

TÜRKİYE'DE YÖNETİMLER ARASI TRANSFERLER SİNEK KAĞIDI ETKİSİ YARATIYOR MU? AMPİRİK BİR İNCELEME

Yrd. Doç. Dr. Deniz AYTAÇ*

ÖZ

Birçok ampirik çalışma merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere koşulsuz (götürü) transferlerinin yerel harcamaları yerel gelire oranla daha fazla arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Bu çalışmada Türkiye'de merkezi hibelerin (transferlerin) sinek kağıdı etkisi yaratıp yaratmadığı, 2006-2014 dönemi için panel regresyon modeli ile test edilmiştir. Sonuçlar merkezi yönetim götürü transferlerinin sinek kağıdı etkisine yol açtığını ve ayrıca yerel gelirlerin götürü transferler kadar olmasa da yerel harcamaları etkilediğini göstermiştir.

Anahtar Kelimeler: Koşulsuz Transferler, Yerel Harcamalar, Sinek Kağıdı Etkisi

*Jel Sınıflandırması:*H39, H61, H76

DOES INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS CAUSE FLYPAPER EFFECT IN TURKEY? AN EMPRICAL STUDY

ABSTRACT

Numerous empirical analyses find that central government lump sum transfers to local governments increase local expenditure by more than increases in local income. In this study, whether central grants (transfers) cause the flypaper effect in Turkey is examined for the 2006-2014 period using a Panel Regression model. The results indicate that the central government lump sum transfers cause the flypaper effect and also local incomes influence the local expenditure but not the same as lump sum transfers.

KeyWords: Lumpsum Transfers, Local Expenditure, Flypaper Effect.

*Jel Classification:*H39, H61, H76

1. GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte uygulama alanı ve kapsamı değişen yerelleşme (desantralizasyon), en temel anlamda, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında harcama ve kaynak paylaşımını ifade etmektedir. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin sunumu ve finansmanı ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmektedir. Yerel yönetimler tarafından sunulan kamu hizmetlerinin

* Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, denizaytac@hitit.edu.tr

finansmanı, doğrudan yerel yönetim gelirlerinden karşılandığı gibi, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere aktardığı koşullu ve/veya koşulsuz merkezi hibe ve yardımlar¹ söz konusu finansman içinde önemli bir paya sahip olmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri ve merkezi yönetim tarafından sağlanan koşullu ve koşulsuz merkezi yardımları, hibeleri, kamu hizmetinin finansmanı amacına hizmet etmekle birlikte farklı yerel yönetim davranışlarına ve ekonomik etkilere sebep olabilmektedir.

Yerel yönetim davranışları hakkında geleneksel modeller, seçmenlerin tercihleri ve bu tercihlerin politik süreçte uyumlu temsilini ve yerel yönetimlerin özel gelirleri ile koşulsuz merkezi hibelerin (transferlerin) yerel yönetim harcamaları üzerinde eşit etkiye sahip olduklarını ileri sürer. Ancak, ampirik çalışmalar koşulsuz hibelerin, yerel yönetim harcamalarını, özel gelirden eşdeğer bir yükselişe kıyasla daha çok arttırdığını göstermiş (Fisher (1982), Hines ve Thaler (1995)) ve bu etki Gramlich ve Galper (1973) tarafından “sinek kağıdı etkisi” olarak ifade edilmiştir. Sinek kağıdı etkisinin yarattığı bu artış özellikle yerel yönetim bütçe açıkları üzerinde etkili olmakta ve bütçe dengesinin harcamalar lehine bozulmasına neden olabilmektedir.

Teoride sinek kağıdı etkisi (flypaper effect) olarak ifade edilen yerellik anlayışına göre merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı koşullu ve koşulsuz hibe ve yardımlar medyan seçmenin yerel kamu hizmeti talebini etkilemektedir. Merkezi transferlere bu aşırı tepki ve bağımlılık durumunda koşulsuz transferlerde gelir etkisi, buna karşın yerel yönetimin de katkı vermesini öngören koşullu transferlerde ise ikame etkisi doğurmaktadır (Batirel, 2014: 23-24). Sinek kağıdı etkisinin sonucu olan yerel kamu hizmeti talebindeki bu artışı kamu tercihi teorisi, bürokrat davranışları, mali yanılısama etkileri ve çıkar grubu davranışları ile açıklar (Cullis ve Jones, 1998: 321). Diğer yandan kamu tercihi teorisinden farklı olarak Kahneman, Knetsch ve Thaler (1991), ise söz konusu etkiyi bireylerin davranış eğilimleri (kayıptan kaçınma ve değiştirilebilirlik (fungibility) olmaması gibi) doğrultusunda ele alır.

Bu çalışmanın amacı öncelikle sinek kağıdı etkisini teorik olarak, olası spesifikasyon hatalarını en aza indirerek ele almak ve sonrasında oluşturulacak modelle, Türkiye’de 2006-2014 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesinde değişen düzenlemeler paralelinde merkezi koşulsuz (götürü) transferlerle, yerel harcamalar arasında sinek kağıdı etkisinin varlığını araştırmaktır. Böylece uygulamada genellikle açık veren büyükşehir belediye bütçeleri üzerinde, açığın nedenleri arasında yer alabilecek sinek kağıdı etkisi incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle, sinek kağıdı etkisi konusundaki teorik çalışmalar ele alınacak daha sonra etkinin incelenmesi aşamasında ortaya çıkabilecek spesifikasyon hatalarına değinilerek, oluşturulan model kapsamında tahminde bulunulacaktır.

¹Koşulsuz hibeler/yardımlar/transferler yerel yönetimlerin gelirleri içinde merkezden gelen ve bir yerel projeye yerel yönetim kaynaklarından katkı yapılmasını zorunluluğu getirmeyen (Batirel,2014: 24) bu niteliği ile götürü merkezi transferler kapsamında kategorize edilebilecek gelirler içinde yer alabilmektedir. Bu nedenle çalışmanın ilerleyen bölümlerinde koşulsuz hibe/ yardım/transfer, merkezi transfer ve götürü transfer kavramları eşanlamlı olarak kullanılacaktır.

2.SİNEK KAĞIDI ETKİSİNE TEORİK YAKLAŞIMLAR

Yerel yönetimlerde sinek kağıdı etkisinin varlığı öteden beri bir çeşit mali yanılsama olarak yorumlanmıştır. Mali yanılsama, seçmenlerin mali parametreleri algılayışında sistematik sapmaları ifade eder. Bu doğrultuda Worthington ve Dollery (1999) çalışmalarında, mali yanılsama konusunda ampirik analizlerin daha ziyade devlet bütçesinin gelirler tarafı üzerine yapıldığını ve kamu tercihi teorisi kapsamında sinek kağıdı etkisinin öncelikle mali yanılsama kapsamında ele alındığını belirtirler. Salt mali yanılsama modeli *'vatandaşların vergi –harcama ilişkisinin ve bu yönlü paketlerin kamu harcamalarının düzeylerini belirlediğini kabul eder. Ancak aynı zamanda mükelleflerin mali yanılsama nedeniyle ödedikleri vergilerin büyüklüğünü tam olarak algılayamadığını ileri sürer. Böylece vatandaşlar kamu harcamalarının kendilerine olan maliyetlerini tam olarak kavrayamazlar ve bu onların kamusal harcamalar konusundaki artan taleplerini izah eder'* (Durmuş, 2008: 241). Mali yanılsama modeli sinek kağıdı etkisi doğrultusunda ele alındığında ise etki; yerel seçmenlerin merkezi (koşulsuz) transferlerle finanse edilen yerel hizmetlerin vergi fiyatının düştüğünü düşünerek hizmet taleplerini arttırması ile ortaya çıkar (Batırel, 2014: 23-24). Bu kapsamda bireylerin merkezi (koşulsuz) transferlerin ortalama ve marjinal fiyat etkilerini karıştırmaları ve görünüşte sinek kağıdı etkilerinin ortaya çıkması mümkündür (Courant, Gramlich ve Rubinfeld, 1979; Oates, 1979). Koşulsuz transferler (yardım ve hibeler), marjinal maliyeti etkilemeden, yerel yönetim harcamalarının ortalama maliyetini azaltır. Fakat seçmenler marjinal maliyetin azalmış olduğunu düşünürlerse, bu yeni (daha düşük olduğu algılanan) fiyattan devlet harcamalarında önemli artışlar talep edebilirler (Strumpf, 1998: 398). Wyckoff'un 1991 yılında yaptığı çalışması da bu teoriyi doğrular niteliktedir. Söz konusu çalışmada sunulan kanıtlar, yerel eğitim harcamalarının, koşulsuz merkezi hibelerin/transferlerin getirdiği ortalama maliyet azalışlarına, vergi sonrası eğitim maliyetlerindeki değişmelerin getirdiği ortalama maliyet azalışlarına verdiğiinden farklı bir tepki verdiği görülmüştür.

Sinek kağıdı etkisini açıklamada kullanılan bir diğer model ise Bürokrasi modelidir. Niskanen'in (1968) 'Bürokrasi Modeli', King tarafından 1984 yılındaki çalışmasında sinek kağıdı etkisini açıklamak için kullanılmıştır (Cullis ve Jones, 1998: 322). Bu kapsamda sinek kağıdı etkisi, bürokratların sahip olduğu asimetrik enformasyona dayalı tekel gücü kapsamında, bütçe büyüklüğünü maksimize etme güdüsüne bağlı olarak, seçmenlerin hükümetler arası transferlerden haberdar olmalarını engellemekte, böylece devletin daha yüksek kademelerinden alınan marjinal fonları sarf etme lüksüne kavuşmaları ile ortaya çıkmaktadır (Filimon, vd., 1982: 55-57). Böylece Wyckoff (1988) çalışmasında belirttiği gibi, bütçeyi maksimize eden bürokrasinin harcama düzeyine karar verdiği durumlarda, merkezi yönetim koşulsuz hibelerinin marjinal etkisi birden büyük olabilecek ve bürokratik gücün bir göstergesi olarak tahmini genel idare harcamaları kapsamında, sinek kağıdı etkisinin boyutu üzerinde bürokratik gücün pozitif bir etkisi olacaktır (Strumpf, 1998: 400-402).

Sinek kağıdı etkisini açıklamada, mali yanılısma ve bürokrasi modeline bir alternatif de çıkar gruplarıdır. Dougan ve Kenyon (1988) çalışmalarında, marjinal bütçe tahsislerinde çıkar gruplarının belirleyici olabildiklerini, merkezi transferlerin değişik baskı gruplarının görelî servet konumlarını değiştirebildiği için bir sinek kağıdı etkisi doğurabileceğini ifade ederler. Baber ve Sen (1986) ise, yasama organı ve farklı türlerde çıkar grupları arasındaki etkileşimin de bir tür sinek kâğıdı etkisi sebep olabileceğini belirtirler. Yerel yönetimlerin hem yerel kamu hizmetleri alan çıkar gruplarına hem de yerel kaynak arz eden gruplara hitap etmeye çalıştıklarını belirledikleri çalışmalarında, yerel siyasetçilerin vergileri artırmadan harcamaları artırma yolluna giderek bütçe açıkları vereceklerini öne sürerler.

Kamu tercihi teorisine bağılı olarak iktisatçılar, anomali gösteren sinek kağıdı etkilerini siyasi sistemin arızalarına bağlama eğilimindedir. Fakat Kahneman vd.(1991) ve Thaler (1990) yaptıkları çalışmada davranış eğilimlerinin sinek kağıdı etkisini açıklamada kullanılabileceğini ifade etmişlerdir. Söz konusu çalışmalardaki temel davranış eğilimleri: kayıptan kaçınma ve değiştirilebilirliğin (fungibility) olmamasıdır. Bu kapsamda söz konusu çalışmalarda ilk olarak, vergi mükelleflerinin kayıptan kaçınma eğiliminde olduklarını, yani refahlarında azalışlara artışlardan daha duyarlı oldukları varsayılmıştır. Bu demektir ki bir vergiyi açıkça yükseltmenin siyasi maliyeti, eşdeğer bir vergi indiriminin siyasi faydasından daha büyük olacaktır. İkinci olarak, vergi mükelleflerinin fonları değiştirilebilir görmedikleri varsayılmaktadır. (Hines ve Thaler, 1995: 217-218). Ayrıca hane halklarının siyasi liderleri değerlendirirken değiştirilebilirliğe aykırı davranabildikleri ileri sürülmekte ve bu olguların sinek kağıdı etkilerini açıklamada kullanılabileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda modelde halka sunulan tercihler, harcama yapmak veya vergileri indirmek şeklinde ifade edilmediğinden, seçmenler yeni harcamayı ödemek için bir vergi artışını onaylamayacak olsalar da, bunun alternatifi olan vergi indirimleri yerine programı kabul etmeye istekli olacaklardır. Bu kabuller altında bir yerel yönetim, merkezi yönetimden hibe aldığıında, vergileri yükseltmeden harcamaları artırması mümkün olabilecektir (Hines ve Thaler, 1995: 218-220). Bu model kapsamında davranışsal olguların bir ürünü olarak sinek kağıdı etkisinin varlığının kabul edilebilmesi söz konusu etkinin kamu sektörü dışında da ortaya çıkmasını gerekli kılar. Nitekim özel sektörde de sinek kâğıdı benzeri etkilerin varlığını ileri süren farklı çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalardan biri olan ve 1994 yılında, Blanchard, López-de-Silanes ve Shleifer tarafından yapılan araştırmada, sinek kağıdı etkisinin tespiti için, özel sektörde onbir firmanın davranışları incelenmiş, firmaların yöneticilerinin nakit akımlarını, kısmen kendilerine, fakat daha büyük ölçüde yeni edinimlere harcamak için güçlü bir eğilim gösterdikleri belirlenmiştir. Daha genel olarak, Meyer ve Kuh (1957) çalışmalarında ise nakit akımları ve büyük ABD şirketlerinin yatırımları arasında güçlü bir pozitif korelasyonun varlığı ifade edilmiştir (Hines ve Thaler, 1995: 220). Değinilen çalışmalar sayesinde, sinek kağıdı etkisinin kamu sektörü dışındaki varlığının tespiti, davranışsal modelin kamu sektöründe kullanımını olanaklı kılmaktadır. Davranışsal modeller sinek kağıdı etkisini açıklarken yerel yönetimlerin, örgütlerin ve

bireylerin benzer hareket ettiklerini kabul eder. Bu model kapsamında yerel yönetimler, merkezi hükümetten aldıkları transferlerin çoğunu harcarlar; firmalar da başka firmalardan aldıkları hesapta olmayan/beklenmeyen paraların (windfalls) çoğunu harcarlar. Dolayısıyla, hükümetlerin, örgütlerin ve bireylerin davranışını tahmin ederken, ellerinde bulunan kaynaklar ve kolayca elde edebilecekleri kaynaklar arasında ayırım yapmak önemlidir. İşte bu ayırım temelde sinek kağıdı etkisinin açıklanmasında önem arz eder (Hines ve Thaler, 1995: 220).

Yerel yönetimlerde sinek kağıdı etkisini açıklayan tüm bu modeller kapsamında yapılan çalışmalara rağmen, literatürde etkinin varlığı konusunda tam bir mutabakatın olduğunu söylemek güçtür. Hem kamu tercihi teorisi, hem de davranışsal modeller kapsamında, sinek kağıdı etkisini açıklamaya yönelik çalışmalara spesifikasyon hataları kapsamında yöneltilen eleştiriler mevcuttur. Bu eleştiriler sinek kağıdı etkisini test etmeyi amaçlayan çalışmalarda etkinin boyutunun doğru belirlenebilmesi açısından önem arz eder.

3. SPESİFİKASYON HATALARI

Yerel yönetim talebi ile ilgili olarak sinek kağıdı etkisinin varlığına işaret eden çalışmalara rağmen, Fisher (1982), Hines ve Thaler (1995), Becker (1996) tarafından sunulan kanıtlar, özellikle ampirik modellerin spesifikasyon hatalarının sinek kağıdı etkisini doğurduğunu göstermektedir. Örneğin Becker sinek kağıdı etkisinin tamamıyla istatistiki bir yanılsama olduğunu ve etkinin lineer modellerle tahmininde, log-lineer modellere kıyasla daha büyük sinek kağıdı etkileri bulma eğiliminde olabileceğini ifade etmektedir.

Ekonometrik yanılsama dışında bir diğer spesifikasyon hatası, sadece yüksek harcama eğilimli yerel yönetimlerin koşulsuz hibeler alıyor gibi tasnif edilmesidir. Bu tasnif sinek kağıdı etkisini yanıltıcı olarak arttırmaktadır (bakınız: Lankford, 1987; Megdal, 1987).

Çalışmalarda spesifikasyon hataları, devlet harcamaları talep fonksiyonu kaynaklı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Fisher'ın (1982) çalışmasında belirtildiği üzere, bir toplulukta medyan seçmenin vergi yükünden payına düşen kısım ortalama vergi yükünden hayli küçük olabilmekte; bu nedenle, yönetimler/hükümetler arası transferler bu bireyleri fiilen zenginleştirebilmektedir. Transferlerin orantısız bir tutarı medyan seçmene yarıyorsa ve mali sonuçları medyan seçmen belirliyorsa, o zaman yerel yönetim harcamaları üzerinde merkezi transferlerin beklendiğinden daha büyük bir etkisi söz konusu olabilmektedir.

Son bir spesifikasyon hatası da, önemli değişkenlerin ihmal edilmesiyle alakalıdır. Bu konuda Case, Hines ve Rosen (1993), yerel yönetimlerin kendi uygulamalarını benzer konumdaki yerel yönetimlerin davranışlarına göre biçimlendirebileceğini ifade etmektedirler. Örneğin, yerel yönetim harcamalarını yükseltmeye teşvik eden bir hibe programı, ilave kaynaklar temin etmekten başka, bir diğer yerel yönetimi (taklit yoluyla) kendi harcamalarını arttırmaya teşvik edebilmektedir. Bu teşvikin

modellerde ihmal edilmesi, gerçekte var olmayan bir sinek kağıdı etkisine yol açabilmekte yada etkinin büyüklüğünü arttırabilmektedir.

Bu bölümde ele alınan tüm bu çalışmalarda ileri sürülen spesifikasyon sorunları, önceki modellerin hatalı belirlenmesine dikkat çekmekle birlikte, Becker (1996) söz konusu hataların daha önce yapılan incelemelerin bulgularını geçersiz kılmadıklarını ifade etmektedir.

Bu çalışmanın amacı spesifikasyon hatalarının da dikkate alınarak oluşturulacak modelle, Türkiye’de 2006-2014 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesinde merkezi transferlerle, yerel harcamaları arasında sinek kağıdı etkisinin varlığını tespit etmektir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin merkezi transfer, koşulsuz hibe (yardım) olarak nitelendirilebilecek payların gelişimine değinilecek ardından Panel regresyon modeli kapsamında sinek kağıdı etkisinin varlığı ampirik olarak test edilecektir.

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ GELİRLERİ İÇİNDE PAYLARIN GELİŞİMİ

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında düzenlenmiş olup, temel olarak aşağıda belirtilen hususları kapsamaktadır.

a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 68 ve 72 nci maddelerindeki yetkileri kullanmak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak,

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak;

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek;

n) Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak,

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek;

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek,

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.

Büyükşehir belediyesi değinilen yetki ve sorumlulukları yerine getirmek amacı ile ihtiyaç duyacağı gelir kalemleri ise;5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunda düzenlenmiş ve bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırması kapsamında, aşağıdaki kalemlerden oluşmuştur:

Vergi Gelirleri: Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler, Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri, Harçlar, Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri: Mal ve Hizmet Satış Gelirleri, Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri, KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri, Kurumlar Hasılatı, Kurumlar Karları, Kira Gelirleri, Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri.

Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler: Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar, Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar, Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar, Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar, Proje Yardımları.

Faizler, Paylar ve Cezalar: Faiz Gelirleri, Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar, Para Cezaları, Diğer Çeşitli Gelirler.

Sermaye Gelirleri: Taşınmaz Satış Gelirleri, Taşınır Satış Gelirleri, Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri, Diğer Sermaye Satış Gelirleri.

Alacaklardan Tahsilat: Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat.

Bu gelir türlerinden faizler paylar ve cezalar kalemi içindeki ‘paylar’1981 yılında çıkarılan 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun kapsamında düzenlenmiş ve Genel Bütçeli vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere ve il özel idarelerine genel nüfus sayımı sonuçlarına göre pay verilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda söz konusu paylar, yerel yönetimlerin gelirleri içinde merkezden gelen ve bir yerel projeye yerel yönetim kaynaklarından katkı yapılmasını zorunluluğu getirmeyen (Batirel, 2014: 24) koşulsuz hibeler, merkezi götürü transferler kapsamında kategorize edilebilecek gelirler içinde yer alabilmektedir. Koşulsuz hibeler içinde ele alabileceğimiz bu merkezden finanse edilen payların, yıllar içinde yapılan düzenlemelere paralel olarak, yerel yönetim bütçeleri içinde giderek artan oranları Türkiye’de yerel yönetim harcamaları üzerinde sinek kağıdı etkisini sorgulanır hale getirmektedir. 2008 ve 2012 yıllarında yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aldığı paylar ve kapsamında önemli değişiklikler söz konusu olmuştur.2012 yılında yayınlanan 6360 sayılı kanunla yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda önemli değişiklikler yapılmış, özellikle bu çalışma kapsamında ele alınan büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %6’sı; %60’ı doğrudan, %40 ise büyükşehir belediyeleri arasında %70’lik kısmı nüfus, %30’luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne göre dağıtılması hükmü

bağlanmıştır. Böylece yapılan düzenleme ile hem büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri hem de büyükşehir belediyeleri arasında merkezi yönetimden alınan payların oranı önemli değişikliklere uğramıştır.6360 Kanun'un yürürlüğe girmesi ile yaklaşık 56,5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerini toplam yerel yönetim payının %81'ini alacak hale gelmiştir (Tepav, 2012: 4).Söz konusu değişiklikler muhtemel bir sinek kağıdı etkisini kuvvetlendirmektedir.

Bu kapsamda bu çalışmada 2006-2014 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesinin harcamaları üzerinde merkezi transferlerin diğer bir ifade ile payların sinek kağıdı etkisi yaratıp yaratmadığı araştırılacaktır.

5.METEDOLOJİ

Bu çalışma kapsamında yapılan literatür taramasında Türkiye'de yerel yönetim harcamaları üzerinde merkezi transferlerin yarattığı sinek kağıdı etkisinin varlığını inceleyen sadece bir çalışmaya ulaşılmıştır. Sağbaş ve Saruç tarafından 2004 yılında yayınlanmış ve 1995-1998 yılları arasında metropolitan olarak nitelendirilen ve nitelendirilmeyen 52 ili kapsayan, çapraz kesit ve panel veri analizi kullanılarak yapılan çalışmada, ele alınan tüm illerde sinek kağıdı etkisine rastlandığı sonucuna varılmıştır.

Bu çalışmada ise geçmiş çalışmalardan farklı olarak, daha uzun bir zaman kesiti içinde; Türkiye'de 2006-2014 yıllarını kapsayan dönemde, 16 büyükşehir belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Mersin, İstanbul, İzmir, Kayseri, Konya, Kocaeli, Samsun, Sakarya)²harcamaları ile merkezi yönetim transferleri (paylar) arasında sinek kağıdı etkisinin varlığını araştırılacaktır. Çalışmada 16 büyükşehir belediyesinin seçilmesi ile spesifikasyon hatalarından olan, sadece yüksek harcama eğilimli yerel yönetimlerin koşulsuz hibeler alıyor gibi tasnif edilmesinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Bu kabuller altında söz konusu dönemde sinek kağıdı etkisinin varlığı, panel regresyon modeli kullanılarak incelenecektir. Bu çalışmada panel verilerin tercih edilme nedeni, Panel verilerin zaman serisi ve yatay kesit verilerinin birleşiminden oluşması (Güriş ve Çağlayan, 2000:12) ve bu özelliğin ekonometrik tahminlerde panel veri kullanımını avantajlı hale getirmesidir. Bu avantajları Gujarati (2004) Baltagi'nin 1995 yılındaki çalışmasına atıfla, aşağıda yer alan 4 madde de toplamıştır.

i. Panel veri setleri heterojenliğe karşı kontrol edilmektedir.

ii. Panel veriler, yatay kesit gözlemleri ile zaman serisini birleştirdiğinden daha açıklayıcı verilere daha yüksek serbestlik derecesi ve etkinlikle sahip olmaktadır.

²2009 yılı itibarı ile 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla 30'a çıkmıştır. Bu çalışmada tahmin edilecek model kapsamında verilerin elde edilmesi ve sürekliliğinin sağlanması açısından 16 büyükşehir belediyesi tahmine dahil edilmiştir.

iii. Panel veriler, uygulanan ekonomi politikalarının etkilerinin değerlendirildiği analizlerde, değişim dinamiklerini incelemek açısından daha uygun bir yöntemdir.

iv. Panel veriler saf yatay kesit yada saf zaman serisinin kullanıldığı modellere kıyasla, etkilerin tespiti ve ölçümünde daha başarılı sonuçlar verir.

Sahip olduğu söz konusu avantajları nedeni ile Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesinde sinek kağıdı etkisinin varlığını araştıran bu çalışmada Panel regresyon yöntemi kullanılarak tahmin yapılacaktır.

Yerel yönetimlerde sinek kağıdı etkisi ampirik literatür açısından bir çok çalışmaya konu olmuştur.(Bakınız: Case vd.(1993); Becker (1996); Turnbull (1998); Worthington ve Dollery (1999); Knight (2002); Sağbaş ve Saruç (2004); Sour ve Giron (2009); Acosta (2010), Pevcin (2012)). Yönetimler arası transferlerin yerel yönetim harcamalarına etkilerini inceleyen söz konusu çalışmalar genel olarak geleneksel ampirik literatürün kabul ettiği lineer bütçe kısıtları varsayımı altında tahminde bulunmayı tercih etmiştir (Bakınız: Courant vd. (1979), Nagamine (1995), Sağbaş ve Saruç (2004), Acosta (2010), Cardenas ve Sharma (2011), Pevcin (2012)). Nitekim Sağbaş ve Saruç (2004) Türkiye’de yerel yönetimlerde sinek kağıdı etkisini inceledikleri çalışmalarında, Türkiye’de yerel yönetimlerde gelir paylarının herhangi bir eşleştirme gereği olmaksızın tahsis edildiğinden, sinek kağıdı etkisini lineer bütçe kısıtı altında incelemişlerdir. Türkiye’de gelir paylarının dağılımındaki bu özellik nedeni ile spesifikasyon hataları içinde sayılmasına rağmen, bu çalışmada da lineer tahmin tercih edilecektir. Bu noktada yapılacak tahminde diğer önemli nokta hangi modelin uygulanacağıdır. Panel regresyon kullanılarak yapılan tahminlerde, Sabit Etkiler Modeli ya da Rassal Etkiler Modeli kullanılmaktadır. Bu çalışmada Sabit yada Rassal etkiler modellerinden hangisinin uygulanacağı, Hausman testi kullanılarak tespit edilmiştir.

Hausman testi kapsamında:

H_0 hipotezi Rassal Etkiler Modelinin uygun olduğu,

H_1 Hipotezi Sabit etkiler Modelinin uygun olduğu dur.

Hausman testi sonucu elde edilen Ki-Kare Test istatistiği; 8.158715 (0.04), %5 anlamlılık düzeyinde boş hipotezin ret edilmesi gerekliliğini doğrulduğundan, Sabit Etkiler Modeli uygun model olarak tespit edilmiş ve tahminin bundan sonraki aşamasına panel veri analizi Sabit Etkiler Modeli kapsamında aşağıdaki denklem doğrultusunda uygulanmıştır:

$$Harcama = \beta_0 + \beta_1 MP_{it} + \beta_2 MG_{2it} + \beta_3 Nuf_{3it} + u_{it} \quad (1)$$

Modelde kullanılan bağımlı değişken olan ‘Harcama’, tahmin kapsamında yer alan 16 büyükşehir belediyesinde kişi başına harcama düzeyini, modelin bağımsız değişkenlerinden ‘MP’, büyükşehir belediyelerine merkezi bütçeden ayrılan koşulsuz hibe niteliği taşıyan payların düzeyini, ‘MG’ büyükşehir belediyelerinde kişi başına GSMH payını temsil eder. Modelde kişi başına yerel

gelir yerine kişi başına yerel GSMH kullanılmasının nedeni Sağbaş ve Saruç'un 2004 yılındaki çalışmalarında belirttikleri gibi iki değişken arasındaki yüksek korelasyondur. Denklemden kullanılan bir diğer bağımsız değişken olan 'Nuf' ise büyükşehir belediyeleri nüfuslarını temsil etmektedir. Nüfus değişkeninin modele dahil edilmesi spesifikasyon hatalarından olan, önemli değişkenlerin ihmal edilmesinin önüne geçilmesidir. (Tahminde kullanılan verilerden nüfus ve GSMH verilerine Türkiye İstatistik Kurumundan, büyükşehir belediyesi harcamaları ve merkezi transferlere ise Muhasebat Genel Müdürlüğü ve büyükşehir belediyesi web sayfalarında yayınlanan bütçe istatistiklerinden ulaşılmıştır).

Bu kapsamda yapılan tahmin doğrultusunda;

Sinek kağıdı etkisi, gelirin (β_2) ve merkezi transferlerin (koşulsuz transferler) (β_1), yerel harcama üzerindeki etkilerini karşılaştırma yoluyla incelenmektedir:

$\beta_1 > \beta_2$ olduğu durumda, merkezi transferler (koşulsuz transferler) parametresi gelir parametresini aşıyorsa, sinek kâğıdı etkisinin olduğu,

$\beta_2 > \beta_1$ olduğu durumda ise, merkezi transferler (koşulsuz transfer) parametresi gelir parametresinden daha olduğundan ve sinek kâğıdı etkisinin olmadığı (Sağbaş ve Saruç, 2004: 82) sonucuna ulaşılabilmektedir.

Tablo 1: Sabit Etkiler Modeli Tahmin Sonuçları

Bağımlı Değişken:Harcama		
	Katsayı	t istatistiği
Sabit	13.38614	2.609866**
mp	0.369861	2.947141**
mg	0.000397	0.819556**
nuf	6.34E-06	1.010019
Gözlem Sayısı	144	
R ²	0.76	
Düzeltilmiş R ²	0.66	
DW istatistiği	2.154083	
β_1 β_2 Karşılaştırması	$\beta_1(0.369861) > \beta_2(0.000397)$ Sinek kağıdı etkisi vardır.	

Not: **,katsayının % 5 anlamlılık düzeyinde istatistiki olarak anlamlı olduğunu ifade eder.

Yapılan tahmin sonucunda Türkiye’de 2006-2014 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesini kapsayan bu çalışmada nüfus değişkeninin yerel harcamalar üzerinde istatistiki olarak anlamlı bir etkisinin olmadığı, buna karşılık merkezi bütçeden ayrılan koşulsuz hibe niteliği taşıyan payların (merkezi transfer) ve yerel gelirin yerel yönetim harcamaları üzerinde istatistiki olarak anlamlı etkilerinin bulunduğu sonucuna varılmıştır. Bu paralelde, incelenen dönemde, merkezi transferler ve yerel gelirdeki artış büyükşehir belediyeleri harcamalarını arttırdığı fakat artırıcı etkinin yerel gelire oranla merkezi transferlerde daha yüksek olması ($\beta_1(0.369861) > \beta_2(0.000397)$) nedeni ile bu bulgunun sinek kağıdı etkisinin varlığını doğrular nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

6. SONUÇ

Bu çalışmada nüfus değişkeninin büyükşehir belediyeleri harcamaları üzerinde istatistiki olarak anlamlı bir etkisinin olmamasına karşın, 2006-2014 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesini kapsayan panel regresyon analizinde merkezi transferler ve yerel gelirdeki artışın büyükşehir belediye harcamalarını arttırdığı sonucuna varılmıştır. Çalışmada merkezi transfer parametresinin (β_1) gelir parametresinden (β_2) büyük olması ise sinek kağıdı etkisini doğrulamaktadır. İncelemeye dahil olan büyükşehir belediyesi harcamaları üzerindeki sinek kağıdı etkisinin varlığı Türkiye örneğini inceleyen diğer çalışmayı (Sağbaş ve Saruç, 2004) destekler niteliktedir.

Çalışmanın sonucu olarak büyükşehir belediyelerinde sinek kağıdı etkisinin varlığı tespit edilse de bu etki farklı nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Bu etkinin temel kaynağı konusunda literatürde tam bir mutabakat söz konusu olamasa da, sinek kağıdı etkisi nedeni ile yerel kamu hizmeti talebindeki artış, bürokrat davranışları, mali yanılama, çıkar grubu davranışları ve bireylerin davranış eğilimleri ile ilişkilendirilmektedir. Temeli hangi model olursa olsun sinek kağıdı etkisi, özellikle yerelleşme hedefi olan ülkeler ve bütçe açıkları ile mücadele amacıyla olan yerel yönetimler için, politika oluşturulurken dikkate alınması gereken temel unsurlardır. Türkiye’de 16 büyükşehir üzerinde varlığı tespit edilen sinek kağıdı etkisi, bir taraftan merkezin yerele göre bütçe üzerindeki ağırlığını arttırırken diğer yandan yerel harcamalar üzerinde merkezi transferlerin artırıcı etkisi ile bütçe açıkları ile mücadeleyi zorlu hale getirmektedir.

2006-2014 yıllarını kapsayan bu çalışmada 6360 sayılı kanun kapsamındaki değişimlerin etkisi sadece 2 yıllık süre ile ele alınabilmektedir. Yerel yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aldığı paylar ve kapsamında önemli değişimler getiren bu yasa ile merkezi transferlerin yerel yönetim harcamaları üzerindeki sinek kağıdı etkisi değişebilecektir. Bu kapsamda ilerleyen süreçte sinek kağıdı etkisinin çalışmalara konu olması değişimin gözlenebilmesi açısından önemli olacaktır.

KAYNAKÇA

- 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 6360 Kanun On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- Acosta, P.(2010), “The “Fly-Paper Effect” In Presence of Spatial Interdependence: Evidence From Argentinean Municipalities”, *The Annals of Regional. Sciences*, 44(3), 453-466.
- Baltagi, B. H. (1995), *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley&Sons, Canada.
- Batrel, Ö. F.(2014), “Kamusal Tercih Teorisinde Son Gelişmeler”, *Kamu Maliyesi Güncel Sorunları*, ed: Turgay Berksoy, Mehmet Şahin, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Becker, E.(1996), “The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect”, *Public Choice*, 86, s. 85–102.
- Blanchard, O. J., De-Silanes F.L.ve Shleifer, A.(1994), "What Do Firms Do with Cash Windfalls?", *Journal of Financial Economics*, 36, 337–60.
- Cardenas, O. ve Sharma, A. (2011), “Mexican Municipalities and the Flypaper Effect”, *Public Budget Finance*, 31(3), 73-93.
- Case, A. C., Hines, J.R. ve Rosen, H.S.(1993), “Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States”, *Journal of Public Economics*, 52, s. 285–307.
- Courant, P., Gramlich, E. ve Rubinfield, D.L.(1979), “The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: or Why Money Sticks Where it Hits” , in P. Mieszkowski and W.H. Oakland (eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in Aid*,5–6.
- Cullis, J. ve Jones, P.(1998), *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, NewYork.
- Dougan, W. ve Kenyon, D. (1988), “Pressure Groups and Public Expenditures: The Flypaper Effect Reconsidered”, *Economic Inquiry*, XXVI, 159–170.
- Durmuş, M. (2008), *Kamu Ekonomisi (Kamu Harcamaları Ders Notları)*, Gazi Kitabevi: Ankara.
- Filimon, R., Romer, T. ve Rosenthal, H. (1982), “Asymmetric Information and Agenda Control. The Bases of Monopoly Power In Public Spending”, *Journal of Pubic Economics*, 17, 51–70.
- Fisher, R. C. (1982), “Income and Grant Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties”, *Journal of Urban Economics*, 12, 324–345.

- Gramlich, E. M. ve Galper, H.(1973), “State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 15–58.
- Gujarati, D. N. (2004), *Basic Econometrics*, 4th ed., The McGraw-Hill Companies, New York.
- Güriş, S. ve Çağlayan, E.(200), *Ekonometri-Temel Kavramlar*, Der Yayınları, İstanbul.
- Hines, J. ve Thaler, R. (1995), “The Flypaper Effect”, *Journal of Economic Perspectives*, 9,217–226.
- Kahneman, D., Knetsch, J. ve Thaler, R.H. (1991), “Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status QuoBias”, *Journal of Economic Perspectives*, 5, 193– 206.
- Knight, B. (2002), “Endogenous Federal Grants and Crowd-Out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program”, *American Economic Review*, 92, 71–92.
- Lankford, R. H. (1987), “A Note on Measuring Flypaper Effects”, *Journal of Urban Economics*, 22,113–15.
- Megdal, S. B. (1987), “The Flypaper Effect Revisited: An Econometric Explanation”, *Review of Economics and Statistics*, 69, 347–351.
- Nagamine, J.(1995), “Japanese Local Finance and the ‘Institutionalised’ Flypaper Effect”,*Public Finance*, 50 (3), 420–441.
- Oates, W. (1979), “Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects”, In Mieszkowski, Peter, and William H. Oakland, eds., *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington, D.C.: Urban Institute, 23–30.
- Pevcin, P. (2012), “Transfer Revenues, Expenditures and Tax Effort of Slovenian Municipalities”, *African Journal of Business Management*, 6 (22), 6721-6728.
- Sağbaşı I. ve Saruç, N.T. (2004), “Intergovernmental Transfers and the Flypaper Effect in Turkey” *Turkish Studies*, 5(2), 79-92.
- Sour, L. ve Giron, F. (2009), “Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments”, Paper no. 238. Mexico-Toluca: CIDE.
- Strumpf, K. S. (1998), “A Predictive Index For the Flypaper Effect”, *Journal of Public Economics*, 69, 389–412.
- TEPAV.(2012), *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*, Politika Notu, N201278.
- Thaler, R. H. (1990), “Anomalies: Saving, Fungibility and Mental Accounts”, *Journal of Economic Perspectives*, 4,193–20.

- Turnbull, G. K. (1998), “ The Overspending and Flypaper Effects of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence”, *Journal of Urban Economics*, 44, 1–26.
- Worthington, A. ve Dollery, B.E. (1999), “Fiscal Illusion and the Australian Local Government Grant Process: How Sticky is the Flypaper Effect?”, *Public Choice*, 99,1–13.
- Wyckoff, P. G.(1988), “A Bureaucratic Theory of Flypaper Effects”, *Journal of Urban Economics*, 23, 115–129.
- Wyckoff, P. G. (1991), “The Exclusive Flypaper Effect”, *Journal of Urban Economics*, 30,310–328.