

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
56. Seri / Yıl 2011-[2]

TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARI VE KAMU GELİRLERİNİN BÖLGESEL ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. Gökhan DÖKMEN*

&

Yrd. Doç. Dr. Abdullah TEKBAŞ**

*Bülent Ecevit Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

&

**Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZET

Kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin bölgesel dağılımı, son dönemde oldukça dikkat çekici bir gelişme göstermiştir. Bu çalışma, bölgesel dengesizliklerin olduğu bir ülkedeki kamu bütçesinin mekânsal dağılımını konu edinmiştir. Düzey 1 bölgelerinin incelendiği çalışmada, kamu gelirleri açısından İstanbul, Batı Marmara, Doğu Marmara ve Batı Anadolu bölgelerinde bir yoğunlaşma; kamu harcamaları açısından ise ülke genelinde dengeli bir dağılım gözlenmiştir. Bu durum, kişi başına bölgesel kamu gelirlerinin yüksek olduğu bölgelerden düşük olduğu bölgelere doğru bir kaynak transferinin yapıldığına işaret etmektedir. Bu ise kamu maliyesinin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığına bir göstergesi olarak ele alınabilir.

Anahtar Kelimeler: Kamu harcamaları, vergiler, bölgelerarası kaynak transferi

REGIONAL ANALYSIS OF PUBLIC EXPENDITURE AND PUBLIC REVENUE IN TURKEY

ABSTRACT

The regional distribution of public expenditures and revenues have shown remarkable improvement in recent years. This study focuses on spatial distribution of public budget where regional imbalances occur. In this study where NUTs 1 region are examined İstanbul, West Marmara, East Thrace and Western Anatolia regions seems to be concentrated in terms of public revenues on the other hand balanced distribution have been observed in terms of public spending across the country. This situation indicates that resources are being transferred to areas where regional per capita income is low from where regional per capita income is high. This shows that regional disparities were taken into account in public finance.

Keywords: Public expenditure, taxes, inter-regional resource transfer

GİRİŞ

Türkiye’de bölgesel kalkınma anlayışı ulusal kalkınma stratejisinin ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmıştır. Bu nedenle bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik politikalar, ağırlıklı olarak ulusal kalkınma politikalarının tamamlayıcı bir ögesi olarak görülmüştür. Bu durum bölgesel kalkınma politikalarının Beş Yıllık Kalkınma Planları bünyesinde yer almasını gerektirmiştir. Kalkınmanın ülke genelinde dengeli olmasına yönelik bir zorunluluğu yansıtan bu durum, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesini bölgesel politikaların temel hedefi haline getirmiştir.

Bölgesel kalkınma politikaları, 1960 yılından günümüze uzanan dönemde, planlamaya dayalı olarak ele alınmıştır. Planlı dönemde gelirin bölgeler ve toplumsal sınıflar arasında dengeli bir biçimde dağıtılması temel hedef olarak belirlenmiş ve bölgesel dengesizliğin giderilmesi amacıyla devlet öncülüğünde planlar uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda planlı dönemin başladığı 1963 yılında uygulanan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan (BYKP) halen yürürlükte olan IX. Plan’a kadar olan süreçte bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi amacıyla çeşitli politikalar belirlenmiş ve uygulanmıştır. Söz konusu planlarda bölgesel politikaların temel önceliğini, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi oluşturmuştur. Bu kapsamda kamu yatırımlarından yeterince pay alamayan bölgelere öncelik verilmesi, yatırımlarda dengeli dağılımın sağlanması ve özel sektörün geri kaldığı bölgelerde yatırımları desteklemek amacıyla çeşitli vergisel teşviklerin uygulanması gibi çeşitli politikalara ağırlık verilmiştir.

Bölgesel dengesizlikleri giderme noktasında devletin üstlendiği rolü ortaya koyan bu politikalar, kamu bütçesinin bölgesel dağılımını; başka bir ifadeyle kamu harcamaları ve vergilerin bölgeler arasındaki dağılımını etkilemektedir. Bu dağılım, kamu bütçesinin bölgesel dengesizlikleri ne ölçüde dikkate aldığıнын bir göstergesi olarak ele alınabilir. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı, Türkiye’deki mali politikaları, kamu harcamaları ve vergiler açısından, mekânsal bir perspektif içinde değerlendirmek ve kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin bölgesel dağılımında mekânsal farklılıkların dikkate alınıp alınmadığını tespit etmektir. Çalışmada, Düzey 1 istatistiki bölge birimlerindeki kamu harcamaları ve kamu gelirlerine ilişkin veriler belli başlıklar altında derlenerek tablollaştırılmış ve yorumlanmıştır. Çalışma planı şu şekildedir. Birinci bölümde kamu harcamaları ve kamu

gelirlerinin bölgesel dağılımı ve bu dağılımın etkileri, literatürde yapılan çalışmalar bağlamında ele alınmıştır. İkinci bölümde ise Türkiye’deki kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin bölgeler arasında nasıl dağıldığı ve bu kapsamda bölgelerarasındaki kaynak transferleri ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca, bütçe politikasının bölgeler arasındaki dengesizlikleri dikkate alıp almadığına ilişkin çeşitli değerlendirmelere yer verilmiştir.

1. Kamu Harcamaları ve Gelirlerinin Bölgesel Dağılımı ve Etkileri

Doğal ve toplumsal kaynakların mekân üzerinde dağılımı, mutlak anlamda eşitlik arz etmediğinden, gelişme de mutlak anlamda dengeli bir süreçten geçmemektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik ve sosyal gelişme; yeryüzünde zaman ve mekân bakımından farklılık göstermektedir. Ülkeler arasında gelişmiş, gelişmekte olan ve azgelişmiş gibi tanımlarla nitelenen gelişmişlik farklılıkları, ülkelerin farklı bölgelerinde de ortaya çıkmaktadır. Dinamik bir yapıya sahip olan gelişme sürecine yön veren iktisadi ve sosyal faktörlerin ülke mekânı üzerinde farklı yoğunluklarda dağılımı, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedeni olarak ortaya çıkmaktadır (Dincer, Özaslan, Kavasoglu, 2003:8).

Bölgelerarası gelir eşitsizliğinin giderilmesi amacıyla bölgesel politikalar uygulanmaktadır. Kamu politikalarının bölgeye özgü bir biçimini yansıtmakta olan ve bölgesel düzeyde belirli amaçlara ulaşmak maksadıyla bir araya getirilen politika araçları seti olarak tanımlanan bölgesel politikalar, kamunun politika oluşturma sürecinin en karmaşık alanlarından birisini oluşturmaktadır. Çünkü mekân kavramının o mekânda var olan her türlü yapılanmayı dikkate alan bir değerlendirmeyi zorunlu kılması, mekânının çok disiplinli bir yaklaşımla incelenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle mekânsal politikalar çok farklı unsurları kapsamaktadır (Doğruel, 2006:165).

Dengeli gelişme amacı doğrultusunda uygulanan mekânsal politikalar, dar anlamda kamusal kaynakların dağılımını geniş anlamda ise bütçe bütçeliğini etkilemektedir. Başka bir ifadeyle sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla uygulanan politikalar, kamu harcamaları ve vergilerin miktar ve bileşiminde önemli değişimleri beraberinde getirmektedir. Bu yönüyle bir ülkedeki kamu harcamaları ve vergilerin mekânsal

dağılımı, o ülkede uygulanan bölgesel politikaların bir yansıması olarak ele alınabilmektedir. Nitekim son dönemde yapılan bölgesel çalışmalarda, kamu harcama ve vergi politikaları sonucu bölgesel gelir dağılımında ortaya çıkacak değişim ölçülmeye çalışılmaktadır (Barberan vd., 2000; Mackay, 2001; Gripaia ve Bishop, 2005; Ambrosanio, Bordignon ve Cerniglia, 2008; Morgenroth, 2010). Söz konusu çalışmalarda ortak vurgu, kamu harcamaları ve vergilerin yeniden dağıtım fonksiyonu aracılığıyla mekânsal yapıyı etkilediği şeklindedir (Morgenroth, 2010:780).

Kamu harcamaları ve vergilerin bölgesel etkileri, birçok çalışmaya konu olmuştur. Bu konudaki öncü çalışmaların başında, Donald MacDougall tarafından hazırlanan Avrupa Birliği Komisyon Raporu gelmektedir. Söz konusu raporda, merkezi yönetimin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltmaya yönelik olarak uyguladığı bütçe politikası analiz edilmiştir. Fransa, İtalya, İngiltere, Almanya, Avustralya, Kanada, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri'nin örneklem olarak seçildiği bu çalışmada, kamu bütçesinin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltmada oldukça etkin olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte çıktı ve gelirdeki bölgesel farklılıkları azaltmaya yönelik olarak uygulanan politikalardan kamu harcamalarının kamu gelirlerine göre daha etkin olduğu ifade edilmiştir (MacDougall, 1977).

Barberan vd. (2000), İspanya'daki merkezi yönetim bütçesinin kişi başı gelirdeki bölgesel farklılıkları azaltmadaki rolünü, 1991 ila 1996 yılları arasında incelemiştir. Çalışmada merkezi yönetim bütçesinin bölgesel gelir dağılımı üzerindeki yeniden dağıtıcı etkisinin oldukça yüksek olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra, kamu harcamalarının kamu gelirlerine nazaran bölgelerarası gelir farklılıkları üzerinde daha etkili olduğunun altı çizilmiştir. Kamu harcamaları içerisinde de özellikle sosyal güvenlik ödemeleri ile merkezi yönetimin yaptığı transferlere dikkat çekilmiştir.

Bölgelerarası kaynak transferini incelemeye yönelik olarak yapılan bir çalışmada ise İngiltere ele alınmıştır. Mackay (2001) tarafından yapılan bu çalışmada, geri kalmış bölgelerde kişi başına kamu harcamasının kişi başına kamu gelirinden yüksek olduğu; nispeten daha gelişmiş bölgelerde ise kişi başına kamu gelirin harcamaları aştığı tespit edilmiştir. Çalışmada kişi başına kamu gelirin harcamaları aştığı bölgelerden diğer bölgelere kaynak transfer edildiği ifade edilmiştir. Şöyle ki; Londra, Güneydoğu, Doğu, Güneybatı ve Doğu Midlands bölgelerinin bütçeye net katkı yaptığı, başka

bir ifadeyle diğer bölgelere kaynak transfer ettiği; İskoçya, Batı Midlands, Kuzeybatı, Yorkshire ve Humberside, Kuzeydoğu, Galler ile Kuzey İrlanda bölgelerinin ise bütçeden pay aldığı, başka bir ifadeyle diğer bölgelerden kaynak transfer edildiği ifade edilmiştir.

İngiltere'deki kamu harcamalarının bölgesel dağılımı, Gripaios ve Bishop (2005) tarafından da incelenmiştir. Londra özelinde yapılan çalışmada, kişi başına bölgesel kamu harcamaları ile kişi başına bölgesel gelir arasında pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Çalışmada, Londra'nın oldukça yüksek kişi başına gelir düzeyinde olmasına rağmen kamu harcamalarından da en fazla payı alan bölge olduğunun altı çizilmiştir. Bu nedenle, İngiltere'deki kamu harcamalarının bölgesel dengesizlikleri azaltmada çok etkin olmadığı ifade edilmiştir.

Benzer bir çalışma, Bell (2008) tarafından yapılmıştır. Bell (2008), bölgelerarası mali akımları İngiltere açısından ele almıştır. Kamu harcamalarının istatistiksel açıdan analiz edildiği çalışmada, İngiltere genelinde dengeli bir dağılıma dikkat çekilmiştir. Çalışmada kişi başına kamu harcamasının en yüksek olduğu bölgenin 8550 £ ile Londra; en düşük olduğu bölgenin ise 6165 £ ile Güneydoğu olduğu ifade edilmiştir. Çalışmada bu mekânsal dağılım, kişi başına gayri safi katma değer rakamları ile ilişkilendirilerek değerlendirilmiştir. Şöyle ki; kişi başı katma değer yüksek olduğu bölgelerde kamu harcamalarının da yüksek olduğu; katma değer düşük olduğu yerlerde ise kamu harcamalarının da düşük olduğunun altı çizilmiştir.

Ambrosanio, Bordignon ve Cerniglia (2008) ise İtalya'daki bölgesel mali akımları (regional fiscal flows) 2005 yılı itibariyle incelemiştir. Çalışmada İtalya'nın gelişmiş Kuzey bölgelerinden nispeten daha geri kalmış Güney bölgelerine doğru güçlü mali akımların olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki; Lombardia bölgesinde yerleşik kişilerin ödedikleri vergilerin yaklaşık % 30'unu diğer bölgelere transfer ettiği; Calabria bölgesindeki yerleşiklerin ise ödedikleri vergilerin % 55'i kadar transfer aldığı ifade edilmiştir. Kişi başı kamu harcamalarının bölgesel dağılımında da benzer bir eğilime dikkat çekilmiştir. Çalışmada, kamu harcamalarının ülkenin daha gelişmiş kuzey bölgelerinde yoğunlaşma eğilimi gösterdiği ifade edilmiştir. Bu sonuçların özellikle kamu harcamaları açısından, İtalya'daki mali sistemin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltma noktasında etkin olmadığına işaret edebileceği vurgulanmıştır.

Mali sistemin bölgesel etkilerine yönelik literatürde İrlanda'ya yönelik olarak da bazı çalışmalar bulunmaktadır. Bradley ve Morgenroth (1999. Akt. Morgenroth, 2010), İrlanda'daki mali sistemin bölgelerarası gelir farklılıkları üzerindeki etkisi incelemiştir. Çalışmada mali sistemin yeniden dağıtıcı etkisinden dolayı gelirdeki bölgesel farklılıkların çıktıdaki bölgesel farklılıklardan daha az olduğu iddia edilmiş; ancak veri yetersizliği nedeniyle bu iddiayı desteklemek amacıyla sayısal bir analiz yapılamadığı ifade edilmiştir.

Benzer bir çalışma, Morgenroth (2010) tarafından yapılmıştır. Çalışmada kamu harcamaları ve vergilerin bölgesel dağılımı ele alınmış ve bu dağılımın bölgelerarası gelir farklılıkları üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmada Dublin, Orta Batı ve Güney Batı bölgelerinde kişi başı kamu gelirlerinin kişi başı kamu harcamalardan fazla olduğu ve bu yönüyle diğer bölgelere kaynak transferi yaptığı ifade edilmiştir. Kaynak transfer edilen bölgelerdeki gelişme düzeyinin de giderek arttığı vurgulanmıştır. Çalışmada İrlanda'da kaynak transfer eden bölgeler ile kaynak transferi alan bölgeler arasındaki açığın giderek arttığı; bu nedenle de mali sistemin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltmakta olduğu tespit edilmiştir.

Kamu harcamaları ve vergilerin bölgesel etkilerine ilişkin olarak Türkiye'ye yönelik olarak da bazı çalışmalar bulunmaktadır. Saruç, Sağbaş ve Cığerci (2007) yaptıkları çalışmada, kişi başı gelir seviyelerindeki yakınsama sürecini kamu harcamaları ve vergilerdeki bölgelerarası yakınsamayı inceleyerek test etmiştir. 1990-2005 yılları arasını kapsayan bu çalışmada, bölgelere yönelik kamu harcamalarındaki farklılıkların giderek azaldığı, başka bir ifadeyle kamu harcamalarında bölgesel yakınsamanın olduğu; vergi gelirlerinde ise bölgesel farklılıkların giderek arttığı, başka bir ifadeyle bölgesel yakınsamanın olmadığı ifade edilmiştir. Bu sonuç, kamu harcamalarının bölgesel dağılımının oldukça dengeli olduğunun ve vergi yükünün belli bölgelerde toplandığının bir göstergesi olarak ele alınmıştır. Bu yönüyle Türkiye'de bölgelerarası bir kaynak transferinin olduğuna işaret edilmiştir.

Kaya (2009) ise Türkiye'deki bölgesel net mali yansımayı, başka bir ifadeyle kamu harcamaları ile vergilerin bölgesel yansımasını analiz etmiştir. Çalışmada, illerde ödenilen vergiler ile yapılan kamu harcamaları açısından bir karşılaştırma yapılmış ve hangi illerin daha çok vergi ödediği ile hangi illerin daha çok kamu harcamasından yararlandığı sorgulanmıştır.

Çalışmada il bazında elde edilen gelirler bir bütün olarak ele alınmış ve toplam gelirlerin yoğun olarak dağıldığı illerin ülkenin batısında yer aldığı; toplam harcamaların ise daha çok İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Bu tespiti dayalı olarak Marmara ve Ege Bölgelerinden İç Anadolu, Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerine doğru kaynak transferi yapıldığı sonucuna varılmıştır.

2. Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Gelirlerinin Bölgesel Dağılımı

Mali sistemin bölgeler arasındaki dağılımı, başka bir ifadeyle kamu harcamaları ve vergilerin bölgeler arasındaki dağılımı, idarelerarası mali ilişkilere (mali tevzin) bağlı bir konudur. Mali tevzin, dar anlamda sadece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımını konu edinmektedir. Geniş anlamda ise kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve bu hizmetlere bağlı olarak ortaya çıkan giderlerin; diğer taraftan da hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşımını ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006:59).

İdarelerarası mali ilişkiler ve bu ilişkilere bağlı olarak ortaya çıkan gelir ve gider paylaşımı, kamu bütçesinin bölgeler arasındaki dağılımını etkilemektedir. Türkiye, merkeziyetçi bir yönetim yapısını benimsemiş olan bir ülke olduğu için yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları merkezden kontrol edilmektedir. Söz konusu bu merkeziyetçi yapı, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmakta ve yerel yönetimlere yönelik gelir transferlerini hizmetlerin yerine getirilmesinde hayati bir konuma getirmektedir.

Türkiye’de mahalli idarelerin gelir kaynakları açısından merkezi idareye bağımlı bir yapı söz konusudur. Ülkemizde mahalli idarelerin en önemli gelir kaynağı, merkezi idare tarafından toplanan vergi gelirlerinden belli kriterlere* dayalı olarak alınan paylardır. Söz konusu bu payların oranı son dönemlerde giderek artmaktadır. Bu durum, mahalli idarelerin merkezi yönetime ve merkezi yönetimin mali transferlerine olan bağımlılığını arttırmaktadır.

* İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır (5779 SK, md.2).

Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının incelenmesi sadece kendilerine yüklenen hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi açısından değil aynı zamanda bölgesel bir analize imkân vermesi açısından da oldukça önemlidir. Bu yönüyle mahalli idarelerin gelir ve giderleri bölgesel bir analizin en temel unsurları arasında yer almaktadır. Ancak kamu harcamaları ve kamu gelirlerini mekânsal açıdan incelemek için sadece mahalli idarelerin değil aynı zamanda merkezi idarenin de harcama ve gelirlerinin incelenmesi gerekmektedir. Böylece kamu gelir ve giderlerinin bölgeler arasında nasıl dağıldığını analiz etmek mümkün olabilecektir.

2.1. Kamu Harcamalarının Bölgesel Dağılımı

Kamu harcamalarının toplam büyüklüğü kadar ülke içinde nasıl dağıtıldığı da oldukça önemlidir. Hangi bölgelere daha fazla (az) kamu harcaması yapılmakta olduğunun takip edilmesi ile kıt kamu kaynaklarının ülke içinde nasıl dağıtıldığı hakkında bilgi sahibi olunabilmektedir. Kamu harcamalarının bölgesel dağılımının analiz edilmesi hem bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması noktasında politikacılara yön vermekte hem de kamu harcamalarının belli bölgelerde yoğunlaşarak yeni dengesizliklerin oluşmaması açısından politikacılara denetim ve kontrol imkanı sağlamaktadır (Sağbaş ve Kaya, 2009:68).

Bu çalışmada, kamu harcamalarının bölgesel dağılımı ekonomik sınıflandırmaya göre yapılmıştır. Ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ile yedek ödeneklerden oluşmaktadır. Bu sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşmaktadır. Yapılan bu sınıflandırma ile devlet faaliyetlerinin milli ekonomi ve piyasa üzerindeki etkilerinin ölçülmesi amaçlanmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011:135).

Kamu harcamalarının bölgeler arasındaki dağılımı, Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1: Düzey 1 Bölgelerindeki Kamu Harcamaları
(Kişi Başına, TL, 2011)**

	Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alımları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Diğer*	Kişi Başına Bölgesel Gider	Ulusal Yüzde
İstanbul	723,4 % 31,9	595,4 % 26,2	108,4 % 4,7	594,7 % 26,2	243,3 % 10,7	2265,3 % 100	82,7
Batı Marmara	1164,2 % 49,3	532,4 % 22,5	70,9 % 3	350,7 % 14,8	242,7 % 10,2	2361,0 % 100	86,2
Ege	1052 % 44,1	580,7 % 24,3	111,9 % 4,7	385,8 % 16,1	252,1 % 10,5	2382,7 % 100	87
Doğu Marmara	1054 % 42,2	563,0 % 22,5	97,5 % 3,9	495,1 % 19,8	284,2 % 11,4	2494,1 % 100	91,1
Batı Anadolu	1394,3 % 25,6	1310,6 % 24,1	613,4 % 11,2	1330,7 % 24,5	782,3 % 14,4	5431,6 % 100	198,4
Akdeniz	989,8 % 44,9	518,8 % 23,5	93,6 % 4,2	391 % 17,7	207,7 % 9,4	2201 % 100	80,4
Orta Anadolu	1204,6 % 45,8	534,7 % 20,3	88,4 % 3,3	542,3 % 20,6	255,5 % 9,7	2625,6 % 100	95,9
Batı Karadeniz	1241,2 % 46,7	519,5 % 19,5	105,8 % 3,9	534,4 % 20,1	256,8 % 9,6	2657,9 % 100	97,1
Doğu Karadeniz	1253,6 % 43,6	580,4 % 20,2	110,3 % 3,8	665,5 % 23,1	259,8 % 9	2869,7 % 100	104,8
Kuzeydoğu Anadolu	1404,1 % 45,5	699,9 % 22,7	129,2 % 4,1	570,5 % 18,5	278,5 % 9	3082,4 % 100	112,6
Ortadoğu Anadolu	1444,2 % 43,7	660,4 % 20	158,9 % 4,8	760,5 % 23	274,0 % 8,3	3298,1 % 100	120,5
Güneydoğu Anadolu	963,4 % 42,9	551,9 % 24,6	106,5 % 4,7	427 % 19,5	193,1 % 8,6	2242,1 % 100	81,9
TOPLAM	1068,7 % 39	640,2 % 23,3	154,6 % 5,6	578,6 % 21,1	294,7 % 10,7	2736,9 % 100	100

Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

* Diğer başlığı altında; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, faiz giderleri, sermaye transferleri ve borç verme kalemleri toplanarak gösterilmiştir.

Tablo 1, Düzey 1 bölgelerindeki merkezi yönetim ile mahalli idarelerin harcama toplamlarından elde edilmiştir. Bölgelerdeki kamu harcamalarına ilişkin rakamlar, bölgelerin büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkabilecek ölçek etkisini gidermek amacıyla, her bir bölgedeki nüfusa oranlanarak kişi başına TL cinsinden gösterilmiştir.

Tablo 1 ayrıca, söz konusu harcamaların toplam harcamalar içerisindeki yüzdelerini de kapsamıştır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında en dikkat çekici husus kamu personeline yapılan ödemelerin toplam harcamalar içerisindeki payıdır. Personel giderleri ile ölçülen bu pay, kişi başına kamu harcamalarının yaklaşık 2737 TL olan Türkiye ortalamasının % 39'una tekabül etmektedir. Aynı eğilim Düzey 1 bölgeleri içinde geçerlidir. Düzey 1 bölgelerindeki kamu harcamalarından en fazla payı personel giderleri almaktadır. Personel giderlerinin en yüksek oranda olduğu bölge, % 49.3 ile Batı Marmara'dır. Bu bölgeyi sırasıyla Batı Karadeniz (% 46.7), Orta Anadolu (% 45.8), Kuzeydoğu Anadolu (% 45.5) ile Ege (% 44.1) bölgeleri izlemektedir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile yerel yönetimlerde çalışan kesimin aldıkları payı gösteren bu oranlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin bölgelerdeki toplam istihdam içindeki payının yüksek olabileceğine ilişkin olarak öncü gösterge niteliğindedir. Nitekim bu gösterge, reel ücretlerin efektif talebi artırma gücünün yüksek olması durumunda, devletin bölge ekonomilerinde oynadığı rolün oldukça büyük olabileceğine işaret etmektedir.

Bölgelerdeki kamu harcamaları ekonomik sınıflandırma açısından incelendiğinde dikkat çeken bir diğer harcama kalemi de sermaye giderleridir. Sermaye giderlerinin en yüksek payı aldığı bölge, % 26.2 ile İstanbul'dur. İstanbul'u sırasıyla Batı Anadolu (% 24.5), Doğu Karadeniz (% 23.1), Ortadoğu Anadolu (% 23) ile Orta Anadolu (% 20.6) izlemektedir. Sermaye giderlerinin en düşük pay aldığı bölgeler ise Batı Marmara ile Ege'dir. Söz konusu Düzey 1 bölgelerindeki iller, 2011 Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi verilerine göre nispeten gelişmiş bölgeler kategorisinde yer alan 1, 2 ve 3. bölgelerde yer almaktadır (EB, 2012). Bu durum, sermaye giderlerine ayrılan pay ile bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında birebir bir ilişki olmayabileceğini; başka bir ifadeyle gelişmiş bölgelerdeki ekonomik yapının mutlaka yüksek düzeyli kamu sermaye stoku ile desteklenmeyebileceğini göstermektedir. Nitekim bu durum, sermaye birikimi düşük olan bölgelere kamu bütçesiyle yapılan katkıya da işaret edebilir.

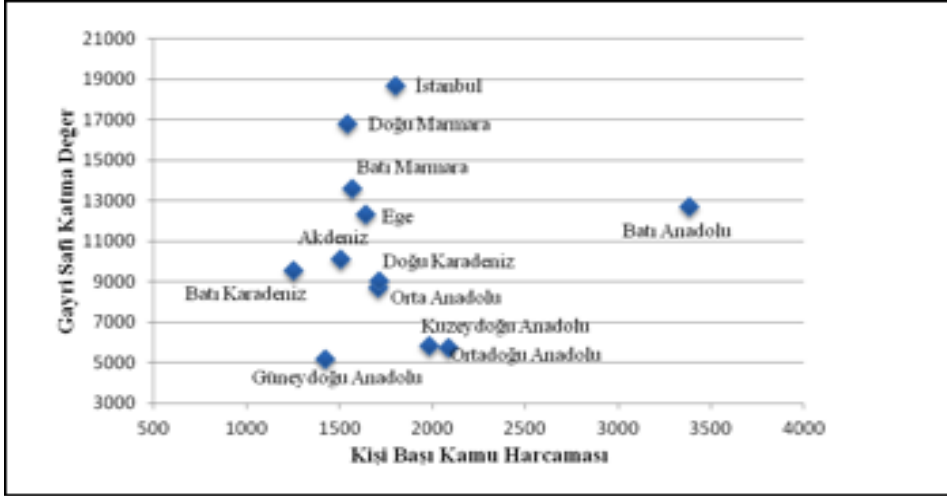
Bütçe büyüklüklerinin dikkate alınmadığı bir durumda gerçekleşen bu dağılıma dayalı olarak kamu harcama politikasının bölgesel etkilerini değerlendirmek çok kolay olmayacaktır. Bu nedenle merkezi yönetim ile mahalli idarelerin harcama toplamalarının nüfusa oranlanması sonucu elde

edilen kişi başına kamu harcamalarını analize dahil edilmiştir. Tablo 1’de görüldüğü üzere, kişi başına kamu harcamalarının Düzey 1 bölgelerindeki dağılımı bazı istisnalar dışında oldukça dengelidir. Ülkemizin doğusunda yer alan Düzey 1 bölgeleri açısından Türkiye ortalamasının üzerinde bir kişi başına kamu harcaması eğilimi; batısında yer alan Düzey 1 bölgeleri açısından ise ortalamanın altında bir harcama eğilimi söz konusudur. Şöyle ki; Batı Anadolu, Ortadoğı Anadolu, Kuzeydoğı Anadolu, Doğı Karadeniz kişi başına kamu harcamasında Türkiye ortalamasının üzerinde bir harcama eğilimine sahiptir. Oransal açıdan bakıldığında Batı Anadolu 2736 TL olan Türkiye ortalamasından % 198 oranında daha fazla harcama eğilimine sahip olup kişi başına 5432 TL ile birinci sıradadır. Batı Anadolu Düzey 1 bölgesindeki yüksek kamu harcama düzeyinin başkent Ankara’dan kaynaklandığı düşünülmektedir. Devletin yasama, yürütme ve yargı erklerini bünyesinde barındıran bu bölge, bu niteliğı ile yüksek harcama potansiyeline sahiptir. Batı Anadolu bölgesini sırasıyla Ortadoğı Anadolu (% 120), Kuzeydoğı Anadolu (% 112) ve Doğı Karadeniz (% 104) izlemektedir. Ağırlıklı olarak ülkemizin batı ve güney bölgelerinde yer alan diğeri Düzey 1 bölgeleri ise Türkiye ortalamasının altında harcama eğilimine sahiptir.

Türkiye’deki mevcut bu dağılım, kamu harcama politikasının selektif bir biçimde uygulandığının bir göstergesi olarak ele alınabilir. Çünkü kamu harcamalarının temelinde kamusal ihtiyaçlar yer almakta olup; ülkemizin doğusundaki mevcut ekonomik yapı nedeniyle daha fazla kamu harcamasına ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Bu noktada yerel ihtiyaçların düzeyi ile kamu harcamaları arasında pozitif bir ilişki beklenebilir. Özellikle gelir düzeyinin düşük olduğu ve yoksulluğun yüksek olduğu bölgelerdeki sağık sorunları, eğitim olanaklarının yetersizliğı ve sosyal olmayan yaşam koşulları ekonomik, sosyal ve kültürel birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Bu nedenle devletin ekonomik açıdan dezavantajlı bölgelere yönelik ek kamu harcaması tahsis etmesi beklenmelidir (Gripaios ve Bishop, 2005:807).

Şekil 1’de Türkiye’deki Düzey 1 bölgelerdeki ekonomik gelişmişlik düzeyi kişi başına katma değeri ile gösterilerek, kamu harcamaları ile arasındaki ilişki incelenmiştir.

Şekil 1: Kişi Başına Katma Değer ile Kişi Başına Kamu Harcamaları Arasındaki İlişki (Kişi Başına TL, 2008)



Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden; kişi başına katma değer rakamları ise http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56 adresinden alınarak, tarafımızdan hazırlanmıştır.

Türkiye’de kişi başına katma değer en yüksek olduğu bölge, 2008 yılı itibariyle 18.689 TL ile İstanbul’dur. İstanbul’u sırasıyla 16.810 TL ile Doğu Marmara, 13.605 TL ile Batı Marmara izlemektedir. Ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu bu bölgelerde nüfus yoğunluğunun da fazla olduğu dolayısıyla daha fazla kamu harcamasına gereksinim olduğu ifade edilebilirse de; Grafik 1’de görüldüğü üzere, Batı Anadolu bölgesi dışında, kişi başına kamu harcamasının en yüksek olduğu bölgeler Ortadoğu Anadolu ile Kuzeydoğu Anadolu bölgeleridir. Kişi başına katma değer düşük olduğu bu bölgelerdeki yüksek kamu harcama eğiliminin temel nedeni şu şekilde açıklanabilir. Ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgelerdeki en temel ihtiyacın üretimin daha kolay, ucuz ve kaliteli yapılmasına yönelik ihtiyaçların giderilmesi ile uygun koşullarda alt yapı hizmetlerinden yararlanmanın temin edilmesi olduğu düşünülmektedir. Oysaki geri kalmış bölgelerde sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyal ve kültürel ihtiyaçlar nedeniyle daha fazla kamu harcamasına ihtiyaç duyulduğu söylenebilir.

Bir bölgedeki kişi başına harcama rakamları ile kişi başına katma değer arasında kurulan bağ, ekonomi ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi ortaya koyması açısından oldukça faydalıdır. Ancak bu ilişkiyi daha anlamlı kılmak için kişi başına kamu harcamalarının en düşük olduğu bölge ile en yüksek olduğu bölge arasındaki farkın zamanla nasıl bir değişim gösterdiğine de bakılması gerekmektedir. Tablo 2’de, en yüksek kişi başı kamu harcamasına sahip bölge ile en düşük kişi başı kamu harcamasına sahip bölge arasındaki fark, 2006 ile 2011 yılları arasında gösterilmiştir.

Tablo 2: Kişi Başı Kamu Harcaması Farkı (Kişi Başına TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Harcama Farkı (En Yüksek-En Düşük)	1787	2103	2130	2298	2312	3230

Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

2006 yılı itibariyle en yüksek kişi başı kamu harcama seviyesine sahip bölge, 2824 TL ile Batı Anadolu Bölgesi; en düşük kişi başı kamu harcama seviyesine sahip bölge ise 1037 TL ile Güneydoğu Anadolu bölgesidir. Aradaki fark ise 1787 TL’dir. Söz konusu fark, 2011 yılında 3230 TL olarak gerçekleşmiştir. Ancak Şekil 1’de görüleceği üzere Batı Anadolu bölgesi, Türkiye ortalamasının üzerinde bir kişi başına kamu harcaması eğilimine sahiptir. Bünyesinde başkent Ankara olması nedeniyle bu bölgede oldukça yüksek bir kamu harcama potansiyeli bulunmaktadır. Bu nedenle kamu harcaması farklarının Batı Anadolu bölgesi ile yapılması yanıltıcı sonuçlara neden olabilir. Bu sorunu gidermek için Batı Anadolu bölgesi yerine ikinci sıradaki en yüksek kamu harcama potansiyeli olan bölge değerlendirmeye alınmıştır.

2006 yılında Kuzeydoğu Anadolu bölgesi kişi başına kamu harcaması açısından Batı Anadolu bölgesinden sonra ikinci sırada yer almıştır. 1512 TL olan bu bölgedeki kişi başına kamu harcaması eğilimi, en düşük kamu harcaması olan bölge ile karşılaştırıldığında aradaki fark 475 TL’ye inmektedir. Nitekim aynı fark 2007 yılında 667 TL, 2008 yılında 833 TL, 2009 yılında 1015 TL, 2010 yılında 1247 TL, 2011 yılında ise 1097 TL seviyesinde gerçekleşmiştir. En yüksek kişi başı kamu harcama seviyesine sahip bölge ile en düşük harcama seviyesine sahip bölge arasındaki bu farkların çok yüksek olmaması, kamu harcamaların bölgesel dağılımının oldukça dengeli

olduğuna işaret edebilir. Kişi başı kamu harcaması farkları aynı zamanda kamu harcamalarının bölgelerin ihtiyaçları dikkate alınarak tahsis edildiğinin bir göstergesi olarak ele alınabilir.

2.2. Kamu Gelirlerinin Bölgesel Dağılımı

Kamu harcamalarının Düzey 1 bölgelerindeki dağılımını izleyen aşamada kamu gelirlerinin bölgesel dağılımı incelenmiştir. Türkiye’de kamu gelirlerinin hangi bölgelerden elde edildiğine ilişkin bilgiler, başta ekonomik faaliyetlerin kümeleşmesi olmak üzere nüfus yoğunluğu ve işgücüne katılım oranı gibi çeşitli göstergeler açısından öncü bazı çıkarımlar yapılmasına imkân sağlamaktadır.

Tablo 3’de Düzey 1 bölgelerinin 2011 yılı itibariyle gelir yapısı ele alınmıştır.

Tablo 3: Düzey 1 Bölgelerindeki Kamu Gelirleri* (Kişi Başına, TL, 2011)

	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Başış ve Yardımlar	Diğer**	Kişi Başına Bölgesel Gelir	Ulusal Yüzde
İstanbul	8356,2 % 83,9	403,1 % 4	31,2 % 3,3	1167,9 % 11,7	9958,5 % 100	218,0
Batı Marmara	1733,1 % 70,5	203,3 % 8,2	127 % 5,1	393,5 % 16	2457 % 100	53,8
Ege	3499,2 % 78,7	267,6 % 6	119,5 % 2,6	556,9 % 12,5	4443,2 % 100	97,2
Doğu Marmara	6175,1 % 86,6	226,8 % 3,1	79,8 % 1,1	647,9 % 9	7129,8 % 100	156,1
Batı Anadolu	4219,5 % 65,1	356,3 % 5,5	108,6 % 1,6	1788,2 % 27,6	6472,6 % 100	141,7
Akdeniz	1713 % 69,2	189,2 % 7,6	113,7 % 4,6	458,8 % 18,5	2474,9 % 100	54,1
Orta Anadolu	991,5 % 55,6	146,7 % 8,2	198,3 % 11,1	445,2 % 24,9	1781,8 % 100	39
Batı Karadeniz	1055,9 % 58,2	138,8 % 7,6	205,6 % 11,3	413,8 % 22,8	1814,2 % 100	39,7
Doğu Karadeniz	909,7 % 53,6	120 % 7	283,5 % 16,7	383,1 % 22,5	1696,5 % 100	37,1
Kuzeydoğu Anadolu	458,8 % 35,8	106,1 % 8,2	341,6 % 26,6	375,2 % 29,2	1281,8 % 100	28

Ortadoğu Anadolu	440,5 % 38	85 % 7,3	310,3 % 26,8	322,2 % 27,8	1158,2 % 100	25,3
Güneydoğu Anadolu	471,4 % 41,6	97,6 % 8,6	205,2 % 18,1	359,0 %31,6	1133,4 % 100	24,8
TOPLAM	3478,1 % 76,1	233,7 % 5,1	138 % 3	717,4 % 15,7	4567,4 % 100	100

Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

* Merkezi yönetim kapsamında elde edilen merkez gelirleri hesaplamalara dahil edilmemiştir.

**Diğer başlığı altında; faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ile alacaklardan tahsilat kalemleri toplanarak gösterilmiştir.

Düzey 1 bazındaki kamu gelirleri, merkezi yönetim ile mahalli idarelerin gelirleri toplamlarından elde edilmiştir. Gelirler; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Kamu gelirlerine ilişkin rakamlar, kamu harcamalarında olduğu gibi kişi başına TL cinsinden gösterilmiştir. Tablo 3 ayrıca, gelir türlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki yüzdelelerini de göstermektedir.

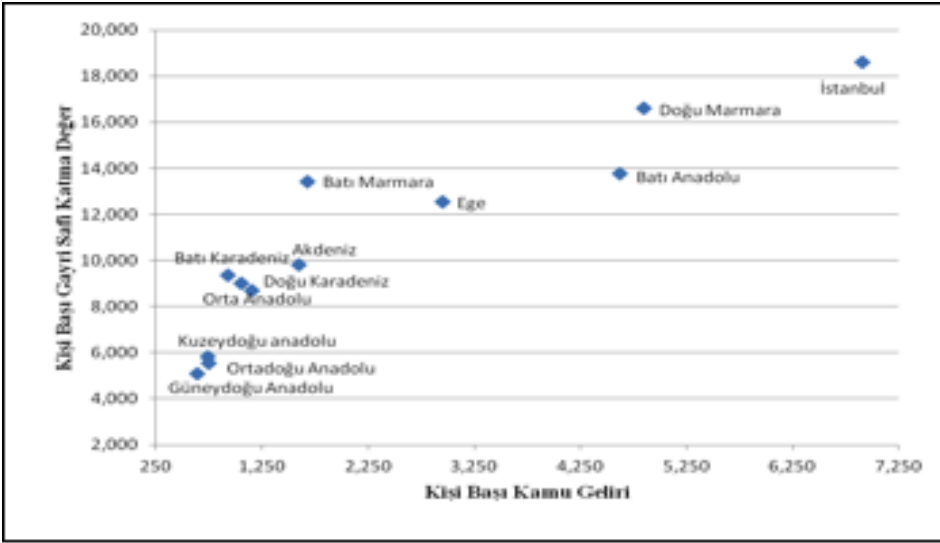
Kamu gelirleri genel olarak incelendiğinde, vergi gelirleri en önemli kalemler olarak dikkat çekmektedir. Ancak vergi gelirlerinin büyük bir kısmı, merkezi yönetim kapsamında toplanan vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye’deki merkezîyetçi yapı nedeniyle mahalli idarelerin gelir kaynakları açısından merkezi idareye bağımlı bir yapı söz konusudur. Mahalli idareler kendi vergi kaynaklarını seçme ve vergi toplama yetkisine sahip olmayıp; belli vergileri tarh, tahakkuk ve tahsil etme yetkisine sahiptirler (Ulusoy ve Akdemir, 2006:85). Bu nedenle mahalli idarelerin gelir kaynakları içerisinde vergi gelirlerinin payı yeteri kadar yüksek değildir.

Düzey 1 bölgelerindeki kişi başına kamu gelirlerine bakıldığında, ülkemizin belli bölgelerinde yoğunlaşma gözlemlenmektedir. İstanbul, Batı Anadolu, Doğu Marmara, Türkiye ortalaması olan 4567,4 TL’nin oldukça üzerinde bir kişi başı kamu gelirine sahiptir. Şöyle ki; İstanbul Düzey 1 bölgesi, Türkiye ortalamasının % 218,03’ü kadar, yani 9958 TL kişi başına kamu gelirine sahipken; aynı oran Doğu Marmara’da % 156,10 (7129,8 TL), Batı Anadolu’da ise % 141,71 (6472,6 TL)’dir. Söz konusu üç Düzey

1 bölgesi dışındaki diğer bölgeler ise Türkiye ortalamasının altında kişi başı kamu geliri rakamları ile dikkat çekmektedir. Kişi başına kamu gelir düzeyinin en düşük olduğu bölgemiz 1133.4 TL ile Güneydoğu Anadolu'dur. Bu bölgeyi sırasıyla Ortadoğu Anadolu (1158.2 TL), Kuzeydoğu Anadolu (1281.8 TL), Doğu Karadeniz (1696.50 TL), Orta Anadolu (1781.8 TL), Batı Karadeniz (1814.2 TL), Batı Marmara (2457. TL) ile Akdeniz (2474.9 TL) izlemektedir. Ege bölgesi ise 4443.2 TL ile Türkiye ortalamasına yakın bir kişi başına kamu gelir düzeyine sahiptir.

Kişi başına kamu gelirlerinin Düzey 1 bölgelerindeki dağılımı, ilgili bölgelerdeki vergi kapasitesinin bir yansıması olarak dikkat çekmektedir. Vergi kayıp ve kaçakları ile kayıt dışı ekonominin dikkate alınmadığı bir durumda vergi gelirleri, ilgili bölgelerdeki iktisadi yapının bir yansımasıdır. Bu yönüyle ilgili bölgelerdeki iktisadi yapı ile vergi gelirleri arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki, Şekil 2'de gösterilmiştir.

Şekil 2: Kişi Başına Katma Değer ile Kişi Başına Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki (Kişi Başına TL, 2008)



Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden; kişi başına katma değer rakamları ise http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56 adresinden alınarak, tarafımızdan hazırlanmıştır.

Şekil 2’de görüldüğü üzere, kişi başına katma değerın yüksek olduğu bölgeler aynı zamanda kişi kamu gelirlerinin yüksek olduğu bölgelerdir. Bu durum özellikle vergi gelirleri açısından geçerlidir. Çünkü kişi başına gayri safi katma değer rakamları, bölgelerin vergi kapasitelerini bire bir etkilemektedir. Katma değeri yüksek olan bölgeler düşük olanlara göre çok daha fazla vergi ödeme kapasitelerine sahiptirler. Ancak sadece gayri safi katma değer rakamlarına dayalı bir değerlendirme, bölgelerarası transferler nedeniyle çok kesin sonuçlara ulaşılmasını engellemektedir. Çünkü çevre illerden büyük merkezlere çok ciddi oranlarda gelir transferleri yapılmaktadır (Filiztekin, 2005:211).

Bir bölgedeki kişi başına kamu gelir rakamları ile kişi başına katma değer arasında kurulan bağ, bölgelerin vergi kapasitelerini ortaya koyması açısından oldukça faydalıdır. Ancak kamu gelirlerinin bölgesel dağılımının analiz edilebilmesi için kamu gelirlerinin en yüksek olduğu bölge ile en düşük olduğu bölge arasındaki farkın zamanla nasıl bir değişim gösterdiğine de bakılması gerekmektedir. Tablo 4’de, en yüksek kişi başı kamu gelirin e sahip bölge ile en düşük kişi başı kamu gelirin e sahip bölge arasındaki fark, 2006 ile 2011 yılları arasında gösterilmiştir.

Tablo 4: Kişi Başı Kamu Gelirleri Arasındaki Fark

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gelir Farkı (En Yüksek-En Düşük)	5373	5773	6261	6366	7492	8825

Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

Kişi başına kamu geliri açısından en yüksek gelir seviyesine sahip bölgeden en düşük gelir seviyesine sahip bölgeye doğru sıralama yapıldığında; en yüksek kişi başına gelirin 9958 TL ile İstanbul Bölgesinde olduğu, en düşük kişi başına gelirin ise 1133 TL ile Güneydoğu Anadolu Bölgesinde olduğu görülmektedir. Bu iki bölge arasındaki fark, 8825 TL’dir. Buna göre, İstanbul bölgesinden sağlanan kişi başına kamu geliri miktarı, Güneydoğu Anadolu Bölgesinden sağlanan kişi başına kamu geliri miktarının yaklaşık 9 katıdır. Mevcut bu fark, kamu gelirlerinin bölgelerdeki ekonomik potansiyele bağlı olarak belli bölgelerde toplandığının göstergesidir.

2.3. Türkiye’de Bölgelerarası Kaynak Transferi

Türkiye’deki Düzey 1 bölgelerindeki kişi başına kamu harcamaları ile kamu gelirlerini ayrı ayrı ele almak ve değerlendirmek bölgesel bir analiz için yeterli değildir. Çünkü kamu harcamaları tek başına incelendiğinde, hangi bölgelere kaynak aktarıldığı belirlenmekle birlikte söz konusu harcamaların nereden finanse edildiği belirsiz olmaktadır. Benzer şekilde kamu gelirleri tek başına incelendiğinde, kamu harcamalarının hangi bölgeden finanse edildiği belirlenmekle birlikte söz konusu kamusal fonların hangi bölgeye harcandığı belirsiz olmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim bütçesinin bölgesel bir analizini yapabilmek için kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bölgelerdeki harcama ve gelirlere bir bütün olarak bakıldığında, gelir ve harcamaların karşılama oranları önem kazanmaktadır (Kaya, 2009:47). Tablo 5’de Düzey 1 bölgelerindeki gelir-gider karşılama oranları gösterilmektedir.

Tablo 5: Bölgelerin Gelir-Gider Karşılama Oranları

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
İstanbul	4.48	4.07	3.83	3.77	4.34	4.40
Batı Marmara	1.15	1.09	1.07	0.99	1.03	1.04
Ege	2.05	1.88	1.80	1.67	1.83	1.86
Doğu Marmara	3.29	3.66	3.56	3.00	3.32	2.86
Batı Anadolu	1.49	1.38	1.37	1.39	1.47	1.19
Akdeniz	1.18	1.14	1.06	0.98	1.06	1.12
Orta Anadolu	0.81	0.73	0.68	0.60	0.66	0.68
Batı Karadeniz	0.80	1.00	0.98	0.78	0.80	0.68
Doğu Karadeniz	0.68	0.64	0.62	0.58	0.64	0.59
Kuzeydoğu Anadolu	0.41	0.40	0.37	0.35	0.40	0.42
Ortadoğu Anadolu	0.37	0.34	0.36	0.34	0.38	0.35
Güneydoğu Anadolu	0.49	0.48	0.45	0.44	0.49	0.51

Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

Tablo 5’de Düzey 1 bölgelerinin 2006-2011 yılları arasında, gelir-gider karşılama oranları verilmiştir. Söz konusu orana, Düzey 1 bölgelerinin gelirlerinin giderlerine bölünmesi ile ulaşılmıştır. Tablo 5’de görüldüğü üzere, gelir gider karşılama oranı en yüksek olan bölge, 2006 yılından itibaren

istikrarlı bir biçimde İstanbul'dur. Bu bölgeyi sırasıyla Doğu Marmara, Ege ve Batı Anadolu izlemektedir. Akdeniz ile Batı Marmara, gelir-gider karşılama oranları yaklaşık olarak birbirine denk Düzey 1 bölgeleri olarak dikkat çekmektedir. Diğer Düzey 1 bölgelerinde ise gelirler giderleri karşılamaktan uzaktır.

Gelir-gider karşılama oranı yüksek olan bölgeler aynı zamanda, kişi başına kamu gelirinin Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu bölgelerdir. Dolayısıyla sahip oldukları içsel (bölge içi) iktisadi dinamikleri ve bu dinamiklere bağlı vergi kapasiteleri ile hem kendi bölgelerindeki kamu harcamalarını finanse etmekte hem de gelir gider karşılama oranı 1'in altında olan bölgeleri finanse etmektedir. Başka bir ifadeyle, gelir-gider karşılama oranı 1'in üzerinde olan bölgeler, kendi kendilerine yetebilen ve kendi bölgesi dışındaki diğer bölgelere transfer yapan konumunda iken; gelir-gider karşılama oranı 1'in altında olan bölgeler ise diğer bölgelerden kaynak transferi alan bölge konumundadır.

Söz konusu bölgesel kaynak transferi kişi başı rakamlar itibarıyla Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: Kişi Başına Bölgesel Kaynak Transferi

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
İstanbul	-4.569	-4.800	-5.101	-5.211	-6.477	-7.693
Batı Marmara	-192	-135	-107	25	-50	-96
Ege	-1.247	-1.269	-1.313	-1.243	-1.663	-2.060
Doğu Marmara	-3.210	-3.716	-3.943	-3.433	-4.167	-4.635
Batı Anadolu	-1.377	-1.190	-1.236	-1.446	-1.930	-1.041
Akdeniz	-198	-182	-87	32	-118	-273
Orta Anadolu	240	406	555	777	758	843
Batı Karadeniz	249	-2	27	313	359	843
Doğu Karadeniz	421	547	657	843	871	1.173
Kuzeydoğu Anadolu	889	1.037	1.246	1.456	1.581	1.800
Ortadoğu Anadolu	918	1.124	1.341	1.620	1.901	2.139
Güneydoğu Anadolu	529	645	777	944	966	1.108

Kaynak: İller itibarıyla bütçe istatistikleri, https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

Tablo 6'da Düzey 1 bölgeleri arasındaki kaynak transferleri kişi başına

değerler şeklinde gösterilmiştir. Kişi başına bölgesel kaynak transferleri, kişi başına bölgesel kamu gelirleri ile kişi başına bölgesel kamu harcamaları arasındaki fark üzerinden hesaplanmaktadır. Kişi başına kaynak transferi bakımından bölgeler değerlendirildiğinde; en fazla kişi başına transfer yapan bölge (2011 yılı için) 7693 TL ile İstanbul Bölgesi olup; bu bölgeyi sırasıyla 4635 TL ile Doğu Marmara, 2060 TL ile Ege ve 1041 TL ile Batı Anadolu izlemektedir. Söz konusu bu bölgeler; kişi başına kamu geliri kişi başına kamu harcamasından fazla olan bölgelerdir. Başka bir ifadeyle bu bölgelerin merkezi yönetim bütçesine yaptıkları katkı bütçeden aldıkları paydan daha fazladır. Bu yönüyle ilgili bölgeler, kendi bölgeleri dışındaki yerlere kaynak transfer etmektedir.

Kaynak transfer edilen bölgeler ele alındığı ise 2011 yılı için 2139 TL ile Ortadoğu Anadolu bölgesi öne çıkmaktadır. Bu bölgeyi 1800 TL ile Kuzeydoğu Anadolu, 1173 TL ile Doğu Karadeniz, 1108 TL ile Güneydoğu Anadolu, 843 TL ile Orta Anadolu ve 843 TL ile Batı Karadeniz izlemektedir. Bu bölgelerde kişi başına kamu harcaması kişi başına kamu gelirinden fazladır.

Bölgesel kaynak transferinin boyutu, kamu gelir ve giderlerinin mekansal dağılımındaki farklılıklara bağlıdır. Vergiler başta olmak üzere kamu gelirleri hangi bölgelerde yoğunlaşmış ise o bölgelerden diğer bölgelere yoğun bir kaynak transferi söz konusudur. Bu açıdan bölgesel kaynak transferi, kamu mali sisteminin mekansal dağılımı hakkında bilgi vermektedir. Şöyle ki, kaynak transfer eden bölgeler merkezi yönetim bütçesine katkı veren; kaynak transferi alan bölgeler ise merkezi yönetim bütçesinden katkı alan bölgeler şeklinde ifade edilebilir.

Bölgelerarası kaynak transferi, bölgelerin sahip oldukları ekonomik potansiyel ile birebir ilişkilidir. Başka bir ifadeyle bölgeler, sahip oldukları ekonomik dinamiklere dayalı olarak daha fazla gelir ve dolayısıyla da transfer eğilimindedir. Söz konusu bu kaynak transferlerinin bir ülkedeki mali sistemin yeniden dağıtıcı etkilerini gösterdiği ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle, bölgesel kaynak transferleri mali sistemin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığıının bir göstergesi olarak ele alınmaktadır. Bu yargı, kişi başına bölgesel kaynak transferler ile kişi başı katma değer arasındaki korelasyon katsayıları ile desteklenmektedir (Morgenroth, 2010:783).

Tablo 7’de Türkiye’deki Düzey 1 bölgelerindeki kişi başı bölgesel kamu

gelirleri (KBBKG), kişi başı bölgesel kamu harcamaları (KBBKH), kişi başı bölgesel kaynak transferleri (KBBKT) ve kişi başı gayri safi katma değer (KBGKD) arasındaki korelasyon katsayılarına yer verilmiştir.

Tablo 7: Bölgesel Korelasyon Katsayıları

	KBBKG	KBBKH	KBBKT	KBGKD
KBBKG	1.0000			
KBBKH	0.3606	1.0000		
KBBKT	-0.9607	-0.0874	1.0000	
KBGKD	0.8978	0.2223	-0.8926	1.0000

Kaynak: İller itibariyle bütçe istatistikleri, https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni adresinden; kişi başına katma değer rakamları ise http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56 adresinden alınarak, tarafımızdan hazırlanmıştır.

Not: Bölgesel korelasyon katsayıları, 2006 ile 2008 yılları arasını kapsamaktadır.

Tablo 7’de görüldüğü üzere, kişi başına bölgesel kaynak transferi ile kişi başına gayri safi katma değer arasında negatif ve istatistiksel açıdan anlamlı (-0.89) bir korelasyon ilişkisi tespit edilmiştir*. Söz konusu ilişki, Türkiye’deki merkezi yönetim bütçesinin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığına bir göstergesi niteliğindedir. Bu sonuca dayalı olarak şu değerlemeyi yapmak mümkündür. Türkiye’de kişi başına katma değer yüksek olduğu bölgelerden düşük olduğu bölgelere doğru bir transfer söz konusudur. Nitekim katma değer düşük olduğu bölgelerdeki kamu harcama düzeyinin yüksek olması bu yargıyı destekler niteliktedir. Bu nedenle ülkemizdeki merkezi yönetim bütçesinin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığı ifade edilebilir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye, son dönemde yakalamış olduğu büyüme performansına rağmen bölgesel dengesizliklerin yüksek olduğu bir ülkedir. Bölgesel dengesizlikler

* Korelasyon katsayısının istatistiksel anlamlılığının testi için $\frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$ şeklinde hesaplanan test istatistiği kullanılarak t testi yapılmıştır. (Güriş ve Çağlayan, 2010:50).

başta ekonomik olmak üzere sosyal, kültürel ve siyasi pek çok etkiyi beraberinde getirmektedir. Küreselleşme sürecinin yerelleşme tartışmalarıyla yeniden şekillendiği günümüz koşullarında ise bölgesel dengesizliklerin kamu bütçesine yansması tartışılmaya başlanmıştır. Bu çalışma söz konusu tartışmalardan etkilenecek mekânsal farklılıkların olduğu bir ülkede, kamu bütçesinin bölgeler arasında nasıl dağıtıldığını ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Bu kapsamda çalışma, Türkiye’deki 12 Düzey 1 istatistiki bölge biriminin kamu harcama ve kamu gelirlerini inceleyerek bölgelerarası kaynak transferlerini ele almıştır.

Türkiye’deki kamu harcamalarının Düzey 1 istatistiki bölge birimleri arasındaki dağılımında bölgelerarası farklılıkları dikkate alan ve eşitliği sağlamaya yönelik bir eğilim dikkat çekmiştir. Bu eğilim, kamu harcamalarının yerel ihtiyaçlara göre dağıtıldığına işaret etmektedir. Ülkemizin doğusunda yer alan Düzey 1 bölgelerinde, yaklaşık 2736 TL olan Türkiye ortalamasının üzerinde; batısında yer alan Düzey 1 bölgelerinde ise ortalamanın altında bir kişi başına kamu harcaması eğilimi söz konusudur. Şöyle ki; Batı Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Kuzeydoğu Anadolu ile Doğu Karadeniz kişi başına kamu harcamasında Türkiye ortalamasının üzerinde bir harcama eğilimine sahiptir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi verilerine göre nispeten az gelişmiş bölge kapsamında yer alan bu Düzey 1 istatistiki bölge birimleri, sahip oldukları görece dezavantajlı konumları nedeniyle yoğun bir kamu harcamasına ihtiyaç duymaktadır. Nitekim bu ihtiyaç, kamusal fonların ilgili bölgelere aktarılması ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Kamu gelirlerinin bölgesel dağılımına bakıldığında ise İstanbul, Batı Anadolu ile Doğu Marmara’nın, ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasına dayalı olarak, Türkiye ortalamasının oldukça üzerinde bir kişi başı kamu gelirinine sahip olduğu görülmüştür. Söz konusu bölgelerdeki vergi kapasitesinin bir yansıması olarak dikkat çeken bu sonuç, kişi başına kamu gelirleri açısından bölgesel dengesizliklerin yoğun olduğunu göstermektedir. Bu sonuç aynı zamanda, kişi başına kamu gelirin yüksek olduğu bölgelerden diğer bölgelere yönelik kaynak transferine de işaret etmektedir. Başka bir ifadeyle kişi başına kamu geliri kişi başına kamu harcamasından fazla olan bu bölgeler, kendi bölgeleri dışındaki yerlere kaynak transfer etmektedir. Bu kaynak transferleri ağırlıklı olarak, ülkemizin batı bölgesindeki Düzey 1 bölgelerinden kuzey ve doğu bölgesindeki Düzey

1 bölgelerine doğrudur. Bu sonuç, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin mekansal dağılımında bölgesel dengesizliklerin dikkate alındığının bir göstergesi olarak ele alınabilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde kişi başına kamu geliri açısından bölgesel dengesizliklerin aşırı olduğu görülmekte iken; kişi başına kamu harcamaları açısından ise oldukça dengeli bir dağılım dikkat çekmektedir. Bu dengeli dağılım, kişi başına kamu gelirinin yüksek olduğu bölgelerin devlet hazinesine net katkı sağladığı; böylelikle diğer bölgelere gelir aktarımı yapıldığı anlamına gelmektedir. Ülkemizdeki bölgelerin birçoğunun kendi gelir potansiyelleri ile harcamalarını karşılamaktan uzak olmasına dayanan bu durum, kamu mali sisteminin yeniden dağıtıcı etkisini oldukça önemli bir hale getirmektedir.

KAYNAKÇA

- Ambrosanio, Maria Flavia - Bordignon, Massimo - Cerniglia, Floriana (2008), “Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy”, **Università’ Cattolica Del Sacro Cuor Working Paper**, Dipartimenti e Istituti di Scienze Economiche.
- Barberán, R. - Bosch N. - Castells A. - Espasa M. (2000), “The Redistributive Power of the Central Government Budget”, **IEB WP 6**, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Bell, D. (2008), “Fiscal Federalism in the UK”, **Stirling Economics Discussion Paper**, 2008-15.
- Bradley, J. - Morgenroth, E. (1999), “Celtic Cubs? Regional Manufacturing in Ireland” içinde Ed. by Duffy, D. - Fitz, Gerald Kearney, I. - Smyth, D., **Medium-Term Review 1999–2005**, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Dinçer, Bülent - Özasan, Metin - Kavasoglu, Taner (2003), **İllerin ve Bölgelerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Devlet PlanlamaTeşkilatı, Yayın NO:DPT 2671, Ankara.
- Doğruel, F. (2006) “Türkiye’de Bölgesel Politikalar” içinde Der. A. Eraydın,

Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış, 1923-2003, Dost Yayınları, Ankara.

- EB (Ekonomi Bakanlığı) (2012), **Yeni Teşvik Sistemi Yatırımlarda Devlet Yardımları**, http://www.ekonomi.gov.tr/upload/459D1E1B-AD17-FF9A-A40AC03569331A85/6_Nisan_Sunum_son.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2013.
- Filiztekin, A. (2005), “Bölgesel Büyüme, Eş-hareketlilik ve Sektörel Yapı” içinde Der. Erhat, H, **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomis**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara.
- Gripiaios, Peter - Bishop, Paul (2005), “Policy Debates Government Output and Expenditure in UK Regions and Sub-regions: An Analysis of the New Experimental Accounts Data”, **Regional Studies**, Vol.39: 6, pp.805-813.
- Güriş, Selahattin-Çağlayan, Ebru (2010), **Ekonometri Temel Kavramlar**, İstanbul:Der Yayınları.
- Kaya, Ayşe (2009), “**Türkiye’de Bölgesel Net Mali Yansıma**”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/395, Ankara.
- MacDougall, D. (1977), **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, Commission of the European Communities, Economic and Financial Series.
- Mackay, R. Ross (2001), “Regional Taxing and Spending: The Search for Balance”, **Regional Studies**, Vol. 35: 6, pp.563-575.
- Morgenroth, Edgar (2010), “Regional Dimension of Taxes and Public Expenditure in Ireland”, **Regional Studies**, Vol. 44: 6, pp.777-789.
- Mutluer M. K. - Öner, E. -Kesik, A. (2011), **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Sağbaş, İsa -Kaya, Ayşe, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Bölgesel Dağılımı: Mekansal Ekonometri Yaklaşımı” **24. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya.
- Saruç, N. T. -Sağbaş, İ. - Cigerci, İ. (2007), “The Geographical Distribution of Public Expenditures and Tax Revenues in The Turkish Case: A

Convergence Analysis”, **Third International Conference On Business, Management And Economics**, 13-17 June 2007, Çeşme-Izmir, Turkey.

Ulusoy, A. - Akdemir, T. (2006), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

02.07.2008 tarih ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56

https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni