

TÜRKİYE'DE YEREL DÜZEYDE POLİTİK KONJONKTÜREL DEVRELER

*Yrd. Doç. Dr. Fatih SAVAŞAN**
*Yrd. Doç. Dr. İbrahim DURSUN***

ÖZET

Politik konjonktürel devreler teorisi iktidar partilerinin ekonomiyi seçim kazanmak amacıyla manipüle ettikleri tezini savunur. Teorinin versiyonları birçok ülkede test edilmiştir. Teori Türkiye örneğinde merkezi hükümet düzeyinde para ve maliye politikaları, kamu sektörü fiyatları ve kamu gelirleri (vergi yükü) açılarından test edilmiş ve politik konjonktürel devrelerinin varlığı tespit edilmiştir. Bu makalede ise, teorinin varlığı yerel düzeyde test edilmektedir. Yerel iktidarlar, seçim dönemlerini gözeterek yeniden seçilme şanslarını artırma açısından genel idareye göre daha az sayıda araca sahiptirler. Bu araçların söz konusu amaç için kullanımını ise daha sınırlıdır. Yine de, harcama kalemlerinin kompozisyonunu değiştirerek seçmenlerce "gözle görünür" alanlarda harcama yaparak yeniden seçilme şanslarını artırmaya çalışabilirler. Bu çalışma Türkiye'de yerel ölçekte belediye harcamaları açısından bu çabanın varlığına işaret eden bulgular sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Politik çevrim hareketleri, yerel idareler, seçimler.

ABSTRACT

The theory of political business cycles (PBC) suggests that incumbent governments manipulate the economy for getting reelected. The theory with its variations is tested in many countries. There are some studies testing for the existence of political business cycles in fiscal and monetary policy instruments, public sector prices and public revenues (tax burden) in Turkey at the macro level. They all conclude that incumbent governments manipulate these policy instruments to

* Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

** Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

enhance their chances to get reelected. This study aims to investigate its existence in Turkey at the municipal level. The incumbent local governments have more restrictions and fewer tools to engage in such activities enhancing their likelihood of reelection. Nevertheless, they might manipulate the composition of their spendings to do so. That is, they might spend more on the items highly visible to the electorate. The findings of this paper suggest that the local governments observe the election periods to enhance their chances for re-election.

Keywords: Political business cycles, local governments, elections.

GİRİŞ

Politikacıların yetki alanlarındaki bir dizi enstrümanı kullanarak yeniden seçilme şanslarını artırma çabası içinde olmaları beklenir. Bu beklenti ilk olarak Kalecki (1943) tarafından gündeme getirilmiştir ve Nordhaus'un (1975) çalışması ile popüler hale gelmiştir. Nordhaus ilk fırsatçı politik konjonktürel devreler (PKD) modelini seçmenlerin adaptif beklentileri üzerine bina etmiştir. Hibbs (1977) geliştirdiği partizan modeli ile teoriye katkıda bulunmuştur. Rasyonel beklentileri içeren PKD teorisi 1980'lerin sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Alesina (1987) ücret katılıklarını ve seçim sonuçlarındaki belirsizliği, devrelerin nedeni olarak kabul etmiştir. Rogoff ve Sibert (1988), Rogoff (1990), Persson ve Tabellini (1990) iktidardaki politikacılar ve seçmenler arasındaki bilgi asimetrisine dayanarak rasyonel fırsatçı devre modellerini oluşturmuşlardır.

PKD'lerin varlığını makro ölçekte zaman serisi verileri kullanarak test eden birçok çalışma bulunmasına rağmen yerel düzeyde yapılan çalışmalar çok daha azdır. Coelho, Veiga ve Veiga (2005), Veiga ve Veiga (2004)'nin Portekiz ve Akhmedov vd. (2002)'nin Rusya için, Rosenberg (1992)'in İsrail için ve Blais ve Nadeu (1992)'nin Kanada için yaptıkları çalışmalar bu alandaki sınırlı sayıdaki çalışmalardandır. Her beş çalışmada da yerel düzeyde PKD'nin varlığı tespit edilmiştir.

Türkiye örneğinde politika ile ekonomi arasındaki etkileşimi makro verileri kullanarak irdeleyen bazı çalışmalar bulunmaktadır. Asutay (2004), Türkiye'de para ve maliye politikası araçları

kullanılarak PKD oluşturulduğuna yönelik güçlü deliller tespit etmiştir. Berksoy ve Demir (2004) hükümetlerin, maliye politikası aracı olarak vergi yükünü seçimleri kazanma amacıyla manipüle ettiklerini saptamıştır. Özatay (2005) ise 1987-2003 verilerini kullanarak seçim dönemlerinde kamu sektörü fiyatlarının özel sektör fiyatlarının oldukça altında seyrettiğini tespit etmiştir. Buna göre, iktidarlar seçilme şanslarını artırmak için kamu sektörü fiyatlarını baskı altında tutmaktadırlar.

Bu çalışmada ise Türkiye’de PKD’nin varlığı yerel düzeyde¹ araştırılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin de seçmenleri etkilemek için PKD yaratıcı davranışlar içine girip girmedikleri sorgulanmaktadır. Yerel yönetimler, harcama kalemleri üzerinde gelir kalemlerine göre daha çok kontrol imkânına sahiptirler. Bu nedenle PKD’nin yerel düzeyde varlığı harcama verileri kullanılarak irdelenmiştir. Çalışma, yerel yöneticilerin harcama tercihlerinin seçim dönemlerinde değişip değişmediğini ve PKD’lerin ortaya çıkmasında yerel idarecinin mensup olduğu ideolojinin (sağ-sol) önemli olup olmadığını sorgulamaktadır. Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimlerin belli ölçüde merkezi hükümetin denetim ve kontrolüne tabi olmasından hareketle, merkezi iktidarla yerel iktidarın aynı partiye ait olmasının etkisi de dikkate alınmıştır. Merkezi yönetimle karşılaştırıldığında yerel yönetimlerin PKD oluşturma imkânlarının çok daha sınırlı olduğu söylenebilir. Ancak bu çalışmanın bulguları yerel düzeyde PKD’lerin varlığını ortaya koymaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde PKD teorisine ilişkin kısa açıklamalara ve Türkiye’de yerel yönetimlerin PKD doğuracak şekilde harcamalarını kullanıp kullanamayacağı hakkındaki tartışmalara yer verilmiştir. Üçüncü bölümde havuzlanmış regresyon modeli ve modelin bulguları açıklanmıştır. Dördüncü bölümde ise sonuçlar özetlenmiş ve değerlendirme yapılmıştır.

¹ Bu çalışmada yerel düzey ibaresi ile belediyeler kastedilmektedir.

I. TÜRKİYE'DE POLİTİK KONJONKTÜREL DEVRELER VE YEREL YÖNETİMLER

Bu çalışma Türkiye'de PKD'nin varlığını belediyeler düzeyinde test etmektedir. İlk olarak PKD teorisine ilişkin kısa bir açıklama yapılmıştır. Daha sonra, Türkiye'de yerel yönetimlerin, harcamalarını daha fazla oy alabilmek için kullanıp kullanamayacakları ve buna ilişkin sınırlamalar ortaya konmuştur.

A) POLİTİK KONJONKTÜREL DEVRELER TEORİSİ

PKD modelleri hükümetlerin yeniden seçilebilmek için seçim öncesi dönemde genişletici ekonomi politikaları takip ettikleri gözlemine dayanır. PKD modelleri genelde fırsatçı ve partizan modeller olmak üzere iki ana başlık altında incelenir.

Nordhaus'un fırsatçı PKD teorisi şu varsayımlara dayanır:² (i) Phillips eğrisi geçerlidir. Yani enflasyon ve işsizlik arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. (ii) Seçmenler miyoptur, sistematik olarak yanıltılmaları mümkündür. (iii) Seçmenlerin beklentileri yönlendirmeye açıktır. (iv) Seçimlerin zamanlaması dışsal olarak sabittir. PKD teorisinin bazı uzantılarında³ ise, seçimlerin zamanlamasının içsel olabileceği ifade edilmektedir. Türkiye'de sıkça olduğu gibi iktidarlar yeniden seçilme şanslarını yüksek gördüklerinde erken seçim çağrısında bulunurlar. (v) İktidarlar, tamamen kontrolleri altındaki genişletici para ve maliye politikalarını kullanarak seçmen kararlarını etkileyebilirler.

Fırsatçı PKD teorisi devrelerinin oluşumunda iktidarların ideolojilerini dikkate almazken, partizan PKD teorisi iktidarların ideolojilerinin konjontürel dalgalanmalarda belirleyici olabileceğini öngörür. Her iki teori de Phillips eğrisinin geçerli olduğu ve seçmenlerin kolaylıkla yanıltılabileceği temel varsayımlarına dayanmakla beraber partizan teori iktidarların bağlı oldukları ideolojiye de vurgu yapar. Partizan teoriye göre iktidarların

² Seyfettin ERDOĞAN, *Politik Konjontürel Hareketleri Teorisi Perspektifi ile Siyaset-Ekonomi İlişkileri*, İstanbul: Değişim Yayınları, 2004, ss.54-55.

³ Takatoshi ITO, "The Timing of Elections and Political Business Cycles in Japan", *Journal of Asian Economics*, Vol. 1, No. 1, 1990, s.135-156.

ideolojilerindeki farklılıklar PKD oluşumuna yol açan enstrümanların farklılaşması sonucunu doğurur.⁴ Genelde sol partilerin yüksek büyüme oranlarını tercih edebileceği ve bu yüzden sağ iktidarlara göre yüksek enflasyon oranları ve/veya yüksek bütçe açıklarını göze alabileceği varsayılır. Bu teorinin temelinde iktidarların seçmen tabanının isteklerine duyarsız kalamayacağı varsayımı yatmaktadır. Örneğin, birçok ülkede bir baskı grubu olarak işçi sendikaları sol iktidarlar üzerinde daha etkilidir.

Fırsatçı ve partizan PKD teorilerinin seçmenlerin sürekli yanıtlanabileceği varsayımı, ekonomik teorinin gelişimine paralel olarak eleştiri konusu olmuştur. Rasyonel beklentiler teorisinin etkisiyle rasyonel fırsatçı (Rogoff ve Sibert 1988; Rogoff 1990) ve rasyonel partizan teoriler (Alesina 1987) geliştirilmiştir. Rogoff ve Sibert (1988) seçmen miyopluğu yerine asimetrik bilgi varsayımına dayanan rasyonel fırsatçı PKD'yi geliştirmişlerdir. Buna göre seçmenler rasyonel beklentilere sahiptirler ve politikacıların yeterliliğini sorgularlar. İktidardaki politikacılar seçim dönemlerinde kamu harcamalarını artırmak suretiyle kendi yeterliliklerini seçmenlere ispat etmeye çalışırlar.

1. Politik Konjonktürel Devreler ve Belediyeler

Türkiye'de yerel yönetimler il özel idareleri, köyler ve belediyeler olmak üzere üç genel kategoriye ayrılmaktadır. İl Özel İdarelerini atanmış valiler yönetmektedir. Belediyeler ise yerel sorunların tespit ve çözümlenmesinde genel bir yetki kullanamamakta ancak yasalarla açıkça kendilerine verilen yetkileri kullanmaktadırlar.⁵

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1980'lerden itibaren Türkiye'de de yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik) ilkesi gereği önemli değişiklikler yapılagelmiştir. 1981'de yeni bir gelir paylaşım sistemi getirilmiş, 1986'da belediyelere emlak vergisi tahsil yetkisi verilmiş, 1994'te yeni bir yerel vergi olarak çevre temizlik vergisi

⁴ D. HIBBS, "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, 7, 1997, 1467-1487.

⁵ İsa SAĞBAŞ, "Financing Local Government in Turkey: a Descriptive Analysis", in İsa SAĞBAŞ and Muhlis BAĞDİGEN (eds.) *Local Government Finance in Turkey*, İstanbul: İstanbul Ofset Basım A.Ş., 2003, p. 47.

ihdas edilmiştir. Bu yeni yaklaşım yerel yönetim gelir ve harcamalarının GSYİH'ya oranında önemli artışları beraberinde getirmiştir⁶. Yine de politik konjonktürel devresinin oluşması açısından merkezi yönetimin elinde mevcut politik-ekonomik araçlar belediyelerde çok daha kısıtlı oranda mevcuttur. Politik konjonktürel devrelerinin yerel düzeyde ortaya çıkabilmesi için yerel yöneticilerin belediye gelir düzeyi ve harcama kalemleri üzerinde belirleyici olmaları gerekmektedir. Ancak belediyelerin yetkileri harcamada daha az olmak üzere her ikisinde de sınırlıdır.⁷

Belediye gelirleri öz kaynak gelirleri, devlet gelirlerinden verilen paylar ve fonlar, devlet yardımları, borçlanma ve yardımcı gelirlerden oluşmaktadır. Öz kaynak kalemleri yerel vergi gelirleri (Emlak vergisi, Çevre Temizlik Vergisi vb.), harçlar ve harcamalara katılma payıdır.

Belediyelerin seçim döneminde kullanabilecekleri kaynakların başında devlet yardımları gelir. Belediyelere devlet yardımı olarak aktarılacak olan kaynaklar, çeşitli fonlarla bazı bakanlık bütçelerinde yer alan ödeneklerden yapılan yardımlarla finanse edilmektedir. Yardımın verilir verilmeyeceğini, verilecekse miktarını belirlemek merkezi idarenin yetkisindedir.⁸ Günümüz itibariyle fonlar açısından gelinen noktada bu yardımlar çeşitli bakanlık bütçelerine konulan ödeneklerden karşılanmaktadır. Belediye Başkanı'nın iktidar partisine mensup olması durumunda bu tür ödenekler çok daha kolay aktarılabilen ve seçim dönemi yatırımlarının/harcamalarının finansmanında kullanılabilir.

Belediyelerin sahip olduğu ve politik konjonktürel devresi açısından etkili olabilecek diğer bir gelir kalemi borçlanmadır. Geçmiş dönemlerden bu yana belediyeler seçim dönemindeki hizmet vaatlerini yerine getirebilmek için borçlanma yoluna gitmişlerdir.

⁶ SAĞBAŞ, a.g.e., p. 41.

⁷ VEIGA and VEIGA, VEIGA, L. G. and F. J. VEIGA, "Political Business Cycles at the Municipal Level", NIPE, WP 4/2004, <http://www.eeg.uminho.pt/economia/nipe/documentostrabalho.php> [Erişim: Ocak 2006].

⁸ Şerif, ÖNER, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel, Ankara, 2006, s. 206 içinde KARANFİLOĞLU, 2000, s. 72.

Borçlanmada ana kaynak İller Bankası olmakla beraber, belediyeler tahvil çıkarma yoluyla ve özel şahıs veya bankalardan borçlanma yetkisine sahiptir. Ayrıca hazine kefaletini alarak dış borçlanma imkânlarını da kullanabilmektedirler.⁹

Belediyelerin, hukuki olarak müdahale edebileceği (yönlendirebileceği) geniş bir kamu yatırımı tayfı vardır. Belediyeler kamu güvenliği (itfaiye, zabıta hizmetleri vb.), toplu taşıma, su ve kanalizasyon hizmetleri, yol yapım ve bakımı, park ve bahçe düzenlemeleri gibi zorunlu görevler yanında tiyatro, müze ve hayvanat bahçeleri gibi diğer bazı hizmetleri de üstlenirler. Büyükşehir belediyelerinin trafik yönetimi ve master şehir planı hazırlama görevi de vardır.¹⁰

Belediyelerin seçim dönemlerinde konjonktürel devresi oluşturmak için kullanabilecekleri diğer bir harcama kalemi istihdam harcamalarıdır. Uygulamada dört istihdam türü ortaya çıkmıştır: memurluk, sözleşmelilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik. Belediyelerde işçi istihdamı 1980'li yıllarda ortaya çıkan özelleştirme politikasının etkisi ile yapısal bir değişiklik yaşamıştır. Şirketleşme ve ihale uygulamalarının yaygınlaşması ile işçi statüsünde istihdamın “belediye içi” ve “belediye dışı” olmak üzere iki temel sorun alanı haline gelmesine yol açmıştır. Belediyelerin kendi bünyelerinde sürdürdükleri hizmetleri kurdukları, ortak oldukları şirketlere ya da özel sektör şirketlerine devretmeleri, işçi istihdamında belediye bünyesi dışına kaymaya yol açmıştır.¹¹

Yerel yönetimler sadece belli düzeyde bir yönetsel ve mali özerkliğe sahiptirler. Zira bazı merkezi hükümet organları (Maliye ve İçişleri Bakanlıkları) veya merkezi hükümet temsilcileri yerel yönetimlere ilişkin mali karar ve uygulamalarda, onların personel istihdam etmelerinde bazı denetim ve gözetim yetkilerine sahiptirler.¹² Yine de belediye iktidarları seçim dönemlerinde harcamalarını

⁹ Metin MERİÇ ve Mustafa SAKAL, *Mahalli İdareler ve Finansmanı*, 1. b., İzmir, 2001, s.224.

¹⁰ SAĞBAŞ, a.g.e., s. 47-48.

¹¹ www.yerelnet.org.tr [Erişim: 02 Ağustos 2004]

¹² SAĞBAŞ, a.g.e., s.45.

arttırarak veya harcama kalemleri kompozisyonunu değiştirerek yeniden seçilme arayışına girebilirler.

II. METOT ve BULGULAR

Bu çalışmada politik konjonktürel devreler teorisinin öngörüsünün Türkiye’de belediyeler düzeyinde geçerli olup olmadığını test edilmektedir. Sadece merkezi hükümetlerin değil yerel iktidarların da seçim dönemlerinde yeniden seçilme şanslarını arttırmak için çaba sarf etmeleri söz konusudur. Belediyeler daha çok harcamaları ve/veya harcama kompozisyonlarını değiştirerek seçmenleri etkileme yoluna girebilirler. Bu bölümde, PKD teorisinin yerel düzeyde varlığını test etmek amacıyla, çeşitli harcama kalemlerinde gözlenen değişmeler (i) seçim dönemleri, (ii) yerel yönetim iktidarının ideolojisi ve (iii) yerel yönetimlerle genel yönetim arasındaki etkileşim ile irtibatlandırılmıştır.

A) HAVUZLANMIŞ REGRESYON

Çalışmada kullanılan veriler YerelNet’ten alınmıştır. Veriler 67 il için 1983-1998 yıllarını kapsamaktadır. Her bir kesitsel birim için 16 yılı kapsayan zaman serisi vardır. Bu dönemde (1980 ihtilâlinin ardından 1984’te yapılan ilk yerel seçimler dışarıda tutulduğunda) üç yerel seçim dönemi kapsamaktadır. Bu nedenle çapraz kesit veya zaman serisi yerine her iki tür verinin birleştirilerek analiz edilmesi için havuzlanmış regresyonun kullanılması daha uygundur.¹³

Havuzlanmış regresyonun genel spesifikasyonu aşağıdaki gibidir¹⁴:

$$y_{it} = \alpha_{it} + X'_{it} \beta_{it} + \varepsilon_{it}$$

Yukarıdaki denklemde $i=1,2,\dots,N$ kesitsel birimleri, $t=1,2,\dots,T$ ise dönemleri göstermektedir. Denklemde y_{it} bağımlı değişkeni, X_{it} ve β_{it} ise sırasıyla bağımsız değişkenleri ve parametreleri göstermektedir.

¹³ Damodar N. GUJARATI, *Basic Econometrics*, Third edition, New York: McGraw-Hill, Inc., 1995, s. 523

¹⁴ Her bir il için ayrı bir sabit katsayı (sabit etkiler yöntemi) ile bütün iller için ortak bir sabit katsayı (ortak sabit yöntemi) arasında model tercihi F testi ($H_0: \alpha_{ij} = \alpha$ ve $H_1: \alpha_{ij} = \alpha_{ij}$) uygulanarak kararlaştırılmıştır. İlgili testte tablo 1’de yer alan modellerin tamamı için ortak sabit sıfır hipotezi reddedilememiştir.

Bu çalışmada harcamaların gelire ve çeşitli harcama alt kalemlerinin o harcama grubu toplamına oranındaki değişimler bağımlı değişken olarak kullanılmıştır. Çeşitli harcama türlerinin bağımlı değişken olarak kullanıldığı beş farklı regresyon ile yerel yöneticilerin seçilme şanslarını artırmaya çalışıp çalışmadıkları test edilmiştir. Örneğin, personel harcamalarının cari harcamalara oranı veya büyük yapı ve tesis harcamalarının yatırım harcamalarına oranı kullanılarak yerel yönetimlerin PKD yaratıcı davranış içine girip girmediklerine bakılmıştır.

Tablo 1'deki modellerin tamamında aşağıdaki bağımsız değişkenler kullanılmıştır:

- Zaman serisinin otoregresif parçası için her modelde bağımlı değişkenin bir dönem gecikmesi. Harcama türlerinin birçoğu ilgili dönemden önceki dönemlerin büyüklüklerinden etkilenir.

- $Seçim_{it}$ kukla değişkeni. Türkiye'de 1984-1999 yılları arasındaki yerel seçimlerin tamamı Mart veya Nisan aylarında gerçekleştirilmiştir.¹⁵ Belediyelerin harcamalarına ilişkin veriler ise yıllık verilerdir. Bu yüzden kukla değişken yerel seçim yılından bir önceki yıl için 1 diğer yıllar için ise 0 değerini almaktadır. Bu değişkenle seçim dönemlerinin yerel iktidarların yaptıkları harcama büyüklükleri ve harcamaların kompozisyonunu üzerindeki etkisi irdelenmektedir ve katsayı tahminlerinin pozitif olmaları beklenmektedir.

- $Parti_{it}$ kukla değişkeni. Bu değişkenle yerel iktidarı elinde bulunduran partinin ideolojisinin harcama kalemlerinin değişimine etkisi irdelenmektedir. Ek tablo 1'de, yerel seçim tarihleri ve seçim sonuçları yer almaktadır. Bu tablodaki bilgilere göre, il belediyesinde belediye başkanı sağ partilerden birisine mensup ise değişken 1, sol partilerden birine mensup ise veya bağımsız ise 0 değerini almıştır.¹⁶

¹⁵ 1984 yerel seçimleri ihtilal döneminin hemen ardından yapılmıştır. Bu nedenle bu seçim dönemi dikkate alınmamıştır.

¹⁶ *CHP, DSP, SHP, HADEP*, ve *SODEP* sol-parti grubunda; *ANAP, DYP, MDP, MCP, MHP, RP*, ve *FP* ise sağ parti grubundadır.

• GY_{it} kukla değişkeni: Bu değişken i ilinde iktidarda olan partinin genel yönetimde de iktidarda olması söz konusu ise 1, aksi durumda ise 0 değerini almaktadır.¹⁷ Genel yönetimin yerel politik konjonktürel devreler üzerindeki etkisinin test edildiği bu değişkenin katsayısı pozitif veya negatif olabilir. Merkezi iktidarın, kendi partisinden olan yerel yönetimlere kaynak transferi yapması mümkündür. Böylece genel yönetimde iktidarda olan partilerin yerel temsilcileri seçim dönemlerinde harcamaları açısından daha rahat hareket edebilirler. Öte yandan genel yönetimde iktidarda olan parti bazı icracı birimlerin (Devlet Su İşleri, Karayolları vs) olanaklarını yerel yönetim seçimlerini etkilemek için kullanabilir. Bu durum uygulamada belediyelerin harcama akışında daha küçük değişimler gözlenmesine neden olabilmektedir.

Modellerin bulgularına geçmeden önce üzerinde durulması gereken bir diğer konu da çapraz kesit türü verilerde sıkça gözlenen heteroskedastisite (farklı varyanslılık) sorunudur. Farklı büyüklüklerde 67 ili kapsayan bu çalışmanın kullandığı verilerde de bu sorun tespit edilmiştir. Heteroskedastisite sorununun çözümünde logaritmik dönüşüm gibi farklı yöntemler kullanılmakla beraber sıklıkla White heteroskedastisite-duyarlı varyans ve standart hataların hesaplanması yöntemi kullanılmaktadır. Bu şekilde istatistiksel olarak anlamsız olan parametre tahminlerinin bu sorun nedeniyle anlamlı çıkması önlenebilmektedir.¹⁸ Analizlerimizde adı geçen yöntem kullanılmıştır.

B) BULGULAR

Yerel yönetimlerin harcamalarında seçim dönemlerini gözeterek değişiklik yapıp yapmadıklarını tespit etmek amacıyla beş farklı model kullanılmıştır. Bağımlı değişkenlerin tamamı değişik

¹⁷ Genel yönetimde iktidarda olan partiler ve ilgili dönemler ise şu şekildedir: ANAP: 1983-1991; DYP: Kasım 1991-Haziran 1993; DYP-SHP: Haziran 1993-Ekim 1995; DYP: Ekim 1995; DYP-CHP: Ekim 1995-Mart 1996; ANAP-DYP: Mart 1996-Haziran 1996; RP-DYP: Haziran 1996-Temmuz 1997; ANAP-DSP-DTP: Haziran 1997-Ocak 1999.

¹⁸ GUJARATI, age, s. 383.

harcama oranlarındaki değişimlerdir. Söz konusu beş modelin sonuçları değerlendirilerek PKD teorisinin öngörülere yerel düzeyde test edilmektedir.

Tablo 1’den izlenebileceği gibi, bütün modellerde *seçim* kukla değişkeni teorik beklentiye uygun olarak pozitif değerler almaktadır. Modellerin tamamında kukla değişken yüzde 1 veya yüzde 5 seviyede anlamlıdır. Bu sonuçlar, Türkiye’de yerel yönetimlerin seçim dönemlerinde harcama kalemlerinde değişiklik yaparak seçilme şanslarını artırmaya çalıştıklarını göstermektedir. Bu sonuç, Türkiye’de yerel düzeyde PKD’nin varlığına işaret etmektedir.

Tablo 1. Yerel Harcamalarda Politik Konjonktürel Devreler: Havuzlanmış Regresyon Sonuçları

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenler				
	Model I	Model II	Model III	Model IV	Model V
	Δ (Toplam Harcama Toplam Gelir Oranı)	Δ (Personel Harcamaları Cari Harcamalar Oranı)	Δ (Büyük Yapı-Tesis Harcamaları Toplam Yatırım Harcamaları Oranı)	Δ (Büyük Yapı Tesis Harcamaları Yatırım Harcamaları Oranı)	Δ (Transfer Harcamaları Toplam Harcamalar Oranı)
Sabit	1,75*** (-5,24)	2,08*** (-6,37)	-1,41*** (-6,37)	-1,44*** (-3,80)	-1,32*** (-22,94)
Gecikme	-0,37*** (-9,21)	-0,006 (-0,17)	-0,17*** (-15,87)	-0,34*** (-11,31)	-0,24*** (-60,90)
Seçim	1,77*** (4,26)	0,73** (2,39)	0,89*** (3,63)	4,50*** (10,89)	1,44*** (24,00)
Parti	-0,78** (-2,04)	-1,85*** (-5,61)	1,11*** (5,24)	0,93** (2,31)	0,089 (1,53)
GY	-0,97*** (-2,64)	-0,57* (-1,89)	1,70 (11,69)	1,23*** (3,07)	0,98*** (24,29)
N	871	871	871	871	871
Çapraz kesit sayısı	67	67	67	67	67
R²	0,16	0,04	0,003	0,16	0,07

***, ** ve * katsayıların sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 seviyelerde istatistiksel anlamlılığa işaret etmektedir. Parantez içindeki değerler katsayıların t-istatistiklerini göstermektedir.

Partizan PKD teorisine göre iktidarların ideolojisi de seçim dönemi davranışlarına etki eder. *Parti* kukla değişkeninin katsayıları model V hariç istatistiksel olarak anlamlı olmakla beraber bazen negatif bazen ise pozitif değer almıştır. Tablo 1'den izlenebileceği gibi, sağ partiler seçim dönemlerinde büyük yapı-tesis ve transfer harcamalarını kullanarak daha yoğun populist uygulamalar içerisinde bulunmaktadır. Bu sonuçlar ideolojinin yerel düzeyde kısmen etkili olabileceğini göstermekte ise de iki nedenden dolayı ihtiyatla karşılanmalıdır. *Birincisi*, partiler keskin kutuplar halinde iki uçta toplanmamakta, bunun yerine yelpazenin farklı noktalarına dağılmaktadır. *İkincisi*, ideolojinin yerel düzeyde iktidar davranışlarını daha az etkileyebileceği öngörülebilir. Zaten literatürde yerel iktidarlar arasında fırsatçı davranış açısından önemli bir farklılık olmadığını ortaya koyan çalışmalar da bulunmaktadır¹⁹.

Yerel iktidarla genel iktidar arasındaki işbirliği ve etkileşim *GY* kukla değişkeni ile kontrol altına alınmıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerin özellikle gelir kalemlerinde yeterince özerk olmadıkları tartışılmaktadır. Genel yönetimde iktidarda olan parti yerel seçim sonuçlarını etkilemek amacıyla iki araca sahiptir. *Birincisi*, genel yönetimden yerel yönetime kaynak transferi yaparak yerel yönetimlerin gelir kalemlerinde artış sağlayabilir. *İkincisi*, genel yönetim taşra birimlerinin olanaklarını partisinin iktidarda olduğu yerel yönetimlerin kullanımına vererek yerel seçim sonuçlarını etkileyebilir. Regresyon sonuçlarının tamamında *GY* kukla değişkeninin katsayı tahminleri istatistiksel olarak en az yüzde 10 seviyede anlamlıdır. Fakat *parti* kukla değişkeninde olduğu gibi büyük yapı-tesis harcamalarının ve transfer harcamalarının bağımlı değişken olduğu modellerde pozitif, diğer harcama kalemlerinin bağımlı değişken olduğu durumlarda negatif değerler almıştır. Genel yönetimle yerel yönetimin aynı partinin elinde olması durumunda bazı harcama türlerinin negatif olması, genel yönetim olanaklarının kullanılması ile açıklanabilir. Yerel yönetimler transfer harcamalarına ve büyük yapı-tesis harcamalarına ağırlık verirken genel yönetimin istihdam olanakları kullanılarak oy artışı hedefleniyor olabilir.

¹⁹ A. BLAIS and R. NADEAU, "The Electoral Budget Cycle", *Public Choice*, V. 74, n. 4, 1992, pp.389-403.

Regresyon sonuçlarının il belediyelerinin büyüklüğüne duyarlılığını ölçmek amacıyla önce, *BS* kukla değişkeni eklenerek regresyon sonuçları elde edilmiştir. Tablo 1'den farklı bir sonuç ortaya çıkmamıştır. Örnekteki 67 il, Büyükşehir ve diğer şehirler olmak üzere iki alt kategoriye ayrılmış ve her biri için elde edilen regresyon sonuçları ek tablo 1 ve 2'de sunulmuştur. Büyükşehir örneğinde personel harcamaları ve büyük yapı-tesis harcamalarında tablo 1 için yapılan değerlendirmelerin geçerli olduğu görülmektedir. Diğer iller için elde edilen regresyon sonuçları açısından da modellerin bulguları önemli ölçüde aynı çıkmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye üzerine yapılan çalışmalarda politik konjonktürel devrelerin varlığı tespit edilmiştir. Literatürde söz konusu teorisinin yerel düzeyde varlığını araştıran çalışmalar yok denecek kadar azdır. Bunun en önemli nedeni belki de yerel ölçekte veri elde edilmesinin zorluğudur. Bu çalışma Türkiye örneğinde yerel düzeyde politik konjonktürel devrelerinin varlığını test etmektedir. Çalışma yerel yönetimlerin harcamaları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Regresyon sonuçları PKD'lerin yerel ölçekte de varlığını ortaya koymaktadır. Buna göre, *seçim* değişkeni bütün modellerde teorik beklentilere uygun olarak pozitif katsayı tahminlerine sahiptir. Bulgulara göre, ideolojik farklılıklar da yerel ölçekte önemli olabilir. Aynı şekilde PKD'ler açısından genel yönetimle yerel yönetim arasında etkileşim olabileceği ulaşılan diğer bir sonuçtur.

PKD teorisinin yerel düzeyde test edildiği bu çalışmanın karşılaştığı üç temel sorun bulunmaktadır. Birincisi, veri kısıtıdır. Örnekteki iller için harcama verileri sadece üç yerel seçim dönemini kapsamaktadır. *İkincisi*, ilgili dönemde bazı illerin Büyükşehir statüsüne kavuşması ve yeni illerin ihdas edilmesi gibi yasal değişiklikler verilerin içeriğini belli ölçüde etkilemiş olabilir. *Üçüncüsü*, yerel PKD oluşumunda etkisi olabilecek diğer bazı değişkenlerin varlığı tartışılabilir: yerel yöneticilerin yeniden seçilme olasılıklarına ilişkin bir tür ölçü ve belediye başkanının kişisel finansal durumu gibi. Zira yeniden seçilme şansını çok zayıf gören belediye başkanı PKD yaratacak davranışlara girme gereği hissetmeyebilir ve

belediye başkanının geliri ve serveti gibi bazı kişisel özellikler de seçim sürecinde izleyeceği politikalara etki edebilir.

Bütün bu kısıtlara rağmen elde edilen bulgular Türkiye’de PKD’nin yerel düzeyde de varlığını ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

- AKHMEDOV, A.; A. RAVICHEV, and E. ZHURAVSKAYA, “Regional Political Cycles in Russia”, 2002, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=310022 [Erişim: Mart 2006].
- ALESINA, A., “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”, *Quarterly Journal of Economics*, 102, 651-678, 1987.
- ASUTAY, M., “Searching for Opportunistic Political Business Cycles in Turkey”, the *European Public Choice Society*, April 15-18, 2004, www.diw.de/asutay.pdf [Erişim: Kasım 2005]
- BERKSOY, Turgay ve İbrahim DEMİR, “Politik Vergi Çevrimleri: Türkiye’de Vergi Yüğü Üzerinde Politik Etkiler”, *19. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Belek-Antalya, 2004, ss. 513-532.
- BLAIS, A., and R. NADEAU, “The Electoral Budget Cycle”, *Public Choice*, V. 74, no 4, 1992, pp. 389-403.
- COELHO, César, F. José VEIGA and Linda G. VEIGA, “Political Business Cycles in Local Employment”, *NIPE Working Paper* 13, 2005, <http://www.eeg.uminho.pt/economia/nipe/documentostrabalho.php> [Erişim: Ocak 2006]
- ERDOĞAN, Seyfettin, *Politik Konjonktürel Hareketleri Teorisi Perspektifi ile Siyaset-Ekonomi İlişkileri*, İstanbul: Değişim Yayınları, 2004.
- GUJARATI, Damodar N., *Basic Econometrics*, Third Edition, 1995, New York: McGraw-Hill, Inc.
- HIBBS, D., “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *The American Political Science Review*, 7, 1997, 1467-1487.

- ITO, Takatoshi, “The Timing of Elections and Political Business Cycles in Japan”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 1, No. 1, 1990, pp.135-156.
- KALECKI, M., “Political Aspects of Full Employment”, *Political Quarterly*, 14, 1943, 322-331.
- MERİÇ, Metin ve Mustafa SAKAL, *Mahalli İdareler ve Finansmanı*, 1. baskı, İzmir, 2001.
- NORDHAUS, W., “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42, 1975, 169-190.
- ÖNER, Şerif, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Ankara: Nobel, 2006.
- ÖZATAY, Fatih, “Public Sector Price Controls”, The Central Bank of the Republic of Turkey, Research Department Working Paper, No 05/09, 2005, <http://www.tcmb.gov.tr> [Erişim: Haziran 2006].
- PERSSON, T. and G. TABELLINI, “Macroeconomic Policy, Credibility and Politics.” Switzerland: Harwood Academic Publishers, 1990.
- ROGOFF, K., “Equilibrium political budget cycles”, *American Economic Review* 80, 1990, pp. 21-36.
- ROGOFF, K. and SIBERT, A., “Elections and macroeconomic policy cycles”, *Review of Economic Studies*, 55, 1988, pp. 1-16.
- ROSENBERG, Jacop, “Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government”, *Public Choice*, V. 73, N. 1, 1992, pp. 71-81.
- SAĞBAŞ, İsa and Muhlis BAĞDİGEN, *Local Government Finance in Turkey*, İstanbul: İstanbul Ofset Basım A.Ş., 2003.
- VEIGA, L. G. and F. J. VEIGA, “Political Business Cycles at the Municipal Level”, NIPE, WP 4/2004, <http://www.eeg.uminho.pt/economia/nipe/documentostrabalho.php> [Erişim: Ocak 2006]
- YerelNet, *Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcama İstatistikleri*, <http://www.yerelnet.org.tr/> [Erişim: Aralık 2005 ve Şubat 2006]

Ek Tablo 1. Yerel Seçimler ve Sonuçları

İl	25 Mart '84	26 Mart '89	27 Mart '94	18 Nisan '99	İl	25 Mart '84	26 Mart '89	27 Mart '94	18 Nisan '99
ADA	ANAP	SHP	ANAP	ANAP	İZM	ANAP	SHP	DYP	DSP
ADİY	MDP	SHP	RP	FP	KARS	SOĞEP	SHP	MHP	ANAP
AFY	DYP	ANAP	ANAP	MHP	KAST	ANAP	SHP	MHP	MHP
AĞR	ANAP	SHP	RP	HAĞEP	KAY	ANAP	SHP	RP	FP
AMA	ANAP	DYP	MHP	MHP	KIRK	SOĞEP	SHP	SHP	MHP
ANK	ANAP	SHP	RP	FP	KIRŞ	ANAP	SHP	MHP	MHP
ANT	ANAP	DYP	DYP	CHP	KOC	ANAP	SHP	SHP	SHP
ART	SOĞEP	SHP	DYP	CHP	KON	ANAP	RP	RP	RP
AYD	ANAP	DYP	ANAP	ANAP	KÜT	ANAP	DYP	RP	FP
BAL	ANAP	DYP	DYP	ANAP	MAL	ANAP	ANAP	RP	MHP
BİL	ANAP	SHP	DYP	CHP	MAN	ANAP	DYP	ANAP	ANAP
BİN	ANAP	SHP	RP	HAĞEP	MAR	ANAP	RP	RP	FP
BİT	SOĞEP	ANAP	RP	FP	MAR	ANAP	SHP	DYP	DYP
BOL	ANAP	SHP	SHP	DSP	MUĞ	SOĞEP	SHP	SHP	CHP
BUR	SOĞEP	SHP	SHP	CHP	MUŞ	ANAP	DYP	RP	MHP
BURS	ANAP	DYP	ANAP	DSP	NEV	ANAP	DYP	RP	FP
Ç.KA	ANAP	SHP	CHP	CHP	NİĞDE	MDP	SHP	SHP	MHP
ÇAN	ANAP	DYP	MHP	MHP	ORDU	SOĞEP	SHP	ANAP	ANAP
ÇOR	ANAP	SHP	RP	FP	RİZE	ANAP	DYP	RP	ANAP
DEN	ANAP	SHP	CHP	DYP	SAK	ANAP	SHP	RP	FP
D.BA	ANAP	SHP	RP	HAĞEP	SAM	ANAP	SHP	CHP	ANAP
EDİ	ANAP	SHP	CHP	ANAP	SİİR	ANAP	SHP	RP	HAĞEP
ELA	ANAP	MCP	RP	FP	SİN	ANAP	SHP	SHP	Bağım
ERZ	ANAP	MCP	MHP	MHP	SIV	ANAP	RP	RP	FP
ERZÜ	ANAP	DYP	RP	MHP	TEK	ANAP	SHP	ANAP	ANAP
E.ŞE	ANAP	SHP	DYP	DSP	TOK	ANAP	DYP	RP	FP
ANT	ANAP	SHP	SHP	CHP	TRA	ANAP	SHP	RP	FP
GİR	ANAP	SHP	ANAP	CHP	TUN	Bağım	Bağım	SHP	CHP
G.HA	ANAP	DYP	DYP	MHP	ŞURF	RP	RP	RP	FP
HAK	ANAP	ANAP	SHP	HAĞEP	UŞAK	ANAP	SHP	DYP	MHP
HAT	ANAP	SHP	ANAP	CHP	VAN	RP	RP	RP	HAĞEP
ISP	ANAP	DYP	DYP	MHP	YOZG	ANAP	MCP	MHP	MHP
İÇE	ANAP	SHP	ANAP	ANAP	ZONG	ANAP	SHP	ANAP	DSP
İST	ANAP	SHP	RP	FP					

Not: Tabloda büyükşehirler koyu renkle yazılmışlardır.

Ek Tablo 2. Büyükşehirlerin Harcamalarında Politik Konjonktürel Devreler

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenler				
	Δ (Toplam Harcama Toplam Gelir Oranı)	Δ (Personel Harcamaları Cari Harcamalar Oranı)	Δ (Büyük Yapı-Tesis Toplam Harcamalar Oranı)	Δ (Büyük Yapı-Tesis Harcamaları Toplam Yatırım Harcamaları Oranı)	Δ (Transfer Harcamaları Toplam Harcamalar Oranı)
Sabit	0,54 (0,53)	1,93*** (3,29)	-0,71 (-0,08)	-2,04*** (-3,49)	-0,19 (-0,12)
Gecikme	-0,37*** (-4,65)	-0,02 (-0,20)	-0,13 (-0,34)	-0,39*** (-6,19)	-0,24*** (-7,80)
Seçim	2,09 (1,27)	1,80*** (2,86)	4,78 (0,40)	3,54*** (5,61)	-0,21 (-0,09)
Parti	-0,27 (-0,27)	-1,86** (-2,54)	0,24 (0,03)	1,43** (2,38)	-0,71 (-0,55)
GY	0,68 (0,49)	-1,63** (-2,57)	1,49 (0,19)	2,36*** (3,88)	1,96* (1,71)
N	208	208	208	208	208
Çapraz kesit sayısı	16	16	16	16	16
R²	0,14	0,08	0,005	0,20	0,02

***, ** ve * katsayıların sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 seviyelerde istatistiksel anlamlılığa işaret etmektedir. İlgili t-istatistikleri parantez içindedir.

Ek Tablo 3. Büyükşehir Statüsü Dışındaki İllerde Politik Konjonktürel Devreler

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenler				
	Δ (Toplam Harcama Toplam Gelire Oranı)	Δ (Personel Harcamaları Cari Harcamalar Oranı)	Δ (Büyük Yapı-Tesis Harcamaları Toplam Harcamalar Oranı)	Δ (Büyük Yapı - Tesis Harcamaları Toplam Yatırım Harcamaları Oranı)	Δ (Transfer Harcamaları Toplam Harcamalar Oranı)
Sabit	1,97*** (5,75)	2,12** (7,25)	-0,54** (-2,15)	-1,01** (-2,00)	-1,43*** (-7,02)
Gecikme	-0,35*** (-7,65)	0,02 (0,49)	-0,14*** (-3,48)	-0,33*** (-9,53)	-0,29*** (-8,85)
Seçim	1,74*** (4,26)	-0,16 (0,45)	0,72** (2,36)	5,13*** (9,08)	1,31*** (5,93)
Parti	-0,86** (-2,23)	-1,80*** (-4,99)	0,47* (1,81)	0,64 (1,17)	0,15 (0,69)
GY	-1,42*** (-3,96)	-0,10 (-0,31)	1,09*** (4,24)	0,37 (0,69)	0,79*** (3,89)
N	663	663	663	663	663
Çapraz kesit sayısı	51	51	51	51	51
R²	0,15	0,03	0,04	0,16	0,14

***, ** ve * katsayıların sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 seviyelerde istatistiksel anlamlılığa işaret etmektedir. t-istatistikleri parantez içindedir.