

# Türkiye’de mahalli idareler bütçe harcamalarından kimler faydalaniyor? (2006-2020)

*Who benefits from local government budget expenditures in Turkey? (2006-2020)*

Birsen Nacar 

Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Türkiye, e-mail: [nacarbirsen@akdeniz.edu.tr](mailto:nacarbirsen@akdeniz.edu.tr)

## Öz

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 2006 ile 2020 yılları arası dönemde mahalli idareler bütçe harcamalarının sosyal sınıflar arasında nasıl bölüştüğünü araştırmaktır. Bu amaçla iki açıklayıcı kavram kullanılmaktadır. Bunlar sosyal kâr ve sosyal ücret kavramlarıdır. Sosyal kâr mahalli idareler harcamalarından sermaye kesiminin gelir veya tüketimine aktarılan kaynakları ifade eder. Sosyal ücret ise mahalli idareler harcamalarından emek kesiminin gelir veya tüketimine yapılan katkıları gösterir. Mahalli idareler bütçe harcamalarının bu iki kavramdan hareketle sınıflandırılması mahalli idarelerin sosyal kâr ve sosyal ücrete dönüşen kaynak kullanımlarını tespit etmeye olanak sağlar. Bu çalışmada ulaşılan bulgular, Türkiye’de mahalli idareler harcamalarının ortalama yüzde 70’inin sermaye kesiminin gelir veya tüketimine tahsis edildiğini göstermektedir. Mahalli idareler harcamalarından emek kesiminin gelir veya tüketimine yapılan katkı ise ortalama yüzde 30 civarında kalmaktadır. Bu sonuçlar Türkiye’de mahalli idarelerin bütçe politikalarına sermaye kesiminin çıkarlarının hakim olduğunu göstermektedir.

**Anahtar kelimeler:** Sosyal kâr, sosyal ücret, kamu harcamaları, mahalli idareler.

**JEL kodları:** H20, H53, I30.

## Abstract

The aim of this study is to investigate how the local governments expenditures are allocated among social classes in the period between 2006 and 2020 in Turkey. For this purpose, two explanatory concepts are used. These are the concepts of social profit and social wage. The social profit refers to the resources transferred from local governments expenditures to the income or the consumption of the capital class. The social wage, on the other hand, shows the contributions made to the income or consumption of the working class from the local governments expenditures. The classification of local governments expenditures based on these two concepts allows to determine the resource uses of the local governments, which transform into the social profit and the social wages. The findings in this study reveal that while an average of 70

**Citation/Atıf:** NACAR, B., (2021). Türkiye’de mahalli idareler bütçe harcamalarından kimler faydalaniyor? (2006-2020). *Journal of Life Economics*. 8(4): 475-483, DOI: 10.15637/jlecon.8.4.07

**Corresponding Author/ Sorumlu Yazar:**  
Birsen Nacar  
E-mail: [nacarbirsen@akdeniz.edu.tr](mailto:nacarbirsen@akdeniz.edu.tr)



Bu derginin içeriği Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 Uluslararası Lisansı altında lisanslanmıştır.

Content of this journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

percent of the expenditures of local governments in Turkey is allocated to the income or the consumption of the capital class, the contribution made by the local governments to the income or the consumption of the working class is around 30 percent. These results reveal that the interests of the capital class dominate the budget politics of local governments in Turkey.

**Keywords:** Social profit, social wage, public expenditures, local governments.

**JEL codes:** H20, H53, I30.

## 1. GİRİŞ

Bu çalışma 2006-2020 yılları arası dönemde Türkiye’de mahalli idarelerin konsolide bütçe harcamalarına odaklanmaktadır. Türkiye’de mahalli idareler; Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar, İl Özel İdaresi ve Mahalli İdare Birlikleri’nden oluşmaktadır. 2006-2020 yılları arası dönemde mahalli idareler bütçe harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla [GSYH] içindeki yüzdelik payı ortalama 4 ile 5 arasında değişen bir büyüklüğe sahiptir. Aynı dönemde mahalli idareler bütçe harcamalarının Genel Bütçe Harcamalarına oranı ise ortalama yüzde 20 düzeyinde olmuştur (ayrıntılar için aşağıda Tablo 1 ve Şekil 1’e bakınız). Bu bilgiler Türkiye’de mahalli idarelerin önemli miktarda kamusal kaynak kullandıklarını göstermektedir. Ancak söz konusu göstergeler, mahalli idareler bütçe harcamalarının toplumda kime/kimlere fayda sağladığına ilişkin bilgi vermezler.

Bu çalışma Türkiye’de mahalli idarelerin sunduğu mal ve hizmetler ile gerçekleştirdiği gelir transferlerinin toplumda hangi kesimlerin gelir veya tüketimine katkı yaptığını saptamayı amaçlamaktadır. Literatüre kamu harcamalarının faydalarının kime/kimlere yansıdığına ilişkin bir birine taban tabana zıt perspektiflerden hareket eden iki farklı yaklaşım hakim görünmektedir. Kamusal tercih kuramına mensup iktisatçılar, devletin (merkezi veya yerel) harcamalarının tümünü yeniden dağıtım aracı olarak görürler (Mueller 1993: 373). Böylece toptancı bir biçimde devletin sunduğu mal ve hizmetler ile gerçekleştirdiği gelir transferlerinin toplumda tüm bireylere veya hane halklarına fayda sağladığını kabul ederler. Marksist iktisat kuramına mensup iktisatçılar ise devlet harcamalarının toplumsal yeniden üretim işlevine vurgu yaparlar (Tonak 2012 [1985]: 362). Ancak onlar devletin sunduğu mal ve hizmetlerin topluma (bireylere) eşit derecede fayda sağladığı görüşünde değildirlir. Devlet bütçe politikaları sınıf mücadeleleri sonucu belirlendiği için devlet harcamalarının faydaları sermaye ve işçi sınıfına farklı miktarlarda yansıyacaktır.

Bu çalışmada devletin (yerelin) sunduğu kamu mal ve hizmetleri ile gelir transferlerinin toplumda herkesin

gelir ve/veya tüketimine eşit derecede katkı sağladığını kabul eden ikinci görüş takip edilmektedir. Ulaştığımız bulgular mahalli idare harcamalarının daha çok sermaye kesimine fayda sağladığını göstermektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de mahalli idareler emek gücünün yeniden üretiminden ziyade sermaye birikiminin kolaylaştırılmasına yönelik kaynak kullanım tercihlerine sahip görünmektedir.

Çalışmanın devamında ilk olarak konuya ilişkin literatür gözden geçirilmektedir. İkinci olarak Türkiye’de mahalli idarelerin yapısı ve bütçe harcama kalemleri ele alınmaktadır. Üçüncü olarak ise çalışmada takip edilen metodoloji ve veriler açıklanmaktadır. Ardından çalışmada ulaşılan bulgular sunulurken, tartışılmaktadır. Çalışma genel bir değerlendirme ile son bulmaktadır.

## 2. LİTERATÜR İNCELEMESİ

Konuya ilişkin literatür devletin harcama yapma ihtiyacının nereden kaynaklandığı ve gerçekleştirilen kamu harcamalarının toplumda kime/kimlere fayda sağladığı konusundaki tanı ve tespitlere göre farklı yönlerde ilerlemektedir. Ana akım iktisat (neo-klasik iktisat ve refah iktisadı) literatüründe devletin ekonomiye müdahale gereksinimi temelde piyasa aksaklıklarına dayandırılmaktadır (Arın 1997: 57, 75-76). Bu bağlamda devletin toplumda herkesin çıkarlarını gözeterek -iyiliksever bir tutum içinde- piyasa aksaklıklarını düzeltecek müdahalelerde bulunması beklenmektedir. Burada kullanılan müdahale araçlarından biri de kamu harcamalarıdır. Devletin belli bir dönemde kullandığı kaynakların toplamı olarak kamu harcamaları bireylerin refahına devletin yaptığı bir katkı olarak okunabilir. Ancak bu gösterge oldukça kabadır. Zira tam kamusal mal özelliğine sahip olanlar hariç kamu harcama kalemleri toplumdaki her bireye eşit derecede fayda sağlayamaz.

Kamusal tercih kuramı literatürü ise devletin ekonomiye müdahale gereksinimlerini rasyonel bireylerin siyasal alanda kendi çıkarlarını kollamalarına dayanır. Bu yaklaşıma göre devletin ekonomiye müdahalesi piyasa aksaklıklarından değil, daha ziyade devlet

aksaklıklarından kaynaklanmaktadır. Bireylerin (politikacılar, bürokratlar, seçmenler) ekonomi alanında olduğu gibi, siyasal alanda da kendi çıkarlarını kollayıcı bir tutum içinde hareket ettikleri akla yatkındır. Bu aynı zamanda ana akım iktisat kuramının rasyonel birey varsayımıyla tutarlı bir kabullenmedir. Ancak günümüz liberal demokrasileri kamusal kararları genellikle çoğunluk oylamasına dayandırdığı için arızalıdır. Çünkü oy sayısı bakımından sayıca fazla olan yoksulların bütçe politikalarına hakim olmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda devletin (refah devletinin) sosyal harcama kalemleri oldukça artmaktadır (Arın 1997: 45-49).

Bu kurama göre devlet yoksul çoğunlukların aracı haline gelmekte dolayısıyla da demokratik yöntemlerle kontrol edilemeyen bir yapıya dönüşmektedir. Bu durum canavar (Leviathan) devlet benzetimiyle anlatılmaktadır (Brennan ve Buchanan 1980: 26-27). Böyle bir devlet toplumda sayıca az varsıl seçmenlerin –aşırı vergilendirilmesi sonucu- mali sömürüye uğramalarına neden olmaktadır. Kamusal tercih kuramı günümüz liberal demokrasilerinin aksaklıklarına dikkat çekerek önemli bir meseleye işaret etmektedir. Ancak bu kuram refah devletinin sosyal amaçlı harcamalarının emek gücünün yeniden üretimine olan katkısının toplumsal faydasını görmezden gelmektedir. Hatta sosyal harcama kalemleri dışında kalan güvenlik ve kamu düzeni, savunma ve genel kamu hizmetleri gibi harcama kalemlerinin toplumun varsıl kesimlerinin can ve mal güvenliğine ve de sınıf egemenliğinin sürdürülmesine olan katkısını hiç dikkate almamaktadır. Tabiatıyla böyle tek yanlı bir değerlendirme, kamu harcamalarından toplumda kimin faydalandığını somut olarak tespit etmeye olanak sağlamayacaktır.

Neo-Marksist kuramda devletin ekonomiye müdahale ihtiyacı ekonomideki farklı çıkarılara ve güç dengelerine dayandırılır. Neo-Marksist iktisadın önemli temsilcilerinden James O'Connor (1973)'a göre devletin ekonomiye müdahale gerekçesini ortaya çıkaran birikim ve meşrulaştırma ihtiyaçlarıdır. O'Connor devletin birikim ihtiyacını karşılamaya yönelik harcamalarını sosyal sermaye (social capital); meşrulaştırma ihtiyacı için yapılan harcamaları ise sosyal masraf (social expense) harcamaları olarak kavramsallaştırır (1973: 6-7). Sosyal sermaye harcamaları, sermaye birikimini ve firmaların karlılığını arttıran üretken harcamalardır.

O'Connor sosyal sermaye harcamalarını sosyal yatırım (social investment) ve sosyal tüketim (social consumption) harcamaları olarak ikiye ayırır. Sosyal yatırım harcamaları firmaların karlılığını arttıracak altyapı yatırım harcamalarını kapsar. Sosyal tüketim harcamaları ise emek gücünün yeniden üretimi için yapılan harcamalardır. Öte yandan sosyal masraf harcamaları ise doğası gereği üretken olmayan kamu harcama kalemlerinden oluşur. Örneğin kamu düzeni ve

güvenliğini sağlamak amacıyla yapılan harcamalar ile yoksullara yardım sağlamak için yapılan harcamaların toplumsal yeniden üretime bir katkısı yoktur. Ancak sosyal masraf harcamalarının, zor kullanma gücüne sahip devletin yeniden üretilmesi ve sınıf egemenliğinin rızaya dayalı olarak sürdürülmesi bakımından yapılması zorunludur (O'Connor 1973: 6-7).

Ancak O'Connor (1973)'ın kamu harcamaları sınıflandırmasından hareketle de devletin toplumda kime/kimlere fayda sağladığını ölçmek olanaklı değildir. Zira O'Connor'ın kamu harcamalarına ilişkin tespit ettiği özellikleri aynı anda herhangi bir kamu harcama kaleminde görmek mümkündür (O'Connor, 1973:7). Örneğin ulaşım hizmetleri hem sermaye birikimine fayda sağlar, dolayısıyla sosyal yatırım özelliği taşır; fakat aynı zamanda, çalışanların işe gidip gelmelerine olanak sağlar, bu yönüyle de sosyal tüketim harcamaları özelliği taşır. Öte yandan ulaşım hizmetleri devletin kamu düzenini korumaya dönük ihtiyaçlarını karşılar; bu özelliği ile de sosyal masraf harcamaları olarak işlev görür. Dolayısıyla eldeki kamu harcama verileri üzerinde daha ayrıntılı sınıflamalar yapılmadıkça –ki bu ayrı bir çalışmayı gerektirir- O'Connor'ın kavramsal çerçevesinden hareketle kamu harcamalarının toplumsal faydalarına ilişkin somut bir bilgiye oluşmak olası değildir.

Marksist kuramda ise devletin ekonomiye müdahalesi toplumsal yeniden üretim ihtiyacına dayandırılır (Tonak 2012[1985]: 362). Bu bağlamda devletin toplumsal yeniden üretim ihtiyacını karşılamaya yönelik müdahalelerini üç başlık altında özetlemek olası görünmektedir. İlki devletin meta üretiminin ve sermaye birikiminin sürdürülmesine yönelik müdahale ihtiyacından kaynaklanmaktadır. İkincisi emek gücünün yeniden üretimi için gerekli mal ve hizmetler ile gelir transferlerinin sunulmasıyla ilgilidir. Sonuncusu ise toplumsal düzen ve kontrolün sağlanmasına yönelik ihtiyaçlardır (Şengül 2003: 188-189). Ancak devletin ekonomiye müdahalesinin boyutları otonom olarak değil, fakat daha ziyade toplumda sürdürülmekte olan sınıf mücadeleleri sonucunda belirlenir. Dolayısıyla devletin müdahale ihtiyacının boyutları ve derecesi mutlak olmayıp ülkelerin özgün koşullarına bağlı olarak değişiklik gösterecektir.

Bu bağlamda devlet müdahalelerinin boyutlarını saptamak için yapılan çalışmalarda devlet bütçe harcama kalemleri üç kategori altında sınıflandırılmıştır (Shaikh ve Tonak 2012[1994]: 389-392). İlk grupta sermaye sınıfına fayda sağlayan kamu harcamaları toplanmıştır. Bunlar devlet aygıtının yeniden üretimi için gerekli olan harcamalar ile sermaye birikiminin kolaylaştırılması için yapılan harcamalardan oluşmaktadır. İkinci grupta ise toplumda tüm bireylerin faydalanabildiği ortaklaşa tüketim harcamaları sınıflandırılmıştır. Bu gruptaki kamu harcamalarının sınıflara olan faydası emek payına göre ayrıştırılmaktadır. Shaikh ve Tonak

tamamen emek gücünün yeniden üretimine tahsis edilen kamu harcamalarını ise üçüncü grupta toplamışlardır.

Shaikh ve Tonak metodolojisini takip eden Miller (1989) ise devletin sermaye birikimine yaptığı katkıları sosyal kâr, emek gücünün yeniden üretimine sağladığı faydaları ise sosyal ücret olarak kavramsallaştırmaktadır. Mahalli idarelerin bütçelerinden sermaye kesiminin gelir veya tüketimine aktarılan kaynaklar sosyal kârı oluşturur. Örneğin devlet borçlanması faiz ödemeleri, firmalara sunulan hizmetler, sübvansiyonlar vb. sosyal kâr olarak sermaye kesiminin kamusal kaynaklardan elde ettiği faydaları gösterir. Mahalli idare bütçelerinden emek kesiminin gelir veya tüketimine sağlanan katkılar ise sosyal ücreti oluşturur. Örneğin sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri doğrudan çalışan kesimin refah düzeyine kamu tarafından eklenen bir kaynaktır. Ayrıca toplumun tüm kesimleri eğitim, sağlık, toplum refahı, çevre koruma, dinlenme, kültür ve din hizmetleri gibi sosyal amaçlı harcamalar ile çalışan kesimin refah düzeyine katkı yapar. Bu tür kamu harcama kalemlerinin emek ve sermaye paylarına ayrıştırılması gerekir.

Aşağıda önce Türkiye’de 2006-2020 yılları arası dönemde mahalli idarelerin bütçe harcama kalemleri değerlendirilmektedir. Ardından çalışmada kullanılan veri kaynakları ile sosyal kârın ve sosyal ücretin hesaplanması metodu ele alınmaktadır.

### 3. TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELER KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ YAPISI

Türkiye’de merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümünün bir sonucu olarak mahalli idareler bütçe harcamalarının bazı kalemleri oldukça önemsiz görünmektedir. Bunlardan ilki devletin yeniden üretilmesi için yapılan kamu harcama kalemleridir. Genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri ile kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri bu saptamaya örnek teşkil etmektedir (Tablo 1). Ancak yine de genel yönetim hizmetleri kaleminin önemli bir büyüklüğe ulaşmış olması personel maaş ve ücret ödemeleri ve cari genel giderlerden kaynaklanmaktadır.

Mahalli idarelerin sermaye birikimine doğrudan yaptığı katkıları ise iki farklı bütçe kaleminde görmek mümkündür. Bunlardan ilki genel yönetim hizmetleri içinde yer alan faiz ödemeleridir. Faiz ödemeleri Tablo 1’de ayrıca gösterilmiştir. İkincisi ise ekonomik işler ve hizmetler kaleminde bulunmaktadır. Ekonomik işler ve hizmetler kaleminden ortaklaşa tüketime yönelik harcamalar ile emek gücünün yeniden üretimi için yapılan masraf kalemleri ayrıldığında mahalli idarelerin firmaların kârlılığını arttırmaya dönük önemli miktarda kaynak kullandığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 1:** Türkiye’de Mahalli İdareler Bütçe Harcama Payları (%) (2006-2020)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ort.
<b>GENEL KAMU HİZMETLERİ</b>	0,31	0,29	0,32	0,35	0,35	0,33	0,31	0,28	0,29	0,31	0,31	0,29	0,30	0,36	0,38	0,32
Faiz Giderleri*	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,05	0,04	0,03
<b>SAVUNMA HİZMETLERİ</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK H.</b>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03
<b>EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER</b>	0,22	0,21	0,22	0,22	0,22	0,21	0,20	0,22	0,20	0,21	0,20	0,21	0,20	0,18	0,19	0,21
İşgücü İşleri ve Hizmetleri*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ulaştırma Hizmetleri*	0,16	0,15	0,17	0,17	0,17	0,15	0,14	0,15	0,14	0,15	0,14	0,15	0,15	0,13	0,13	0,15
<b>ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ</b>	0,08	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,11	0,10	0,09
<b>İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ</b>	0,26	0,28	0,25	0,22	0,20	0,21	0,22	0,22	0,26	0,23	0,24	0,24	0,23	0,22	0,20	0,23
<b>SAĞLIK HİZMETLERİ</b>	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ</b>	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05
<b>EĞİTİM HİZMETLERİ</b>	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,07	0,03	0,02	0,02	0,04	0,05	0,02	0,01	0,04
<b>SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM H.</b>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01
<b>TOPLAM</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*İlgili bütçe kalemine dahildir.

**Kaynak:** MGM, (2021a) “Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Harcama İstatistikleri” kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır. <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (20/06/2021).

Mahalli idareler bütçe harcamaları içinde eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri de oldukça düşük tutarlara sahip durumdadır. Çünkü ülkede eğitim ve sağlık hizmetleri merkezi yönetim tarafından sunulmakta; sosyal güvenlik hizmetleri ise kendi bütçesi olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görev alanına girmektedir. Burada mahalli idarelerin sosyal güvenlik giderleri daha ziyade çalıştırılan personelin prim giderlerinden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile işgücü işleri ve hizmetleri kalemi birlikte ele alındığında mahalli idarelerin emek gücünün yeniden üretilmesine dönük doğrudan sağladığı katkılar oldukça sınırlı görünmektedir.

Türkiye'de mahalli idarelerin yaptığı harcamaların daha çok ortaklaşa tüketim alanına yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bağlamda ulaştırma hizmetleri, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ortaklaşa tüketime dönük kaynak kullanımlarına örnek teşkil etmektedir. Söz konusu ortaklaşa tüketim harcama kalemleri mahalli idareler kapsamında yerleşik kişilere ve firmalara fayda sağlayan özelliklere sahiptir.

Mahalli idareler bütçe harcamalarına ilişkin büyük resmi Şekil 1'de sunuyoruz. Şekil 1'de görülen birinci seri mahalli idareler bütçe harcamalarının GSYH'ya oranlarını göstermektedir. Mahalli idareler bütçe harcamalarının GSYH içindeki yüzde payının görece istikrarlı bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. Dönem boyunca yüzde 4 ile yüzde 5 arasında değişen harcama büyüklüğünün dönemin son iki yılında yüzde 3'e kadar düştüğü görülmektedir.

Şekil 1'de sunulan ikinci seri mahalli idareler bütçe harcamalarının genel bütçe harcamaları toplamına oranıdır. Bu gösterge merkezi yönetime göre mahalli idarelerin bütçe harcamalarının büyüklüğünü göstermesi bakımından önemlidir. Bu bağlamda mahalli idareler bütçe harcamalarının genel bütçe harcamalarına oranla daha dalgalı bir seyir izlediği gözlemlen-

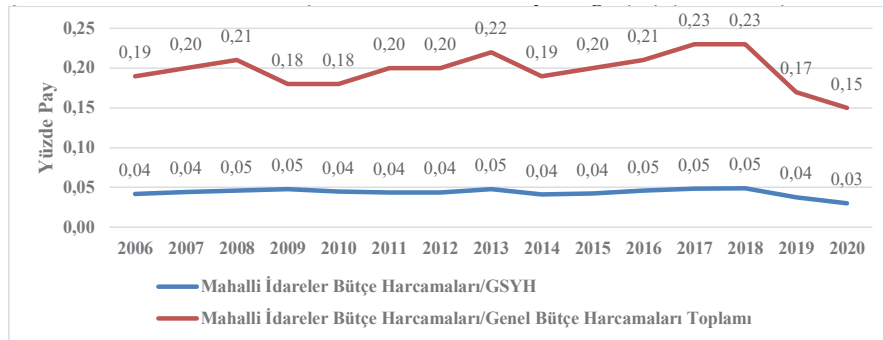
mektedir. Özellikle ele alınan dönemin son iki yılında mahalli idareler bütçe harcamalarının genel bütçe harcamalarına oranı 2019 yılında yüzde 17'ye 2020 yılında ise yüzde 15'e kadar gerilemiştir.

#### 4. VERİLER VE METOT

Bu çalışmada kullanılan veriler iki kaynaktan alınmıştır. Bunlardan ilki 2006-2020 yılları arası dönemi kapsayan mahalli idareler bütçe harcama istatistikleridir. Mahalli idareler bütçe harcama istatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü [MGM] tarafından yayımlanan verilere dayanmaktadır. Mahalli idareler bütçe harcama istatistikleri; Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar, İl Özel İdaresi, Mahalli İdare Birlikleri kamu harcamalarından oluşmaktadır. Çalışmada kullanılan ikinci veri seti ise Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK] tarafından yayımlanan "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması" raporundan alınmıştır. Sözü edilen raporda "Sıralı yüzde 20'lik gruplara göre yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert geliri türlerinin dağılımı, 2006-2020" başlıklı Tablo farklı gelir türlerinin toplam içindeki yüzde paylarını sunmaktadır. Her iki veri setine de kurumların web sayfalarından çevrimiçi ulaşmak mümkündür (MGM, 2021a; TÜİK, 2021a).

Mahalli idareler bütçe harcamalarının analiz metoduna geçmeden önce toplumsal sınıfların tanımlanması gerekir. Mahalli idare bütçe harcamalarının sınıfsal bir perspektifle incelenebilmesi için bu şarttır. Toplumsal sınıfları tanımlayabilmek için yukarıda değinilen Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması verilerini kullanıyoruz. Söz konusu verilerden hareketle, ülkede geçimini emek gelirleri (ücret, maaş, yevmiye, vb.) ile temin edenler ile emek dışı faktör gelir veya kazançlarıyla (kâr, kira, faiz, temettü vb.) sağlayanlar ayırt edilebilir. Kazanç yapısı/türleri üzerinden yapılan bu sınıflama, aslında operasyonel olarak, toplumsal sınıfları tanımlamaya da olanak sağlar. Ancak sözü edilen sınıf tanımlaması politik veya sosyolojik bir tanımlama iddiası taşımaz.

Şekil 1: Mahalli İdareler Bütçe Harcamalarının Büyüklüğü (%) (2006-2020)



**Kaynak:** Bütçe harcama verileri, MGM (2021a; 2021b) "Genel Yönetim Sektörü Bütçe Harcama İstatistikleri"nden alınmıştır. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (20/06/2021). GSYH verileri ise TÜİK (2021a) veri setinden alınmıştır. <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1> (20/06/2021).



Zira burjuva muhasebe sisteminde ücretli olmadığı halde ücretli gibi kayıtlara geçirilen şirketlerin tepe yöneticileri vardır. Keza gerçekte kazançlarının tamamı veya önemli bir bölümü ücret sayılabilecek şekilde gelir elde edenler (küçük aile işletmeleri veya serbest meslek elemanları) kâr elde etmiş gibi kayıtlara yansıtılmaktadır. Böyle olmasına rağmen, yine de elde daha iyi bir veri setinin yokluğunda, TÜİK'in gelir payları sınıflaması, toplumsal kesimlerin tanımlanmasında önemli bir gösterge olma niteliğini korur. Bu çerçeveden hareketle bu çalışmada ücret, maaş ve yevmiye gibi gelir türleri emek payı; kâr, kira, faiz, temettü gibi gelir türleri ise emek dışı kesimlerin kazançlarını ifade etmek üzere sermaye payı olarak tanımlanmaktadır.

Mahalli idareler bütçe harcamalarının sınıfsal temelde ayrıştırılmasına gelince burada Shaikh ve Tonak (2012[1994]: 389-392) tarafından geliştirilen metodoloji takip edilmektedir. Sözü edilen yazarların net vergi veya net sosyal ücret ölçümlerinde kamu harcama kalemlerini sağladıkları faydalara göre üç grupta sınıflandırdıkları görülmektedir. Buradan hareketle, emek kesimine fayda sağlamayan harcama kalemleri ilk grupta (E1) sınıflandırılmaktadır. Bu gruba giren harcama kalemleri, özel mülkiyetin korunması ile sermaye birikimine katkı sağlayan işlemlere sahiptir. Dolayısıyla sözü edilen kamu harcama kalemlerinin çalışanların gelir veya tüketimlerine bir katkısı bulunmamaktadır. Ancak sözü edilen kamu harcama kalemlerinin bir kısmı sınıf egemenliğini ve özel mülkiyetin korunmasını garanti altına almak için devlet aygıtının yeniden üretilmesi nedeniyle sermaye kesimine dolaylı olarak fayda sağlarken, faiz ödemeleri veya firmalara dönük sübvansiyonlar gibi kamu transfer harcamaları ile sermaye kesimine doğrudan fayda sağlanabilmektedir.

Ülkede her yurttaşın potansiyel faydalanma olanağı olan ortaklaşa tüketime dönük kamu hizmet ve harcama kalemleri ise ikinci grupta (E2) sınıflandırılmaktadır. Bahse konu harcama kalemleri yukarıda değinilen emek ve sermaye paylarına göre toplumsal kesimler

arasında paylaştırılmaktadır. Burada toplumsal kesimlerin gelirin birincil bölüşümünden elde ettikleri payların, ortaklaşa tüketilen kamusal hizmetlerin faydalarının bölüşümünde de geçerli olduğu varsayılmaktadır. Zira ekonomide bölüşüm aşamasındaki sınıfsal güç dengelerinin bütçe faydalarının paylaşımında da geçerli olacağı öngörülmektedir.

Son olarak tamamen emek kesiminin faydalandığı kamu harcamaları ise üçüncü grupta (E3) sınıflandırılmaktadır. Bahse konu harcamalar ise sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi emek gücünün yeniden üretilmesine katkı sağlayan harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Yukarıda açıklanan çerçevede sınıflandırılmış ve emek ve sermaye kesimine fayda sağlayan kamu harcamaları verileri çalışma ekinde sunulmaktadır (Ek Tablo1).

Bu çerçevede sosyal kâr ve sosyal ücretin hesaplanma formülü şu şekilde ifade edilebilir.

$$\text{Sosyal Ücret} = E3 + (E2 \times \text{Emek Payı}) \quad (1)$$

$$\text{Sosyal Kâr} = E1 + (E2 - (E2 \times \text{Emek Payı})) \quad (2)$$

Aşağıda söz konusu formülleri uygulayarak sosyal ücret ve sosyal kâr hesaplama sonuçları sunulmaktadır.

## 5. BULGULAR VE TARTIŞMA

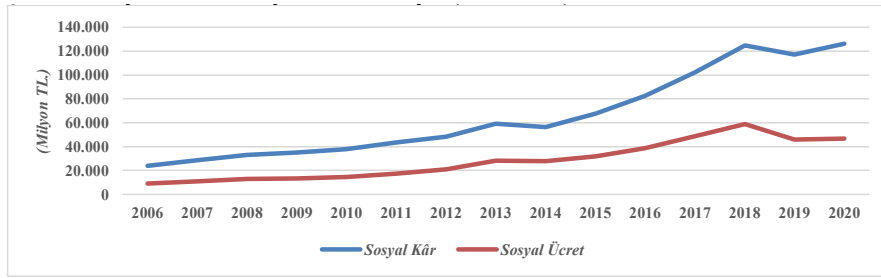
Çalışmada ulaşılan bulgular Tablo 2, Şekil 2 ve Şekil 3 aracılığıyla sunulmaktadır. Tablo 2'de mahalli idarelere harcamalarının sınıflar arasındaki dağılımı sunulmaktadır. Hesaplamalar çalışma ekinde sunulan Ek Tablo 1'deki verilere dayanmaktadır. Tablo 2'de sermaye kesiminin gelir veya tüketimine aktarılan kamu harcamaları toplamı sosyal kâr olarak ifade edilmiştir. Mahalli idareler bütçe harcamalarından emek kesiminin gelir veya tüketimine aktarılmış olan kaynaklar ise sosyal ücret olarak tanımlanmıştır.

**Tablo 2:** Mahalli İdareler Bütçe Harcamalarının Sınıflar Arasında Dağılımı (2006-2020) (Milyon TL.)

	Sosyal Kâr	Sosyal Ücret
2006	23.922	9.087
2007	28.484	10.899
2008	32.964	12.978
2009	35.065	13.163
2010	37.717	14.508
2011	43.625	17.387
2012	48.401	20.898
2013	59.231	28.359
2014	56.534	27.638
2015	67.861	31.800
2016	82.438	38.747
2017	102.344	48.920
2018	124.741	58.917
2019	117.199	45.940
2020	126.235	46.766

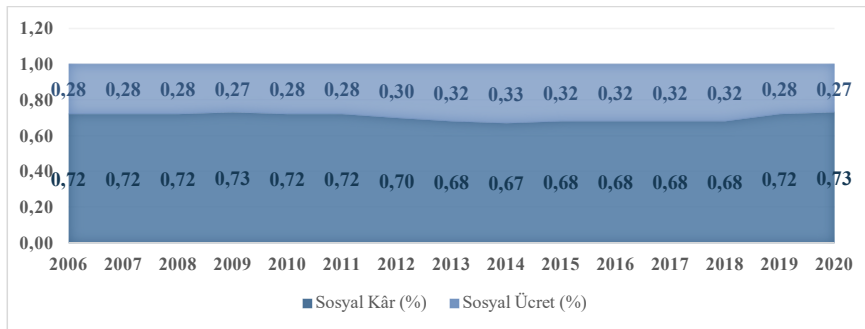
Kaynak: Yazar tarafından hesaplanmıştır. Ayrıntılar için Ek Tablo 1'e bakınız.

Şekil 2: Sosyal Kâr ve Sosyal Ücretin Seyri (2006-2020)



Kaynak: Tablo 2'de sunulan verilere dayanmaktadır.

Şekil 3: Sosyal Kâr ve Sosyal Ücretin Yüzdeler Payları (%) (2006-2020)



Kaynak: Tablo 2'de sunulan verilerden hareketle yazar tarafından hesaplanmıştır.

Şekil 2 mahalli idarelerin emek ve sermaye kesimine sağladığı faydaların parasal tutarlarına dayanmaktadır. Bulgular mahalli idareler bütçe harcamalarının sınıflar arasında dağılımının sermaye kesimi lehinde gerçekleştiğini göstermektedir. İncelenen dönem boyunca emek ve sermaye kesiminin gelir veya tüketimine katkı sağlayan mahalli idareler bütçe harcamaları arasındaki makasın giderek açıldığı anlaşılmaktadır. Emek kesimine fayda sağlayan mahalli idareler bütçe harcama payının dönem boyunca düşük bir artış hızı ile seyrettiği ancak dönemin son iki yılında dikkate değer bir düşüşün meydana geldiği gözlemlenmektedir. Buna mukabil sermaye kesimine fayda sağlayan mahalli idareler bütçe harcamaları payı ise dönem boyunca daima artış temposu içinde olmasına karşın özellikle 2014 yılından sonra daha agresif bir artış seyri içinde olmuştur. 2018 yılında en yüksek seviyesine ulaşan mahalli idareler bütçe harcamaları sermaye payının 2019 yılında hafif bir gerileme gösterdiği, ancak 2020 yılında tekrar artış eğilimine girdiği gözlemlenmektedir.

Şekil 3 mahalli idareler bütçe harcamalarının hangi kesime fayda sağladığını oransal ve görsel olarak daha açık bir şekilde göstermektedir. Şekil 3 üzerindeki koyu renkli alan sermayenin faydalarını (sosyal kâr) açık renkli alan ise emeğin faydalarını (sosyal ücret) göstermektedir. Şekil 3 üzerinde görüldüğü gibi mahalli idarelerin bütçe harcamalarının 2006 yılında yüzde 72'si, 2020 yılında ise yüzde 73'ü sermaye kesiminin gelir veya tüketimine aktarılmıştır. Sermaye kesimine fayda sağlayan mahalli idareler bütçe harcamaları payının sadece 2014 yılında en düşük seviyesine

(yüzde 67) ulaştığı gözlemlenmektedir.

Şekil 3'te görüldüğü gibi emek kesiminin faydalandığı mahalli idareler bütçe harcamaları yüzde 27 ile yüzde 33 bandına sıkıştığı anlaşılmaktadır. Burada iki farklı döneme dikkat çekmek açıklayıcı olabilir. İlki 2006-2011 yılları arası dönemdir. Bu dönemde mahalli idarelerin emek kesiminin gelir veya tüketimine katkısı yüzde 27 ile 28 aralığında gerçekleşmiştir. İkinci dönemde ise mahalli idarelerin emek kesimine sağladığı fayda bir miktar artış olmuştur. 2012-2018 yılları arası dönemde mahalli idare harcamalarının emek kesimine fayda sağlayan bölümü yüzde 30-32 bandında seyretmiştir. Hatta 2014 yılında yüzde 33'e kadar çıkmıştır. Ancak incelenen döneminin sonunda mahalli idarelerden emek kesiminin gelir ve harcamasına yapılan katkılarda tekrar başa dönülmüştür. Zira emeğin faydaları 2019 yılında yüzde 28'e 2020 yılında ise yüzde 27'ye gerilemiş durumdadır.

## 6. SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye'de 2006 ile 2020 yılları arası dönemde mahalli idareler bütçe harcamalarının toplumdaki nasıl bölüştüğü araştırılmıştır. Ulaşılan bulgular Türkiye'de mahalli idarelerin kaynaklarının ortalama yüzde 70'ini sosyal kâr için kullandığını göstermektedir. Buna karşılık mahalli idarelerin emek gücünün yeniden üretimi için kullandığı kaynaklar ise bütçe harcamalarının ortalama yüzde 30'unu oluşturmaktadır. Bu sonuçlar devletin (sosyal refah devletinin) küçültülmesini öneren neoliberal politika önerilerinin Türkiye'de mahalli idarelerin bütçe politikalarına hakim olduğunu göstermektedir. Kapitalist bir ekono-

mide devletin (mahalli idarelerin) sermaye birikimini kolaylaştırıcı biçimde davranması beklenen bir durumdur. Mahalli idarelerin kaynaklarını kent (yerel) ekonomisinin gelişmesine katkı sağlayıcı biçimde kullanması üretim ve istihdam artışına olanak sağlayan sonuçlar yaratabilir. Aynı zamanda mahalli idarelerin böyle davranması neo-liberal aklın refah devleti (welfare state) yerine çalışma devleti (workfare state) özelliklerinin de bir karşılığı olabilir.

Ancak mahalli idarelerin emek gücünün yeniden üretimine yeterince kaynak ayırmamasının da önemli sakıncaları söz konusudur. Zira ekonomide artık değer yegâne kaynağı olan emek gücünün yeterince nitelikli olmaması kapitalist birikimi sekteye uğratabilir. Niteliği düşük emek gücünün yeterince katma değer yaratamayacağı açıktır. Ayrıca mahalli idarelerin kaynaklarından emek gücünün yeniden üretimine tahsis ettiği kaynakları arttırmaması toplumsal barışa ve uyuma katkı sağlamasının yanı sıra kentsel veya yerel ölçekte insanların insan onuruna yaraşır düzeyde geçimlerini sağlamalarına olanak sağlar. İnsanların emek piyasasının acımasız koşullarına esir düşmesini engelleyebilir. Yurttaşlık temelinde geliştirilecek bütçe harcama politikaları hayırseverlik yerine sosyal refah devletinin yaşama geçirilmesine olanak sağlar.

Bu çalışma eksik bıraktığı iki konunun ayrıca araştırılmasını önermektedir. İlki araştırmanın 1980 yılından günümüze kadar olan dönemi kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Bu dünyada ve Türkiye’de devletin işlevleri konusunda 1970’li yıllarda başlayan neo-liberal dönüşümün mahalli idareler bütçe harcamaları üzerindeki etkilerini karşılaştırmalı olarak değerlendirmek olanağı sağlayacaktır. İkincisi ise mahalli idareler bütçe harcamaları ile gelirlerinin birlikte analiz edilmesidir. Böyle bir çalışma ise mahalli idarelerin toplumsal kesimlere sağladığı net faydayı göstermesi bakımından önemlidir.

## KAYNAKÇA

- ARIN, T. (1997). Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi, *Ekonomide Durum*. Bahar-Yaz, 41-106.
- BRENNAN, G. & BUCHANAN, J. M. (1980). *Power to Tax: Analytical Foundation of A Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, Birinci Baskı, ISBN: 0 521-233291
- MILLER, J. A. (1989). Social Wage or Social Profit? The Net Social Wage and the Welfare State. *Review of Radical Political Economics*. 21 (3), 82- 90.
- MUELLER, C. D. (1993). The Growth of Government: A Public Choice Perspective. içinde *The Public Choice Approach to Politics*, Editör: D. C. Mueller. 365-398, England: Edward Edgar Publishing Company, Birinci Baskı, ISBN: 1 1 85278 805 4.

O’CONNOR, J. (1973). *The Fiscal Crisis of The State*. New York: St.Martin’s Press, Dördüncü Baskı, ISBN: 978-0-7658-0860-8

MGM (2021a). *Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Harcama İstatistikleri*. Ankara: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> [Erişim Tarihi: 20/06/2021].

MGM (2021b). *Genel Yönetim Sektörü Bütçe Harcama İstatistikleri*. Ankara: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> [Erişim Tarihi: 20/06/2021].

SHAIKH, A & TONAK, E. A. (2012) [1994]. *Milletlerin Zenginliğinin Ölçülmesi Ulusal Hesapların Ekonomi Politikası*. Çeviren H. Arslan. İstanbul: Yordam Kitap, Birinci Baskı, ISBN: 978-605-5541-61-3.

ŞENGÜL, H. T. (2003). Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler. *Praksis Dergisi*. 9 (Kış-Bahar), 183-220.

TONAK, E. A. (2012) [1985]. Kapitalist Devlet Karşısında İşçi Sınıfı: ABD Örneği. içinde *Kapitalin İzinde*. Editörler: N. Satılgan, S. Sarvan & E. A. Tonak. 341-377, İstanbul: Yordam Kitap, Birinci Baskı, ISBN: 978-605-5541-74-3.

TÜİK, (2021a). *Gelir Yöntemiyle Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1> [Erişim Tarihi: 20/06/2021].

TÜİK, (2021b). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=gelir-yasam-tuketim-ve-yoksulluk-107&dil=1> [Erişim Tarihi: 20/06/2021].



Ek Tablo 1: Türkiye'de Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Harcamalarını Sınıflandırılması ve Hesaplamalar (2006-2020)

HARCAMA VERİLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
E1 Genel Kamu Hizmetleri	10.079	11.593	14.680	16.942	18.096	20.328	21.490	24.914	24.232	30.758	37.291	44.129	54.336	58.205	64.975
E1 Savunma Hizmetleri	35	23	22	35	127	247	298	372	142	82	86	264	253	91	90
E1 Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	880	1.116	1.357	1.409	1.671	1.940	2.324	2.855	3.313	3.731	4.700	5.348	6.081	5.800	6.595
E1 Ekonomik İşler ve Hizmetler*	2.079	2.378	2.320	2.208	2.714	3.368	4.288	5.504	4.860	5.838	6.933	8.582	10.454	8.744	10.543
E1 Toplamı	13.073	15.110	18.379	20.594	22.608	25.883	28.400	33.645	32.547	40.409	49.010	58.323	71.124	72.840	82.203
E2 Ulaştırma Hizmetleri	5.136	5.931	7.655	8.386	8.688	9.296	9.859	13.459	11.556	14.508	17.248	22.758	26.700	21.266	22.462
E2 Çevre Koruma Hizmetleri	2.587	2.891	3.497	3.640	4.826	5.624	6.425	8.005	9.175	10.873	12.988	15.981	18.450	17.750	17.736
E2 İskan ve Toplum Refahi Hizmetleri	8.440	10.890	11.419	10.382	10.253	12.753	15.148	19.502	21.575	23.153	29.517	35.988	42.945	35.521	35.034
E2 Sağlık Hizmetleri	552	770	755	782	748	920	970	1.084	929	1.123	1.346	1.447	1.734	1.680	1.863
E2 Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1.503	1.644	1.995	1.806	2.096	2.870	3.668	4.812	4.643	5.902	7.084	9.096	10.261	8.577	8.393
E2 Eğitim Hizmetleri	1.330	1.671	1.689	2.053	2.113	2.920	3.852	5.892	2.515	2.234	2.191	5.495	9.780	2.699	1.878
E2 Toplamı	19.548	23.797	27.010	27.049	28.724	34.383	39.922	52.754	50.393	57.793	70.374	90.765	109.870	87.493	87.366
E3 İşgücü İşleri ve Hizmet.	18	15	14	16	12	13	18	20	23	88	105	126	131	103	75
E3 Sosyal Güvenlik ve Sos. Yardım H.	370	461	539	569	881	733	959	1.171	1.209	1.371	1.696	2.050	2.533	2.703	3.357
E3 Toplamı	388	476	553	585	893	746	977	1.191	1.232	1.459	1.801	2.176	2.664	2.806	3.432
<b>GENEL TOLAM (E1+E2+E3)</b>	<b>33.009</b>	<b>39.383</b>	<b>45.942</b>	<b>48.227</b>	<b>52.226</b>	<b>61.011</b>	<b>69.299</b>	<b>87.590</b>	<b>84.173</b>	<b>99.660</b>	<b>121.184</b>	<b>151.263</b>	<b>183.658</b>	<b>163.138</b>	<b>173.001</b>
<b>DİĞER VERİLER</b>															
GSYH	795.757	887.714	1.002.756	1.006.372	1.116.664	1.404.928	1.581.479	1.823.427	2.054.898	2.350.941	2.626.560	3.133.704	3.758.315	4.320.191	5.047.909
Genel Bütçe Harcamaları	175.084	200.206	222.056	262.598	288.192	307.039	353.642	397.275	434.266	491.486	459.117	659.559	804.974	978.569	1.181.656
Emek Payı Katsayısı	44,50	43,80	46,00	46,50	47,40	48,40	49,90	51,50	52,40	52,50	52,50	51,50	51,20	49,30	49,60
<b>HESAPLAMA</b>															
E1 Toplamı	13.073	15.110	18.379	20.594	22.608	25.883	28.400	33.645	32.547	40.409	49.010	58.323	71.124	72.840	82.203
E2 Sermaye Payı	10.849	13.374	14.585	14.471	15.109	17.742	20.001	25.586	23.987	27.452	33.428	44.021	53.617	44.359	44.032
Sosyal Kâr [E1+(E2-E2 x Emek Payı)]	23.922	28.484	32.964	35.065	37.717	43.625	48.401	59.231	56.534	67.861	82.438	102.344	124.741	117.199	126.235
E3 Toplamı	388	476	553	585	893	746	977	1.191	1.232	1.459	1.801	2.176	2.664	2.806	3.432
E2 Emek Payı	8.699	10.423	12.425	12.578	13.615	16.641	19.921	27.168	26.406	30.341	36.946	46.744	56.253	43.134	43.334
Sosyal Ücret (E2x Emek Payı + E3)	9.087	10.899	12.978	13.163	14.508	17.387	20.898	28.359	27.638	31.800	38.747	48.920	58.917	45.940	46.766

\*Ulaştırma Hizmetleri ile İşgücü İşleri ve Hizmetleri dahil değildir. \*\*Parasal tutarlar milyon hanesinde kısaltılmış ve tarafımızdan yuvarlanmıştır. Kaynak: MGM, (2021a); TÜİK, (2021a); TÜİK, (2021b).