, (20.11.2018).
- Kanun Hükmünde Kararname, 703 sayılı KHK, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf>, (15.09.2018).
- Kneebone, R. & 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. & 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. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Lancaster, T. D. (1986). Electoral Structures and Pork Barrel Politics. *International Political Science Review*, 7(1), 67-81.
- Levitt, S. D. & Snyder Jr, J. M. (1997). The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes. *The Journal of Political Economy*, 105(1), 30-53.
- Luca, D. (2016). Votes and Regional Economic Growth: Evidence from Turkey. *World Development*, 78, 477-495.
- Luca, D. & 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.
- Mueller, D. C. (1996). *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Mueller, D. C. (2004). Public Choice: An Introduction. Charles K. Rowley & Friedrich Schneider (Eds.), *The Encyclopedia of Public Choice* (pp. 32-48). New York: Kluwer Academic Publishers.
- Mueller, D. C. (2009). *Reason, Religion, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. Tata-McGraw-Hill Book Company.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance In Theory and Practice*. International (Fifth) Edition. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Mutluer, M. K., Öner, E. & Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nohlen, D. (1996). Seçim Sistemleri. (Çev. Süheyla Ababay), *Türkiye ve Avrupa'da Seçim Sistemleri* (pp. 19-54). Friedrich Ebert Vakfı. İstanbul: Çözüm Publication.
- OECD (2002). The OECD Budgeting Database. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 155-171.
- Özbudun, E. (1995). Seçim Sistemleri ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1), 521-539.
- Özkanan, A. & Erdem, R. (2014). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 179-206.
- Philp, M. (2015). The Definition of Political Corruption. Paul M. Heywood (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption* (pp. 17-29), London and New York: Routledge - Taylor & Francis Group.
- Prelot, M. (1972). *Politika Bilimi*. (çev. Nihal Önal), İstanbul: Varlık Yayınları.
- Resmi Gazete, 19 Temmuz 2018 Tarihli ve 30483 Sayılı Resmî Gazete, [https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/201807\\_19-13.pdf](https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/201807_19-13.pdf), (05.05.2022).
- Rose-Ackerman, S. (2006). Introduction and Overview. Susan Rose-Ackerman (Ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham-UK: Edward Elgar Publishing.

- Rosen, H. S. & Ted, G. (2008). *Public Finance*. Eight Edition. New York: McGraw-Hill International Editions.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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*. Boston: McGraw-Hill Companies.
- 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., & 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). New York: Springer Science Business Media.
- Skousen, M. (2014). *İktisadi Düşünce Tarihi-Modern İktisadın İnşası*, 6. Baskı. (Çev. Mustafa Acar, Ekrem Erdem & Metin Toprak). Ankara: Adres Yayınları.
- Sobel, R. S. (2004). *Welfare Economics and Public Finance*. Jürgen G. Backhaus & Richard E. Wagner (Eds.), *Handbook of Public Finance* (pp. 19-52). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Stein, R. M. & 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 Battrel). İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 396.
- Stiglitz, E. J. (2000). *Economics of The Public Sector*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- T.C. Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, (21.03.2019).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi. [https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/SBB\\_TeskilatGorevYonergesi\\_01032019.pdf](https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/SBB_TeskilatGorevYonergesi_01032019.pdf) (20.09.2018).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (20.09.2018).
- Tanilli, S. (1981). *Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş*. 2. Bası. İstanbul: Say Kitap Pazarlama.
- Tanzi, V. (2011). *Government Versus Markets: The Changing Economic Role of The State*. Cambridge University Press.
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, A. J. (2008). The Presidential Pork Barrel and The Conditioning Effect of Term. *Presidential Studies Quarterly*, 38(1), 96-109.
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları, [https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar\\_sd.komisyon\\_bilgi?p\\_kom\\_kod=17](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar_sd.komisyon_bilgi?p_kom_kod=17), (05.05.2019).

- 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*. Cambridge: Academic Press.
- Tullock, G., Seldon, A. & Brady, G. L. (2002). *Government Failure*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. Cato Institute. Washington, D.C.
- Tuncay, S. (1996). *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Tuncer, E. & Danacı N. (2003). *Çok Partili Dönemde Seçimler ve Seçim Sistemleri*. Ankara: TESAV Yayınları No: 21.
- Tüğen, K. (2013). *Devlet Bütçesi*. Onikinci Baskı. İzmir: Bassaray Matbaası.
- Ulubaşoğlu, M. A. & Yaraşır Tölümce, S. (2019). Pork and Turkey: Distributive Politics in The Allocation of Public Investments into Turkish Electoral Districts 1987–2004. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)* (pp. 1-39). <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/96842/> (14.02.2020).
- Wallis, J. & Dollery, B. (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. Houndmills: Macmillan Press LTD.
- 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 & F. Schneider (Eds.), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy* (pp. 323-344). New York: Springer Science Business Media.
- Wintrobe, R. (2008). Dictatorship. Charles K. Rowley & F. Schneider (Eds.), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy* (pp. 345-367). New York: Springer Science Business Media.
- Yanık, M. (2002). *Parti İçi Demokrasi*. İstanbul: Beta Yayın Dağıtım.
- Yaraşır Tölümce, 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*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Yılmaz, H. H. & Biçer, M. (2010). *Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*. *Maliye Dergisi*, 158(1), 201-225.
- YSK, <http://www.ysk.gov.tr/tr/>, (21.03.2019).
- 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.