

SOSYAL YARDIMLARDAN GÜVENLİĞE

# TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI (2006-2017)

NURHAN YENTÜRK

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI



## NURHAN YENTÜRK

1988 yılında İTÜ’de doktora unvanı alan Nurhan Yentürk, 1998 yılında İTÜ’de Profesörlük unvanı aldı. 1985-1986 yıllarında Imperial College, Londra; 1989-1990 yıllarında Paris-I Sorbonne Üniversitesi’nde Misafir Araştırmacı olarak bulundu. Türkiye Ekonomisi ve ekonomik krizler üzerine yayımlar yaptı. 2003 yılında İstanbul Bilgi Üniversitesi Ekonomi Bölümü’nde Profesör olarak göreve başlayan Nurhan Yentürk halen aynı üniversitenin Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi’nin direktörü olarak çalışmaktadır. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları’ndan Sivil Toplum Kuruluşlarına yönelik yayımlanan STK Çalışmaları –Eğitim Dizisi’nin yayın yönetmenliğini yapmakta, STK Eğitim ve Sertifika programlarında çeşitli dersler vermektedir. 2009 yılından itibaren sivil toplum kuruluşlarının kamu harcamalarını izlemelerini kolaylaştırmak konusunda çalışmalar yapmakta ve eğitim programları düzenlemektedir. Bu kapsamda, *STK’lar için Kamu Harcamaları Okuma Yazma Kılavuzu*, *Askeri Harcamaları İzleme Kılavuzu* ve *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*’nun yazarıdır. Kamu harcamalarını izlemek ve savunuculuk yapmak üzere kurulan ve 60’a yakın hak temelli STK’nın üye olduğu Kamu Harcamaları İzleme Platformu’nun sözcülerindedir.

## VOLKAN YILMAZ

Boğaziçi Üniversitesi’nde Sosyal Politika Anabilim Dalı öğretim üyesi ve Sosyal Politika Forumu merkez müdürü olarak görev yapmaktadır. Lisans derecelerini Boğaziçi Üniversitesi’nden Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler ve Sosyoloji bölümlerinden alan Volkan Yılmaz, Modern Türkiye Tarihi alanındaki yüksek lisans derecesini aynı üniversitenin Atatürk Enstitüsü’nden almıştır. Siyaset Bilimi alanındaki doktora derecesini ise Leeds Üniversitesi’nden almıştır. Yılmaz’ın *Türkiye’de Sağlık Reformunun Siyaseti (The Politics of Healthcare Reform)* başlıklı son kitabı 2017 yılında Palgrave Macmillan tarafından yayınlanmıştır. Yılmaz’ın akademik ilgi alanları arasında sosyal politika reformlarının siyaseti, değişen kamu yönetimi, sağlık politikaları, insanî yardım politikaları, farklı toplumsal gruplar açısından sosyal adalet tartışmaları ve sosyal içerme politikaları (özellikle engelliler, gençler ve LGBT+ kişiler) bulunmaktadır.

## YAKUP KADRİ KARABACAK

1983’te Samsun’da doğan Yakup Kadri Karabacak, lise eğitimini Samsun Anadolu Lisesi’nde, lisans eğitimini Bursa Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü’nde tamamladı. Üniversite yıllarında İnsan Hakları Derneği Bursa Şubesi’nde sivil toplum çalışmalarına dahil oldu. 2008’de Türkiye küçük Millet Meclisleri (TkMM) çalışmasında proje asistanı olarak çalışmaya başladı. Halen TkMM Proje Sorumlusu olarak aynı çalışmada yer alıyor. Kamu Harcamaları İzleme Platformu (KAHİP) Adalet Harcamaları İzleme ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Harcamalarını İzleme gruplarında görev aldı. Doğrudan Demokrasi Derneği (3D) Yönetim Kurulu Başkanlığı görevini yürütüyor.



NURHAN YENTÜRK

**SOSYAL YARDIMLARDAN GÜVENLİĞE TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI  
(2006-2017)**

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 639  
KAMU HARCAMALARI İZLEME DİZİSİ 9

**ISBN 978-605-399-384-1**

1. BASKI İSTANBUL, EYLÜL 2018

© İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ İKTİSADİ İŞLETMESİ

YAZIŞMA ADRESİ: İNÖNÜ CADDESİ, No: 6 KUŞTEPE ŞİŞLİ 34387 İSTANBUL

TELEFON: 0212 311 64 63 - 311 61 34 / FAKS: 0212 216 24 15 • SERTİFİKA No: 35680

[www.bilgiyay.com](http://www.bilgiyay.com)

E-POSTA [yayin@bilgiyay.com](mailto:yayin@bilgiyay.com)

DAĞITIM [dagitim@bilgiyay.com](mailto:dagitim@bilgiyay.com)

**YAYINA HAZIRLAYAN** CEM TÜZÜN

**TASARIM** MEHMET ULUSEL

**DİZGİ VE UYGULAMA** MARATON DİZGİEVİ

**DÜZELTİ** BEYZA BECERİKLİ

**BASKI VE CİLT** KARİST BASKI ÇÖZÜMLERİ LTD. ŞTİ.

YEŞİLKÖY MAHALLESİ, ATATÜRK HAVALİMANI CADDESİ,

EGS BUSINESS PARK BLOKLARI, B2 BLOK, No: 8/20 BAKIRKÖY İSTANBUL

TELEFON: 0212 465 92 48 / FAKS: 0212 465 30 83 • SERTİFİKA No: 22827

Istanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data

Istanbul Bilgi Üniversitesi Kütüphanesi Kataloglama Bölümü Tarafından Kataloglanmıştır.

**Names:** Yentürk, Nurhan, 1958-, author.

**Title:** Sosyal yardımlardan güvenliğe Türkiye'nin kamu harcamaları / Nurhan Yentürk.

**Description:** İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018. I Includes bibliographical references and index.

**Series:** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları; 639. STK Çalışmaları Eğitim Kitapları; 23. Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi; 7.

**Identifiers:** ISBN: 9786053993841 (paperback)

**Subjects:** LCSH: Expenditures, Public. I Government spending policy --Turkey. I Finance, Public --Turkey. I Public administration --Turkey. I Public investments. I Social policy. I Budget --Turkey.

**Classification:** LCC: HJ7882.5 .Y46 2018

NURHAN YENTÜRK

**SOSYAL YARDIMLARDAN GÜVENLİĞE  
TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI  
(2006-2017)**



# İçindekiler

xi Tablo ve Çizim Listesi

xv Önsöz

## 1 BİRİNCİ KISIM Sosyal Harcamalar

### 3 1 Türkiye’de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü

**VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK**

3 Giriş

4 Refah Devleti Tartışmaları:

Yeni Dönem, Yeni Devlet

7 Geçmişten Bugüne Türkiye’de Sosyal Politika Alanı

13 Türkiye’de Sosyal Politika Uygulamalarının

Yeniden Dağıtımdaki Rolü

14 Emeklilik

15 Sağlık Hizmetleri

17 Konut

18 Çalışma Hayatı ve İşsizlik Sigortası

19 Sosyal Yardımlar

22 Türkiye’de Vergi Yapısının ve Dış Borçların

Yeniden Dağıtımdaki Rolü

24 Sonuç Yerine

### 29 2 Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları Kimi Koruyor?

**NURHAN YENTÜRK**

29 Giriş

30 Sosyal Koruma Harcamalarını

İzleme Yöntemi ve Kapsam

34 Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2017

42 Sosyal Koruma Harcamalarının

Uluslararası Karşılaştırılması

46 Sonuç Yerine

### 49 3 Yoksullara Yönelik Harcamalarda Ön Plana Çıkanlar

**NURHAN YENTÜRK**

49 Giriş

50 Yoksullara Yönelik Harcamaların Ayrıştırılması

- 53 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Bakanlığa Bağlı Harcamalar
  - 53 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Tarafından Yapılan Ödemeler
  - 56 2022 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılan Ödemeler
  - 57 Engellilere Yönelik Evde Bakım Aylığı
  - 57 Eşi Vefat Etmiş Kadınların Maaşları
  - 58 Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Ödemeler
  - 58 Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı
  - 58 Öksüz ve Yetim Yardımı
  - 59 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)
- 64 Sosyal Hizmet ve Yardım Harcamaları Yapan Diğer İlgili Kurumlar
  - 64 Mahalli İdarelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları
  - 64 Fakirlere Kömür Yardımı
  - 65 Sosyal Destek Programı (SODES)
  - 66 GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü
  - 66 Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları
- 67 Sonuç Yerine
- 71 4 Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi
  - VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK**
  - 71 Giriş
  - 72 Sosyal Güvenlik Sisteminin Kısa Tarihi
  - 74 Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seyri: 2007 Öncesi
  - 77 Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seyri: 2007 Sonrası
  - 82 Sağlık ve Emeklilik Sistemlerinde Gelir Gider Dengesi: 2013 Yılı Örneği
  - 83 Sonuç Yerine
- 87 5 Türkiye'de Kamusal Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri ve Geleceği
  - NURHAN YENTÜRK - VOLKAN YILMAZ**
  - 87 Giriş

- 89 Farklı Kurumların Tanımlarıyla Sağlık Harcamaları
- 96 Kamusal Sağlık Harcamalarının  
Tarihsel Seyri: 1988-2017
- 96 Kamunun Kişisel Sağlık Harcamaları
- 96 Kamunun Kurumsal Sağlık Harcamaları
- 102 Kişi Başına Kamu Sağlık Harcamaları  
ve Uluslararası Karşılaştırmalar
- 104 Sağlık Bakanlığı Harcamaları, Yatırımları  
ve Şehir Hastaneleri
- 113 Sonuç Yerine
- 117 6 Türkiye’de Engellilere Yönelik Kamu Harcamalarının  
On Yıllık Seyri: Engellilerin Bir Dezavantajlı  
Hedef Kitle Olarak İnşası
- VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK**
- 117 Giriş
- 120 Türkiye’de Engellilere Yönelik  
Kamu Harcamalarının Kapsamı
- 120 Ulaşılabilen Harcamalar
- 122 Ulaşılamayan Harcamalar
- 124 Yöntem ve Veri Kaynakları
- 125 Türkiye’de Engellilere Yönelik  
Kamu Harcamaları: 2006-2017
- 128 Sonuç Yerine
- 131 İKİNCİ KISIM Güvenlik Harcamaları**
- 133 7 Türkiye’de Askerî Harcamalar: 2006-2017
- NURHAN YENTÜRK**
- 133 Giriş
- 134 SIPRI Metodolojisine Göre Askerî Harcamaları  
İzleme Yöntemi ve Kapsam
- 135 Yayınlardan İzlenebilen Askerî Harcamalar
- 135 Milli Savunma Bakanlığı (MSB)
- 136 Jandarma Genel Komutanlığı (JGK)  
ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)
- 136 Savunma Sanayi Müsteşarlığı (SSM)
- 137 Kısıtlı Olarak İzlenebilen Askerî Harcamalar
- 137 Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF)
- 137 Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK)
- 138 Köy Korucularının Maaş ve Silahları

- 138 Örtülü Ödenek/Gizli Hizmet Giderleri
- 140 Barışı Destekleme ve Koruma Harekâtlarına Katılım
- 140 TÜBİTAK Bünyesindeki Askerî ARGE Harcamaları
- 141 Dış Kredi Faiz Ödemeleri
- 143 KKTC'ye Askerî Yardımlar
- 143 Verilere Ulaşılamayan Askerî Harcamalar
- 143 Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı
- 144 Silahlı Kuvvetlerden Emekli Personelin Emeklilik Ödemeleri
- 145 Toplam Askerî Harcamaların Gelişimi: 2006-2017
- 149 Sonuç Yeri
- 153 8 Türkiye'de İç Güvenlik Harcamaları: 2006-2017  
**NURHAN YENTÜRK**
- 153 Giriş
- 154 İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Yöntemi ve Kapsam
- 156 Toplam İç Güvenlik Harcamaları
- 156 İç Güvenlik Harcamalarında Artışın Kaynakları
- 159 Emniyet Genel Müdürlüğü'nün İç Güvenlik Harcamalarındaki Artış
- 159 İçişleri Bakanlığı'nın İç Güvenlik Harcamalarındaki Artış
- 161 Milli İstihbarat Teşkilatı'nın İç Güvenlik Harcamalarındaki Artış
- 161 Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı Harcamaları ve Örtülü Ödenek: 2006-2017
- 161 Başbakanlık Harcamaları ve Örtülü Ödenek
- 165 Cumhurbaşkanlığı Harcamaları ve Örtülü Ödenek
- 168 Sonuç Yeri
- 171 **ÜÇÜNCÜ KISIM Yerel Yönetim Harcamaları**
- 173 9 Türkiye Nereden Yönetiliyor? Merkezi Yönetim ve Mahalli İdarelerin Harcamalarının Karşılaştırılması  
**NURHAN YENTÜRK - YAKUP KADRİ KARABACAK**
- 173 Giriş
- 176 Uluslararası Karşılaştırmalar
- 180 Mahalli İdarelerin Harcamalarının Dağılımı

---

182	Mahalli İdarelerin Harcamalarının iller Bazında İncelenmesi
182	İllerin Vergi Gelirlerine Katkısı
187	Sonuç Yerine
189	<b>10</b> İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), Bağlı Kuruluşları ve Şirketlerinin Harcamaları (2006-2016)
	<b>NURHAN YENTÜRK - YAKUP KADRİ KARABACAK</b>
189	Giriş
190	İBB Harcamalarının Gelişimi
194	İBB Harcamalarında Planlanan ve Gerçekleşen Harcamalar
197	İBB Harcamalarının Amaçlarına Göre Dağılımı
202	Bağlı Kuruluşların Gelir ve Giderleri
202	İETT
204	İSKİ
205	İBB İştiraki Olan Şirketlerin Harcamaları
205	İBB Gelirlerinin Dağılımı
207	İBB'nin Gelir Gider Dengesi ve Dış Borçları
211	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir İncelemesi
213	Sonuç Yerine
217	<b>SONSÖZ</b>
229	<b>Kaynakça</b>
239	<b>Dizin</b>



# Tablo ve Çizim Listesi

## Tablo Listesi

- 36** Tablo 2.1 Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Tablosu, Genel Devlet, 2006-2017 (bin TL)
- 43** Tablo 2.2 Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları (Toplam içinde yüzde paylar)
- 44** Tablo 2.3 Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ya Oranı
- 51** Tablo 3.1 Sosyal Hizmet ve Yardım Harcamaları Yapan Kurumlar, Genel Devlet, 2006-2017 (bin TL)
- 61** Tablo 3.2 Sosyal Hizmet ve Yardım Harcamaları Yapan Kurumlar, Genel Devlet, 2006-2017 (bin TL, sabit fiyat, TÜFE 2003=100)
- 78** Tablo 4.1 Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri (bin TL)
- 82** Tablo 4.2 GSS Fon Gelir ve Giderleri
- 93** Tablo 5.1 Sağlık Harcamaları (milyon TL)
- 94** Tablo 5.2 Kamu Kesimi Sağlık Harcamaları (milyon TL)
- 95** Tablo 5.3 Türkiye'nin Sağlık Harcamaları (milyon TL)
- 97** Tablo 5.4 Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları (TL)
- 100** Tablo 5.5 Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları (TL)
- 101** Tablo 5.6 Kamunun Sağlığa Ayırdığı Toplam Kaynak (TL)
- 103** Tablo 5.7 Kişi Başına Kamu Toplam Sağlık Harcaması, ABD Doları
- 106** Tablo 5.8 Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma (cari ve sabit fiyat, bin TL)
- 110** Tablo 5.9 Şehir Hastaneleri Projelerinin Kira Maliyeti Tahmini
- 112** Tablo 5.10 Sağlık Bakanlığı Bütçesi İçinde, Şehir Hastaneleri Kira Bedeli Tahminleri, 2018-2022
- 126** Tablo 6.1 Engellilere Yönelik Kamu Harcamaları, 2006-2017 (TL)
- 146** Tablo 7.1 Toplam Askerî Harcamalar, 2006-2017 (bin TL)
- 149** Tablo 7.2 Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Personel Mevcutları
- 150** Tablo 7.3 Askerî Harcamaların GSYH'ya Oranı
- 157** Tablo 8.1 Toplam İç Güvenlik Harcamaları, 2006-2017 (bin TL)
- 158** Tablo 8.2 İç Güvenlik Harcamalarında Artış, 2006-2017
- 163** Tablo 8.3 Başbakanlık Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma (cari fiyat, bin TL)
- 164** Tablo 8.4 Başbakanlık Harcamalarından Ayrıntılar (cari fiyat, bin TL)

- 166** Tablo 8.5 Cumhurbaşkanlığı Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma (cari fiyat, bin TL)
- 167** Tablo 8.6 Cumhurbaşkanlığı Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma (sabit fiyat 2003=100, bin TL)
- 175** Tablo 9.1 Genel Yönetim Bütçe Giderleri
- 177** Tablo 9.2 Genel Yönetim Harcamalarının İçinde Mahalli İdarelerin Payı (%)
- 179** Tablo 9.3 Genel Yönetim Gelirlerinin İçinde Mahalli İdarelerin Gelirlerinin Payı (%)
- 180** Tablo 9.4 Mahalli İdarelerin Giderleri
- 183** Tablo 9.5 Belediyeler (Büyükşehir, İl ve İlçe belediyeleri) ve Bağlı Kuruluşların Giderleri, 2016 (%)
- 184** Tablo 9.6 Şehirlerin Nüfus Başına Belediye ve Bağlı Kurum Harcamaları (İl özel idareleri ve şirketler hariç)
- 186** Tablo 9.7 İllerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Katkısı ve Mahalli İdarelerin Gelirlerinin karşılaştırılması, 2016 (bin TL)
- 192** Tablo 10.1 İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Bağlı Kuruluşlar (İSKİ, İETT) ve İBB İştiraklerinin Giderleri (bin TL)
- 193** Tablo 10.2 İBB Ulaştırma Alanında Gerçekleşen Harcamaları, 2016 (bin TL)
- 195** Tablo 10.3 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Harcamaları, Planlanan ve Gerçekleşen, Daire Başkanlıkları (TL)
- 198** Tablo 10.4 Büyükşehir Belediyelerinin Giderlerinin Dağılımı, Amaçlarına Göre
- 203** Tablo 10.5 İETT Gelir ve Giderlerinden Ayrıntılar (cari fiyat, TL)
- 204** Tablo 10.6 İSKİ Gelir ve Giderlerinden Ayrıntılar (cari fiyat, TL)
- 206** Tablo 10.7 İSKİ Su Tarifesi
- 208** Tablo 10.8 İBB Gelirleri, Seçilmiş Kalemler (cari fiyat, TL)
- 210** Tablo 10.9 İBB Borç Verileri (cari fiyat, TL)
- 212** Tablo 10.10 Büyükşehir Belediyelerinin Harcamaları, Amaçlarına Göre Dağılım, 2014 (% pay)

## Çizim Listesi

- 46** Çizim 2.1 Kamu Tarafından Gerçekleştirilen Sosyal Harcamalar, GSYH'ya oranlar, 2016
- 74** Çizim 4.1 Emekli Sandığı Gelir-Gider Dengesi GSMH'ya Oranı (%)
- 75** Çizim 4.2 Bağkur Gelir-Gider Dengesi GSMH'ya Oranı (%)
- 76** Çizim 4.3 SSK Gelir-Gider Dengesi GSMH'ya Oranı (%)
- 76** Çizim 4.4 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferlerinin GSMYH'ya Oranı, 1991-2007

- 80 Çizim 4.5** Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferlerinin GSYH'ya Oranı, 1991-2017 (eski seri)
- 99 Çizim 5.1** Kamu Sağlık Harcamalarının Bileşenleri
- 102 Çizim 5.2** Kişi Başına Kamu Sağlık Harcaması, 2016  
(Satın Alma Gücü Paritesi, ABD Doları)
- 104 Çizim 5.3** Sağlık Bakanlığı Toplam Harcamaları, sabit (sağ eksen) ve cari (sol eksen) fiyat, TÜFE 2003=100
- 105 Çizim 5.4** Sağlık Bakanlığı'nın, Gerçekleşen ve Planlanan Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (sabit fiyat, TÜFE 2003=100)
- 159 Çizim 8.1** Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (sabit fiyat, TÜFE 2003=100)
- 160 Çizim 8.2** İçişleri Bakanlığı'nın Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (sabit fiyat, TÜFE 2003=100)
- 162 Çizim 8.3** MİT'in Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (sabit fiyat, TÜFE 2003=100)
- 169 Çizim 8.4** Güvenlik Harcamalarının Gelişimi (sabit fiyat, TÜFE 2003=100)
- 178 Çizim 9.1** Mali Desantralizasyon: Genel Yönetim Gelir ve Giderleri Arasında Merkezi Yönetim Dışı İdarelerin Payı, 2011
- 193 Çizim 10.1** İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Bağlı Kuruluşlar (İSKİ, İETT) ve İl Özel İdaresi ve İBB İştiraklerinin Giderleri (bin TL)
- 200 Çizim 10.2** İBB Giderlerinin Amaçlarına Göre Dağılımı, 2015 (%)
- 201 Çizim 10.3** İBB Giderlerinin Amaçlarına Göre Dağılımı, 2008-2015 (TL, sabit fiyat)
- 207 Çizim 10.4** İBB İştiraklerinin Giderlerinin Amaçlarına Göre Dağılımı (sabit fiyat, TL)
- 209 Çizim 10.5** İBB Gelir. Gider ve Dengesi (cari fiyat, TL)



## Önsöz

Vatandaşların seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentonun en temel görevlerinden birisi kamu harcamalarının alanlarını ve miktarlarını belirlemektir. Parlamentodan aldığı yetki ile hükümet tarafından gerçekleştirilen kamu harcamalarının kullanılma alanlarının gelir eşitsizliği, bölgesel eşitsizlik ve fırsat eşitsizliği gibi birçok sosyal ve ekonomik etkisi vardır. Ayrıca, ekonominin üretim kapasitesi, istihdam, hatta ücretlerin düzeyi de, yine kamu harcamaları tarafından etkilenebilmektedir.

Katılımcı demokraside vatandaşların, parlamentonun ve hükümetin bu temel görevlerinin yerine getirilme sürecini bilme, şeffaf olarak izleyebilme ve bu sürece katılma hakkı vardır. Çünkü biliyoruz ki, demokrasi katılımcı demokrasi olarak anlaşıldığında, alttan üste doğru sivil toplumun siyasi yaşamı denetlemesi, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin bulunmasını gerektirmektedir. Bu anlamda, kamu harcamalarının bilinir ve izlenebilir olması sadece şeffaflık değil, aynı zamanda uygulanan politikaların etkinliğinin kamusal alanda derinlemesine tartışılabilir hale gelmesi anlamında da önemlidir.

Günümüzde, bütçe sürecine müdahil olmanın “teknik” zorlukları oldukça fazladır. Bu teknik zorlukların başında internet ortamında yayımlanan verilerin yeterli olmaması gelmektedir. Ancak bu teknik zorluğun özellikle Merkezi Yönetim bütçesi açısından büyük oranda aşılabildiğini görmekteyiz. 2003 yılında Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçeleme-ye geçiş ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) hazırlanarak gelecek üç yıla iliş-

kin gelir ve gider tahminlerinin hazırlanıyor olması verilere ulaşma ve izleme sürecini kolaylaştırmıştır.

Diğer yandan, birçok farklı kamu idaresi tarafından yapılan sağlık, sosyal koruma, askeri iç güvenlik harcamaların bir arada görülebileceği kamu idareleri tarafından yayınlanmış yeterli kaynak olmadığı için, ne yazık ki milletvekilleri ve Plan Bütçe Komisyonu üyeleri bu tür alanlara yapılan harcamaları ayrıntılı olarak görme imkânı bulamadan bütçe görüşmelerine katılmak durumunda kalmaktadırlar. Ayrıca TBMM’de ve Plan Bütçe Komisyonu’nda bütçe görüşmeleri idareler temelinde yapıldığı için, birçok kamu kurumu tarafından harcama yapılan alanların toplam harcamalarına ulaşmak bütçe görüşmeleri sonunda da mümkün olmamaktadır.

Bu kitapta kamunun sosyal koruma ve güvenlik harcamaları 2006-2017 yılları için bütünlüklü olarak ele alınmaktadır. Bunun nedeni 2003 yılında çıkan kanunla birlikte, izleme yapabilmek için gerekli olan verilerin 2006 yılından itibaren yayınlanıyor olmasıdır. Kitabın yayınevine gönderildiği Haziran 2018 tarihinde ise en son veriler 2017 yılına aittir. Yerel yönetimlerle ilgili konularda ise gerekli yayınların en son 2016 yılı için bulunuyor olması nedeniyle, inceleme 2006-2016 yılları arasında yapılmıştır.

Kitabın Birinci Kısım’ı sosyal harcamalara ayrılmıştır. Kitabın Birinci Kısım’ının ilk konusu, Türkiye’de devletin yeniden dağıtım rolünde yaşanan dönüşümü vergi, kamu sosyal harcamaları ve sosyal politika tercihlerinde gerçekleşen değişimler ışığında incelemektedir. İkinci konu ESSPROS yöntemi kullanarak en kapsayıcı sosyal harcama izleme yöntemi olan sosyal koruma harcamalarına ayrılmıştır. Sosyal koruma harcamalarının üç büyük bileşeni bulunmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları, yoksullara yönelik harcamalar ve sağlık harcamaları. Kitabın 3, 4 ve 5. konuları, birinci konuda yapılan genel girişin peşinden yoksullara yönelik harcamaları, SGK’nın harcamalarını ve sağlık harcamalarını daha uzun vadeli bir perspektiften incelemekte ve ayrıntılı olarak tartışmaktadır. Birinci Kısım’ın son konusu yoksullara yönelik harcamalar içinde en önemli yeri tutan engellilere yönelik harcamaların incelenmesine ayrılmıştır.

Kitabın İkinci Kısım’ı güvenlik harcamaları ile ilgilidir. Askeri ve iç güvenlik harcamalarının ayrı ayrı incelendiği iki konu birbirini izlemektedir. Kitabın 7. konusunda askeri harcamalar SIPRI yöntemi kullanarak izlenirken, iç güvenlik harcaması yapan tüm kurumlar 8. konuda ele alınmaktadır. 8. konuda iç güvenlik harcamaları incelenirken diğer yandan örtülü ödeneğin yer aldığı Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı’nın harcamalarına da yer verilmiştir.

Kitabın Üçüncü Kısım'ı yerel yönetim harcamalarına yöneliktir. 9. konu genel olarak Türkiye'de yerel harcamalar ile merkezi harcamaları karşılaştırmalı olarak incelemekte ve uluslararası karşılaştırmalara yer vermektedir. Kitabın 10. konusunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamaları incelenmekte ve 10 büyükşehir belediyesinin harcamalarının amaçlarına göre dağılımı ele alınmaktadır.

Bu kitap 2009 yılından itibaren çeşitli yıllarda İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi'nin bünyesinde yer alan STK Eğitim ve Araştırma Birimi (Bilgi STK) (<https://stk.bilgi.edu.tr/>) tarafından yayımlanan kamu harcamalarını izleme kılavuzlarının ve kılavuzlardan sonra kamuoyu ile paylaşılan güncelleme notlarının tümünün birikimi üzerine kaleme alınmıştır. Bilgi STK'nın bünyesinde başlayan bu çaba, 2010 yılında kurumsallaşarak Kamu Harcamalarını İzleme Platformu ismiyle ([www.kahip.org](http://www.kahip.org)) 70'in üzerinde STK'nın katıldığı ortak bir çalışma haline gelmiştir. Eğitime ve Platform'un izleme kamplarına katılanlar, sorularıyla beni ancak alanda çalışmış deneyimli kişilerin aklına gelebilecek sorularla beni daha fazla araştırmaya ittiler, tüm STK temsilcilerine katkıları için teşekkür ederim.

Ayrıca, 2009 yılından itibaren yaptığım bu çalışmalara birçok meslektaşımın katkısı olmuştur. Hasan Ersel, Ayşe Buğra, Gülay Günlük-Şenesen ve Fikret Toksöz'ün katkılarını ve cesaretlendirmelerini özellikle anmak ve teşekkür etmek isterim. En büyük teşekkürüm kitabın birçok makalesinin ortak yazarı Volkan Yılmaz ve Yakup Yadri Karabacak'a. Kitabın tasarımı özel ilgi ve gayret gerektirdi. Bu nedenle Kadir Abbas ve Maraton Dizgievi'nin sihirli katkısını burada vurgulamak isterim.

Kamuda çalışan birçok değerli bürokrat bilgilerini ve önerilerini benimle paylaştı. Onların katkıları olmadan bu kitap ortaya çıkmazdı. Gürhan Ertür kitabın her aşamada okumasını yaptı ve katkılarda bulundu. Özellikle yerel yönetim harcamalarının izlenmesi konusunda beni özel olarak teşvik etti ve bağlantılar kurdu. Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi'nde yıllardır birlikte çalıştığımız başta Laden Yurttagüler, Yörük Kurtaran, Gözde Durmuş, Burcu Oy ve İlknur Toygar-Demir olmak üzere aramıza yeni katılan Halil Öz, Esra Berberoğlu, Merve Seda Çevik ve Pınar Gümüş bana hep destek oldular ve bu kitabın gerçekleşmesi için önemli projelerini beklettiler.

Özetle, bu kitap 10 yıllık bir çalışmanın ürünüdür. Bu ürünün bitmiş bir ürün olmadığını hatırlatmak isterim. Özellikle kamu kurumları arasında yeniden yapılandırmanın eşliğinde bulunduğumuz için, izleme yönteminde önemli değişiklikler üzerine tekrar çalışmak gerekeceği açıktır. Yeni yöntem,

yeni alan ve yeni yılların incelemeye azimle katılması için ihtiyacım olan motivasyon ve zamanı bana sağlayacak olan herkese ve İstanbul Bilgi Üniversitesi'nin yönetimine şimdiden teşekkür ederim.

Prof. Dr. NURHAN YENTÜRK  
İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi  
ve Ekonomi Bölümü

Haziran, 2018  
İstanbul

## **BİRİNCİ KISIM**

### **Sosyal Harcamalar**



# Türkiye’de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü

VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK

## GİRİŞ

Kitabın ilk bölümünde kamunun her alana yönelik sosyal harcamalarının gelişiminin 2006-2017 yılları arasındaki dönem için yapılması ve sosyal politika alanının kapsamında son yıllarda görülen değişimlerin tartışılması ve yorumlanması hedeflenmektedir. Sosyal koruma harcamaları çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlar, sağlık, işsizlik, emeklilik, sosyal konut harcamalarının merkezi ve yerel yönetimler tarafından yapılanların tümü kapsam dahilindedir.

Bu harcamaların kendi arasında dağılımı ve yıllar içinde geçirdiği değişimi yorumlamak için Türkiye’deki sosyal politika alanını ve sosyal politika uygulamalarının yeniden dağıtımdaki rolünü değerlendirmek gerekmektedir. Böyle bir değerlendirme kitabın bu ilk konusunda yapılmaktadır. Böylece politikalarla harcamalara bir geçiş yapmak daha sonra da kitabın bundan sonraki beş konusunda her bir sosyal harcama konusu özelinde harcamalardan politikalarla bağlantılar yapmak mümkün olabilecektir.

Bu amaçla, sosyal harcamalarla ilgili ilk bölümünün birinci konusunda, Türkiye’deki sosyal politika alanını ve sosyal politika uygulamaları tartışılmaktadır. Ancak, Türkiye’de devletin yeniden dağıtım rolünde ve uygulanan sosyal politikalarda yaşanan dönüşümü inceleyebilmek için, kitabın bu ilk konusunda, ilk önce dünyada ortaya çıkan ve ilgili alan yazında yer bulan, refah devleti modelinin dönüşümü, özellikle bu dönüşümün sosyal politika alanına yansıyan boyutları ile ilgili tartışmalara kısaca yer verilmiştir.

## REFAH DEVLETİ TARTIŞMALARI: YENİ DÖNEM, YENİ DEVLET

İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti modeli kapitalist ekonomik modeli uygulayan Batı Avrupa ülkelerinde ve Küresel Güney'in önemli bir bölümünde hem dönemin sanayileşme ve istihdama dayalı büyüme hedefiyle uyumlu, hem de işçiler lehine oluşmuş siyasi bağlamın sonucu olarak ortaya çıkmıştı. Refah devleti modeli kabaca yurttaşlara asgari düzeyde refahı garanti altına alma sorumluluğu üstlenen devlet tipi olarak tanımlanabilir (Esping-Andersen, 2008: 12-13). Refah devleti modeli bir yandan bu sorumluluğu sosyal haklar hukuku –ya da sosyal yurttaşlık hakları (Marshall, 1992)– çerçevesinde yasal bir düzleme oturtmuş, diğer yandan da bu hakları birbirinden farklı politika setleri ve müdahale biçimleriyle hayata geçirmiştir (Esping-Andersen, 1990).

Esping-Andersen refah kapitalizmlerinin özellikle insan emeği üzerindeki metadışlaştırma etkileri çerçevesinde nasıl farklılaştıklarını incelemekte ve Batı Avrupa'da üç tip refah kapitalizmi olduğunu iddia etmektedir: Korporatist, liberal ve sosyal demokrat (Esping-Andersen, 1990: 22). Daha sonra Ferrera, Esping-Andersen'in sınıflandırmasında yer almayan Güney Avrupa ülkelerinin ayrı bir refah kapitalizmi modeli olarak incelenebileceğini belirtmiştir (Ferrera, 1996). Ferrera'ya göre bu ülkeleri diğer modellerden ayıran ortak özellikler şunlardır: Emek piyasasının bölünmüş yapısı (kayıtlı ve kayıtdışı istihdam), sosyal güvenlik sistemlerinin kutuplaştırıcı yapısı (içeridekiler ve dışarıdakiler), ailenin sosyal refah alanındaki merkezî rolü, sağlık alanında evrenselci politikalar, devlet kapasitesindeki 'ikili açık' (hem sosyal refah alanındaki kapasitesinin zayıflığı, hem de klientelizmin aşılama-mış ve modern bürokratik niteliklerin tam anlamıyla kazanılamamış olması) (Ferrera, 1996).

Aslında benzer bir tartışma ülkelerin kapitalizmi uygulama biçimlerine (ya da kapitalizmin yerel işleyiş formlarına) yönelik olarak da yapılmıştır (Soskice ve Hall, 2001; Boyer, 2005). Örneğin Soskice ve Hall kapitalist ekonomilerin eğitimi, emek piyasasının örgütlenmesi, şirketlerin yapılanması ve rekabet politikalarını esas alarak liberal piyasa ekonomileri ve koordine edilmiş piyasa ekonomileri olarak iki gruba ayırmaktadır (Soskice ve Hall, 2001). Ferrera'nın Güney Avrupa'ya ilişkin değerlendirmelerine paralel bir biçimde, Soskice ve Hall da Güney Avrupa ülkelerini (Türkiye'yi de bu gruba dahil ederek) bu iki ideal tipe yerleştirmenin uygun olmayacağını, bu ülkelerin 'Akdeniz tipi kapitalizm' olarak sınıflandırılabilceğini iddia etmişlerdir.

Araştırmacılar Akdeniz tipi kapitalizmin ayırt edici özellikleri arasında görece büyük bir tarım sektörünün varlığını, devletin özel sektör lehine müdahale geçmişini ve çalışma ilişkilerinde liberal yaklaşımın esas alınmasını saymaktadırlar (Soskice ve Hall, 2001: 21).

1970'li yılların sonundan itibaren küresel düzlemde yeni bir sermaye birikim rejimine geçişin başlaması ve refah devletinin üzerine kurulu olduğu dengeleri bozucu nitelikteki siyasi değişiklikler, refah devleti modelinin sürdürülebilirliğini ve tercih edilirliliğini tartışmaya açmıştır. Refah devletlerinin ortadan kalkacağı beklentisinin aksine, yeni dönemde sosyal politikaların toplum nezdinde güçlü destek görmeye devam etmesi nedeniyle refah devletinin yeniden dağıtım rolünün radikal biçimde değişmeyeceği iddiası (Pierson, 1996) refah devletlerinde sosyal harcama oranlarının ve vergi oranlarının büyük oranda devamlılık göstermesine bakılırsa doğrulanmış görünmektedir. Fakat bu dönemde toplumsal risklerin hızla arttığı hesaba katıldığında, kamu sosyal harcama oranlarının sabit kalmasının refah devleti modelinin yerli yerinde durduğunu iddia etmek için yeterli kanıt oluşturmadığı ortaya çıkmaktadır. Neoliberal olarak adlandırılan bu dönemde, bazı sosyal politika programlarında kısıtlamalara gidilmiş, yeni toplumsal risklere yönelik sosyal koruma sağlanamamış ve sosyal refah hizmetlerinin sunumundan çekilme eğilimi ortaya çıkmıştır (Clayton ve Pontusson, 1998). Ayrıca sosyal harcama oranlarındaki devamlılık, harcamaların yöneldiği sosyal politika programlarının yapıları ve amaçlarında gerçekleşen önemli değişimlerin gözden kaçırılmasına neden olmamalıdır. Örneğin Jessop, 1980 sonrası dönemde Keynesyen refah devletinin yerini Schumpeterci çalıştırıcı devletin aldığı öne sürmüş ve bu yeni devlet tipinin sosyal politika alanını da çalıştırıcı bir yönde yeniden yapılandırıldığını vurgulamıştır (Jessop, 1993). Harvey ise en radikal iddialardan birini seslendirmiştir. Harvey'e göre neoliberal dönemde devlet Keynesyen dönemdeki yeniden dağıtım rolünün tersine işlemeye başlamış, yani yeni dönemde devlet düşük gelirlilerden, işçilerden ve mülksüzlerden, servet sahiplerine ve yüksek gelirlilere doğru bir yeniden dağıtım faaliyeti içine girmiştir (Harvey, 2007: 159).

Refah devletinin yerli yerinde durduğu, biçim ve amaç değiştirdiği, yerini yeni bir devlet modeline bıraktığı gibi farklı iddialardan hangisinin geçerli olduğuna ilişkin değerlendirmeleri yalnızca sosyal politika alanına bakarak yapmak doğru olmayacaktır. Çünkü devletler yurttaşların refahını yalnızca sosyal politikalar ve sosyal harcamalar yoluyla değil, aynı zamanda vergilendirme ve piyasa kurma gibi farklı müdahalelerle de şekillendirebilir-

ler. Örneğin Cerny devletin yeni dönemde kazandığı yeni karakterin müdahalelerinin değişen yönü üzerinden okunabileceğini iddia etmektedir. Cerny neoliberal dönemde devletin rekabetçi devlet niteliği kazandığını, bu dönemde devlet müdahalesinin azalmadığını, ancak müdahalenin piyasanın etkin bir biçimde işlemlerini sağlamaya yönelik olmaya başladığını savunmuştur (Cerny, 2010: 8).

Diğer yandan, neoliberal dönem finans piyasalarının yalnızca toplumdandan değil, ekonominin genelinden de ‘ayrışması’ (disembedding) ile hayat bulmuştur. Bu çerçevede eski dönemdeki sosyal politikaların bazı riskleri toplumsal riskler olarak tanımlaması ve kurumsal dayanışma modelleri üreterek bu riskleri kontrol altına alması anlayışı yerini yeni dönemde finansallaşma eğilimine paralel bir biçimde bireylerin riskten kaçınmaması, kendi riskleri ile kendilerinin baş etmesi ve kendi yatırımlarını özgürce yapması yaklaşımına bırakmaya başlamıştır (Van der Zwan, 2014: 113).

Dolayısıyla neoliberal dönemde kamu sosyal harcama oranlarındaki devamlılığın gösterdiği üzere sosyal politikalar tümüyle tarih sahnesinden silinmemiş olsalar da, sosyal politikaların insanların hayatındaki yerinin dönüştüğünü söylemek mümkündür. Örneğin tüketici kredilerine erişimin kolaylaştığı bir ortamda maaşı beklediği düzeyde artmayan bir kişinin sendikal bir mücadeleye katılmasının ya da asgari ücretin yükseltilmesine ilişkin siyasi bir harekete katılmasının kısa dönemli maliyeti tüketici kredisi kullanmasından çok daha yüksektir. Devletin ekonomiye müdahale amacının da piyasaları etkin hale getirmeye dönüşmesi ile birlikte, yoksullukla mücadele de kişilerin finans piyasalarına erişimlerinin kolaylaştırılması çerçevesinde anlaşılmaya başlanmıştır.

Kişiler için de yukarıda sözü edilen ikinci yolun daha az maliyetle tercih edilebilir hale gelmesiyle ve devletin rolünün kişilerin finansal aktörlere dönüşümünün kolaylaştırıcısı olarak görülmeye başlanmasıyla birlikte, gelirin sürdürülmesi sorunu işçi ve işveren ya da vatandaş ve devlet arasındaki ilişkide bir gündem maddesi olmaktan hızla uzaklaşmakta ve orta vadede kişilerin kendi kendilerini yönetme sorunu olarak algılanmaya başlanmaktadır. Crouch neoliberalleşme sürecinin iç çelişkilerinin ortaya çıkmasını ‘erteleyen’ (Streeck, 2014) bu yeni olguya ‘özelleştirilmiş Keynesçilik’ adını vermektedir (Crouch, 2009). Bu erteleme yoksulların ve orta gelir grubunun kredilere erişimini kolaylaştırmakta ve geçici dönemli de olsa bu kişilere refah sağlamaktadır. Fakat bu yöntemin orta vadede hanehalkı borçluluğunun orantısız biçimde artması yoluyla ciddi ekonomik krizlere neden olma olasılığı, kriz ol-

madığı dönemde de borçluluk yoluyla toplumun disiplin altına alınmasının kolaylaştırılması gibi olumsuz toplumsal sonuçlara yol açmakta olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

## GEÇMİŞTEN BUGÜNE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA ALANI

Türkiye'de sosyal politika alanının gelişimi 19. yüzyıl Osmanlı Devleti'ndeki idari reformlara ve devletin sosyal alana yönelik artan müdahale kapasitesine dayandırılmaktadır (Özbek, 2002). Özbek modern sosyal devletin bir yönetim tarzı olarak “sosyal alanın devlet müdahalesini bir yandan gerekli kılan diğer yandan da bu müdahalenin meşruiyetini sağlayan yeni bir alan olarak” ortaya çıktığına vurgu yapmaktadır (Özbek, 2002: 11).

Buğra ise Cumhuriyet Türkiye'sinde modern sosyal politikaların tarihini üç dönemde incelemektedir: Tek parti dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ve 1980 sonrası dönem (Buğra, 2007). Buğra tek parti dönemi sosyal politika yaklaşımının yoksulluğu kırsalda tutma ve kentsel yoksulluğu ise hayırseverlik kurumları ile idare etmeyi hedeflediğini belirtmektedir (Buğra, 2007). İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, refah devleti tipinin ortaya çıkışına paralel biçimde, Türkiye'de hem çalışma yaşamının kapsamlı biçimde düzenlenmesini hem de sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmasını beraberinde getiren bir atılım dönemidir. Bu nedenle Türkiye'de sosyal politika alanının gelişiminin genel olarak küresel eğilimlere paralel bir tarihsellik izlediği iddia edilebilir.

Buğra Türkiye'de sosyal politika alanının tarihsel gelişiminin özellikle Batı Avrupa ülkelerinde bu alanın gelişiminden farklılaştığını belirtmektedir. Buğra'ya göre, Batı Avrupa'da sosyal politika alanı kapitalist ekonomiye geçişin ortaya çıkardığı yeni yoksulluk biçimleri ile mücadele çerçevesinde gelişirken, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu sosyal yardım alanındaki gelişmeleri öncemiştir (Buğra, 2018). Makal da bu iddiaya paralel bir biçimde Türkiye'de iktisadi devlet teşekküllerinin başat rol üstlendiği devletçi sanayileşme atılımının, dönemin paternalist halkçılık anlayışı çerçevesinde, 1930'lu yıllardan itibaren hızla emek piyasası ve sosyal güvenlik düzenlemelerini beraberinde getirdiğini belirtmiştir (Makal, 2002: 66). Fakat Buğra ve Makal'ın sözünü ettikleri emek piyasası ve sosyal güvenlik düzenlemeleri toplumun ancak bir bölümüne ulaşmıştır. Bu düzenlemeler küçük çiftçiliğin desteklenmesi gibi ekonomi politikaları ile gecekondular (Buğra, 2007: 43-44) ve aile dayanışması (Buğra, 2001: 26-29) gibi enformel refah sağlama mekanizmaları ile eş zamanlı olarak işlev görmüşlerdir.

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin de açık ekonomiye dönüşmesi ile önceki dönemin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülmesinin yetersiz kaldığı yeni tür bir yoksulluk ortaya çıkmıştır. Bu yeni tür yoksulluğun ortaya çıkışı yoksullukla mücadele meselesini de siyasi gündeme taşımıştır (Buğra, 2007: 36). Tarihsel olarak sosyal yardım alanında siyasi otoriteye sorumluluk yüklenmemiş bir toplumda yoksullukla mücadelenin bir politika alanı olarak tanımlanması sosyal politika alanında yeni bir gelişme olarak tarif edilmiştir (Buğra, 2007: 35). Gerçekten de 1980'lerin ortalarında hem sosyal yardımlar hem de sosyal hizmetler kamu yönetimi içinde kurumsal bir kimlik kazanmıştır. Yeşil Kart programının hayata geçirilmesini bir yana bırakırsak 1990'lar Türkiye'de sosyal politika alanında köklü bir değişimin gerçekleşmediği yıllardır. 2001 ekonomik krizi sonrasında ise Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümü başlamıştır.

2000'li yılların ortalarından itibaren Türkiye'de sosyal politika alanı karşılaştırmalı sosyal politika yazını içinde tarif edilmeye başlanmıştır. Buğra ve Keyder Türkiye'nin bu alan yazında betimlenen Güney Avrupa refah rejimleri ile benzerlik gösterdiğini iddia etmişlerdir (Buğra ve Keyder, 2006). Güney Avrupa refah rejimlerinin karakteristik özellikleri arasında sosyal güvenlik sisteminin emek piyasasının bir bölümü kapsamı, sosyal güvenlik kapsamı dışında kayıtdışı çalışanlardan oluşan önemli büyüklükte bir nüfusun bulunması, özellikle sosyal bakım alanında aile ve akrabalık ilişkilerine biçilen başat refah sağlama rolü, sağlık hizmetleri alanında görece evrenselci (universalist) yaklaşım ile özel sektörün bir arada bulunması, zayıf gelir desteği politikaları ve sosyal politika alanında patronaj ilişkilerinin yaygınlığı sayılmaktadır (Ferrera, 1996). Başka bir çalışmada da Türkiye 'Akdeniz refah devletleri' arasında değerlendirilmiş ve bu devlet modelinin diğer refah devletlerinden daha az gelişkin ve dinin, ailenin ve klientelizmin etkisinin daha net görüldüğü bir model olduğu iddia edilmiştir (Gal, 2010).

Bir diğer çalışmada ise Türkiye refah sisteminin hem Güney Avrupa ve hem de Ortadoğu refah sistemlerinin özelliklerini içinde barındıran hibrit bir nitelik arz ettiği belirtilmiştir (Aybars ve Tsarouhas, 2010). Araştırmacılar Türkiye refah sisteminin daha önceki çalışmalarda ifade edilen özelliklerinin Güney Avrupa modeliyle uyumlu olduğunu kabul etmekle beraber, sosyal harcama düzeyinin ve kadın istihdam oranının düşüklüğü hesaba katıldığında Türkiye'nin bu modelden uzaklaştığı ve Ortadoğu modeline yakınsadığını iddia etmişlerdir (Aybars ve Tsarouhas, 2010: 756-759). Her ne kadar karşılaştırmalı sosyal politika alan yazınında net bir biçimde tarif edilmiş bir Or-

tadoğu refah modeli bulunmasa da, yazarların işaret ettikleri ve Türkiye'yi diğer Güney Avrupa ülkelerinden ayırtıran özellikler dikkat çekicidir. Daha sonra Türkiye'de kadın istihdamının durumu üzerine karşılaştırmalı başka bir çalışmada, küresel artış eğilimine rağmen Türkiye'de kadın istihdam oranının Türkiye'deki istihdam yapısı ve kadın istihdamını desteklemeyen sosyal politika ortamı nedeniyle istisnai seviyede düşük kaldığına dikkat çekilmiştir (Buğra ve Yakut-Çakar, 2010).

Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümüne ilişkin önemli tartışma başlıklarından birini ise Avrupa Birliği üyelik sürecinin etkisi oluşturmuştur. Avrupa Birliği'nin Sosyal Avrupa idealinden vazgeçmiş olduğu 2000'li yıllarda Türkiye üzerine alan yazının genelinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinin Türkiye'deki sosyal politika alanına olumlu etkide bulunacağına yönelik beklentiler yaygın bir biçimde ifade edilmektedir (Örn. Buğra ve Keyder, 2006; Aybars ve Tsarouhas, 2010). Halbuki 2000'lerin başında Avrupa üzerine alan yazını incelediğimizde Avrupa Birliği'nin piyasa etkinliğini destekleyen Birlik politikaları ile ulusal düzeyde kalan sosyal koruma politikaları arasında sosyal koruma politikaları aleyhine yapısal bir asimetri yaratmış olduğuna ilişkin eleştirel değerlendirmelerle karşılaşmak mümkündür (Örn. Scharpf, 2002). Daha kısıtlı olsa da Türkiye alan yazınında Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanındaki yaklaşımının neoliberal yaklaşımdan pek de farklı olmadığını belirten yazarlar da bulunmaktadır (Örn. Elveren, 2008a).

Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümüne ilişkin alan yazının en temel tartışması dönüşümün ne yönde olduğuna ilişkindir. Dönüşümün yönüne ilişkin iddialardaki farklılaşma çeşitli faktörlerin bir veya birkaçından kaynaklanmaktadır: Araştırmacıların kuramsal yaklaşımları, dönüşüm öncesi sosyal politika alanının niteliklerine ilişkin değerlendirmeleri, tarihselliği dikkate alıp almamaları, küresel değişim eğilimlerini değerlendirmeye katıp katmamaları ve sosyal politika alanındaki dönüşümün hangi kısmına odaklandıkları. Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümüne ilişkin oluşan tüm alan yazını kapsama iddiası taşımamakla birlikte, dönüşümün yönüne ilişkin öne çıkan genel ve bütünsellik iddiası taşıyan değerlendirmeler aşağıda incelenmektedir.

2001 krizinin ardından gerçekleştirilen yoksulluk araştırmaları Türkiye'de toplumsal yapıda ve ekonomik kırılma düzeyinde yaşanan dönüşümlere ilişkin önemli bulgular ortaya koymuşlardır. Bu çalışmaların ilk örneklerinden birinde 2001 ekonomik krizi sonrası Türkiye'de kent yoksulluğunun biçim değiştirdiği iddia edilmiştir (Buğra vd., 2003). Kriz öncesinde

köyden kente göç edenlerin daha önce gelenlerin kurdukları sosyal ağlara eklenerek toplumsal hareketliliğe dahil oldukları tespit edilmiş ve bu nedenle kentte yoksulluğun göçmen kuşakları arasında nöbetleşe yaşanan bir deneyim olduğu belirtilmiştir (Işık ve Pınarcıoğlu, 2012). Kriz sonrasında ise sosyal ağların zayıfladığı ve toplumsal hareketlilik olanaklarının epeyce daraldığı yeni ve bir tür müebbet yoksulluğun ortaya çıktığının altı çizilmiştir (Işık ve Pınarcıoğlu, 2012; Yılmaz, 2008). Bu çalışmalar genel anlamda 1980 öncesi dönemde işleyen enformel dayanışma ilişkilerinin çözüldüğünü vurgulamakta, toplumsal hareketlilik olanaklarının epeyce daralmış olduğuna dikkat çekmekte ve yeni yoksullukla mücadelenin kamuya önemli sorumluluklar yüklediğinin altını çizmektedir. Örneğin Buğra ve Keyder'in makalesinde 1980 sonrası Türkiye sosyal politikalarının yanıt vermesi gereken iki temel sorundan söz edilmektedir: Çalışma yaşamındaki önemli dönüşümler sonucu ve ailenin refah sağlama kapasitesinin düşmesi ile ortaya çıkan yeni kentsel yoksulluk ve sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesi (Buğra ve Keyder, 2006: 213).

2002 genel seçimleri sonucunda tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin sosyal politika alanında gerçekleştirdiği değişimlerin boyutunun ve etkilerinin görülmeye başlanması ile 2010'lu yıllarda Türkiye'de sosyal politikaların dönüşümü üzerine tartışmalar yeniden alevlenmiştir. Eder Türkiye refah rejiminin 'asgarici neoliberal bir refah rejimine' yakınsadığını iddia etmiştir (Eder, 2010). Eder bu iddiasını sosyal güvenlik reformunda yapılan özelleştirmeci siyasi tercihlere, engellilere yönelik evde bakım aylığının hayata geçirilmesine, özel sektörden ilaç satın alınmasına ve sosyal hizmetlerde özelleştirmeye dayandırmaktadır (Eder, 2010: 167-168). Eder sosyal politika alanındaki özelleştirme eğilimine ek olarak, sosyal yardımlarda ciddi bir artış eğilimi görüldüğünü ve merkezi devletin sosyal hizmet sorumluluklarının özel sektöre, hayırseverlik kurumlarına ve yerel yönetimlerine havale edildiğini belirtmektedir (Eder, 2010). Eder Türkiye'nin yeni refah sisteminin özellikle iki boyutunun yeni olduğunu vurgulamıştır, bunlardan birincisi yönetici eliti güçlendirmesi, ikincisi ise hükümetin özellikle sosyal yardımları siyasi amaçlarla kullanmasına olanak sağlamasıdır (Eder, 2010). Eder Türkiye örneğinin devletin refah alanındaki sorumluluklarını özelleştirirken, aynı zamanda siyasi gücünü ve etkisini artırabileceğini gösteren bir vaka olduğunu belirtmiştir (Eder, 2010).

Yine bütünsel bir yöntem izleyen bir diğer çalışmada ise Dorlach, Eder'in tam aksine 2000'li yıllardaki değişimlerin sonucu olarak Türkiye'de

‘eşitlikçi kapitalizmin’ oluşmakta olduğunu iddia etmiştir (Dorlach, 2015). Araştırmacı, devletin emek piyasasını, emeklilik sistemini, tarım desteklerini, konut piyasasını deregüle ederek ‘koruyucu refah modelinden’ uzaklaştığını, fakat aynı süreçte örneğin sağlık, eğitim, aktif işgücü piyasası hizmetleri ve toplu taşıma alanında kamu sosyal harcamalarını artırarak ve eşitlikçi bir tutum izleyerek ‘üretici refah modeline’ yakınsadığını belirtmiştir (Dorlach, 2015). Dorlach bu süreçte Türkiye’de sosyal politikaların Brezilya ve Güney Afrika örneklerine benzer bir biçimde ‘sosyal neoliberalizm’ yönünde dönüştüğünü iddia etmiştir (Dorlach, 2015: 539-540).

Ülkemizde toplumsal eşitsizliklerin boyutunun karşılaştırmalı olarak incelendiği çalışmalar Türkiye’de sosyal politika alanının dönüşümünün toplumsal sonuçları üzerinden değerlendirilmesine olanak sağlamıştır. Örneğin Türkiye’nin gelir dağılımı adaletsizliği göstergelerini ve yoksulluk oranlarını diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak inceleyen çalışmalar Türkiye’nin Avrupa Birliği ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ülkeleri arasında en eşitsiz ve yoksulluk oranının en yüksek olduğu ülkelerden biri olduğunu göstermektedir (Buğra vd., 2016; Candaş ve Yılmaz, 2012).

Refah sistemindeki genel değişim eğilimini değerlendirmeyi amaçlayan yeni çalışmalardan biri Türkiye’de son on yılda sosyal politika alanında gerçekleşen değişimlerin ülkenin refah sistemini Güney Avrupa modelinden uzaklaştırdığını ve liberal ve sosyal demokrat nitelikleri bünyesinde toplayan yeni bir modele doğru dönüştürdüğünü savunmaktadır (Powell ve Yörük, 2017: 88). Bu yeni nitelikleriyle birlikte Türkiye refah sisteminin de, yazarların yükselen ekonomilerde oluştuğunu iddia ettikleri ve merkezinde nakdi sosyal yardımların bulunduğu yeni bir refah rejimi içinde değerlendirilmesi önerilmektedir (Powell ve Yörük, 2017: 88). Yazarlar Türkiye’ye ve diğer yükselen ekonomilere ilişkin bu iddialarını büyük oranda sosyal yardımlara yönelik kamu harcamalarındaki hızlı artış eğilimi üzerinden temellendirmişlerdir (Powell ve Yörük, 2017: 91).

Başka bir güncel çalışmada ise Türkiye’nin refah rejiminin anayasanın güvence altına almış olduğu sosyal haklar temelli bir modelden yazarlar tarafından “gönüllü kamusal ve özel transferler” olarak ifade edilen ve sosyal yardımlara dayanan yeni bir modele dönüştüğü iddia edilmiştir (Bahçe ve Köse, 2017: 575). Çalışmada bu iddia sosyal yardımların hanehalkı gelirleri içindeki payının artışı ile kamu sosyal yardım harcamaları ve kamunun sosyal güvenlik sistemine yönelik transferleri arasındaki oranın ilki lehine değişmesi üzerinden temellendirilmiştir (Bahçe ve Köse, 2017: 579). Araştırmacı-

lar “gönüllü kamusal ve özel transferlere” dayalı bu yeni modeli, yeni bir emek kontrol rejiminin parçası olarak ortaya çıkan neoliberal bir yoksulluk rejimi olarak tarif etmişlerdir.<sup>1</sup> Çalışmada dikkat çeken iki nokta ise Türkiye’nin eski refah rejiminin “seçici” (*selective*) olmadığı (Bahçe ve Köse, 2017: 588) ile yeni refah rejiminde sosyal transferlerin seçici ve eşitsiz biçimde dağıtıldığı yönündeki iddialarıdır (Bahçe ve Köse, 2017: 575).

Yukarıda derlediğimiz ve Türkiye’de sosyal politika alanının dönüşümünü bir bütün olarak değerlendiren bu alan yazının dönüşümün yönüne ilişkin epeyce farklı sonuçlara ulaşmış çalışmalardan oluştuğu görülmektedir. Çalışmaların ulaştıkları sonuçların farklılaşması bir ölçüde daha önce belirttiğimiz gibi araştırmacıların yaklaşım farklarından kaynaklanabileceks de, bir diğer yandan bu farklılaşmanın tekil çalışmaların dönüşümü hangi sosyal politika alanlarında izlediklerine bağlı bir biçimde oluşmuş da olabilir. Örneğin alan yazında yalnızca sosyal yardım alanına odaklanarak Türkiye’de sosyal politika alanının bütününe ilişkin yargılara varma eğilimi mevcuttur. Bu eğilim akademinin daha az çalıştığı ancak en az sosyal yardımlar kadar önemli diğer sosyal politika alanlarındaki değişimlerin ülkedeki genel değişime ilişkin değerlendirmelere katılmamasına neden olmaktadır.

Sosyal politika alan yazınında tekil sosyal politika alanlarının uyumlu bir bütün oluşturduğu varsayımı üzerine kurulu ‘refah rejimi’ veya ‘refah sistemi’ yaklaşımlarının sorunlarına dikkat çekilmiştir. Örneğin Kasza ‘refah rejimi’ kavramının karşılaştırmalı çalışmalara temel oluşturabilecek bir nitelikte olmadığını savunmaktadır (Kasza, 2002: 283). Her ne kadar refah rejimi kavramı bir ülkedeki sosyal politikaların uyumlu bir bütün oluşturduğu varsayımına dayansa da, genellikle aynı ülkede tekil sosyal politika alanlarının tarihsel arka planları farklılık arz etmekte, farklı sosyal politika alanlarında farklı prensipler işlemekte ve bu alanların şekillenmesinde farklı siyasi dinamikler etkili olabilmektedir (Kasza, 2002: 282). Kasza bu nedenle sosyal politikaların alt alanlarında yapılacak karşılaştırmalı çalışmaların daha açıklayıcı olacağını iddia etmiştir (Kasza, 2002: 284). Kasza’nın yaklaşımını doğrular biçimde, sosyal politikanın çalışma ilişkileri, sağlık, sosyal yardımlar ve konut gibi alt alanlarında karşılaştırmalı geniş alan yazınlar mevcuttur (Örn. Wendt vd., 2009; Schwartz ve Seabrooke, 2008; Gough, 2001).

1 Benzer bir iddiayı taşıyan ve kapsamlı bir saha araştırmasına dayanan bir diğer çalışma için bkz. Kutlu, 2015.

## TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARININ YENİDEN DAĞITIMDAKİ ROLÜ

İlgili alan yazında bütünsel yaklaşımların sosyal politikaların alt alanlarında birbirleri ile çelişen değişim dinamiklerini görmeyi zorlaştırdığına ilişkin eleştirilerden hareketle kitabın ilk konusunun üçüncü bölümünde Türkiye'de tekel sosyal politika alanlarında güncel değişim dinamiklerinin izi sürülmektedir. Türkiye'de kamu sosyal harcamalarında ve farklı alanlardaki (çalışma hayatı, emeklilik, sağlık, konut ve sosyal yardımlar) sosyal politika tercihlerinde ortaya çıkan yeni ve önemli dinamikler özetle değerlendirilecektir.<sup>2</sup>

Kamu sosyal koruma harcamaları genel ve toplam olarak ele alındığında, neoliberal dönemde, Türkiye'de kamu sosyal koruma harcamalarının beklentilerin aksine artış eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. OECD verilerine göre Türkiye'de kamu sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı 1990 yılında % 5,5 iken, 2014 yılında bu oran % 13,5'e yükselmiştir. Bu verilerden hareketle Buğra Türkiye'de sosyal politika alanının geri çekilmediği, aksine genişleme eğiliminde olduğunu belirtmiştir (Buğra, 2018). Kitabın ikinci konusunda tartışılacağı gibi, her ne kadar bu ciddi artış görülse de, Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki oranı 2016 yılında OECD ortalaması olan % 21'in çok altında kalmıştır (OECD, SOCX). Bu açıdan bakıldığında karşılaştırmalı olarak Türkiye'nin halen 'refah gayretinin' (welfare effort) sınırlı olduğu söylenebilir. Diğer yandan, kitabın ikinci ve üçüncü konularında gösterildiği gibi 2006 yılında sosyal hizmetler ve sosyal yardım harcamaları toplam kamu sosyal koruma harcamalarının % 5'ini oluştururken, 2017 yılında bu oran % 7'ye yükselmiştir.

Bu resim bize her ne kadar Türkiye üzerine alan yazının da belirttiği gibi sosyal yardım harcamalarındaki yıllar içindeki artış sonucu sosyal yardımların toplam harcamalar içinde artan bir hacim kazandığını gösterse de, sosyal hizmet ve sosyal yardımların hemen her refah rejiminde olduğu gibi Türkiye'de de harcamalar ve toplumsal işlev bakımından sosyal politikaların kıstıtlı bir alt alanı olarak ortaya çıktığını da ortaya koymaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik kamu harcamalarında görülen artış, muhtemelen tarihsel olarak sosyal hizmet ve sosyal yardım programlarının sosyal güvenlik sisteminden epeyce geç geliştiği için, araştırmacılar için de dikkat çekici olmaktadır. Fakat sosyal yardım ve hizmet harcamalarının önemli bir büyüklü-

2 Bu makalede kullanılan sosyal politika programlarının mevzuat ve güncel kullanıcı verilerine ilişkin masa başı araştırmada emek veren Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu araştırmacılarından Elifcan Çelebi, Çağla Gün, Simla Serim ve Duygun Ruben'e teşekkür ederiz.

ğe ulaşmış olmasına rağmen, emeklilik ve sağlık halen sosyal politika alanının merkezinde görünmektedir. Dolayısıyla ne sosyal yardımlara yönelik kamu harcamalarının artışı Türkiye’deki toplam kamu sosyal harcamalarının artışını tek başına açıklayabilmektedir, ne de gelişen sosyal yardım alanı Türkiye’de sosyal politika alanına yeni bir çehre kazandıracak bir hacme ulaşmış görünmektedir.

### **Emeklilik**

Kamu emeklilik sistemi Türkiye’de sosyal politika alanının en büyük harcamaya kalemi olmayı sürdürmektedir. 2017 yılı Aralık ayı verilerine göre Türkiye’de emekli aylığı alan kişi sayısı 8 milyonun üzerindedir (SGK, 2017). Aynı dönemde malulen emekli olmuş kişi sayısı ise 120 bin civarındadır (SGK, 2017). Bir yandan kayıtlı ve düzenli istihdamı varsayan yapısı nedeniyle kamu emeklilik sistemi tarihsel olarak toplumun (aynı zamanda çalışanların) tümüne yaşlılıkta gelir güvencesi sağlamakta yetersiz kalmıştır. Bu nedenle de Türkiye’de emeklilik sisteminin dahi evrenselci niteliğe sahip olmadığı belirtilmiştir (Buğra ve Keyder, 2006). Diğer yandan belirtilen faydalanıcı sayıları dikkate alındığında, günümüzde kamu emekliliğinin ülkedeki en kapsamlı sosyal transfer programı olduğu görülmektedir.

Ülkemizde emeklilik sisteminin dışında kalan ve herhangi bir düzenli geliri bulunmayan yaşlılara yönelik 1970’li yılların sonundan itibaren uygulanan bir tür sosyal emeklilik programı bulunmaktadır. Bu program yukarıda sayılan kriterlere ek olarak aylık geliri asgari ücretin üçte birinin altında olan 65 yaş üstü kişileri hedeflemektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2016 yılı verilerine göre, bu programdan yaklaşık 620 bin yaşlı yararlanmaktadır (ASPB, 2006-2016).

Bu kitabın 4. ve 5. konularında da inceleneceği gibi, 1990’lı yıllardan itibaren emeklilik sisteminin gelir gider dengesinde baş gösteren bozukluk, 2008 yılında sistemde gerçekleştirilen parametrik değişikliklere rağmen sürmekte (Yılmaz ve Yentürk, 2017a) ve sistem dengeye kamu bütçesinden yapılan transferler ile ulaşmaktadır. Bir çalışma emeklilik reformu sonucu sistemde gerçekleşen parametrik değişikliklerin (emeklilik yaşının ve emekliliğe hak kazanmak için gereken prim gün sayısının artması) işçilerin emeklilik tahayyüllerine –yani belirli bir yaştan sonra emekli aylığı güvencesine sahip olmayı hayal edebilmelerine– ket vurduğunu göstermektedir (Saydam, 2017: 280-281). Saydam sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen reformun emek piyasasındaki dönüşümü dik-

kate almadığını, bu nedenle orta vadede kamusal emeklilik sisteminin çalışanların gözündeki meşruiyetini kaybetmesine ve orta vadede yaşlılıkta gelir kaybı riskini ortadan kaldırma işlevini sürdürememesine engel olamadığını iddia etmektedir (Saydam, 2017).

Kamu emeklilik sigortasına ek olarak 2001 yılından itibaren tercihli özel bireysel emeklilik sigortası (BES) uygulamasına geçilmiştir (Elveren, 2008a). İlk dönemde BES'e katılmak tümüyle kişilerin kararına bırakılmış, ancak çalışanların ve işverenlerin BES'e katılımlarını teşvik etmek amacıyla vergi teşvikleri uygulamaya sokulmuştur (Yılmaz ve Gökçe, 2017: 249). 2012 yılında ise vergi teşvikinden vazgeçilmiş, emeklilik aşamasına gelindiğinde emeklilik hesaplarına azami % 25 devlet katkısının devlet bütçesinden transfer yolu ile verilmesi kararlaştırılmıştır (Yılmaz ve Gökçe, 2017: 250-251). 2017 yılından itibaren 45 yaşın altında olan ve çalışan herkes için BES'e katılım otomatik hale getirilmiş ve BES'e işveren katkısı öngörülmemiştir. Her ne kadar cayma hakkı hükümetin beklentilerinin epeyce üzerinde kullanılmış olsa da, 2018 yılı Ocak ayı verilerine göre yaklaşık 3 milyon 400 bin kişi bahsi geçen bireysel emeklilik sigorta sistemine katılmıştır (EGM, 2018). 2017 yılı Mart ayı verilerine göre özel bireysel emeklilik planına sahip kişilerin toplam sayısı 6 milyon 700 bin civarındadır (EGM, 2018). Yılmaz Akın'a göre BES büyük oranda orta ve üst gelir grubuna hitap etmektedir. Bu nedenle yakın zamanda kamu emeklilik sistemine alternatif oluşturması beklenmemektedir (Yılmaz ve Gökçe, 2017: 252). Fakat özel bireysel emeklilik planına sahip kişilerin sayısının neredeyse kamu emeklilik aylığı alan kişi sayısına yaklaştığı hesaba katıldığında, emeklilik alanındaki değişimin orta vadede yaşlılıkta gelir güvencesi açısından ne tür sonuçlara gebe olduğu araştırılmaya muhtaç bir konudur.

### **Sağlık Hizmetleri**

Türkiye'de sağlık hizmetleri ve sağlık hizmetlerinin finansmanı tarihsel olarak kamunun sorumluluk üstlendiği alanların başında gelmektedir. 1990'lı yıllarda sosyal sigorta temelli sağlık hizmetlerinin finansman modelinin toplumun neredeyse üçte birini kapsayamadığı görünür hale geldiğinde, kayıtlı bir işte çalışmayan ve düşük gelirli kişilerin sağlık hizmetleri masraflarının vergiler yoluyla finanse edilmesini sağlayan Yeşil Kart programı hayata geçirilmiştir. 2003 yılında hayata geçirilen Sağlıkta Dönüşüm Programı zorunlu genel sağlık sigortasını hayata geçirerek kamunun finansman alanındaki ağırlığını ve düşük gelirli ve kayıtlı istihdamın dışında kalan kişilerin sağlık har-

camalarının vergiler yoluyla finanse edildiği kamu sağlık sigortası temelli model büyük oranda korunmuştur. Zorunlu genel sağlık sigortası sisteme borçluluk bulunmadığı takdirde tüm yurttaşları kapsamaktadır.<sup>3</sup> 2016 yılı Aralık ayı verilerine göre kişi başı aylık gelirinin asgari ücretin üçte birinin altında olduğu tespit edilen yaklaşık 7 buçuk milyon kişinin primleri vergiler yoluyla karşılanmaktadır (ASPB, 2006-2016). Özel sağlık sigortası ise isteğe bağlıdır. 2016 yılı Eylül ayı verilerine göre, özel sağlık sigorta poliçesine sahip kişi sayısı yaklaşık 2 buçuk milyondur (TSB, 2016).

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın sağlık sisteminde gerçekleştirdiği esas değişiklik sağlık hizmet sunumunda kamu sektörünün rolünü görecelileştirmesi ve özel sektörü sağlık hizmet sunumunda önemli bir aktöre dönüştürmesidir (Yılmaz, 2017; Yılmaz, 2013; Ağartan, 2012). Sosyal Güvenlik Kurumu'nun özel hastanelere yönelik geri ödeme politikasının sonucu olarak özel hastaneçilik pazarında yoğunlaşma eğilimi ortaya çıkmıştır (Yılmaz, 2017). Sağlık hizmet sunumu özel sermaye yatırımlarına açılarak sağlık hizmetlerinde finansallaşma sürecinin önü açılmıştır (Vural, 2017). Son olarak, kitabın 5. konusunda maliyeti tartışılan şehir hastaneleri modelinin uygulanması ile sağlık hizmetleri sunumunda kamu-özel sektör ortaklığı mevcut kamu hastanelerinin yerini almaya başlamış ve özelleştirme eğilimi yeni bir boyut kazanmıştır.

Özel sektörün önemli bir aktöre dönüşmesi Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında genel sağlık sigortalıların belirli bir fark ücreti karşılığında Sosyal Güvenlik Kurumu ile anlaşmalı özel hastanelerden hizmet almaya başlaması ile mümkün kılınmıştır. Bu uygulamanın ilk yıllarında SGK anlaşmalı özel hastanelerin genel sağlık sigortalı hastalardan alabilecekleri fark ücretlerinin tavanının düşük tutulduğu, fakat daha sonraki yıllarda tavanın düzenli olarak yükseldiği dikkat çekmektedir (Yılmaz, 2017). Her ne kadar reform kısa vadede finansman modelinde ciddi bir değişiklik getirmemiş gibi görünse de, burada tasvir edilen dinamiğin finansmanda da pasif bir özelleştirme eğilimine yol açtığı söylenebilir. Genel sağlık sigortalıların Sosyal Güvenlik Kurumu ile anlaşmalı özel hastanelerden hizmet almak istediklerinde karşı karşıya kalacakları fark ücreti ödemelerine yönelik kişileri bu harcama riskinden koruyan yeni bir sağlık sigortası planı olan özel ve isteğe bağlı tamamlayıcı sağlık sigortası bu eğilime örnek oluşturmaktadır. 2016 yılı Aralık ayı verilerine göre, tamamlayıcı sağlık sigorta poliçesi bulunan kişi sayısı yaklaşık 650.000'dir (SAGMER, 2016).

3 Tahakkuk eden primlerin tahsil edilemediği ve borçluluğun yüksek olduğu kitabın 5. konusunda ele alınmaktadır.

## Konut

Türkiye hızlı bir kentleşme süreci yaşamasına rağmen, tarihsel olarak memurlara yönelik inşa edilen lojmanlar ve orta sınıflara hitap eden kooperatif modeline yönelik destekler dışında bir sosyal konut politikası uygulamamıştır. Kente göçenler tarafından genellikle hazine arazilerine inşa edilen gecekondular bir tür enformel refah sağlama işlevi görmüşlerdir (Keyder, 2005). 1990'lı yıllardan itibaren gecekondular modeli toplumsal meşruiyetini yitirmeye başlamış (Buğra, 1998) ve ardından gecekonduların inşaatı yasaklanmıştır (Keyder, 2005). Çalışmalar 2000'li yıllarda konut edinme amacıyla hanehalklarının borçluluğunda artış olduğunu göstermektedir. 2003 yılında % 1,3 olan konut kredilerinin GSYH'ye oranı 2014 yılında % 7,1'e yükselmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2015: 171). 2011-2016 yılları arasında konut kredisi kullanan kişi sayısı 2 milyonu aşmıştır (*Dünya*, 2017).

Yeni dönemde konut üretiminde önemli bir aktöre dönüşen Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ortalama yılda 50 bin konut üretmektedir. TOKİ'nin yüksek gelir gruplarına yönelik ürettiği konutlar bir yana bırakıldığında, TOKİ'nin konut projelerinin büyük oranda geçmiş dönemdeki orta sınıflara yönelik kooperatif projelerinin yerini aldığı iddia edilmektedir (Gürbüzürk, 2017). Bu kapsamda değerlendirilebilecek olan dar ve orta gelir grubu konutlarına başvurunun tek şartı hanede kimsenin gayrimenkulünün bulunmamasıdır.

TOKİ'nin farklı konut projeleri arasından yalnızca alt-yoksul gelir grubu konutlarının aylık hane halkı gelirinin en fazla net 3.200 TL'nin altında olan ve hanede herhangi bir gayrimenkulü bulunmayan haneleri hedeflediği görülmektedir. 2002 yılından bu yana TOKİ toplam yaklaşık 150 bin civarında alt-yoksul gelir grubu konutu inşa etmiştir. Bu konut tipi TOKİ'nin toplam ürettiği konut stokunun yaklaşık % 19'una denk gelmektedir (TOKİ, 2017). Örneğin yalnızca 2014 yılında toplam konut satışının 1.500.000 civarında olduğu düşünüldüğünde, yaklaşık 15 yılda alt-yoksul gelir grubuna yönelik yapılan konut sayısının epeyce kısıtlı kaldığı görülebilmektedir.

Sosyal konut çerçevesinde değerlendirilebilecek bir diğer konut tipi ise gecekonduların dönüşüm konutlarıdır. Gecekonduların dönüşüm konutları halihazırda evleri olan gecekonduların sahiplerinin kentsel dönüşüm alanı ilan edilen bölgelerden çıkarılarak, gönderildikleri yeni konutlardır. Alan yazında kentsel dönüşüm süreçlerinin gecekonduların sakinlerinin lehine sonuç vermediğine ilişkin çalışmalar bulunmaktadır (Kuyucu ve Ünsal, 2010; Bartu ve Kolluoğlu, 2008).

### Çalışma Hayatı ve İşsizlik Sigortası

Her ne kadar yıllar içinde düşse de 2016 yılı Eylül ayı verilerine göre kayıt dışı istihdam oranı ise toplam istihdamın halen üçte birinin biraz üzerindedir (TÜİK, 2006-2017). Diğer yandan, Türkiye’de yaklaşık 26 milyon çalışan arasında neredeyse 5 milyonu resmi kayıtlara göre asgari ücretli çalışmaktadır (TBMM, 2014). Asgari ücretteki artış eğilimine rağmen, veriler işçi ücretlerinin toplam gelirin içindeki payında daralma olduğuna işaret etmektedir. 1995-2013 yılları arasında yükselen ekonomiler arasında GSYH içinde emeğin payının en yüksek oranda düştüğü (düşüş oranı % 15’in üzerindedir) ülke Türkiye’dir (ILO ve OECD, 2015: 6). Ülkemizde GSYH içinde emeğin payının düşüşü sendikaların gücü, grev sayısındaki düşüş ve toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısında daralma (Birelma, 2015), yüksek işsizlik oranı, reel sektördeki yapısal durağanlık ile açıklanmıştır (Tunalı ve Özdemir, 2017: 98).

Çelik, toplu iş ilişkileri ve sendikacılık alanında gerçekleştirilen değişikliklerin sendikaların güçlü aktörler olarak işlev görmelerini olanaksız kıldığını belirtmektedir (Çelik, 2015). 2015 yılı verilerine göre toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların sayısı ise 700.000’in altındadır (ÇSGB, 2016). Toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların yaklaşık üçte ikisi kamuda, üçte biri ise özel sektörde çalışmaktadır.

Türkiye’de sigortalı olan bir çalışanın, çalıştığı dönem boyunca ödediği primlere dayalı olarak işsiz kaldığında belirli bir süre daha gelir elde edebilmesi için uygulanmaya konulan zorunlu bir sigorta sistemi 2000’li yılların başında yürürlüğe girdi. Zaman içinde kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği, ücret garanti fonu gibi uygulamaları da içine alacak şekilde kapsamı genişletildi. Günümüzde belirli bir süre çalışmış olanların kendi istekleri dışında işsiz kalmaları durumunda işsizlik ödeneği almaları işsizlik sigortasının en temel uygulamasıdır. 2017 sonu verilerine göre Türkiye’de işsizlik oranı yaklaşık % 11, genç nüfusta (15-24 yaş) işsizlik oranı ise yaklaşık % 24’tür (TÜİK, 2017). Yüksek işsizlik oranına rağmen, işsizlik sigortasından faydalanma koşullarının kısıtlayıcı olması nedeniyle işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısı işsiz sayısının epey altında seyretmektedir. Örneğin TÜİK verilerine göre 2017 yılında işsiz sayısı 3,5 milyonun üzerindeyken, İŞKUR verilerine göre işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısı yalnızca 408 bin civarındadır (İŞKUR, 2006-2017).

## Sosyal Yardımlar

Türkiye'de sosyal yardım sistemi 2000'lerin başında yayınlanan karşılaştırmalı bir çalışmada kapsam açısından asgarici, program yapısı açısından dışlayıcı, sosyal yardım ödeme düzeylerinin ise çok düşük olduğu bir sistem olarak tarif edilmiştir (Gough, 2001: 169).<sup>4</sup> 2000'lerin başından bu yana sosyal yardım sisteminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin gerçekleşmesinde 2001 ekonomik krizinin ve 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidar olmasının etkili olduğu görülmektedir. Ekonomik kriz döneminde Dünya Bankası desteği ile Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında hayata geçirilen sosyal yardım programları ve bu programların Dünya Bankası finansmanının bitmesinin ardından hükümet tarafından sahiplenilmesi bu değişikliklerin başlangıcını oluşturmuştur.

Yentürk'ün tartıştığı ve bu kitabın 3. konusunda ele alınacağı gibi, 2000'li yılların başından bu yana kamunun sosyal hizmet ve yardım alanına yönelik yaptığı harcamalar artış göstermekte (Yentürk, 2013) ve özellikle sosyal yardım alanı yeni hayata geçirilen programlar sonucunda çeşitlenmektedir. Göçmen aynı dönemde inanç temelli sosyal yardım faaliyeti yürüten dernek ve vakıfların sayısında ve faaliyet hacminde önemli bir genişleme eğilimi olduğunu vurgulamıştır (Göçmen, 2014). Fakat bu artışın kamunun sosyal yardım programlarında bir daralma olduğu anlamına gelmediğini belirtmiştir. Ayrıca aynı dönemde yerel yönetimlerin de sosyal yardım faaliyet hacimlerinin arttığı, ancak sosyal yardımların belediyeler düzeyindeki finansmanının genellikle şeffaf olmadığı ifade edilmiştir (Eder, 2013; Buğra ve Keyder, 2006).

Günümüzde ülkemizde sosyal yardım alanı parçalı bir yapı arz etmektedir (Ünlütürk Ulutaş, 2017). Her ne kadar alan yazında genellikle sosyal yardımların bir bütünlük arz ettiği varsayılsa da (Yörük, 2012; Özbek, 2002), sosyal yardım programlarının çeşitlilik arz ettiği ve büyük çoğunluğunun tek ortak noktasının sosyal güvenlik kapsamında olmayan nüfusu hedeflemesi olduğu söylenebilir. Sosyal yardım alanındaki genişleme ile birlikte bu alanda üç parçalı bir yapının oluştuğu görülmektedir. Sosyal yardım programları, çalışmayacak durumda olanlara yönelik programlar, çalışabilecek durumda olanlara yönelik programlar ve sosyal yatırım (social investment) amaçlı programlar olarak ayrılmaktadır.

Çalışmayacak durumda olanlara yönelik nakdi ve düzenli sosyal yardım programlarının sayısında ve ulaştığı kitlede ciddi bir artış gerçekleşmiş-

4 Bu çalışmada Türkiye'ye ilişkin veriler eksiktir. Fakat tasvir büyük oranda benzer görünmektedir.

tir. Bu programların hedef kitlesi büyük oranda ‘hak eden yoksul’ (deserving poor) kategorisine sokulan toplumsal gruplardır. Kitabın 3. konusunda gösterildiği gibi, bu şekilde kurgulanan sosyal yardım programları arasında engelli ve engelli yakını aylığı, eşi vefat eden kadınlara yönelik aylık, evde bakım aylığı ve muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar sayılabilir. 2016 yılı verilerine göre yaşlılık aylığında 600.000’in üzerinde kişi; engelli ve engelli yakını aylığından 700.000’in üzerinde kişi faydalanmaktadır (ASPB, 2006-2016). Eşi vefat eden kadınlara yönelik aylıktan ise yaklaşık 290 bin kişi yararlanmaktadır (ASPB, 2006-2016). Engellilerin evde bakımına destek için verilen evde bakım aylığı aynı yıl 480 binin üzerinde kişiye ulaşmıştır (ASPB, 2006-2016). 74 binin üzerinde hane ise muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlardan faydalanmıştır (ASPB, 2006-2016).

Alan yazında yapılan değerlendirmelerde genellikle sosyal yardım programlarından faydalanma süreçlerinin siyasi müdahaleye ve yerel otoritelerin takdir yetkisine açık süreçler olduğu eleştirisi yer almaktadır (Örn. Bahçe ve Köse, 2017). Bu eleştiri özellikle düzensiz sosyal yardım programlarının işleyişine yönelik önemli bir eleştiridir. Yerel otoritelerin sosyal yardım programlarından kimlerin faydalanacağı üzerindeki takdir yetkisi sosyal yardım sisteminin temel sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Murakami’nin kamunun sosyal yardımlarına başvuranların ‘hak eden yoksullar’ olduklarını kanıtlamayı amaçlayan söylemleri kullandıklarına, fakat aynı zamanda sosyal yardımları da hak olarak gördüklerine yönelik bulgusu da bu çerçevede önemli bir bulgudur (Murakami, 2014).

Ulusal düzeyde uygulanan düzenli nakit transferi programlarının doğrudan bazı toplumsal grupları (örneğin eşi vefat etmiş kadınlar) hedef kitlesi olarak seçmesinin, aynı ekonomik kırılganlığa sahip diğer kişileri dışlaması sorunu da göz ardı edilmemelidir. Örneğin, bu kitabın 6. konusunda ve Yılmaz ve Yentürk, 2017b; Yılmaz, 2011’te, bu tür sosyal yardımların seçici dağıtımının temelinde engellilik örneği üzerinden görülebileceği gibi ulusal düzeyde uygulanan sosyal yardım programları yolu ile ‘hak eden yoksul’ (deserving poor) kategorisinin inşasının bulunduğu gösterilmiştir. Halbuki sosyal yardım programlarının hak eden yoksul kategorileri inşa etmemesi de mümkündür. Bir çalışmada Türkiye’de ulusal düzeyde ve evrensel bir asgari gelir desteği programının hayata geçirilmesinin hem mali olarak mümkün hem de gelir yoksulluğunun azaltılmasına yönelik sonuçları açısından tercih edilir olduğu gösterilmiştir (Yakut-Çakar, vd., 2012).

Çalışabilecek durumda olanlar için ‘çalıştırmacı’ (workfare) programlar ya da aktif işgücü programları devreye girmektedir. Avrupa Birliği üye ülkelerinde sosyal politikadaki dönüşüme paralel olarak Türkiye’de de aktif işgücü piyasası hizmetleri hayata geçirilmeye başlanmıştır. Aktif işgücü piyasası hizmetleri, düzenli gelir desteği programlarının faydalanıcılarını çalışma hayatına yönlendirmediği eleştirisini temel alarak geliştirilmiş ve gelir desteği programlarından faydalanan, çalışma çağında ve çalışabilecek durumda olan kişilerin çalışma hayatına girmelerini hedefleyen programlardır. Bu programlar genellikle faydalanıcılarının çalışma hayatına girişlerini kolaylaştırmak amacıyla bu kişilerin birtakım mesleki eğitimlere katılmalarını zorunlu kılmakta ve faydalandıkları gelir desteğinin devamını bu eğitimlere katılım koşulunun sağlanmasına bağlamaktadır.

Kapar çalışmasında bu programların Türkiye’deki uygulamasının ‘çalışma karşılığında sosyal yardım programları’ şeklinde tezahür ettiğini tespit etmiştir (Kapar, 2017). 2016 yılı verilerine göre 420 bin civarında kişi farklı aktif işgücü programlarından (toplum yararına çalışma programları (TYP) ve işbaşı eğitim programları (İEP)) faydalanmaktadır (İŞKUR, 2006-2017). TYP’de çalışma kamu sektöründe, İEP’de ise özel sektörde gerçekleşmektedir. Azami 9 aylık bir çalışma karşılığında TYP katılımcılarına İŞKUR tarafından aylık asgari ücret düzeyinde ödeme yapılmaktadır. Kapar’a göre toplum yararına çalışma programlarına katılan kişilerin temel amaçları asgari ücret düzeyindeki geçici gelir desteğinden faydalanmaktır (Kapar, 2017: 321). Program katılımcılarının çalışan statüsünde sayılmamaları nedeniyle kamu istihdamı içinde yeni ve dezavantajlı bir grup arz ettikleri (Kapar, 2017: 319) ve bu durumun halihazırda çok katmanlı bir istihdam yapısına sahip olan kamu sektöründe yeni bir alt tabaka statüsü oluşturduğu iddia edilmektedir (Kapar, 2017: 331). İEP’de ise özel sektörde bazı istihdam maliyetleri (genel sağlık sigortası primi, iş kazası ve meslek hastalığı primi) İşsizlik Sigorta Fonu’ndan karşılanmaktadır ve katılımcılara günde 50 TL düzeyinde ödeme yapılmaktadır. Kapar bu programın pratikte bir mesleki eğitim modelinden çok “yardım karşılığında, güvencesiz koşullarda, devletçe finansal olarak desteklenen kural dışı bir istihdam/çalıştırma modeli” şeklinde işlediğini iddia etmektedir (Kapar, 2017: 333-334).

Sosyal yatırım amaçlı sosyal yardım programları olarak ise şartlı eğitim yardım programı (ŞEY), şartlı sağlık yardım programı (ŞSY), devlet korumasına alınma riski olan çocukların hanelerine yönelik sosyal ve ekonomik destek programı (SED) ve koruyucu ailelere yönelik gelir desteği programı sa-

yılabilir. Kişilerin bu sosyal yardımlar programlarından faydalanmaya devam etmesi belirli davranış koşullarını sağlamalarına bağlıdır. 2016 yılı verilerine göre ŞEY'den yararlanan çocuk sayısı 2 milyon yüz binin üzerinde, ŞSY'den faydalanan çocuk ve anne sayısı ise 1 milyon 4 yüz binden fazladır. SED programından ise aynı yıl yaklaşık 140 bin hane yararlanmıştır (ASPB, 2006-2016). 4 binin üzerinde hane ise koruyucu aile destek programından faydalanmıştır. Bu programlara ek olarak üç yaşını doldurmamış ve annesi çalışan torununa bakan büyükannelere aylık bağlanmasını öngören pilot program 2017 yılında uygulanmıştır. Pilot projeden 10 ilde toplam 6.500 büyükanne yararlanmıştır (*Yeni Şafak*, 2018).

## TÜRKİYE'DE VERGİ YAPISININ VE DIŞ BORÇLARIN YENİDEN DAĞITIMDAKİ ROLÜ

Türkiye'de Merkezi Yönetim harcamaları 2006-2017 arasında sabit fiyatla % 56 artış göstermiştir. Aynı dönemde toplam kamu gelirleri % 49 artış göstermiştir. Bunun anlamı Merkezi Yönetim bütçe açığının büyümekte olduğudur. 2006 yılında bütçe gelirleri, bütçe giderlerinin % 97,39'unu karşılarken 2017 yılında bu oran % 93,01'e düşmüştür. Bu açığın 2018 yılında da büyüdüğünü vurgulamak gerekmektedir.

Bütçe gelirleri içinde en temel kalem olan vergi gelirlerinin 2006-2017 arasında sabit fiyatla % 53 artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Gerek Merkezi Yönetim harcamalarından gerekse diğer gelirlerin artışından daha hızlı bir artış gösteren vergi gelirleriyle ilgili uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında, Türkiye'nin vergi toplama kapasitesi kısıtlı bir ülke olduğu söylenebilir. OECD verilerine göre Türkiye'nin vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı 2016 yılında % 25,5'tir. OECD ülkeleri ortalaması ise aynı yıl için % 34,3 düzeyindedir (OECD, 2018).

Vergi gelirlerindeki artış kamunun sosyal harcama potansiyelini artırma olanağı verecek bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Fakat vergi sisteminin yeniden dağıtımına tek etkisi kamu sosyal harcamalarını finanse etme kapasitesi sağlaması değildir. Bu işlevine ek olarak vergi sistemi vergilendirme işleviyle de yeniden dağıtımını gerçekleştirebilir. Türkiye'nin vergi sistemi bu açıdan incelendiğinde toplam vergi gelirlerindeki artışın mevcut vergi yapısını değiştirmedeği ve halen gelir vergisi, kurumlar vergisi ve emlak vergisi gibi araçlar üzerinden kısıtlı vergi toplanabildiği görülmektedir. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'de toplam vergi gelirlerinin OECD ülkelerine kıyasla daha çok tüketim üzerinden alınan vergilerden ve sosyal güvenlik

primlerinden toplandığı ortaya çıkmaktadır (OECD, 2018). Türkiye’de vergi gelirleri artarken vergi yapısının değişmediği görülmektedir. TÜİK Hanehalkı Tüketim Harcaması verilerine dayanarak yapılan bir analize göre Türkiye’de vergi yapısının bu şekilde korunarak vergi gelirlerinin artırılmasının, vergi sisteminin 2000’li yılların ortalarında hâlihazırda kısıtlı olduğu tespit edilen yeniden dağıtımcı etkisinin (Gökşen vd., 2008) daha da aşınmasına neden olmuş olabileceğini düşündürmektedir.

2000’li yıllardan bugüne Türkiye’de hem vergi gelirlerinin hem de kamunun sosyal harcamalarının GSYH içindeki payının arttığı görülmektedir. Bu artış eğiliminin neoliberal politika tercihlerinin yaygın bir biçimde yapıldığı bir dönemde gerçekleşmesi dikkat çekicidir. Bu durum ilk bakışta paradoksal bir durum gibi görünebilir. Vergi sisteminde, kamu sosyal harcamalarında ve sosyal politika tercihlerindeki değişimler yakından incelenmediği takdirde, bu genel tablo araştırmacıları neoliberalleşmenin Türkiye’de devletin yeniden dağıtım rolünü olumsuz yönde etkilemediği, aksine olumlu etkilediği sonucuna götürebilir. Halbuki sözü edilen vergi artışının toplumun hangi kesimlerinden elde edildiği, artan oranda kamusal sosyal harcamaların hangi sosyal politika programlarına yöneltildiği, tekil politika alanlarında nasıl değişimler yaşandığı ve sosyal politika programlarının insanların yaşamlarındaki rolünün nasıl değiştiği incelendiğinde, bu genel resme bakarak yapılabilecek hızlı değerlendirmelerin hatalı sonuçlar verebileceği görülebilecektir.

Türkiye, bir yandan kentli bir işçi toplumu yapısı kazanırken, diğer yandan ücretlilerin toplam gelirden aldığı payın en hızlı azaldığı ülkelerden biri olmuştur. Fakat GSYH’den ücretlilerin aldığı pay düşmesine rağmen, aynı dönemde tüketim milli gelirden dahi hızlı artmıştır. Hanehalklarının gelir ve giderleri arasındaki fark ise hanehalkı borçlanması ile kapatılmış görünmektedir. Hanehalkları hem gelirlerinin üzerinde tüketmekte, hem de tükettikçe gelirlerine oranla daha yüksek oranda vergi ödemektedirler. Tüm bu dinamikler Türkiye’nin ‘özelleştirilmiş Keynesçilik’ deneyiminden geçmekte olduğuna işaret etmektedir. Bu deneyimin yarattığı toplumsallık orta vadede hanehalklarının gözünde sosyal politika programlarının önemini azaltmış, hanehalkları için piyasayı (ya da özel sektör hizmet sunucularını) daha kolay ulaşılabilir veya tercih edilir kılmış olabilir. Fakat yukarıda tasvir edilen gelir gider dengesizliğinin sonucu olarak ‘özelleştirilmiş Keynesçiliğin’ sürdürülebilirliği tehlikeye girdiği durumda bu programlara (örneğin herhangi bir ücret ödemeksizin hastaneye gidebilmek) olan ihtiyaç eskisinden daha da fazla olacak gibi görünmektedir. Tabii böyle bir durumda tüketim kapasitesi de

daralacağından bu programların finansmanının sağlanabilmesi için verginin ‘tavana yayılması’ gereği de daha net bir biçimde ortaya çıkacaktır.

Yapılması gereken bir diğer inceleme toplanan vergi ve diğer gelirlerle finanse edilen harcamaların yapısındaki önemli bir değişim ile ilgilidir. 2006 yılında, faiz harcamaları Merkezi Yönetim harcamaları içinden yüzde 26’lık bir pay alırken, 2016 yılında bu pay yüzde 9’a inmiştir (BÜMKO, 2018) . Bu azalma artan vergi gelirlerinin Merkezi Yönetim’in sosyal harcamalar dahil diğer harcamalarının artırılması için olanak sağlamıştır.

Ancak Türkiye’nin dış borç stoku incelendiğinde dolar cinsinden kamu dış borç stokunun (Kamu + TCMB) 2002 yılında 86 milyar dolar, 2017 yılında ise 137 milyar dolar olduğu görülmektedir. Aynı dönemde özel sektörün dış borç stoku hızla yükselmiştir. Toplam kamu ve özel brüt dış borç stoku 2002 yılında 129 milyar iken 2006 yılında 208 milyar dolar olmuş ve 2017 yılında 453 milyar dolara yükselmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2018). Kamu ve toplam dış borç stokundaki artış, 2018 yılında TL’nin dolar karşısında hızla değer kaybetmesiyle birleşince faiz harcamalarının artacağı ve sosyal harcamalara ayrılabilen kaynağın daralacağı öngörülebilir.

## SONUÇ YERİNE

Türkiye’nin yeni refah sistemi kamu sektörü ve özel sektör, kamusal alan ve özel alan, sosyal politika ve bireysel yatırım, yeniden dağıtım ve piyasa gibi geçmiş dönemde geçerli olan temel ayrımların büyük oranda ortadan kalktığı ve tüm bu ayrımların geçmişte karşıtı (ya da alternatifi) olarak algılanan diğer ayrımlarla pratikte iç içe geçtiği bir yapıya dönüşmüştür. Alan yazında bazen refah karmasında kamu, özel sektör ve aile/akrabalık arasındaki görev dağılımına ilişkin yapılan değerlendirmelerde bu üç aktöre farklı sosyal politika yaklaşımları atfedildiği görülmektedir. Halbuki burada incelenen birçok politika alanındaki gelişmelerin örneklediği üzere kamunun sosyal politika alanında rolünün artışı, özel sektörün rolünün artışını dışlamayabilmektedir. Kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payının arttığı bir dönemde, sağlık hizmet sunumunda özel sektörün payının ciddi biçimde artmış olması bu tür varsayımların hatalı değerlendirmelere yol açabileceğini gösteren bir örnektir (Yılmaz, 2017). Akkan (2017) benzer bir dinamığın sosyal bakım alanında da geçerli olduğunu göstermektedir. Akkan (2017) bir yandan sosyal bakım alanına kamusal ilginin son on yılda arttığını, diğer yandan ise bu ilginin sonucu olarak politikaların ‘kutsal aile’ çerçevesinde şekillendirildiğini belirtmektedir.

Türkiye'de sosyal politika alanındaki dönüşümün en belirgin özelliklerinden biri kamunun sosyal hizmet sunumundan çekilme eğilimidir. Türkiye refah sistemi giderek daha çok sosyal transfer sistemine (emeklilik, sosyal yardım vb. nakit transferleri ile özel sektör hizmet sunucularına yönelik transferler) dönüşmekte ve sistemin sosyal hizmetler (sağlık, eğitim, sosyal bakım vb. hizmetlerin kamu tarafından üretimi) bileşeni daralmaktadır. Bu eğilimin kamu sosyal koruma harcamalarının artışı ile aynı anda gerçekleştiğinin altını çizmek isteriz. Kamunun hizmet sunumundan çekilmesi ile farklı hizmet sunum modelleri ortaya çıkmaktadır. Bu modellerden biri kamu finansmanı ile özel sektörün hizmet sunmasıdır. Bu modelin örnekleri şu uygulamalarda görülmektedir: Sağlık alanında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun özel hastanelerden hizmet satın alması, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın finansmanı ile engellilere yönelik özel eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin ve yaşlı bakım hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarından satın alınması ve Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden çocuklarını özel okullara göndermek isteyen ailelere devlet teşviki verilmesi.

İkinci olarak kamunun hizmet sunumundan çekilmesi yerini kamu-özel ortaklığına dayanan hibrit hizmet sunum modellerine bırakmaktadır. Kamu hastanelerinin yerini almaya başlayan şehir hastaneleri ve TOKİ destekli konut üretimi bu modellere örnek oluşturmaktadır. Bu hizmet sunum modellerine geçiş sosyal politika alanında önemli değişiklikleri simgelemektedir. Bu değişikliklerin birincisi yaratılan hizmet kapasitesi için kamu bütçesinden ilk aşamada harcama yapılmaması, ancak alternatif olarak hazine arazileri gibi kamuya ait gayrimenkullerin projelerde girdi olarak kullanılmasıdır. İkinci değişiklik bu hizmet sunum modelinde özel sektör kârlılığının kamu tarafından garanti edilmesidir. Özel sektör kârlılığının garanti edilmesi gelecekte iki açıdan sosyal politika alanını etkileyecek sonuçlar doğurabilecektir: Bu hizmetlerin kamu bütçesi üzerinde baskı yaratan yeni bir harcama kalemine dönüşmesi ve bu hizmetlerin kullanımını garanti altına almak amacıyla mevcut kamu hizmet üretim kapasitesinin atıl hale getirilmesine yönelmesi. Sosyal politika alanında giderek yaygınlaşan kamu-özel ortaklığına dayanan hibrit hizmet sunum modelleri ve bu modellerin kamu bütçesi, kamu hizmeti sunan çalışanların çalışma koşulları ile yurttaşlara orta vadede maliyeti üzerine çalışmalar yapılması önemli görünmektedir.<sup>5</sup>

5 Bu amaçla, kitabın 5. konusunda şehir hastanelerinin uzun dönemli maliyeti konusunda tahminler yapılmıştır.

Türkiye’de sosyal politika alanındaki dönüşümün en belirgin özelliklerinden bir diğeri ise kamunun tarihsel olarak zayıf kaldığı sosyal politika alanlarında (özellikle sosyal bakım ve konut) devletin bazen piyasa kurucu bazen de piyasalaşmayı engelleyici bir müdahale ile farklı aktörlerin hizmet sunumunu özendirmesi ve finanse etmesidir. Sosyal bakım alanında hayata geçirilen bakım hizmeti karşılığı sosyal yardım modeli ya da TOKİ’nin hazine arazilerini özel sektör kullanımına açarak gerçekleştirdiği gelir paylaşımli konut projelerinden elde ettiği kazançla düşük gelirlilere yönelik konut projeleri yapması dönüşümün bu özelliğini örnelemektedir. Bu alanlarda gerçekleşen değişimleri kamunun hizmet sunumundan çekilmesi olarak nitelemek tarihsel olarak kamunun bu alanlarda güçlü bir rol üstlenmemiş olması nedeniyle hatalı olacaktır. Bununla birlikte bu alanlarda ortaya çıkan hibrit refah karmalarının niteliğinin incelenmesi ve kamunun bu karmalarda kendisini nereye konumladığının değerlendirilmesi alan yazına katkı sağlayacaktır.

Sosyal politika alanındaki dönüşümün en belirgin özelliklerinden dördüncüsü toplumsal risklere yönelik kişilerin kendilerinin de sorumluluk almasının teşvik edilmesidir. Bu dönüşüm özellikle Türkiye’de kamu sosyal koruma harcamalarının en büyük kalemlerini oluşturan sağlık ve emeklilik sistemlerinde yapılan değişiklikler üzerinden izlenebilmektedir. Sağlık ve emeklilik sistemlerinde radikal bir özelleştirme gerçekleşmemiş ve her iki sistemde de parametrik değişikliklerle kamusal finansman modeli büyük oranda korunmuştur. Fakat bu sürece paralel olarak her iki sistemde kişilerin toplumsal risklere karşı kendilerini özel sektörden ek sigortalar alma yoluyla korumalarının önü açılmıştır. Bu dönüşümün doğrudan özelleştirme niteliği taşımadığının ve sosyal politika alanındaki dönüşümün ikinci belirgin özelliğinde tasvir edildiği gibi bir tür kamu-özel ortaklığı modeline dayandığının altını çizmek gerekir. Fakat etkileri açısından düşünüldüğünde dönüşümün bu özelliğinin devletin yeniden dağıtımci rolünü tersine işleyen bir nitelik taşıdığı görülebilecektir. Örneğin tamamlayıcı sağlık sigortası pratikte yurttaşların bir bölümünün Sağlık Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen hizmet kalitesi sınıflandırmasına göre yüksek kalitede hizmet veren özel sağlık kuruluşlarından faydalanmak için daha yüksek poliçe bedelleri ödemelerini olağanlaştırmaktadır. Otomatik katılıma dayalı özel bireysel emeklilik sigortasına getirilen devlet teşviki ise bu sigorta poliçelerini almaya istekli ve alım gücüne sahip kişilerin bireysel tasarruflarının devlet bütçesinden tasarrufları oranında desteklenmesi anlamına gelmektedir. Bu uygulama uzun vadede yaşlılar arasında gelir eşitsizliğine yüksek gelirliler lehine bir müdahale ve vergi yapısı da

hesaba katıldığında kamu bütçesinden 'aşağıdan yukarıya' bir yeniden dağıtım işlevi görecektir.

Sosyal koruma harcamalarında yaşanan artış ile ilgili olarak vurgulanması gereken son bir nokta ise, incelenen dönemde Merkezi Yönetim'in kamu faiz harcamalarındaki azalmanın yarattığı olumlu ortamdan çıkış sinyallerinin ekonomide kendini gösterdiği konusundadır. Gerek kamu dış borçlarındaki artış hızı, gerek özel sektörün aşırı dış borcunun neden olacağı ekonomik daralma ve vergi gelirlerindeki azalma, önümüzdeki dönemde sosyal korumaya yönelik kamu harcamalarını etkileyebilecektir.



## **Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları Kimi Koruyor? NURHAN YENTÜRK**

### **GİRİŞ**

2000’li yıllardan bugüne Türkiye’de kamunun sosyal harcamalarının GS-YH içindeki payının arttığı görülmektedir. Bu artış eğiliminin neoliberal politika tercihlerinin yaygın bir biçimde yapıldığı bir dönemde gerçekleşmesi dikkat çekicidir. Bu durum ilk bakışta paradoksal bir durum gibi görünebilir. Kamu sosyal harcamalarında ve sosyal politika tercihlerindeki değişimler yakından incelenmediği takdirde, bu genel tablo araştırmacıları neoliberalleşmenin Türkiye’de devletin yeniden dağıtım rolünü olumsuz yönde etkilediği, aksine olumlu etkilediği sonucuna hızlıca götürebilir. Gelgelelim, artan kamu sosyal harcamalarının hangi sosyal politika programlarına yöneltildiği, tekil politika alanlarında nasıl değişimler yaşandığı ve sosyal politika programlarının insanların yaşamlarındaki rolünün nasıl değiştiği incelendiğinde, bu genel resme bakarak yapılabilecek hızlı değerlendirmelerin farklı sonuçlar verebileceği görülebilecektir.

Bu bağlamda, kitabın bu konusunda, kamu sosyal koruma harcamaları ile sosyal politika alanında yaşanan değişimlerin etkileşimli olarak incelenmesi için, kamu sosyal koruma harcamaları sosyal koruma harcaması yapan her kurumun harcaması ayrı ayrı derlenmiş ve 2006 ile 2017 yılı arasındaki gelişmeler sosyal politika tercihlerini irdelemeye olanak verecek şekilde alt kırımlar olarak hesaplanmıştır. Bu konuda, ayrıntılı olarak tüm kamu kurumlarının yaptıkları sosyal harcamalar hesaplanırken, Avrupa Birliği’nde sosyal koruma harcamalarının hesaplanması ve izlenmesinde kulla-

nılan Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) yöntemi kullanılmıştır. En genel anlamda sosyal koruma harcamaları, aşağıda ayrıntısıyla ele alınacağı gibi, sosyal yardım, sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Bu kitap çerçevesinde, bu harcamaların tümü ayrıntılı olarak ilk altı konuda ele alınacaktır. Kitabın bu ikinci konusunda, sosyal koruma harcamalarının uluslararası tanımı ele alınmakta ve aynı tanıma uygun Türkiye için ayrıntılı ve kurum bazında veriler derlenmektedir. Bu konu bir anlamda bundan sonraki 4 konuya bir giriş niteliğindedir. Çünkü kitabın 3, 4, 5 ve 6. konularında bu harcamaların ana kalemleri olan yoksullara yönelik harcamalar, sosyal güvenlik, sağlık ve engellilere yönelik harcamalar ayrı ayrı ele alınacak ve harcamalarla ilgili politika önerilerine ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Bu konunun ilk bölümünde, sosyal koruma harcamalarının izleme yöntemi olan Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) sisteminin yöntemi konusunda bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde 2006-2017 yılları arasındaki sosyal koruma harcamalarının gelişimine ve bu harcamaların, emeklilik, sağlık ve yoksullara yönelik olarak üç alt kırılıma yer verilmiştir. Harcamaların kırılımı ve gelişimi, son bölümde politika önerileriyle birlikte ele alınmıştır.

## **SOSYAL KORUMA HARCAMALARINI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAM**

Avrupa Birliği'nde sosyal koruma harcamalarının hesaplanması ve izlenmesi, Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. AB istatistikleriyle uyum açısından çok önemli adımlar atan TÜİK, 2014 yılından itibaren sosyal koruma harcamaları istatistiklerini yayınlamaya başlamıştır. TÜİK'in ürettiği sosyal koruma harcamaları ile bu çalışma çerçevesinde üretilen veriler arasında bir sonraki bölümde tartışılacak olan küçük farklar bulunmaktadır. Ancak en önemlisi, TÜİK'in ürettiği verilerin içinde Banka Vakıf Sandıkları, Dernek ve Vakıflar'ın da yer almasıdır. Bu nedenle harcamaları kamu ve diğer kurumlar olarak ayırıştırmak mümkün olmamaktadır. Bu kitapta üretilen kamunun toplam sosyal koruma harcamaları tüm alt kalemleriyle birlikte verilebilmektedir. Çünkü yoksullukla mücadele için gerekli olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler kadar işsizlik sigortası, kamu sağlık harcamaları, ödeme gücü olmayanların kamu tarafından karşılanan sağlık harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları gibi, sosyal korumaya yönelik her alandaki harcamaların bilinmesi, eksik

ve zayıflıkların saptanabilmesi, ileriye yönelik politikaların tartışılabilmesi ve gerekli stratejilerin saptanabilmesi açısından kaçınılmazdır.

ESSPROS metodolojisine göre üretilen sosyal koruma istatistiklerinde sosyal koruma harcaması “çeşitli risk ve ihtiyaçların yükünü azaltmak üzere hane halklarına yapılan aynı ya da nakdi transferler”dir. ESSPROS yöntemi üretim ile değil, yeniden dağıtım ile ilgilidir. Bu yöntemde sosyal koruma harcamaları, yararlanıcının harcanabilir gelirinde bir artışa neden olabilmek üzere sağlanan tüm faydalar (*benefits*), şeklinde tanımlanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2012).

Türkiye’de bu kapsamdaki harcamaların hesaplanması açısından en önemli gelişme 5018 sayılı kanun olmuştur. Bu kanun ile genel ve özel bütçe kapsamındaki tüm idarelerin 2004 yılı bütçeleri Analitik Bütçe Sınıflandırması’na göre hazırlanarak kanunlaşmıştır. 2006 yılından itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve döner sermayeli kuruluşlarda da Analitik Bütçe uygulamasına geçilmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007). Analitik Bütçe Sınıflandırması, ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve kurumsal sınıflandırma (idareler temelinde sınıflandırma) olmak üzere üç ana gruptan oluşmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma harcamaların amaçlarına göre dağılımını göstermektedir ve bu sınıflandırmanın başlıkları arasında “eğitim”, “sağlık hizmetleri” bulunduğu gibi “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” harcamaları da bulunmaktadır. İdarelerin, harcamalarını fonksiyonel sınıflandırmaya göre yayınlamaya başlamaları, özellikle 2006 yılından itibaren sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli bir aşama olmuştur.

ESSPROS yöntemi ışığında yapılan hesaplama dahil edilmesi gereken idarelerin başında Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden fonksiyonel sınıflandırmaya göre “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” ve “sağlık hizmetleri” harcamaları yapan idareler gelmektedir. ESSPROS yönteminde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun “Genel Devlet”e dahil olan kurumları hesaba katılmakta ve Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler dışında Sosyal Güvenlik Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) tarafından yapılan harcamalar da kapsamaktadır. Diğer yandan, ESSPROS yöntemine göre mahalli idarelerin içerisinde “sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları” ve yoksullara yönelik konut üretimi için kamu tarafından yapılan harcamalar da sosyal koruma harcamaları kapsamına dahil edilmelidir. Dikkate alınacak kurumlar arasına sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yar-

dım kurumları gibi sadece sosyal hizmet veren kurumların yanı sıra, sosyal hizmeti bir tamamlayıcı iş olarak yapan Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kurumların sosyal koruma harcamaları da dahil edilmektedir. Ayrıca, harcaması “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” başlığı altında tasnif edilmeyen, fakir ailelere kömür yardımı ve Sosyal Destek Programı (SODES) harcamaları gibi sosyal harcamalar da dahil edilmelidir.

ESSPROS yönteminde sosyal koruma harcamalarına dahil edilecek kurumları oluştururken dikkate alınması gereken Genel Devlet kurumları, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda ayrıntılı olarak belirtilmektedir. Buna göre Genel Devlet; Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, mahalli idareler, fonlar, İşsizlik Sigortası Fonu ve döner sermaye kuruluşları arasından sosyal koruma harcaması yapanlardan oluşmaktadır.

Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri, genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelerdir.<sup>1</sup> Genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçesidir. Örneğin sosyal koruma harcamaları ile ilgili harcamalar yapan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı bu kurumlar arasındadır. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idaresinin bütçesidir. Örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü ve yüksek öğrenim kurumları bu kurumlar arasındadır.<sup>2</sup>

Bu çalışmada Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler dışında, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun ve İşsizlik Sigortası Fonu’nun harcamaları içinden sosyal koruma harcamaları ayıklanmaya çalışılmıştır.

Döner sermayeli kuruluşların sosyal koruma harcamaları vardır. Bunlar esas olarak Sağlık Bakanlığı ya da üniversiteler gibi kamu kurumlarının “sağlık hizmeti” harcaması yapan işletmeleridir. Bu işletmelerin elde ettikleri döner sermaye gelir ve giderlerinin, kamunun yaptığı sağlık harcamaları kapsamında kabul edilmesi konusunda var olan eleştiriler nedeniyle, döner sermayeli kuruluşları dahil etmemeyi tercih ettik. TOKİ’ye Merkezi Yönetim bütçesinden ve sosyal konut inşaatı olarak SYDTF’den kaynak verildiği gö-

<sup>1</sup> Üst kurul şeklinde teşkilatlanılan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçesi ise bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

<sup>2</sup> Türkiye’deki kamunun kurumsal yapısı için bkz. Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A., 2007; ve Yentürk, 2011a.

rılmektedir. Ayrıca Hazine, TOKİ’nin sosyal konut ve gelir getirici konut projelerine bedelsiz arsa vermektedir. Bu arsaların piyasa fiyatı Merkezi Yönetim tarafından vazgeçilen bir gelirdir. Ancak bu arsaların piyasa fiyatı konusunda bir bilgi bulunamamaktadır. Diğer yandan, TOKİ’nin sosyal koruma harcaması kapsamında saymamız gereken, yoksullara yönelik konutlar için yapılan harcama verilerine de ulaşamamaktadır. Bu harcama verilerine ulaşamadığı için, kamu idarelerinin TOKİ üzerinden yoksullara yönelik konut ve diğer sosyal koruma amaçlı üretilen binaları (hastane, sevgi evleri vb.) sosyal koruma harcamalarına katılmadı.<sup>3</sup>

Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında başkaca bazı zorluklar ve eksik bilgiler bulunmaktadır. Sosyal koruma harcaması yapan idarelerin kendi aralarında yaptıkları transferler, dikkate alınması gereken idarelerin hem sayı hem de harcama olarak çok sayıda olması ve kurumların harcamaların alt kalemlerine ilişkin veri ihtiyacının bulunması ESSPROS yöntemini kullanarak Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasını zorlaştırmaktadır.

Örneğin, toplam sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında harcamalar arasında mükerrerlik olmaması çok önemlidir. Çünkü sıklıkla, bir kurumun yaptığı sosyal koruma amaçlı bir transfer diğer bir sosyal koruma amaçlı kurumun hesabına gelir olarak girmekte ve harcanmaktadır. O zaman transferi yapan kurumun harcaması da, transferi alan kurumun harcaması da dikkate alınmış yani harcama iki kez hesaba katılmış olur. Bir örnek olarak, Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri olan Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Sosyal Güvenlik Kurumu’na yaptıkları transferler verilebilir. Bu harcamalar ya bakanlıklarının hesabında ya da Sosyal Güvenlik Kurumu’nun hesabında yer almalıdır, ikisinde birden değil. ESSPROS’un bu konudaki kuralı, harcamanın sosyal hizmeti sunan nihai kurumun harcamasında gösterilmesi, finansmanı sağlayan kurumun harcamasında gösterilmemesidir (Avrupa Komisyonu, 2012). Bu durumda, örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın sosyal koruma harcamaları Sosyal Güvenlik Kurumu’na yapılan transferler hariç olarak hesaplanmalı, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun harcamaları ise gelirlerinin nereden geldiğinden bağımsız olarak hesaba katılmalıdır.

ESSPROS yöntemine göre, yurt içi sosyal koruma harcamaları yurt içinde yerleşik olan ya da olmayanlara yapılan yardımları kapsar. Yerleşikler

3 TOKİ üzerinden yapılan yoksullara yönelik konut ve diğer bina üretim gideri tahmini için bkz. Yentürk, 2012.

yurt dışından sağlanan bir yardımdan yararlanabilirler. Ama ikincisi, yani yurt dışından gelip yerleşik olanlara dağıtılan sosyal yardımlar, yerleşiklere yönelik “kamu”nun sosyal koruma harcamalarına dahil edilemez (Avrupa Komisyonu, 2012). Örneğin son yıllarda çokça kullanılan Dünya Bankası fonları ile ülke içindeki yerleşiklere yapılan şartlı transferler Türkiye’nin kamu sosyal koruma harcamalarını yükseltecek şekilde dahil edilemez.

### TÜRKİYE’DE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI: 2006-2017

ESSPROS yöntemini kullanarak yapılan hesaplamaların sonuçları **Tablo 2.1**’de verilmektedir. **Tablo 2.1**’de yer alan kurumların harcamalarının toplamı olarak hesaplanan sosyal koruma harcamalarının içinden mükerrerlik gösterenler çıkarılmıştır. Bunların birincisi İşsizlik Sigortası Fonu’na devlet katkısı kalemidir. Bu harcama İşsizlik Sigortası Fonu harcamaları arasında yer aldığı için, Merkezi Yönetim kurumlarından İşsizlik Fonu’na yapılan aktarmalar çıkarılmıştır. Diğer mükerrerlik ise yine Merkezi Yönetim Kurumlarından SGK’ya yapılan aktarımlardır. Bu harcamalar da SGK harcamalarının içinde yer aldığı için toplamdan çıkarılmıştır.

**Tablo 2.1**’de görüldüğü gibi, Türkiye’de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamaları gerek cari fiyatla gerek sabit fiyatla artmaktadır. Sabit fiyatla sosyal koruma harcamaları ve bunların yıllar itibariyle büyüme hızlarının izlenebildiği **Tablo 2.1**’in son iki satırına bakıldığında 2006-2017 yılları arasında sosyal koruma harcamalarının önemli bir artış gösterdiği anlaşılabilir. 2006-2017 arasında ise artış % 87 olmaktadır. Ancak 2016’dan 2017 yılına geçildiğinde sabit fiyatla büyüme oranının en düşük oranda gerçekleştiği ve 1,35 ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Halbuki 2015-2016 arasında yıllık artış oranı 10,75’e, 2014-2015 arasındaki yıllık artış oranı 6,19’a ulaşmıştır.

Son yıllardaki artışların kaynaklarını incelediğimizde 2015 yılında görülen artışta etkili olan kalemlerin arasında, sağlık harcamalarındaki artış, SGK giderlerindeki artış, İşsizlik Sigortası giderleri, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı giderleri ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı harcamalarının yer aldığı görülmektedir.

İşsizlik Sigortası Fonu giderlerinde ortaya çıkan artış kendini 2016 ve 2017 yıllarında da göstermektedir. İşsizlik Sigortası Fonu’nun temel iki gideri bulunmaktadır. Bunlardan biri işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu giderlerini kapsayan sigorta giderleri iken ikincisi İŞKUR’un aktif işgücü programlarının finansmanıdır. Son üç yılda İşsizlik Sigortası Fo-

nu’ndan aktif işgücü programlarının finansmanı sigorta giderlerinin iki katına çıkmıştır (İŞKUR, 2006-2017).

**Tablo 2.1** incelendiğinde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın harcamalarında son yıllarda çok önemli bir artış olduğu ve son üç yılda bu harcama miktarının devam ettiği görülmektedir. İlgili kurumun faaliyet raporlarından bu artışın Van depremi ve sonra da Suriyeli göçmenlere yönelik harcamalardan kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bireysel emekliliğin yaygınlaşması ile birlikte bireysel emeklilik için devlet katkısının da bir artış gösterdiği görülmektedir.

Diğer önemli artış sağlık harcamalarında görülmektedir. 2011 yılında Sağlık Bakanlığı, Bakanlık, Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu olarak üç ayrı idareye bölünmüş fakat 2017 son çeyreği itibarıyla yeniden Sağlık Bakanlığı bünyesinde birleşmişlerdir. Ancak her üç kurumun harcamalarının toplam olarak gelişimi incelendiğinde özellikle 2017 yılında önemli bir artış görülmektedir ve bu artışın 2018 yılında sürdürülmesi planlandığı Sağlık Bakanlığı’nın planlanan bütçelerinden anlaşılmaktadır. Ancak birleşme ile ortaya çıkan ve 2018 yılında sürececek artışın kesin kaynağını öğrenmek için kesin hesap cetvellerinin yayınlanmasını beklemek gerekmektedir. Bu konuya kitabın 5. konusunda ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı harcamalarındaki artış, esas olarak, birçok kurumun sosyal yardım faaliyetlerinin 2012 yılından itibaren kurulan bu Bakanlığın bünyesinde toplanmasından kaynaklanmakta ve kitabın 3. konusunda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Ancak, tüm bu artışlara karşın diğer harcamalarda enflasyonun altında kalan artışlar nedeniyle toplam sosyal koruma harcamalarının 2017 yılında sabit fiyatla artışının kısıtlı kaldığı görülmektedir. TÜİK’in ürettiği sosyal koruma harcamaları ile bu çalışma çerçevesinde üretilen veriler arasında küçük farklar bulunmaktadır. TÜİK sosyal koruma harcamalarını 2016 yılı için 334.751.000.000 TL olarak hesaplarken ([www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)), bu çalışmada elde edilen harcama 339.164.215.000 TL’dir. 2017 yılı için ise bu çalışma çerçevesinde 385.028.920.000 TL hesaplanmıştır (**Tablo 2.1**).

Bazı kamu harcamaları bizim çalışmamızda sosyal koruma kapsamında değerlendirilmemişken TÜİK tarafından dahil edilmiştir. Örneğin ESSP-ROS eğitim harcamalarını sosyal koruma harcamalarına dahil etmemektedir, o nedenle eğitime destek olarak yorumlanabilecek olan YURTKUR ve MEB’nin bazı harcamaları bizim çalışmamızda yer almazken, TÜİK tarafından sosyal koruma harcamalarına dahil edilmiştir. Daha önemlisi, TÜİK’in

TABLO 2.1 Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Tablosu, Genel Devlet, 2006-2017 (bin TL)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları												
Başbakanlık								14.128	92.000	182.000	101.344	110.000
Hazine Müsteşarlığı	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.543.074	1.822.384	1.813.688	2.426.984	2.940.622	3.259.097
İşsizlik Sigortası Fonu'na Devlet Katkısı (2013'ten itibaren ÇSGB içinde)	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.543.074					
Bireysel Emeklilik için Devlet Katkısı								1.822.384	1.813.688	2.426.984	2.940.622	3.259.097
Afer ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı					633.253	2.554.280	2.877.752	1.592.020	644.568	2.940.649	3.317.712	3.068.640
Adalət Bakanlığı												12.870
Milli Savunma Bakanlığı	11.033	10.442	11.096	12.127	11.194	8.290	3.078	942	743	590	713	2.074
İşleri Bakanlığı									54.179	44.562	39.618	
Dışişleri Bakanlığı	4.327	5.245	4.341	7.463	5.542	6.403	6.723	6.989	8.370	8.037	8.726	10.460
Maliye Bakanlığı	11.902.882	7.267.901	9.315.255	19.950.445	24.191.830	31.603.645	32.568.573	36.744.454	41.214.906	51.736.078	60.693.385	72.729.193
Gelir İdaresi												209
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	12.856.272	25.823.450	25.849.685	32.907.174	31.054.338	21.504.619	27.931.360	29.254.115	32.367.596	25.099.904	42.879.678	56.417.432
İşsizlik Sigortası Fonu'na Devlet Katkısı (2013'ten itibaren ÇSGB içinde)										1.934.810	2.237.711	
Özellikler İdaresi Başkanlığı	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224						
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	1.843	2.499	2.612	4.237	249.664	161.797						
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü	426.912	603.200	1.056.174	1.783.688	2.516.762	3.424.709						

TABLO 2.1 (devamı)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı							11.108.308	16.090.124	15.734.099	17.631.692	21.283.258	23.729.709
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primleri						418.699	3.456.074	7.565.732	6.244.095	6.405.638	7.002.820	7.743.422
SYDTP'na transferler					231.000	151.000	125.000	265.000	0	20.000	315.000	0
Tarım ve Köylüleri Bakanlığı	45.911	88.332	26.244	29.438	8.728	17.148						
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						9.319	11.278	2.877	8.077	1.886	323	125
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	225.667	215.825	253.354	244.884	3.039	4						
Kültür ve Turizm Bakanlığı												103
Orman ve Su İşleri Bakanlığı												269
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı												69.539
Fakirlere Kömür Yardımları (TKİ ve TTK)	252.080	267.962	337.318	252.000	486.219	225.000	31.799	432.374	593.535	731.550	733.952	700.000
SODES			42.000	91.956	150.027	194.630	195.868	210.000	220.000	231.000	246.706	264.469
Genel Bütçeli Kurumlar Toplamı	26.387.444	35.095.722	37.923.123	56.305.410	60.490.472	61.145.715	76.277.813	86.170.425	92.757.318	101.063.361	132.277.027	160.374.189
Vakıflar Genel Müdürlüğü	75.141	120.784	119.885	108.610	36.129	41.571	47.480	49.497	59.237	67.636	86.033	101.702
GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme G. Koord.	2.510	2.947	7.083	5.357	6.926	8.759	9.001	9.502	10.626	11.021	11.328	22.296
Özel Bütçeli Kurumlar Toplamı	77.651	123.731	126.968	113.967	43.055	50.330	56.481	58.999	69.863	78.657	97.361	123.998
Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları toplamı	26.465.095	35.219.453	38.050.091	56.419.377	60.533.527	61.196.045	76.334.294	86.229.424	92.827.181	101.142.018	132.374.388	160.498.187
1. Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamaları toplamı												
(SGK'ya Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan; SYDTP'ye Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan; İşsizlik Sigortası Fonu'na Hazine'den (2013'ten itibaren ÇSGB'den) yapılan transferler hariç)	1.047.880	1.320.557	1.862.982	2.543.183	3.880.069	6.089.435	10.710.213	12.400.123	13.000.584	17.880.398	21.483.505	23.608.140

TABLO 2.1 (devamı)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>B. Merkezi Yönetim sağlık harcamaları</b>												
Türkiye Büyük Millet Meclisi	271	327	383	602	269	384	174					
Başbakanlık	461	520	547	634	563	578	603	602	558	558	628	702
Diyaret İşleri Başkanlığı	249	245	262	305	157	319	518	740	826	905	904	905
İçişleri Bakanlığı									167.320	182.688	51.480	
Emniyet Genel Müdürlüğü	2.007	2.166	2.554	2.793	3.201	3.481	3.802	4.373	4.497	4.610	5.021	4.835
Dışişleri Bakanlığı	1.578	1.665	1.748	1.887	1.210	805	1.000	100				
Sağlık Bakanlığı	8.475.066	10.358.358	11.962.380	14.560.930	14.730.755	17.190.528	4.720.667	4.206.446	3.476.630	4.790.384	4.366.753	12.565.809
Yeşil Kart harcamaları (Sağlık Bakanlığı harcamaları içinde)	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.860	539.000					
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu							5.178.459	7.988.730	9.285.812	10.388.033	12.656.484	12.317.163
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu							4.314.241	5.861.518	6.815.530	7.546.628	9.051.611	7.412.052
Denizcilik Müsteşarlığı	102	108	120	90	77	83						
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı							171	204	218	199	226	246
Kültür ve Turizm Bakanlığı	56	89	78	94	16	19	0	6			12	4
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	13	37	36	31	34	43						
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı							31	52	5	36	16	39
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	76.884	117.430	78.253	49.174	45.047	60.880						
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı						51	3.063	984	1.897	446	2.739	576
Tarım ve Köylüleri Bakanlığı	10.124	11.130	55.111	87.938	65.662	32.951						
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						49.209	77.066	90.971	98.344	105.767	114.223	136.668

TABLO 2.1 (devamı)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	156	184	18	11	9	6	10	9				
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	175	163	207	198	200	169	169	176	172	205	210	228
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	284	232	226	261	289	372						
<b>Genel bütçeli kurumlar</b>	<b>8.567.426</b>	<b>10.492.654</b>	<b>12.101.923</b>	<b>14.704.948</b>	<b>14.847.489</b>	<b>17.339.878</b>	<b>14.299.974</b>	<b>18.154.911</b>	<b>19.851.809</b>	<b>23.020.459</b>	<b>26.250.307</b>	<b>32.439.227</b>
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu	277	288	289	310	316	381	392	387	388	417	539	743
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	837	952	1.032	1.369	1.439	1.514						
Spor Genel Müdürlüğü							1.727	1.805	1.892	4.405	3.222	3.690
Devlet Opera ve Balese Genel Müdürlüğü	9	125	178	100	116	229	211	263	288	292	328	352
Vakıflar Genel Müdürlüğü	7.503	29.740	4.240	24.133	20.260	421	406	385	370	386	267	262
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	89.466	33.193	54.648	112.774	159.420	113.816	131.219	134.315	136.272	243.058	194.064	286.487
Karayolları Genel Müdürlüğü	1.166	1.641	1.100	1.115	1.126	1.138	1.177	1.258	1.335	1.305	1.413	1.548
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü							486	506	625	771	774	897
Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu							13.832	23.431	53.293	62.643	68.090	74.928
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	111	82	57	48	57	8						
Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı												8.042
Yükseköğretim kurumları	606.660	717.702	788.533	836.963	1.036.898	1.122.177	1.130.881	1.240.725	1.433.984	1.713.752	1.980.184	2.396.603
Özel bütçeli kurumlar	706.029	783.723	850.077	976.812	1.219.632	1.239.684	1.280.331	1.405.075	1.628.447	2.027.029	2.248.881	2.773.552
<b>2. Merkezi Yönetim sağlık harcamaları toplamı</b>	<b>9.273.455</b>	<b>11.276.377</b>	<b>12.952.000</b>	<b>15.681.760</b>	<b>16.067.121</b>	<b>18.579.362</b>	<b>15.580.305</b>	<b>19.559.986</b>	<b>21.480.256</b>	<b>25.047.488</b>	<b>28.499.188</b>	<b>35.212.779</b>

TABLO 2.1 (devamı)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>C. Sosyal Güvenlik Kurumu giderleri (SSK, Emekli Sandığı, Bağkur)</b>												
SSK diğer giderleri	5.024.732	5.143.521	3.821.974	3.488.277	3.859.388	4.939.858	5.188.000	7.539.000	7.473.000	10.384.000	12.325.000	12.807.000
2022 sayılı Kanun ödemeleri (2012'den itibaren ASPB içinde)	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.822.142						
Sigorta ödemeleri	44.786.000	52.736.000	59.647.000	68.051.000	79.646.000	92.529.000	106.418.000	120.397.000	136.553.000	155.133.000	188.225.000	212.885.000
Sağlık giderleri	17.676.000	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.542.000	44.151.000	49.938.000	54.603.000	59.411.000	68.048.000	77.120.000
Kanun personeli sağlık giderleri (2010'dan itibaren SGK içinde)	2.439.690	2.711.230	2.734.325	3.292.282	794.000	292.762	311.235	336.131	358.380	380.275	378.236	343.957
<b>3. SGK sosyal koruma giderleri</b>	<b>71.306.690</b>	<b>82.297.230</b>	<b>93.297.325</b>	<b>106.077.282</b>	<b>119.407.000</b>	<b>137.125.762</b>	<b>156.068.255</b>	<b>178.210.131</b>	<b>198.987.380</b>	<b>225.308.275</b>	<b>268.976.236</b>	<b>303.155.957</b>
<b>D. İşsizlik Sigortası Fonu giderleri</b>												
İşsizlik Sigortası Fonu giderleri	376.000	404.000	1.940.000	5.970.000	5.147.000	2.602.802	3.950.740	3.545.000	4.266.000	6.592.000	12.145.000	13.841.000
Fondan GAP için yapılan transferler	0	0	1.300.000	4.141.000	3.664.000	995.000	1.335.000	76.000	0	0	0	0
<b>4. İşsizlik Sigortası Fonu sosyal koruma giderleri (Fondan GAP için yapılan transferler hariç)</b>	<b>376.000</b>	<b>404.000</b>	<b>640.000</b>	<b>1.829.000</b>	<b>1.483.000</b>	<b>1.607.802</b>	<b>2.615.740</b>	<b>3.469.000</b>	<b>4.266.000</b>	<b>6.592.000</b>	<b>12.145.000</b>	<b>13.841.000</b>
<b>E. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri</b>												
Sosyal Yardımlaşma ve D.T. Fonu giderleri	1.389.548	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.099.582	3.844.838	4.351.801	4.853.197	5.018.454	5.713.528
<b>5. SYDTF sosyal koruma giderleri</b>	<b>1.389.548</b>	<b>1.413.757</b>	<b>1.797.080</b>	<b>2.365.039</b>	<b>2.025.667</b>	<b>2.622.413</b>	<b>3.099.582</b>	<b>3.844.838</b>	<b>4.351.801</b>	<b>4.853.197</b>	<b>5.018.454</b>	<b>5.713.528</b>

TABLO 2.1 (devamı)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>F. Mahalli idareler sosyal koruma giderleri</b>													
Mahalli idareler "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" giderleri		370.309	460.732	539.068	568.877	881.157	733.048	958.766	1.171.121	1.208.762	1.370.883	1.695.981	2.050.117
Mahalli idareler sağlık giderleri		551.814	770.469	754.754	781.787	747.912	919.694	969.618	1.083.815	928.752	1.122.856	1.345.850	1.447.399
6. Mahalli idareler sosyal koruma giderleri		922.123	1.231.201	1.293.822	1.350.664	1.629.069	1.652.742	1.928.384	2.254.936	2.137.514	2.493.739	3.041.831	3.497.516
Toplam sosyal koruma harcamaları (1+2+3+4+5+6)		84.315.696	97.943.122	111.843.209	129.846.928	144.491.926	167.677.716	190.002.479	219.739.014	244.223.535	282.175.097	339.164.215	385.028.920
TÜFE 2003= 100		134,49	145,77	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72	269,54	292,54	327,41
Sosyal Koruma harcamaları: Sabit fiyat ile (2003=100)		62.692.911	67.190.178	69.710.302	75.973.862	79.456.655	83.484.051	89.106.823	95.951.711	98.588.542	104.687.652	115.937.723	117.598.400
Sosyal Koruma harcamalarının yıllık büyümesi			7,17	3,75	8,99	4,58	5,07	6,74	7,68	2,75	6,19	10,75	1,43
<b>Kaynaklar:</b>													
Yöntem ve ayrıntılı kaynak için bkz. Yeutürk, N. (2012)													
2006-2017; www.muhasabat.gov.tr													
ASPB, Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primleri, SYDTF'na transferler, Kamu Personeli Sağlık Giderleri Kalkınma Bakanlığı'ndan alınmıştır.													
Fakülteye Kültür Yardımı: Hazine'den alınmıştır.													
SODES, 2012 yılına kadar www.sodes.gov.tr, 2013 ve sonrası Kalkınma Bakanlığı Yatırım Programları.													
GAP İDARESİ, İnsani ve Sosyal Gelişme G. Koordinatörlüğü, GAP İdaresi faaliyet raporları.													
SGK, Bütçe Gereksinimleri, www.bimko.gov.tr													
2012 ödemeleri, 2012 yılına kadar SGK, 2013 yılından sonra ASPB, faaliyet raporları mahalli idarelerin 2017 yılı harcamaları tahminidir.													
İşsizlik Fonu, 2006-2017 Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programlar, İşsizlik Sigortası Fonu'na devlet katkısı Kalkınma Bakanlığı'ndan alınmıştır.													
Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Fonu Giderleri, 2006-2011 sosyalyardimlar.aile.gov.tr, 2012 ve sonrası Kalkınma Bakanlığı'ndan alınmıştır.													

ürettiği verilerin içinde Banka Vakıf Sandıkları, Dernek ve Vakıflar da yer almaktadır. Bu nedenle harcamaları kamu ve diğer kurumlar olarak ayrıştırmak mümkün olmamaktadır.

Sosyal koruma harcamalarını sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri, ve sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kalemede toplamak mümkündür (Tablo 2.2).

2017 yılında sigorta ve emeklilik ödemelerinin toplam sosyal koruma harcamaları içindeki payı % 62; sağlık harcamalarının payı % 31 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal hizmetler ve sosyal yardıma yönelik yapılan harcamalar ise toplam harcamaların % 7,3'ünü oluşturmaktadır. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin oranı olan % 2 eklendiğinde, yoksullar için yapılan harcamaların toplam içindeki payı 2017 yılı için % 9,3 civarına ulaşmaktadır (Tablo 2.2).

Tablo 2.2'de yer verilen bilgiler ışığında, Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan, ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir yer tuttuğunu, prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payının ise çok düşük kaldığını söylemek mümkündür. Sosyal koruma harcamaları içinde yoksullara yönelik harcamaların oranı çok düşüktür.

## SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRILMASI

Uluslararası istatistiklerde, sosyal koruma, sağlık ve askerî gibi uluslararası karşılaştırmaların yapılabileceği harcamalar için harcamaların GSYH'ya oranları kullanılmaktadır. Türkiye'de TÜİK tarafından yeni bir GSYH üretilmiş olup bu GSYH özellikle son yıllarda eski GSYH'ya göre oldukça yüksek olarak hesaplanmıştır. Eski GSYH ise 2015 yılından sonra üretilmemektedir.

Tablo 2.3'te toplam sosyal koruma harcamalarının gerek eski GSYH'ya oranı gerek yeni GSYH'ya oranı verilmektedir. Tablonun dipnotlar kısmında yer alan dipnot 1'de açıklandığı gibi, bu çalışmada yeni serinin büyüme oranları kullanılarak eski GSYH serisi için 2016 ve 2017 verileri üretilmiş ve toplam sosyal koruma harcamalarının her iki GSYH'ya oranı verilmiştir. Buradan görülecek sonuçlara göre Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının yeni GSYH'ya oranı 2006 yılında 10,68 iken 2017 yılında 12,37'ye yükselmektedir. Eski GSYH'ya oranı ise, son yıllarda daha düşük olduğundan, 2006 yılında 11,2 iken 2017 yılında 17,80'e yükselmektedir. İki GSYH arasındaki

**TABLO 2.2**  
**Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları**  
 (Toplam içinde yüzde paylar)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Sağlık harcamaları</b>	37,3	37,1	38,4	38,2	35,5	34,5	32,9	33,3	32,6	31,6	30,1	30,6
SGK sağlık harcamaları (Kamu personeli, ödeme gücü olmayanlar ve SGK diğer harcamaların % 30'u dahil)	25,6	24,8	26,2	25,6	23,9	22,9	24,2	23,9	23,4	22,3	21,3	21,1
Ödeme gücü olmayanların GSS primi							1,8	3,4	2,6	2,3	2,1	2,0
Sağlık merkezi yönetim (Yeşil Kart dahil)	11,0	11,5	11,6	12,1	11,1	11,1	8,2	8,9	8,8	8,9	8,4	9,1
Yeşil Kart harcamaları	3,5	4,0	3,6	4,2	3,4	3,1						
Sağlık mahalli idareler	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>2. Sigorta ve emeklilik ödemeleri</b>	57,7	57,9	56,3	55,7	58,0	58,2	59,3	59,6	60,5	60,7	62,5	62,1
İşsizlik Sigortası Fonu	0,4	0,4	0,6	1,4	1,0	1,0	1,4	1,6	1,7	2,3	3,6	3,6
SGK sigorta ödemeleri (SGK diğer harcamaların % 70'i dahil)	57,3	57,5	55,7	54,3	57,0	57,2	57,9	57,2	58,1	57,6	58,0	57,6
Hazine (Bireysel emeklilik için devlet katkısı)								0,8	0,7	0,9	0,9	0,8
<b>3. Sosyal hizmet ve sosyal yardım</b>	5,0	5,0	5,3	6,1	6,5	7,3	7,8	7,1	6,9	7,7	7,4	7,3
Sosyal hizmet ve sosyal yardım merkezi yönetim	1,2	1,3	1,7	2,0	2,7	3,6	5,6	4,8	4,6	5,5	5,5	5,3
SGK 2022 sayılı Kanun ödemeleri (2012'den itibaren merkezi hük. içinde)	1,6	1,7	1,5	1,8	1,8	1,7						
SYDTF	1,6	1,4	1,6	1,8	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	1,7	1,5	1,5
Sosyal hizmet ve sosyal yardım mahalli idareler	0,4	0,5	0,5	0,4	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Toplam (1+2+3)</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

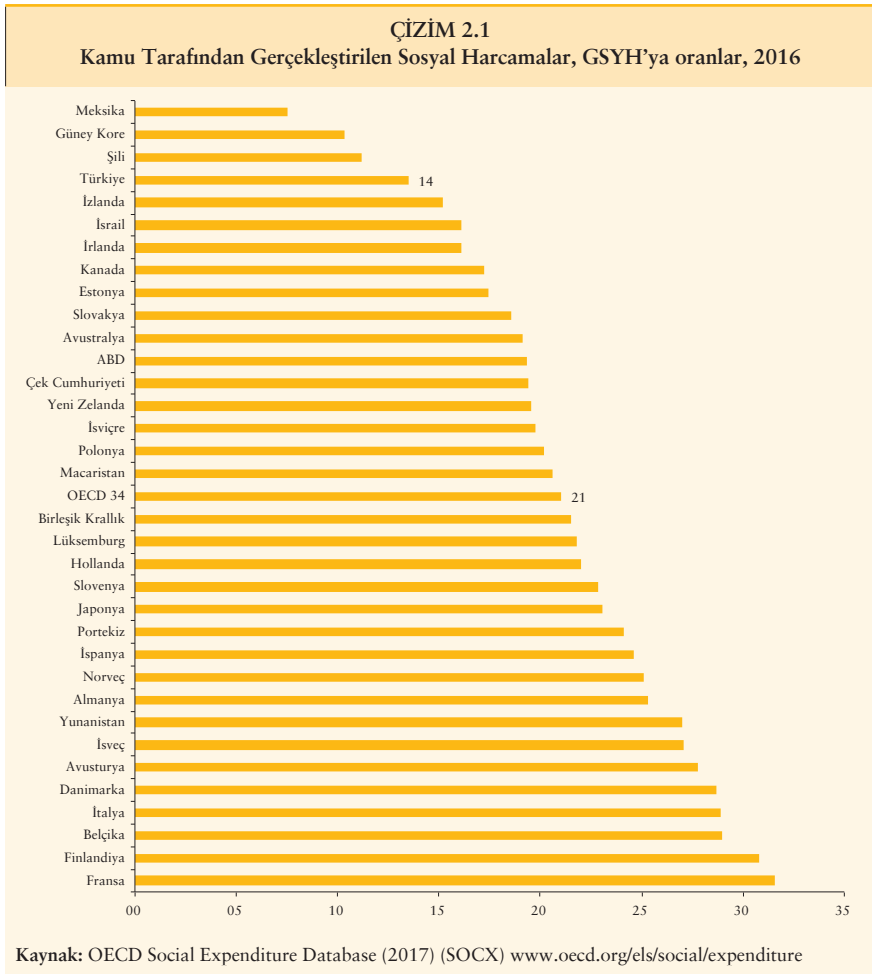
Kaynak: Tablo 2.1.

TABLO 2.3 Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ya Oranı													
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
GSYH yeni serisi	789.227.555	880.460.879	994.782.858	999.191.848	1.160.013.978	1.394.477.166	1.569.672.115	1.809.713.087	2.044.465.876	2.338.647.494	2.608.525.749	3.112.254.328	
Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı (yeni serisi, %)	10,68	11,12	11,24	13,00	12,46	12,02	12,10	12,14	11,95	12,07	13,00	12,37	
Yıllık artış oranı (%)		4,13	1,07	15,58	-4,15	-3,47	0,67	0,31	-1,62	1,01	7,76	-4,85	
Büyüme (2013-2017, %)												1,89	
GSYH eski serisi <sup>1</sup>	758.390.785	843.178.421	950.534.251	952.558.579	1.098.799.348	1.297.713.210	1.416.798.490	1.567.289.238	1.748.167.817	1.953.561.332	2.016.075.295	2.163.248.791	
Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı (eski serisi, %)	11,12	11,62	11,77	13,63	13,15	12,92	13,41	14,02	13,97	14,44	16,82	17,80	
Yıllık artış oranı (%)		4,48	1,29	15,85	-3,53	-1,74	3,79	4,55	-0,36	3,39	16,47	5,80	
Büyüme (2013-2017, %) <sup>2</sup>												26,95	
Eski GSYH	758.390.785	843.178.421	950.534.251	952.558.579	1.098.799.348	1.297.713.210	1.416.798.490	1.567.289.238	1.748.167.817	1.953.561.332			
Yeni GSYH TÜİK	789.227.555	880.460.879	994.782.858	999.191.848	1.160.013.978	1.394.477.166	1.569.672.115	1.809.713.087	2.044.465.876	2.338.647.494	2.608.525.749	3.112.254.328	
Yeni GSYH büyüme hızları						11,10	4,80	8,50	5,20	6,10	3,20	7,30	
Yeni GSYH büyüme hızlarını dikkate alarak son iki serideki eski GSYH tahmini											2.016.075.295	2.163.248.791	

1) Eski serinin 2016 ve 2017 yılları için GSYH tahmininde yeni serinin 2016 ve 2017 yıllarındaki büyüme oranı kullanılmıştır.

2) 2013 yılından başlanıp, yıl olarak seçilmesi eski ve yeni GSYH arasındaki makasın açılmaya başladığı yılın 2013 olmasından kaynaklanmaktadır.

makasın açıldığı 2013 yılı ile 2017 yılı arasındaki artış oranlarına bakıldığında, yeni GSYH'ya oranlardaki büyüme % 1,89 iken, eski GSYH'ya oranlardaki büyüme % 26,95 çıkmaktadır (Tablo 2.3). İki arasındaki fark çok büyüktür ve bu göstergeye dayalı yorum yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, bu konuda olduğu gibi, bu kitap boyunca hesaplanacak olan çeşitli kamu harcamalarının her iki GSYH'ya oranları verilmekte, ancak yorumlar sabit fiyatlardaki artış dikkate alınarak yapılmaktadır.



Uluslararası kurumlar TÜİK tarafından üretilen GSYH verilerini kullanmaktadır. Eurostat AB (27) ülkeleri için sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranları hesaplanmaktadır. Sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, yoksullara yönelik düzenli gelir desteği, sosyal hizmet ve yardımlar gibi harcamaları kapsayan AB (27) ülkelerinin ortalama sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2006 yılında 25,6 iken 2009 yılında 28,3'e yükselmiş, 2015 yılında ise 28,6 olmuştur (Eurostat, 2016). Aynı veri tabanına göre Türkiye'nin 2015 yılındaki sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 12'dir ve Türkiye bu oran ile 27 ülke arasında en sonuncu sıradadır.

AB tarafından Eurostat kapsamında yayınlanan sosyal koruma harcamaları dışında, OECD tarafından yayınlanan sosyal koruma harcamaları verileri bulunmaktadır (OECD Social Expenditure Database (SOCX)). Bu veri tabanı sosyal koruma harcamaları bakımından Türkiye ile karşılaştırma yapılabilecek gelişmekte olan ülkeleri de kapsamaktadır (Çizim 2.1).

Bu veri tabanına göre karşılaştırma yapıldığında, Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları Meksika, Güney Kore ve Şili'nin üzerinde, diğer tüm ülkelerin ise altında yer almaktadır. Bu veri tabanındaki verilerde ilk kez 2014 yılı için Türkiye'nin verileri de yer almıştır. Bu veri tabanında, Türkiye'nin 2014 yılı için sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı % 12,49 iken, 2016 yılında % 13,5'tir.

Türkiye'nin GSYH verilerinde ortaya çıkan değişiklik nedeniyle uluslararası karşılaştırmalarda kullanılabilir ikinci bir gösterge olarak kişi başına sosyal koruma harcaması kullanılabilir. Eurostat verilerine göre Türkiye'nin kişi başına sosyal koruma harcaması 2008 yılında 895 avro iken 2015 yılında 1.280 avroya yükselmiştir. AB (28) ortalaması ise 7.391 avrodur. Türkiye bu harcama ile sadece Sırbistan ve Romanya'nın önündedir.

## SONUÇ YERİNE

Bu çalışmada sosyal koruma harcamaları 2006 yılından itibaren izlenmektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamaları gerek cari fiyatla gerek sabit fiyatla artmaktadır. 2006-2017 yılları arasında sosyal koruma harcamalarının önemli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. 2006-2017 arasında sabit fiyatla artış % 87 olmaktadır. Ancak 2017 yılında sabit fiyatla büyüme oranının tüm dönem içinde en düşük gerçekleştiği görülmektedir.

Sosyal koruma harcamalarının sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri ve sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kalemde incelenmesi so-

nucunda, daha önce belirtildiği gibi, sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Buna karşın, prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payı ise çok düşük düzeydedir. İşsizliğin, kayıt dışı çalışma oranının, çalışan yoksulluğunun, yoksulluk, cinsiyet, cinsel yönelim, etnik farklılığa dayalı sosyal dışlanmışlığın yüksek olduğu bir ülkede, sosyal koruma harcamalarının prim ödemeye dayalı ve formel sektörde çalışanlara yönelik olması var olan dengesizlikleri pekiştirecek bir durumdur.

Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının yeni GSYH’ya oranı uluslararası karşılaştırmalar için kullanılabilir. Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı benzeri milli gelir seviyesine sahip ülkelerden düşük olduğu görülmektedir. Örneğin, **Çizim 2.1**’de görüldüğü gibi, OECD’ye göre Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya, Slovakya ve İzlanda’nın sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı Türkiye’ninkinden yüksektir. GSYH hesaplarındaki değişimin neden olabileceği sorunlar dikkate alınarak Eurostat tarafından üretilen kişi başına sosyal koruma harcaması verilerine bakıldığında Türkiye sadece Sırbistan ve Romanya’nın önüne geçebilmektedir.

Kitabın ilk konusunda belirtildiği gibi, emeklilik ve sağlık hâlâ sosyal politika alanının merkezindedir. Gerek ulusal gerek uluslararası veriler sosyal koruma harcamalarındaki artışın devam etmesi kadar, bu harcamaların içinden yoksullara ayrılan payın artırılmasının gerektiğine işaret etmektedir.



## Yoksullara Yönelik Harcamalarda Ön Plana Çıkanlar

NURHAN YENTÜRK

### GİRİŞ

Bu kitabın ikinci konusunda ele alındığı gibi, 2017 yılında sigorta ve emeklilik ödemelerinin toplam sosyal koruma harcamaları içindeki payı % 62; sağlık harcamalarının payı % 31 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal hizmetler ve sosyal yardıma yönelik yapılan harcamalar ise toplam harcamaların % 7,2'sini oluşturmaktadır. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin oranı olan % 2 eklendiğinde, yoksullar için yapılan harcamaların toplam içindeki payı 2017 yılı için % 9,2 civarına ulaşmaktadır.

Bu resim, yoksullara yönelik sosyal hizmet ve yardımların birçok refah rejiminde olduğu gibi Türkiye’de de harcamalar ve toplumsal işlev bakımından sosyal politikaların kısıtlı bir alt alanı olarak ortaya çıktığını göstermektedir. Sosyal hizmet ve yardımlar belirli bir büyüklüğe ulaşmış olmasına rağmen, emeklilik ve sağlık halen sosyal politika alanının merkezinde görünmektedir. Bu konuda, önce sosyal koruma harcamalarının içinden yoksullara yönelik harcamaların sunulmasından sonra, son yıllarda yoksullara yönelik uygulanan sosyal hizmet ve sosyal yardımların hangi çizgide geliştiği incelenecek ve 2006-2017 yılları arasındaki reel artışları hesaplanacaktır. Toplam sosyal hizmet ve sosyal yardım olarak isimlendirilen yoksullara yönelik harcamalar ayrıştırılırken yoksullara yönelik harcamalardaki artışın düzenli/düzensiz gelir ayakları da ayrı ayrı olarak ele alınacaktır. Böylece sosyal yardım alanının Türkiye’de sosyal politika alanına yeni bir çehre kazandıracak bir

yapıda olup olmadığı sorusuna cevap aranacaktır. Konunun son bölümünde düzenli desteğe hak kazanan “deserving poor” olarak adlandırılan gruplara kimlerin dahil olabildiği ve yoksul vatandaşlara düzenli gelir desteği yaklaşımı değerlendirilecektir.

Bu konu çerçevesinde düzenli/düzensiz gelir ayrıştırması yapılabilirken, harcamaların ne kadarının kamu tarafından yerine getirilen sosyal hizmetlere yönelik olduğu (örneğin yaşlı bakım, hizmetli bakım, çocuk bakım, kadın sığınma evi) ne kadarının ise transfer olarak sosyal yardım şeklinde gerçekleştirildiği tam olarak ayrıştırılamamaktadır. 2012 yılından önce SH-ÇEK hesaplarından ayrıştırılabilen bu harcama, özellikle 2012 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulduktan sonra bakım hizmetlerinin ve birçok ayni ve nakdi yardımın il müdürlükleri üzerinden yapılması nedeniyle, gerek kesin hesap cetvellerinde gerek ödenek cetvellerinde ayrıştırılamamaktadır.<sup>1</sup> Bu çalışma ayrıca, ileriki yıllarda izlemenin sürdürülebilmesi için yöntem sunacak ve sosyal politika tartışmalarına dayanacağı uzun dönemli bir zemin oluşmasına katkıda bulunacaktır.

Bu kapsamda, bu konuda yoksullara yönelik yapılan harcamalar kendi içinde ayrıştırılarak yoksullara yönelik harcamaların değişiklik ve artış gösterdiği alt kırılımlar ele alınmıştır. Böylece, 2006-2017 yılları arasında artış gösteren yoksullara yönelik harcamalarla ilgili sıkça ve yeterince inceleme yapılmadan ortaya atılan “kömür+makarna” benzetmesi ve buna ayrılan kaynağın gelişimi incelenmiştir. Çalışmada ayrıca, yoksullara yönelik harcamalardaki artışlarla ilgili sonuçların bir arada değerlendirilmesine ve önerilere yer verilmiştir.

## YOKSULLARA YÖNELİK HARCAMALARIN AYRIŞTIRILMASI

Tablo 3.1’de sosyal hizmetler ve sosyal yardım harcamaları yapan kurumlar ayrı ayrı ele alınmakta, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın (ASPB) harcamaları ise önemli alt kalemleri gösterecek şekilde verilmektedir. Tablo 3.1’de iki bölüm olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, sosyal harcamalarla doğrudan ilgili olmayan kurumların incelenmesine ayrılmıştır. İkinci bölümde ise sosyal yardım ve hizmetlerle doğrudan ilgili olan kurumların harcama kalemlerine yer verilmiştir.

Sosyal hizmet ve sosyal yardımlarla doğrudan ilişkili olmayıp, sosyal yardım harcaması yapan kurumlardan biri Milli Savunma Bakanlığı’dır. Bu

<sup>1</sup> Yoksullara yönelik harcamalar içinde sadece engellilere yönelik harcamaları kamu ve özel hizmet ve nakdi düzenli transfer olarak ayrıştırmak mümkün olmaktadır. Bkz. bu kitabın 6. konusu.

TABLO 3.1 Sosyal Hizmet ve Yardım Harcamaları Yapan Kurumlar, Genel Devlet, 2006-2017 (bin TL)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Doğrudan ilgili olmayan kurumlar</b>												
Başbakanlık								14.128	92.000	182.000	101.344	110.000
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı					633.253	2.554.280	2.877.752	1.592.020	644.568	2.940.649	3.317.712	3.068.640
Millî Savunma Bakanlığı	11.033	10.442	11.096	12.127	11.194	8.290	3.078	942	743	590	713	2.074
İçişleri Bakanlığı									54.179	44.562	39.618	
Dışişleri Bakanlığı	4.327	5.245	4.341	7.463	5.542	6.403	6.723	6.989	8.370	8.037	8.726	10.460
Tarım ve Köylüleri Bakanlığı	45.911	88.332	26.244	29.438	8.728	17.148						
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						9.319	11.278	2.877	8.077	1.886	323	125
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	225.667	215.825	253.354	244.884	3.039	4						
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı								18	5.557	28.429	30.990	69.539
<b>Doğrudan ilgili kurumlar</b>												
Özürhaller İdaresi Başkanlığı	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224						
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	1.843	2.499	2.612	4.237	249.664	161.797						
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu G.M.	426.912	603.200	1.056.174	1.783.688	2.516.762	3.424.709						
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı							11.108.308	16.090.124	15.734.099	17.631.692	21.283.258	23.729.709
2022. sayılı Kanun ödemeleri (2012'den önce SGK içinde)	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.822.142						
2022. sayılı Kanun ödemeleri (2012'den itibaren ASPB içinde)							2.911.191	3.325.704	3.595.542	4.129.566	4.763.797	5.282.568
Engellilere yönelik harcamalar (2012'den önce SHÇEK, Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı harcamaları)	66.161	141.209	528.857	1.126.366	1.776.694	2.480.389						
Engellilere yönelik harcamalar (2012'den sonra, ASPB, evde bakım hizmeti ödemesi)							2.914.000	3.449.909	3.982.549	4.378.200	5.198.212	6.037.761
Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik harcamalar							371.493	752.800	814.700	820.500	810.000	820.000
Muhtaç asker ailelerine yapılan ödemeler								77.560	222.000	164.000	127.000	130.000
Muhtaç asker çocuğu yardımı										2.349	4.037	6.000



bakanlığın bütçesinden hane halklarına cari transferler yapılmaktadır. Harcamalardan bir diğeri Dışişleri Bakanlığı'nın Kuzeydoğu Akdeniz Denizcilik ve Havacılık Genel Müdürlüğü eliyle yurtdışına yapılan ve diğer konsolosluklar aracılığıyla sosyal güvenliği bulunmayanlara yapılan cari transferleri kapsamaktadır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı il müdürlüklerinden hane halklarına yapılan transferler de bu kapsamdadır ve Bakanlığın Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na dönüşmesiyle yeni bakanlığa aktarılmıştır. Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü bütçesinden yapılan sosyal yardım harcamaları da Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aktarılmıştır (Yentürk, 2012). 2014 ve 2015 yıllarında İçişleri Bakanlığı, 2013, 2014 ve 2015 yıllarında da Başbakanlık bünyesinde küçük bir sosyal yardım harcaması yapmıştır.

Toplam yoksullara yönelik harcamalarla karşılaştırıldığında, oldukça düşük olan bu kurumların harcamalarında 2011 yılından itibaren bir artış görülmektedir. 2011 yılında yaşanan artışın nedeni, Van'da yaşanan deprem nedeniyle Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın gerçekleştirdiği harcamalardır (Yentürk, 2012). Bu artış daha sonraki yıllarda da devam etmiştir. AFAD'ın faaliyet raporlarında belirtildiği gibi, 2011 ve sonrasında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın gerçekleştirdiği harcamalardaki artış, Van depremi ile ilgili iyileştirme çalışmaları ve Suriye'den gelen mültecilere yönelik yapılan insani yardım harcamalarıdır.

## **AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI VE BAKANLIĞA BAĞLI HARCAMALAR**

### **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Tarafından Yapılan Ödemeler**

**Tablo 3.1'**de daha sonra, doğrudan sosyal yardımlarla ilgili kurumların harcamalarına yer verilmektedir. Bunlar arasında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlanan kurumlar/harcamalar yer almaktadır.

Sosyal yardım ve hizmetlerin dağılık yapısı yoksullara yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin izlenebilmesinde en önemli kısıtlardan birini oluşturmaktaydı. Bu dağılık yapının ortadan kaldırılabilmesi için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kararlaştırılmıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görevlerinin çok önemli bir kısmı yoksullara yönelik sosyal koruma kapsamında dikkate alınması gereken görevlerdir. Bunlar arasında, özetle, bakanlığın sosyal hizmetler ve yardımla-

ra ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütmek, kadınlara karşı ayrımcılığı önlemek, kadının insan haklarını korumak ve geliştirmek, özürülerin ve yaşlıların her türlü engel, ihmal ve dışlanmaya karşı toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak üzere çalışmak, toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik yardım faaliyetlerini düzenli ve etkin biçimde yürütmek, bu amaçla gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek gibi görevleri sayılabilir.

Aynı KHK'nın geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Özürüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılmıştır. Bu KHK ile, kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 31.12.2011 tarihine kadar teşkilatlanmasını tamamlamıştır. Halihazırda, Bakanlığın sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile doğrudan ilgili olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

Bu KHK'nın geçici dördüncü maddesine göre "Bakanlığın 2011 mali yılı harcamaları, 6091 sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa istinaden Maliye Bakanlığı tarafından yeni bir düzenleme yapıncaya kadar Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü hariç olmak üzere kapatılan Başkanlık ve genel müdürlüklerin 2011 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerden karşılanır". **Tablo 3.1**'de yer alan sosyal koruma harcamaları açısından bu bilgilerin şu anlamı bulunmaktadır: 2011 yılı dahil olmak üzere, SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcaması bulunmaktadır. 2012 itibariyle kanunda sayılan idareler kapatılarak bütçeleri Bakanlığa aktarılmıştır.

**Tablo 3.1**'de görüldüğü gibi, SHÇEK harcamalarında 2008 yılından itibaren önemli bir artış yaşanmaya başlanmıştır. Ancak bu artışın hangi hizmete yönelik olduğunu bilmeden yorumda bulunmak doğru olmaz. Artışın nedenini incelemek için farklı yılların SHÇEK faaliyet raporları ve ödenek cetvelleri karşılaştırılmıştır (BÜMKO, 2006-2017).

Sosyal koruma hizmetlerini sağlayan bir kurum olan SHÇEK'in harcamalarında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmadan önce, yıllar içerisinde önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. SHÇEK'in 2006-2011

arasında gerçekleşmiş harcamalarındaki gelişmeyi incelediğimizde, Çocuk Hizmetleri, Gençlik Hizmetleri, Aile-Kadın ve Toplum Hizmetleri, Yaşlı Bakım ve Sosyal Yardım Hizmetleri dairelerinin harcamalarında küçük artışlar olduğunu görmekteyiz. SHÇEK'in harcama kalemleri arasında önemli ölçüde artış gösteren tek idare ise Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi olmuştur. Bu artış engelli bireylere yapılan “evde bakım aylığı” ödemelerinden kaynaklanmaktadır. SHÇEK harcamalarının daireler arasındaki dağılımı incelendiğinde, Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi'nin payının toplam SHÇEK harcamalarının içindeki payının 2006 yılında % 15 iken, 2011 yılında % 72'ye çıktığı görülmektedir (Yentürk ve Yılmaz, 2012; BÜMKO, 2006-2017).

**Tablo 3.1**'de görüldüğü gibi, 2011 yılında fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcaması bulunan ve kapatılan üç kurumun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilen toplam harcaması 3.593.730.000 TL iken, kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2012 harcaması 11.108.308.000 TL'dir. Bu artışın nedenlerinin incelenmesi önemlidir.

2012 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcama tahmininde, bakanlığa katılan diğer kurumların harcamalarına göre önemli bir artış görülmektedir. 2012 yılı için bakanlığın ödenek cetveline bakıldığında, devredilen kurumların 2011 ve öncesi yıllarda yapmadıkları bir harcamanın ödenek olarak yer aldığı görülmektedir. Bu ödenek “sosyal güvenliği olmayanların sağlık primleri”dir (BÜMKO, 2006-2017). Bilindiği gibi, 2012 yılından itibaren yeşil kartlar iptal edilip eski yeşil kartlıların da Genel Sağlık Sigortası şemsiyesi altına girmeleri gerekmektedir. 2012 yılının başından sonra yapılan gelir tespiti sonrasında, geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların tüm sağlık primleri devlet tarafından SGK'ya yatırılmaktadır. Daha önceki yıllarda yeşil kart harcamaları için Sağlık Bakanlığı'nın bütçesine ödenek konulurken, bu ödenek artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine alınmıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla bakanlığa aktarılan bir başka sosyal harcama, 2022 sayılı Kanun çerçevesinde SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından yaşlı ve özürüllere yönelik yapılan harcamalardır. 2011 yılında SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bu sosyal yardım harcaması Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Ancak **Tablo 3.1**'de görülen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamasının içinde bu harcama da yer almaktadır.

**Tablo 3.1**'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2012 yılı gerçekleşmiş harcaması 11.108.308.000 TL'dir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlı-

ğı'na (ASPB) yeni kurulmasıyla beraber, 2012 yılında dahil edilen yeni harcamalar (ödeme gücü olmayanların GSS primleri yoksullara yönelik sağlık harcaması 3.456.074.000 TL ve 2022 sayılı Kanun'la yapılan 2.911.191.000 TL) çıkarıldığında, bakanlığın 2012 yılı harcaması 4.741.043.000 TL kalmaktadır. Dolayısıyla, bakanlığın kurulmasıyla sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarında çok ciddi bir artış yaşanmamış, ancak farklı kurumların bütçelerinde bulunan harcamalar (Yeşil Kart Sağlık Bakanlığı'nda, 2022 sayılı Kanun ile yapılan ödemeler SGK'da) ASPB'da toplandığı için çok önemli bir artış gözükmektedir. ASPB'nin harcamalarında görülen temel artışlar alt kalemler itibariyle 2006-2017 yılları arası için aşağıda incelenmektedir.

### 2022 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılan Ödemeler

Türkiye'deki sosyal yardım ve hizmetler alanı incelendiğinde, 1977 yılından itibaren 2022 sayılı Kanun çerçevesinde ödemeyi yürüttüğü yaşlı ve özürlü aylıklarının uygulanmaya devam eden en eski sosyal yardım harcaması olduğu görülebilir. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 1976 yılında kabul edilen "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki" 2022 sayılı Kanun çerçevesinde engelli ve yaşlı yurttaşlara belirli kriterleri sağlamaları koşuluyla çeşitli aylıklar bağlamaktadır. Bu kanuna göre, "65 yaşını doldurmuş, kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kurumlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve 2022 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtilen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutardan daha az geliri olan Türk vatandaşlarına" yaşlılık aylığı bağlanmaktadır.

2022 sayılı Kanun çerçevesinde, "65 yaşını doldurmamış olmakla birlikte, geliri kanunda belirtilen seviyenin altında olanlardan, başkasının yardımını olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olanlara; 18 yaşını dolduran ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan muhtaç özürlülere; 18 yaşını dolduran, kanunen bakmakla mükellef kimsesi olmayan ve herhangi bir işe yerleştirememiş olan özürlülere; özürlülük derecelerine bağlı olarak ve kanunen bakmakla yükümlü oldukları 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakınlarına bakım ilişkisi fiilen gerçekleşmek kaydıyla" aylık bağlanmaktadır. Gündelik kullanımda "2022 özürlü maaşı" olarak anılan engel-

lilere yönelik aylık ödemeler gelir tespiti sonucunda verilmektedir. 2022 sayılı Kanun uyarınca özürlü aylığı almaya hak kazanmanın koşulu, engelli bireylerin gelir düzeylerinin muhtaçlık sınırının altında (hane içerisinde kişi başı aylık gelirin asgari ücretin üçte birinden düşük olması) olmasıdır. Bakıma muhtaç özürlü aylığı 18 yaşından büyük % 70 ve üzeri engelli olanları, özür-lü aylığı 18 yaşından büyük % 40 - % 69 arası engelli olanları, özürlü yakını aylığı 18 yaşından küçük engelli yakını olanları kapsamaktadır.

Bu kapsamda, 2016 yılında, yararlanıcı sayısı 1.292.355 kişidir (ASPB, 2006-2016). Yararlanıcıların yaklaşık üçte ikisi engellilik, üçte biri yaşlılık nedeniyle maaş almaktadır (Yentürk ve Yılmaz, 2012). Yukarıda belirtil-diği gibi son kurumsal birleşmeyle birlikte bu harcama da Aile ve Sosyal Po-litikalar Bakanlığı'na bağlanmıştır. 2022 sayılı Kanun çerçevesinde toplam transfer 2006 yılında 1.380.268.000 TL iken, 2017 yılında 5.282.568.302 TL 'dir (Tablo 3.1). 2022 sayılı Kanun ile yapılan transferlerde sabit fiyatla % 57'lik bir artış olmuştur (Tablo 3.2).

### Engellilere Yönelik Evde Bakım Aylığı

2011 yılına kadar SHÇEK, 2012 yılı ile birlikte Aile ve Sosyal Politikalar Ba-kanlığı'nın verdiği "Evde Özürlü Bakım Aylığı"dır. 2005 yılında kabul edilen 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile, evde bakılan ve geliri kanunla be-lirtilen miktarın altında kalan engellilere asgari ücret tutarında evde bakım aylığı bağlanmasına imkân tanınmıştır. Ailede bakmakla yükümlü olunan bi-rey başına ortalama aylık gelir tutarı, bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma muhtaç engellilerin evde ailesi tarafından ba-kımlarının sağlanması için net asgari ücret ödenmektedir. 2016 yılında yarar-lanan engelli vatandaş sayısı 480.000 civarındadır (ASPB, 2006-2016). SH-ÇEK'in engellilere yönelik yaptığı harcamalar 2006 yılında 66.161.000 TL iken, 2011 yılında 2.480.389.000 TL'ye erişmiştir. 2017 yılında ASPB tara-fından yapılan bu harcama 6.037.761.160 TL olmuştur (Tablo 3.1). Bu har-camanın sabit fiyat ile artış oranı % 3.649'dur (Tablo 3.2).

### Eşi Vefat Etmiş Kadınların Maaşları

Düzenli gelir kapsamında kabul edilebilecek üçüncü uygulama ise eşi vefat et-miş kadınlara yöneliktir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardım-lar Genel Müdürlüğü'nce 29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Sosyal Yardım-laşma ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulu kararı ile eşi vefat etmiş kadınlara

yönelik düzenli nakdi sosyal yardım programı başlatılmıştır. Eşi vefat etmiş, muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık almayan kadınlara aylık 250 TL tutarında aylık verilmesine Mayıs 2012 tarihinden itibaren başlanmıştır. Bu projeden başlangıçta 100.000 kadının yararlanması beklenirken, 2012 yılında 244.103 kadına toplamda 371.493.000 TL transfer yapılmıştır (SYGM, 2012a). **Tablo 3.1**'de görüleceği gibi 2016 yılında yararlanıcı sayısı 289.987 kişidir ve 810.000.000 TL transfer yapılmıştır (ASPB, 2006-2016) (**Tablo 3.1**). 2012-2016 arası sabit fiyat ile artış oranı % 59'dur (**Tablo 3.2**).<sup>2</sup>

### **Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Ödemeler**

Askerlik görevini yapan gençlerin, sosyal güvencesi olmayan ve ihtiyaç sahibi ailelerine askerlik görevi süresince desteklenmesi için aylık 250 TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla 500 TL düzenli yardım verilmektedir. 2013 yılı Mart ayı itibarıyla başlatılan yardım programı kapsamında hak sahibi asker evliyse eşi, evli değilse annesi veya babasıdır. Bu ödmeden 2016 yılında 74.562 kişi yararlanmış ve toplam 127.000.000 TL ödeme yapılmıştır (ASPB, 2006-2016).

### **Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı**

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2015 Faaliyet Raporu'na göre bu yardım, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında muhtaç durumda olan ve babası askerde olan 18 yaşından küçük çocuklara yapılan nakdi yardımdır ve aylık ödeme tutarı 100 TL'dir. 2015 yılında bu yardımdan 3.803 çocuk yararlanmış ve toplam 2.349.000 TL ödeme yapılmış iken 2016 yılında 6.313 çocuk yararlanmış ve toplam 4.036.700 TL ödeme yapılmıştır (ASPB, 2006-2016).

### **Öksüz ve Yetim Yardımı**

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında, annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklardan muhtaç durumda olanlara yapılan nakdi yardımdır ve aylık ödeme tutarı 100 TL'dir. 2015 yılında bu yardımdan 35.401 çocuk yararlanmış ve toplam 22.837.000 TL ödeme, 2016 yılında ise yararlanıcı sayısı 52.836'ya çıkmış ve toplam 53.184.900 TL ödeme yapılmıştır (ASPB, 2006-2016).

<sup>2</sup> Bu kitap yayına yollandığında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2017 Faaliyet Raporu internet sitesine konulmamıştı. O nedenle **Tablo 3.1**'de yer alan bazı veriler 2016 yılına aittir.

### Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuştur. 2004 yılında yürürlüğe giren 5263 sayılı Kanun ile Fon Genel Sekreterliği, Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) il ve ilçelerdeki faaliyetlerini Türkiye çapında 973 il ve ilçede her ilde vali ve her ilçede kaymakam başkanlığında oluşturulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütmekteydi. 2012 yılından itibaren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı incelenirken belirtildiği gibi, 3.06.2011 tarih ve 633 numaralı Kanun Hükmünde Kararname’de, Fon’u yöneten Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu’na Aile Sosyal Politikalar Bakanı’nın başkanlık edeceği ve Kurul’un sekretarya hizmetlerinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM)’nce yerine getirileceği belirtilmektedir.

SYDTF’nin işleyişine göre toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle ülke genelinde kurulu bulunan 1.000 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı’na aktarılmakta, bu kaynakların yanı sıra vakıfların kendi gelirleri de kullanılarak, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara ayni ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır.

SYDTF yoksullara yönelik çeşitli harcamalar yapmaktadır (Yentürk, 2012 ve 2013). Bu harcamalar içinden en büyük paya sahip olan periyodik transferler kalemi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları’na, periyodik olarak aktarılmakta, Vakıflar aldıkları bu paylar ile yoksulların gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. acil ve güncel ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Sağlık yardımları arasında, yoksul anne adaylarına kendilerinin ve çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla yapılan şartlı nakit transferleri ve yoksullara yönelik tıbbi cihaz/malzeme ihtiyaç yardımları yer almaktadır. Engellilerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yürütülen bir sosyal yardım harcamaları bulunmaktadır. Eğitim yardımları, eğitim materyali, burslar, taşınmalı eğitim ile merkeze taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, yoksul ailelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla her ay verilen eğitim yardımı, taşınmalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarına yönelik yapılan harcamaları içermektedir.

Aile destek yardımları içerisinde ekonomik yoksulluk içinde bulunan kimselere bayramdan önce verilen gıda yardımları, yakacak yardımları, otu-

bulamayacak kadar kötü durumda evlerde barınan muhtaç kimselere bakım ve onarım için yapılan ayni ve nakdi yardımlar vardır. Sosyal ve özel amaçlı transferler ise aşevi faaliyetleri, afet yardımları ve terörden zarar görenlere yönelik yardımları kapsamaktadır.

Kamu kurumlarına yapılan transferler, ücretsiz kitap dağıtımı için Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan transferler olarak özetlenebilecek eğitim yardımları bulunmaktadır. Engelli çocuklara yönelik olarak, sosyal güvenceden yoksun özürli kimselerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyacının karşılanmasına yönelik sosyal yardımlar ve özürli öğrencilerin ücretsiz taşınmasına yönelik özürli'lere yapılan yardımlar ve yoksullara konut üretimi için TOKİ'ye yapılan transferler SYDTF'nin sosyal yardımlarını oluşturmaktadır. SYDTF giderleri 2006 yılında 1.389.548.000 TL iken 2017 yılında 5.713.528.000 TL olmuştur (Tablo 3.1). SYDTF'den 2006-2017 yılları arasında yoksullara yapılan transferlerin sabit fiyatla artış oranı % 69'dur (Tablo 3.2).

Tablo 3.1'de görüldüğü gibi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın altında yer alan iki harcama daha bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yukarıda değinildiği gibi, yeşil kart uygulamasının kaldırılıp GSS uygulamasına geçilmesidir. Bu uygulama uyarınca, geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların priminin tümü, asgari ücret ile asgari ücretin üçte biri arasında olanların GSS primlerinin bir bölümü devlet tarafından SGK'ya ödenmektedir. Bu harcama yoksullara yönelik bir sağlık harcaması olduğu için bu çalışmanın kapsamında tutulmamaktadır. O nedenle inceleme dışı bırakılmıştır. Ancak Tablo 2.1 ile Tablo 3.1'deki harcama miktarları birbiri ile uyumlu olması açısından bu harcamaya Tablo 3.1'de yer verilmiştir.<sup>3</sup> Burada vurgulanması gereken nokta, yoksulların sağlık harcamalarına yönelik 2006 yılında 2.909.800.000 TL kaynak ayrılırken, bu kaynak devletin GSS prim ödemeleri sonrasında 2017 yılında 7.743.422.000 TL'ye yükselmiştir (Tablo 3.1). Bu hizmetten 2016 yılında 6.683.106 kişi yararlanmıştı (ASPB, 2006-2016).

Diğer yandan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödenek cetvelleri incelendiğinde daha önce Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) bütçesinde yer almayan bir başka ödenek eklendiği görülmektedir. Bu ödenek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na yardım olarak gösterilmektedir. Bu kaynak Fon'a gelir olarak girecek ve harcanacaktır. Aşağıda SYDTF'nin harcamalarını da sosyal harcamalara dahil edeceğimiz için,

3 Türkiye'de kamunun sağlık harcamalarını ayrıntılı olarak inceleyen bir çalışma için bkz. bu kitabın 5. konusu.



TABLO 3.2. (devamı)															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Artış oranı %	Dönem	Yararlanıcı sayısı
2022 Sayılı kanun ödemeleri (2012'den itibaren ASPB içinde)							1.365.282	1.452.209	1.451.454	1.532.079	1.628.426	1.613.441	57	2006-2017	2016'da yararlanıcı sayısı 1.292.355 kişi
Engellilere yönelik harcamalar (2012'den önce SHÇEK, Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı harcamaları)	49.194	96.871	329.629	659.040	977.011	1.234.946									
Engellilere yönelik harcamalar (2012'den sonra, ASPB, evde bakım hizmeti ödemesi)							1.366.599	1.506.445	1.607.682	1.624.323	1.776.923	1.844.098	3.649	2006-2017	2016'da yararlanıcı sayısı 481.141 kişi
Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik harcamalar							174.222	328.719	328.879	304.408	276.885	250.451	59	2012-2016	2016'da yararlanıcı sayısı 289.987 kişi
Muhtaç asker ailelerine yapılan ödemeler								33.868	89.617	60.844	43.413	39.706	17	2012-2016	2016'da yararlanıcı sayısı 74.562 kişi
Muhtaç asker çocuğu yardımı										871	1.380	1.833	110	2012-2016	2016'da yararlanıcı sayısı 6.313 kişi
Öksüz ve yetim yardımı										8.473	18.180	23.518	178	2012-2016	2016'da yararlanıcı sayısı 52.836 kişi
Ödeme gücü olmayanların GSS primleri (2012'den sonra ASPB içinde)						208.464	1.620.820	3.303.669	2.520.626	2.376.507	2.393.799	2.365.054	9	2006-2017	2016'da yararlanıcı sayısı 6.683.106 kişi
Yeşil Kart harcamaları (2012'den önce Sağlık Bakanlığı içinde)	2.163.581	2.684.366	2.512.466	3.221.579	2.718.834	2.559.054	252.779								
SYDIT'na transferler					127.028	75.180	58.622	115.715	0	7.420	107.678	0			
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (GSS ve SGDIT'na transfer hariç) <sup>a</sup>						3.530.101		3.606.564	3.830.940	4.157.473	4.773.856	4.882.651			

TABLO 3.2 (devamı)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Artış oranı %	Dönem	Yararlanıcı sayısı
Sosyal Yardımlaşma ve D.T. Fonu giderleri	1.033,198	969,855	1.120,095	1.383,792	1.113,922	1.305,657	1.453,633	1.678,895	1.756,742	1.800,548	1.715,476	1.745,068	69	2006-2017	
Mahalli idareler sosyal hizmet ve yardım giderleri	275,343	316,068	335,994	332,852	484,552	364,973	449,639	511,384	487,955	508,601	579,743	626,162	127	2006-2017	
Fakirlere kömür yardımları (TKİ ve TTK)	187,434	183,825	210,246	147,446	267,374	112,024	14,913	188,801	239,599	271,407	250,889	213,799	14	2006-2017	
SOSES			26,178	53,804	82,500	96,903	91,858	91,699	88,810	85,702	84,332	80,776			
Vakıflar Genel Müdürlüğü	55,871	82,859	74,723	63,548	19,867	20,698	22,267	21,613	23,913	25,093	29,409	31,063			
GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme G. Koord.	1,866	2,022	4,415	3,134	3,809	4,361	4,221	4,149	4,290	4,089	3,872	6,810			
<b>Toplam sosyal hizmet ve yardım harcamaları</b>	<b>3.113,990</b>	<b>3.331,635</b>	<b>3.670,628</b>	<b>4.598,807</b>	<b>5.133,279</b>	<b>6.107,562</b>	<b>6.926,118</b>	<b>6.809,178</b>	<b>6.760,641</b>	<b>8.051,747</b>	<b>8.653,360</b>	<b>8.607,629</b>	<b>176</b>	<b>2006-2017</b>	<b>Toplam artış oranı</b>
<b>Bilgi için</b>															
Düzenli gelir desteği kapsamında sayılacak ödemeler (2022 sayılı Kanun ile yapılan ödemeler, engelli bakım aylıklar ve eşî vefat etmiş kadınların aylıkları ve muhtaç asker ailelerine yapılan ödemeler)**															
Düzenli gelir desteği kapsamında Sayılacak ödemelerin payı %	35	37	38	45	46	43	42	49	51	44	43	44	248	2006-2017	
Diğer sosyal hizmetler ve aynı yardımlar	2.038,498	2.094,969	2.287,630	2.545,628	2.755,127	3.467,517	4.020,015	3.487,937	3.283,008	4.530,093	4.927,713	4.859,933	138	2006-2017	

Kaynak: Tablo 3.1; TÜFE, TÜİK, 2003=100; yararlanıcı sayıları, ASPB, 2016 Faaliyet Raporu

SYDTF'ye bakanlıktan transfer edilen bu miktarı sosyal koruma harcaması olarak almak mükerrerlik nedeni olacaktır. O nedenle, **Tablo 3.1** ve **3.2**'de yer alan toplam sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik harcamaları hesaplarken, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan SYDTF'ye yapılan transferi ve sağlık harcaması olan ödeme gücü olmayanların GSS primlerini çıkardık.

## **SOSYAL HİZMET VE YARDIM HARCAMALARI YAPAN DİĞER İLGİLİ KURUMLAR**

### **Mahalli İdarelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları**

Mahalli idarelerin sosyal hizmetler ve sosyal yardım harcamaları olarak kullanılabilir olan fonksiyonel sınıflandırmaya göre, harcamalar içerisinde "sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları"na bakıldığında oldukça düşük çıkmaktadır. Pilot çalışmalarda, belediyelerin yoksullara yönelik bazı harcamaları ve hizmetleri kültür, din, ekonomik işler içine kayıt ettikleri vurgulanmaktadır (Şeker, 2011). İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalarının izlendiği bir çalışmada, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin açıkladığı sosyal yardım harcamasının 196.602.937 TL olmasına karşın, kesin hesap gider cetvellerinin incelenmesi ile bu miktarın 352.223.907 TL'ye kadar yükselebileceği hesaplanmıştır (Yentürk, Karabacak ve Çarıkçı, 2015).

Bu eksikliğe rağmen, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün internet sayfasında ilan edilen veri dışında, Türkiye'deki tüm mahalli idarelerin sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamalarının derlendiği başka bir kaynak bulunmamaktadır. Mahalli idarelerin sosyal hizmetler ve sosyal yardım harcamaları 2006 yılında 370.309.000 TL iken 2017 yılında 2.050.117.000 TL'ye yükselmiştir (**Tablo 3.1**). Mahalli idarelerin sosyal hizmetler ve sosyal yardım harcamalarındaki artış (2006-2017) sabit fiyatla % 127'dir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2006-2017) (**Tablo 3.2**).

### **Fakirlere Kömür Yardımı**

Merkezi Yönetim kapsamında olup da sosyal yardım harcaması olarak gözükmeyen ancak Hazine tarafından yapılan fakir ailelere kömür yardımına da yer verilmiştir. Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin karara göre, kömür yardımına ihtiyacı olan aileler il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nca belirlenecek, il içerisindeki dağıtım organizasyonu ise valiliklerce yapılacaktır. Kömürler Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafın-

dan valiliklere teslim edilecek, kömür bedelleri Hazine Müsteşarlığı'nın bütçesine konulacak ödenekten görev zararı olarak TKİ'ye ödenecektir. Hazine Müsteşarlığı için bu bir "sosyal yardım" harcaması değil, KİT'lerin görev zararını kapamak üzere yapılan bir harcama olduğu için fonksiyonel sınıflandırmada "ekonomik işler ve hizmetler" başlığı altında verilmektedir. ESSP-ROS yöntemine göre bu harcama sosyal yardım harcamaları içine dahil edilmiştir.

**Tablo 3.1**'den de görüldüğü gibi, dağıtılan kömürlerin maliyeti 2006 yılında 252.080.000 TL'den 2016 yılında 731.550.000 TL'ye yükselmiştir. Kömür yardımlarının artışı % 34'dür (**Tablo 3.2**). 2017 yılı verileri ise Hazine Müsteşarlığı'nın ödenek cetvelinden bulunabilmekte ve 700.000.000 TL olması planlandığı görülmektedir. Gerek harcama miktarı gerek artış oranı açısından bakıldığında kömür yardımının, 2006 yılından itibaren uygulanan politikalar içinde en çok konuşulan ancak harcama miktarı açısından bakıldığında en önemsiz harcama olduğu anlaşılmaktadır.

### Sosyal Destek Programı (SODES)

DPT (2012 tarihinden itibaren Kalkınma Bakanlığı) tarafından sürdürülen Sosyal Destek Programı bulunmaktadır. 2008-2012 yılları için GAP Eylem Planı hazırlanmış ve 18 Haziran 2008 tarihinde, 2008/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Sosyal Destek Programı (SODES) yürürlüğe konulmuştur. Programın amacı "GAP bölgesinde kırdan kente göç, yoksulluk ve işsizlik gibi alanlarda yaşanan sorunlar ve değişen sosyal yapının doğurduğu yeni ihtiyaçlar bölgedeki sosyal yatırımların önemi dikkate alınarak sosyal ihtiyaçların kısa sürede giderilmesi (...) bölgede yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında bulunan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin gerçekleştirilmesi" olarak ifade edilmektedir ([www.sodes.gov.tr](http://www.sodes.gov.tr)). Bu harcamalar da amacı itibarıyla incelendiğinde sosyal koruma harcaması olarak kabul edilmiştir ve sosyal hizmet harcamasıdır. Bu harcama ile ilgili ayrıntılı gerçekleşmiş harcama verileri illere, amaçlarına göre olmak üzere kurumun internet sitesinde yayımlanırken, 2013 yılından itibaren bu verilere ulaşılamamaktadır. O nedenle, bu çalışma kapsamında, 2013 yılından itibaren gerçekleşmiş harcamalar yerine yatırım programlarında yer alan başlangıç ödeneği dikkate alınmıştır. SODES harcamasının çok düşük olduğu **Tablo 3.1**'den görülmektedir.

### **GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü**

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı 27 Ekim 1989 tarihli Bakanlar Kurulu kararı, 6 Kasım 1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile “GAP kapsamına giren yörelerin kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak” üzere kurulmuştur. Bu anlamda GAP İdaresi'nin fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcamasının olmaması doğaldır. Ancak GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün görevleri arasında, “dezavantajlı konumda bulunan kadınlar, çocuklar, gençler, topraksız ve küçük topraklı çiftçiler, kent yoksulları gibi kesimlere yönelik olarak projeler; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin tüm toplum kesimlerine ulaştırılması yönünde çalışmalar, toplumsal katılımı ve örgütlenmeyi geliştirme yönünde çalışmalar” sayılmaktadır. Bu kapsamda sürdürülen Çok Amaçlı Toplum Merkezleri, Kadınların ve Kadın Sivil Toplum Kuruluşlarının Güçlendirilmesi Projesi, Gençlik İçin Sosyal Gelişim Projesi gibi projelere yönelik harcamalar yapılmaktadır. Bu nedenle GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün harcamaları sosyal yardım harcamaları arasında düşünülebilir. Nitekim 2006 yılında bu kordinatörlüğün giderleri “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” harcamalarının altına yazılmışken, daha sonraki yıllarda başka harcama sınıflarına dahil edilmiştir. Bu çalışma kapsamında GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün harcamaları (GAP, 2006-2017) sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları olarak değerlendirilmiştir. Bu harcama da toplam harcamalar içinde en düşük paya sahip olan harcamalardan biridir, ancak bölgesel eşitlik için önemli bir harcamadır.

### **Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün**

#### **Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları**

Vakıflar Genel Müdürlüğü 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan Vakıflar Yönetmeliği hükümleri muhtaç aylığının bağlanışını düzenlemektedir. Bu aylık sosyal güvencesi ve herhangi bir geliri ve mal varlığı olmayan, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olan, annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile % 40 ve üzeri engelli olan muhtaçlara verilmektedir. Bunun dışında da Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün sıcak yemek, kuru gıda temini gibi başkaca sosyal yardım harcamaları bulunmak-

tadır. Genel Müdürlüğün toplam sosyal yardım ve hizmet harcamaları **Tablo 3.1**'de görülen yoksullara yönelik harcamalar içinde yer almaktadır. Bu harcamaya da toplam harcamalar içinde en düşük paya sahip olan harcamalardan biridir.

### SONUÇ YERİNE

Yoksullara yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarının payının sosyal koruma harcamaları içinde çok düşük bir paya sahip olmasına rağmen, görülen artışın hangi tür harcamalardan kaynaklandığının incelenmesi, özellikle politika önerileri oluşturulması açısından önemlidir.

Öncelikle, yoksullara yönelik harcamaların 2006-2017 yılları arasında, sabit fiyatla, % 176 artış gösterdiği vurgulanmalıdır. **Tablo 3.1**'in son üç satırından görüldüğü gibi, Türkiye toplamında, 2017 yılında yoksullara 12.270.329.000 TL düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalar yapılmıştır. Bu harcamaların toplam yoksullara yönelik sosyal yardımlar içindeki payı % 44'tür. 2006 yılında düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların payı ise % 35'tir. 2006 yılından sonra düzenli gelir desteği harcamalarında hızlı bir artış yaşanmıştır. Bu çerçevede 2017 yılında, yaklaşık 2 milyon kişi aylık 100 TL ile asgari ücret arasında düzenli destek almaktadırlar. Bu desteğin hanelerdeki yansımaları dikkate alındığında, 4 kişi ortalama hane sayısından 8 milyon yoksulun hayatında sürekli olacak şekilde bir etki yaratılmıştır. Bu gelişmeler, sosyal politika ve yoksullukla ilgili çalışan siyasi parti temsilcileri, akademisyen ve STK'ların dikkatle ele almaları gereken gelişmelerdir.

Türkiye'de, yoksullara yönelik yapılan harcamalar içinden, ihtiyaç saptaması en kolay olan engellilere yönelik olarak düzenli gelir desteği verilmektedir. Bunun dışında, yine ihtiyaç saptaması kolay olan muhtaç yaşlılar, eşi vefat etmiş muhtaç kadınlar ve muhtaç asker ailelerine düzenli gelir desteği verilmektedir. Benzeri düzenli bir destek ile, yoksullara yönelik harcamaların artırılmasıyla, toplumun en yoksul kesimlerine, Tekeli'nin kavramlarıyla ifade edilirse, "yoksulluklarını hafifletmek" (Tekeli, 2000: 149) amacına yönelik olarak katkıda bulunulabilir. Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının artırılması, bu artıştan en önemli payın düzenli gelir desteğine yönelik harcamalara aktarılması önemli bir tartışma olarak Türkiye'nin gündeminde durmaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı'na göre, düzenli gelir desteği, geliri ve yaşam düzeyi önceden belirlenmiş bir düzeyin altındaki vatandaşlara, kamu kaynakla-

rından düzenli olarak yapılan ve yoksul vatandaşları toplumca kabul edilebilir asgari bir yaşam düzeyinin üzerine çıkarmayı amaçlayan düzenli nakit transferleridir (Avrupa Konseyi, 1996). Yoksulluk durumu devam ettiği müddetçe verilmeye devam edilir. Şarta bağlı olması durumunda ise birey şartı yerine getirmediği takdirde kesilebilir. Nakit desteği kamu yararına çalışma, iş arama, sağlık kontrolünden geçme, mesleki eğitim veya temel eğitim alma gibi şartlara bağlanabilir. Türkiye'deki gerek akademik literatürde (Buğra ve Keyder, der., 2007; Buğra ve Adar, 2007; Yentürk, 2013) gerek sivil toplum kuruluşları arasında (Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2010-2015), gerek siyasi partilerin programlarında (AKP, 2011: 107-108; CHP, 2011; MHP, 2011: 131), gerekse bürokrasinin gündeminde (SYGM, 2012b) düzenli gelir desteği oldukça ayrıntılı olarak tartışılmıştır. Ancak özellikle 2010'lu yılların başında tüm siyasi partilerin seçim bildirgelerinde yer almasına karşın uygulanmaya başlamamıştır. Bu uygulamanın önünde önemli bir bütçe kısıtı bulunmamaktadır. Bu tartışmaların güncel olarak yapıldığı yıllarda yapılan bir hesaplama göre 1,5 milyon yoksula 465,4 TL aylık düzenli gelir verilmesi durumunda 4,8 milyar; 2 milyon yoksula aynı miktarda aylık verilmesi için ise 7,6 milyar TL ek kaynak gereksinimi doğmaktadır (Yentürk, 2012). Bu kitabın 7. konusunda ele alınacağı gibi, Türkiye'de askerî harcamaları 2015 yılında % 15 artış göstererek 56,4 milyar TL'ye, 2016 yılında % 10 artış göstererek 69 milyar TL'ye yükselmiştir ve 2 milyon yoksula 465,4 TL aylık verilmesi için gereken ek 7,6 milyar TL, 69 milyar TL askerî harcamanın sadece % 10'unu oluşturmaktadır.

Yoksullara yönelik en büyük ayni sosyal yardım harcamalarından biri Sosyal Yardımlaşma ve Daşanışmayı Teşvik Fonu kaynakları, ikincisi ise Mahalli idarelerin kaynaklarıdır. SYDTF'nin işleyişine göre toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle, ülke genelinde kurulu bulunan 1.000 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na aktarılmakta, bu kaynakların yanı sıra vakıfların kendi gelirleri de kullanılarak, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara ayni ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır. Tartışmaların başında ihtiyaç sahibi yoksulların objektif kriterlere bağlı olarak, şeffaf ve yasa ile belirlenmiş kurallar çerçevesinde ve ihtiyaçları temelinde belirlenebilmesi çok önemlidir.

3294 sayılı Kanun ile kurulan Vakıfların yönetimi şöyledir: Mülkî idare amirleri (vali ya da kaymakamlar) vakfın tabii başkanı olup, illerde belediye başkanı, defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü vak-

fın mütevelli heyetini oluşturur. Ayrıca her faaliyet dönemi için, il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilde kurulan ve bu Kanun'da belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi olarak belirtilmiştir.<sup>4</sup> Söz konusu sivil toplum kuruluşları ve hayırsever kişi tanımları oldukça muğlaktır.

Diğer bir tartışma konusu, farklı yoksulların farklı ihtiyaçlarının olduğu (Şenses, 2011) ve farklı yoksulluk nedenlerinin saptanarak yoksulluktan çıkabilmeleri için sosyal yardımlar yeterli olmadığı, gerekli olan sosyal hizmetlerin, konunun uzmanı sosyal çalışmacılar tarafından genişletilerek verilmesi ile ilgilidir. Kalıcı olabilecek bir yoksulluktan kurtulma stratejisi kapsamında, sosyal yardımların sosyal hizmetlerle ve güçlendirme çalışmaları ile desteklenmesi de önemlidir (Karatay, 2010).

En temel tartışma konularından biri ise, en hızlı artışı gösteren ve 2017 yılında yoksullara yönelik en büyük sosyal transfer olan engelli bireyin evde bakım aylığı ve buna eklenebilecek olan 2022 sayılı Kanun ile verilen muhtaçlık maaşının üçte birinin engellilere yönelik olmasıdır. Evde bakım aylığı uygulamasının başlatılması, daha önce bakım alanında herhangi bir destek sunmaktan uzak olan kamunun bu alanda ilk kez sorumluluk alması olumlu bir gelişme olmuştur. Fakat bu politika uygulamasının eksikliklerini ele almak gerekmektedir.<sup>5</sup>

Ülkemizde tüm sosyal politika alanlarında olduğu gibi, engellilere yönelik sosyal politikalarda da aile temelli bakış açısının hâkim olmasının yarattığı sorunlardan söz etmek gereklidir (Yılmaz, 2011). Aile temelli bakış açısının pratikte yarattığı sorunların yanı sıra, insan hakları yaklaşımı açısından da çeşitli sorunlara neden olduğu söylenebilir. Hak temelli sosyal politikaların idealde her bireyin istediği takdirde yaşamını tek başına idame ettirebilecek kaynaklara erişimini sağlaması beklenir. Bu ideal, aile karşıtı bir toplumsal ideali değil, bireylerin kendi kaderlerini istedikleri gibi tayin etmelerine imkân veren özgürlükçü bir toplumsal ideali temsil eder. Bu yaklaşıma paralel olarak, engellilere yönelik sosyal politikaların engelli bireylerin ailelerin-

4 2016 yılında, <http://sydv.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=515> adresinde yer alan bilgilere göre, İstanbul SYDV'nin karar organının seçilmiş iki STK üyesinden biri, Tosya (Kastamonu) Dernekler Federasyonu, diğeri de Doğanıyurt (Kastamonu) Dernekler Federasyonu'dur. Ancak güncel bilgiler 2018 yılındaki internet sitesinde yer almamaktadır.

5 Bu tartışmaya kitabın 5. konusunda ayrıntılı olarak yer verilmektedir.

den bağımsız yaşamayı da seçebileceklerini göz ardı etmeyecek bir biçimde kurgulanması daha doğru olacaktır.

Aile temelli politikalarla, evde bakım aylığı uygulamasıyla bakım görevinin aileye, dolayısıyla kadına yüklenmesi toplumumuzdaki toplumsal cinsiyete dayalı eşitsiz işbölümünü pekiştirmektedir. Son olarak, evde bakım aylığı uygulaması bakım alanını uzmanlık alanı olmaktan çıkarmaktadır. Bakım alanının uzmanlık olarak tanımlanmaması, bu alanda uzman insan kaynağının yetişmesinin ve bakım kalitesinin artmasının önünde engel oluşturmaktadır.

## **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformu: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi**

**VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK**

### **GİRİŞ**

Sosyal güvenlik sistemleri özellikle 20. yüzyılda yaygınlaşan kurumsal toplumsal dayanışma modellerinden biridir. Bu sistemler kuruldukları ülkelerde toplumun büyük çoğunluğuna sağlık hizmetlerine erişim güvencesi sunma ve ileri yaşlarda gelir güvencesi sağlama işlevlerini üstlenmişlerdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanının büyük oranda çalışma çağındaki nüfus tarafından sağlanması ve harcamaların önemli bir kısmının ileri yaşlardaki nüfusa yönlendirilmesi, bu sistemlerin kuşaklararası dayanışmayı kurumsallaştırmakta etkisi olmuştur (Deppe, 2011).

Toplumsal dayanışma modellerinin toplumdaki işlevlerinin kısıtlanması ve mali yüklerinin azaltılması çabası, koruma kapsamındaki risklerin daraltılması yaklaşımı doğrultusunda, birçok ülkede gündeme gelen sosyal güvenlik reformu eğilimlerine paralel olarak (Castel, 2004), 2000’li yılların ortasından bu yana ülkemizin sosyal güvenlik sistemi de bir dönüşüm süreci içine girmiştir. Araştırmacılar bu dönüşümü farklı biçimlerde anlamlandırmaktadırlar. Elveren, sosyal güvenlik reformunu emekliliğin özelleştirilmesi olarak nitelendirirken (Elveren, 2008a), Aysan, reformun bir “yeniden ayarlama” olduğunu öne sürmektedir (Aysan, 2013). Elveren, bireysel emeklilik sisteminin kadının işgücü piyasasındaki eşitsiz konumundan kaynaklanan dezavantajlarını pekiştirdiğine işaret etmektedir (Elveren, 2008b). Güleç, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’nun Türkiye’de emeklilik reformunun başlamasında ve şekillenmesinde itici gücü oluşturduğunu vurgulamaktadır (Güleç, 2014).

Bu tartışmanın ışığında kitabın bu konusunda şu sorulara yanıt aranmaktadır: Türkiye’de 2006 yılında başlayan reformlar sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesinde gerçek bir soruna işaret ediyor muydu? Öyleyse ne ölçüde bu sorunu ortadan kaldırmaya yaradı?

Diğer yandan, Türkiye’de sosyal güvenlik reformu tartışmalarında sosyal güvenlik harcamalarındaki değişim merkezi bir yer tutmasına rağmen, bu alanda kamuoyuna açık, tarihsel olarak izlenebilir, yeterince güvenilir bilgi kaynağı bulunmamaktadır. Buradan hareketle, sosyal güvenlik sistemindeki değişim süreci devam ederken, kitabın bu konuda, sosyal güvenlik harcamalarının tarihsel seyri izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları 2007 öncesi ve sonrası olarak iki alt başlıkta incelenmektedir. Çünkü 2007 yılı öncesi ve sonrası şeklinde bir dönemleştirme, 2006 yılının ortasında kabul edilen ve yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası’nın önemli bir kurumsal değişime işaret etmesi nedeniyle tercih edilmiştir.

Bu konunun son bölümünde, SGK gelir gider dengesine ilişkin yer alan bilgiler, bu tartışmaya yeni bir iddia ile katkı sunabilecek niteliktedir. Çünkü bu bölümde Sayıştay raporuna dayanılarak SGK’nın tahsil ettiği primlerin ne kadarının emeklilik ne kadarının sağlık için toplandığı gösterilmekte ve emeklilik sigortasının açığı bu bilgiler ışığında tartışılabilmektedir. Konu, SGK açığının tarihsel gelişimine dayalı olarak oluşturulan politika önerileri ile son bulmaktadır.

## SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KISA TARİHİ

Yakın zamana kadar Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi üç farklı sosyal güvenlik kurumu ile bir primsiz yardımından oluşmaktaydı. Bu dördü yapıdan 1946 yılında ilk olarak Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ortaya çıkmış, 1954’te SSK’nın kuruluşunu Emekli Sandığı’nın (ES) kuruluşu izlemiştir. 1971 yılında ise Esnaf, Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) kurulmuştur. Bu üç sosyal güvenlik kurumu, mensuplarına ve mensuplarının birinci derece yakınlarına hem sağlık sigortası hem de emeklilik maaşı sağlamaktaydı.

1990’lı yıllara dek bu üç ayaklı sosyal güvenlik yapısı korundu. 1990’lara dek, 1970’lerin sonunda sosyal güvencesi olmayan yaşlılara yönelik oluşturulan primsiz gelir desteği ödemesi bu istihdam temelli sosyal güvenlik yapısına getirilen tek ciddi eklemeydi. Fakat 1990’lara geldiğinde istihdam statüsü temelinde örgütlenmiş olan sosyal güvenlik sisteminin tüm

topluma sağlık hizmetlerine erişim güvencesi ve yaşlılıkta gelir güvencesi sağlayamadığı ve sağlayamayacağı görülmeye başlandı. 1980 darbesi sonrasında hayata geçirilen ekonomi politikalarının ardından ülkenin istihdam yapısında yaşanan köklü değişimler, ekonomik büyüme gerçekleşse dahi kayıtlı ve güvenceli istihdam olanaklarının ekonomik büyüme oranında artmaması ve ülke içindeki çatışma ortamı dolayısıyla yaşanan güvencesiz ve plansız göç sayılabilir. Tüm bu faktörler, ülkede sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan nüfusun oranını ciddi bir büyüklüğe ulaştırmıştı.

O yıllarda, sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan nüfusu kapsayacak bir modele geçiş düşünülebilirdi. Ancak bunun yerine, 1992 yılında sosyal güvencesi bulunmayan kişilere yönelik bir primsiz sağlık yardımı olan Yeşil Kart programının yürürlüğe konulmasına karar verildi. Yeşil Kart programı devlet tarafından belirlenen yoksulluk eşiğinin altında gelire yaşadığı tespit edilen hanelerdeki bireylere devlet hastanelerinde ücretsiz yatılı tedavi hizmetleri sunmaktaydı. İşsizlik sigortası uygulaması ise ancak 2000'li yıllarda başladı.

Primli sistemde çalışan yurttaşlar, mensup oldukları sosyal güvenlik kurumlarına maaşlarından, işverenler ise kazançlarından çalıştırdıkları her işçi için belirli oranlarda katkı yapmakla yükümlüydüler. SSK'nın gelirini işçi ve işverenlerin kuruma ödedikleri primler oluşturmaktaydı. Kamu çalışanlarının Emekli Sandığı'na katkısı ise kamu bütçesinden doğrudan transferler yoluyla yapılmaktaydı. BAĞ-KUR'un gelirlerini ise çiftçiler ve esnafın (kendi hesabına çalışanların) ödedikleri primler oluşturmaktaydı. Bir sağlık yardımı olarak kurgulanan Yeşil Kart programı ile yaşlılara yönelik gelir desteği programı ise kamu bütçesinden finanse ediliyordu.

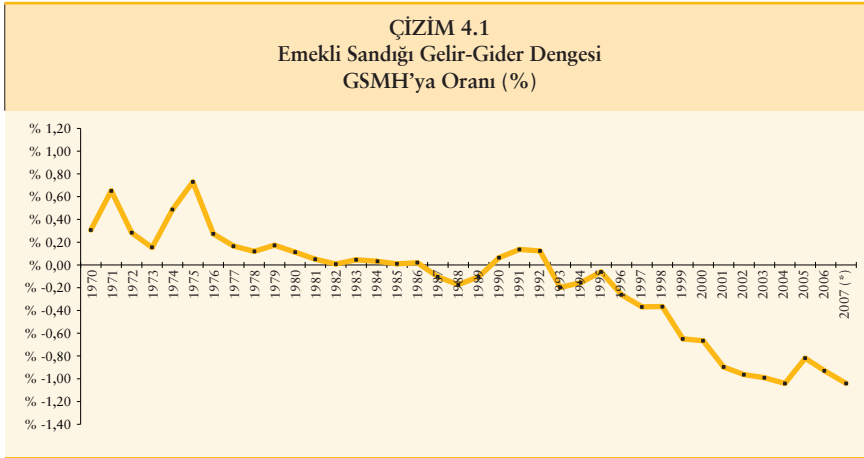
Dolayısıyla reform öncesi dönemde Türkiye'de devlet kamu bütçesinden yalnızca memurların kullandığı sağlık hizmetlerini ve emeklilik maaşlarını doğrudan finanse etmekte, yoksulların Yeşil Kart yoluyla yalnızca yatılı sağlık hizmetlerini karşılamakta ve yoksul yaşlılara yönelik cüzi seviyede bir gelir desteği sağlamaktaydı. Devlet diğer toplumsal kesimlerin –işçilerin, esnafın ve çiftçilerin– ise sağlık ve emeklilik harcamalarına herhangi bir doğrudan katkıda bulunmamaktaydı. Bu kesimlere hizmet eden sosyal güvenlik kurumları, bu kesimlerden toplanan primlerle işlevlerini yerine getirmekteydi.

Uzun yıllar genel bütçeden herhangi bir doğrudan mali katkı almayan SSK ve BAĞ-KUR'un idari olarak da görece özerk olmaları beklenirdi. Buna rağmen, bu fonlar hükümetlerin kontrolünde kullanılmaktaydılar. Hükümetler bir yandan bu iki kurumun gelir giderlerinin denk olması gerektiği savını seslendirmişler, diğer yandan bu fonların kaynaklarını devletin yurtdışı kay-

nakli borçlarını ödemek gibi amaç dışı kullanmışlardır. SSK ve BAĞ-KUR'un bu kurumsal yapıları sosyal güvenlik harcamalarının tarihsel seyrinin değerlendirilmesinde mutlaka dikkate alınması gereken bir etkidir. Bu tarihsel arka plan bilgileri ışığında, konunun devamındaki bölümlerde sosyal güvenlik harcamalarının tarihsel seyri incelenecektir.

### SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ SEYRİ: 2007 ÖNCESİ<sup>1</sup>

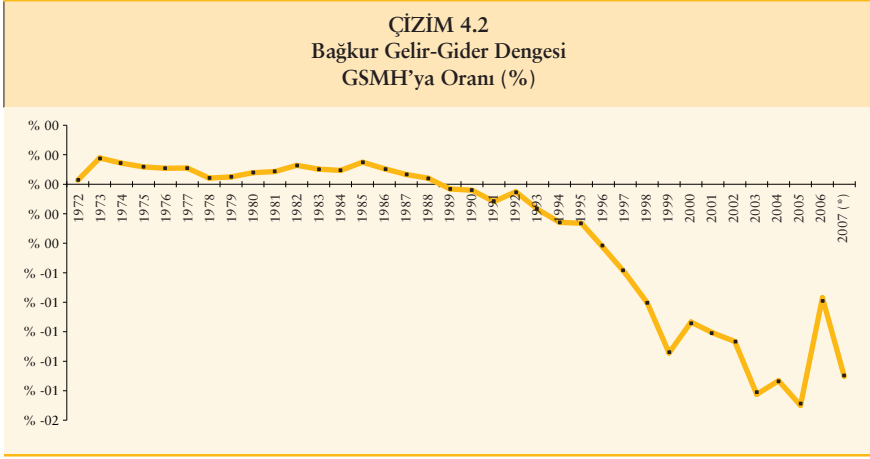
Ülkemizde gelir gider dengesi ilk bozulan sosyal güvenlik kurumu Emekli Sandığı olmuştur. Emekli Sandığı'nın gelir gider dengesinin tarihsel seyri aşağıdaki Çizim 4.1'den izlenebilir. Çizim 4.1'den görülebileceği üzere, Emekli Sandığı'nın gelirleri, 1986 yılında ilk kez giderlerini karşılamamaya başlamıştır. 1990'lı yılların başında Emekli Sandığı'nın gelir gider dengesi düzelmesine rağmen, 1993 yılından itibaren Emekli Sandığı'nda gelir gider dengesizliği yeniden oluşmuş ve bu dengesizlik yıllar içerisinde artmıştır. Emekli Sandığı'ndaki gelir gider dengesizliği 2000'lerin ortasında gayrisafi milli hasılanın (GSMH) % 1'i düzeyine ulaşmıştır.



Çizim 4.2 BAĞ-KUR'un gelir gider dengesinde yıllar içerisinde yaşanan değişiklikleri göstermektedir. Çizimden görüleceği üzere, kuruluşunun ardından geçen ilk 15 senede BAĞ-KUR'un gelirleri giderlerinden fazladır.

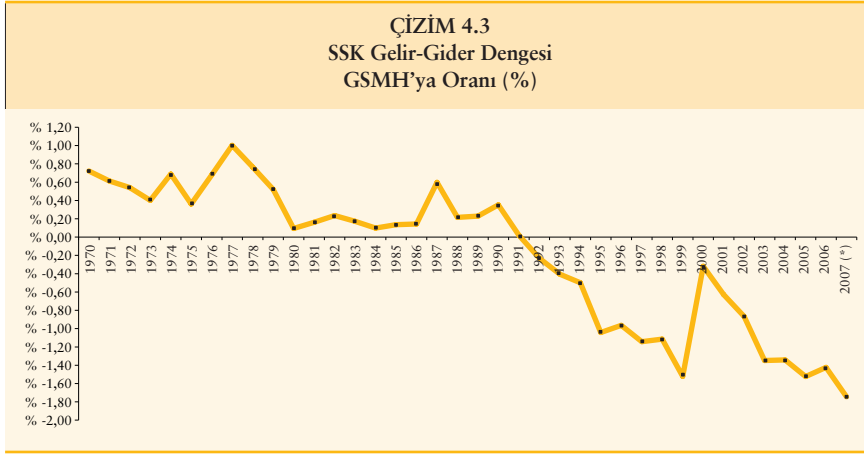
1 Veriler Maliye Bakanlığı'ndan alınmıştır. 2007 yılı kesinleşmemiş verilerdir. 1., 2. ve 3. çizimlerde Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan eski GSMH kullanılmıştır. Çizim 4.4'te ise 2007 yılı sonrası ile karşılaştırma olanağı elde edebilmek için 2009 yılında üretilmiş gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) verileri kullanılmıştır.

Bu dönemde kamunun herhangi bir finansal desteği olmaksızın kurumun gelir fazlası vermesi önemli bir başarı olarak görülmelidir. Ancak BAĞ-KUR'un gelirleri 1989 yılından itibaren giderlerini karşılamamaya başlamıştır. BAĞ-KUR'daki gelir gider dengesizliği 2000'lerin başından ortasına dek GSMH'nin % 1'inin üzerinde seyretmiştir.

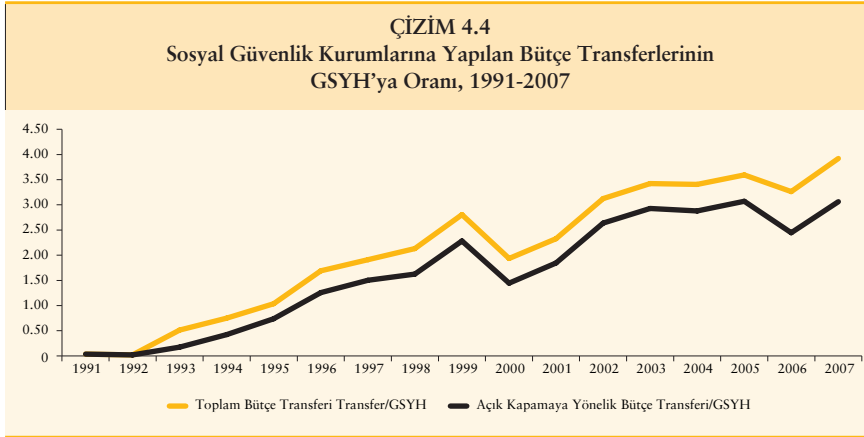


Son olarak Çizim 4.3, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir gider dengesinin yıllar içerisindeki değişimini göstermektedir. Bu çizimi incelediğimizde, SSK bütçesinin 1991 yılına dek –BAĞ-KUR gibi kamudan herhangi bir finansal katkı almaksızın– dengeli bir yapıda olduğu görülmektedir. Ancak 1991'den 2000'lerin başına dek SSK'nın giderleri gelirlerinin üzerinde seyretmiştir. 2000'lerin başındaki gelir gider dengesindeki kısa süreli düzelmenin ardından, gelir gider dengesizliği birkaç yıl içerisinde yeniden GSMH'nin % 1'inin üzerine çıkmıştır ve 2007 yılına dek GSMH'nin % 2'sine yaklaşan bir eğilim izlemiştir.

1990'ların başında SSK ve BAĞ-KUR bütçeleri açık vermeye başlamadan önce kamunun sosyal güvenlik kurumlarına yaptığı transferler Emekli Sandığı'na yaptığı transferlerden ibaretti. Ancak sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderleri arasında dengesizlik oluşması, kamunun sosyal güvenlik kurumlarına bu açığı kapatmak üzere transfer yapmasını beraberinde getirmiştir. Yukarıdaki üç çizimde görülen sosyal güvenlik kurumlarının gelir-giderleri arasındaki dengesizliğin artışı, doğrudan kamunun sosyal güvenlik kurumlarına yaptığı bütçe transferlerindeki artışa tercüme olmuştur.



Aşağıdaki Çizim 4.4, 1991 ve 2007 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin ve açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin gayrisafi yurt içi hasılaya oranını göstermektedir.



Çizim 4.4'te görüldüğü üzere 1991 ve 2007 yılları arasında hem sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin hem de açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranında ciddi bir artış meydana gelmiştir. 2007 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı % 4'e yükselmiştir. Bu oranın dörtte üçünü açık kapamaya yönelik bütçe transferleri oluşturmuştur.

## SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ SEYRİ: 2007 SONRASI

Sosyal güvenlik harcamalarını izlemekle ilgili yakın dönemde gerçekleşen en temel idari değişim 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası’nın 20.5.2006 tarihinde yürürlüğe girmesi olmuştur. Kanunun yürürlüğe girmesi ile Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı adı altında birleştirilmiştir. SGK’nın kurulması ile bu üç kurumun sürmekte olan hizmetleri ve harcamaları tek çatı altında toplanmıştır. Üç sosyal güvenlik kurumuna ek olarak Yeşil Kart programı da adı değiştirilerek SGK’ya bağlanmıştır. SGK’nın yaptığı harcamaları sigorta giderleri, sağlık giderleri ve diğer harcamalar olarak sınıflandırılmış halde bulmak mümkündür.

**Tablo 4.1**, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun 2007 yılı sonrasındaki gelir giderlerini ve kamudan yapılan transferlerin gelişimini göstermektedir.

**Tablo 4.1**’den görüleceği gibi, SGK’nın prim gelirleri dahil toplam gelirleri reform sonrasında artış göstermektedir. SGK’nın prim tahsilatlarındaki artışın 2008 yılının sonunda yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminde gerçekleşen değişiklikler ile açıklanması olanaklıdır.

Reform, genel sağlık sigortası uygulamasını tüm yurttaşlar için zorunlu hale getirmiştir. Genel sağlık sigortasının zorunlu hale gelmesi ile daha önce prim ödeme yükümlülüğü bulunmayan kesimlerin de (genel sağlık sigortası priminden muafiyet koşullarını yani eski adıyla Yeşil Kart alma koşullarını sağlamayan) prim ödeme yükümlülüğü doğmuştur. Yeni sistemde kayıtlı istihdam edilenler ve onların sigortalarından yararlanma hakkı bulunanlar (eşleri, anneleri, babaları, belirli bir yaşa kadar çocukları) dışında kalan nüfusun aylık gelirleri oranında genel sağlık sigortası primi ödemesi beklenmektedir.

Prim ödeme yükümlülüğünün tek istisnasını reform öncesi dönemde Yeşil Kart programı uygulamasının devamı niteliğinde bir başka uygulama oluşturmaktadır: Gelir yoksulluğu nedeniyle genel sağlık sigortası priminden muafiyet. 2012 yılının başından itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yürütülen gelir testleri sonucunda geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların (G0) tüm sağlık primleri devlet tarafından (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı üzerinden) SGK’ya yatırılmaktadır. Geliri asgari ücretin üçte biri ile asgari ücret arasında olanlar (G1) primlerin yaklaşık üçte birini kendileri öderken, kalan kısmı devlet tarafından ödenmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015 Faaliyet Raporu’nda yer alan bilgilere göre, Ocak 2012’den Aralık 2014’e kadar toplam 23.434.246 vatandaşın gelir

**TABLO 4.1**  
**Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri (bin TL)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 gerçekleşme tahmini
<b>Gelirler</b>	54.591.000	64.682.000	74.173.000	91.965.000	120.670.000	133.568.000	158.381.000	178.762.000	214.310.000	247.568.000	281.537.000
Prim Tahsilatları	45.092.000	56.146.000	55.704.000	68.167.000	90.901.000	100.831.000	120.350.000	136.993.000	161.356.000	186.549.000	211.676.000
Giderler (1)	79.632.000	90.584.000	102.876.000	118.689.000	136.905.000	155.877.000	178.056.000	198.835.000	225.139.000	268.838.000	302.981.000
Diğer (2)	5.143.521	3.821.974	3.488.277	3.859.388	4.939.858	5.188.000	7.539.000	7.473.000	10.384.000	12.325.000	12.807.000
2022 sayılı Kanun ödemeleri	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.822.142						
Sigorta ödemeleri	52.736.000	59.647.000	68.051.000	79.646.000	92.529.000	106.418.000	120.397.000	136.533.000	155.133.000	188.225.000	212.885.000
Sağlık giderleri	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.542.000	44.151.000	49.938.000	54.603.000	59.411.000	68.048.000	77.120.000
Yanırım harcamaları (3)	46.000	21.000	91.000	76.000	72.000	120.000	182.000	206.000	211.000	240.000	169.000
<b>Gelir-gider farkı</b>	-25.041.000	-25.902.000	-28.703.000	-26.724.000	-16.235.000	-22.309.000	-19.675.000	-20.073.000	-10.829.000	-21.270.000	-21.444.000
<b>Bütçe transferleri</b>	25.824.000	25.850.000	29.249.000	27.069.000	16.555.000	22.218.000	20.385.000	20.443.000	12.286.000	20.392.000	21.444.000
Bütçe transferleri (4)	33.063.000	35.133.000	52.685.000	55.039.000	52.833.000	63.684.000	71.793.000	77.392.000	80.083.000	106.786.000	127.554.000
TÜFE 2003= 100	143,77	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72	269,54	292,54	327,41
Açık kapamaya yönelik bütçe transferleri sabit fiyat	17.715.579	16.111.942	17.113.686	14.885.345	8.242.470	10.419.735	8.901.358	8.252.462	4.558.136	6.970.671	6.549.586
Toplam bütçe transferleri (4) sabit fiyat	22.681.622	21.897.906	30.826.166	30.266.153	26.304.705	29.866.342	31.349.286	31.241.725	29.710.989	36.503.042	38.958.492
GSYH eski seri	843.178.421	950.534.251	952.538.579	1.098.799.348	1.297.713.210	1.416.798.490	1.567.289.238	1.748.167.817	1.953.561.332	2.016.075.295	2.163.248.791
Açık kapamaya yönelik bütçe transferleri % GSYH	3,06	2,72	3,07	2,46	1,28	1,57	1,30	1,17	0,63	1,01	0,99
Toplam bütçe transferleri (4) % GSYH	3,92	3,70	5,53	5,01	4,07	4,49	4,58	4,43	4,10	5,30	5,90
GSYH yeni seri	880.460.879	994.782.858	999.191.848	1.160.013.978	1.394.477.166	1.569.672.115	1.809.713.087	2.044.465.876	2.338.647.494	2.608.525.749	3.112.254.328
Açık kapamaya yönelik bütçe transferleri % GSYH	2,93	2,60	2,93	2,33	1,19	1,42	1,13	1,00	0,53	0,78	0,69
Toplam Bütçe Transferleri (4) % GSYH	3,76	3,53	5,27	4,74	3,79	4,06	3,97	3,79	3,42	4,09	4,10

1) 2010 yılından sonra kamu personeli tedavi ve ilaç giderleri; 2012 sonrası ödeme gücü olmayanların sağlık giderlerini içermektedir.

2) Giderlerden, 2022 sayılı Kanun Ödemeleri, Sigorta Ödemeleri ve Sağlık Giderleri düşülerek elde edilmiştir.

3) Türkiye İş Kurumu'nun yanırım harcaması dahil olup sosyal koruma harcamalarına dahil edilmiştir.

4) Faturalı ödemeler, ek karşılıklar, emeklilere yapılan ek ödeme dahil olup, prim teşvikinden kaynaklanan transferler ve ödeme gücü olmayanların GSS primleri dahil edilmiştir.

**Kaynak:** BOMKO, Bütçe Çerçevesi, çeşitli yıllar.

testi sonuçları SGK'ya iletilmiştir. Bu sonuçlara göre, yaklaşık 20 milyon vandaşın yaklaşık % 75'inin tüm primleri devlet tarafından ödenmekte, % 25'inin primlerinin yaklaşık üçte biri kendileri tarafından, kalan kısmı devlet tarafından ödenmektedir. 2016 Faaliyet Raporu'nda ise 2016 yılında GSS primi devlet tarafından ödenen kişi sayısı 6.683.106 kişi, SGK'ya ödenen prim desteği ise yaklaşık 7 milyon TL'dir (ASPB, 2006-2016).

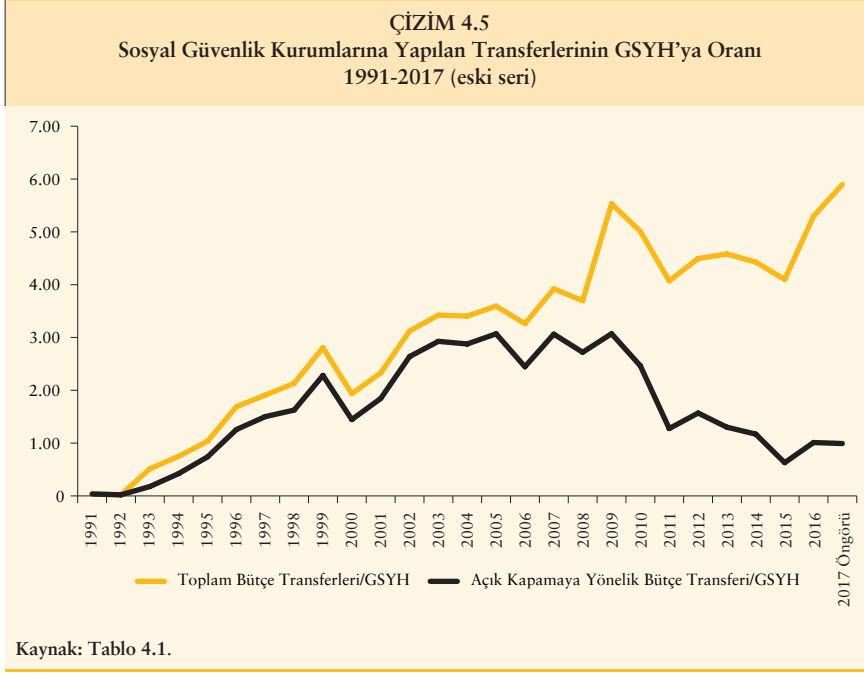
Reform ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nda 2008 yılında yapılan değişiklik ile çalışanların sağlık, işsizlik ve emeklilik primlerine dörtte bir oranında kamu katkısı getirilmiştir. Eski dönemde SSK ve BAĞ-KUR'a herhangi bir kamu katkısının olmadığı hesaba katılırsa, bu değişikliğin de sosyal güvenlikte gelir gider dengesini gelirler lehine olumlu etkileyeceği beklenebilir.

Reformla birlikte daha önce SSK ve BAĞ-KUR için öngörülmemiş olan kamu katkısının getirilmesi ile birlikte **Tablo 4.1**'de, gelir-gider farkının verildiği satırın altında, bütçeden SGK'ya yapılan transferler iki satır olarak ayrı ayrı verilmeye başlanmıştır. Birinci satırda gelir gider farkını kapatmak için yapılan transfer yer almakta, ikinci satırda ise gelir gider farkına ek olarak kamunun ilgili kanunlar gereği, ödemek zorunda olduğu faturalı ödemeler, ek karşılıklar, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme dahil olup, prim teşvikinden kaynaklanan transferler ve ödeme gücü olmayanların GSS primleri dahil edilmektedir.

**Tablo 4.1**'de yer alan giderler kalemi incelendiğinde SGK'nın sigorta ödemelerinde hızlı bir artış, sağlık giderlerinde ise daha yavaş bir artış görülmektedir. Reformun sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmış olması (eski adıyla Yeşil Kart faydalanıcılarının hizmet paketlerini sosyal sigortalılarla eşitlemesi ve kamu sağlık sigortalıların belirli oranda fark ücreti ödeyerek özel sağlık kuruluşlarından faydalanmasının önünü açması gibi nedenlerle) sağlık sigorta fonunun giderlerinde hızlı bir artış olacağı beklentisini doğurmuştur. Fakat bu beklentinin aksine SGK'nın sağlık harcamalarında bir patlama gerçekleşmediği görülmektedir. Emeklilik sigortası harcamalarındaki artışın sağlık harcamalarındaki artıştan daha hızlı olduğu dikkat çekmektedir.

Bu değişikliklerin sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesine nasıl yansıdığını 1991 ve 2017 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan/yapılması öngörülen toplam bütçe transferlerinin ve açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranını gösteren **Çizim 4.5**'ten takip etmek olanaklıdır. GSYH verileri **Tablo 4.1**'de görüldüğü ve daha önceki konular-

da açıklandığı gibi eski seri ve yeni seri olarak tabloda yer almaktadır. 2007 verisinin uyumlu olması nedeniyle **Çizim 4.5**'te sadece eski seri GSYH'ya oranlar kullanılmıştır.



Konunun bir önceki bölümünde tespit ettiğimiz üzere 2007 yılında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı % 4, açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı ise % 3 civarındaydı. **Çizim 4.5**'ten izlenebileceği üzere, reformu takiben 2009 yılından itibaren açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı düşme eğilimine girmiştir. Bu oranın 2015 yılında % 1'in altına düşmüş ancak 2016 yılında yine % 1'e yükselmiştir. **Çizim 4.5**, sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerinin reform sonrasında dengeye yaklaştığını göstermektedir.

2007 yılını takiben açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı düşerken, SGK'ya yapılan toplam bütçe transferinde düşüş görülmektedir. SGK'ya toplam bütçe transferinin yapıldığı kurum, kitabın birinci kısmında görüleceği gibi, Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Gü-

venlik Bakanlığı’dır (Konu 2, **Tablo 2.1**). Toplam bütçe transferlerinin GSYH’ya oranının 2016 yılında % 5,3 olduğu görülmektedir. 2017 yılında ise toplam 5,9 olması öngörülmektedir. Gerek **Tablo 4.1**’den gerek **Çizim 4.5**’ten de görüleceği gibi, 2007 yılından 2017 yılına kamunun sosyal güvenlik sistemine yapacağı toplam bütçe transferlerinin GSYH’ya oranının % 3,92’den % 5,90’a yükselmesi beklenmektedir.

Kamunun genel bütçeden sosyal güvenlik sistemine yaptığı toplam katkıdaki değişimde reformun getirdiği kamu katkısının önemli bir rol üstlendiği ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 2012 yılında 63 milyar TL civarındaki bütçe transferinin 22 milyar TL’si gelir gider açığını kapatmak için yapılmıştır. 41 milyar TL’lik transferin gelir gider açığı dışındaki kamu katkısı olduğu anlaşılmaktadır. Bu miktar 2016 yılında iyileşme göstermekte ve 107 milyar TL civarında bütçe transferinin 20 milyar TL’sinin SGK’nın gelir gider açığı karşılığı, 87 milyar TL’sinin ise gelir gider açığı dışındaki kamu katkısı olduğu görülmektedir. **Tablo 4.1**’de sabit fiyatla verilen açığı kapamaya yönelik bütçe transferi ve diğer kamu katkısı verileri aynı gelişimi göstermektedir. Artan kamu katkısının bir bölümü GSS primlerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin 2012 yılında GSS primi için SGK’ya 3,5 milyar TL aktarılmışken, 2017 yılında 7,7 milyar TL aktarılmıştır (Konu 2, **Tablo 2.1**).

2007 yılından itibaren SGK’nın gelir ve giderleri arasındaki ilişki bu çerçevede değerlendirildiğinde, reformun geçmişte açık kapama amacıyla gerçekleştirilen bütçe aktarımını sistemin içine entegre ettiği ve bu entegrasyon sonucu sosyal güvenlik sistemini finansal dengeye yaklaştırdığı söylenebilir. Fakat 2017 yılında sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerine ilişkin öngörülerin denge ya da gelir fazlasına işaret etmediğini de not etmek gerekmektedir.

SGK’nın açık vermesi ve bu nedenle günümüzde SGK’ya kamu bütçesinden transfer yapılması kendi başına bir sorun teşkil etmemektedir. Aksine bu transferler kamunun yurttaşlarına yönelik sorumluluğunu yerine getirmesinin bir gereği olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin, yani sağlık, işsizlik ve emeklilik sistemlerinin, mali açıdan sürdürülebilir ve ülkede yaşayan herkese ve gelecek kuşaklara da sağlık güvencesi ve yaşlılıkta gelir güvencesi sağlayabilir biçimde çalışması için sağlam bir mali yapı üzerine kurulu olması da önemlidir. Bu nedenle, reformdan yıllar sonra yayınlanan Sayıştay raporundaki bilgiler çerçevesinde, SGK açığının kaynağını incelemenin gerekli olduğunu düşünüyoruz.

## SAĞLIK VE EMEKLİLİK SİSTEMLERİNDE GELİR GİDER DENGESİ: 2013 YILI ÖRNEĞİ

SGK açığının kaynağını incelerken dikkate alınması gereken ilk ayırım sağlık sigortası ve emeklilik ayırımıdır. Reform sonrasında Türkiye’de de sağlık sigortası ve emekliliğin birbirinden ayrılmasına karar verilmiştir. Fakat SGK’nın tahsil ettiği primlerin ne kadarının emeklilik ne kadarının sağlık için toplandığı bilgisine ulaşılamamaktadır. Bu bilginin eksik olması açığın kaynağını anlamaya yönelik değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır.

Sayıştay tarafından yayımlanan, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun 2013 yılı denetim raporunda sağlık harcamaları konusunda daha önce hiçbir kurum tarafından kamuoyuyla paylaşılmamış önemli bir bilgi yer almıştır: Bu bilgi emeklilik ve sağlık sistemlerinin ayrıştırılmış harcamalarıdır. Sayıştay raporundan erişilebilen Genel Sağlık Sigortası Fonu’nun 2013 yılı için gelir ve giderleri **Tablo 4.2**’de özetlenmiştir.

TABLO 4.2 GSS Fon Gelir ve Giderleri			
GSS fon gelirleri, TL, 2013		GSS fon giderleri, TL, 2013	
4-1/a GSS prim gelirleri	26.409.686.882	Emeklilere ve diğer hak sahiplerine tedavi ve sağlık malzemesi giderleri	31.021.483.735
4-1/b GSS prim gelirleri	2.586.643.449	Emekliler ve diğer hak sahiplerinin ilaç giderleri	926.198.444
4-1/c GSS prim gelirleri	9.463.867.966	Emeklilere ve diğer hak sahiplerine tedavi ve sağlık malzemesi giderleri	6.433.869
Katılım payları	2.726.349.444	Emekliler ve diğer hak sahiplerinin ilaç giderleri	15.093.781.148
GSS primini kendisi ödeyenler	392.039.805	Toplam giderler	47.047.897.196
GSS primi devletçe ödenenler	8.281.504.886	GSS fon varlığı (olması gereken)	12.831.851.667
GSS devlet katkısı	10.700.051.115		
Red ve iadeler	-680.394.685		
<b>Toplam gelirler</b>	<b>59.879.748.862</b>		

Kaynak: Sayıştay SGK Raporu, 2013.

**Tablo 4.2**’ye göre, 2013 yılı için Sayıştay’ın kamuoyu ile paylaştığı bu verilere göre Genel Sağlık Sigortası (GSS) Fon gelirleri giderlerinden fazladır. GSS Fon gelirleri 2013 yılı için 59.879.748.863 TL iken, Fon’un giderleri 47.047.897.196 TL’dir. Bu durumda 2013 yılında, raporda GSS fon varlığının 12.831.851.667 TL olması gerektiği belirtilmektedir (**Tablo 4.2**). Dolay-

ıyla 2013 yılı için sağlık alanına harcanmak üzere toplanan gelirler giderleri karşılamakta, hatta sağlık fonu fazla vermektedir (Sayıştay, 2013). Sayıştay raporunda ayrıca, SGK sağlık ve emeklilik gelir ve giderlerinin ayrıştırılarak yayınlanmamasının özellikle politika yapıcılara doğru bilgi vermediğini bildirmektedir.

2013 yılında, **Çizim 4.5**’te görülebileceği üzere SGK GSYH’ya oranı % 1,3 düzeyinde açık vermiştir. Bu veri yukarıdaki bilgiyle birlikte değerlendirildiğinde, 2013 yılındaki SGK açığının sağlık sisteminden kaynaklanmadığı, dolayısıyla emeklilik sisteminden kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. Halbuki reformun getirdiği temel değişikliklerden biri, emeklilik sisteminde emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısının kademeli olarak yükseltilmesi olmuştur. Fakat ya henüz bu değişikliğin gelir ve giderlere yansması tam olarak görülememektedir, ya da bu değişiklik emeklilik sisteminin gelir ve giderlerini dengeye getirmeye yetmemiştir.

Sağlık sisteminin gelirlerinin giderlerinden yüksek olması, bu alanda kamu yatırımlarının yapılması ve/veya toplumun üzerindeki yüksek katkı payı, bazı giderlerin ödenmemesi ve kamu yatırımlarının özel sektöre kaydırılması baskısının azaltılması için ayrılacak kaynağın varlığına işaret etmektedir.

## SONUÇ YERİNE

1990’lı yılların başından itibaren, Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının –özellikle de SSK ve BAĞ-KUR’un– gelir gider dengesizliği ve bu açığı kapatmak üzere kamu bütçesinden yapılan transferler siyasi tartışmaların ana konularından biri haline gelmiştir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun gerekçesinde sosyal güvenlik sisteminin “kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskıdan” söz edilmekte ve sistemin “ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri” olduğuna işaret edilmektedir (Başbakanlık, 2007).

Kitabın bu konusunda, Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının açığı Batı Avrupa ülkelerindeki kamusal sosyal güvenlik sistemlerindeki sürdürülebilirlik tartışmalarından farklı olarak, nüfusun yaşlanması ve istihdam olanaklarının artış oranının ekonomik gelişme oranının altında seyretmeye başlaması gibi faktörlerin etkisinin yanı sıra, Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde ve bu sistemin hükümetlerle ilişkisini kuran siyasi sisteme has birtakım niteliklerden de kaynaklandığının altı çizilmiştir.

Türkiye’ye özgü nitelikleri iki başlıkta toplamak mümkün. Birincisi, sosyal güvenlik kurumlarına (özellikle SSK ve BAĞ-KUR’a) kamu katkısı-

nın öngörülmemiş olması Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin açık vermesinde etkili olmuştur. Türkiye’den farklı olarak istihdam statusüne göre örgütlenmiş sosyal güvenlik sistemlerinin önemli bir kısmında kamu katkısı, sistemin kurulduğu dönemden itibaren öngörülmüştür. İkinci olarak, sosyal güvenlik kurumlarının hükümetlerden özerkliğinin sağlanamaması Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin açık vermesine katkı yapmıştır. Türkiye’de 1980’li yılların sonları ile 2000’li yılların ortaları arasında özellikle SSK ve BAĞ-KUR’un gelir gider dengelerinde önemli bozulmalar yaşanmasının nedenleri arasında sosyal güvenlik fonlarında toplanan gelirlerin yalnızca sağlık ve emekliliğe harcanmak üzere toplanmasına rağmen, dönemin siyasetçileri tarafından amaç dışı alanlarda (örn. SSK’nın gelirleriyle devletin yurtdışı kaynaklı borç ödemesi yapması) kullanılması bulunmaktadır. Hükümetler sosyal güvenlik kurumlarına faizsiz olarak borçlanmışlardır. Bu faizsiz borçlanma sosyal güvenlik kurumlarının faiz yoluyla elde edebileceği olası gelirlerini düşürmüştür. Başta belediyeler olmak üzere çok sayıda kamu kurumu sosyal güvenlik kurumlarına prim borçlarını ödemeyi geciktirmişlerdir. Bunlara ek olarak dönemin siyasetçileri tarafından seçim öncesi partilerine destek yaratma mekanizması olarak, sosyal güvenlikte gelir gider dengesi gözetilmeksizin uygulamaya geçirilen erken emeklilik uygulamaları sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinde artışa neden olmuştur. Yine bu çerçevede, SSK’nın özerkliğinin yok sayıldığını, dolayısıyla prim tahsilatlarına ilişkin özerk kararlar alamadığını da not etmek gerekmektedir. Örneğin, işveren yanlısı siyasi kararlarla SSK’ya borcu bulunan işverenlere yönelik af getirilmesi sonucunda, SSK’nın işverenlerden alacakları değerinin altında tahsis edilmiştir. SSK’ya borcu bulunan işverenlere yönelik düzenli af uygulamasına gidilmesi, işverenler ile SSK arasındaki güven ilişkisini zedelemiş ve bunun sonucu olarak SSK’ya düzenli prim ödemesi yapan işverenlerin ödeme motivasyonları azalmıştır.

Bu faktörlerin etkisiyle sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri ve giderleri arasındaki dengesizliğin yıllar içerisinde kronik hale geldiği görülmektedir. Bu dengesizlik, reform öncesinde kamunun sosyal güvenlik kurumlarına açığı kapatmak amacıyla gerçekleştirdiği bütçe transferlerinin artmasına yol açmıştır. Her ne kadar bu bütçe transferleri sosyal devlet ilkesinin gereği olarak değerlendirilebilirse de, sosyal güvenlik sisteminde giderlerin gelirlerden yüksek olması sıklıkla “kara delik” olarak nitelenmeye başlanmış ve bu nitelme, yeni liberal yaklaşıma uygun bir sosyal güvenlik reformuna meşruiyet sağlayacak bir algıya evrilmişti. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik açığının yu-

karıda saydığımız nedenleri tartışmada yer bulamamış ve sorun sosyal güvenlik sistemine içkin bir sorun olarak çerçevelenmişti.

Sosyal güvenlik açığına nasıl yaklaşılacağı ve kamunun sosyal güvenlik alanına yönelik yaptığı harcamaların GSYH içindeki oranının kabul edilebilir düzeyinin ne olacağı büyük oranda siyasi yaklaşımlar ve o ülkenin yurttaşlık bağının niteliği ile ilgilidir. Günümüzde Merkezi Yönetim bütçesinden sosyal güvenlik alanına yapılan toplam transferlerin ve açığı kapatmak için gerçekleştirilen harcamaların meşru ve gerekli olarak görülmesi için çeşitli gerekçeler bulunmaktadır: Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranının Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasının yaklaşık yarısına denk gelmesi, geçmiş hükümetlerin günümüzdeki sosyal güvenlik açığına yaptıkları katkı, ülkenin sosyal devlet niteliği bunlar arasında sayılabilir.

16 Mayıs 2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 31 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 2008 yılının sonunda yürürlüğe girmesi ile birlikte, Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde yeni bir kurumsal yapılanmaya geçilmiş ve sistemde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikleri, örneğin sosyal güvenliğe kamu katkısı getirilmesi yönündeki değişiklikleri de kapsadığı için, doğrudan neoliberal yaklaşımın hayata geçirilmesi olarak değerlendirmek olanaklı görünmemektedir. Özetle, sosyal güvenlik reformu bir yandan sosyal güvenlik sisteminin mali dengeye ulaşmasını destekleyici, diğer yandan sağlık sigortası ve emeklilikte özelleştirmenin önünü açıcı eklektik bir yapı arz etmektedir.

Reform sonrasında 2009 yılından itibaren açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH’ya oranı düşme eğilimine girmiştir. Bu açıdan bakıldığında reformun sosyal güvenlik sisteminin mali dengeye ulaşmasını destekleyici bir nitelikte olduğu düşünülebilir. Bütçe dengesinin tutturulması ve sosyal güvenlik kurumunun finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından, emeklilik ve sağlık harcamalarındaki artışın kontrol altına alınmaya çalışılması anlaşılır bir idari kaygıdır. Ancak sosyal hakların anayasal düzlemde korunduğu bir ülkede, sosyal güvenlik politikalarının birincil önceliğini harcamalardaki artışın her ne şartla olursa olsun kontrol altına alınması oluşturmamalıdır. Çünkü bu yönde yapılacak kamu bütçe dengesini gözetmeye yönelik müdahaleler orta ve uzun vadede yurttaşların gelir gider dengesini ya da yaşam kalitesini bozacak etkiler yapabilir. Sosyal hakların anayasal düzlemde korunduğu ülkelerde sosyal güvenlik politikalarının birincil önceliğini, yurttaşların sağlık hizmetlerine erişebilmeleri ve işsizlik ile yaşlılık durumla-

rında gelir güvencesine sahip olmaları oluşturur. Dolayısıyla reformun halkın gözünde sosyal güvenlik sisteminin toplumsal işlevinde herhangi bir değişiklik yaratıp yaratmadığı ayrıca incelenmelidir.

Diğer yandan 2013 yılı Sayıştay raporuna göre 2013 yılında SGK emeklilik ödemeleri açık verirken sağlık gelir-gider farkı önemli bir fazla ile sonuçlanmıştır. Sayıştay raporundan anlaşıldığına göre, bu fazla emeklilik ödemelerinin finansmanında kullanılmıştır. Daha sonraki yıllarda ulaşılamayan bu bilgi uygulanan sosyal güvenlik politikalarının sonuçlarını görmek ve uygulanacak yeni politikaları tasarlamak açısından çok önemlidir. Bu verilerin yayımlanması da reformun sonuçlarının izlenebilmesi ve araştırılabilmesi için elzemdir.

## Türkiye’de Kamusal Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri ve Geleceği<sup>1</sup> NURHAN YENTÜRK - VOLKAN YILMAZ

### GİRİŞ

Sağlık hakkı İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde kabul gören temel insan haklarından biri haline geldi. Özellikle dönemin sosyal refah devletleri ile sosyalist blok ülkeleri, yurttaşlarının sağlık hakkını hayata geçirmek üzere hem önemli halk sağlığı atılımları gerçekleştirdiler hem de sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak üzere ulusal sağlık sistemlerini kurdular. İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan ulusal sağlık hizmetleri sağlık alanını önemli ölçüde kamulaştırdı, sağlık risklerini kolektif riskler olarak tanımladı ve bu çerçevede hem sağlık hizmetlerinin finansmanı hem de sağlık harcamaları büyük oranda kamusal nitelik kazandı (Deppe, 2011). Türkiye de –bazı eksiklikleriyle birlikte– bu eğilimi izleyen ve önemli ölçüde sağlık alanını kamusal nitelikte inşa etmeyi başaran ülkelerden biri oldu (Aydın, 2002).

1970’lerin sonundan itibaren sağlık hizmetlerinin yeniden metalaştırılmasına yönelik siyasi dinamikler ortaya çıktı. Bu siyasi dinamiklerin en önemli dayanaklarından birini, kamunun sağlık alanında üstlendiği rolün finansal olarak sürdürülemez olduğu iddiası oluşturdu (Mackintosh ve Koivusaio, 2005). Özellikle tedavi edici sağlık hizmetlerinin, koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri ve halk sağlığı yaklaşımı karşısında güçlenmesi ile bu hizmetlere eş-

1 Bu çalışmanın ilk versiyonu *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, Temmuz-Ağustos, 2017: 295-307’de yayımlanmıştır.

lik eden teşhis ve ilaç alanlarında yaşanan gelişmelerin harcamalara etkisi tedavi edici sağlık harcamalarında ve toplam sağlık harcamalarında artışın gerçekleşmesinde etkili oldu (Wessen, 1999; Abel-Smith ve Massialos, 1994). Sağlık harcamalarındaki artış, 1970'lerin sonundan itibaren, kamu harcamalarının düşürülmesine yönelik baskıya meşruiyet kazandırmış oldu. Diğer yandan harcamaların yüksek olmasının çıktılarının etkinliği ile ilişkili olup olmadığı konusunda tartışmalar önem kazandı. Özellikle Türkiye'de artan sağlık harcamalarını yakından ilgilendiren bu etkinlik tartışması özellikle ülke örnekleri üzerinden anlam kazandı. Örneğin, Dünya Sağlık Örgütü'nün 2000 yılındaki raporu, büyük oranda özel sağlık sigortası temelli finansman modeli üzerine kurulu olan Amerika Birleşik Devletleri sağlık sisteminin dünyada en yüksek düzeyde kişi başına sağlık harcaması oranına sahip olmasına rağmen, Amerikan toplumunun sağlık çıktılarının daha az oranda harcama yapan ülkelere oranla çok daha olumsuz seyrettiğini duyurdu (Dünya Sağlık Örgütü, 2000). Bir diğer örnekte ise, vergi temelli finansman modeli üzerine kurulu olan Büyük Britanya'nın ulusal sağlık sisteminin tüm yurttaşlara eşit erişim olanağı sağladığı ve bu sistemde sağlık çıktılarının da örneğin Amerikan sisteminde oranla çok daha olumlu olduğu sonucuna varıldı (Moran, 1999).

Türkiye'de de 1990'lardan itibaren süregelen sağlık sisteminin reformu tartışmalarında sağlık harcamaları önemli bir başlık oluşturdu. Her ne kadar bu konunun devamında görüleceği üzere, reform öncesi sağlık harcamalarının düzeyi karşılaştırmalı olarak çok yüksek olmasa da, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın temel hedeflerinin arasında sağlık harcamalarının kontrol altına alınması da yerini aldı (Sağlık Bakanlığı, 2003). 2003 yılında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı, Türkiye'nin sağlık sisteminin ana finansman modeli olan sosyal sigorta modelini büyük ölçüde korumayı tercih etti. Bunu yaparken, bir yandan da gelirin sağlık hizmetlerine erişimdeki enformel rolünü yasal bir çerçeveye oturtarak, sağlık hizmetlerinin finansmanında özelleştirmenin yolunu açmış oldu. Son olarak, kamusal sağlık sigortalıların özel sağlık kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerden faydalanmasının yolunu açarak, sağlık hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün artışına neden oldu ve bu da finansmanda özelleştirme eğilimini perçinledi (Ağartan, 2012; Yılmaz, 2013).

Bu arka plan çerçevesinde, kitabın bu konusunda Türkiye'de sağlık harcamalarının tarihsel seyrinin çıkarılması ve bu seyrin sağlık politikalarındaki değişikliklerle birlikte değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesi ve sonrası Türkiye sağlık sisteminde kamusal sağlık

harcamalarının seyrini çıkarmak, gerek Türkiye'de sağlık sisteminin dönüşümü tartışmasını ilerletebilmek, gerekse Türkiye için farklı politika alternatiflerini tartışmaya açmak açısından önem arz etmektedir. Kamusal sağlık harcamalarının seyrini takip etmek ve bu seyri bir önceki konuda ele alınan sağlık sigortası fonundaki gelir gider fazlası ile birlikte okumak aynı zamanda mevcut sağlık sisteminin sürdürülebilirliğine ilişkin de önemli ipuçları sunabilecektir.

Bu konuda, 2006 yılından sonrası için kolaylıkla bulunabilen ayrıştırılmış kamu sağlık harcamaları, kütüphane taraması ve yazışmalar yoluyla elde edilen 2000 yılı öncesi verilerle birleştirilerek 1988 yılına kadar geri götürülmektedir. Bu çalışma bir yandan ekonometrik çalışmalar için gerekli uzun veri gruplarının üretilmesini sağlayacak, aynı yöntem ile her yıl yeni verilerin izlenmesine katkıda bulunacaktır. Diğer yandan, kurumlar bazında ayrıntılandırılmış sağlık harcamalarının bu çalışma kapsamında üretilmiş olması, sağlık politikalarının tartışılmasında önemli bir bilgi kaynağı oluşturacaktır.

Bu konunun birinci bölümünde Türkiye'de sağlık harcamaları ile ilgili akademik tartışmalara değinen kısa bir literatür taramasından sonra, sağlık harcamalarının hesaplanmasına yönelik farklı tanımlara ve çeşitli kurumlar tarafından üretilmiş verilerin karşılaştırılmasına yer verilmektedir. Konunun ikinci bölümü, 1988 ve 2017 yıllarını kapsayacak olan kamu sağlık harcamalarının kişisel ve kurumsal olarak ayrıntılandırılmış olarak üretilmesine ve bu verinin üretilmesindeki yöntemin tartışılmasına ayrılmıştır. Konunun üçüncü bölümünde, uluslararası karşılaştırmalara yer verilirken, dördüncü bölümünde Kamu Özeli İşbirliği ile hayata geçirilen şehir hastanelerinin uzun dönemli maliyeti hesaplanmaya çalışılmıştır. Beşinci ve son bölüm sağlık harcamalarının sağlık politikalarıyla ilişkisine yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur.

## FARKLI KURUMLARIN TANIMLARIYLA SAĞLIK HARCAMALARI

Türkiye'de sağlık harcamalarına ilişkin güncel akademik tartışmalar üç temel başlığa odaklanmış görünmektedir. Bu başlıklardan birini hanehalkının sağlık alanında gerçekleştirdiği cepten ödemelerin oranı oluşturmaktadır. Örneğin araştırmacılar cepten ödemelerin oranındaki artış ve sağlık reformu arasındaki ilişki üzerinde çalışmışlardır (Erus ve Aktakke, 2010). Bir diğer araştırma alanını ise sağlık harcamalarının hanehalkları üzerinde oluşturduğu finansal yük oluşturmuştur (Sulku ve Bernard, 2009). Reformun toplam sağlık

harcamalarına etkisi ise üçüncü başlığı oluşturmaktadır. Örneğin Sönmez, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın sağlık harcamalarına nasıl etkide bulunduğunu incelemiştir (Sönmez, 2011). Sönmez ilgili çalışmasında Türkiye'de toplam sağlık harcamalarındaki artışı Sağlıkta Dönüşüm Programı ile açıklamaktadır. Diğer yandan, Sönmez'in çalışmasında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) gelir gider dengesinin bozuk olduğu ve bu bozukluğun devlet katkısı yoluyla giderildiğine dikkat çekilmiş, ancak gelir gider dengesizliğinde sağlığın payının olup olmadığına ilişkin öngöründe bulunulmamıştır. Reformun sağlık harcamaları üzerindeki etkisi başlığı altında değerlendirilebilecek bir diğer çalışmada da, Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında sağlık harcamalarının çok hızlı arttığına işaret edilmiştir (Belek, 2012: 166). Belek sağlık harcamalarına ilişkin Sağlık Bakanlığı verilerini kullanmış ve 1999-2008 yılları arasına odaklanmıştır. Sönmez'den farklı olarak Belek, toplam sağlık harcamalarındaki artışa paralel olarak, kamusal sağlık harcamalarının da arttığını belirtmektedir (Belek, 2012: 176-191).

Bu çalışmalarda, çoğunlukla farklı kurumlar tarafından üretilen farklı kamu harcama verileri kullanılmıştır. Çünkü kamu sağlık harcamalarının nasıl hesaplanacağına ilişkin çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Farklı kamu kurumları sağlık harcamalarına ilişkin farklı tanımlar kullanmakta ve bu kurumların yayınlarından, çeşitli sağlık harcamaları verilerine ulaşabilmektedir. Bunların başında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) gelmektedir. Diğer yandan sağlık harcamalarının izlenebilmesi için Sağlık Harcamaları İzleme ve Değerlendirme Komisyonu (SHİDK) kurulmuştur. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) kendi oluşturduğu Sağlık Hesapları Sistemi'ne (SHS) uygun olarak sağlık harcaması verilerini üye ülkeler için üretmektedir. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ise dünya ülkelerini kapsayan sağlık harcamaları verilerini üretmektedir. Bu çalışmalar, yöntem ve elde edilen sonuçlar açısından farklılık gösteren kamu sağlık harcaması verileri üretmektedirler. Ancak daha da önemlisi basılan ve kamuoyu ile paylaşılan istatistiklerin alt kelimelerine çok kısıtlı olarak ulaşılmakta ve 1999 yılından öncesine geri gitmek mümkün olmamaktadır.

Maliye Bakanlığı'nın bütçe gerekçelerinde sağlık harcaması olarak ilaç ve tedavi harcamalarına yer verilmektedir. Bu tanıma göre kamu personeli ve Yeşil Kart ilaç ve tedavi giderlerinin toplamı merkezi yönetim sağlık harcamalarını vermekte, bu toplama eklenen Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından yapılan ilaç ve tedavi harcamaları ile toplam sağlık harcamalarına ulaşılmaktadır. Diğer yandan kamu harcamalarının analitik sınıflandırılmasının

da, fonksiyonel sınıflandırmaya göre “sağlık hizmeti” harcamaları yer almaktadır. Bu harcamalar ise “devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane vb. oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetleri” olarak tanımlanmaktadır.

Kurumlar açısından yapılan sınıflandırmada dikkate alınması gereken bir nokta, bu süreç içerisinde son yıllarda birçok kurumun birleşmiş olması ve harcamalarını birleşik olarak vermeleridir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve BAĞKUR’un sağlık harcamaları 2006 yılından itibaren birleşik olarak Sosyal Güvenlik Kurumu’nun sağlık harcaması olarak yayınlanmaktadır. Kamu personeli sağlık harcamaları 2010 yılından itibaren SGK harcamaları içinde yer almaktadır. Yoksullara yönelik Yeşil Kart uygulaması, 2012’den itibaren yerini yoksul oldukları gelir testi ile belirlenen kesimlerin genel sağlık sigortası priminin kısmen ya da tamamen devlet tarafından ödenmesi uygulamasına dönüşmüştür. Yeşil Kart harcamaları 1995-2011 yılları arasında Sağlık Bakanlığı harcamaları içerisinde yer almaktaydı. 2012 yılından itibaren ödeme gücü olmayanların primleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından SGK’ya ödenmekte ve bu amaçla yapılan harcamalar SGK’nın sağlık harcamalarının içerisinde yer almaktadır.

2012 yılından itibaren Sağlık Bakanlığı üç ayrı kamu idaresine ayrılmıştır. Bu üç idarenin bir tanesi yine Sağlık Bakanlığı iken diğer ikisi Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu’dur. Bu üç kurum, aradan 5 yıl geçtikten sonra 2017 yılı sonunda tekrar Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir araya getirilmiştir. Gerek ayrılma nedeni gerek tekrar birleşme nedeni konusunda yeterli bir açıklama bulunmamaktadır.

TÜİK uluslararası standartlarda sağlık istatistikleri üretmektedir. TÜİK tarafından üretilen sağlık harcamaları OECD Sağlık Hesapları Sistemi’ne (SHS) uygun ve Avrupa İstatistik Enstitüsü (EUROSTAT) verileri ile uyumlu olarak üretilmektedir. Ancak bu veriler 1999 yılından geriye gitmemektedir. TÜİK’in sağlık istatistikleri üretim süreci şöyle özetlenebilir: Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü’nce, 1999-2000 yılları için OECD Sağlık Hesapları Sistemi’ne (SHS) uygun olarak üretilen Sağlık Harcamaları İstatistikleri, TÜİK tarafından aynı yöntem kullanılarak (OECD ve EUROSTAT ile uyumlu) 2001-2003 yılları için revize edilmiş, 2004 yılı için yeniden hesaplanmış, 2005-2007 yılları için ise ilk defa üretilmiştir (TÜİK, 22.02.2010 tarihli haber bülteni). TÜİK 2014 yılında, sağlık harcamaları verilerini 2008 yılı ve sonrası için üretmiştir. TÜİK’e göre sağlık harcaması kapsamında, hastaneler, evde hemşirelik bakımı, ayakta bakım

sunanlar, perakende satış ve diğer tıbbi malzeme sunanlar, halk sağlığı programlarının sunumu ve yönetimi, genel sağlık yönetimi ve sigorta, diğer endüstriler ve dış alem bazında bilgi derlenmektedir.

Kamu sağlık harcamalarını izleyebilmek amacıyla 2009 yılı Ekim ayında Sağlık Harcamaları İzleme ve Değerlendirme Komisyonu (SHİDK) kurulmuştur. Bu komisyon tarafından üretilen sağlık harcamaları 2002 yılından sonraki yılları kapsamaktadır. Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan Sağlık İstatistikleri, 1999 yılına kadar geri gitmekte ve sadece cari ve yatırım harcamalarına ayrı ayrı yer verilmektedir. 2016 yılı Sağlık İstatistikleri'nde de belirtildiği gibi verilerin kaynağı TÜİK'tir. Ayrıca Sağlık Bakanlığı faaliyet raporlarında da bu veriler bazı yıllarda yer almakta, bazılarında ise yer almamaktadır.

OECD tarafından geliştirilen SHS'de sağlık amacı ile örtüşen tüm harcama ve faaliyetler ekonomik amaçlarına bakılmaksızın Ulusal Sağlık Hesapları içinde yer alır. Genel olarak, sağlığı geliştirme veya koruma amacını benimseyen tüm koruma, geliştirme, bakım, beslenme ve acil programlar için yapılan harcamalar sağlık harcaması olarak kabul edilmektedir. OECD Sağlık Hesapları Sistemi Sınıflandırması'nda sağlık harcamaları, cari sağlık harcamaları ve sağlık yatırımı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Cari sağlık harcamaları ise, kişisel sağlık harcamaları ve kolektif sağlık harcamaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Her bir harcama kaleminin alt dağılımı ise finanse edici kurumların (SGK, Sağlık Bakanlığı ve diğer merkezi yönetim bütçesindeki kurumlar, diğer kamu kuruluşları) her birinden derlenen veriler toplanarak oluşturulmaktadır.

Buraya kadar yapılan tanımlar kapsamında, sağlık harcamaları açısından en ayrıntılı veriler TÜİK verileridir. TÜİK'in Sağlık ve Sosyal Koruma Veritabanı'nda 1999-2017 yılları arası sağlık harcamaları istatistikleri yer almaktadır. Bu istatistikler arasından genel devlet sağlık harcamaları toplamı ve alt kurumlar (merkezi yönetim, yerel devlet ve sosyal güvenlik kurumları) ile özel sektör sağlık harcamalarına ayrı ayrı ulaşılabilmektedir. TÜİK sağlık harcamalarını genel devlet kurumları için vermektedir. Bu sınıflama uluslararası karşılaştırmalar için de uygundur. Genel devlet sağlık harcamaları içerisinde merkezi yönetim kurumları (Genel ve özel bütçeli kurumlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar), genel yönetim kurumları (Merkezi yönetim kurumları dışında, mahalli idareler ve SGK) ve bütçe dışı fonlar, İşsizlik Sigortası Fonu yer almaktadır (Tablo 5.1). TÜİK tarafından üretilen sağlık harcamaları verileri Tablo 5.1'de görülmektedir. Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistiklerinde de aynı veriler TÜİK kaynak gösterilerek verilmektedir.

**TABLO 5.1**  
Sağlık Harcamaları (milyon TL)

	TÜİK - Genel Devlet			
	Toplam	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler	Sosyal güvenlik
1999	3.048	1.274	158	1.616
2000	5.190	1.846	458	2.886
2001	8.438	3.612	231	4.595
2002	13.270	5.283	356	7.631
2003	17.462	6.317	482	10.662
2004	21.389	7.659	500	13.231
2005	23.987	9.520	467	14.000
2006	30.116	11.766	683	17.667
2007	34.530	13.966	867	19.697
2008	42.159	15.948	865	25.346
2009	46.890	17.946	667	28.777
2010	48.482	17.209	577	30.695
2011	54.580	19.086	557	34.937
2012	58.785	16.493	662	41.630
2013	66.228	18.425	810	46.993
2014	73.382	21.282	744	51.356
2015	82.121	25.286	927	55.908
2016	94.012	26.731	1.118	64.163

**Kaynak:** TÜİK, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, Sağlık ve Sosyal Koruma İstatistikleri veri tabanı.

Kalkınma Bakanlığı Temel Ekonomik ve Sosyal Göstergeler başlıklı istatistiklerinden kamu sağlık harcamalarını yayımlamaktadır. 2001-2017 yılları arası kamu sağlık harcamaları yayınlanmıştır ve bu veriler **Tablo 5.2**'de verilmektedir. TÜİK kamu sağlık harcamaları verileriyle karşılaştırıldığında Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan toplam sağlık harcamaları daha yüksek çıkmaktadır.

**Tablo 5.2**'den teşhis ve tedavi harcamalarının çok hızlı arttığı, 2016 yılında, toplam sağlık harcamalarının yarısının üzerine çıktığı görülmektedir.

Türkiye'nin kamu sağlık harcamaları verilerinin elde edilebileceği bir diğer kurum ise OECD'dir. TÜİK, Kalkınma Bakanlığı ve OECD aynı tanımları kullanarak sağlık harcaması istatistiği üretmelerine rağmen, bu üç kurumun ürettiği toplam kamu sağlık harcamaları birbirinden farklı çıkmaktadır (**Tablo 5.3**).

TABLO 5.2 Kamu Kesimi Sağlık Harcamaları (milyon TL)																	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 tahmin
Cari sağlık harcamaları	8.030	12.769	16.907	20.755	23.031	28.794	32.552	38.690	43.549	47.843	53.610	58.496	65.727	72.520	79.628	92.765	107.048
Teşhis ve tedavi harcamaları	3.507	5.531	7.457	9.169	10.072	14.031	16.126	20.057	22.958	25.382	29.396	34.022	38.614	42.113	46.161	53.782	61.916
Temel ve koruyucu sağlık harcamaları	671	953	1.332	1.883	2.293	2.910	3.284	3.910	4.877	5.592	6.810	8.207	8.999	10.274	11.373	13.846	15.628
İlaç harcamaları	3.121	5.332	6.919	8.201	8.921	10.216	11.209	13.029	16.135	15.350	15.879	14.484	15.753	17.628	19.138	21.693	25.587
Diğer harcamalar	563	754	983	1.242	1.435	1.316	1.496	1.367	1.218	1.152	1.105	1.286	1.501	1.594	1.856	2.072	2.353
Sağlık yönetimi	167	198	214	260	310	321	438	327	361	367	419	498	861	910	1.100	1.371	1.564
Sağlık yatırımı	591	781	859	1.133	1.170	1.525	2.311	2.376	2.405	2.773	2.882	3.171	3.817	4.669	6.558	5.787	7.995
Toplam kamu kesimi sağlık harcamaları	8.621	13.550	17.766	21.888	24.201	30.319	34.864	41.066	47.954	50.616	56.492	61.667	69.544	77.189	86.185	98.551	115.043

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

**TABLO 5.3**  
Türkiye'nin Sağlık Harcamaları (milyon TL)

2000	4.864,8
2001	8.128,0
2002	12.827,0
2003	16.858,8
2004	20.518,7
2005	22.554,0
2006	28.194,0
2007	31.981,0
2008	38.033,1
2009	44.510,9
2010	45.725,7
2011	51.727,8
2012	55.647,8
2013	62.446,8
2014	68.974,2
2015	75.622,4
2016 (tahmin)	89.046,5

Kaynak: OECD Health Statistics, [www.oecd-library.org](http://www.oecd-library.org)

Çeşitli kurumlar tarafından üretilen kamu sağlık harcamaları verileri arasında görülen bu farklılık ve var olan verilerin 2000'li yıllardan geriye gitmemesi nedeniyle, giriş bölümünde belirtilen amaca uygun olarak, öncelikle 2006 yılından itibaren elektronik ortamda ulaşılabilen verileri kullanarak her kurumun sağlık harcamasını ayrı ayrı göstererek derleyeceğiz. Kamu kurumlarıyla yazışmalar yoluyla elde ettiğimiz 2002 yılından önceki kamu sağlık harcamalarını aynı yöntemle dayanarak 1988-2017 yıllarını kapsayan kamu sağlık harcamaları verisini oluşturacağız. Bu verileri derler/hesaplarken, özellikle politika üretmek açısından önemli olan kamu kesimi kişisel sağlık harcamaları (Tablo 5.4) ve kamu kesimi kolektif sağlık harcamaları (Tablo 5.5) ayrıştırması yapacağız.

## KAMUSAL SAĞLIK HARCAMALARININ TARİHSEL SEYRİ: 1988-2017

### Kamunun Kişisel Sağlık Harcamaları

**Tablo 5.4'**te yer alan verilerin arasından SGK'ya devredilen kurumların sağlık harcamalarına 1999 yılı öncesi için ulaşmak mümkün olmaktadır. Ayrıca tedavi ve ilaç kapsamında kamu personeli tedavi ve ilaç harcamalarına ve Yeşil Kartlılara yönelik tedavi ve ilaç harcamalarına ulaşılabilir. Tedavi ve ilaç harcamalarını kamu kesimi kişisel sağlık harcamaları olarak adlandırmak mümkündür.

**Tablo 5.4'**te yer alan kamu kesimi kişisel sağlık harcamalarına kamu kesimi kolektif sağlık harcaması olarak tanımlanabilecek olan koruyucu sağlık ve temel sağlık harcamalarını, personel ve diğer cari harcamaları ve yatırım harcamalarını eklemek gerekmektedir (**Tablo 5.5**).

### Kamunun Kurumsal Sağlık Harcamaları

Kamunun kurumsal sağlık harcamalarını hesaplayabilmek için merkezi yönetim kapsamındaki fonksiyonel sınıflandırmaya göre kamu idarelerinin sağlık harcamalarının toplamını dikkate almak yararlı olacaktır. Ancak Merkezi Yönetim sağlık harcamaları içerisinde 1995-2011 yılları arasında Yeşil Kart harcamaları Merkezi Yönetim idarelerinden biri olan Sağlık Bakanlığı'nın sağlık harcamaları içerisinde yer almaktadır. 2012 ve 2017 yılları arasında Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilmesine rağmen, Sağlık Bakanlığı'nın sağlık harcamaları içerisinde Yeşil Kart süresi devam edenlere yönelik halen çok küçük miktarda bir harcama yer almaktadır. Mükerrerlik olmaması için merkezi yönetim harcamaları, Yeşil Kart harcamaları çıkarılarak toplam harcamalara dahil edilecektir.

Diğer yandan, kamu personeli ilaç ve tedavi harcamaları Merkezi Yönetim kapsamındaki çeşitli kamu idarelerinin yaptıkları harcamalardır. Ancak bu harcama fonksiyonel sınıflandırmanın sağlık harcamaları başlığı altında yer almamaktadır. Fonksiyonel sınıflandırmaya göre, sağlık harcamaları devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane vb. oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetlerini kapsamaktadır. Bu nedenle Merkezi Yönetim sağlık harcamalarından kamu personeli sağlık harcamaları düşülmemiştir (**Tablo 5.5**). Ayrıca Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinden SGK'ya yollanan GSS primleri de sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri başlığında yer almaktadır. O nedenle bir mükerrerlik olmamaktadır.

TABLO 5.4 Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları (TL)									
	Emekli Sandığı tedavi ve ilaç	SSK tedavi ve ilaç	Bağ-Kur tedavi ve ilaç	Toplam SGK tedavi ve ilaç	Kamu personeli tedavi ve ilaç	Yeşil Kart tedavi ve ilaç	Toplam tedavi ve ilaç		
1988	85.353	635.000	32.000	752.353	214.000		966.353		
1989	200.980	1.163.000	160.000	1.523.980	448.000		1.971.980		
1990	312.783	2.128.096	278.000	2.718.879	769.000		3.487.879		
1991	634.637	3.925.484	422.000	4.982.121	1.501.000		6.483.121		
1992	1.510.610	7.316.418	524.000	9.351.028	3.131.000		12.482.028		
1993	3.195.642	12.061.918	1.061.000	16.318.560	6.122.000		22.440.560		
1994	7.521.613	23.424.316	2.987.000	33.932.929	13.841.000		47.773.929		
1995	17.858.065	44.754.500	8.045.000	70.657.565	25.572.000	4.950.000	101.179.565		
1996	34.635.900	87.937.200	18.412.000	140.985.100	47.344.000	10.145.000	198.474.100		
1997	84.040.546	199.230.400	54.500.000	337.770.946	101.155.000	25.891.000	464.816.946		
1998	187.040.519	406.180.400	201.254.000	794.474.919	214.103.000	60.938.000	1.069.515.919		
1999	360.267.000	748.699.500	413.417.000	1.522.383.500	386.784.000	127.434.000	2.036.601.500		
2000	623.072.600	1.280.188.800	730.291.000	2.633.552.400	590.353.000	198.519.000	3.422.424.400		
2001	1.089.395.190	2.257.957.600	1.228.806.000	4.576.158.790	1.021.707.000	392.000.000	5.989.865.790		
2002	1.840.221.231	3.594.350.100	2.195.295.000	7.629.866.331	1.650.411.000	650.000.000	9.930.277.331		
2003	2.498.189.724	4.981.193.700	3.183.120.000	10.662.503.424	2.027.775.000	917.000.000	13.607.278.424		
2004	2.795.695.601	6.635.691.000	3.719.300.000	13.150.686.601	2.460.494.000	1.062.000.000	16.673.180.601		
2005	2.917.045.576	7.065.000.000	3.625.815.000	13.607.000.000	2.196.661.000	1.809.000.000	17.612.661.000		
2006				17.676.000.000	2.439.690.000	2.932.431.000	23.048.121.000		
2007				20.045.000.000	2.711.230.000	3.934.651.000	26.690.881.000		
2008				25.404.000.000	2.734.325.000	4.048.542.000	32.186.867.000		
2009				28.863.000.000	3.292.282.000	5.506.334.000	37.661.616.000		

TABLO 5.4 (devamı)

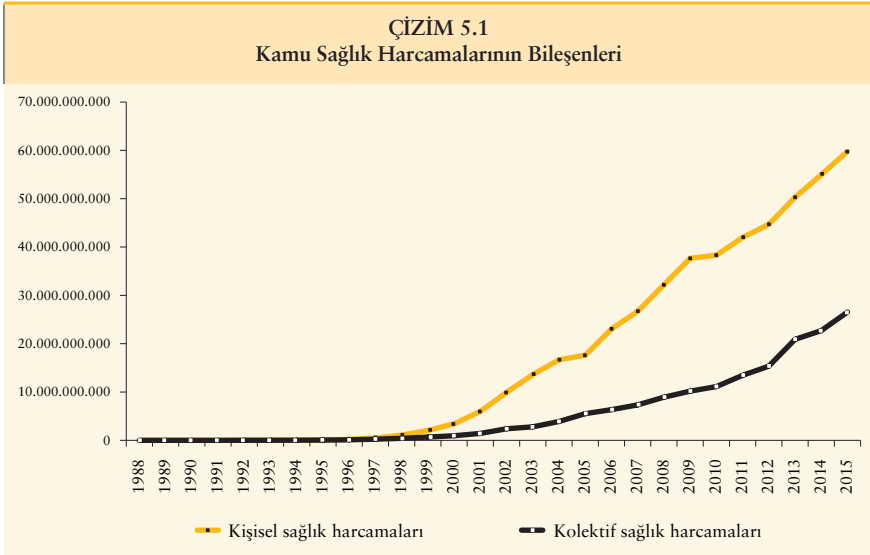
	Emekli Sandığı tedavi ve ilaç	SSK tedavi ve ilaç	Bağ-Kur tedavi ve ilaç	Toplam SGK tedavi ve ilaç	Kamu personeli tedavi ve ilaç	Yeşil Kart tedavi ve ilaç	Toplam tedavi ve ilaç
2010				32.556.000.000	794.000.000	4.944.199.000	38.294.199.000
2011				36.542.000.000	292.762.000	5.139.860.000	41.974.622.000
2012				44.151.000.000	311.255.000	230.149.000	44.692.404.000
2013				49.963.000.000	336.131.000	1.852.000	50.300.983.000
2014				54.603.000.000	358.380.000	1.489.000	54.962.869.000
2015				59.411.000.000	380.275.000	1.614.000	59.792.889.000
2016				68.048.000.000	378.236.000	1.207.000	68.427.443.000
2017				77.120.000.000	343.957.000	2.543.000	77.466.500.000

**Kaynaklar:**  
**Kamu personeli ilaç ve tedavi harcamaları:**  
1988-2005 arası Maliye Bakanlığı'ndan yazılı olarak alınmıştır.  
2006-2017 arası Kalkınma Bakanlığı'ndan alınmıştır. Bu harcamalar 2010 yılından itibaren SGK'ya aktarılmıştır.  
**Emekli Sandığı sağlık harcamaları:**  
SGK, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), İstatistikler, Devredilen kurum istatistikleri, Emekli Sandığı, Sağlık İstatistikleri, yıllar itibarıyla sağlık ödemeleri.  
**SSK sağlık harcamaları:**  
1995-2004 SGK, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), Devredilen kurum istatistikleri, SSK, Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2005, sağlık giderleri, 1990-1995 SGK'dan yazılı talep edilerek alınmıştır.  
1988-1989 tahmindir. 1988-1989 yılları için SGK'nun toplam giderlerine ulaşılabilmektedir. Bunun içinden sağlık harcamalarının payının tahmin edilebilmesi için 1990-1993 yılları arasında SGK toplam harcaması içinden sağlık harcamalarının ortalama payı hesaplanarak bu pay 1988-1989 yıllarının sağlık harcamalarının tahmininde kullanılmıştır.  
**BAG-KUR sağlık harcamaları:**  
SGK, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), İstatistikler, Devredilen kurum istatistikleri, Bağkur, zaman serisi verileri yıllar itibarıyla sağlık sigortası giderleri.  
**SGK ilaç ve tedavi harcamaları:**  
2004 sonrası için Bütçe Gereksinimleri, [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)  
**Yeşil Kart harcamaları:**  
1995-2005 SGK, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), İstatistikler, Aylık İstatistik Bülteni, Primiz Ödemeler, yeşil kart harcamaları.  
2006-2017 Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr), Yayınlar-raporlar, genel bütçe istatistikleri, bütçe gider tabloları, Ekön4.  
2012 yılından itibaren SGK ilaç ve tedavi harcamaları içinde, 2012 yılı ve öncesi Sağlık Bakanlığı (Merkezi yönetim) sağlık harcamaları içinde.

**Tablo 5.5**'te Merkezi Yönetim idareleri ve SGK'nın kişisel ve kolektif sağlık harcamalarının toplamı yer almaktadır. Genel devlet kurumlarının toplam sağlık harcamalarına ulaşabilmek için bu hesaba eklenmesi gereken iki kurum bulunmaktadır. Bunlar mahalli idareler ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'dur (SYDTF). Mahalli idareler il özel idaresi, belediyeler, bağlı idareler ve mahalli idari birliklerin harcamalarını kapsamaktadır.

Merkezi yönetimin sağlık harcamalarına, mahalli idareler ve SYDTF sağlık harcamaları eklendiğinde kamunun kolektif sağlık harcamalarına ulaşılmaktadır (**Tablo 5.5**). Kamunun kişisel ve kolektif sağlık harcamaları aşağıda görülen **Tablo 5.6**'da toplam olarak gösterilmektedir.

**Çizim 5.1**'de görüldüğü gibi, 1988 ve 2017 yılları arasında her iki harcama türü cari olarak artış göstermektedir. 2017 yılı itibariyle toplam kamu sağlık harcamalarının yaklaşık % 70'i kişisel sağlık harcamalarından oluşmaktadır. İki harcama türü arasındaki fark 1990'lı yılların sonundan itibaren açılmıştır. Her ne kadar kamunun kolektif sağlık harcamaları da cari olarak yükseliş eğilimine girse de, kolektif sağlık harcamalarının artış oranının ivmesi kişisel sağlık harcamalarına göre düşük kalmıştır.



Bu bölümdeki verilerin gösterdiği, kamusal sağlık harcamalarının büyük oranda kamunun kişisel sağlık harcamalarındaki artıştan kaynaklandığıdır. Başka bir deyişle, kamusal sağlık harcamalarındaki büyük ölçüde ilaç ve

**TABLO 5.5**  
**Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları (TL)**

	Merkezi yönetim sağlık harcamaları (Yeşil Kart hariç)	Toplam mahalli idarelerin sağlık harcamaları	SYDTF sağlık transferleri	Toplam kamu kesimi kolektif sağlık harcamaları
1988	641.000			641.000
1989	1.482.000			1.482.000
1990	3.213.000			3.213.000
1991	5.222.000			5.222.000
1992	10.499.000			10.499.000
1993	19.133.000			19.133.000
1994	31.538.000			31.538.000
1995	52.325.000			52.325.000
1996	106.974.000			106.974.000
1997	231.061.000			231.061.000
1998	411.825.000			411.825.000
1999	679.499.000	158.000.000		837.499.000
2000	945.069.000	458.000.000		1.403.069.000
2001	1.433.490.000	231.000.000		1.664.490.000
2002	2.397.713.000	356.000.000		2.753.713.000
2003	2.791.416.000	482.000.000		3.273.416.000
2004	3.901.000.000	500.000.000		4.401.000.000
2005	5.526.000.000	467.000.000		5.993.000.000
2006	6.341.231.000	551.814.000	64.237.000	6.957.282.000
2007	7.341.726.000	770.469.000	101.349.064	8.213.544.064
2008	8.923.618.000	754.754.000	122.323.465	9.800.695.465
2009	10.175.399.000	781.787.000	140.777.249	11.097.963.249
2010	11.126.554.000	747.912.000	76.356.000	11.950.822.000
2011	13.454.370.000	919.694.000	154.539.000	14.528.603.000
2012	15.350.734.000	969.618.000	191.230.000	16.511.582.000
2013	19.568.104.000	1.083.815.000	244.060.000	20.895.979.000
2014	21.478.767.000	928.752.000	285.130.000	22.692.649.000
2015	25.047.488.000	1.122.856.000	363.080.000	26.533.424.000
2016	28.500.136.000	1.345.850.000	422.000.000	30.267.986.000
2017	35.212.779.000	1.447.399.000	470.000.000	37.130.178.000

**Kaynaklar:**

**Merkezi yönetim sağlık harcamaları:** 1988-2005 Bütçe Gerekçeleri, 2006 sonrası Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr), Yayınlar-raporlar, Merkezi Yönetim Bütçe istatistikleri, bütçe gider tabloları, Eko-Fonk.

**Mahalli idareler sağlık harcamaları:** 1999-2005 arası TÜİK, 2006-2017 arası Muhasebat Genel Müdürlüğü. **SYDTF sağlık transferleri:** Faaliyet raporları, 2006-2010 SYDGM, 2006-2010; 2011 yılı için SYGM, 2011. 2012: SYGM, 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni; 2013-2016 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet raporları, 2017 tahmin.

**TABLO 5.6**  
**Kamunun Sağlığa Ayırdığı Toplam Kaynak (TL)**

	Kamu kesimi kişisel sağlık harcamaları	Kamu kesimi kolektif sağlık harcamaları	Kamunun toplam sağlık harcaması
1988	966.353	641.000	1.607.353
1989	1.971.980	1.482.000	3.453.980
1990	3.487.879	3.213.000	6.700.879
1991	6.483.121	5.222.000	11.705.121
1992	12.482.028	10.499.000	22.981.028
1993	22.440.560	19.133.000	41.573.560
1994	47.773.929	31.538.000	79.311.929
1995	101.179.565	52.325.000	153.504.565
1996	198.474.100	106.974.000	305.448.100
1997	464.816.946	231.061.000	695.877.946
1998	1.069.515.919	411.825.000	1.481.340.919
1999	2.036.601.500	837.499.000	2.874.100.500
2000	3.422.424.400	1.403.069.000	4.825.493.400
2001	5.989.865.790	1.664.490.000	7.654.355.790
2002	9.930.277.331	2.753.713.000	12.683.990.331
2003	13.607.278.424	3.273.416.000	16.880.694.424
2004	16.673.180.601	4.401.000.000	21.074.180.601
2005	17.612.661.000	5.993.000.000	23.605.661.000
2006	23.048.121.000	6.957.282.000	30.005.403.000
2007	26.690.881.000	8.213.544.064	34.904.425.064
2008	32.186.867.000	9.800.695.465	41.987.562.465
2009	37.661.616.000	11.097.963.249	48.759.579.249
2010	38.294.199.000	11.950.822.000	50.245.021.000
2011	41.974.622.000	14.528.603.000	56.503.225.000
2012	44.692.404.000	16.511.582.000	61.203.986.000
2013	50.300.983.000	20.895.979.000	71.196.962.000
2014	54.962.869.000	22.692.649.000	77.655.518.000
2015	59.792.889.000	26.533.424.000	86.326.313.000
2016	68.427.443.000	30.267.986.000	98.695.429.000
2017	77.466.500.000	37.130.178.000	114.596.678.000

Kaynaklar: Tablo 4 ve 5.

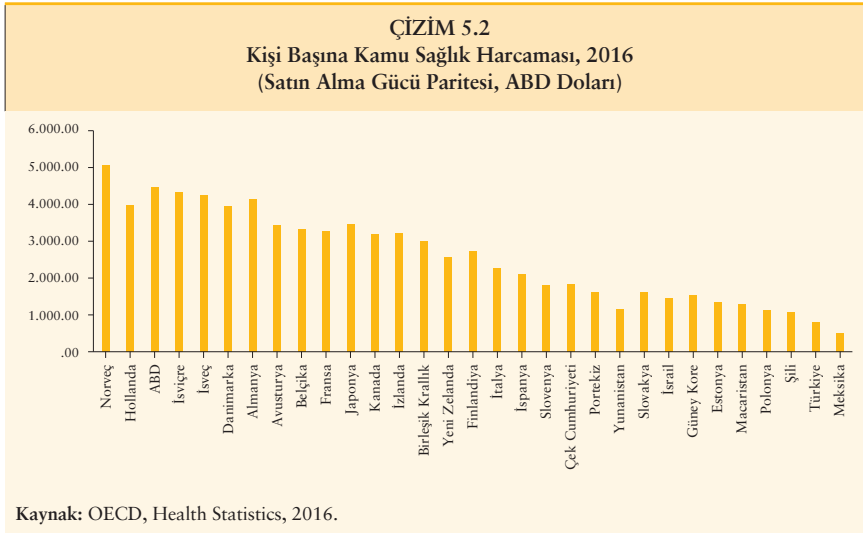
tedavi harcamalarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu olgu başka araştırmacılarca yine reformla bağlantılı olarak yapılmıştır. Ancak bu çalışmada reform öncesi verilere gidilebildiği için, reform öncesi dönemde de kişisel sağlık harcamalarında ciddi oransal bir artış olduğu görülmektedir.

## KİŞİ BAŞINA KAMU SAĞLIK HARCAMALARI VE ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR

Kişi başına yıllık sağlık harcamasının gelişimi sağlık harcamaları açısından önemli göstergelerden birisidir. **Tablo 5.7**'de 2000 ve 2017 yılları arasındaki her yıl için Türkiye'de kişi başına düşen yıllık kamusal sağlık harcamaları Amerikan doları cinsinden üretilmiştir. **Tablo 5.7**'nin son üç sütununda görüldüğü gibi, cari fiyatla bir artış yanıltıcı olacağından, toplam sağlık harcaması dolara çevrilerek ve nüfusa bölünerek kişi başına sağlık harcaması oranı hesaplanmıştır.

Bu şekilde elde edilen kişi başına kamusal sağlık harcamasının 2001 krizinde biraz düşmekle birlikte, 2008 yılına kadar hızlı artış göstermiş olduğu, 2008 sonrasında ise küçük oynamalar göstermekle beraber, oldukça sabit kaldığı 2014 yılından sonra ise azaldığı görülmektedir.

**Çizim 5.2**'de OECD'nin 2016 yılı için oluşturduğu Amerikan doları cinsinden ülkelere göre kişi başına kamusal sağlık harcaması, satın alma gücü paritesine göre verilmiştir. Böylece ülke içi sağlık hizmet ve ilaç fiyat fark-



**TABLO 5.7**  
**Kişi Başına Kamu Toplam Sağlık Harcaması, ABD Doları**

	Kamunun toplam sağlık harcaması (cari fiyat)	Genel nüfus toplamı	Nüfus başına sağlık harcaması (TL, cari fiyat)	ABD ortalama döviz kuru	Kamunun toplam sağlık harcaması (ABD doları)	Nüfus başına sağlık harcaması (ABD doları)
1988	1.607.353			0,0014	1.131.333.230	
1989	3.453.980			0,0021	1.628.636.634	
1990	6.700.879			0,0026	2.569.729.754	
1991	11.705.121			0,0042	2.807.084.332	
1992	22.981.028			0,0069	3.336.623.598	
1993	41.573.560			0,0110	3.784.243.815	
1994	79.311.929			0,0297	2.670.045.872	
1995	153.504.565			0,0457	3.360.914.601	
1996	305.448.100			0,0811	3.767.075.738	
1997	695.877.946			0,1514	4.595.407.392	
1998	1.481.340.919			0,2600	5.696.586.046	
1999	2.874.100.500			0,4201	6.841.044.115	
2000	4.825.493.400	64.695.517	75	0,6237	7.736.832.536	119,59
2001	7.654.355.790	65.135.000	118	1,2254	6.246.352.892	95,90
2002	12.683.990.331	66.009.000	192	1,5058	8.423.199.232	127,61
2003	16.880.694.424	66.873.000	252	1,4931	11.306.045.287	169,07
2004	21.074.180.601	67.734.000	311	1,4223	14.816.545.822	218,75
2005	23.605.661.000	68.582.000	344	1,3408	17.605.785.395	256,71
2006	30.005.403.000	69.421.000	432	1,4311	20.966.524.586	302,02
2007	34.904.425.064	70.586.256	494	1,3015	26.818.407.130	379,94
2008	41.987.562.465	71.517.100	587	1,2929	32.475.239.935	454,09
2009	48.759.579.249	72.561.312	672	1,5471	31.517.574.786	434,36
2010	50.245.021.000	73.722.988	682	1,5004	33.488.643.392	454,25
2011	56.503.225.000	74.724.269	756	1,6700	33.834.266.467	452,79
2012	61.203.986.000	75.627.384	809	1,7925	34.144.483.124	451,48
2013	71.196.962.000	76.667.964	929	1,9013	37.446.267.047	488,42
2014	77.295.649.000	77.695.904	995	2,1879	35.329.339.629	454,71
2015	86.401.577.000	78.741.052	1.097	2,7187	31.780.474.859	403,61
2016	98.695.429.000	79.814.871	1.237	3,0212	32.667.138.332	409,29
2017	114.549.279.000	80.810.525	1.418	3,6477	31.403.285.106	388,60

**Kaynak:** 1 satır: Tablo 6, 2. satır: TÜİK, 4. satır: Kalkınma Bakanlığı, 1999-2017: Temel Ekonomik Göstergeler, 1999 öncesi: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

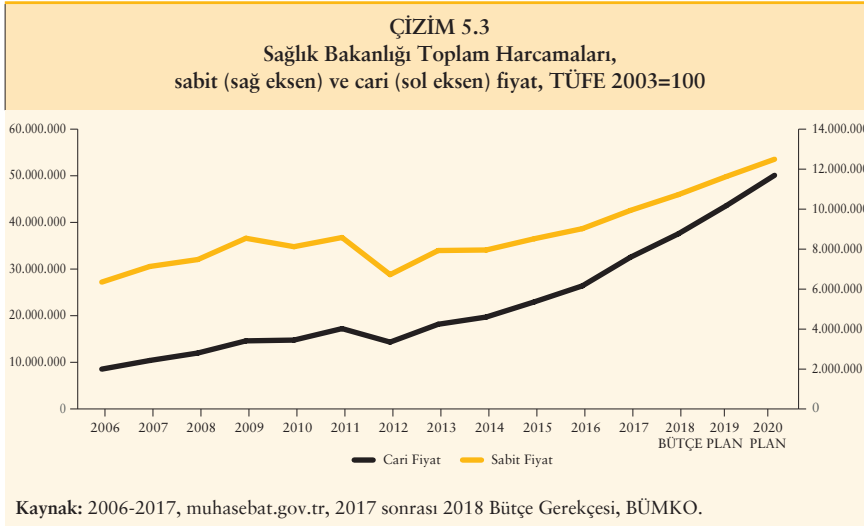
lılıkları dikkate alınarak ülkeler arası bir karşılaştırma yapmak mümkün olmaktadır.

**Çizim 5.2**'de görüldüğü üzere Türkiye OECD ülkeleri içinde, Meksika dışında, en düşük oranda kişi başına kamu sağlık harcaması yapan ülkedir. Dolayısıyla Türkiye'de son yıllarda cari fiyatla ortaya çıkan sağlık harcamaları, sabit dolar ile, satın alma gücü paritesine göre ve kişi başına kamu sağlık harcaması temelinde uluslararası karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, Türkiye'yi yüksek harcama yapan ülkelere bir hale getirecek düzeyde bir artışa denk gelmediği görülmektedir.

### SAĞLIK BAKANLIĞI HARCAMALARI, YATIRIMLARI VE ŞEHİR HASTANELERİ

Sağlık Bakanlığı toplam kamu sağlık harcamaları içerisinde en önemli paya sahip kurumdur. Bu bakanlığın harcamalarının gelişimini ayrıca incelemek önemlidir. Bu ihtiyaç sadece harcamalar açısından değil ileriki yıllarda kamu harcamalarını etkileyecek önemli kararların alındığı kurum olmasından da kaynaklanmaktadır.

2016-2017 arası gerçekleşen, 2018 bütçelenen, 2019-2020 arası için planlanan Sağlık Bakanlığı harcamaları **Çizim 5.3**'te görülmektedir. Gerek cari fiyatla gerekse sabit fiyatla incelendiğinde Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarında bir artış görülmektedir. Esas önemli olan ise önümüzdeki yıllarda bu

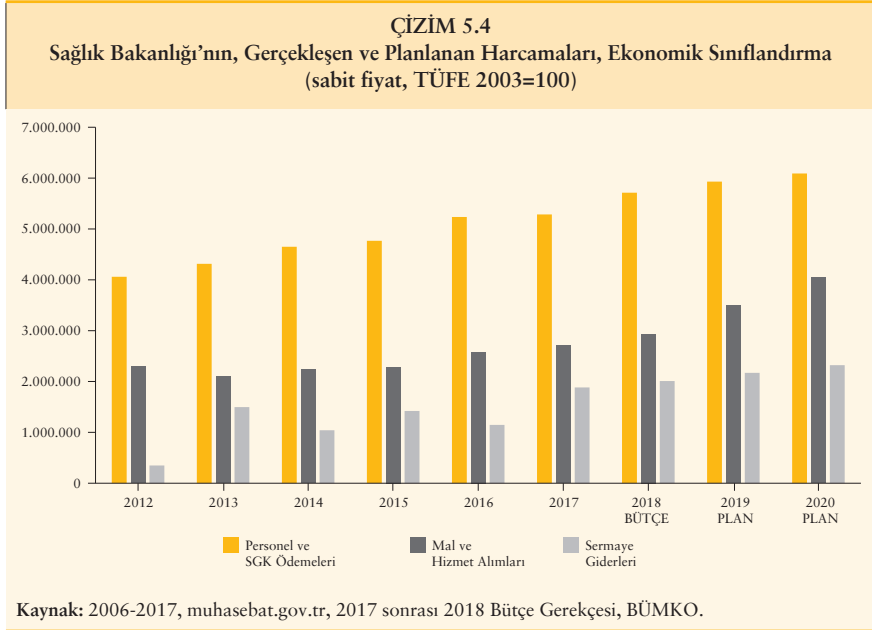


harcamaların artışının planlandığının öngörülmesidir. Bu nedenle, bu konunun son bölümü Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarının alt kalemlerinin incelenmesine ayrılmıştır.

Sağlık Bakanlığı ve bağlı kurumlar olan Kamu Hastaneleri Kurumu ve Halk Sağlığı Kurumu'nun harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı incelendiğinde, harcamaların ne kadarının personel harcamalarına, ne kadarının mal ve hizmet alımlarına, ne kadarının ise yatırımlara harca edildiği görülebilmektedir. Bu inceleme her kalemde ve toplamda ciddi artışlar olduğunu göstermektedir (Tablo 5.8). Ancak özellikle artışlarla ilgili doğru bir yorum yapmak için tablonun ikinci kısmında yer alan sabit fiyatla harcamalara bakmak gerekmektedir.

Gerek personel ödemeleri gerek mal ve hizmet alımı gerekse sermaye giderleri kalemleri en yüksek pay olarak hem de sabit fiyatla artış olarak üç önemli harcama kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Tablo 5.8'de 2006-2017 gerçekleşen harcamalara olduğu kadar, 2018 bütçelenen, 2019 ve 2020 planlanan harcamalara yer verilmiştir ve görüldüğü gibi, söz konusu kalemlerin sabit fiyatla artışının önümüzdeki yıllarda da beklendiği görülmektedir.

Personel harcamaları en büyük harcamadır ancak her üç harcama türü hızla artmaktadır. En hızlı artış mal ve hizmet alımlarında ikinci hızlı artış



**TABLO 5.8**  
Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma  
(cari ve sabit fiyat, bin TL)

	Bin TL, cari fiyat	Personel ve SGK ödemeleri	Mal ve hizmet alımları	Cari transferler	Sermaye giderleri	Sermaye transferleri	Toplam	TÜFE 2003= 100
2006	Sağlık Bakanlığı	4.557.470	3.503.378	8.555	464.819	1.732	8.535.954	134,49
2007	Sağlık Bakanlığı	5.035.111	4.880.642	8.694	464.193	1.638	10.390.278	145,77
2008	Sağlık Bakanlığı	5.437.867	5.061.656	7.803	1.485.330	1.264	11.993.920	160,44
2009	Sağlık Bakanlığı	5.881.938	7.574.266	8.629	1.128.445	1.107	14.594.385	170,91
2010	Sağlık Bakanlığı	6.786.675	7.116.720	9.208	854.413	473	14.767.489	181,85
2011	Sağlık Bakanlığı	7.357.641	8.939.704	11.772	920.639	1.132	17.230.888	200,85
2012	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	8.654.736	4.886.535	36.702	742.448	6.205	14.326.626	213,23
2013	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	9.881.209	4.801.388	41.385	3.429.569	1.523	18.155.074	229,01
2014	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	11.518.393	5.549.812	47.820	2.580.493	6.860	19.703.378	247,72
2015	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	12.847.350	6.160.131	89.276	3.827.544	30.762	22.955.063	269,54
2016	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	15.317.642	7.540.453	116.741	3.355.519	56.053	26.386.408	292,54
2017	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	17.305.342	8.884.524	113.947	6.164.448	50.090	32.518.351	327,41
2018 bütçe	Sağlık Bakanlığı	20.016.143	10.275.405	181.275	7.042.000	56.563	37.571.386	265,06
2019 plan	Sağlık Bakanlığı	22.232.739	13.084.189	132.737	8.136.819	20.000	43.606.484	283,61
2020 plan	Sağlık Bakanlığı	24.430.257	16.210.043	138.208	9.310.821	20.000	50.109.329	303,47

TABLO 5.8 (devamı)

	Bin TL, sabit fiyat	Personel ve SGK ödemeleri	Mal ve hizmet alımları	Cari transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye transferleri	Toplam
2006	Sağlık Bakanlığı	3.388.705	2.604.936	6.361	345.616	1.288	6.346.906
2007	Sağlık Bakanlığı	3.454.148	3.348.180	5.964	318.442	1.124	7.127.858
2008	Sağlık Bakanlığı	3.389.346	3.154.859	4.864	925.785	788	7.475.642
2009	Sağlık Bakanlığı	3.441.541	4.431.728	5.049	660.257	648	8.539.222
2010	Sağlık Bakanlığı	3.732.018	3.913.511	5.064	469.845	260	8.120.698
2011	Sağlık Bakanlığı	3.663.252	4.450.936	5.861	458.371	564	8.578.983
2012	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	4.058.874	2.291.673	17.212	348.191	2.910	6.718.860
2013	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	4.314.750	2.096.584	18.071	1.497.563	665	7.927.634
2014	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	4.649.763	2.240.357	19.304	1.041.697	2.769	7.953.891
2015	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	4.766.398	2.285.424	33.122	1.420.028	11.413	8.516.385
2016	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	5.236.085	2.577.580	39.906	1.147.029	19.161	9.019.761
2017	Sağlık Bakanlığı TKHK THSK	5.285.526	2.713.577	34.803	1.882.792	15.299	9.931.997
2018 bütçe	Sağlık Bakanlığı	5.713.532	2.933.075	51.744	2.010.112	16.146	10.724.610
2019 plan	Sağlık Bakanlığı	5.931.076	3.490.497	35.411	2.170.677	5.335	11.632.996
2020 plan	Sağlık Bakanlığı	6.090.946	4.041.484	34.458	2.321.372	4.986	12.493.247

Kaynak: www.muhsat.gov.tr, TÜFE, 2006-2017 TÜİK, 2018-2019 için 2018 Bütçe Gerekçesi'nde yer alan 2018 enflasyon tahmini dikkate alınarak üretilmiştir.

sermaye giderlerinden ortaya çıkmaktadır. 2013-2020 arası planlanan sabit fiyatla artışlara bakıldığında personel harcamaları artışının % 44, mal ve hizmet alımı artışının % 92, sermaye gideri artışının % 55 olarak planlandığı görülmektedir. Bu artışların ne gibi hizmet alımlarını ve ne gibi yatırım planlarından kaynaklanacağını incelemek gerekmektedir.

Sağlık Bakanlığı'nın kamu özel sektör işbirliği (KÖİ) ile Yap Kirala Devret (YKD) sözleşmesi çerçevesinde 2020 yılına kadar yapılacak olan 33 adet şehir hastanesinin önümüzdeki üç yılda bütçe ve planlara nasıl etkisi olacağını görmek için **Tablo 5.8**'de yer alan 2018-2020 yılı harcamaların ekonomik sınıflandırmasının daha ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir.

TBMM'de görüşülüp kabul edilmiş ve *Resmi Gazete* ekinde yayınlanmış olan Sağlık Bakanlığı ödenek cetvelinde yer alan ayrıntılı harcama bilgilerinden 2018 yılının mal ve hizmet alımı harcamasının içinden hizmet alımı karşılığı şehir hastanelerine ödemesi için ayrılan kaynak ve sermaye harcamaları içinden şehir hastanelerine 2018 yılında ödenmesi planlanan kiralar yer almaktadır. Buna göre şehir hastaneleri hizmet ödemesi için 1.269.633.000 TL, kira ödemesi için 1.274.684.000 TL ayrılmıştır. 2018 yılında teslim alınacak ve kira ve hizmet ödemesi yapılacak kaç hastane olacağı herhangi bir yayında tam olarak verilmemektedir. 4 hastanenin (Yozgat, Adana, Mersin, Isparta) 2017 yılının sonuna doğru açıldığı gerek Sağlık Bakanlığı 2017 Faaliyet Raporu'nda gerek sağlık yatırımları internet sitesinde görülmektedir. Aynı kaynaklardan sözleşmesi tamamlanan hastaneler arasından 6 tanesinin daha inşaatının tamamlanacağı ve en geç 2019 yılında açılacağı anlaşılmaktadır. 2020 yılında bitmiş hastane sayısının 17; 2021'de 23, 2022'de ise 33 şehir hastanesinin tümünün açılacağı anlaşılabilmektedir. Her ne kadar süreçte gerek kredi bulma gerek inşaat açısından geç kalmalar olabilecek olsa bile, harcama planları bu teslim tarihlerine göre yapılabilir.

Ancak yukarıda belirtildiği gibi, 2018 yılında ayrılan 1.274.684.000 TL bütçenin kaç hastanenin kira bedeli olduğu konusunda tam bir bilgi bulunmamaktadır. Bu nedenle şehir hastanelerine verilecek kiralarla ilgili olarak yayınlanmış önemli bir veri olan, Kalkınma Bakanlığı'nın Dünya'da ve Türkiye'de KÖİ Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler, 2015 raporunda yer alan bilgiler yol gösterici olabilir. Bu kaynakta ilk teslim alınacak 17 hastane için 9.869.931.742 dolar yatırım yapılacağı, bunun karşılığı 27.286 yatak kapasite üretileceği ve bu hastanelere 25 sene boyunca toplam 26.586.368.000 milyar dolar kira ödeneceği bilgisine yer verilmektedir. 2015 yılında yayınlanan bu rapordan sonra bu kira bedellerinin hangi hastane için ne kadar oldu-

ğu konusunda bir bilgi bulunmamaktadır. 33 hastanenin tam listesi ve yatak kapasiteleri Sağlık Bakanlığı faaliyet raporlarında ve sağlık yatırımları internet sitesinde (saglikyatirimlari.gov.tr) yer almaktadır. Teslim edilmiş ve 2019 yılına kadar teslim edilecek olan hastanelerin bir kısmının yüzölçümü bilinmektedir.<sup>2</sup>

Söz konusu iki kaynak bize ilk teslim alınacak 17 hastanenin toplam 27.286 yatak kapasitesi olacağını ve 25 yıllık toplam kira giderinin 26,5 milyar dolar olacağı hakkında bilgi vermektedir. Bu nedenle toplam 26,5 milyar dolar kira giderinin yatak kapasitesine göre hastanelere dağıtılması gerçekçi ve yayınlanmış verilerle mümkün olan bir gösterge olacaktır.<sup>3</sup> Bu yöntemle hesaplanan ve TL'ye Şubat 2018 kurdan (3,6 TL/\$) çevrilip sabit tutulan TL cinsinden kira harcamaları tahmini **Tablo 5.9'**da verilmektedir.

**Tablo 5.9'**da yer alan 2019, 2020, 2021 ve 2022 ara toplam satırlarından bu dört yılda açılan hastane sayısı ve yatak sayısına bağlı olarak yapılacak toplam kira ödemelerinin tahmini görülmektedir. Buna göre 33 hastanenin tamamlandığı 2022 yılından itibaren aylık 1.734.572.720 dolar, ya da Şubat 2018 kuruna göre 6.512.908.992 TL kira ödenecektir ve bu yıllık kira ödemesi 25 yıl devam edecektir.

2022 yılında ödenecek bu yıllık kira ödemesinin Sağlık Bakanlığı'nın 2017 gerçekleşen ve 2018, 2019 ve 2020 planlanan yatırım harcamalarıyla karşılaştırılması sonuçların yorumlanması açısından yararlı olacaktır. **Tablo 5.10'**da söz konusu bilgiler karşılaştırmalı olarak yer almakta ve elimizdeki tek hizmet bedeli ödemesi de bu tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 5.10'**ün birinci sütununda Sağlık Bakanlığı'nın mal ve hizmet alımları harcamaları yer almaktadır. 2. sütunda mal ve hizmet alımları içinden ödeneceğini bildiğimiz ancak sadece 2018 yılı verisine ulaşabildiğimiz 1.269.633.000 TL şehir hastaneleri 2018 yılı hizmet alımı bedeli yer almaktadır. Dördüncü sütunda Sağlık Bakanlığı'nın sermaye giderleri yer almaktadır. 2017 yılında Sağlık Bakanlığı'nın toplam yatırım harcaması 6.164.448.000 TL olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılı bütçesinde Sağlık Bakanlığı'nın yatırımlarına 7 milyar TL ayrılmıştır. Bunun 1.274.684.000 TL'si dört ya da beş şe-

2 Yatak başına kullanılan kapalı alan ve metrekare yatırım maliyeti konusunda uluslararası karşılaştırmalara dayanarak, Türkiye'de inşa edilen sağlık kampüslerinin etkin olmadığını tartışan bir çalışma için bkz. Pala, 2018.

3 Emek, (2017)'de söz konusu şehir hastanelerinin kira bedelleri bir grafik olarak verilmektedir. Kaynak olarak "Yazarın Derlemeleri" şeklinde belirtilen bu grafikte elde edilen kira değerleri ile bu çalışmada kullanılan 17 hastane, 27.286 yatak için 25 yıl 26,5 milyar dolar kira bilgisi üzerinden yapılan yıllık kira bedelleri tahmini ile uyumaktadır.

TABLO 5.9 Şehir Hastaneleri Projelerinin Kira Maliyeti Tahmini				
	Yatak sayısı	Yatak sayısı üzerinden kira bedeli 25 yıllık tahmini \$	Yıllık kira bedeli dolar	Yıllık kira bedeli TL
Ankara Bilkent Şehir Hastanesi	27.286	26.586.368.000	1.063.454.720	3.828.436.992
Ankara Etilik Şehir Hastanesi	3.660	3.566.155.057	142.646.202	513.526.328
Kayseri Şehir Hastanesi	3.566	3.474.565.282	138.982.611	500.337.401
Yozgat Şehir Hastanesi	1.584	1.543.385.139	61.735.406	222.247.460
Adana Şehir Hastanesi	475	462.820.670	18.512.827	66.646.176
Elazığ Şehir Hastanesi	1.550	1.510.256.923	60.410.277	217.476.997
Gaziantep Şehir Hastanesi	1.040	1.013.333.677	40.533.347	145.920.050
Mersin Şehir Hastanesi	1.875	1.826.923.697	73.076.948	263.077.012
Isparta Şehir Hastanesi	1.294	1.260.820.941	50.432.838	181.558.215
Bursa Şehir Hastanesi	755	735.641.275	29.425.651	105.932.344
2019'da tamamlanacak hastane toplamı (10 hastane)	1.355	1.320.256.858	52.810.274	190.116.988
İstanbul İkitelli Şehir Hastanesi	17.154	16.714.159.520	668.566.381	2.406.838.971
THSK& İlaç ve Tıbbi Cihaz K. Kampüsü	2.682	2.613.231.656	104.529.266	376.305.359
Manisa Şehir Hastanesi	560	545.641.211	21.825.648	78.572.334
İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi	2.060	2.007.180.169	80.287.207	289.033.944
Kocaeli Şehir Hastanesi	1.180	1.149.743.980	45.989.759	165.563.133
Konya Şehir Hastanesi	1.250	1.217.949.131	48.717.965	175.384.675
FTR & YGAP & PH Paketi	2.400	2.338.462.332	93.538.493	336.738.576
2020'de tamamlanacak hastane toplamı (17 Hastane)	27.286	26.586.368.000	1.063.454.720	3.828.436.992

TABLO 5.9 (devamı)				
	Yatak sayısı	Yatak sayısı üzerinden kira bedeli 25 yıllık tahmini \$	Yıllık kira bedeli dolar	Yıllık kira bedeli TL
Eskişehir Şehir Hastanesi	1.081	1.026.950.000	41.078.000	164.312.000
Tekirdağ Şehir Hastanesi	480	456.000.000	18.240.000	72.960.000
Şanlıurfa Şehir Hastanesi	1.700	1.615.000.000	64.600.000	258.400.000
Kütahya Şehir Hastanesi	600	570.000.000	22.800.000	91.200.000
Samsun Şehir Hastanesi	900	855.000.000	34.200.000	136.800.000
Denizli Şehir Hastanesi	1.000	950.000.000	38.000.000	152.000.000
<b>2021'de tamamlanacak hastane toplamı (23 Hastane)</b>	<b>33.047</b>	<b>32.059.318.000</b>	<b>1.282.372.720</b>	<b>4.704.108.992</b>
Izmir Yenişehir (Tepecik) Şehir Hastanesi	1.200	1.140.000.000	45.600.000	182.400.000
Aydın Fizik Ted. ve Rehab. Hastanesi	150	142.500.000	5.700.000	22.800.000
Antalya Şehir Hastanesi	1.000	950.000.000	38.000.000	152.000.000
Diyarbakır Şehir Hastanesi	750	712.500.000	28.500.000	114.000.000
Aydın Şehir Hastanesi	800	760.000.000	30.400.000	121.600.000
İstanbul Sancaktepe Şehir Hastanesi	4.200	3.990.000.000	159.600.000	638.400.000
Ordu Şehir Hastanesi	900	855.000.000	34.200.000	136.800.000
Sakarya Şehir Hastanesi	1.000	950.000.000	38.000.000	152.000.000
Trabzon Şehir Hastanesi	1.100	1.045.000.000	41.800.000	167.200.000
Rize Şehir Hastanesi	800	760.000.000	30.400.000	121.600.000
<b>2022'de tamamlanacak hastane toplamı (33 Hastane)</b>	<b>44.947</b>	<b>43.364.318.000</b>	<b>1.734.572.720</b>	<b>6.512.908.992</b>

**Kaynak:**  
İlk satırdaki veriler: Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye'de KÖİ Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler, 2015: 28-31.  
Yatak sayıları: Sağlık Bakanlığı 2017 Faaliyet Raporu ve www.saglikyatirimlari.gov.tr.

**TABLO 5.10**  
Sağlık Bakanlığı Bütçesi İçinde, Şehir Hastaneleri Kira Bedeli Tahminleri  
2018-2022 (bin TL)

Cari fiyat, bin TL	Mal ve hizmet alımları	Şehir hastaneleri hizmet alımı bedeli**	Sermaye giderleri	Şehir hastaneleri kira ödemesi*
2017 gerçekleşen	8.884.524		6.164.448	
2018 bütçe	10.275.405	1.269.633	7.042.000	1.274.684
2019 plan	13.084.189		8.136.819	
2019 tahmini (10 hastane)				2.406.839
2020 plan	16.210.043		9.310.821	
2020 tahmini (17 hastane)				3.828.437
2021 tahmini (23 hastane)				4.704.109
2022 tahmini (33 hastane)				6.512.909

(\*) 2018 yılı Sağlık Bakanlığı ödenek cetvelinde kira ödemesi, 25 yıl sonra gayrimenkul devri yapılacağı için sermaye giderine yazılmıştır.  
(\*\*) Hizmet alımı Mal ve Hizmet Alımı kalemine yazılmıştır.  
**Kaynaklar:**  
2018 şehir hastanesi kira ödemesi ve hizmet bedeli ödemesi: 2018 Sağlık Bakanlığı Ödenek Cetveli, 31.12.2017 tarihli *Resmî Gazete*.  
2019-2022 arası yatak sayısı başına kira gideri için **Tablo 5.9**.

hir hastanesinin kira ödemesidir. Yani toplam 4 ya da 5 şehir hastanesi için toplam yatırımların % 18'i kadar kira bedeli ayrılmıştır.

2019 yılında Sağlık Bakanlığı'nın planlanan sermaye gideri 8.136.819.000 TL'dir, toplam 10 olacağı belirtilen şehir hastanesi için toplam kira ödemesi 2.406.839.000 TL olarak hesaplanmıştır. Buna göre 2019 yılında Sağlık Bakanlığı'nın toplam yatırım harcamalarına ayrılan kaynağın % 30'u şehir hastanelerinin kirasına gidecektir. 2020 yılı için Sağlık Bakanlığı'nın sermaye gideri 9.310.821.000 TL olarak planlanmıştır. Bunun 3.828.437.000 TL'si şehir hastanelerinin kirası olarak tahmin edilmiştir (**Tablo 5.9**). Bu durumda ise şehir hastaneleri kirasının payı toplam Sağlık Bakanlığı yatırımları içinde % 40'a yükselmektedir. 2022 yılında toplam 33 şehir hastanesi (44.947 yatak) hizmete girince 6.512.909.000 TL yıllık bir kira maliyeti hesaplanmaktadır (**Tablo 5.9**). 33 hastane için, yıllık bu kiranın yeni şehir hastanesi inşa edilmemesi durumunda 20-25 yıl arasında her yıl kira olarak ödeneceğine dikkat edilmelidir.

33 şehir hastanesinin tümünün açıldığı yılda ödeneceği tahmin edilen 6.512.908.992 TL kira ödemesinin yıllar itibariyle enflasyon ve dış kredi kullanılması durumunda döviz kurundaki değişikliklere bağlı olarak arttırılacağı, bu konuda 9 Mart 2013 tarihli 28582 sayılı *Resmi Gazete*’de yayınlanan 6428 nolu kanunda belirtilmektedir. O nedenle 33 şehir hastanesinin tümünün açıldığı yılda 1.734.572.720 dolar kira ödemesinin 22-23 yıl boyunca yapılacağı daha gerçekçi bir maliyet göstergesi olacaktır. Bu yıllık kiranın 25 yıl boyunca toplamı 40 milyar doları aşmaktadır.

Türk lirası olarak değerlendirdiğimizde ise, **Tablo 5.10**’da görülen ve eldeki tek bilgi olan yatak başına kira ödemesi üzerinden yapılan bu hesap, 5 yıl sonra, 2017 yılı Sağlık Bakanlığı toplam sermaye harcamasına (6,1 milyar TL) eşit kira ödemesinin 25 yıl boyunca yapılması olasılığına işaret etmektedir.

## SONUÇ YERİNE

Türkiye’de kamusal sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki oranı diğer orta gelirli ülkelere oranla yüksektir (OECD ve Dünya Bankası, 2008). Bu durum tarihsel olarak Türkiye’de kamunun sağlık alanındaki güçlü mevcudiyetine işaret etmektedir. Küresel eğilime paralel olarak Türkiye’de kamunun sağlık harcamaları bu çalışmanın kapsadığı 1988 yılından bu yana artmaktadır. Kamunun sağlık harcamaları yalnızca reform sürecinde değil, Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamaya geçirilmeden önceki dönemde de ciddi artış göstermiştir. Örneğin 1992 ile 2002 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde kamunun sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı iki kattan fazla oranda artmıştır (Yılmaz ve Yentürk, 2017a). Bu artış eğilimi Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın uygulanmaya başlamasından bugüne dek de sürmüştür. Dolayısıyla sağlık harcamalarındaki artış yalnızca reformla ilişkili gibi gözükmemekte, uzun dönemli yapısal bir artış eğilimine işaret etmektedir. Reform bu eğilimi tersine döndürmemiştir.

Çalışmanın temel bulgularından biri, kamusal sağlık harcamalarının büyük oranda kamunun kişisel sağlık harcamalarındaki artıştan kaynaklandığıdır. Başka bir deyişle, kamusal sağlık harcamalarındaki büyük ölçüde ilaç ve tedavi harcamalarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu tespit daha önce başka araştırmacılarca yine reformla ilişkili olarak yapılmıştır. Ancak bizim çalışmamız reform öncesi dönemde de kişisel sağlık harcamalarında ciddi oransal bir artış olduğuna dikkat çekmektedir. Reformla ilişkili artış incelendiğinde ise, kişisel sağlık harcamaları içinde özellikle tedavi harcamalarında-

ki yükselişin, genel artışın temel kaynağını oluşturmakta olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamusal sağlık harcamalarının reform öncesi ve sonrasını kapsayan uzun dönemli artışı çeşitli nedenlerle açıklanabilir. Bu nedenler arasında sağlık hizmetleri maliyetlerinde genel bir yükseliş eğilimi sayılabilir. Reform süresince yaşanan artışta ise, reformla birlikte kişi başına yıllık hekime müracaat sayısındaki artış (Sağlık Bakanlığı, 2013) etkili olmuş olabilir. Buna paralel olarak, sağlık kurumlarının ve kamu sağlık personelinin çalışma ilişkilerinin işletmeleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan yeni ortam “aşırı tanı ve tedavi” sorununa yol açmış olabilir (Kılıçaslan ve Kılıçaslan, 2013). Üçüncü olarak, reform sonrasında daha önce sağlık hizmetlerine erişemeyen kişiler örneğin GSS primi devlet tarafından ödenen asgari ücretin üçte birinden az gelir sahibi olanlar, sağlık hizmetlerine erişme olanağı bulmuş olabilirler.

Son olarak, reform çerçevesinde özel sağlık hizmeti sunucuların Sosyal Güvenlik Kurumu mensuplarına belirli bir fark ücreti karşılığı hizmet sunmaya başlaması ve reform süresince özel sağlık hizmeti sunucuların sağlık harcamalarından yükselen oranda pay alması bu artışta bir diğer etkeni oluşturmuş olabilir.

Çalışmanın temel bulgularından bir diğeri ise dolar bazında yıllık kişi başına kamusal sağlık harcaması oranının yıllar içinde belirli bir artış göstermekte olduğu, ancak nüfus artışı kontrol edildiğinde 2008 yılından itibaren bu oranın oldukça sabit kaldığı, son yıllarda ise dolar kuruna bağlı olarak düşüş gösterdiği. Sağlık harcamalarına ilişkin karşılaştırmalı veriler incelendiğinde, Türkiye’nin kişi başına sağlık harcamalarının artmasına rağmen, satın alma gücü temelinde, en düşük oranda harcama yapan OECD ülkeleri arasında olduğu ortaya çıkmaktadır.

Buradan hareketle iki değerlendirme yapılabilir. Birincisi, bulgularımız henüz Türkiye’de kamusal sağlık harcamalarında beklenen “patlamanın” gerçekleşmediğini göstermektedir. İkincisi, makalenin giriş bölümünde belirtildiği üzere, Türkiye’de kişi başına kamusal sağlık harcaması düzeyinin, karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde, düşük olması kendi başına bir soruna işaret etmeyebilir. Türkiye’de kişi başına yıllık sağlık harcamaları oranının karşılaştırmalı olarak düşük olması, genellikle hem akademik yazında hem de medyada kendi başına olumsuz bir gösterge olarak değerlendirilmektedir. Halbuki kamusal sağlık harcamalarının düzeyine ilişkin değerlendirmeler bu harcamaların ne tür çalışmalara, yatırımlara ve hizmetlere yöneltildiği (örneğin ne ölçüde koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerine kaynak aktarıldığı) göz önünde bulundurularak yapılmalıdır.

Her ne kadar bu alanda daha detaylı ve uzun dönemli çalışmalara gereksinim bulunsa da Sayıştay raporundaki veriler üzerinden en azından 2013 yılı için sağlık sisteminin kendi içinde gelir gider dengesi olduğu da iddia edilebilir. Sayıştay raporuna dayanarak 2013 yılında sağlık sisteminin gelirlerinin giderlerinden yüksek olduğu kitabın 4. konusunda aktarılmıştı. GSS Fonu'ndan kanunen sadece genel sağlık sigortası hizmetleri ve haklara yönelik giderlerin yapılması mümkün olabileceğine göre, Sayıştay'ın kamuoyu ile paylaştığı bu bilgiye dayanarak, GSS kapsamında sunulan sağlık hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin artırılması ve kapsamlı koruyucu ve önleyici sağlık atılımları gerçekleştirilmesi için yeterli kaynak bulunduğu belirtilebilir.

Bu kaynağın kullanılabilmesi bir diğer alan ise, yine daha önce değindiğimiz dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın Mersin milletvekili Ali Öz'ün önermesine verdiği yanıtı dayanarak düşünülebilir. 21.11.2013 tarihinde Mersin milletvekili Ali Öz tarafından verilen yazılı soru önermesine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından SGK'nın 68925832/610/5458306 no'lu evrakına dayalı olarak verilen yanıtı göre, GSS gelir testine dayalı olarak tahakkuk eden ana para prim miktarının 7.330.016.849 TL olduğu, ancak tahsil edilebilen ana para prim miktarının sadece 357.832.872 TL olduğu belirtilmektedir. Tahsil edilebilen genel sağlık sigortası primi miktarının düşüklüğü, geliri asgari ücret ve asgari ücretin üçte biri arasında olan vatandaşların primlerini ödeyemediklerinin bir göstergesi olabilir. Bu durumda, ücreti asgari gelirin altındaki tüm vatandaşlarımızın sağlık hakkından yararlanabilmeleri için primlerinin devlet tarafından karşılanmasının gerçekçi bir öneri olduğu ortaya çıkmaktadır. Elimizde bulunan ve tahakkuk ile tahsilat arasındaki farkı gösteren tek veri yukarıda belirtilen 2013 yılına aittir. Bu bilgiye dayanıldığında, GSS priminin asgari gelirin altında geliri olan tüm nüfus için devlet tarafından karşılanması durumunda, tahakkuk eden 7 milyar TL kadar bir ek kamu gideri düşünülmesi gerekecektir. Bu miktar muhtemelen, örneğin emeklilik sistemindeki açığı kapatmak üzere transfer edilmeseydi, 2013 yılındaki GSS Fonu'nda ki 12.831.851.667 TL varlık bunu karşılayabilecek düzeydeydi.<sup>4</sup>

Bu kaynağın kullanılabilmesi bir diğer alan ise kamusal sağlık yatırımlarının finansmanı olabilirdi. Günümüzde kamunun sağlık alanında gerçekleştirdiği kamu-özel ortaklığı çerçevesinde yapılacak olan hastanelere yönelik

4 Vergi temelli finansman modeli ve bu model ile sağlık hizmetlerine erişimin tüm yurttaşlar hatta Türkiye'de ikamet eden herkes için karşılanabilmesi için gerekli ek kaynak tartışması için bkz. Yılmaz ve Yentürk, 2017a.

ödenek olan kira ödemelerinin miktarı bu konuda tahmin edilmeye çalışılmıştır. GSS Fonu'nda 2013 yılında gelirler giderlerden 12 milyar TL fazla olmuştur. Bu sağlık sisteminin fazlasıdır ve sağlık sistemine harcanması durumunda KÖİ çerçevesinde üretilen birçok şehir hastanesinin kamu tarafından üretilmesine olanak verebilirdi. Örneğin, 2015 yılında yayınlanan Kalkınma Bakanlığı raporuna göre, 17 hastane 27.286 yatak KÖİ çerçevesinde 9.869.931.742 dolar yatırım karşılığı üretilecektir. Bir başka ifadeyle, TL olarak 36,5 milyar TL olan bir yatırım yapılacaktır. KÖİ çerçevesinde özel sektör tarafından yapılacak olan bu yatırımın GSS fonunda olan bir yıllık fazlanın tümüyle hastane yatırıma ayrılmış olması durumunda 8.999 yatak kapasiteli şehir hastanelerinin kamu tarafından yapılabileceği hesaplanabilir.

Kamunun doğrudan harcama yapmadığı ancak, örneğin arazi tahsis yolu ile kaynak aktardığı bu projelerin de sağlığa ayrılan kaynaklar olarak değerlendirilmesi ve bu projelerin uzun dönemli bütçe yükünün incelenmesi eldeki veriler ışığında bu konuda yapılmıştır. Her şeyden önce ilgili verilerin kamu harcaması olması nedeniyle kamuoyuyla paylaşılması elzemdir. Diğer yandan yayınlanan kısıtlı verilerden yapılan hesaba göre 33 şehir hastanesi teslim alınacağı 2023 yılından sonra 22-23 yıl boyunca 1,7 milyar dolar civarında kira ödemesi bütçe yükü olabilecektir. Buna eklenecek olan hizmet alımı bedeli ödemeleri ile birlikte düşünüldüğünde önemli bir bütçe yükü tartışmasına yol açacaktır.

## **Türkiye’de Engellilere Yönelik Kamu Harcamalarının On Yıllık Seyri: Engellilerin Bir Dezavantajlı Hedef Kitle Olarak İnşası<sup>1</sup>**

**VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK**

### **GİRİŞ**

**E**ngellilik değişik tarihsel ve toplumsal bağlamlarda farklı hâkim yaklaşımlar çerçevesinde anlamlandırılmış bir toplumsal ilişkiyi ve kolektif deneyimi nitelendirmektedir. Örneğin özellikle semavi dinler temelinde geliştirilen yaklaşımlar engelliliği bireyin kaderi olan bir tür sınav olarak anlamlandırırken, engelsiz çoğunluk ile engellilerin ilişkisini eşitsiz fakat şefkatli bir hayırseverlik ilişkisi olarak kurgulamaktaydı. Dinlerden farklı olarak değişime en azından kuramsal olarak açık bir çerçeve sunan modern tıp ise engelliliği –aslında kendi kurgusundan başka bir şeye de tekabül etmeyen– model insan bedenine ve ruhsal yapısına göre bir anormallik ve/veya eksiklik ya da fazlalık durumu olarak tanımladı.

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Batı Avrupa başta olmak üzere Küresel Güney’in de önemli bir bölümünde ortaya çıkan refah devleti modelinde engelliler bir dezavantaj grubu olarak ve sosyal politikaların hedef kitlelerinden biri olarak tanımlandılar (Stone, 1984). Engellileri hedef alan sosyal politika uygulamaları sosyal yardımlar, tıbbi ve sosyal rehabilitasyonu da kapsayan sağlık hizmetleri ve büyük oranda kurum temelli bakım hizmetlerini içeriyordu. Her ne kadar bu politika uygulamaları birbirleriyle çelişen mantıklar üzerine kurululsalar da, bir ortaklıkları vardı. O ortaklık ise refah devletinin engelliliği tıbbi bir mesele olarak tanımlaması ve tıp otoritelerini engellilik tespiti için görevlendirmiş olmasıydı (Stone, 1984).

1 Bu çalışmanın ilk versiyonu *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2017, 52(1)’de yayımlanmıştır.

Büyük oranda engelliliğe tıbbi yaklaşımı temel alan bu sosyal politika yaklaşımı engelli hakları hareketinin kendi sözünü üretmeye başlaması ve engellilerin insan hakları yaklaşımının akademi içerisinde yer bulmaya başlaması ile büyük oranda güç kaybetti. Bu güç kaybının ana nedenlerinden birini engelli hakları hareketinin sosyal politika uygulamalarının hedefleri ile hemfikir olmamaları oluşturdu (Sapey vd., 2001). Hareket, engellilerin yalnızca politikaların hedef kitesini oluşturmasını kabul edilemez buldu ve bu politikaların engellilerin değil bu politikaları oluşturanların ve uygulayanların hizmetinde olduğunu iddia etti (örn. Albrecht, 1992). Özellikle engellilerin yaşamını etkileyen sosyal politikaların hedeflerini politikalarından faydalanan engellilerin belirlemesi gerektiğine işaret etti.

Engelliliğin toplumsal modeli (bkz. Oliver, 1996) bu eleştiri üzerinden üretildi. Bu model, kendi haleflerinden farklı olarak, engelliliği toplumsal bir ilişki olarak tanımladı. Engellilerin yaşadıkları sorunların bedensel ve ruhsal farklılıklarından değil, toplumun (kültürün, ekonominin, siyasetin vb.) bu farklılıkları sistematik bir dezavantaja dönüştürmesinden kaynaklandığı iddia edildi. Bu yaklaşıma göre, sosyal politikaların engellileri hedeflemek yerine, engellileri dezavantajlı konuma iten sağlamcı toplumu (kültürü, ekonomiyi, siyaseti) (Miller vd., 2004) dönüştürmesi gerekmektedir. Günümüz toplumlarının engellilik deneyiminden geliştirilen bu radikal eleştiri düşün dünyasındaki gücünü ve etkisini halen sürdürüyor. Fakat Engellilik Çalışmaları alanının önde gelen düşünürlerinden Tom Shakespeare'den bu modele etkili bir eleştiri geldi. Shakespeare, engelliliğin toplumsal modelinin toplumsal yapılara vurgu yaparken bireysel deneyimleri arka plana ittiğine işaret etti ve engellilerin hem toplumsal yapılar hem de bedenleri tarafından *engellendiklerini* iddia etti (Shakespeare, 2003).

Bu çerçevede Türkiye'de engelliler üzerine akademik ve siyasi tartışmaları incelediğimizde, engelli hakları alanında ilk kıpırdanmaların 1950 ve 1960'larda ilk engelli derneklerinin kurulması ile başladığı görülmektedir. Devletin alana girmesi ise ancak 1970'li yıllarda engellilerin istihdamını artırmaya yönelik asgari engelli çalıştırma yükümlülüğü getirilmesi ve yoksul engellilere yönelik sosyal yardımların başlaması ile olmuştur. Bu alanda atılan ciddi adımlardan biri olan 1997 yılında Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) kurulması, büyük ölçüde siyasi irade eksikliği nedeniyle, engelli hakları yaklaşımının tüm kamu politikalarında anaakımlaşmasını<sup>2</sup> sağlayamamıştı.

2 Anaakımlaşma kavramını İngilizcedeki *mainstreaming* kavramının karşılığı olarak kullanıyoruz. Anaakımlaşma kavramı ilk olarak cinsiyet bağlamında kullanıldı ve cinsiyet eşitliğinin tesis

Ülkemizde 2000'li yıllarla birlikte, uluslararası eğilimlere paralel olarak, yerel ve ulusal düzeyde siyasi iradenin engelliliği önemli bir politika alanı olarak tanımaya ve tanımlamaya başladığını görüyoruz. Engelli haklarına ilişkin uluslararası gelişmelere ve Avrupa Birliği müzakere sürecinin sağladığı pozitif ivmeye paralel bir biçimde, ülkemizde engellilerin sorunlarına yönelik siyasi ilgi 2005 yılında Engelliler Yasası'nın TBMM'den geçmesi ile kurumsallık kazandı. Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesi'nin imzaya açılması ile engelli bireylerin haklarının küresel ölçekte tanınırlığa ulaşmasını takiben, ülkemizin de bu Sözleşme'ye taraf olması ve Ek İhtiyari Protokol'ü onaylaması Türkiye'de engelli yurttaşların haklarına uluslararası bir referans noktası kazandı. Her ne kadar Türkiye'nin onayladığı Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesi engelli hakları yaklaşımının –daha doğru bir ifadeyle engellilerin insan hakları yaklaşımının– tüm kamu politikalarında anaakımlaştırılmasına yönelik toptancı bir yaklaşımı simgelese de, ülkemizde kamu politikalarında engellilik bir istisna durumu olarak ele alınmaya devam etmektedir.

1970'li yıllardan bugüne engelli yurttaşların kamu nezdinde de engelli sayılabilmesi açısından sağlık raporları kilit bir konumda bulunmaktadır. Bilindiği üzere, engellilere yönelik hizmetlerden faydalanmanın şartlarından birini % 40'ın üzerinde engel oranını gösteren bir sağlık raporu almak oluşturmaktadır. Engelliler için engel oranını gösteren sağlık raporları kamu politikalarında bir dezavantaj grubu olarak tanıman engellilere yönelik desteklerden faydalanmanın ön koşulu olması bu raporlarını ve engel oranlarını engellilerin kamudan taleplerinde merkezi bir konuma itmiştir (Yılmaz, 2011). Bu durum, toplumu engelliler ve engelsizler olarak iki net gruba ayırırken hem önemli sayıda engellilik deneyimi yaşayan yurttaşın engelli olarak tanınmasının önünde engel oluşturmakta hem de engelli hakları yaklaşımının bütün kamu politikalarında anaakımlaştırılması yaklaşımına tezat oluşturmaktadır.

Her ne kadar engellilerin bir dezavantajlı hedef kitle olarak kamu politikaları tarafından inşa edilmesinin tarihi 1970'li yıllara dayansa da, özellikle 2005 yılında kabul edilen Engelliler Kanunu bu makalede tartışacağımız sonuçları nedeniyle bu tarihin en önemli dönüm noktası olmuştur. Engelliler Kanunu ve sonrasında yürürlüğe giren yasal değişiklikler engellilere yönelik

---

edilmesi için tüm kamu politikalarının kadın ve erkeklere olası etkilerinin dikkate alınmasını öngören ve kadının insan hakları yaklaşımını esas alan bir stratejiyi betimledi. Daha sonra aynı stratejinin engellileri kapsayan bir eşit yurttaşlığın tesis edilmesi için de kullanılabileceği fikri ortaya atıldı.

her türlü ayrımcılığı açıkça yasaklamışlar ve bu yaklaşımlarıyla engelliliğin toplumsal modelinin kamu politikalarıyla hayata geçirilmesine kapı aralamışlardır. Fakat bu makalede engellilik alanındaki kamu harcamaları üzerine gerçekleştirdiğimiz çalışmadan da görülebileceği üzere, bu yaklaşımın kamu politikalarına henüz bütünsel bir biçimde yansımadağı ortaya çıkmaktadır.

Kitabın bu konusunda engellilere yönelik kamu politikalarının gelişimi engellilere yönelik harcama yapan kamu kurumları ve yaptıkları harcamalar üzerinden incelenecektir. Bu konunun ikinci bölümünde engellilere yönelik harcama yapan kurum ve kuruluşlar derlenecek ve üçüncü bölümde 2006-2017 yılları arasındaki engellilere yönelik toplam kamu harcamaları ele alınacaktır. Konunun son bölümünde ise kamu harcamalarının engellilerin eşit yurttaşlığının tesisine nasıl katkı sunabileceği tartışılacaktır.

## TÜRKİYE’DE ENGELLİLERE YÖNELİK KAMU HARCAMALARININ KAPSAMI

### Ulaşılabilen Harcamalar

Engellilere yönelik kamu harcaması yapan kurumlardan birini –daha sonra kapatılan– Özürlüler İdaresi (ÖZİDA) oluşturmaktadır. 2006 yılından 2011 yılına kadar ÖZİDA’nın harcamaları **Tablo 6.1**’de verilmiştir. 3.6.2011 tarihi ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması kararlaştırılmış ve ÖZİDA’nın yaptığı araştırma ve koordinasyon görevi de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün (EYHGM) bünyesine alınmıştır.

Engellilere yönelik harcama yapan kamu kurumlarından bir diğeri SGK’dır. SGK’nın mallulük ve iş kazası nedeniyle bağladığı erken emeklilik maaşları toplam harcama miktarı açısından engellilere yönelik kamu harcamalarının en önemli bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. 2022 sayılı Kanun çerçevesinde, 65 yaşını doldurmamış olmakla birlikte, geliri kanunda belirtilen seviyenin altında olanlardan, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olanlara; 18 yaşını dolduran ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan engelli çocuklara; 18 yaşını dolduran, kanunen bakmakla mükellef kimsesi olmayan ve herhangi bir işe yerleştirilememiş olan engellilere; engel derecelerine bağlı olarak ve kanunen bakmakla yükümlü oldukları 18 yaşını tamamlamamış engelli yakınlarına bakım ilişkisi fiilen gerçekleşmek kaydıyla aylık bağlanmaktadır.

Gündelik kullanımda “2022 aylığı” olarak anılan engellilere yönelik aylık gelir desteği ödemeler gelir tespiti sonucunda verilmektedir. 2022 sayılı Kanun uyarınca engelli aylığı almaya hak kazanmanın koşulu, engelli bireylerin gelir düzeylerinin muhtaçlık sınırının altında (hane içerisinde kişi başı aylık gelirin asgari ücretin üçte birinden düşük olması) olmasıdır. Bakıma ihtiyacı bulunan engellilere yönelik aylık 18 yaşından büyük ve % 70 ve üzeri derecede engelli olanları, engelli aylığı 18 yaşından büyük ve % 40 ile % 69 arası engelli olanları, engelli yakını aylığı 18 yaşından küçük engelli yakını olanları kapsamaktadır. Ayrıca silikozis hastalığı mağduru işçilere yapılan ödemeler de bu kapsamda yer almaktadır. Tüm bu harcamalar 2012 yılına dek SGK'nın Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü üzerinden izlenebilmektedir. 2012 yılından itibaren bu harcamalar ile ilgili Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) yetkilendirilmiştir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, engellilere yönelik başkaca harcama yapan bir kamu kurumudur. Engelli aylıklarına ek olarak, ASPB gündelik kullanımda “evde bakım aylığı” olarak bilinen aylık harcamaları da gerçekleştirmekle yetkilidir. 5358 sayılı Kanun ile, evde bakılan ve geliri kanunla belirtilen miktarın altında kalan engellilere asgari ücret tutarında evde bakım aylığı bağlanmasına imkân tanınmış; ve özel bakım kurumlarında bakılan ağır engellilere de kurum bakımı masraflarını karşılamak amacıyla asgari ücretin iki katı düzeyinde bir ödeme yapılması öngörülmüştür. 2006 yılından 2011 yılına kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun (SHÇEK) gerçekleştirdiği bu harcamalar 2012 yılından sonra ASPB'ye devredilmiştir.

2011 yılına kadar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), 2011 yılından sonra ise ASPB'ye bağlı olarak kurulan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü sosyal güvenceden yoksun engelli bireylerin toplumsal yaşama katılımlarını kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik araç/gereç/tedavi desteklerine ve engelli öğrencilerin okullarına ücretsiz taşınmasına yönelik yapılan harcamalar gerçekleştirmektedir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) harcamaları içerisinde engellileri ilgilendiren tek harcama kalemini muhtaçlık aylığı oluşturmaktadır. Fakat Genel Müdürlük tarafından bu amaçla yapılan harcamaların ne kadarının engellilere yönelik olduğunu ayırtırmak mümkün olmamaktadır. Toplam harcama miktarının, engellilere yönelik yapılan harcama miktarı içerisinde ihmal edilebilir düzeyde olması nedeniyle, muhtaçlık aylığının tümü engellilere yönelik yapılmış olarak kabul edildi.

Engellilere yönelik yapılan eğitim harcamaları Milli Eğitim Bakanlığı'nın (MEB) iki genel müdürlüğü bünyesinde yapılmaktadır. Bu genel müdürlükler Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü'dür. Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü, engelli öğrencilere de hizmet veren rehberlik araştırma merkezleri (RAM) ve devletin engellilere yönelik özel eğitim okullarını bünyesinde bulundurmaktadır.

Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü ise 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu çerçevesinde kurulan ülkedeki tüm özel eğitim kurumlarının bağlı olduğu genel müdürlüktür. Bu genel müdürlüğün engelliler açısından önemi ise özel eğitim okulları ile sayıları 1.500'ü aşan özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerinin bu müdürlüğe bağlı olmasından ileri gelmektedir.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu (YURTKUR) engelli üniversite öğrencilerine yönelik burs sağlamaktadır. YURTKUR genel olarak ülke içerisinde yüksek öğrenim gören gençlerin, sosyal ve kültürel gelişimlerini kolaylaştırmak amacıyla, başarılı ve ihtiyaç sahibi öğrencilere karşılıksız burs vermektedir. Bu bursların hedef kitesini anne ve babası vefat eden, Darüsa-faka Lisesi mezunu, gazi ve şehit çocuğu, yetiştirme yurdunda barınan, amatör milli sporcu, terör sebebiyle köyü boşaltılan gençler ile birlikte engelli gençler oluşturmaktadır. Engelli öğrencilere yönelik burs harcamalarını engellilere yönelik harcamalar kapsamında değerlendirdik.

### Ulaşılamayan Harcamalar

Engellilere yönelik harcama gerçekleştiren kurumlardan bir diğeri ise Türkiye İş Kurumu'dur (İŞKUR). 1970'li yılların ortalarından itibaren Türkiye engelli istihdamını artırmak amacıyla belirli bir büyüklüğe ulaşmış özel sektör kurumları ve tüm kamu kuruluşlarına engelli çalıştırma yükümlülüğü getirmiştir. Bu çerçevede çıkarılan "Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Komisyonun Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" uyarınca engelli çalıştırmadığı için işverenlerden kesilen ve kuruma aktarılan para cezaları İŞKUR bütçesinde açılan özel tertibe gelir olarak kaydedilmekte ve bu kaynak engellilerin mesleki eğitimi, rehabilitasyonu ve istihdamına yönelik projelere tahsis edilmektedir. İŞKUR'un faaliyet raporunda bu amaçla açılan kurslar için yapılan harcamalara yer verilmemekte ve bilgi edinme üzerinden talep ettiğimiz engelliler yapılan harcamaların hesaplanması reddedilmektedir. 2006-2013 yılları arası Ceza Fonu olarak adlandırılan ve engelli çalıştırma-

yan tüm kamu ve özel kurumların ödedikleri cezanın yatırıldığı fonun harcamaları Kalkınma Bakanlığı’ndan elde edilebilmekteydi. Buna göre bu harcama 17.574.058 TL’dir (Yılmaz ve Yentürk, 2017b). Ancak son dört yılda ne yazık ki bu veriye de ulaşılammaktadır.

Engellilere yönelik harcama yapan bir diğer kamu kurumu ise Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesindeki Spor Genel Müdürlüğü’dür. Spor Genel Müdürlüğü bünyesinde çeşitli spor federasyonları bulunmaktadır. Bu federasyonlar arasında engellilere yönelik spor federasyonları da yer almaktadır. Engelli spor federasyonları arasında Bedensel Engelliler, Görme Engelliler, İşitme ve Konuşma Engelliler Federasyonları yer almaktadır. Spor GM’nin bütçesinden bu federasyonlara kaynak aktarılmaktadır. Engelli spor federasyonlarına aktarılan bu kaynağı da engellilerin spor aracılığıyla toplumsal katılımlarının artırılması amacıyla kullanılan bir kaynak olarak değerlendirerek çalışmamıza kattık. Ancak bu federasyonlara verilen kaynaklara basında yer verilirken son dört yılda bu verilere basında da yer verilmemektedir. Basında yer alan son bilgi 2011 yılında engelli federasyonlarına 12.425.00 TL kaynak verildiğidir (Yılmaz ve Yentürk, 2017b). Daha sonraki yıllarda bu veriye de ulaşamadığı için bu verimiz eksik kalmaktadır. Diğer yandan Spor Genel Müdürlüğü İl Spor Müdürlüklerine bağlı Engelliler İl Spor Merkezleri hizmeti vermeye başlamış ve engelli olimpiyatlarına takımlar göndermektedir.

Son olarak engellilere yönelik harcama gerçekleştiren kurumlardan bir diğeri ise Kalkınma Bakanlığı’dır. 2008-2012 yılları için Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Eylem Planı hazırlanmış ve 18 Haziran 2008 tarihinde, 2008/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Sosyal Destek Programı (SODES) Kalkınma Bakanlığı çalışmaları kapsamında yürürlüğe konulmuştur. Program kapsamında istihdam, sosyal içerme ve kültür, sanat ve spor olmak üzere üç başlık altında hazırlanacak sosyal projelere hibe sağlanmaktadır. SODES’in engellilere yönelik projelere aktardığı kaynak toplam içinde oldukça küçük bir harcama oluştursa da, tüm projelerin amaç ve bütçelerinin ayrıştırılmış biçimde internette açıklanmış olması şeffaflık açısından örnek oluşturmaktaydı. Ne yazık ki, bu şeffaflık 2010 yılında sona ermiştir. Bakanlığın, 2011 yılından sonra projelerle ilgili bilgiler verilirken bütçelerine yer verilmeye başlanmıştır. Bu harcama 2011 yılında 5.390.549 TL’dir (Yılmaz ve Yentürk, 2017b).

Bu üç kurumun en son elde harcama miktarları düşünüldüğünde, 2017 yılı için hesaplanan engellilere yönelik harcamalarda toplam 100.000.000 TL kadar düşük hesaplanmış olabilir.

Çalışmamızda Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idarelerin engellilere yönelik harcamalarına yer verdik. Mahalli idarelerin engellilere yönelik harcamaları bu çalışmada yer almamaktadır. Mahalli idarelerin engellilere yönelik harcamalarına ayrı bir harcama kalemi olarak ulaşmak mümkün olmamaktadır.

Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesi psikiyatrik teşhis almış kişileri de engelli kategorisi içinde değerlendirmektedir. Ülkemizde de psikiyatrik teşhis almış kişiler engelli statüsü kapsamında çeşitli ayrıcalıklara hak kazanabilmektedirler. Bu çerçevede ruh sağlığı hizmetlerine yönelik harcamalar da engellilere yönelik harcamalar kapsamına dahil edilebilir. Bu çalışmada biz ruh sağlığı hizmetlerine yönelik harcamaları değerlendirme kapsamının dışında bıraktık.

### Yöntem ve Veri Kaynakları

Özürlüler İdaresi'nin tüm harcamalarının doğrudan ya da dolaylı olarak engelli yurttaşlara yönelik olduğundan hareketle harcamalarının tümü hesaba katılmıştır. Özürlüler İdaresi'nin harcamalarını izlemek için Maliye Bakanlığı kaynakları yeterli olmaktadır.

Özürlüler İdaresi dışında hiçbir kurumun tüm harcamaları engellilere yönelik değildir. Bu nedenle diğer kurumların engellilere yönelik harcamalarını ayırıştırabilmek amacıyla, kesin hesapları ya da faaliyet raporları incelendi. Örneğin yukarıda belirtilen kurumlardan SHÇEK, SYDGM ve YURT-KUR'un engellilere yönelik harcamaları faaliyet raporlarından elde edilmiştir. 2012 yılından itibaren bu veriler Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın faaliyet raporlarında yer almaktadır.

SGK'nın yayınladığı Aylık İstatistik bültenlerinde malulen emekli olan ve iş kazasına bağlı iş görememezlik nedeniyle emekli olanların yıllar itibariyle sayıları yayınlanmaktadır. Bu sayıların yıllık emekli aylığı ile çarpılması sonucu SGK'nın engellilere yönelik yaptığı toplam harcama yaklaşık olarak tahmin edilebilmektedir.

MEB faaliyet raporlarına internet üzerinden ulaşamadığı için, MEB'in engellilere yönelik harcama verileri MEB'in kesin hesap cetvellerinden alınmıştır. SGK'nın engelli aylığı kapsamındaki harcamalarını kurumun internet sayfasında yer alan ve düzenli bir biçimde kamuoyu ile paylaşılan istatistiklerinden elde edilmiştir.

## TÜRKİYE’DE ENGELLİLERE YÖNELİK KAMU HARCAMALARI: 2006-2017

Yukarıda kurum ve hizmet temelinde yaptığımız analizleri bir araya getirdiğimizde, engellilere yönelik toplam kamu harcamalarına dair bilgi edinmek mümkün olmaktadır. **Tablo 6.1**, 2006-2017 yılları arasında engellilere yönelik gerçekleştirilen toplam kamu harcamalarını ve bu harcamaların hizmet alanlarına dağılımlarını göstermektedir.

2006 yılının başlangıç olarak seçilmesinin nedeni Engelliler Kanunu’nun 2005 yılının sonlarına doğru yürürlüğe girmesidir.

Engelliler Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 2005 yılından bu yana engellilere yönelik kamu harcamalarında önemli bir artış olduğu görülmektedir. Ülkemizde engellilere yönelik sosyal politikaları incelediğimizde, 2005 yılından bu yana, hem geçmiş yıllarda kapsamı dar olan sosyal programların kapsamının genişletildiğini, hem de engellilere yönelik yeni sosyal programların başlatıldığını görüyoruz. **Tablo 6.1**’de görüldüğü gibi, 2006 yılında engellilere yönelik gerçekleşen toplam kamu harcaması yaklaşık cari fiyatla 2 milyar TL civarında iken, bu harcama 2016 yılında 17 milyar TL’yi, 2017 yılında 19 milyar TL’yi aşmış bulunmaktadır.<sup>3</sup> Artışın enflasyondan arındırılmış olarak izlenebileceği sabit fiyatla engellilere yönelik harcamalara baktığımızda ise, 2006 yılında yaklaşık 1,5 milyar TL iken 2016 yılında 5,5 milyar TL’yi aştığı, 2017 yılında ise sabit fiyatla 6 milyar TL’ye yaklaştığı anlaşılmaktadır. 2006-2016 yılları arasında % 300’ün üzerinde artış göstermiştir. Ancak daha önceki artış trendinden farklı olarak 2016-2017 arası engellilere yönelik harcamalar % 0,93 azalma göstermektedir.

**Tablo 6.1**, Engelliler Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin ardından yıllar içinde engellilere yönelik kamu harcamalarının değişen yapısını da göstermektedir. Engellilere yönelik kamu harcamalarının değişen yapısı engellilere yönelik politikadaki gelişmelere paralel bir seyir izlemiştir. Örneğin yoksul engellilere yönelik gelir desteği programı kapsamında sağlanan desteğin miktarının artırılması ve programdan faydalanan kişi sayısının artışı bu harcama kaleminde de ciddi bir artışa neden olmuştur. Harcama bileşenleri de değişim göstermiştir. 2006 yılında engellilere yönelik kamu harcamalarının başında 1970’li yıllardan bu yana uygulanmakta olan gelir desteği (2022 aylığı) yer alırken, 2015 yılında evde bakım aylığı bu desteğin yerini almıştır. 2006’dan 2015’e dek engelli çocukların eğitime yönelik harcamalarda da önemli bir

3 İŞKUR ve Spor Genel Müdürlüğü’nün 2012 yılına kadar izlenebilen harcamaları dikkate alındığında 2017 yılı harcamalarında 100.000.000 TL gibi bir eksik olduğu düşünülebilir.

TABLO 6.1 Engellilere Yönelik Kamu Harcamaları 2006-2017 (TL)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2022 sayılı Kanun çerçevesinde ödenen özrüü avııkları (2006-2011 arası SGK, 2012 ve sonrası ASRB)	537.471.498	843.637.697	1.070.140.836	1.339.241.799	1.495.767.961	1.587.947.782	1.865.261.205	2.316.689.916	2.593.147.228	2.854.382.816	3.184.136.112	3.516.262.095
SGK malulilik ödemesi (4-a, b ve c)	1.000.345.389	1.118.189.555	1.199.818.505	1.298.381.655	1.484.768.223	1.689.940.223	1.895.771.875	2.060.877.205	2.390.252.456	2.747.953.676	3.294.664.641	3.761.493.407
Engelli ve Yaşlı Hizmetleri G. M. (2006-2011 arası Özürlüler İdaresi)	3.305.000	4.549.000	4.128.000	5.147.000	5.145.000	8.883.000	24.881.300	20.954.921	26.164.357	28.777.988	29.802.507	27.865.228
Ende özrüü bakım aylığı ve bakım ve rehabilitasyon hizmetleri (2006-2011 arası SHÇEK, 2012 sonrası ASRB)	66.160.686	141.209.263	528.856.457	1.126.365.890	1.776.694.105	2.480.389.101	3.299.856.262	3.697.536.189	4.274.782.851	4.731.761.820	5.950.585.357	6.689.344.046
SYDYE 1 (Özürlü eğeere/edatıvı güderleri)	1.994.745	1.673.976	1.754.075	1.206.480	707.907	991.600	97.722	812.010	1.038.578	1.038.263		
SYDYE 2 (Özürlü öğrencileri eğitim kurumlarına taşıma bedeli)	16.563.641	21.075.018	29.276.586	37.337.333	48.840.097	60.390.423	77.300.000	85.000.000	95.000.000	155.000.000	155.000.000	155.000.000
Vakıflar Genel Müdürlüğü (Engelliler ayrıştırılmamış muhtaçlık aylığı)		12.923.247	14.494.846	12.950.740	13.940.795	15.756.840	16.152.493	17.046.081	20.815.150	22.679.075	26.164.287	32.965.315
MEB Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri G. M.			258.039.052	294.599.705	353.837.148	500.286.012	633.534.139	660.048.958	766.416.279	977.519.849	1.276.657.629	1.219.126.734
MEB Özel Öğretim Kurumları G. M.	263.187.188	685.710.016	830.961.428	862.663.787	906.720.974	1.122.235.128	1.263.384.975	1.411.126.055	1.797.043.413	2.627.973.870	3.360.447.290	3.750.080.900
YURTKUR (Engelli öğrencilere yönelik burs)	190.320	108.000	78.720	92.880	64.800	673.920	764.400	601.440	1.195.200	2.071.080	6.825.600	13.096.800
Toplam engellilere yönelik harcama	1.889.218.467	2.828.875.773	3.937.568.505	4.977.987.268	6.086.487.010	7.467.694.029	9.077.004.371	10.270.692.775	11.965.855.511	14.149.158.437	17.284.283.424	19.165.234.525
TÜPE 2003=100	134,49	145,77	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72	269,54	292,54	327,41
Engellilere yönelik harcamalar: Sabit fiyat ile (2003=100)	1.404.727.836	1.940.643.324	2.454.231.180	2.912.636.632	3.346.982.134	3.718.045.322	4.256.907.738	4.484.822.835	4.830.395.411	5.249.372.426	5.908.348.747	5.853.588.627
Engellilere yönelik harcamaların yıllık kıyımısı	38,15	26,46	18,68	14,91	11,09	14,49	5,35	7,71	8,67	12,55	-0,93	

Kaynaklar: 2. sıtır SGK Aylık İstatistik Bülteni, Sigortalı İstatistikler ve mali İstatistiklerden yararlanarak tahmin edilmiştir. [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr); 1, 3, 4, 5. ve 6. sıtır Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı faaliyet raporları; 2017 Mali raporlar YURTKUR, Engelli öğrencilere yönelik burs, YURTKUR faaliyet raporları, Vakıflar Genel Müdürlüğü engellilere yönelik harcamalar, Vakıflar Genel Müdürlüğü faaliyet raporları; MEB Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Özel Eğitim Kurumları Genel Müdürlüğü harcamaları, 2016 ve öncesı kesım hesaplar, [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr); 2017 ödenek cetvelleri [www.bunsko.gov.tr](http://www.bunsko.gov.tr)

artış olduğu ve bu artışla birlikte bu harcamaların, örneğin 2006 yılındaki en büyük harcama kalemi olan gelir desteği toplam miktarını 2015 yılı itibarıyla aştığı görülmektedir.

Engellilere yönelik harcamaların 2017 yılındaki dağılımı incelendiğinde, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nca (ve görece çok daha küçük miktarda olmak üzere Vakıflar Genel Müdürlüğü, SYDTF ve SODES tarafından) engellilere yönelik gerçekleştirilen nakit transferlerinin (engelli aylığı ve evde bakım aylığı) engellilere yönelik toplam kamu harcamasının % 70’ini oluşturduğu görülmektedir. Engellilerin eğitimine yönelik (MEB, YURTKUR ve SYDTF’nin öğrenci taşıma harcamaları dahil olmak üzere) kamu harcamaları ise engellilere yönelik toplam kamu harcamasının % 30’unu oluşturmaktadır.

Harcamalarda görülen artışın çok büyük bir kısmını engelli bireylere ve ailelerine sağlanan nakit transferleri oluşturmuştur. Her ne kadar engellilere yönelik toplam kamu harcamaları içinde engelli aylığı ve evde bakım aylığı bu kadar önemli bir ağırlığa sahip olsa da, bu harcamaların ülkemizde engellilere, tercih ettikleri takdirde, ailelerinden bağımsız yaşama olanağı sağlayıp sağlamadığı değerlendirilmelidir. Hak temelli sosyal politikaların idealde her bireyin istediği takdirde yaşamını tek başına idame ettirebilecek kaynaklara erişimini sağlaması beklenir. Bu ideal, aile karşıtı bir toplumsal ideali değil, bireylerin kendi kaderlerini istedikleri gibi tayin etmelerine imkân veren özgürlükçü bir toplumsal ideali temsil eder. Bu yaklaşıma paralel olarak, engellilere yönelik sosyal politikaların, engelli bireylerin ailelerinden bağımsız yaşamayı da seçebileceklerini göz ardı etmeyecek bir biçimde kurgulanması daha doğru olacaktır. Son yıllarda engelli bakımı ile ilgili olarak engelsiz yaşam merkezleri ve yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezleri konusunda gelişme olduğu ASPB’nin 2016 Faaliyet Raporu’ndan anlaşılmaktadır.

**Tablo 6.1’in** 4. satırından izlenebilen Evde Özürlü Bakım Aylığı ve Bakım ve Rehabilitasyon Hizmetleri toplam harcaması 2016 yılı için 5.950.585.357 TL’dir. Bunun 5.198.212.010 TL’si aylık olarak evde bakım için verilmektedir. Bundan yararlanan engelli aile sayısı 481.141’dir. Engelli bakımı ile ilgili olarak engelsiz yaşam merkezleri ve yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezlerinden yararlanan engelli sayısı 66.670’tir ve toplamda 490.855.510 TL’dir. Kamunun bu bakım merkezlerine ek olarak kamu kaynaklarından özel bakım merkezlerine 11.923 engelli için 261.517.837 TL ödenmiştir. Evde bakım aylığı alan engelli sayısı ve kurumda bakım hizmetinden yararlanan sayısı oranlandığında 2016 yılında bakımın % 96’sının aile yanında yapıldığı görülmektedir (ASPB, 2006-2016).

## SONUÇ YERİNE

Son on yılda engelli yurttaşlara yönelik kamu harcamalarında yaşanan artış ve engellilere yönelik kamu politikalarında sağlanan gelişmeler engelliler ve devlet arasındaki ilişkinin değişmekte olduğuna işaret etmektedir. Bu değişimde engellilere yönelik nakit transferlerinin kapsam, miktar çeşitliliği ve faydalanıcı sayısındaki artışın önemi olmuştur.

Engellilere yönelik kamu harcamalarında nakit transferlerinin ağırlığı, kamunun, engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesi için uzun vadeli, sistematik ve kurumsal bir dönüşüme yol açacak politikalara yeterli kaynak ayırmadığını da göstermektedir. Engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesi için uygulanabilecek orta vadeli politikalar arasında, sonradan oluşan engelliliği önlemeye yönelik uygulamalar, engelli bireylerin yaşamın tüm alanlarına tam ve eşit katılımı için gerekli olan erişilebilirlik düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi, engelli bireylerin eğitiminin ve istihdamının desteklenmesi, isteyen engelli bireylerin bağımsız yaşam kurmalarının ve bağımsız yaşamlarını sürdürmelerinin desteklenmesi, engelli bireylere yönelik tıbbi ve sosyal rehabilitasyon hizmetlerinin sunulması, tüm kamu personelinin engelli hakları alanında eğitilmesi ve engelli bireylere hizmet verecek insan kaynağının yetiştirilmesi sayılabilir.

Bahsi edilen nakit transferleri hedeflemeye dayalı bir sosyal politika yaklaşımına işaret etmektedir. Engellilik söz konusu olduğunda hedef kitlenin tespiti ise sağlık raporları ile yapılmaktadır. Bu durum, ülkemizde engellilere yönelik sosyal politikaların uygulamada, engelliliğe tıbbi yaklaşımı esas olarak çalıştığını ortaya koymaktadır. Son on yılda engellilere yönelik kamu harcamalarındaki değişim ve bu değişimde hedeflemeye dayalı nakit transferlerinin rolü engellilerin bir dezavantaj grubu olarak inşa edildiğini göstermektedir.

Bu konunun birinci bölümünde tartışıldığı üzere, engellilerin eşit yurttaşlığının tesisi yalnızca engellileri hedefleyen politika müdahaleleri ile değil, toplumsal yapıyı dönüştürmeyi hedefleyen politika müdahaleleri ile mümkün olabilir. Kamu harcamaları ile desteklenen kamu politikaları ise ancak bu politikaları uygulayanların zihniyet kalıplarının da politika hedefleri ile uyumlaştırılması ile başarıya ulaşabilirler. Ülkemiz engelli bireylerin insan haklarının evrensel ve kapsamlı bir biçimde tarif edildiği ve engelli hakları örgütlerinin önemli çabaları sonucunda hazırlanan Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesi'ne taraf olmuştur. Bu olumlu gelişmenin hayata geçirilmesi ancak ülkemizin engellilere yönelik tüm politikalarında kapsamlı bir anlayış değişikliğine gidilmesi ile mümkündür. Bu anlayış değişikliği çerçevesinde, engelli bi-

reylerin hayatlarını doğrudan ya da dolaylı biçimde etkileyen tüm kamu politikalarının hak temelli bir biçimde yeniden kurgulanması, engelli hakları yaklaşımının tüm politika alanlarında anaakımlaştırılması ve engelli bireylerin tüm karar alma süreçlerine aktif ve tam katılımının sağlanması gerekmektedir.

Engelli bireyler için eşit yurttaşlığın tesis edilmesinin yalnızca engellilere hedefleyen desteklere sağlanan kamu harcamalarının düzeyinin yükseltilmesi ile gerçekleşmeyeceğini belirtmek isteriz. Başka bir deyişle, engellilere yönelik kamu harcamaları engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesinde ancak göstergelerden biri olarak düşünülebilir. Göstergelerden bir diğerinin ise mutlaka engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesi için engelli haklarının tüm politika alanlarında anaakımlaştırılması için gerçekleştirilen harcamalar ve bu harcamaların sonuçları olmalıdır. Örneğin, Dünya Engellilik Raporu’nda da belirtildiği üzere, kamu sektörünün yapacağı her türlü hizmet alım ihalesinde alınacak hizmetin engellilerin erişimine imkân verecek bir biçimde sunulması ihale şartlarından biri haline getirilebilir (Dünya Sağlık Örgütü ve Dünya Bankası, 2011). Böylesi bir yaklaşım kamuya ek bir maliyet ve işgücü gereksinimi doğurmadan engelli haklarının her kamu hizmetinin oluşturulmasında ve sunulmasında anaakımlaştırılması hedefine hizmet edecektir. Örneğin, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun internet sitesi yaptırmak amacıyla açacağı bir ihaleye bu internet sitesinin engelli bireyler için erişilebilir olmasını (örn. ekran okuyucu programların çalışmasına imkân verecek biçimde yapılması) bir şart olarak eklemesi ek bir işgücü ve maliyete gereksinim olmadan erişilebilirliğin sağlanmasını beraberinde getirecektir.

Engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesi için engellilere yönelik hizmetlerin küçük bir dezavantajlı gruba yönelik hizmetler şeklinde kurgulamasından vazgeçilmesini gerektirmektedir. Engelli hakları yaklaşımı kamu politikalarının merkezine yerleştirilebilir. Diğer bir deyişle, engelli hakları yaklaşımını her politika alanında anaakımlaştırmak mümkündür ve pratiktir. Engelli hakları yaklaşımının tüm politika alanlarında anaakımlaştırılması ancak güçlü bir siyasi irade ve bu iradeyi arkasına alarak politika üretecek bir kamu idaresinin varlığı ve engellilerin tüm karar alma mekanizmalarına aktif katılımlarının sağlanması ile mümkündür. Bu yaklaşım çerçevesinde, her ne kadar geçmişte bu rolü üstlenmedeki etkinliği tartışılır olsa da, Özürlüler İdaresi Başkanlığı benzeri bir kurumun ya da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın koordinatörlüğünde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile engelli hakları örgütlerinin temsil edildiği üst düzey bir yürütme komitesinin kurulması ve bu komitenin engelli hakları yaklaşımının kamu politikalarının tümünde ana-

akımlaştırma ile görevlendirilmesi uygun olacaktır. Böylesi bir komitede engelli bireylere ve engelli hakları örgütlerine olabildiğince geniş söz hakkı tanınması (komitedeki toplam oy dağılımında engelli hakları örgütleri temsilcilerinin toplam oy ağırlığının, kamu kurumları temsilcilerinin oy ağırlığından fazla olması gerekir), böylesi bir yapılanmanın başarıya ulaşmasında kilit rol oynayacaktır.

Fakat her anaakımlaştırma çabasında olduğu gibi, engelli hakları yaklaşımının anaakımlaştırılmasında da önemli bir risk bulunmaktadır. Bu risk, politika alanına bağlı olarak engellilerin bir kısmının ya da tümünün, toplumun diğer bireylerinden ayrılan özel ihtiyaçlarının ve karşı karşıya kaldıkları dezavantajların göz ardı edilmesi riskidir. Kesişimsellik kuramının altını çizdiği üzere, engelli bireyler, diğer tüm toplumsal gruplar gibi, heterojen bir toplumsal grupturlar. Toplumun ve ekonomik sistemin engellilik temelinde ürettiği eşitsizliklerden kaynaklanan ortak sorunları bulunan engelli bireylerin, aynı zamanda gerek içerisinde buldukları toplumsal koşullar (örneğin, kırdan mı kentte mi ikamet ettikleri), cinsiyetleri, ana dilleri, cinsel yönelimleri, cinsiyet kimlikleri, vatandaş mı mülteci mi oldukları ve sahip oldukları engel türleri dolayısıyla farklı ihtiyaçları bulunabilmektedir. Bu tür özel ihtiyaç alanlarının farklı özelliklere sahip engelli bireylerin aktif katılımıyla tanımlanması ve bu alanlarda engelli bireylerin çeşitliliğini gözetecek politikalar geliştirilmesi eşit yurttaşlığın tesisi için elzemdir.

Engelli hakları yaklaşımının her politika alanında anaakımlaştırılması ile engelli bireylerin farklı ihtiyaçlarını gözetecek ihtiyaç temelli politikaların uygulanması yaklaşımlarının nasıl bir bütün oluşturabileceğine eğitim alanından örnek vermek mümkündür. Örneğin, engelli çocukların engeli bulunmayan yaşlıları ile birlikte eğitim görmelerine yönelik kaynaştırma uygulaması hem genel ilköğretimin planlanmasında engelli hakları yaklaşımının anaakımlaşmasını gerektirmekte hem de aynı çocukların diğer yaşlılarından farklı olarak özel eğitim ihtiyaçlarının da karşılanmasını gerektirmektedir. Engelli çocukların eğitime diğer yaşlıları ile eşit bir biçimde erişebilmesi ancak her iki politikanın aynı anda hayata geçirilmesi ile sağlanabilecek bir hedeftir. Benzer bir yaklaşımın her politika alanı için kurgulanması ve uygulanması olanaklıdır.

## **İKİNCİ KISIM**

### **Güvenlik Harcamaları**



# Türkiye’de Askerî Harcamalar: 2006-2017 NURHAN YENTÜRK

## GİRİŞ

Askerî harcamaların izlenmesi Türkiye’de her zaman bir tabu olarak kalmış ve ilgili kurumların stratejik planlarını ve faaliyet raporlarını yayınlama zorunluluğunun olmaması, bütçe görüşmeleri için meclise yollanan ödenek cetvellerinin çok kısıtlı olması<sup>1</sup> askerî harcamaların mertebesi konusunda özellikle basında çok farklı bilgilerin yayınlanması ile sonuçlanmıştır.

Türkiye’nin askerî harcamalarının izlenmesi konusunda yapılan öncü çalışma Gülay Günlük-Şenesen’e ait olup (Günlük-Şenesen, 2002) bu çalışmada titizlikle ortaya konulan verilere rağmen basın organlarında spekülasyon bilgileri yer almaya devam etmiştir. Ayrıca TESEV’in 2000’li yılların sonunda yayınladığı güvenlik sektörünün sivil denetimi ile ilgili yayınları ve almanakları; İnsel ve Bayramoğlu, 2004; Balta-Paker ve Akça, 2010; Serra, 2011; Binici, 2011 gibi yayınlar doğrudan askerî harcamaların izlenmesi ile ilgili bir amaç taşımasalar da konunun önemini gündeme getirmek açısından önemli çalışmalardır. Diğer yandan Yentürk, 2011b askerî harcamaların izlenebilmesine olanak sağlayan bir kılavuzdur.

Bakanların zaman zaman Meclis soru önergeleriyle açıkladıkları askerî harcamalarla ilgili alan yazında kabul görmüş bir tanıma dayanmadığı için kimi zaman iç güvenlik harcamalarını içeren kimi zaman önemli bazı as-

---

1 Örneğin 2017 yılında Milli Eğitim Bakanlığı ödenek cetveli 31 sayfa iken Milli Savunma Bakanlığı ödenek cetveli 3 sayfa, İçişleri Bakanlığı’ninki 14 sayfadır.

kerî harcamaları içermeyen rakamların verilmesi ile sonuçlanmış ve basındaki bilgi kirliliğini artırmıştır.

Halbuki iki uluslararası kurum birçok ülke için olduğu gibi Türkiye için de askerî harcamaları uzun yıllardan beri hesaplamakta ve yayınlamaktadır. Bu iki kurum NATO ve SIPRI (Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü)'dir. Her iki kurumun askerî harcamalarla ilgili kapsam ve yöntemi farklıdır ve her iki veri üreten kurumun da amacı dünya kamuoyunu bilgilendirmek ve çok sayıda ülke verisini açıklamak olduğu için, askerî harcamaların toplamına ve GSYH oranlarına ulaşabilmektedir.

Bu veriler uzun yıllardır kamuoyunun ve basının bilgilenebilmesi için önemli bir kaynak oluştursalar bile, Türkiye'nin askerî harcamalarının izlenmesi bakımından çok yetersiz kalmaktadır. Alt kalemlerin harcamaları olmadan, salt toplam askerî harcamaların özellikle politika üretmek açısından çok yetersiz bir veri seti oluşturduğu açıktır. Kitabın bu konusunda SIPRI'nın yöntemi kullanılarak Türkiye'de askerî harcamaların ayrı ayrı kalemler halinde ve toplam olarak hesaplanması yapılmıştır. Uluslararası bir metodolojiyi kullanarak askerî harcamaları tespit etmek, bu konuda en yetkin kurum olan SIPRI'nın ürettiği verilerle bir karşılaştırma yapma olanağını da sağlamaktadır.

## **SIPRI METODOLOJİSİNE GÖRE ASKERİ HARCAMALARI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAM**

SIPRI metodolojisine göre, Silahlı Kuvvetlerin, savunma bakanlıklarının ve savunma projeleri üreten diğer kamu kurumlarının (örneğin, Savunma Sanayi Destekleme Fonu) cari ve sermaye transferi harcamaları; eğitimi ve silah donanımı askerî operasyonlara yönelik yapılmış ve askerî operasyonlarda kullanılabilen paramiliter güçler (örneğin köy korucuları); askerî uzay harcamaları, askerî araştırma geliştirme harcamaları; sayılan bu harcamalarda belirtilen güçlerde görevli tüm askerî ve sivil personel harcamaları ve bunlara ait sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler, emekli olanlara yönelik emeklilik ödemeleri; operasyon, bakım ve mal ve hizmet alımları; diğer ülkelere yapılan askerî bağışlar (örneğin KKTC'ye); barışı korumaya yönelik barış gücü harcamaları askerî harcamalar kapsamında kabul edilmektedir. SIPRI metodolojisine göre, sivil savunma harcamaları askerî harcamalara dahil edilmemelidir (SIPRI, 2011).

SIPRI metodolojisinin yol göstericiliğinde askerî harcamaları izlemek için birçok kurum ve harcamalar kalemini göz önünde bulundurmamak gerek-

mektedir. Bu harcamaların önemli bir kısmına internet üzerinden ulaşılabilir. Sosyal koruma harcamalarının izlenmesinde olduğu gibi, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yayınları, diğer kurumların harcamalarını olduğu kadar, gerçekleşmiş askerî harcamaları da izleyebilmek açısından birçok bilgiye ulaşılmasını sağlamıştır. Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın yayınları ve kurumların faaliyet raporları da birçok veriye ulaşılması açısından önemli bilgi kaynağı olmuştur. Diğer yandan, askerî harcama verileri arasında ulaşılmasında çeşitli kısıtlar olan kalemler de mevcuttur. Bazı harcamalarla ilgili veri bulunamamakta, bu harcamalar, bu çalışma kapsamında, çeşitli yöntemler kullanılarak tahmin edilmektedir (Yentürk, 2011b).

### **YAYINLARDAN İZLENEBİLEN ASKERÎ HARCAMALAR**

Askerî harcamalar içinde izlenecek olan Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı Merkezi Yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin askerî harcamaları internet üzerinden izlenebilen harcamalardır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri, genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelerdir. Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı genel bütçeli kurumlar arasındadır. Savunma Sanayi Müsteşarlığı özel bütçeli kurumlar arasındadır.

#### **Milli Savunma Bakanlığı (MSB)**

Milli Savunma Bakanlığı'nın bütçesi, Genelkurmay Başkanlığı bütçesi ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlıklarının bütçelerini kapsamaktadır. Milli Savunma Bakanlığı'nın harcama kalemlerinin fonksiyonel sınıflandırmasında sosyal yardım harcamaları altında yer alan küçük bir harcama bulunmaktadır. Bu harcamalar kuvvet komutanlıklarının internet sitelerinde toplumsal gelişime destek harcamaları olarak açıklanmaktadır. Bu kalem ayrı olarak görülebildiği için askerî harcamalardan düşürülebilmektedir. Ancak özellikle depreme hazırlık ve insani arama-kurtarma kapsamında yapılan eğitim ve teçhizata yönelik harcamaları ayırmak mümkün olmadığı için bunlar askerî harcamalar içinde bırakılmıştır (Tablo 7.1).

### **Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)**

MSB 2010 Yılı Faaliyet Raporu'na göre Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı da savunma organizasyonunun bir parçasıdır ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak emniyet ve asayiş görevi yapmaktadırlar. Son iki kurumun bütçeleri genel bütçeli idareler arasında ayrı olarak verilmektedir. Raporda yer alan bilgilere göre Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden, İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. SIPRI ve diğer bazı uluslararası kurumların metodolojisine göre, eğitimi ve silah donanımı askerî operasyonlara yönelik yapılmış ve askerî operasyonlarda kullanılabilen askerî güçlerin harcamaları askerî harcamaların kapsamındadır (SIPRI, 2011; PAB ve DACF, 2003; IISS, 2011). Diğer yandan, askerî harcamaların hesaplanması konusunda Türkiye'de yapılan çalışmalarda Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın harcamaları dikkate alınmaktadır (Günlük-Şenesen, G., 2002; Cizre, Ü., 2006; Bayramoğlu, A. ve İnel, A., 2009). NATO 2001 yılına kadar bu iki komutanlığı askerî harcamalar ve Türkiye'deki asker sayısı hesaplarının içine katarken 2002 yılından itibaren bu iki komutanlığı kapsam dışına çıkarmıştır (NATO, 2010). SIPRI metodolojisine bağlı olarak, bu iki komutanlığın harcamaları askerî harcamalar içinde kabul edilmiştir.

### **Savunma Sanayi Müsteşarlığı (SSM)**

1991 yılında, 3238 sayılı Kanun ile kurulan Müsteşarlık, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği haiz, özel bütçeli bir kuruluştur. Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın bütçeden aldığı pay çok küçüktür. Buna göre Müsteşarlık'ın bütçesi Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun % 2'sini aşmayacak bir miktardan meydana gelir. Bu miktar Bakanlar Kurulu'nca azami % 50 oranında artırılabilir. SSM sorumluluğunda yürütülen projelerin finansmanının esas olarak SSDF'den karşılanması amaçlanmıştır. Ancak 3238 sayılı Kanun ile, büyük ölçüde finansman gerektiren projeler için yurtdışından dış proje kredisi temini imkânı da getirilmiştir. Savunma Sanayi Müsteşarlığı, 24 Aralık 2017 tarihinde yayımlanan 696 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanı'na bağlanmıştır.

## KISITLI OLARAK İZLENEBİLEN ASKERÎ HARCAMALAR

### Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF)

3238 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile, TSK'nın modernizasyonunun sağlanması ve Türkiye'de modern savunma sanayinin kurulması için gerekli kaynağın, genel bütçe dışında devamlı ve istikrarlı bir şekilde temini amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde ve Müsteşarlık emrinde SSDF kurulmuştur. Fon'dan yapılan harcamalar, silah üretimi için verilen kredi, sermaye iştiraki ve silah alım ve üretimi ile ilgili proje bedellerinden oluşmaktadır.

Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın 2017 Faaliyet Raporu'nda belirtildiği gibi, “ (...) 02 Kasım 2011 tarih ve 28103 mükerrer sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan 661 sayılı KHK ile 3238 sayılı Kanun'un Müsteşarlığın Görevleri'ni belirten 10. maddesine “Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı'nın istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçları ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğe ilişkin acil ihtiyaçları Müsteşarın teklifi, Millî Savunma Bakanının uygun görüşü ve Başbakan'ın onayı ile Müsteşarlık tarafından tedarik edilir ve bunlara ilişkin giderler Fondan karşılanır” fıkrası eklenmiştir. “17 Nisan 2014 tarih ve 6532 sayılı Kanun ile doğrudan Millî İstihbarat Teşkilatı”na tedarik edilmesi uygun görülen istihbarat ve güvenlik amaçlı ihtiyaçlar için gereken kaynak, MİT Müsteşarı'nın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla, Savunma Sanayii Destekleme Fonu'ndan Millî İstihbarat Teşkilatı adına açılmış olan hesaplara aktarılır. Aktarılan bu tutarlar, Millî İstihbarat Teşkilatı'nın tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre harcanır” cümlesi eklenmiştir.

### Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK)

1950 yılında 5591 sayılı Kanun ile sermayesinin tamamı devlet tarafından karşılanarak kurulan “Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu” (MKE) tüzel kişilik olarak yeniden yapılandırılmıştır. Günümüzde 233 sayılı KHK kapsamında bir iktisadi devlet teşekkülü olarak varlığını sürdürmektedir. Kurumun ana görevi “Türk Silahlı Kuvvetlerinin her çeşit silah, mühimmat, roket, harp araç ve gereç ihtiyacını 10 fabrika ve yaklaşık 6.000 personel ile karşılanmaktadır”. Bir kamu iktisadi teşekkülü olan MKEK'in esas sermayesi 400 milyon TL, ödenmiş sermaye 270 milyon TL'dir. MKEK harcamalarının ve gelir kaynaklarının askerî harcamaların hesaplanması açısından incelenebilmesi için, hesaplama kapsamındaki diğer kurumlarla ve bütçe ile olan kaynak alışverişi önemlidir. MKEK'nin finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla

Hazine Müsteşarlığı'nca kuruma borç verilmektedir. Bu aktarımlar askerî harcama olarak hesaba dahil edilmelidir (Tablo 7.1).

### Köy Korucularının Maaş ve Silahları

Eğitimi ve silah donanımı askerî operasyonlara yönelik yapılmış ve askerî operasyonlarda kullanılabilen paramiliter güçler olarak kabul edebileceğimiz köy korucularına yönelik harcamalar İçişleri Bakanlığı'nın bütçesinde bulunmaktadır. 24096 nolu *Resmî Gazete*'de 01/07/2000 tarihinde yayımlanan Köy Korucuları yönetmeliğine göre “Köy korucuları, mesleki bakımdan görev yaptıkları köyün bağlı olduğu Jandarma Komutanı'nın emir ve komutası altındadır. İlçe Jandarma Komutanı köy korucuları teşkilatının eğitim ve özlük haklarını yürütmek, görevlerini etkin bir biçimde yapmalarını sağlamak ve denetlemekle mülki amir adına sorumludur”. Bu açıklama köy korucularına yönelik harcamaların SIPRI metodolojisine göre, askerî harcamalar olarak sayılmasını gerektirmektedir. Aynı yönetmeliğe göre, “Köy korucularının taşıyacakları silah, mühimmat ve teçhizatın temin giderleri İçişleri Bakanlığı bütçesinden, bu silahların bakım ve onarım giderleri köy bütçesinden karşılanır”. Aynı şekilde, yönetmelikte “Köy korucularına, hizmetin devamı süresince ödenecek ücret, o köy ihtiyar meclisince tespit edilir ve köy bütçesinden karşılanır” denmektedir. Köy bütçesi, ihtiyar meclisi ile muhtar tarafından hazırlanarak köyün bağlı olduğu mülki idare amiri tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giren bir bütçedir ve kaymakamlıklar ve valiliklerin personel harcamalarının karşılandığı İçişleri Bakanlığı ödenek cetvellerinde yer alan Valilik ve Kaymakamlıklar kaleminden ödenmektedir.<sup>2</sup>

Bu durumda köy korucularının maaş ödemeleri İçişleri Bakanlığı'nın personel harcamalarının içerisinde, silah harcamalarının ise İçişleri Bakanlığı mal ve hizmet alımı harcamaları içerisinde ödendiği anlaşılmaktadır. Köy korucularına verilen maaşlara (sosyal güvenlik primleri hariç) ayrı olarak ulaşılabilmekte iken (Tablo 7.1) köy korucularının silahlarına yönelik harcamalara ayrı olarak ulaşılamamaktadır. Bu nedenle köy korucularının maaşları askerî harcamalar içine alınabilirken silah harcamaları alınmamaktadır.

### Örtülü Ödenek/Gizli Hizmet Giderleri

5018 sayılı Kanun'un 24. maddesi örtülü ödenek ile ilgilidir: Buna göre “örtülü ödenek kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî gü-

2 İdarelerin ödenek cetvelleri için bkz. Yentürk, N., 2011a ve [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr), Bütçe Kanun ve Ekleri, Kurumlar İtibariyle Ödenek (A) Cetvelleri.

venliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenek”tir.

Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü bütçesi üç alt harcamasından biri örtülü ödenek olarak bilinen 5018 sayılı Kanun’un 24. maddesine tabi giderlerdir. Başbakanlık faaliyet raporlarında belirtildiğine göre, örtülü ödeneğin kullanımında Özel Kalem Müdürlüğü’nün hiçbir takdir ve tasarrufu bulunmamaktadır. Bu giderlere tahsis edilmek üzere bütçe tekniği bakımından Özel Kalem Müdürlüğü’nün bütçesine her malî yıl başında iz ödenek konulmakta, Devletin ihtiyaçlarına göre söz konusu tertibe ödenek aktarması yapılarak harcama yapılmaktadır. Bu harcamalar Başbakanlık faaliyet raporlarında her yıl harcamalar arasında ayrı olarak verilmektedir.

Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında, Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi hâlinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Başbakan tarafından belirlenir. Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilir ve ödenir.

27 Mart 2015 tarihinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun madde 24 - Örtülü ödenek maddesine şu ekleme yapılmıştır: (Ek fıkra: 27/3/2015-6639/39 md. eklendi) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hükümet icapları” ibaresi “Devlet ve Hükümet icapları” şeklinde, “Başbakanlık bütçesine” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık bütçelerine” şeklinde ve “Başbakanın ve ailesinin” ibaresi “Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ailelerinin” şeklinde değiştirilmiş ve maddeye “Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından ikinci ve üçüncü fıkralar kapsamında yer alan hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenir ve uygulanır.” şeklinde bir fıkra eklenmiştir.<sup>3</sup>

Mart 2015’ten itibaren Başbakanlık örtülü ödeneği dışında başka ör-

3 Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı’nın bütçeleri, bu bütçelerin içinde örtülü ödeneğin payı ile ilgili çalışma kitabın 8. konusunda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

tülü ödenekler olabileceği anlaşılmaktadır. Başbakanlık faaliyet raporu dışında ulaşılabilecek daha kapsamlı bir veri “gizli hizmet giderleri”dir (Tablo 7.1). Gizli hizmet giderleri her yıl aylık olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan veriler arasında yer almaktadır.<sup>4</sup> Gizli hizmet giderlerinin ve örtülü ödeneğin tümünün askerî olduğunu düşünmemek gerekir. Özellikle bunların içinde mutlaka iç güvenliğe yönelik harcamalar da yer almaktadır.<sup>5</sup> Yayınlanan verilerden gizli hizmet giderlerinin ne kadarının askerî harcamalara yönelik olduğunu ayırmak mümkün olmamaktadır. O nedenle, bu çalışmada, örtülü ödeneği de kapsayan gizli hizmet giderlerinin tümü askerî harcama olarak alınacaktır. Bu şekilde, gizli hizmet giderleri içinde yer alan ve askerî harcama olmayan miktar kadar yüksek bir tahmin yaptığımızı vurgulamak gereklidir.

### **Barışı Destekleme ve Koruma Harekâtlarına Katılım**

Başbakanlık faaliyet raporlarına göre, “Genel Müdürlükçe, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu ve Başbakanlık Uygulamayı Takip ve Koordinasyon Kurulu’na teknik destek ve sekretarya hizmeti sunulmuştur. (...) Terörle mücadelede yer alan tüm kurumların uyumlu çalışmasına yönelik koordinasyon sağlanmıştır.” Başbakanlık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü’nün ödeneklerinin neredeyse tümü Türkiye’nin barışı destekleme ve koruma harekâtlarına katılımı kapsamındaki giderlere karşılık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü bütçesine ödenek konulmaktadır. Başbakanlık Faaliyet Raporları’nda, “Bu ödenek ilgili kuruluşlara aktarma yoluyla transfer edilmekte, bu nedenle harcama olarak kayıtlara geçmemektedir” denilmektedir. Dolayısıyla bu harcama hangi idareye aktarılıyorsa o idarenin harcamasında yer almaktadır. MSB ve JGK faaliyet raporlarında barışı destekleme ve koruma harekâtlarına katılımın Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından sürdürüldüğü görülmektedir. O nedenle, barışı destekleme ve koruma harekâtlarına katılımı için ayrılan kaynak MSB ve JGK gerçekleşen harcaması içinde yer aldığından mükerrerlik olmaması için askerî harcamalar arasında ayrıca gösterilmemiştir.

### **TÜBİTAK Bünyesindeki Askerî ARGE Harcamaları**

SIPRI metodolojisine göre, savunmaya yönelik araştırma geliştirme harcamalarını askerî harcamalara dahil etmek gerekmektedir. Bunun için TÜBİTAK

4 Örtülü ödenek için bkz. Başbakanlık (2006-2017) ve gizli hizmet giderleri için Muhasebat Genel Müdürlüğü (2006-2017a). Ayrıca bkz. Yentürk, 2011b.

5 <http://www.cnnturk.com/2011/turkiye/05/15/ortulu.odenek.gaza.gitti/616761.0/index.html>

ve üniversiteler tarafından kamu kaynakları ile yapılan savunmaya yönelik araştırma geliştirme (ARGE) harcamalarını bulmak gerekmektedir. Bunlar arasından üniversitelerin savunma amaçlı araştırma geliştirme harcamalarını diğer araştırmalardan ayırmak mümkün olmadığı için sadece TÜBİTAK bünyesinde bulunan Savunma Sanayi Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü'nün, Uzay Teknolojileri Araştırma Enstitüsü'nün ve Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü'nün harcamalarına TÜBİTAK'ın faaliyet raporlarından ulaşılabilmektedir (Tablo 7.1). Son enstitünün ismi 2011 yılından itibaren Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi olarak değiştirilmiştir. TÜBİTAK'ta özellikle Uzay Teknolojileri ile Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Enstitüsü'nün ağırlıklı olarak askerî harcamalar yaptığı bilinmekle birlikte, yine de harcamalarının bir kısmı askerî harcamalar kapsamında olmayabilir. Bunun yanı sıra, MAM Araştırma Enstitüsü'nde askerî araştırmalar yapılmaktadır. Bu enstitünün harcamaları ise dikkate alınmamıştır.

### Dış Kredi Faiz Ödemeleri

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun 2002 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunla birlikte Hazine Müsteşarlığı'nın yayınladığı Kamu Borç Yönetimi raporlarında kamu idarelerinin dış proje kredileri anlaşmalarının bilgilerine ulaşmak mümkün olmaktadır. 4749 sayılı Kanun 14. maddesine göre alınan kredinin anapara ödemeleri kredinin alındığı kurumun ödeneklerine eklenmekte ve orada harcama olarak görülmektedir. Faiz ödemeleri ise finansman maliyeti olarak ilgili kurumun ödeneklerine konulmamaktadır. Bu nedenle mükerrerlik olmaması için, savunma amaçlı alınan dış kredilerin anapara ödemelerini askerî harcamalara eklemeyeceğiz. Elde edilebilen veriler ve 4749 sayılı Kanun ışığında, 2003 yılından sonra alınan askerî dış proje kredilerinin faiz ödemelerinin tahmini askerî harcamalara ekleyeceğiz. Daha önceki yıllarda alınan proje kredileri ile ilgili olarak Hazine Müsteşarlığı'ndan bilgi alınamamıştır.<sup>6</sup> Alınan bu kredilerin ticari anlaşmalar olması nedeniyle geri ödemesiz dönemleri ve vadeleri verilmemektedir. Ancak Kamu Borç Yönetimi raporlarında her yıl için, alınan tüm proje kredilerinin ödemesiz dönemleri ve kredi vadelerinin ortalamalarına yer verilmektedir. Bu nedenle, savunma amaçlı alınan kredilerin yıllara göre bütçeye getireceği faiz yükü hesaplanırken ilgili yılın ortalamaları

6 Bilgi edinme kapsamında yapılan başvuruya Hazine Müsteşarlığı'nın cevabında 2000-2002 arası dış kredilerle ilgili bilgilerin yayınlanmasına yönelik çalışmaların sürdüğü belirtilmiştir.

dikkate alınmış ve bu şekilde kredilerin yıllık yükleri tahmin edilmiştir. Aynı yöntemle daha önce ve sonra askerî amaçlı alınan kredilerin yıllara yönelik getireceği faiz yükleri de hesaplanmıştır.

2003 yılıyla 2007 yılı arasında savunma amaçlı dış proje kredisi alımı ya yoktur ya da çok düşük miktarlardadır. 2008 yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı Arama Kurtarma gemisi projesi için alınan kredi aynı yıl alınan toplam proje kredilerinin % 12,6'sını oluştururken 2010 yılında savunma Sanayi Müsteşarlığı Yeni Tip Denizaltı projesi için alınan dış kredi aynı yıl için alınan proje kredilerinin % 42,9'unu oluşturmaktadır. Hazine Müsteşarlığı'nın Ocak 2011 tarihli Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alan bilgilere göre, toplam olarak Yeni Tip denizaltı projesi için 2.187.000.000 avroluk kredi anlaşması imzalanmıştır. Oldukça büyük bir kredi olan ve 2010 yılında alınan kredilerin neredeyse yarısına yaklaşan Yeni Tip Denizaltı projesi kapsamında Türkiye'de 6 adet denizaltı üretilecektir.<sup>7</sup>

Örnek olarak vermek gerekirse, 2010 yılında Yeni Tip Denizaltı projesi için alınan kredi 2.924.079.820 dolardır. % 5 faiz oranı üzerinden yıllara yönelik faiz planı tahmini yapılırken ilgili yılın Kamu Borç Raporu'ndan 2010 yılında alınan kredilerin geri ödemesiz döneminin 7 yıl, vadesinin ise 13 yıl olduğu bilgisi kullanılmıştır. Bu şekilde 2010 yılında alınan Yeni Tip Denizaltı projesi için 2018 yılı ile 2030 yılı arasında faiz ödemesi tahmini yapılabilmektedir.<sup>8</sup>

Daha sonraki yıllar için de askerî amaçlı tüm krediler incelenerek benzer şekilde dış borç yükleri hesaplanmış ve askerî harcamalara dahil edilmiştir. Ayrıca, FMS kredilerinin faiz ve anapara ödemeleri yer almaktadır. Dış borç proje kredileri dışında, Türkiye'nin ABD'den aldığı askerî yardımların 1972 yılından sonra proje kredisine, 1993 yılından itibaren % 5 faizli FMS kredilerine dönüştürüldüğü belirtilmektedir.<sup>9</sup>

Bu çalışma çerçevesinde izlediğimiz dönem olan 2006-2017 yılları için **Tablo 7.1**'de dış kredi faiz ödemesi görülmektedir. 2003 yılı öncesi FMS dışında savunma amaçlı dış kredi alınıp alınmadığı bilgisine ulaşılamadığı için bu harcamaları düşük tahmin etmiş olma olasılığı mevcuttur. Denizaltı kredi-

7 Konu ile ayrıntılı bilgi için bkz. Yentürk, 2011b ve [www.ssm.gov.tr/anasayfa/projeler/denizAracilari/harpGemisi/Sayfalar/YeniTipDenizaltiProjesi\\_\\_D.aspx](http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/projeler/denizAracilari/harpGemisi/Sayfalar/YeniTipDenizaltiProjesi__D.aspx); [www.savunmahaber.com/haberdetay.asp?haberid=1046&chid=1](http://www.savunmahaber.com/haberdetay.asp?haberid=1046&chid=1); [www.liberalses.com/gundem/2.5-milyar-euroluk-denizalti-ihalesi-skandali.aspx](http://www.liberalses.com/gundem/2.5-milyar-euroluk-denizalti-ihalesi-skandali.aspx); [www.haberturk.com/gundem/haber/615258-milli-savunma-bakanligindan-aciklama](http://www.haberturk.com/gundem/haber/615258-milli-savunma-bakanligindan-aciklama).

8 Hesabın ayrıntıları ile ilgili olarak bkz. Yentürk, 2011b.

9 FMS kredileri ile ilgili bilgiler için bkz. Günlük-Şenesen, 2002.

sinin geri ödemelerinin tahmini başlangıç yılı olan 2018 yılından sonra dış kredi faiz ödemelerinin askerî harcamalar üzerindeki etkisi yükselecektir.

### **KKTC'ye Askerî Yardımlar**

SIPRI metodolojisine göre, ülkelerin diğer ülkelere yaptıkları askerî yardımlar askerî harcamalar içinde kabul edilmektedir. O nedenle KKTC'ye askerî amaçlı yapılan yardımlara **Tablo 7.1**'de yer verilmiştir. Bu harcama T.C. Hazine Müsteşarlığı tarafından KKTC'ye yapılmakta ve KKTC'nin hazine kaynaklarından bulunabilmektedir ([www.kktchazinemuhasabe.net](http://www.kktchazinemuhasabe.net)).

### **VERİLERE ULAŞILAMAYAN ASKERÎ HARCAMALAR**

Verilerine ulaşılabilen iki önemli askerî harcama bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından yapılan askerî proje harcamalarıdır. İkincisi ise SIPRI yöntemine göre askerî harcamalar kapsamında değerlendirilen silahlı kuvvetlerden emekli askerî ve sivil personele ödenen emekli maaşlarıdır. Bu iki harcama çeşitli yöntemler kullanılarak aşağıda tahmin edilecektir.

#### **Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı**

Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, “silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesi, ihtiyaç duyulan silah, araç ve gereçleri yurt içinde üretecek seviyede bir savunma sanayi kurularak dışa bağımlılığın asgariye indirilmesi amacıyla” 1987 yılında kurulmuştur. Vakfın amaçları arasında ticari işletmeler kurmak, ticari işletmelere ortak olmak bulunmaktadır. Bu çerçevede, Vakıf doğrudan ve dolaylı olarak çok sayıda şirkete iştirak etmektedir ([www.tskgv.org.tr](http://www.tskgv.org.tr)).

Hazine Müsteşarlığı'nın 2007 KİT Raporu'nda, “Vakıf, Milli Savunma Bakanı, Genel Kurmay İkinci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Milli Savunma Bakanlığı Savunma Sanayi Müsteşarı'ndan oluşan Müttevelli Heyeti tarafından yönetilmektedir. (...) Özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren bu şirketlerde pay sahibi olan Vakfın yönetim kontrolü devlet görevlilerinde olduğundan, bu şirketler kamu işletmesi olarak KİT Raporu'na eklenmiştir” denilmektedir. Gerçekten de, TSKGV önemli askerî harcama yapan bir kurumdur. Bu kuruma ve iştiraklerine kamu bütçesinden bir kaynak aktarılmamaktadır. Ancak yönetimi devlet kontrolünde olan Vakıf silahlı kuvvetlerin çeşitli askerî harcamalarına destek olmaktadır. Bu anlamda, Vakıf'ın yaptığı harcamalar kamunun askerî harcamalarının hesabında dikkate alınmayabilir ise de giderleri incelendiğinde askerî harcama sayılacak harca-

malarının olduğu görülebilir. Çünkü Vakıf, iştiraklere yönelik sermaye artışı ve idari harcamaların yanı sıra silah üretmeye yönelik proje giderlerinde bulunmaktadır. Nitekim, 2009 yılının başında basında yer alan konuşmasında Vakıf Genel Müdürü “Son 5 yılda TSK projelerine yaklaşık 100 milyon YTL aktarıldı” ifadesini kullanmıştır.<sup>10</sup> SIPRI metodolojisine göre esas olarak Fon’un giderlerinin askerî harcamalar arasında sayılması gerekmektedir. Ancak Vakıf’ın askerî projelere ayırdığı kaynak yayınlanmamaktadır. Bu çalışmada Vakıf’ın askerî projelere ayırdığı kaynak tahmin edilmiştir. Bu tahmin 2006-2009 dönemi için TSKGV’nin en önemli dört şirketinin kârlılığı üzerinden yapılmıştır. TSKGV 2010 yılından sonra gelir gider ve kârlılık tablolarını yayınlamaya başlamıştır ([www.tskgv.org.tr](http://www.tskgv.org.tr)). Bu nedenle, 2010-2017 yılları için kârlılık hesapları TSKGV tarafından yayınlanan mali tablolar kullanılarak yapılmıştır.

Kârlarının içinden silahlı kuvvetlerin askerî projelerine destek oranı ise TSKGV, 2010-2011 Tanıtım kitabında ([http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page\\_id=1271](http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page_id=1271)) yer alan bilgilerden üretilmiştir. Bu yayında, 2009 yılı için, kâr ve finans gelirinin Vakıf’ın toplam gelirlerinin % 80’ini oluşturduğu, bağışlar, kira ve fuar gelirlerinin ise gelirlerin % 20’sini oluşturduğu belirtilmektedir. Giderler olarak ise toplam giderlerin % 20’sinin yönetim ve diğer yatırım giderleri, % 28’sinin savunma sanayi iştiraklerine yatırım, nihayet % 52’sinin ise Kara, Deniz ve Hava Kuvvet Komutanlıkları projelerine aktarım olduğu belirtilmektedir. Askerî harcamaların izlenmesi açısından kârların % 52’sini oluşturan askerî projelere yönelik harcamanın hesaplanması bizim çalışmamız açısından gereklidir. Bu hesapların sonuçları **Tablo 7.1**’de verilmektedir.<sup>11</sup>

### **Silahlı Kuvvetlerden Emekli Personelin Emeklilik Ödemeleri**

Daha önce belirttiği gibi, SIPRI yönteminde silahlı kuvvetler bünyesinde çalışan sivil ve askerî personelin emekli olduklarında sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları emekli aylıklarının askerî harcamalar içinde dikkate alınması gerekmektedir. Türkiye’de emeklilere SGK üzerinden ödenen toplam sigorta ödemeleri (emeklilik aylıkları) bilinmektedir. Ancak bu miktarın ne kadarının silahlı kuvvetlerden emekli olan sivil ve askerî personele yönelik olduğu

<sup>10</sup> Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Genel Müdürü’nün konuşması, aktaran <http://trmilitary.com/turkce/haberler/tsk-yi-guclendirme-vakfi-40-ulkeye-ihracat-yapan-20-sirketli-birdev-2.html>

<sup>11</sup> Tahmin yönteminin ayrıntıları için bkz. Yentürk, 2011b.

ile ilgili yayınlanmış veri bulunmamaktadır. Bu nedenle bu çalışma kapsamında tahmin yapılarak üretilmeye çalışılacaktır.

Bu çalışmada önce Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli kurumların toplam personel giderleri (sosyal güvenlik kurumlarına ödemeler dahil) içinde askerî kurumların personel giderlerinin oranı hesaplanmıştır. 2006 ile 2017 yılları arasında bu oran % 13 ile % 15,6 arasında olmaktadır. Bu oranı hesapladıktan sonra şu varsayımı yapıyoruz: Eğer, örneğin 2009 yılında, Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin (genel ve özel bütçeli) personel giderleri içinde askerî kurumların personel giderlerinin oranı % 14,7 ise, SGK'nın toplam kamu çalışanlarına yaptığı emeklilik ödemeleri (eski Emekli Sandığı) içinde silahlı kuvvetlerden emekli olmuş personele yaptığı emekli aylığı ödemesinin oranı da % 14,7'dir.

SGK tarafından yapılan toplam emeklilik sigortası ödemeleri (emekli aylığı ödemeleri) her yıl yayınlanan Bütçe Gerekçesi'nin eklerinde yer almaktadır. Bu ödemeler içerisinden, elde edilebilen son bilgiye göre, Emekli Sandığı emekli ödemelerinin toplam içindeki oranı % 33'tür. Bu oranlar kullanılarak önce toplam emeklilik sigortası içinden ne kadarının kamudan emekli olanlara ayrıldığı hesaplanmış sonra da silahlı kuvvetlerden emekli personelin emekli ödemeleri hesaplanmıştır (Tablo 7.1).

### TOPLAM ASKERÎ HARCAMALARIN GELİŞİMİ: 2006-2017

Tablo 7.1'de önce izlenebilen askerî harcamalar ve bazı kısıtlar altında izlenebilen askerî harcamaların toplamaları yer almaktadır (Tablo 7.1, A ve B). Her yıl Türkiye'nin toplam askerî harcamalarını açıklayan SIPRI'nın sonuçları ile bu çalışmadan elde edilen sonuçların karşılaştırılması için TSKGV tarafından askerî projelere katkı olarak yapılan giderlerin tahmini ve silahlı kuvvetlerden emekli olan sivil ve askerî personele yönelik emeklilik ödemelerinin tahmininin eklenmesi gerekmektedir. Bu çalışma çerçevesinde, verilere ulaşılamadığı için tahmin edilen bu iki harcamadan (Tablo 7.1, C) TSKGV'nın askerî projelere yönelik giderleri önemli bir artış gösterse de, mertebe olarak askerî harcamalar içinde önemli bir büyüklük oluşturmamaktadır. Ancak silahlı kuvvetlerden emekli olanlara yönelik yapılan emeklilik ödemeleri Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun harcamalarından sonra gelen en büyük kalem olmaktadır.

Tablo 7.1'de SIPRI uyumlu askerî harcamaların verildiği satırda (Tablo 7.1, A+B+C) askerî harcamaların cari fiyata arttığı görülmektedir. Ancak yorum yapabilmek için sabit fiyatla artışların incelenmesi gerekmektedir. Bu

TABLO 7.1 Toplam Askerî Harcamalar, 2006-2017 (bin TL)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>A. İzlenebilir askerî harcamalar</b>												
Millî Savunma Bakanlığı	11.564.269	11.844.535	12.738.527	14.671.177	14.990.343	16.431.258	18.509.472	19.843.185	21.266.365	22.721.457	26.266.686	30.273.975
Jandarma Genel Komutanlığı	2.629.821	2.771.471	3.233.138	3.771.998	4.158.563	4.551.154	5.187.974	5.447.412	6.213.122	7.348.305	8.890.050	11.270.145
Sahil Güvenlik Komutanlığı	116.534	169.885	191.172	191.934	222.443	273.464	334.897	333.519	388.356	458.162	516.399	580.725
Savunma Sanayi Müsteşarlığı	16.085	21.394	21.736	27.102	31.830	30.772	39.644	46.012	49.474	57.269	62.743	70.677
Savunma Sanayi Destekleme Fonu	1.540.210	1.541.143	2.195.533	2.244.934	2.755.752	2.244.527	2.103.358	3.085.980	3.605.154	4.032.946	8.993.909	12.540.032
<b>B. Kısıtlı olarak izlenen askerî harcamalar</b>												
MKEK'ya bütçeden transferler	24.720	39.680	48.000	50.000	52.000	0	0	0	51.850	100.000	33.000	0
Küç korucularının maaşları	312.276	369.024	331.246	372.463	384.186	405.278	453.498	512.647	557.147	572.294	779.082	880.554
Gizli hizmet giderleri (mal ve hizmet alımı)	292.939	354.149	399.196	464.955	547.423	626.713	1.000.480	989.365	1.069.324	1.770.590	1.613.695	1.977.013
Başbakanlık örtülü ödenek	227.000	266.000	290.982	341.971	390.442	391.683	694.230	624.105	718.408	1.280.201	1.192.156	1.249.237
Gizli hizmet giderleri (sermaye güden)	16.360	15.536	26.098	19.666	39.158	64.538	71.587	101.099	189.924	279.227	406.805	1.051.376
TÜBİTAK savunma ile ilgili ARGE	109.380	138.070	180.164	238.345	255.633	286.652	328.548	529.942	498.451	648.068	985.367	723.515
Dış kredi geri ödemeleri (FMS anapara ve faiz, merkezi yönetim kurumları için faiz)	342.035	295.443	277.976	312.494	286.569	299.465	279.684	245.157	200.236	276.061	122.226	124.169
KKTC'ye askerî amaçlı yardımlar	125.000	136.000	136.000	160.000	148.039	199.980	194.687	201.796	227.518	240.860	252.445	267.558
Toplam askerî harcamalar (A+B)	17.089.629	17.696.330	19.778.786	22.525.068	23.871.939	25.413.802	28.503.830	31.356.114	34.316.921	38.505.240	48.922.407	59.759.739
<b>C. Tahmin edilen askerî harcamalar</b>												
TNKGV askerî projeler için gider tahminleri	18.118	20.091	10.918	49.576	63.414	59.725	76.021	114.246	55.572	134.954	92.246	100.000
Sıhhi kanavatlardan emekli sivil ve askerî personelin emeklilik ödemeleri tahmini	2.308.474	2.633.151	2.938.049	3.304.967	3.674.825	4.262.261	4.821.237	5.263.599	5.837.427	6.680.803	7.325.438	8.362.984
SİPRİ uyumlu toplam askerî harcamalar (A+B+C)	19.416.221	20.349.571	22.727.752	25.879.610	27.610.178	29.735.787	33.401.088	36.733.959	40.209.920	45.320.996	56.340.092	68.222.723
TÜFE 2003= 100	134,49	145,77	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72	269,54	292,54	327,41
Askerî harcamalar: Sabit fiyat ile (2003=100)	14.436.926	13.960.054	14.165.889	15.142.245	15.192.941	14.804.973	15.664.347	16.040.330	16.232.004	16.814.201	19.258.936	20.837.092
Askerî harcamaların yıllık büyümesi	-3,30	1,47	6,89	0,27	-2,49	-5,80	2,40	1,19	3,59	14,54	8,19	29,9
Askerî harcamaların 2013-2017 yılları arasında büyümesi												

Kaynak: 2006-2017 www.muhaşebt.gov.tr. Savunma Sanayi Destekleme Fonu: Kalkınma Bakanlığı, MKEK'ya bütçeden transferler, Hazine Müsteşarlığı, TÜBİTAK savunma ile ilgili ARGE, TÜBİTAK Faaliyet Raporları, Dış kredi geri ödemeleri: Hazine Müsteşarlığı ve Yentürk, 2011b, KKTC'ye askerî yardımlar: www.kktchazine.muhaşebat.net, TÜFE, TÜİK verisidir. İtaliiler tahmindir. Tahmin edilen harcamaların yöntemi için Yentürk, 2011b.

nedenle **Tablo 7.1**'in son bölümünde tüketici fiyat indeksi (2003=100) kullanılarak askerî harcamalar sabit fiyatla elde edilmiştir. 2006-2015 arasındaki sabit fiyatlı askerî harcamaların gelişimine bakınca ilgili dönemde 14 milyar TL ile 16 milyar TL arasında oldukça sabit bir harcama olduğu, ancak 2016 yılında sabit fiyatla askerî harcamaların 19 milyar TL'ye, 2017 yılında ise 21 milyar TL'ye çıktığı görülmektedir.

Tabloda görüldüğü gibi en büyük askerî harcama Mili Savunma Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Daha sonra Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamaları gelmektedir. Son iki yılda Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun harcamalarında önemli bir artış olmuş ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun askerî harcaması Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamasını aşmıştır. Yukarıda 2011 ve 2014 yılında çıkan iki KHK ile MİT ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçlarının karşılanmasında Fon kaynaklarının doğrudan ya da MİT hesabına aktarılarak harcanabileceği belirtilmişti. Son iki yılda çok hızlı artan SSDF harcamalarının 2013 yılından itibaren bir artış gösterdiği **Tablo 7.1**'den anlaşılmaktadır. Verisi izlenebilen harcamalar içerisinde gizli hizmet giderleri olağanüstü bir artış göstererek dördüncü önemli harcama haline gelmiştir. **Tablo 7.1**'de verilerin sabit fiyatla artışları izlendiğinde en gözle görülen artışın gizli hizmet giderleri ve istihbarata yönelik olduğu söylenebilir. 2015 yılından itibaren SSDF harcamaları ile MİT harcamaları arasında bir mükerrerlik olabilir.

SSM Müsteşarlığı 2017 Faaliyet Raporu'nda belirtilen görevlerini (İhtiyaç duyulan modern silah, araç ve gereçlerin özel veya kamu kuruluşlarında imalatını planlamak, gerektiğinde özel, kamu veya karma nitelikli yeni yatırımları desteklemek, modern silah, araç ve gereçleri araştırmak, geliştirmek, prototiplerin imalini sağlamak, avans vermek, uzun vadeli siparişler ve diğer mali ve ekonomik teşvikleri tespit etmek, Fon'dan kredi vermek veya yurt içinden ve yurt dışından kredi almak ve gerektiğinde yerli ve yabancı sermayeli şirketler kurmak ve iştirak etmek) finanse etmek için esas olarak Savunma Sanayi Fonu'ndan yararlanmaktadır.

Faaliyet raporuna göre, ATAK Helikopterleri, Bomba İmha Robotları, Taarruzi Taktik İnsansız Hava Araçları Sistemleri, Döner Kanatlı Mikro İnsansız Hava Araçları, Balistik Koruyucu Yelekler, Milli Piyade Tüfekleri, Orta ve Uzun Menzilli Tanksavar Füze Sistemleri, A400M Uçakları, Simülörler, Lojistik Projeleri, Kent Güvenlik Yönetim ve Plaka Tanıma Sistemleri, Uzay Sistemleri Entegrasyon ve Test Merkezi, Milli Elektronik Harp Süiti Teslimatları, teknoloji yönetim faaliyetleri, SSM Müsteşarlığı'nın yönettiği

projeleridir. Özellikle son yıllarda savunma güvenlik alanında uluslararası ürüne ulaşılmasında yaşanan sorunlar bu alandaki harcamaların artmasının temel nedenlerini oluşturmaktadır. Buna MİT ihtiyaçları için yapılan harcamalar eklenince SSDF harcamasının Milli Savunma Bakanlığı harcamasından hemen sonra ikinci sıraya neden oturduğu anlaşılabilir.

Diğer yandan MSB'nin harcamasının yaklaşık % 75'lik kısmının personel ve personel ihtiyaçlarına bağlı harcamalar olduğu hatırlanırsa, savunma ve güvenlik teknolojileri teminindeki esas harcamanın SSDF'ce yapıldığı da anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 10. maddesi gereğince Milli Savunma Bakanı her yıl kamuoyu bilgilendirmesi yayınlamaktadır.<sup>12</sup> Daha önceki yıllarda olduğu gibi 2012 yılı kamuoyu bilgilendirmesinde de MSB bütçesinin % 45,1'ini personel giderleri, % 8,7'sini sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri olduğu bildirilmektedir. 2012 Kamuoyu bilgilendirmesinde "Mal ve Hizmet Alım Giderleri kapsamında; MSB bütçesinin % 50'si TSK personelinin barınma, beslenme, giyim gibi yasalarla belirlenmiş yasal istihkakları ile akaryakıt, yakacak, taşıma, ulaşım gibi tüketim mal ve hizmet alımlarına, % 50'si ise Stratejik Hedef Planı 2012 Yılı Programı modernizasyon ihtiyaçlarına ayrılması planlanmıştır" denmektedir. 2011 MSB kamuoyu bilgilendirmesinde de, maaş ve sigorta prim ödemelerinin dışındaki harcamaların yarısını personel ihtiyaçlarına yönelik barınma, orduevi, lojman, yakıt, beslenme, giyim, taşıma, ulaşım vb. harcamalarına, diğer yarısının ise silahlı kuvvetlerin modernizasyon projelerine yönelik olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, askerî kurumların personel harcamaları ve bu personelin ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet alımları bir arada düşünüldüğünde harcamaların % 75'ini oluşturmaktadır. Modernizasyona yönelik mal ve hizmet alımı ve sermaye harcamaları ise toplamın % 25'ini oluşturmaktadır. Daha sonraki yıllarda bu ayırımı ilişkin bilgi yayınlanmamıştır.

2015-2017 yılları arasında askerî personel sayısında bir azalma yaşanmıştır (Tablo 7.2). Bu azalma genel toplamda % 9,9'dur. Artış gösteren tek personel grubu sözleşmeli erbaş ve erlerdir. Ancak Milli Savunma Bakanlığı ve bağlı kuvvet komutanlıklarında çalışan askerî personele yapılan maaş ve sosyal güvenlik ödemelerinin toplamında ise sabit fiyatla % 2 azalma olmuştur. Bir başka deyişle personel sayısındaki azalmanın etkisi kendini maaşlarda göstermemiştir.

<sup>12</sup> Bu bilgiler yayımlandıktan bir süre sonra MSB'nin internet sitesinden ulaşılabilir olmaması kaynak gösterme açısından önemli sorunlar yaratmaktadır.

**TABLO 7.2**  
**Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Personel Mevcutları**

	2015	2017	Artma/azalma (+/-)
General/amiral	325	203	-122
Subay	32.451	26.278	-6.173
Astsubay	69.786	64.999	-4.787
Uzman erbaş	47.879	47.570	-309
Sözleşmeli erbaş/er	10.728	16.149	5.421
Uzman personel toplamı	160.719	155.199	-5.520
Yedek subay	6.423	6.925	502
Erbaş/er	227.827	197.149	-30.678
Yükümlü personel toplamı	234.259	204.074	-30.185
Askerî personel toplamı	394.978	359.273	-35.705
Sivil memur /İşçi	47.623	39.240	-8.383
Genel toplam	442.601	398.513	-44.088

Kaynak: MSB, Faaliyet Raporları, 2015 ve 2017.

## SONUÇ YERİNE

SIPRI metodolojisine göre hesaplanan askerî harcamalar 2006-2017 yılları arasında gerek cari fiyat gerek sabit fiyatla artış göstermektedir. Enflasyondan arındırılmış sabit fiyatlarla artış son iki yılda sırasıyla % 14,7 ve % 8 olmuştur.

En büyük askerî harcama Mili Savunma Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Son iki yılda Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun harcamalarında önemli bir artış olmuş ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamasını aşmıştır. 2011 ve 2014 yıllarında MİT ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçlarının karşılanmasında Fon kaynaklarının doğrudan ya da MİT hesabına aktararak harcanabileceğini belirten iki KHK çıkmıştır. Aslında son iki yılda çok hızlı artan SSDF harcamalarının 2013 yılından itibaren bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Verisi izlenebilen harcamalar içerisinde gizli hizmet giderlerinin olağanüstü bir artış göstererek dördüncü önemli harcama haline geldiği anlaşılmaktadır.

Askerî harcamalardaki artışın ne anlama geldiği uluslararası bir karşılaştırma yapılarak daha net anlaşılabilir. Kamu harcamalarının uluslararası karşılaştırılması esas olarak GSYH'ya oranlanarak yapılmaktadır. Ancak daha önceki konularda tartışıldığı gibi Türkiye'nin GSYH'sında son yıllarda yapılan artış bu karşılaştırma yapmayı zorlaştırmaktadır.

TABLO 7.3 Askerî Harcamaların GSYH'ya Oranı												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
GSYH yeni seri	789.227.555	880.460.879	994.782.858	999.191.848	1.160.013.978	1.394.477.166	1.569.672.115	1.809.713.087	2.044.465.876	2.338.647.494	2.608.525.749	3.112.254.328
Askerî harcamaların GSYH'ya oranı (yeni seri, %)	2,46	2,31	2,28	2,59	2,38	2,13	2,13	2,03	1,97	1,94	2,16	2,19
Yıllık artış oranı (%)		-6,05	-1,15	13,37	-8,10	-10,41	-0,21	-4,61	-3,11	-1,47	11,61	1,38
Büyüme (2013-2017, %)												8,02
GSYH eski seri*	758.390.785	843.178.421	950.534.251	952.358.579	1.098.799.348	1.297.713.210	1.416.798.490	1.567.289.238	1.748.167.817	1.953.561.332	2.016.075.295	2.163.248.791
Askerî harcamaların GSYH'ya oranı (eski seri, %)	2,56	2,41	2,39	2,72	2,51	2,29	2,36	2,34	2,30	2,32	2,80	3,15
Yıllık artış oranı (%)		-5,73	-0,93	13,63	-7,51	-8,81	2,88	-0,58	-1,86	0,86	20,63	12,73
Büyüme (2013-2017, %)												34,60

(\* ) Eski serinin 2016 ve 2017 yılları için GSYH tahmininde yeni serinin 2016 ve 2017 yıllarındaki büyüme oranı kullanılmıştır.

SIPRI metodolojisine göre hesaplanmış askerî harcamaların GSYH'ya oranı yeni GSYH serisine oranı 2015 yılında % 1,94 iken GSYH'dan daha hızlı bir askerî harcama artışı hızı yaşandığı için 2016 ve 2017 yıllarında 2,16 ve 2,19'a yükselmiştir. Eğer eski GSYH serisi kullanılsaydı askerî harcamaların GSYH'ya oranı 2015 yılında 2,32; 2016 yılında 2,80 ve 2017 yılında 3,15'e tırmanmış olduğu **Tablo 7.3**'te görülmektedir. Gerek eski gerek yeni GSYH'ya oranla bakıldığında Türkiye'de son yıllarda önemli bir askerî harcama artışı olduğu anlaşılmaktadır.

Milli Savunma Bakanlığı 2016 yılı kamuoyu bilgilendirmesine göre, 2014 yılında Galler'de toplanan NATO Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde üye ülkelerin 10 yıl içerisinde GSYH'larının % 2'si kadar askerî harcama yapmaları kabul ve taahhüt edilmiştir. Konunun girişinde aktarılan NATO tanımına göre ve yeni GSYH ile hesaplanmış Türkiye'nin askerî harcamalarının GSYH'ya oranı 1,56 çıkmaktadır. NATO tanımı içine dahil olan Milli Savunma Bakanlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayini Destekleme Fonu, TÜBİTAK ve Emekli aylıkları gibi kalemlerin **Tablo 7.1**'de yer alan 2015 yılı verileri toplanıp, yeni GSYH'ya oranı hesaplandığında 1,6 çıkmaktadır. NATO ile yapılan anlaşmaya göre bu oran 10 yıl içinde % 2'ye yükseltilecektir.<sup>13</sup> 2014 yılında imzalanan bu anlaşmanın 10 yılda öngördüğü artışın şimdiden gerçekleşmiş olduğu anlaşılmaktadır.

SIPRI metodolojisine göre hesaplanan 2015 yılı askerî harcamaların GSYH'ya oranları incelendiğinde, Türkiye'nin askerî harcamalarının GSYH'ya oranı 2,2 iken bu oranın üzerinde tüm Batı ve Orta Avrupa ülkeleri arasında sadece Fransa (2,3) ve Yunanistan (2,5) bulunmaktadır. Doğu Avrupa ülkeleri arasından Ermenistan (4,2) Azerbaycan (5,6), Gürcistan (2,2), Rusya (5,3), Ukranya (3,8) Türkiye'nin askerî harcamalarının oranının üzerindedir. ABD'nin askerî harcamalarının GSYH'ya oranı ise 3,3'tür (SIPRI, 2018). Askerî harcamalar bakımından Türkiye'nin yeri dikkat çekici olmaktadır.

Diğer yandan, bir sonraki konuda inceleyeceğimiz gibi, iç güvenlik harcamalarında bir artış gözlenmektedir. Bu nedenle, toplam güvenlik harcamalarının da kendi içinde bir bütünlük gösterecek şekilde izlenmesi önemlidir. Bu inceleme bir sonraki konuda yapılmaktadır.

**13** NATO'nun askerî harcamaları hesaplama yönteminde, SIPRI'dan farklı olarak Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, gizli hizmet giderleri, köy korucularının maaşları, dış kredi ödemeleri gibi harcamalar yer almamaktadır. O nedenle NATO verilerine göre askerî harcamaların GSYH'ya oranı % 1,6 civarındadır. ([http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160129\\_160128-pr-2016-11-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf))



## **Türkiye’de İç Güvenlik Harcamaları: 2006-2017**

**NURHAN YENTÜRK**

### **GİRİŞ**

**A**skerî harcamaların 10 yıl sabit kalmasına rağmen son iki yılda artış göstermesi, iç güvenlik harcamalarının azalması ile bir dengelenme gösterip göstermediğini inceleyebilmek için askerî ve iç güvenlik harcamalarının toplamı olan güvenlik harcamalarına ulaşmak için iç güvenlik harcamalarının da ayrı olarak incelenmesini gerektirmektedir. Askerî harcamalarda olduğu gibi iç güvenlik harcamalarının izlenmesinde dünyada üzerinde anlaşmaya varılmış tanımlar ve yöntemler bulunmamaktadır.

Kitabın bu konusunda iç güvenlik harcamalarının 2006 yılından 2017 yılına kadarki artışı incelenecektir. İç güvenlik kapsamında ele alınacak olan kurumların harcamalarında görülen artışların personel artışından mı, yatırım artışından mı yoksa mal ve hizmet alımı artışından mı kaynaklandığı sorusuna cevap bulmak için kitabın ikinci kısmında harcamalardaki artışın kaynakları ele alınacaktır.

İç güvenlik açısından en önemli tartışma konusu Mart 2015 tarihinde değiştirilen örtülü ödenek harcamaları ile ilgilidir. Bu amaçla bu konunun sonunda Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı harcamaları ayrı ayrı incelenmektedir. Bu konuda askerî harcamalar ve iç güvenlik harcamalarından yola çıkılarak Türkiye’nin toplam güvenlik harcamasının 2006-2017 yılları arasındaki gelişimi de ele alınacaktır.

## İÇ GÜVENLİK HARCAMALARINI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAM

İç güvenlik harcamaları olarak, Parlamentolararası Birlik (PAB) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi Merkezi (DACF) kaynaklarında polis, gizli servisler ve istihbarat servislerine yer verilmektedir. Ayrıca, kamu idarelerinin güvenlik amacıyla özel güvenlik şirketlerine yaptıkları ödemelerin de dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, ülkemizde Merkezi Yönetim kapsamındaki genel bütçeli idarelerden dört kurumun iç güvenlik ile ilgili olduğu bilinmektedir. Bunlar Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve 2010 yılından itibaren gerçekleştirilmiş harcamaları yayınlanan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'dır. Bu kurumlara ayrıca Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği de katılmıştır.

İçişleri Bakanlığı tarafından, 2014 yılında başlanarak, Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28/A maddesi gereğince, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının 30 ilde (büyükşehir) yapacakları yatırımların finansmanı amacıyla, bütçe transferi yapılmaktadır. İlgili faaliyet raporlarında bu miktar belirtilmiştir. İç güvenlik harcaması sayılamayacak olan bu harcamalar iç güvenlik harcamalarının toplamından düşülmüştür.<sup>1</sup>

Askerî ve iç güvenlikle ilgili olmayan diğer kamu kurumları da "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" harcamaları yapmaktadır.<sup>2</sup> Bunların arasında üniversiteler gibi birçok kamu kurumunun satın aldığı özel güvenlik hizmetleri gelmektedir. Bu çalışmada, bunların tümü iç güvenlik harcamalarına katılmıştır. En önemli "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" harcamaları ise Adalet Bakanlığı, Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından yapılmaktadır. Bunları iç güvenlik harcaması sayamayacağımız için dahil etmedik.

Askerî harcamalar ve iç güvenlik harcamaları kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler dışında kalan idarelerin "Savunma" harcamaları askerî savunma harcamaları değil, sivil savunma harcamalarıdır. Sivil savunma harcamaları da iç güvenliğin unsurudur. Üniversitelerde, çeşitli kamu kuruluşlarında, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından sivil savunma harcamaları yapılmaktadır. O nedenle iç güvenlik harcamalarına da-

1 İçişleri Bakanlığı'nın KÖYDES projesi, Dernekler Dairesi Başkanlığı üzerinden yaptığı bazı harcamaların da iç güvenlik harcaması sayılamayacağı düşünülebilir. Ancak bu gibi harcamaların İçişleri Bakanlığı faaliyet raporundan ve mali tablolarından her yıl için sistemli olarak ayrıştırılması mümkün olmamaktadır. Bu harcamaların miktarı iç güvenlik sayılması gereken harcamalara göre oldukça küçüktür.

2 Haziran 2018'den önce Türkiye'deki kamunun kurumsal yapısı için bkz. Yentürk, 2011a.

hil edilecektir. Yukarıda sayılan güvenlik harcamaları cari ve sabit fiyatla **Tablo 8.1**'de verilmektedir (**Tablo 8.1, A**).

SIPRI metodolojisine göre Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, köy korucularının maaşları ve gizli hizmet giderlerine askerî harcamalar içinde yer verilmişti. Nitekim, MSB 2011 Faaliyet Raporu'nda savunma organizasyonu başlığı altında verilen bilgilere göre, Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı da savunma organizasyonunun bir parçasıdır ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak emniyet ve asayiş görevi yapmaktadırlar. Raporda yer alan bilgilere göre "Genelkurmay Başkanlığı Teşkilatı kendisine doğrudan bağlı Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları, Harp Akademileri Komutanlığı ve Genelkurmay II'nci Başkanı'na bağlı Genelkurmay Başkanlığı Karargâhı ve bağlı birlikleri ile; silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri, eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'ndan oluşmaktadır."

Bu açıklamalara dayanılarak Jandarma Genel Komutanlığı'nın ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın harcamalarına iç güvenlik harcamalarının altında bilgi olarak yer verilmiştir (**Tablo 8.1, B**). O nedenle **Tablo 8.1**'in ilk bölümünde (A dar tanımlı) Askerî harcamaların içinde yer almayan iç güvenlik harcamalarına yer verilirken, ikinci bölümünde (B geniş tanımlı) daha geniş bir iç güvenlik harcaması tanımı kullanılmış ve sözü edilen dört kurumun harcaması da eklenmiştir.

SIPRI metodolojisine göre, paramiliter ve eğitimi askerî birliklerce yapılan bölükler de askerî harcamalar içinde kabul edilmektedir. Bu nedenle, köy korucularına yönelik yapılan harcamalar askerî harcamaların kapsamında olmalıdır. Halbuki, köy korucularının maaşları ve kullandıkları silahlar İçişleri Bakanlığı'nın harcamaları içinde yer almaktadır. Bu nedenle, köy korucularının maaşları, iç güvenlik harcamalarına dahil edilmiştir.

Bu dört harcamadan en sonuncusu gizli hizmet giderleridir. Örtülü ödeneğin içinde yer aldığı gizli hizmet harcamalarının ne kadarının iç güvenlik ne kadarının ise askerî amaçlı olduğunun ayrıştırılması mümkün olmaktadır. Bu nedenle, münhasıran iç güvenlik harcamalarını izlemeye ayrılan bu çalışma kapsamına gizli hizmet harcamaları da bilgi olarak dahil edilmiştir. Örtülü ödenek ile ilgili yapılan değişikliklere kitabın 7. konusunda yer verilmişti. Bu konunun sonunda ise Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alan örtülü ödeneğin incelenmesine yer verilmektedir.

## TOPLAM İÇ GÜVENLİK HARCAMALARI

**Tablo 8.1**, 2006-2017 yılları arasında, yöntem ve kapsam bölümünde belirtilen kurumların iç güvenlik harcamalarını TL cinsinden vermektedir. **Tablo 8.1**'de İçişleri Bakanlığı'nın iç güvenlik harcaması sayılmayacak harcamalarına da yer verilmiş ve bu harcamalar toplam iç güvenlik harcamaları kapsamına alınmamıştır. Köy korucularının maaşına ise tablonun ikinci bölümünde yer verilmiştir (**Tablo 8.1, B**).

**Tablo 8.1**'de iki grup iç güvenlik harcaması verilmektedir. Bunların birincisi dar kapsamlı iç güvenlik harcamasıdır. Dar kapsamlı iç güvenlik harcamaları sabit fiyat ile 2013-2017 yılları arasında % 15'in üzerinde artış göstermiştir. Geniş kapsamlı iç güvenlik harcamalarının 2013-2017 yılları arasında sabit fiyatla artış oranı ise % 24'tür. Emniyet Genel Müdürlüğü iç güvenlik harcamalarının içinde en büyük paya sahiptir.

## İÇ GÜVENLİK HARCAMALARINDA ARTIŞIN KAYNAKLARI

**Tablo 8.1**'de TL olarak görülen iç güvenlik harcamalarındaki artışlar enflasyonu da içerdikleri için, yorumun sabit fiyatla iç güvenlik harcamalarına dayanılarak yapılması gerekmektedir. **Tablo 8.1** ve **Tablo 8.2**'de, 2013-2017 yılları arasında dar tanımlı iç güvenlik harcamaları ve geniş tanımlı iç güvenlik harcamaları yer almakta ve her ikisi de artış göstermektedir. **Tablo 8.2**'de iç güvenlik harcamalarındaki artışın hangi kurumun harcamasından kaynaklandığı incelenmektedir.

**Tablo 8.2**'ye dayanılarak 2006-2017 yılları arasında iç güvenlik harcaması yapan kurumların harcamalarının cari fiyatla büyümeleri karşılaştırıldığında,

- En hızlı artışın diğer “Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri” harcamaları olduğu görülmektedir. Bunların arasında üniversiteler gibi birçok kamu kurumunun satın aldığı özel güvenlik hizmetleri bulunmaktadır.
- İkinci büyük artışın % 553 ile Gizli Hizmet Giderleri'nde yaşandığı görülmektedir. Gizli hizmet Giderleri'nin alt kalemi olan Başbakanlık örtülü ödenek harcamaları % 425 artış göstermiştir.
- İçişleri Bakanlığı'nın iç güvenlik harcamaları % 471 artış göstermiştir.
- MİT'in harcamaları ise % 384 artmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü'nün harcamalarında % 333 artış görülmektedir.



**TABLO 8.2**  
**İç Güvenlik Harcamalarında Artış, 2006-2017**

	2006 cari fiyat (bin TL)	2017 cari fiyat (bin TL)	2006-2017 arası artış (%)
Diğer “kamu düzeni ve güvenlik” harcamaları	316.576	2.688.301	749
Gizli hizmet giderleri (mal ve hizmet alımı + sermaye gideri)	309.299	2.020.500	553
Başbakanlık örtülü ödenek	227.000	1.192.156	425
İçişleri Bakanlığı iç güvenlik harcamaları (Köy korucularının maaşları ve büyükşehir yatırım transferleri hariç)	836.052	4.777.239	471
Diğer “savunma hizmetleri” harcamaları	18.108	67.042	270
Sahil Güvenlik Komutanlığı	116.534	516.399	343
Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı	308.405	1.492.564	384
Emniyet Genel Müdürlüğü	5.161.782	22.333.347	333
Jandarma Genel Komutanlığı	2.629.821	8.890.050	238
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	9.640	24.146	150
Köy korucularının maaşları	312.276	779.082	149
Kaynak: Tablo 7.1.			

İç güvenlik harcaması yapan kurumların harcamalarında görülen artışların hangi alt kalemlerden kaynaklandığının veriler elverdiğince izlenmesi önemlidir. Gizli hizmet giderleri ve bunun içinde yer alan Başbakanlık örtülü ödeneğinin harcamalarındaki artışların nereden kaynaklandığını görebileceğimiz bir yayın veya istatistik bulunmamaktadır. Bu harcamalar bu konunun son bölümünde ele alınacaktır.

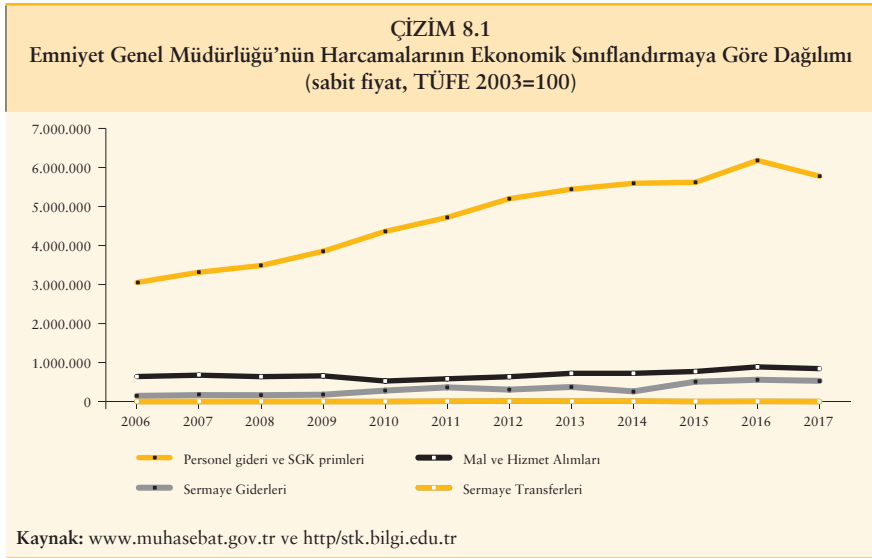
Diğer “Savunma Hizmetleri” yukarıda belirtildiği gibi sivil savunma hizmetleridir. Bu hizmetlerdeki artış esas olarak 2010 yılında kurulan AFAD harcamalarının önemli bir kısmının sivil savunma hizmeti olarak yapılmasından kaynaklanmaktadır. Üniversite sayısının artması ile birlikte üniversitelerin yaptıkları sivil savunma harcamalarında artış görülmektedir.

Diğer ‘Kamu Düzeni ve Güvenlik Harcamaları’ askerî, iç güvenlik ve adalet hizmeti veren kurumlar dışında kalan kurumların güvenlik harcamalarıdır ve esas olarak bu kurumların özel güvenlik harcamalarındaki artışlardan kaynaklanmaktadır. Bu gelişme özellikle kamu kurumlarının özel güvenlik hizmetinden yararlanmalarındaki artışı göstermektedir.

Artış gösteren İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve MİT'in harcamalarının ise ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımlarına ulaşılabilmektedir. Bunlar aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

### Emniyet Genel Müdürlüğü'nün İç Güvenlik Harcamalarındaki Artış

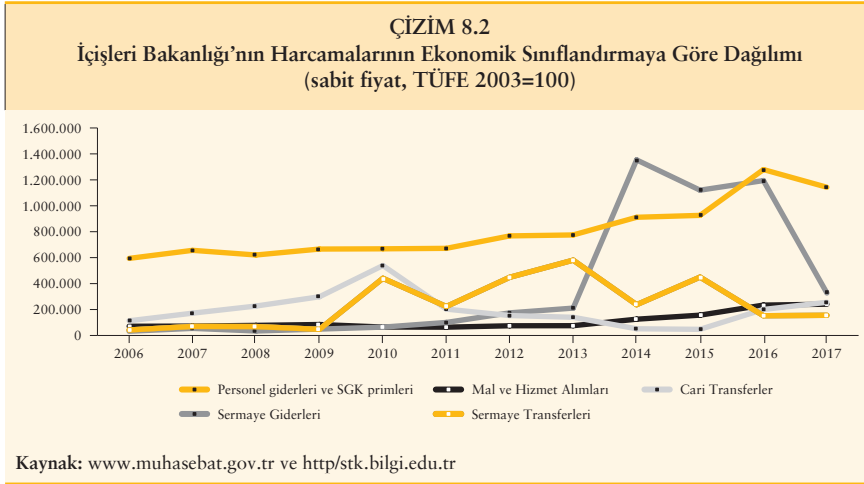
Emniyet Genel Müdürlüğü'nün harcamalarının alt kalemlerini incelemek iç güvenlik harcamalarının en büyük payına sahip olan bu kurumdaki artışın nedenini görmek açısından çok önemlidir. Çizim 8.1'de verildiği gibi, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün iç güvenlik harcamalarında görülen en büyük artış, sabit fiyatla % 89 olarak personel harcamalarıdır. Bunun dışında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün mal ve hizmet alımları harcamaları ve sermaye giderleri az da olsa artış göstermektedir.



### İçişleri Bakanlığı'nın İç Güvenlik Harcamalarındaki Artış

2006-2017 yılları arasında İçişleri Bakanlığı'nın harcamaları artış göstermiştir. Çizim 8.2'de yer alan verilerden anlaşılacağı gibi, İçişleri Bakanlığı'nın personel harcamalarında sabit fiyatla yapılan hesaplamada da, sürekli denilebilecek bir artış görülmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın harcamalarında 2012 ve 2013 yıllarında sermaye transferinde önemli bir artış görülmektedir. Sermaye transferi<sup>3</sup> kalemindeki bu artış Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne (MİGM) eklenen ödenek ile ortaya çıkmaktadır. 2012 ve 2013 yılında İçişleri Bakanlığı'nın sermaye transferi kalemine sırayla toplam 900 milyon TL ve 1.200 milyon TL ek ödenek konulmuştur. Bunların hemen tümü Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün sermaye transferi ödeneğine eklenmiştir. 2012 ve 2013 İçişleri Bakanlığı faaliyet raporlarına göre MİGM'in yürüttüğü en büyük proje KÖYDES projesidir. 2012 yılında KÖYDES projesi kapsamında 550.000.000 TL, 2013 yılında ise 878.049.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, ödeneğin tamamı proje kapsamındaki köylere hizmet götürme birlikleri hesaplarına aktarılmıştır. Yani sermaye transferi gerçekleştirilmiştir. Bu proje için 2014 yılında da 346 milyon TL ödenek tahsis edilmiştir.



2014 yılında ise İçişleri Bakanlığı sermaye giderinde ciddi bir artış göze çarpmaktadır. Bu artışa yönelik olarak, 2014 ve 2015 yılları İçişleri Bakanlığı faaliyet raporlarında "İçişleri Bakanlığı'na 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile sermaye giderleri tertibine 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Görev ve Teşkilatları Hakkında Kanun'un 28/A<sup>4</sup> maddesi gereğince diğer ka-

**3** Sermaye giderleri; ilgili kurum tarafından yapılan yatırım giderleri, gayrimenkul alımları, büyük onarım giderlerini kapsarken, sermaye transferleri ilgili kurumun dışındaki kurumlara yapılan yatırım amaçlı transferlerdir.

**4** İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (sayı no. 3152, MADDE 28/A - (Ek: 12/11/2012-6360/34 md.) Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil

mu kurum ve kuruluşların büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde yapacakları yatırımların finansmanı amacıyla ödenek eklenmiştir” denilmektedir.

Bu amaçla İçişleri Bakanlığı'nın sermaye giderlerine 2014 yılında 7.300.478.093 TL tutarında ödenek eklenmiştir. Bu kapsamda sermaye giderleri tertibindeki harcanmayan yaklaşık 4.400.000.000 TL ödenek 3152 sayılı Kanun'un aynı maddesine istinaden 2015 yılı bütçesine devren ödenek kaydedilmiştir. Yani 2014 yılında sermaye giderlerindeki yaklaşık 2.900.478.000 TL iç güvenlik harcamaları ile ilgili değildir. 2015 yılında sermaye giderlerindeki 2.476.907.000 TL iç güvenlik harcamaları ile ilgili değildir. 2016 yılında ise 2.786.451.000 TL aynı nedenlerle iç güvenlik harcamaları ile ilgili değildir.

**Tablo 8.3'te İçişleri Bakanlığı'nın sermaye giderlerinden doğrudan iç güvenlikle ilgili olmayan bu harcamalar çıkarıldığında görülen artışın esas olarak personel artışından kaynaklandığı görülebilmektedir.**

### **Milli İstihbarat Teşkilatı'nın İç Güvenlik Harcamalarındaki Artış**

2006-2016 yılları arasında Milli İstihbarat Teşkilatı'nın personel harcamaları toplam harcamaları içinde en yüksek paya sahiptir. 2006 yılından sonra artış göstermiştir. Bunun yanı sıra mal ve hizmet alımları ve sermaye giderlerinde de artış görülmektedir. Mal ve hizmet alımları harcamalarındaki artış 2012 yılından sonra sabit kalmışken sermaye giderleri olağanüstü artmıştır (**Çizim 8.3**). Milli İstihbarat Teşkilatı'nın sermaye gideri artışı sabit fiyatla 2006-2017 arasında % 4.500 gibi olağanüstü bir oranda çıkmakta ve 2017 yılında Milli İstihbarat Teşkilatı'nın en büyük harcaması haline gelmektedir.

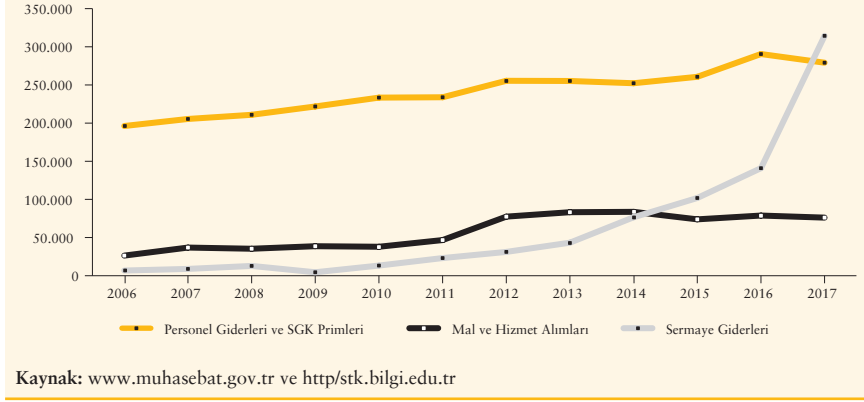
## **BAŞBAKANLIK VE CUMHURBAŞKANLIĞI HARCAMALARI VE ÖRTÜLÜ ÖDENEK: 2006-2017**

### **Başbakanlık Harcamaları ve Örtülü Ödenek**

Başbakanlık harcamaları, son yıllarda örtülü ödenek harcamalarındaki artış ve Cumhurbaşkanlığı Beştepe kampüsünün inşası sırasında yapılan harcamalardaki artış ile gündeme gelmektedir. Gerçekten de incelendiğinde, Maliye

çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler.

**ÇİZİM 8.3**  
MİT'in Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı,  
(sabit fiyat, TÜFE 2003=100)



Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan verilerden de görüleceği gibi, Başbakanlık harcamaları önemli bir artış göstermektedir (Tablo 8.3).

Başbakanlık harcamalarında 2009-2011 ve 2014-2017 döneminde ciddi artışlar görülmektedir. Bu artışların ekonomik sınıflandırmaya göre hangi alt kalemden yapıldığı Tablo 8.3'te incelenebilir. Söz konusu yıllarda gerek mal ve hizmet alımında, gerek cari transferlerde, gerek sermaye transferlerinde çeşitli artışlar dikkat çekmektedir.

Başbakanlık faaliyet raporlarında bu artışların nedeni büyük oranda açıklanmaktadır. Her yılın faaliyet raporunda yer alan mali tablolar ve bu tabloların açıklamaları ile ilgili tablolara bakıldığında, 2009-2011 yılları arasında Başbakanlığa bağlı birçok kurumun bütçelerini Başbakanlık üzerinden transfer şeklinde aldığı görülmektedir. Bu kurumlar TÜBİTAK, TRT, TİKA, YURTKUR, ATATÜRK Araştırmaları Merkezi, Atatürk Kültür Merkezi gibi kurumlardır. O nedenle doğru bir yorum yapabilmek için bu harcamaların başbakanlık bütçesinden çıkarılması gerekmektedir. Diğer yandan Başbakanlık faaliyet raporlarında Başbakanlık cari ve sermaye transferleri içinden yapılan çeşitli destek harcamaları listelenmektedir. Bunların başında Formula yarışları için verilen destekler, GAP TV ve dış tanıtım için verilen destekler, şehitlere yönelik konut yapımı için TOKİ'ye yapılan destekler ve acil durum ödenekleri gelmektedir. Yine Başbakanlık faaliyet raporlarında, Başbakanlık

**TABLO 8.3**  
Başbakanlık Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma  
(cari fiyat, bin TL)

	Personel giderleri	Sosyal güvenlik kurumlarına ödemeler	Mal ve hizmet alımları	Faiz harcamaları	Cari transferler	Sermaye giderleri	Sermaye transferleri	Toplam Başbakanlık
2006	43.007	4.099	243.266		527.574	10.971	741.780	1.570.697
2007	47.866	4.476	288.615		542.083	14.781	529.019	1.426.840
2008	51.134	4.803	327.632		650.504	9.933	762.210	1.806.216
2009	58.331	5.443	389.537		957.329	122.688	1.006.845	2.540.173
2010	63.663	9.279	443.361		2.750.866	50.554	1.488.842	4.806.565
2011	70.122	9.865	457.355		3.745.415	111.083	1.528.523	5.922.363
2012	78.925	10.617	765.302		410.569	165.355	8.855	1.439.623
2013	84.864	11.561	720.057		55.463	305.408	0	1.177.353
2014	87.410	13.130	828.964		140.998	1.240.417	0	2.310.919
2015	120.239	15.328	1.430.476		231.906	642.893	0	2.440.842
2016	147.076	18.403	1.388.448		338.797	545.378	0	2.438.102
2017	137.674	17.458	1.481.796		318.723	135.402	7.300	2.098.353

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr ve http/stk.bilgi.edu.tr

sermaye giderleri içinden ise Osmanlı Arşivi'nin inşaatı, 2009 ve 2014 yılında satın alındığı belirtilen iki uçağa yönelik harcama ve Beştepe Kampüsü (Cumhurbaşkanlığı Külliyesi) harcaması yapıldığı belirtilmektedir.

**Tablo 8.4**, Başbakanlık harcamalarına ilişkin yukarıda belirtilen ayrıntıları ele almaktadır. **Tablo 8.4**'te ayrıca örtülü ödenek harcamalarına yer verilmektedir. Örtülü ödenek harcamalarının **Tablo 8.3**'te görülen ekonomik sınıflandırma alt kalemlerinden, esas olarak mal ve hizmet alımları kalemi içinden yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu harcama da Başbakanlık faaliyet raporlarında yer almaktadır.

Daha önce askerî harcamalar ve iç güvenlik harcamaları konularında ele aldığımız gibi, örtülü ödenek harcamalarının hızla arttığı ve Başbakanlık bütçesinde önemli bir harcama haline geldiği görülmektedir. 2012 Başbakanlık harcamaları ile ilgili kritik bir yıl olmuştur. Başbakanlık bütçesi üzerinden bütçe transferi yapılan TÜBİTAK, YURTKUR gibi kurumların bütçeleri ilgili bakanlıklar üzerinden yapılmaya başlanmıştır. O nedenle transfer harca-

**TABLO 8.4**  
**Başbakanlık Harcamalarından Ayrıntılar**  
(cari fiyat, bin TL)

	Toplam Başbakanlık	Başbakanlık örtülü ödenek	TÜBİTAK, YURTKUR vb. cari ya da sermaye transferleri	Mamul mal alımı	Sermaye gideri (Osmanlı Arşivi dahil)	Gayrimenkul sermaye üretim gideri (Beştepe Kampüsü / Cumhur- başkanlığı Külliye)	Başbakanlık kalan harcama
2006	1.570.697	227.000	1.127.701				215.996
2007	1.426.840	266.000	1.114.061				46.779
2008	1.806.216	290.982	1.354.234				161.000
2009	2.540.173	341.971	1.511.382	79.652			607.168
2010	4.806.565	390.442	3.512.301	2.496	41.755		859.571
2011	5.922.363	391.683	4.493.299	3.991	83.014		950.376
2012	1.439.623	694.230	132.544	3.356	52.165	80.821	476.507
2013	1.177.353	624.105	0	43.514	61.817	219.179	228.738
2014	2.310.919	718.408	0	429.673	3.299	797.499	362.040
2015	2.440.842	1.280.201	0	64.470	13.038	450.000	633.133
2016	2.438.102	1.192.156	0	469.134	25.009		751.803
2017	2.098.353						

**Kaynak:** Toplam giderler, örtülü ödenek ve kurumlara transferler Başbakanlık Faaliyet raporlarından alınmıştır. Mamul mal alımı ve sermaye giderlerinin alt kalemleri 2006-2016 Başbakanlık Kesin Hesap Gider Cetvellerinden alınmıştır.

maları kalemleri çok azalmıştır. 2012 yılı aynı zamanda örtülü ödenek harcamalarında artışın başladığı yıldır ve 2015-2016 yıllarında daha önceki yıllarda görülen artışa oranla olağanüstü bir artış yaşanmıştır.

Mamul mal alımı arasında yer alan ve kamuoyunda ve basında tartışılan iki harcama yer almaktadır. Bunlardan birincisi Başbakanlık bütçesinden satın alınan iki uçak ile ilgilidir. Bunlardan birincisinin 2009 yılında, ikincisinin 2014 yılında alındığı faaliyet raporlarından anlaşılmaktadır. Ancak bu raporlarda uçakların kesin maliyetleri belirtilmemektedir. Bu harcamaların **Tablo 8.4**'te yer alan sermaye giderinin alt kalemi olan mamul mal alımı kalemlerinin içinden olduğu tahmin edilebilir. 2009 ve 2014 yıllarında bu kalemin yüksek olduğu görülmektedir.

Başbakanlık faaliyet raporlarında, son üç yılda Başbakanlık harcamalarının içinden Beştepe Kampüsü'nün (Cumhurbaşkanlığı Külliyesi) inşasına yönelik olarak harcama yapıldığı belirtilmektedir. 2014 Faaliyet Raporu'nda "Sermaye giderleri ödenegindeki artışın nedeni (305 milyon TL'den 1.240 milyon TL'ye) ise 2014 yılında tamamlanan ve Cumhurbaşkanlığı ile Başbakanlık arasında karşılıklı varılan mutabakat sonucu Cumhurbaşkanlığına tahsisi kararlaştırılan Beştepe Yerleşkesi'ndeki yeni hizmet binası inşaatına ilişkin giderlerdir" denilmektedir. 2015 yılı Başbakanlık Faaliyet Raporu'nda ise Beştepe Yerleşkesi için ek olarak 450.000.000 TL harcandığı belirtilmektedir. 2013-2016 yılları arası Kesin Hesap Cetvellerinin açıklamaları incelendiğinde tabloda yer alan sermaye gideri harcamalarının Beştepe Kampüsü için yapıldığı sonucuna varılabilir. Bu rakamlar faaliyet raporlarında verilen sermaye giderlerindeki ek artış miktarlarıyla da uyumludur.

### Cumhurbaşkanlığı Harcamaları ve Örtülü Ödenek

**Tablo 8.5**'te Cumhurbaşkanlığı harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre verilmiştir. 2015-2018 yılları için ise hem planlanan hem gerçekleşen harcamalar yer almaktadır. 2014 yılında yapılan 2015 yılı bütçe planında her türlü harcamada artış planlanmış olduğu görülmektedir. 2015 yılında gerçekleşen harcamalara baktığımızda, planlanana göre en yüksek artışın mal ve hizmet alımlarında olduğu görülmektedir.

2016 yılında ise sermaye giderleri 170 milyon TL planlanmışken 1.027 milyon olarak gerçekleşmiştir. Başbakanlık bütçesinden Beştepe Kampüsü için 2016 yılında bir harcama yapılmadığı hatırlanırsa (**Tablo 8.3**) 2016 tarihinden itibaren Cumhurbaşkanlığı Beştepe Kampüsü harcamalarının Cumhurbaşkanlığı bütçesine geçtiği düşünülebilir. Cumhurbaşkanlığı kesin hesaplar 2016'da yer alan bilgiye göre 930 milyon TL gayrimenkul sermaye üretim giderleri olduğu belirtilmiştir ([www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr)). Benzer şekilde Sayıştay 2016 Cumhurbaşkanlığı Denetleme Raporu'nda yer alan bilanço analizinde süren yatırımlar 930 milyon TL olarak verilmiştir ([www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)). Bunun tümünün Beştepe Kampüsü'ne yönelik olduğu düşünülürse, 2013-2016 arası Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı bütçesinden çıkan toplam Beştepe Kampüsü harcaması 2.500.000.000 TL olarak hesaplanabilir.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Maliye Bakanlığı 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu'na göre 2016 yedek ödenek içinde yer alan yatırımları hızlandırma ödeneği toplam 628 milyon TL iken bunun 280 milyon TL'si Cumhurbaşkanlığı sermaye harcamaları için kullanılmıştır. Kalan kısmı ise 47 farklı Merkezi Yönetim idaresine dağıtılmıştır.

**TABLO 8.5**  
Cumhurbaşkanlığı Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma  
(cari fiyat, bin TL)

	Personel giderleri	Sosyal güvenlik kurumlarına ödemeler	Mal ve hizmet alımları	Cari transferler	Sermaye giderleri	Sermaye transferleri	Toplam
2006	15.590	888	4.947	858	3.234		25.517
2007	17.569	1.047	8.496	794	2.555		30.461
2008	20.906	1.242	13.403	618	28.371		64.540
2009	23.913	1.416	21.658	337	37.379		84.703
2010	26.711	2.406	20.376	766	58.010		108.269
2011	30.041	2.673	38.208	664	87.626		159.212
2012	36.636	3.171	42.890	957	32.351		116.005
2013	39.172	3.329	58.236	1.802	78.928		181.467
2014	44.174	3.756	74.795	2.182	119.095		244.002
2015 Planlanan	80.441	7.400	143.959	7.200	158.000		397.000
2015 Gerçekleşen	67.255	5.328	280.583	9.350	108.724		471.240
2016 Planlanan	83.943	6.760	165.393	8.000	170.000		434.096
2016 Gerçekleşen	87.749	7.834	157.807	11.372	1.027.480		1.292.242
2017 Planlanan	107.049	9.555	177.308	8.576	350.000		648.488
2017 Gerçekleşen	106.814	11.027	181.239	13.500	345.511		658.091
2018 Planlanan	127.809	13.571	198.985	14.000	491.000		845.365

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr, http://stk.bilgi.edu.tr, planlanan harcamalar www.bumko.gov.tr

10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği tarihtir. Örtülü ödenek kanununda Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneği ile ilgili yapılan değişiklik Mart 2015'te çıkmıştır.<sup>6</sup> O tarihten sonra Mal ve Hizmet alımındaki artışlar Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneğini içeriyor olabilir.

Tablo 8.3 ve Tablo 8.4'ün karşılaştırılması Başbakanlık örtülü ödenek harcamalarının mal ve hizmet alımı kaleminde yapıldığı izlenimini vermektedir. Cumhurbaşkanlığı örtülü ödenek harcamaları kanunu Mart 2015'te çıkmıştır. Dolayısıyla 2015-2017 yıllarında yapılan harcamaların içinde örtülü ödenek harcamaları bulunabilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı harcamaları ile ilgili bu incelemeyi yapacak bilgilere ve verilere ulaşamamıştır.

<sup>6</sup> Kitabın 7. konusunda, 27 Mart 2015 tarihinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun madde 24 - Örtülü ödenek maddesine yapılan ekleme ayrıntılı olarak verilmiştir.

2015 yılından sonraki tüm mal ve hizmet harcamaları Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneği olsa bile, bu harcamanın Başbakanlık örtülü ödeneğinden oldukça düşük olduğu anlaşılabilir. Diğer yandan Mart 2015'te örtülü ödenek kanununa “Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından ikinci ve üçüncü fıkralar kapsamında yer alan hususlar Cumhurbaşkanlığı kararname ile belirlenir ve uygulanır” şeklinde bir fıkra eklenmiştir. Bu ekleme ile Başbakanlık örtülü ödenek harcamalarına ilişkin kararların Başbakan'da mı yoksa Cumhurbaşkanı'nda mı ya da her ikisinde mi olduğu açık değildir.

**Tablo 8.5**'te verilen harcamalar cari fiyatla ve enflasyonu da içermektedir. O nedenle artışlara sabit fiyatla bakmak gerekir. TÜİK 2003=100 tüketici fiyat indeksi kullanılarak elde edilen sabit fiyatla Cumhurbaşkanlığı reel harcamaları **Tablo 8.6**'da verilmektedir.

TABLO 8.6 Cumhurbaşkanlığı Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma (sabit fiyat 2003=100, bin TL)						
	Personel giderleri	Sosyal güvenlik kurumlarına ödemeler	Mal ve hizmet alımları	Cari transferler	Sermaye giderleri	Toplam harcama
2006	11.592	660	3.678	638	2.405	18.973
2007	12.053	718	5.828	545	1.753	20.897
2008	13.030	774	8.354	385	17.683	40.227
2009	13.992	829	12.672	197	21.871	49.560
2010	14.688	1.323	11.205	421	31.900	59.538
2011	14.957	1.331	19.023	331	43.628	79.269
2012	17.181	1.487	20.114	449	15.172	54.404
2013	17.105	1.454	25.429	787	34.465	79.240
2014	17.832	1.516	30.193	881	48.076	98.499
2015	24.952	1.977	104.097	3.469	40.337	174.831
2016	29.996	2.678	53.944	3.887	351.227	29.996
2017	32.624	3.368	55.355	4.123	105.529	32.624
2006-2017 artış oranı %	181	410	1.405	546	4.289	72

Kaynak: www.muhasibat.gov.tr, http://stk.bilgi.edu.tr, planlanan harcamalar www.bumko.gov.tr

Bu tabloya göre sabit fiyatla toplam Cumhurbaşkanlığı harcamaları 2006-2017 yılları arasında % 72 artış göstermiştir. Artış oranı bakımından

en büyük artışın sermaye giderlerinde (% 4.289) ve mal ve hizmet alımlarında (% 1.450) olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Önümüzdeki yıllarda Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan örtülü ödenek harcamalarının da yayınlanmaya başlaması ve faaliyet raporlarında Başbakanlık faaliyet raporlarında olduğu gibi yapılan örtülü ödenek harcamasının ayrı kalem olarak verilmesi durumunda net bir örtülü ödenek harcamasından söz etmek mümkün olacaktır.

## SONUÇ YERİNE

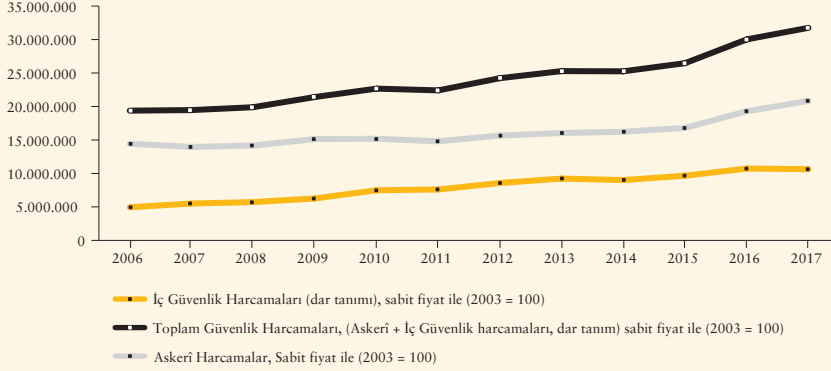
2006-2017 yılları arasında askerî harcamalar içerisinde yer almayan iç güvenlik kurumlarının harcamalarına bakıldığında hepsindeki artış dikkat çekmektedir. Bunların arasında, diğer “Savunma Hizmetleri” sivil savunma hizmetleridir. Bu hizmetlerdeki artış esas olarak 2010 yılında kurulan AFAD harcamalarının önemli bir kısmının sivil savunma hizmeti olarak yapılmasından kaynaklanmaktadır. Diğer ‘Kamu Düzeni ve Güvenlik Harcamaları’ askerî, iç güvenlik ve adalet hizmeti veren kurumlar dışında kalan kurumların güvenlik harcamalarıdır ve esas olarak bu kurumların özel güvenlik harcamalarındaki artışlardan kaynaklanmaktadır.

Artış gösteren İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve MİT’in harcamalarının ise daha ayrıntılı incelenmesi mümkündür. Emniyet Genel Müdürlüğü’nün iç güvenlik harcamalarında görülen en büyük artış, sabit fiyatla % 89 olarak personel harcamalarıdır. İçişleri Bakanlığı’nın personel harcamalarında sabit fiyatla yapılan hesaplamada da, sürekli denilebilecek bir artış görülmektedir. 2006-2017 yılları arasında Milli İstihbarat Teşkilatı’nın personel harcamaları toplam harcamaları içinde en yüksek paya sahiptir ve 2006 yılından sonra artış göstermiştir. Bunun yanı sıra mal ve hizmet alımları ve sermaye giderlerinde de artış olmuş ancak sermaye giderleri olağanüstü artmıştır. Milli İstihbarat Teşkilatı’nın sermaye gideri sabit fiyatla 2006-2017 arasında % 4.500 büyümeye ile olağanüstü yükselmiş ve 2017 yılında Milli İstihbarat Teşkilatı’nın en büyük harcaması olmuştur.

**Çizim 8.4** iç güvenlik ve askerî harcamalardan oluşan toplam güvenlik harcamalarındaki sabit fiyatla yıllık artışı göstermektedir. **Tablo 8.4**’te görüldüğü gibi, Türkiye’nin toplam güvenlik harcamaları sabit fiyatla ciddi bir artış göstermektedir. 2009, 2011 ve 2015 yıllarında artış hızlarında yükselmeler görülmektedir. En hızlı artış ise son iki yılda meydana gelmiştir.

Cari fiyatla 2017 yılında toplam güvenlik harcaması 103 milyar TL. Bu miktar 109 milyar TL olan Milli Eğitim Bakanlığı ve tüm Yüksek Öğre-

**ÇİZİM 8.4**  
**Güvenlik Harcamalarının Gelişimi**  
 (sabit fiyat, TÜFE 2003=100)



Kaynak: Tablo 8.1.

nim Kurumları toplamına neredeyse eşittir. 2017 yılında 3. konuda hesapladığımız toplam yoksullara yönelik hizmet ve yardım harcamaları 27 milyar TL'dir. 2017 yılında Adalet Bakanlığı 13 milyar TL, Kültür ve Turizm Bakanlığı 3,5 milyar TL harcamıştır. Gençlere, spora ve üniversiteli gençlerin barınmasına yönelik toplam harcama olan Gençlik ve Spor Bakanlığı ve YURTKUR harcamalarının toplamı 25 milyar TL'dir (Muhasebat Genel Müdürü, 2006-2017a).

2016 ve 2017 yıllarında güvenlik harcamalarında yüksek bir harcama görülmektedir. 2006-2015 yılı cari fiyatlarla ortalama büyüme olarak % 12 çıkmaktadır. Eğer 2016 ve 2017 yıllarında güvenlik harcamaları daha önceki yılların ortalama büyümesi olan % 12 ile büyüseydi güvenlik harcamalarından 22 milyar TL tasarruf edilebilirdi. Eğer 2006-2015 döneminin en yüksek büyümesi olan % 15 büyüseydi o zaman 15 milyar TL tasarruf sağlanmış olacaktı. Gençlere, yoksullara, adalete ve kültüre ayrılan kaynaklarla karşılaştırıldığında mümkün olan bu tasarrufun ne kadar önemli olduğu görülmektedir.



## **ÜÇÜNCÜ KISIM**

### **Yerel Yönetim Harcamaları**



## **Türkiye Nereden Yönetiliyor? Merkezi Yönetim ve Mahalli İdarelerin Harcamalarının Karşılaştırılması**

**NURHAN YENTÜRK - YAKUP KADRI KARABACAK**

### **GİRİŞ**

**K**itabın son kısmında ele alınacak iki konuda, sırasıyla yerleşme/merkezleşme tartışmalarının mahalli idarelerin harcamaları üzerinden değerlendirilmesi ve iller arasında toplam mahalli idarelerin harcamalarının % 29 ile en büyük harcamayı yapan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalarının ayrıntılı incelenmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye'de 1982 Anayasası'na dayanılarak 1984 yılında büyükşehirler oluşturulmuş ve 2009 yılına kadar 16 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan yerel yönetim yasaları ile stratejik plan yapma, kent konseyleri ve STK'ların karar alma süreçlerine katılımı ile ilgili maddeler eklenmiş ayrıca büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim gücü artırılmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla 30 büyükşehir belediyesi 30 ilde kurulmuştur. Bu kanunla belde ve köy belediyeleri kaldırılmış, ilçe belediyelerinin sınırları tüm yerleşimi kapsamıştır. Büyükşehir belediyeleri de tüm ilçeleri kapsayarak sınırlarını il sınırı olarak geliştirmiştir. Böylece, 2012 yılında çıkarılan yerel yönetimler kanunu ile birlikte, büyük nüfuslu illerin kent merkezlerinde bulunan büyükşehir belediyeleri ve kentin merkezi dışındaki il sınırları içinde irili ufaklı yerel yönetimlerin olduğu modellerinin yerini, tüm il sınırlarını kapsayan, kapsadığı geniş alanlarda köy ve belde gibi başkaca küçük yerel yönetimlere ihtiyaç duymayan oldukça merkezi bir yerel yönetim sistemi almıştır.

İçinde bulunduğumuz dönemi Kirmanoğlu, Shas'a (2012) dayanarak

illerdeki yerel yönetimi “dikey hiyerarşik iki kademeli yönetim” olarak tanımlamaktadır: Büyükşehir belediyesi olan illerde üst kademedede büyükşehir belediye meclisi ve belediye başkanı, alt kademedede ise ilçe belediye meclisi ve ilçe belediye başkanı görev yapar; büyükşehir ve ilçe belediye başkanları halk tarafından seçilir; ilçe belediye meclisi halk tarafından seçilir; büyükşehir belediye meclisi ise ilçe meclis üyelerinden ve belediye başkanlarından oluşur (Kirmanoğlu, 2018).

1992 yılında birçok çekinceyle de olsa Avrupa Yerinden Yönetim Şartı'nın onaylanması 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan yasalarla birleşince, yerel yönetimlere yeni yetkiler devretmiş ve yerel katılım ve denetleme açısından gelişme sağlanmıştır. 2012 yılındaki gelişmenin ise birçok nedeni sayılabilir. Arıkboğa, bu nedenleri incelediği yazısında, çok sayıda ve az nüfuslu yerel yönetime etkin hizmet götürülebilenin önündeki engeller, göçlerin ve kıyı şeritlerine yönelik yazlıkçı yerleşimlerin ilçe belediyesi sınırları dışında kalan genellikle köy belediyelerine yapılmasının neden olduğu planlama ve imar sorunlarını belirtmektedir (Arıkboğa, 2015). Ayrıca Aktar siyasi nedenlerle bölge yönetimlerinin kurulmasının tercih edilmemesini bu değişimin nedenleri arasında saymaktadır (Aktar, 2014).

2012 yılındaki yasa ile birlikte irili ufaklı köy ve belde belediyeleri ile hizmet götürmenin bir etkinlik sorunu yaratacağı belirtilerek, büyükşehir belediyelerinin yetki sınırlarının il sınırlarına genişletilmiştir (Başbakanlık, 2012). Ancak, Çam, bu sınırlar içindeki il özel idareleri, köy ve belde belediyeleri kaldırılarak ülke nüfusunun % 75'ini kapsayan yönetim gerek yerelin demokratik temsili açısından sorunlu olduğu,<sup>1</sup> gerek uzak bölgelere hizmet götürmek açısından etkinliği azalttığı görüşlerine yer vermektedir (Çam, 2015).

Büyükşehirlerin yapısı ve işleyişi ile ilgili yapılan bir araştırmanın sonuçlarına dayanarak, Toksöz bu yerel yönetim modelini yereli merkezileştiren yeni bir büyükşehir modeli olarak tanımlamaktadır (Toksöz, 2015). Toksöz ve Erder vd.'ye göre 80'li yıllardan beri yerel yönetimlerde süren “Güçlü Büyükşehir - Zayıf İlçe” anlayışı 2012 yılında çıkarılan kanun ile ilçe belediyelerini alt kademe belediyelere dönüştürerek “Zayıf İlçe” modelini pekiştirmiştir (Toksöz, 2015; Erder, İncioğlu ve Uyan, 2015). Arıkboğa'ya göre, bu kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi il bütününde birçok hizmeti tek başına sunma yetkisi almış ve yerel yönetim kendi içinde merkezi bir hal almıştır

1 Etkinlik arayışının demokratiklik arayışına yeğlendiğini belediye meclis üyelerinin meslekleri ve aday gösterilme süreci üzerinden inceleyen bir çalışma için bkz. Uyan (der.), 2015.

(Arıkboğa, 2015). Bu modelde, başta imar uygulamaları olmak üzere büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki kontrolü de artmıştır (Toksöz, 2015; Erder, İncioğlu ve Uyan, 2015).

Bu yetkilerle donatılmış ve bu kadar büyük coğrafi alanlara hizmet götürme yetki ve sorumluluğu olan bir büyükşehir modelinin, aslında belediye ile bölge yönetiminin işlevlerinin birbirine karıştırdığını öne süren Aktar, hükümetlerin ara yönetim birimi olan bölgesel yönetimi kurmaya siyasi nedenlerle yaklaşmadığını belirtmekte ve büyükşehir belediyelerini merkezin yereldeki klonları olarak tanımlamaktadır (Aktar, 2014).

Kitabın bu konusunun amacı, Türkiye'nin mahalli idareler ve merkezi yönetim harcamalarını uluslararası karşılaştırmalar ışığında ele almak, 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yeni yerel yönetim kanunu ile birlikte artan yerelleşme/yerelin merkezileşmesi tartışmalarını, çeşitli kademelerdeki belediyelerin harcamalarına etkisi açısından değerlendirmektir. Bu konuda ayrıca harcamaların iller bazında incelenmesi yapılarak harcamaların kişi başına boyutu ve buradaki eşitsizlikler ele alınmaktadır.

Bu konuda ele alınacak başlıklara bir giriş olarak, Türkiye'deki harcamaların merkezi yönetimler ve mahalli idareler arasındaki dağılımı, hizmet ve yetki dağılımı için bir gösterge oluşturabilir. **Tablo 9.1** bu konuyu açıklığı kavuşturabilmektedir. Daha önceki konularda değinildiği gibi, Genel Yönetim idareleri; Merkezi Yönetim idareleri, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. Kurumlar arası aktarmalar<sup>2</sup> çıkarıldığında 2016 yılı Genel Yönetim toplam harcamaları 904.584.664.000 TL olmaktadır.

	2013		2014		2015		2016	
	(bin TL)	%	(bin TL)	%	(bin TL)	%	(bin TL)	%
A- Merkezi Yönetim	408.224.560	66,42	448.752.337	67,15	506.305.093	65,81	584.071.431	64,57
B- Mahalli idareler	87.589.594	14,25	84.172.983	12,59	99.659.563	12,95	121.184.088	13,40
C- Sosyal güvenlik kurumları	179.595.928	29,22	200.230.112	29,96	227.918.410	29,63	277.052.201	30,63
Kurumlararası aktarmalar (eksi)	60.774.357	9,89	64.823.986	9,70	64.545.227	8,39	77.723.056	8,59
<b>Toplam</b>	<b>614.635.725</b>	<b>100,00</b>	<b>668.331.446</b>	<b>100,00</b>	<b>769.337.839</b>	<b>100,00</b>	<b>904.584.664</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr

**2** Merkezi Yönetim'den mahalli idarelere veya sosyal güvenlik kurumlarına kurumlar arası aktarmalar yapılmaktadır.

Bu harcamaların sadece % 13,40'ı il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler dahil tüm mahalli idarelerin harcamalarıdır.

2013 yılında ise % 14,25'i mahalli idarelerin harcamalarıydı. Zaten düşük olan mahalli idarelerin harcamalarının Genel Yönetim harcamaları içindeki payı 2016 yılında düşüş göstermektedir. Merkezi Yönetim'in payı ise 2013 yılında % 66,42 iken 2016 yılında % 64,57'ye inmiştir (Tablo 9.1). **Tablo 9.1** Merkezi Yönetim'le mahalli idarelerin harcamaları açısından Merkezi Yönetim'in gücünü göstermektedir.

Bu konunun ilk bölümünde mahalli idarelerin ve Merkezi Yönetim'in gelir ve giderleri uluslararası veriler ışığında incelenmektedir. Mahalli idareleri oluşturan büyükşehir belediyeleri il ve ilçe belediyelerinin harcamaları kendi içlerinde ele alınacaktır. Konunun üçüncü bölümünde harcamaların illere göre incelenmesi ve kişi başına harcamalara yer verilmiştir. Dördüncü bölümde illerin genel bütçe vergi gelirlerine katkısı vergi gelirleri ile karşılaştırılmıştır.

## ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR

**Tablo 9.2**, OECD ülkelerinin ve OECD'nin ortalama olarak Genel Yönetim harcamalarının içinde mahalli idarelerin harcamalarının payını vermektedir. OECD verilerine göre 2013 yılında, Türkiye'nin Genel Yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin harcamalarının oranı % 10,52; 2015 yılında ise 9,43'tür. Bu oranın OECD ülkeleri ortalaması % 21'dir. Eyalet yönetimi olan ülkeler çıkarıldığında, Türkiye'nin arkasında sadece 3 ülke kalmaktadır (Meksika, İrlanda ve Yunanistan). **Tablo 9.1**'de Türkiye'nin Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan verilerine bakıldığında, mahalli idarelerin harcamalarının Genel Yönetim harcamaları içindeki payı 2015 yılında % 13 çıkmaktadır. Bu oran ile dahi Türkiye'nin mahalli idarelerin harcamalarının Genel Yönetim harcamaları içindeki payı OECD ortalamasının çok altında ve son 10 ülke arasında kalmaktadır.

Tabii ki konu sadece harcamaların oranının az olması değildir. Aynı zamanda bu harcamalarla birlikte Türkiye'de mahalli idarelerin yetkileri de kısıtlıdır. Genel Yönetim giderlerinin dağılımındaki bu durum, Merkezi Yönetim'in/Ankara'nın, planlama, karar alma ve uygulama sürecindeki hâkimiyetine, mahalli idarelerin ise bu süreçlerdeki güçsüzlüğüne ve yetkisizliğine işaret etmektedir. Avrupa Birliği ile yürüyen tam üyelik müzakereleri kapsamında açılan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu fashyla aynı dönemde, 2012 sonu tarihli mahalli idareler kanunda yapılan değişiklik-

**TABLO 9.2**  
**Genel Yönetim Harcamalarının İçinde Mahalli İdarelerin Payı (%)**

	2007	2010	2013	2015
Danimarka	62,18	61,79	61,89	62,18
İsveç	46,32	47,04	47,91	49,42
Finlandiya	39,54	40,13	40,6	39,44
G. Kore	36,67	35,78	34,41	34,76
Japonya	36,43	35,06	34,49	34,71
Norveç	31,17	33,13	33,55	32,83
Hollanda	33,92	33,11	30,33	31,22
Polonya	30,41	32,21	30,45	30,45
İzlanda	31,98	25,87	30,06	30,1
İtalya	30,55	30,43	28,63	27,83
Çek Cumhuriyeti	25,81	26,21	26,61	26,94
Latviya	30,02	26,26	27,29	24,89
Birleşik Krallık	28,36	27,09	25,24	24,89
Estonya	27,45	24,07	25,59	23,15
Litvanya	23,12	26,29	23,29	22,38
Kanada	20,11	20,66	20,53	21,07
Fransa	20,41	19,82	20,55	19,78
İsviçre	19,51	20,07	19,45	19,55
Slovenya	19,37	19,83	16,07	18,58
Almanya	15,92	15,92	16,59	16,9
Slovak Cumhuriyeti	16,68	17,25	15,43	16,38
Macaristan	23	25,21	14,97	15,62
Avusturya	14,44	14,7	14,94	15,16
Belçika	13,76	13,39	13,4	13,2
İsrail	11,71	11,73	12,4	12,51
Portekiz	14,97	14,22	13,06	12,13
İspanya	13,84	13,33	10,74	11,32
Yeni Zelanda	11,3	9,46	10,99	11,08
Lüksemburg	11,67	10,99	10,7	10,16
Türkiye	..	8,68	10,52	9,43
Meksika	7,94	8,07	7,32	8,55
İrlanda	18,18	8,2	8,98	7,72
Yunanistan	7,04	7,23	5,68	6,34
OECD ortalaması	22,75	22,07	21,48	21,48

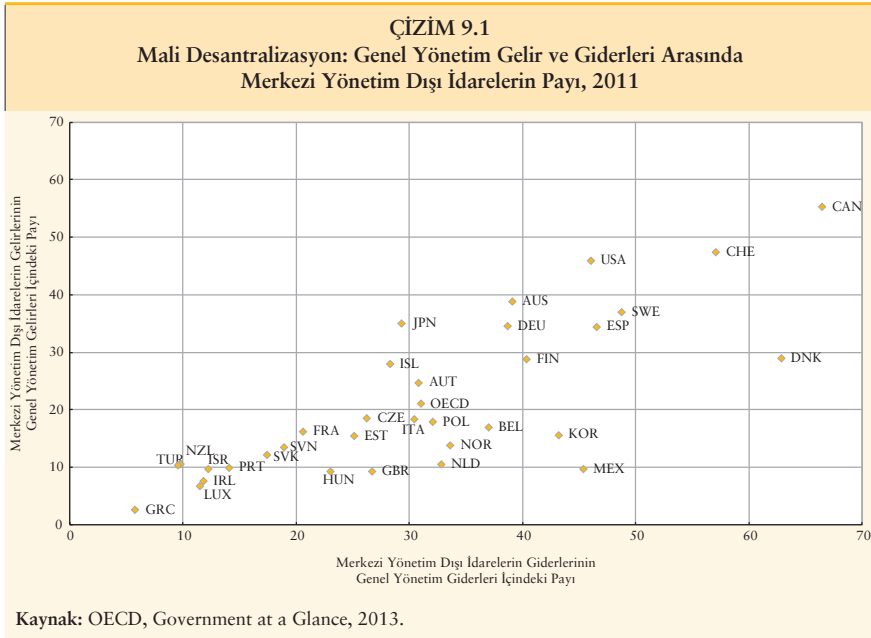
Kaynak: OECD, Government at a Glance, 2017.

le de bu durum değişmemiş, mahalli idarelerin payının azalma trendi devam etmiştir.

Türkiye’de güncel bir tartışma olan “mahalli idarelere yetki devri” konusunda, hangi yetkilerin ne ölçüde devredilebileceği yeterince tartışılmaktadır. “Katılım, şeffaflık ve denetleme” yaklaşımının yerel düzeyde doğrudan kullanım olanaklarının daha fazla olacağı açıktır. Türkiye’nin de imzacısı olduğu ve çok sayıda maddesine şerh koyduğu Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Şartı da yerleşmenin, demokratik yönetişime olumlu katkısının altını çizmektedir. Bu temel yaklaşımın, yalnızca Merkez (Ankara) ve belediyeler ekseninde değil, belediyeler ve diğer alt birimleri de dahil tüm idari ve yönetsel yapılarda esas alınması gerektiği söylenmelidir.

Türkiye’nin Genel Yönetim gelirlerinin idarelere göre dağılımı uluslararası verilerle karşılaştırıldığında, 2013 yılında Genel Yönetim içinde mahalli idarelerin payının % 10,4 iken 2015 yılında 9,9’a indiği görülmektedir. OECD ortalaması ise % 13,5’tür. Türkiye bu pay ile 20. sıradadır (Tablo 9.3).

OECD tarafından ülkelerin merkezi olmayan birimlere ayrılan gelir ve giderleri dikkate alınarak yapılan mali desantralizasyon indeksine göre, Türkiye sadece Yunanistan’ı arkasında bırakabilmektedir (OECD, Government at a Glance, 2013).



**TABLO 9.3**  
Genel Yönetim Gelirlerinin İçinde Mahalli İdarelerin Gelirlerinin Payı (%)

	2007	2013	2017
G. Kore	32,7	33,9	34,3
İsveç	33,2	34,6	34,1
Finlandiya	25,7	29,4	28,9
Danimarka	25,4	27,4	27,3
İzlanda	26,9	27,0	26,2
Japonya	34,0	33,8	25,1
Çek Cumhuriyeti	18,7	18,6	19,3
İtalya	19,2	19,0	19,0
İsviçre	18,0	18,4	18,0
Polonya	17,6	17,2	16,8
Estonya	14,2	15,5	15,9
Fransa	15,4	15,6	15,9
Kanada	10,6	11,1	12,2
Slovenya	11,8	13,1	11,6
İspanya	9,7	11,0	11,1
Norveç	13,5	14,3	11,1
Almanya	11,6	11,1	11,1
Yeni Zelanda	9,3	10,3	11,0
Portekiz	10,7	10,9	10,8
Türkiye	10,1	10,4	9,9
Macaristan	13,8	9,8	9,7
Hollanda	10,3	9,4	9,3
İsrail	8,6	9,6	9,2
Birleşik Krallık	9,3	9,0	9,1
Belçika	7,3	6,8	7,4
Avusturya	6,4	6,2	6,0
Lüksemburg	6,8	5,6	5,4
Slovak Cumhuriyeti	5,0	5,8	5,4
İrlanda	8,5	6,2	5,0
Meksika	4,1	3,7	4,9
Yunanistan	2,5	3,1	2,9
OECD	13,8	14	13,5

Kaynak: OECD, Government at a Glance, 2017.

Vergi gelirlerinden alınan payın yükseltilmesini istemek, özellikle var olan vergi gelirlerinin % 17'sinin KDV'den alındığı bir ülkede yetersiz bir önermedir. Servet, özel tüketim, kurumlar ve yüksek gelirli kesimlerden alınacak vergilerin yükseltileceği bir vergi reformu ile mahalli idarelerin harcamalarının adil bir finansmanından söz etmek mümkündür.

### MAHALLİ İDARELERİN HARCAMALARININ DAĞILIMI

Mahalli idareler; büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve il belediyelerinin yanı sıra belediyelere bağlı kuruluşlar, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinden oluşmaktadır. **Tablo 9.4**'te Türkiye çapında mahalli idarelerin harcamalarını alt kalemler itibarıyla görmek mümkündür. Bunların içinde belediyelerin 2013 yılı harcamaları 59.964.440.000 TL iken belediyelere bağlı kuruluşların giderleri 11.537.832.000 TL, il özel idarelerinin giderleri ise 14.973.608.000 TL'dir. 2014 yılında büyükşehir belediye sınırları içindeki il özel idareleri kapatıldığı için il özel idarelerinin harcamaları 6.844.171.000 TL'ye düşmüştür. İl özel idarelerindeki düşüşü telafi edecek bir artış belediyelerin harcamalarında gerçekleşmemiş, bu kaynak 2012 yılında yapılan kanun değişikliği ile illerdeki valiliklerin bünyesinde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının harcamalarına aktarılmıştır. Yapılan düzenleme ile "yerel yönetimler maliyesinin güçlendirildiği" iddiası bu nedenle tartışmalıdır. Bu anlamda, harcamaların bir başka uygulamayla Merkezi Yönetim'in karar sahası içine alındığı görülmektedir.

**TABLO 9.4**  
**Mahalli İdarelerin Giderleri**

	2013 (bin TL)	2014 (bin TL)	2015 (bin TL)	2016 (bin TL)
Belediyelere bağlı kuruluşlar	11.537.832	13.635.014	17.958.472	20.966.714
İl özel idareleri	14.973.608	6.844.171	7.571.107	7.882.697
Mahalli İdare birlikleri	3.225.444	1.678.129	2.306.146	2.168.906
Belediyeler (büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri)	59.964.440	63.266.220	73.756.957	91.269.961
Büyükşehir belediyeleri	22.681.953	30.376.234	35.130.964	45.389.187
Büyükşehir dışı il belediyeleri	7.078.819	4.358.653	5.153.172	6.364.938
İlçe belediyeleri	30.480.918	28.971.669	34.489.640	39.658.165

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr, toplamalardaki farklılıklar kurumlararası aktarmalardan kaynaklanmaktadır.

**Tablo 9.4**'te görüldüğü gibi, mahalli idarelerin harcamalarının toplamı 2016 yılında 120 milyar TL civarında iken bunun 91.269.961.000 TL'si belediyeler tarafından yapılmaktadır. 2016 yılı için 91.269.961.000 TL olarak görülen belediyelerin giderleri kendi içlerinde büyükşehir, büyükşehir dışı il belediyeleri ve ilçe belediyeleri olarak ayrıldığında, ortaya çıkan dağılım **Tablo 9.4**'ün son sütununda verilmektedir. Buna göre, 2016 yılı için, 30 adet büyükşehir belediyelerinin giderlerinin 45.389.187 TL, büyükşehir dışı 51 adet il belediyelerinin giderlerinin 6.364.938 TL olduğu görülmektedir. İlçe belediyelerinin 519 adedi büyükşehir ilçe belediyesi, 400 tanesi büyükşehir dışı ilçe belediyesidir. Bu ilçe belediyelerinin toplam giderlerinin 30.480.918.000 TL oldukları görülmektedir.

Söz konusu dağılımı 2014 yılında yeni kanun yürürlüğe girdikten sonraki değişim açısından incelemekte yarar vardır. Yukarıda belirtildiği gibi, 2014 yılında büyükşehir belediye sınırları içindeki il özel idareleri kapatılmış ve il özel idarelerinin harcamaları 6.844.171.000 TL'ye düşmüştür. 2013-2014 yılları arasında yaşanan bu düşüş 8 milyar TL civarındadır. Bu dönemde, belediyeler arasında harcamaların ne şekilde arttığına bakılırsa, **Tablo 9.4**'ün son satırlarında görüldüğü gibi, ilçe belediyelerinin harcamalarında 1,5 milyar bir azalma, büyükşehir dışı ilçe belediyelerinin harcamalarında 3 milyar bir azalma, büyükşehir belediyelerinin harcamalarında ise 8 milyar civarında bir artış olmuştur. Toplamda 12,5 milyar TL azalma karşılığında büyükşehir belediyelerinin harcamalarında 8 milyar bir artıstan söz edilebilir. Bu gelişme 2014 yılından sonra harcamalarında yerelde merkezileşme eğilimine girdiğini göstermektedir. 2014-2016 yılları arasında, cari fiyatla artışlar büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri bakımından karşılaştırıldığında büyükşehir belediyelerinin harcamalarında % 33 artış olmuşken ilçe belediyelerinin harcamalarında 26 artış olmuştur. Bir başka deyişle, eldeki verilerin gösterebildiği en yerel yönetim biçimi olan ilçe belediyeleri 2014 yılında yapılan reformdan harcamalarında bir düşüşle çıkmışlar ve daha sonra bu harcamaların artış hızı büyükşehir belediyelerinin harcamalarından oldukça düşük kalmıştır.

Mahalli idare birimlerinin, Genel Yönetim giderleri içerisindeki düşük payının, mahalli idare birimleri arasında ölçek küçüldükçe azaldığı görülmektedir. Merkezi Yönetim ve mahalli idareler arasındaki farkın bir benzeri, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında da söz konusudur. Büyükşehir il-ilçe belediyelerinin arasındaki fark sadece harcamalarda değil yetkilerde de kendini göstermektedir. Bu dağılım, bir yandan farklı ihtiyaçları olan ma-

hali idarelerin ihtiyaçlarının karşılanmasına olanak vermemekte, diğer yandan yetki ve kaynakların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerindenlik ilkesine göre yapılandırılmasının önünde bir engel teşkil etmektedir.

## MAHALLİ İDARELERİN HARCAMALARININ İLLER BAZINDA İNCELENMESİ

Belediyeler (Büyükşehir ve büyükşehir dışı il belediyeleri ve ilçe belediyeleri) ve bağlı kuruluşların giderleri içinde İstanbul'un giderleri 32.509.906.000 TL ile toplamın % 29'unu oluşturmaktadır. İkinci sırada % 10'luk pay ile Ankara gelmektedir. En büyük harcama yapan ilk üç belediye (İstanbul, Ankara, İzmir) toplam harcamaların yaklaşık % 50'sini oluşturmaktadır.

Belediyelerin giderleri arasındaki bu uçurumun daha iyi yorumlanabilmesi için, bir sonraki başlıkta, giderler kişi başına olarak hesaplanmıştır. **Tablo 9.5**'te yer alan şehirler itibariyle büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri ve bağlı kuruluşların harcamaları Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından verilmektedir. Bu harcamalar 2016 yılı için TÜİK tarafından verilen illerin nüfuslarına bölündüğünde, iller arası kişi başına belediye harcamalarında ciddi bir eşitsizlik görülmektedir (**Tablo 9.6**).

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre, büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri ve bağlı kuruluşların harcamalarının 2016 yılında % 29'u İstanbul'da yapılmaktadır. Şehirde yaşayan nüfus başına yapılan belediye ve bağlı kurumlar harcamaları şehirler arasında karşılaştırıldığında, kişi başına 2.196 TL ile İstanbul ve 2.072 TL ile İzmir ilk iki sıradayken, 345 TL ile Hakkâri ve 330 TL ile Kars son iki sıradadır.

**Tablo 9.6** yerel harcamalar açısından şehirler ve bölgeler bazında ciddi bir eşitsizlik olduğunu gözler önüne sermektedir. İl özel idarelerinin harcamaları ile bu eşitsizlik küçük iller lehine düzelebilmektedir, ancak bunun yeterli olduğunu söylemek zordur.

## İLLERİN VERGİ GELİRLERİNE KATKISI

5779 sayılı Kanun ile il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir. Bu yasa 2008 yılında çıkmış sonra 2012 yılında çıkan 6360 sayılı yasa ile çeşitli değişikliklere uğramıştır. Kanunun ikinci maddesine göre:

- 1) İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tah-

İstanbul	28,74	Giresun	0,28
Ankara	9,58	Osmaniye	0,28
İzmir	7,74	Uşak	0,28
Bursa	4,03	Adıyaman	0,27
Antalya	3,26	Batman	0,27
Konya	2,95	Yozgat	0,26
Kocaeli	2,93	Isparta	0,26
Gaziantep	2,40	Nevşehir	0,26
Adana	2,19	Kırklareli	0,25
Mersin	2,03	Aksaray	0,25
Balıkesir	1,58	Bolu	0,23
Hatay	1,54	Kastamonu	0,22
Denizli	1,48	Amasya	0,22
Kayseri	1,48	Rize	0,20
Manisa	1,46	Burdur	0,19
Samsun	1,43	Kırşehir	0,19
Tekirdağ	1,35	Karaman	0,18
Muğla	1,32	Niğde	0,18
Aydın	1,28	Kırıkkale	0,18
Şanlıurfa	1,26	Ağrı	0,17
Erzurum	1,19	Karabük	0,17
Kahramanmaraş	1,06	Erzincan	0,16
Sakarya	1,05	Bitlis	0,15
Diyarbakır	1,04	Şırnak	0,15
Eskişehir	0,93	Siirt	0,15
Malatya	0,89	Bilecik	0,14
Trabzon	0,85	Muş	0,13
Ordu	0,81	Gümüşhane	0,12
Van	0,79	Çankırı	0,12
Afyon	0,50	Sinop	0,12
Mardin	0,47	Bingöl	0,11
Çanakkale	0,45	Artvin	0,10
Sivas	0,39	Bartın	0,10
Kütahya	0,38	Kilis	0,09
Zonguldak	0,38	Kars	0,08
Elazığ	0,37	Hakkâri	0,08
Tokat	0,37	İğdir	0,07
Çorum	0,34	Bayburt	0,07
Yalova	0,31	Tunceli	0,05
Edirne	0,30	Ardahan	0,04
Düzce	0,30		

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr

**TABLO 9.6**  
**Şehirlerin Nüfus Başına Belediye ve Bağlı Kurum Harcamaları**  
**(İl özel idareleri ve şirketler hariç)**

	Belediyeler ve bağlı kurumların giderleri (bin TL, 2016)	2016 nüfus	Kişi başına belediyeler ve bağlı kurumların harcamaları (TL)		Belediyeler ve bağlı kurumların giderleri (bin TL, 2016)	2016 nüfus	Kişi başına belediyeler ve bağlı kurumların harcamaları (TL)
İstanbul	32.509.960	14.804.116	2.196	Afyon	562.115	714.523	787
İzmir	8.752.772	4.223.545	2.072	Gümüşhane	133.257	172.034	775
Ankara	10.833.542	5.346.518	2.026	Amasya	251.305	326.351	770
Kocaeli	3.314.786	1.830.772	1.811	Kütahya	435.132	573.642	759
Erzurum	1.346.481	762.021	1.767	Kilis	96.342	130.825	736
Denizli	1.677.328	1.005.687	1.668	Şanlıurfa	1.426.799	1.940.627	735
Muğla	1.489.662	923.773	1.613	Bilecik	159.546	218.297	731
Antalya	3.683.103	2.328.555	1.582	Çorum	383.552	527.863	727
Bursa	4.555.948	2.901.396	1.570	Kırıkkale	201.766	277.984	726
Tekirdağ	1.527.430	972.875	1.570	Giresun	320.552	444.467	721
Konya	3.338.031	2.161.303	1.544	Elazığ	416.468	578.789	720
Balıkesir	1.784.053	1.196.176	1.491	Zonguldak	429.336	597.524	719
Yalova	346.182	241.665	1.432	Sivas	444.769	621.224	716
Gaziantep	2.716.538	1.974.244	1.376	Çankırı	131.485	183.880	715
Aydın	1.449.594	1.068.260	1.357	Aksaray	277.933	396.673	701
Mersin	2.292.653	1.773.852	1.292	Diyarbakır	1.172.269	1.673.119	701
Malatya	1.006.109	781.305	1.288	Yozgat	293.824	421.041	698
Samsun	1.614.889	1.295.927	1.246	Artvin	116.128	168.068	691
Eskişehir	1.048.947	844.842	1.242	Tokat	414.201	602.662	687
Kayseri	1.676.410	1.358.980	1.234	Rize	227.246	331.048	686
Trabzon	956.785	779.379	1.228	Isparta	292.100	427.324	684
Ordu	916.713	750.588	1.221	Kastamonu	253.232	376.945	672
Sakarya	1.186.098	976.948	1.214	Mardin	528.724	796.237	664
Manisa	1.656.601	1.396.945	1.186	Tunceli	53.784	82.193	654
Adana	2.482.487	2.201.670	1.128	Sinop	130.255	205.478	634
Hatay	1.746.242	1.555.165	1.123	Osmaniye	314.959	522.175	603
K.Maraş	1.196.968	1.112.634	1.076	Niğde	202.542	351.468	576
Nevşehir	291.875	290.895	1.003	Bartın	107.811	192.389	560
Çanakkale	508.607	519.793	978	Batman	304.047	576.899	527
Kırşehir	210.745	229.975	916	Bitlis	175.112	341.225	513
Düzce	335.128	370.371	905	Siirt	164.927	322.664	511
Bayburt	80.316	90.154	891	Adıyaman	309.527	610.484	507
Uşak	314.010	358.736	875	Bingöl	129.056	269.560	479
Bolu	257.047	299.896	857	Iğdır	82.261	192.785	427
Edirne	338.195	401.701	842	Ardahan	40.809	98.335	415
Karaman	206.206	245.610	840	Şırnak	175.045	483.788	362
Kırklareli	288.160	351.684	819	Muş	147.013	406.501	362
Burdur	213.944	261.401	818	Ağrı	195.757	542.255	361
Erzincan	184.746	226.032	817	Hakkâri	92.378	267.813	345
Van	894.856	1.100.190	813	Kars	95.525	289.786	330
Karabük	195.556	242.347	807				

Kaynak: www.muhasibat.gov.tr

silâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

- 2) 2008 yılında çıkan halinde: “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır” denmekteydi. 2012 yılında yapılan değişiklik ile büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan pay % 2,85’ten % 1,50’ye düşürülmüş, 2,50 olan büyükşehir ilçe belediyelerinin payı 4,50’ye çıkarılmıştır. İl özel idarelerine ayrılan pay ise 1,15’ten 0,5’e düşürülmüştür.
- 3) 2008 yılında çıkan kanunda büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5’i büyükşehir belediyelerine pay olarak ayrılırken bu oran % 6’ya çıkarılmıştır. Ayrıca genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.
- 4) Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.
- 5) Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumu’ndan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığı’na bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kırsımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.

Yukarıda belirtilen şekilde hesaplanan iller itibariyle mahalli idarelerin gelirlerine **Tablo 9.7’de** yer verilmiştir. **Tablo 9.7’de** ayrıca illerin genel bütçe vergi gelirlerine yaptıkları katkı da verilmektedir.

Mahalli idarelerin iller bazında gelirleri ile illerin genel bütçeye yaptıkları vergi katkısı karşılaştırıldığında, yerel yönetimlerin gelirlerindeki küçüklük dikkat çekmektedir. İstanbul mahalli idareleri için inceleme yapıldığında, toplam genel bütçe vergilerine katkısı 204.785.743.000 TL iken, toplam mahalli idarelerin gelirleri içinde İstanbul’a 28.151.851.000 TL düzeyinde gelir gelmektedir.

**TABLO 9.7**  
**İllerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Katkısı ve**  
**Mahalli İdarelerin Gelirlerinin Karşılaştırılması, 2016 (bin TL)**

	Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilatı	İller itibarıyla mahalli idarelerin gelirleri		Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilatı	İller itibarıyla mahalli idarelerin gelirleri
Adana	3.914.593	2.054.080	Konya	3.519.593	3.010.437
Adıyaman	358.277	588.142	Kütahya	692.405	693.464
Afyon Karahisar	732.818	870.508	Malatya	869.385	802.068
Ağrı	326.467	487.686	Manisa	2.235.704	1.395.126
Amasya	338.138	412.782	K.Maraş	1.142.436	1.015.505
Ankara	52.865.202	10.904.088	Mardin	260.330	494.706
Antalya	5.483.974	3.203.307	Muğla	1.878.363	1.267.246
Artvin	258.529	275.301	Muş	191.905	392.124
Aydın	1.510.545	1.156.394	Nevşehir	315.449	391.589
Balıkesir	2.143.331	1.404.276	Niğde	290.066	397.021
Bilecik	273.542	284.571	Ordu	712.416	659.432
Bingöl	148.948	345.091	Rize	788.807	436.504
Bitlis	190.064	383.312	Sakarya	1.178.163	1.064.340
Bolu	540.776	358.855	Samsun	2.479.461	1.317.994
Burdur	355.287	310.930	Siirt	174.885	390.270
Bursa	10.349.125	3.432.832	Sinop	185.765	249.612
Çanakkale	1.019.284	730.558	Sivas	729.972	861.428
Çankırı	184.635	275.621	Tekirdağ	4.447.673	1.234.646
Çorum	564.490	677.840	Tokat	447.493	661.127
Denizli	1.801.407	1.237.524	Trabzon	1.664.114	793.488
Diyarbakır	1.386.270	1.216.683	Tunceli	80.913	177.024
Edirne	909.038	484.129	Urfa	1.183.978	1.482.753
Elazığ	666.128	633.257	Uşak	453.535	377.197
Erzincan	230.324	330.381	Van	453.734	830.301
Erzurum	881.334	1.079.331	Yozgat	331.587	542.697
Eskişehir	1.850.206	990.054	Zonguldak	1.856.937	619.313
Gaziantep	2.647.717	2.217.636	Aksaray	695.389	416.920
Giresun	391.119	509.412	Bayburt	61.866	195.973
Gümüşhane	105.126	238.613	Karaman	189.060	331.800
Hakkâri	106.941	374.337	Kırıkkale	221.796	320.657
Hatay	4.507.472	1.467.251	Batman	441.902	539.519
İsparta	600.583	542.762	Şırnak	143.117	675.005
Mersin	7.742.581	2.008.296	Bartın	215.575	174.083
İstanbul	204.785.743	28.151.851	Ardahan	71.392	120.360
İzmir	52.322.382	6.900.647	İğdır	91.366	172.541
Kars	204.891	360.947	Yalova	530.122	397.819
Kastamonu	485.370	430.287	Karabük	414.935	249.393
Kayseri	2.643.029	1.518.111	Kilis	40.289	274.821
Kırklareli	488.824	417.901	Osmaniye	514.682	451.409
Kırşehir	254.734	305.959	Düzce	510.817	363.751
Kocaeli	58.108.807	3.561.485	<b>Toplam</b>	<b>459.001.741</b>	<b>109.374.491</b>

Kaynak: www.muhasibat.gov.tr

## SONUÇ YERİNE

Türkiye’de 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla 30 büyükşehir belediyesi 30 ilde kurulmuştur. Bu kanunla belde ve köyler belediyeleri kaldırılmış, ilçe belediyelerinin sınırları tüm yerleşimi kapsamıştır, büyükşehir belediyeleri de tüm ilçeleri kapsayarak sınırlarını il sınırı olarak geliştirmiştir. Bu yapı içerisinde demokratik yerel katılım ve temsil oldukça sorunlu hale gelmiştir. Büyükşehir belediyesi il bütününde birçok hizmeti tek başına sunma yetkisi almış ve başta imar uygulamaları olmak üzere büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki kontrolü de artmıştır. Bu gelişmelerin ayrıca yereli merkezileştiren “Güçlü Büyükşehir - Zayıf İlçe” modelini pekiştirdiği görüşü ilgili alan yazınında yer almıştır. Bu olgu Avrupa Yerel Yönetim Şartı’nı gerek bölgesel yönetim yaklaşımını ve hizmetin en yakın yerel yönetimlerce yerine getirilmesine yönelik yerinden yönetim yaklaşımı ile uyuşmamakta ve bu uyumsuzluğun arttığını göstermektedir.

Kitabın bu konusunda, Türkiye’nin mahalli idareler ve merkezi yönetim harcamalarını uluslararası karşılaştırmalar ışığında ele alınarak, 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yeni yerel yönetim kanunu ile birlikte artan yerelleşme/yerelin merkezileşmesi tartışmalarını, çeşitli kademelerdeki belediyelerin harcamalarına etkisi açısından değerlendirilmiştir. Türkiye’de 2016 yılında, Merkezi Yönetim harcamalarının Genel Yönetim harcamaları içindeki payı % 64,57 iken mahalli idarelerin harcamalarının payı sadece % 13,40’tır.

OECD verilerine göre 2013 yılında, Türkiye’nin Genel Yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin harcamalarının oranı % 10,52; 2015 yılında ise 9,43’tür. Bu oranın OECD ülkeleri ortalaması % 21’dir. Eyalet yönetimi olan ülkeler çıkarıldığında, mahalli idarelerin harcamaları açısından Türkiye’nin arkasında sadece 3 ülke kalmaktadır (Meksika, İrlanda ve Yunanistan).

Yerelleşme/yerelin merkezileşmesi tartışması için gösterge olabilecek bir başka harcama dağılımı da büyükşehir belediyelerinin harcamaları ile ilçe belediyelerinin harcamaların arasında yapılabilir. 2014 yılından sonra bu harcamalar da yerelin merkezileşme eğilimine girdiğini göstermektedir. Eldeki verilerin gösterebildiği ilçe belediyeleri 2014 yılında yapılan reformdan harcamalarında bir düşüş şeklinde etkilenmişler ve 2016 yılına kadar bu harcamaların artış hızı büyükşehir belediyelerinin harcamalarından oldukça yavaş olmuştur. Diğer yandan gelirlerden ayrılan paylar da 2012 yılında değiştirilmiş ve büyükşehir belediyelerinin alacağı paylar arttırılmıştır.

Belediyelerin (büyükşehir, il, ilçe ve bağlı kuruluşlar) harcamalarının toplam belediye harcamaları içindeki payına bakıldığında İstanbul % 29 ile en yüksek paya sahiptir. Kişi başına belediye harcaması olarak da İstanbul birinci sıradadır. Kitabın bundan sonraki konusunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamaları gelirleri ve dış borçları ayrıntılı olarak incelenecektir.

## **İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), Bağlı Kuruluşları ve Şirketlerinin Harcamaları (2006-2016)**

**NURHAN YENTÜRK - YAKUP KADRI KARABACAK**

### **GİRİŞ**

9. konuda tartışıldığı gibi, Türkiye gerek yönetim yetkisi gerek harcamalar açısından incelendiğinde, Merkezi Yönetim'in etkili olduğu, mahalli idarelerin gelirlerinin ve giderlerinin kısıtlı olduğu bir yapı arz etmektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarına vatandaşların katılımı özellikle harcamaların izlenebilmesi Türkiye'de oldukça sınırlıdır. Birçok belediye bütçelerini ve harcamaları internet sitesinden yayınlamamaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan veriler merkezi idarelerin harcamalarının izlenmesinde çok ayrıntılı bilgiler içeren bir kaynaktır. Önemli bir kaynak olmanın yanı sıra, veriler aylık olarak ve sadece birkaç ay gecikme ile yayınlanmaktadır (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2006-2017a). Ancak mahalli idarelerle ilgili harcamalar, muhtemelen çok sayıda belediye olduğu için, toplu olarak verilmektedir. İl bazında ayrıştırılmış veriler oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri harcamalarının ayrıntılı incelenmesi için gerekli olan verilere, harcamaların yapılmasından 2 yıl sonra yayınlanan kesin hesaplar verilerinden ulaşmak mümkün olmaktadır. Ayrıca, kitabın bu konusu için yapılan bir karşılaştırma için 30'un üzerindeki büyükşehir belediyesinin sadece 10 tanesinin kesin hesap cetvellerine ulaşılabilmiştir. Diğer belediyeler ise bilgi edinme üzerinden yapılan talepleri karşılıksız bırakmıştır.

Belediyelerle ilgili onaylanmış kesin hesapların sonuncusu 2015 yılı ile ilgilidir. Diğer yandan Merkezi Yönetim'in tüm idarelerinin kesin hesapları

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce yayınlanırken mahalli idarelerin kesin hesapları bu müdürlük tarafından yayınlanmamaktadır. Bu nedenle herhangi bir büyükşehir belediyesinin ya da belediyenin kesin hesabı sadece ilgili belediyeden elde edilebilmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), diğer belediyelerden farklı olarak, kesin gelir ve gider hesaplarını 2006 yılından itibaren internet sitesinde yayınlamaktadır ve en son yayınlanmış kesin hesapları 2015 yılına ilişkindir. Bu nedenle bu çalışma 2006-2015 dönemi için yapılabilmektedir.

Bu konunun amacı, İBB harcamalarını izlemek ve bu izlemeyi yaparken belediye harcamalarını izlemek için yeni bir sınıflandırma önermektir. Harcamaların amaçlarına göre sınıflandırılması olarak adlandırdığımız bu sınıflandırma kesin hesap cetvellerini yayınlayan tüm belediyeler için kullanılabilir bir sınıflandırmadır. Bu çalışmada ortaya atılan yeni bir sınıflandırma önerilmesinin amacı, büyükşehir belediyelerinin en önemli harcamalarından olan ulaştırma ve acil durum, güvenlik harcamalarının, harcamaların sınıflandırılmasında kullanılan ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmada ayrı bir kalem olarak yer almıyor olmasıdır. Bu nedenle, amaçlarına göre sınıflandırma olarak adlandırdığımız ve bu konuda ayrıntıları verilen sınıflandırma belediyelerin harcamalarında daha anlamlı olabilecek yeni bir sınıflandırma olarak önerilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) harcamaları, bağlı kuruluşları olan İETT ve İSKİ'nin harcamaları ve İBB'nin iştiraki olan şirketlerin harcamaları da bu konuda ele alınmıştır. İBB harcamaları incelenirken önce harcamaların sınıflandırılması için analitik bütçe sınıflandırılması olan fonksiyonel sınıflandırmadan yararlanılmıştır. Daha sonra harcamalar planlanan ve gerçekleşen harcamalar olarak karşılaştırılmış ve planlardan gerçekleşene kadar harcamalarda nasıl değişiklikler yaşandığı yıllar itibariyle incelenmiştir. İBB'nin gelirlerinin ayrıntıları, giderleri ile arasındaki farkı ve dış borçları ayrı olarak incelenmiştir. Amaçlarına göre sınıflandırmanın ayrıntıları konunun son bölümünde yer almaktadır. Konunun son bölümünde, ayrıca on büyükşehir belediyesinin harcamalarının amaçlarına göre dağılımı incelenmiştir.

### **İBB HARCAMALARININ GELİŞİMİ**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) faaliyet raporlarına göre, giderleri 2013 yılında 8,5 milyar TL iken 2014 yılında 12,5 milyar TL'ye yükselmiştir. 2014 yılı Faaliyet Raporu'nda 2014 giderlerinin 8 milyar TL olarak planlandığı, ancak dönem sonunda 12,5 milyar TL olarak gerçekleştiği belirtilmektedir. Kesin hesap cetvellerinin ve faaliyet raporlarının incelenmesi sonucunda, 2014

yılı başında, İETT'den yapılan raylı sistem devri amacıyla Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı'na gayrimenkul alımları için 3,2 milyar ek ödenek konulduğu görülmektedir. İBB'den İETT'ye yapılan bu ödeme, daha sonra "bağlı kurumlardan alacak tahsilatı" olarak belirtilerek İETT'den İBB'ye 3,2 milyar gelir olarak kaydedilmiştir. Bu mahsuplaşma işlemi nedeniyle, 2014 yılı İBB reel giderleri 9,3 milyar TL (12,5-3,2) olarak düşünülmelidir. 2015 yılında İBB giderlerinin 11 milyon TL, 2016 yılında ise 15 milyon TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Özellikle 2016 yılındaki artışın çok yüksek olduğu anlaşılmaktadır. İleride ele alınacağı gibi, bu artışta raylı sistem harcamaları, fen işleri harcamaları ve park ve bahçelerle ilgili harcamalar rol oynamaktadır.

İETT ve İSKİ, İBB'nin bağlı kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların faaliyet raporlarına göre iki kurum 2014 yılında toplam 5,3 milyar TL harcama yapmıştır. İBB iştiraki olan 26 şirketin toplam giderleri ise 8,7 milyar TL dir.<sup>1</sup> 2015 yılında iki bağlı kurum 6 milyar TL, şirketler ise 10,7 milyon TL harcama yapmıştır. Bu harcamalar 2016 yılında sırayla 6,7 milyon TL ve 12 milyon TL olmuştur (Tablo 10.1). Ayrıca şirketlerin harcamaları da, 2016 yılı hariç, 2010 yılından itibaren İBB ve bağlı kuruluşların harcamalarındaki artıştan çok daha hızlı artmaktadır.

İBB harcamalarına oranla İBB iştiraki olan şirketlerin daha büyük harcama yapıyor olmaları, yerel kamu hizmetlerinin 5216 sayılı kanunda belirtilen yarı ticari, kâr elde edebilen özel amaçlı kuruluşlar tarafından yapılan harcamaların hacmini göz önüne sermekte ve kamusal karakterini zayıflatıp ticari karakterini güçlendirmekte olduğu söylenebilir.

2010 yılında çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na kadar belediye şirketleri özel hukuk hükümlerine tabi oldukları için, özel hukuk hükümlerine göre denetlenebilmekte ve Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmaktaydılar. 2010 yılından sonra belediye iştiraki olan şirketler Sayıştay denetimine alınmakla birlikte mevzuat çalışmaları tamamlanmadığından, Sayıştay henüz belediye şirketlerini denetleyememiştir.

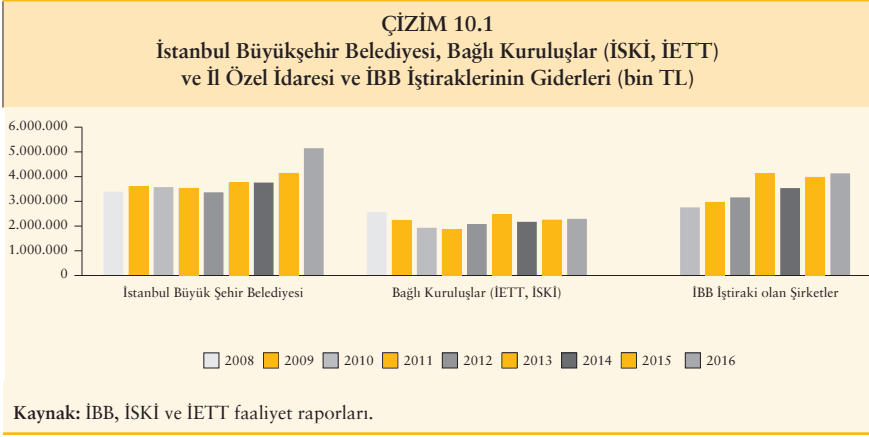
Diğer yandan, İBB iştiraki olan şirketlerdeki artış kendini yıllar itibarıyla de göstermektedir. 2008 ile 2015 yılları arasındaki harcama artışları İBB, Bağlı Kuruluşlar ve şirketler açısından karşılaştırıldığında, en hızlı harcama artışının şirketlerde olduğu görülmektedir (Çizim 10.1).

1 Bu çalışmada İstanbul ilçe belediyelerinin harcamalarına yer verilmemiştir. İlçe belediyelerinin faaliyet raporlarından 39 ilçe belediyesinin 2013 harcamalarının toplamı 8 milyar civarında hesaplanmıştır. Bu hesap için bkz. İBB Harcamalarını İzleme Kılavuzu, Yentürk, Karabacak ve Çarıkçı, 2015. <http://stk.bilgi.edu.tr>

**TABLO 10.1**  
**İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Bağlı Kuruluşlar (İSKİ, İETT) ve İBB İştiraklerinin Giderleri (bin TL)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Cari fiyat</b>									
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	5.442.188	6.179.384	6.503.331	7.112.092	7.178.079	8.596.358	9.310.031	11.179.609	15.068.391
Bağlı Kuruluşlar (İETT, İSKİ)	4.110.472	3.835.868	3.511.289	3.777.200	4.442.374	5.633.966	5.376.919	6.069.010	6.708.039
İBB iştiraki olan şirketler			5.012.372	5.976.666	6.736.904	9.449.990	8.756.977	10.744.815	12.086.657
TÜFE 2003= 100	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72	269,54	292,54
<b>Sabit fiyat</b>									
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	3.392.039	3.615.578	3.576.206	3.540.997	3.366.355	3.753.704	3.758.288	4.147.662	5.150.882
Bağlı Kuruluşlar (İETT, İSKİ)	2.561.999	2.244.379	1.930.871	1.880.608	2.083.372	2.460.140	2.170.563	2.251.618	2.293.033
İBB iştiraki olan şirketler			2.756.322	2.975.686	3.159.454	4.126.453	3.535.030	3.986.353	4.131.625

**Kaynaklar:** 1. satır: İBB faaliyet raporları, 2. satır: Bağlı kurumların faaliyet raporları, 3. satır: İBB faaliyet raporları.



İBB harcamaları 2016 yılında ciddi bir artış göstermiştir. Bu artış cari fiyatla 4 milyar TL civarındadır. Bu artışın nereden kaynaklandığının bulunması önemlidir.

İBB faaliyet raporlarındaki bilgiler karşılaştırıldığında 2015 ve 2016 İBB harcamalarının içinden personel harcamaları, cari ve sermaye transferleri ve faiz harcamaları önemli bir artış göstermekte, mal ve hizmet alımlarında cari fiyatlarla 1 milyar TL ve sermaye giderlerinde 3 milyar TL bir artış olduğu görülmektedir. Ayrıntılı bir inceleme bu harcamaların ulaştırma hizmetlerinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

**TABLO 10.2**  
**İBB Ulaştırma Alanında Gerçekleşen Harcamaları, 2016 (bin TL)**

Akıllı ulaşım sistemlerini tüm toplu ulaşım araçlarını kapsayacak şekilde yaygınlaştırmak	360
Deniz yolu sistemlerini geliştirmek	215.261
Raylı sistemlerin ulaşım sistemleri içindeki payını artırmak	1.729.434
Trafiği etkin yönetmek	52.153
Ulaşım altyapısını güçlendirmek	2.263.036

Kaynak: İBB Faaliyet Raporu, 2016.

2016 itibarıyla toplam 133 km olan raylı sisteme 2019 yılına kadar 80 km daha eklenmesi planlandığı belirtilmektedir. Bu hatlar Üsküdar-Ümraniye-Çekmeköy (2017'de bitti), Dudullu-Bostancı, Mecidiyeköy-Mahmut Bey, Kabaş-Mecidiyeköy, İkitelli-Ataköy, Eminönü-Eyüp-Alibeyköy hatlarıdır.

Aşağıda İBB'nin gelirleri, açığı ve borçları ele alındığında inceleneceği gibi, İBB'nin 2016 yılında 4 milyar açığı bulunmaktadır. Bunların yaklaşık 2 milyar TL'si dış borç ile, 1.350 milyon TL'si ise İSKİ'den alınan borç ile finanse edilmektedir.

### İBB HARCAMALARINDA PLANLANAN VE GERÇEKLEŞEN HARCAMALAR

İBB harcamalarında göze batan diğer bir nokta daire başkanlıklarının planlanan ve gerçekleşen harcamaları karşılaştırılınca ortaya çıkmaktadır. Örneğin 2013 yılı için Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'nın harcaması 425 milyon TL planlanmışken, 2013 yılı sonunda 675 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Halbuki Deprem ve Risk Yönetimi Daire Başkanlığı'nın planlanan harcaması 2013 yılı için 35 milyon TL iken 2013 yılı sonunda sadece 7 milyon olarak gerçekleşmiştir (Tablo 10.2). Benzer şekilde 2014 yılında Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'nın planlanan harcaması 579 milyon TL iken, gerçekleşen harcama 805 milyon TL olmuştur. 2015 yılında planlanan ve gerçekleşen harcamaları 930 milyon TL'de denkleştirmişken 2016 yılında planlanan harcaması 1.130 milyon TL'ye yükselmiştir.

Diğer yandan Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'nın harcamasının diğer birçok daire başkanlıklarına göre çok yüksek olduğu görülmektedir. Tablo 10.3'te görüldüğü gibi, İBB'nin Raylı Sistem, Mali İşler, Fen İşleri ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlıklarından sonra 5. en büyük harcaması Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'na aittir. Bu ilk 5 idare içinden idari işler yapan Mali İşler ve Destek Hizmetleri Daireleri çıkarılınca Raylı Sistem ve Fen İşleri'nden sonra Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'nın harcaması üçüncü sırada olmaktadır. Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'nın harcamasının Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'nın harcamasının neredeyse üç katı olduğu görülmektedir (Tablo 10.3).

Deprem ve Risk Yönetimi Daire Başkanlığı'nın planlanan harcaması ise 2014 yılı için 30 milyon TL iken, 2014 yılı sonunda sadece 9 milyon TL, aynı şekilde, 2015 yılı için 34 milyon TL planlanmışken, 2015 sonunda 10 milyon TL harcanmıştır. İstanbul gibi deprem riski altındaki bir şehirde, büyükşehir harcamalarından daha yüksek planlanmışken son üç yıl (2013, 2014 ve 2015) üst üste bu kadar düşük harcama yapılmış olması şaşırtıcıdır.

2013 ve 2014 yıllarında Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'nda planlanana göre daha yüksek bir harcama görülmektedir. Bunun, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi'nin İBB iştiraki olan şirketlere yöne-

TABLO 10.3 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Harcamaları, Planlanan ve Gerçekleşen, Daire Başkanlıkları (TL)							
	2013 planlanan	2013 gerçekleşen	2014 planlanan	2014 gerçekleşen	2015 planlanan	2015 gerçekleşen	2016 planlanan
Mali Hizmetler DB	1.908.994.000	1.513.036.084	1.636.654.000	1.026.936.202	1.811.033.500	1.361.685.409	1.983.780.000
Fen İşleri DB	981.735.000	911.429.057	1.459.805.000	1.468.099.621	1.805.295.000	1.206.501.321	2.558.044.000
Yol Bakım ve Altyapı DB	669.978.000	890.466.312	757.996.000	739.241.640	845.908.000	906.919.654	919.423.000
Emlak Yönetimi DB	599.930.000	768.300.988	566.392.000	3.931.911.561	665.794.500	966.797.748	732.599.000
Park ve Bahçeler DB	424.776.000	675.104.128	579.067.000	805.052.483	936.521.500	938.090.561	1.130.964.000
Raylı Sistem DB	781.167.000	637.986.570	915.267.000	750.628.646	2.031.783.000	1.364.846.604	3.131.872.000
Destek Hizmetleri DB	554.131.000	599.140.259	725.675.000	872.143.873	962.968.000	1.148.536.495	1.384.066.000
Kaynak Geliştirme ve İştirakler DB	5.556.000	463.289.465	20.942.000	156.686.527	26.228.000	35.426.537	30.824.000
Çevre Koruma DB	394.103.000	402.269.735	479.642.000	505.312.284	597.047.500	573.479.139	661.231.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler DB	255.550.000	314.813.495	315.829.000	319.680.250	408.802.000	367.332.987	438.697.000
İK ve Eğitim DB	328.118.000	300.509.553	228.854.000	256.965.345	311.426.000	293.540.007	402.477.000
İfaiye DB	266.070.000	274.309.525	372.801.000	392.632.937	473.479.500	377.647.007	519.930.000
Ulaşım DB	112.390.000	175.806.476	151.610.000	368.738.362	274.041.000	536.933.667	652.431.000
Kültür ve Sosyal İşler DB	103.504.000	119.302.271	129.511.000	199.211.578	166.056.500	266.005.572	262.322.000
Mezarlıklar DB	126.391.000	118.357.932	141.500.000	150.707.220	170.900.000	203.612.984	220.494.000
Zabıt DB	98.787.000	100.883.464	122.163.000	107.393.364	141.104.000	119.619.084	166.291.000
Satın Alma DB	69.641.000	78.087.813	89.833.000	49.242.160	94.271.500	71.721.708	75.875.000
Etüd ve Projeler DB	102.083.000	61.377.933	118.248.000	76.980.566	173.905.500	160.177.507	172.732.000
İmar ve Şehircilik DB	48.808.000	51.007.644	66.561.000	46.206.899	70.155.500	25.594.945	48.868.000
1. Hukuk Müşavirliği	41.887.000	42.410.462	47.283.000	33.629.729	50.874.500	35.487.880	52.685.000
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler DB	28.408.000	35.595.609	47.870.000	54.803.422	62.895.500		

TABLO 10.3 (devamı)

	2013 planlanan	2013 gerçekleştirilen	2014 planlanan	2014 gerçekleştirilen	2015 planlanan	2015 gerçekleştirilen	2016 planlanan
Bilgi İşlem DB	27.092.000	31.401.318	41.658.000	51.857.358	74.609.000	83.431.069	197.336.000
Yazı İşleri ve Kararlar DB	10.518.000	11.459.943	13.329.000	11.108.177	13.616.500	11.496.396	14.128.000
Deprem ve Risk Yönetimi DB	34.750.000	7.277.704	30.060.000	9.422.274	34.009.500	10.512.508	137.620.000
Bogazici İmar Müdürlüğü	6.925.000	6.079.653	22.026.000	7.885.032	8.532.000	8.385.706	15.157.000
Tetfış Kurulu Başkanlığı	4.700.000	4.436.771	4.782.000	4.537.218	4.948.000	4.624.037	5.292.000
Özel Kalem	12.128.000	1.280.923	12.425.000	622.065	2.413.000	497.373	2.449.000
İç Denetim Başkanlığı	860.000	736.789	1.217.000	1.136.310	1.393.000	1.477.462	2.075.000
Genel Sekreterlik			1.000.000	-	1.000.000	-	1.000.000
Kültür Varlıkları Daire Başkanlığı				17.802.084	28.988.500	20.205.598	84.043.000
Gıda Tarım ve Hayvancılık DB				74.650.502		73.997.644	86.640.000
Kurumsal Gelişim ve YS DB						3.004.036	8.655.000
<b>Toplam</b>	<b>8.000.000.000</b>	<b>8.596.357.876</b>	<b>9.100.000.000</b>	<b>12.493.243.706</b>	<b>12.221.011.500</b>	<b>11.179.608.646</b>	<b>16.100.000.000</b>

Kaynak: İBB Ödeneç Cetvelleri ve Kesin Gider Hesap cetvelleri, <http://application2.ihb.gov.tr/maliyotemim/raporlar.aspx>.

lik sermaye artışı harcamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 2014 yılında Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı'nın harcamasındaki 3 milyar TL'lik artış, yukarıda açıklandığı gibi, İETT'den raylı sistem satın alması için eklenen ödenekten kaynaklanmaktadır. 2014 yılında, İBB İETT'ye 3.183 milyon TL ödeyerek raylı sistem faaliyetlerini devir almış, ve 2015 yılı itibariyle İBB'nin Raylı Sistem Daire Başkanlığı'nın planlanan ve gerçekleşen harcamalarında önemli bir artış olmuştur.

### İBB HARCAMALARININ AMAÇLARINA GÖRE DAĞILIMI

Var olan uluslararası sınıflandırmalardan fonksiyonel sınıflandırma mahalli idarelerin harcamalarının ayrıştırılması için çeşitli kısıtlar taşımaktadır. Bunların başında, ulaştırma ve acil duruma yönelik harcamaların Genel Kamu Hizmeti, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri başlığı içinde kalmaları ve ayrı olarak görülememeleridir. Diğer yandan, özellikle sosyal harcama sayılabilecek olan hanehalklarına transferler ve sivil toplum kuruluşlarına yapılan transferler de fonksiyonel sınıflandırmanın Ekonomik İşler ve Hizmetler kaleminde yer almaktadır. Bu nedenle kesin hesap gider cetvelleri üzerinden giderek harcamaları amaçlarına göre sınıflandırmayı uygun bulduk. Bu sınıflandırmanın fonksiyonel sınıflandırma ile karşılaştırılması ve ayrıştırma yöntemi **Tablo 10.4**'te verilmektedir.

İBB için 2015 yılı kesin hesap gider cetvelleri incelenerek hesaplanan İBB giderlerinin amaçlarına göre dağılımına bakıldığında, toplam harcamasının 1,7'sinin kurum içi eğitim, 1,9'unun güvenlik, 1,8'inin sağlık, 3,3'ünün acil durum, 7,6'sının sosyal yardım, 5,3'ünün dinlenme, kültür, 1,8'inin din, 13,5'inin çevre, 22,1'inin ulaştırma, 21'inin iskân için harcadığı hesaplanmaktadır. Mali işler 11,6; diğer idari işler için ise 8,3'lük pay ayrılmaktadır.

**Çizim 10.2**'de görüldüğü gibi, sosyal, sağlık, eğitim, acil durum, dinlenme/kültür gibi harcamaların payı düşüktür. Ayrıca, İBB harcamaları içinde iskâna ayrılan pay en yüksek pay iken, bunun içinde engelli vatandaşlarımız, şiddet gören kadınlar gibi dezantajlı gruplara yönelik karşılıksız sosyal konut tahsisi harcamalarının olmaması da dikkat çekicidir.

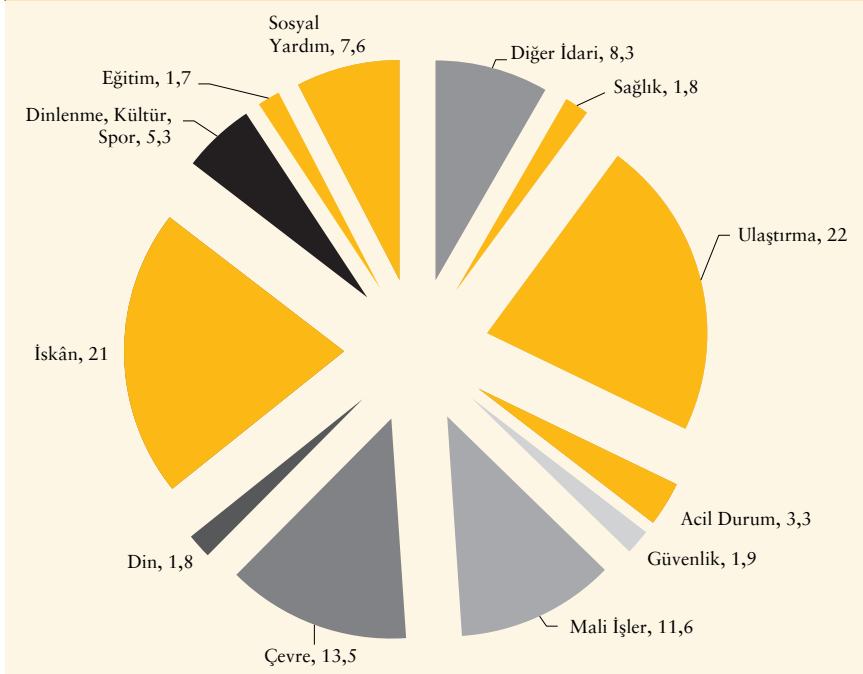
**Çizim 10.3**'ten, harcamaların 2006-2016 yılları arasındaki artışı incelendiğinde, 2013 yılında idari harcamalarda önemli bir artış görülmektedir. 2013 yılında İdari harcamalarda görülen artışın Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi'nin iştiraklere yönelik sermaye artışı harcamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 2013 yılında İBB iştiraklerine 400 milyon TL sermaye artışı amacıyla kaynak aktarılmıştır. Bu aktarma 2014 yılında düşmüştür.

TABLO 10.4 Büyükşehir Belediyelerinin Giderlerinin Dağılımı, Amaçlarına Göre			
Başlık	İçerik	Alt Başlık	İçerik
Sosyal Yardım	Kesin Hesap Cetvellerinde yer alan Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi tarafından yapılan sosyal yardım giderlerinin tümü (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 10) ve diğer daireler tarafından hane halkına ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara transferler ve görev zararlarının tümü alınmıştır	Sosyal Yardım	Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi tarafından yapılan sosyal yardım giderleri
Eğitim	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi tarafından yapılan Eğitim Hizmetleri giderleri (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 09)	Cari transferler	Diğer daireler tarafından hane halkına ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara transferler ve görev zararlarının tümü
Dinlenme, Kültür, Spor, Din	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi harcamalarının tümü, Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi yayın hizmetleri ve Destek Hizmetleri Dairesi dinlenme ve spor hizmetleri (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 08). Din hizmetleri olarak Mezarlıklar Daire Başkanlığı giderleri alınmıştır (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 01)	Kültür	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi harcamalarının tümü ve Basın ve Yayın Dairesi ve diğer daireler tarafından yapılan yayın ve yayım hizmetleri giderleri
Sağlık	Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi ve İtfaiye Dairesi sağlık hizmetleri harcamaları (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 07)	Dinlenme ve Spor	Destek Hizmetleri Dairesi ve diğer daireler tarafından yapılan dinlenme ve spor hizmetleri giderleri
İskân	Fen İşleri Dairesi giderlerinin iskan ve toplum refahı hizmetlerinin tümü (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 06). İmar ve Şehircilik Dairesi, Etüd ve Projeler Dairesi giderlerinin, Emlak Yönetimi Dairesi cari transferler hariç (sosyal yardım içinde) tümü	Din	Varsa Mezarlıklar Dairesi'nin hizmetleri
		Toplum sağlık	Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi sağlık giderleri
		İtfaiye sağlık	İtfaiye Dairesi vb. dairelerin sağlık giderleri
		Fen İşleri Dairesi	Fen İşleri Dairesi iskan ve toplum refahı hizmetleri giderleri
		İmar ve Şehircilik Dairesi	İmar ve Şehircilik Dairesi cari transferler hariç tüm giderleri
		Etüd ve Projeler Dairesi	Etüd ve Projeler Dairesi cari transferler hariç tüm giderleri
		Emlak Yönetimi Dairesi	Kamulaştırma giderleri
			Cari transferler kamulaştırma giderleri hariç diğer

TABLO 10.4 (devamı)			
Başlık	İçerik	Alt Başlık	İçerik
Çevre	Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi ve Park ve Bahçeler Dairesi harcamalarının cari transferler hariç (sosyal yardım içinde) tümü (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 05)	Çevre Koruma	Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi cari transferler hariç (sosyal yardım içinde) tümü
Mali İşler	Mali Hizmetler Dairesi harcamalarının cari transferler hariç (sosyal yardım içinde) tümü (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 04)	Park ve Bahçeler	Park ve Bahçeler Dairesi cari transferler hariç (sosyal yardım içinde) tümü
		Faiz giderleri	Mali Hizmetler Dairesi'nce yapılan faiz ödemeleri
		Borç verme	Mali Hizmetler Dairesi'nce bağlı kuruluş ve ilçe belediyelerine borç verme
		Sermaye transferi	Mali Hizmetler Dairesi'nce bağlı kuruluş ve ilçe belediyelerine sermaye transferi (bağış)
		Diğer Mali	Mali Hizmetler Dairesi'nce yapılan faiz ödemesi ve sermaye transferi dışındaki harcamaları
Acil Durum	Deprem ve Risk Yönetimi Dairesi harcamalarının tümü ve İtfaiye Dairesi sağlık harcamaları hariç (sağlık harcamaları içinde) tümü (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 03)	Deprem	Deprem ve Risk Yönetimi Dairesi harcamalarının tümü
Güvenlik	Zabıta Dairesi harcamalarının tümü ve Destek Hizmetleri Dairesi güvenlik hizmetleri harcamaları (fonksiyonel sınıflandırmaya göre 03)	İtfaiye	İtfaiye Dairesi sağlık harcamaları hariç (sağlık harcamaları içinde) tümü
Ulaştırma	Rayıf Sistem Dairesi ve Yol bakım ve Altyapı Dairesi harcamalarının tümü, Ulaşım Dairesi cari transferler hariç (sosyal yardım içinde) tümü	Zabıta	Zabıta Dairesi harcamalarının tümü
		Güvenlik	Destek Hizmetleri Dairesi güvenlik hizmetleri harcamaları
		Rayıf sistem	Rayıf Sistem Dairesi harcamalarının tümü
		Yol Bakım	Yol bakım ve Altyapı Dairesi harcamalarının tümü
		Ulaşım	Ulaşım Dairesi'nin cari transferler hariç (Sosyal yardım içinde) tümü
Diğer İdari	Özel Kalem, Bilgi İşlem, Yazı İşleri ve Kararlar, Teftiş Kurulu, İç Denetim, Hukuk Müşavirliği, Satın Alma, Kaynak Geliştirme ve İştirakler daireleri ve diğer hiçbir yerde gözükmeyen harcamalar	Borç verme	Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi şirketlere sermaye artışı amaçlı harcaması
		Diğer	

Kaynak: Yentürk, Karabacak, Çarıkçı, 2015.

**ÇİZİM 10.2**  
İBB Giderlerinin Amaçlarına Göre Dağılımı, 2015 (%)



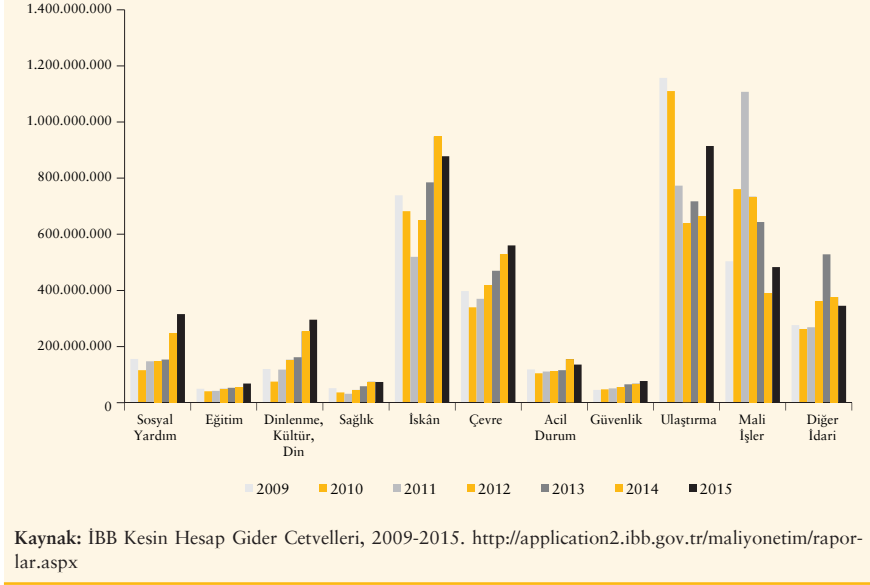
Analitik bütçe sınıflandırmasından esinlenerek mahalli idarelerin harcamalarının daha uygun izlenebilmesi için üretilen amaçlarına göre sınıflandırmanın yöntemi ve hesaplamaları için bkz. Tablo 9.7 ve İBB Harcamalarını İzleme Kılavuzu, Yentürk, Karabacak ve Çarıkçı, 2015 (<http://stk.bilgi.edu.tr>).

Kaynak: İBB Kesin Hesap Gider Cetvelleri, 2015. Kesin Hesap Cetveli, <http://application2.ibb.gov.tr/mali-yonetim/raporlar.aspx>

Mali işler harcamaları 2011 yılında önemli bir artış göstermektedir. Bu artış 2010 yılında başlamış ve 2011 yılında daha da yükselmiştir. Mali işler harcamalarının arasında yer alan İBB'nin faiz harcamalarında ise 2010 yılından sonra bir azalma görülmektedir. Yurtiçi sermaye transferi giderlerinde ve yurtiçi borç verme giderlerinde 2011 yılında bir artış görülmektedir. Yurtiçi sermaye transferinin hemen tümü, bağlı kuruluşlardan İETT'ye verilen yatırım amaçlı bağışlardan oluşmaktadır. Küçük bir kısmı ise ilçe belediyelerine yapılan sermaye transferleridir. Yurtiçi borç verme ise faaliyet raporlarında bağlı kuruluşlara (İETT) verilen borçlardan oluşmaktadır.

İskân harcamalarında 2014-2016 arasındaki artış temel olarak Fen İşleri Dairesi Başkanlığı'nda görülen sermaye giderinden kaynaklanmaktadır.

**ÇİZİM 10.3**  
**İBB Giderlerinin Amaçlarına Göre Dağılımı, 2009-2015**  
 (sabit fiyat, TL)



Ulaştırma amaçlı harcamalar 2009 yılından sonra azalma göstermekle beraber en yüksek üç harcamadan biridir. Ulaştırma amaçlı harcamaların içinde Ulaşım Dairesi, Raylı Sistem Dairesi, Yol Bakım ve Altyapı Dairesi bulunmaktadır. Ulaşım Dairesi 2010 ve 2011 yıllarında en büyük harcama yapan dairelerden biriyken 2012 yılında Raylı Sistem ve Yol Bakım ve Altyapı daireleri kurulmuş ve gerek Ulaşım Dairesi'nin gerek ise üç dairenin toplam harcamalarında 2010 yılına göre bir azalma olmuştur. 2013 yılında Yol Bakım ve Altyapı Dairesi ile Ulaşım Daire Başkanlığı'nın harcamalarının toplamı 1 milyar TL civarında iken Raylı Sistem Daire Başkanlığı'nın harcaması 640 milyon civarında kalmaktadır. 2014 yılında ulaştırma harcaması küçük bir düşüş göstermekte ve 2015 yılında Raylı Sistem Daire Başkanlığı'nın (İETT'den devir alınması ile birlikte) harcamalarındaki artışa bağlı olarak artmaktadır.

İBB faaliyet raporlarına göre, İstanbul'da gerçekleştirilen raylı sistem inşaatına Ulaştırma Bakanlığı da harcama yapmaktadır. Örneğin 2016 Faaliyet Raporu'na göre İBB 81,90 km raylı sistem inşaatı yapmaktayken, Ulaştırma Bakanlığı 79,90 km raylı sistem inşaatı sürdürmektedir. İBB'nin ulaştırma

harcamaları azalırken Merkezi Yönetim'in İstanbul'a yönelik ulaştırma harcamaları artmakta, harcamalarla birlikte ulaştırmaya yönelik kararlar Merkez'den alınmaktadır. Benzer şekilde, 2009 yılından itibaren İBB ulaştırma harcamaları azalırken İBB iştiraki olan şirketlerin ulaştırma harcamaları hızla artış göstermektedir.

2009 yılında İBB'nin en büyük harcaması olan ulaştırma harcamaları 2015 ve 2016 yıllarında artmıştır ancak bu artışa rağmen ulaştırma harcaması hâlâ 2009 yılındaki düzeye erişmemiştir. Bu süreç incelendiğinde, İstanbul'a yapılan harcamaların bir yandan Merkezi Yönetim'e diğer yandan İBB iştiraki olan şirketlere kaydığı görülmekte ve bu kayma İstanbul'a yönelik ulaştırma kararlarının merkeze ve şirketlere taşındığına işaret etmektedir.

## BAĞLI KURULUŞLARIN GELİR VE GİDERLERİ

### İETT

İBB'nin iki bağlı kuruluşu bulunmaktadır. Bunlardan biri İSKİ ikincisi ise İETT'dir. İETT'nin tüm harcamalarını oluşturan ulaştırma amaçlı harcamalarda azalma görülmektedir. Ayrıca tümüyle ulaştırma hizmeti veren İETT'nin İBB'den her yıl hibe aldığı görülmektedir. Halbuki ulaştırma hizmetleri yapan İBB iştiraklerinden Ulaşım AŞ, Otobüs AŞ'nin kâr ettiği görülmektedir (İBB, 2006-2016).

**Tablo 10.5**, İETT gelir gider ve farkını göstermektedir. İETT 2014 yılına kadar gelir gider açısından oldukça dengede görülse de, **Tablo 10.5**'in 2. sütunundan görüleceği gibi, İBB'den hibe almaktadır. 2014 yılında ise İBB'ye yaptığı raylı sistem satışı nedeniyle net geliri 4,5 milyar TL'ye yükselmiş (4. sütun) ve bu nedenle 3,2 milyar TL gelir gider farkı oluşmuş (6. sütun) ve bunun tümünü İBB'ye devretmiştir (7. sütun).

İETT gelirleri içindeki satış hasılatı doğrudan İETT'nin yaptığı ulaştırma hizmetleri ile halk otobüsü ve deniz taşımacılığı yapan motorlardan oluşan toplu taşıma işletmelerinin bilet ücretlerinden oluşmaktadır. İETT'nin İstanbul Kart satışından elde ettiği gelirlerin toplu taşıma şirketleri tarafından gerçekleştirilen kısmı Red ve İadeler kaleminde görüldüğü gibi bu şirketlere verilmektedir. İETT Mali Durum ve Beklentiler Raporu'na göre, "İstanbul'da şehir içi toplu taşıma hizmetlerini gerçekleştiren İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü esas gelirlerini bilet satış gelirlerinden oluşan Kurum Hasılatı oluşturmaktadır. 2006 yılında uygulamaya konulan 'Toplu Taşıma Bilet Entegrasyonu' kapsamında İETT tarafından satışı yapılan elektronik biletlerden

TABLO 10.5  
İETT Gelir ve Giderlerinden Ayrıntılar (cari fiyat, TL)

	Gelirler içinde satış hasılatı	Gelirin içinde İBB'den hibe	Red ve iadeler	Net gelir	Gider	Gelir-gider farkı	İBB'ye aktarılan
2011	1.580.889.659	672.791.568	815.329.053	1.729.340.876	1.393.270.084	336.070.792	
2012	2.058.898.772	390.000.000	1.275.927.867	1.331.685.618	1.323.543.571	8.142.047	
2013	2.368.981.474	388.125.000	1.603.025.742	1.433.755.060	1.869.890.723	-436.135.663	
2014	2.697.618.206	220.318.038	1.825.086.438	4.551.012.720	1.332.958.313	3.218.054.407	3.183.214.493
2015	2.899.141.787	463.159.713	2.024.087.051	1.713.489.072	1.354.540.184	358.948.888	
2016	1.254.639.683	85.000.000	512.157.256	1.535.846.717	1.424.880.681	110.966.036	

Kaynak: www.iett.gov.tr, İETT faaliyet raporları.

sağlanan hasılatın, geçiş sayıları temel alınarak diğer toplu taşıma işletmecilerine dağıtımı yapılmaktadır (Red ve İadeler)”. Bu sistem Mart 2016’da değiştirilmiş, toplu taşıma işletmecileri toplu taşıma ücretlerini doğrudan elde etmeye başlamışlardır. Bu nedenle 2016 yılında İETT’nin satış hasılatı gelirleri (sütun 1) ve red ve iadeler (sütun 3) düşmektedir. Yıllar itibariyle gelir gider ve red ve iadeler karşılaştırıldığında İETT’nin toplu taşıma hizmetlerinin giderek şirketlere aktarıldığı görülmektedir.

## İSKİ

Ulaştırma konusunda görülen hizmetlerin Merkezi Yönetim’e ve şirketlere kayma süreci İSKİ’de yaşanmamaktadır. İSKİ faaliyet raporlarında da belirtildiği gibi İSKİ gelir ve giderinin sonucunda “olumlu fazla” vermektedir. Bu fazla 2011 yılından itibaren hızla düşmektedir çünkü giderler içinde İBB’ye ayrılan pay artmakta yani İBB’ye gelir aktarılmakta ve borç verilmektedir.

İSKİ 2016 yılında yaklaşık 200 milyon TL zarar etmiştir (Tablo 10.6, 6. sütun). Aynı yıl İSKİ’nin 80 milyon İBB’ye gelirler içinde pay ayıracağı planlanmıştır (4. sütun). Esas dikkat çeken husus 2016 yılında giderlerin içinde yer alan ve 1.350 milyon TL’nin İBB’ye borç verecek olmasıdır. Tablo 10.6’nın 4 ve 5. sütunlarından görülebileceği gibi, yüksek miktarda borç verme ve İBB’ye ayrılan pay toplamı 1.400 milyon TL’yi aşmaktadır. 2015 yılında ise toplam 800 milyon TL’ye varan bir miktarı İBB’ye borç vermesi ve 545 milyon TL pay ayırması söz konusu olmuştur.

**TABLO 10.6**  
İSKİ Gelir ve Giderlerinden Ayrıntılar (cari fiyat, TL)

	Gelir	Gelirler içinde su satış hasılatı	Gider	Giderler içinden İBB’ye ayrılan pay	İBB’ye verilen borç*	Olumlu faaliyet sonucu (fazla)
2011	2.891.247.046	2.606.192.004	2.383.930.361	1.347.661	250.000.000	507.316.685
2012	3.588.598.558	3.013.808.048	3.118.830.625	230.650.713	300.000.000	469.767.933
2013	3.792.044.081	3.384.144.534	3.764.075.067	461.076.753	200.000.000	27.969.014
2014	4.217.066.371	3.684.878.925	4.043.960.918	402.496.261	400.000.000	173.105.453
2015	4.794.885.617	4.097.636.251	4.714.469.674	545.136.749	800.000.000	80.415.943
2016	5.091.484.111	4.462.872.730	5.283.158.797	80.415.943	1.350.000.000	-191.674.686

Kaynak: 2011-2016 [www.iski.gov.tr](http://www.iski.gov.tr), İSKİ faaliyet raporları.

\* İSKİ faaliyet raporlarında giderler arasında borç verme olarak geçmektedir. İBB 2014, 2015 ve 2016 faaliyet raporlarında finansman tablolarından ve açıklamalardan bu miktarda borcun İBB tarafından İSKİ’den alındığı görülmektedir. Ancak 2011, 2012 ve 2013 yılları için İBB faaliyet raporlarında bu borç teyit edilememektedir.

Özellikle son üç yılda gerek İBB faaliyet raporlarından ve kesin hesap cetvellerinden gerek İSKİ raporlarından izlenebilen bu aktarma İSKİ'nin İBB'ye aktardığı kaynakların İSKİ'nin verdiği su temin hizmetlerinin fiyatlarının düşürülmesini engellemektedir. Örneğin 2016 yılında İSKİ'nin giderlerinin % 27'si İBB'ye ayrılan bu kaynaklardan oluşmaktadır. Bu aktarmanın yapılmaması durumunda, su fiyatlarının % 27 düşürülebileceği anlamına gelebilir.

2011 yılından itibaren 2015 yılına kadar su kullanımına göre kademe- li fiyat uygulaması kaldırılmıştır. Aşağıda inceleneceği gibi, İSKİ'nin İBB'ye kârlarından kaynak aktardığı ilk yılın 2012 olması dikkat çekicidir. 2015 yılında yeniden kademeli tarife uygulamasına geçildiğinde, hem en yüksek kademe hem de en düşük kademe için enflasyonun üzerinde bir tarife uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, en yüksek kademe için enflasyonun çok üzerinde bir tarife uygulanırken, düşük kademe için enflasyonun biraz üzerinde bir tarife uygulanmıştır. **Tablo 10.7'**de görüldüğü gibi, son üç satırdaki su tarifeleri dışında tüm su tarifeleri enflasyonun üzerinde zamlanmıştır.

### İBB İŞTİRAKİ OLAN ŞİRKETLERİN HARCAMALARI

İBB'nin iştiraki olan şirketlerin toplam harcamaları **Tablo 10.1** ve **Çizim 10.1'**de verilmişti. İBB'nin 2015 yılı itibariyle 27 adet iştiraki olan şirketi bulunmaktadır. Bunları faaliyet alanlarına göre birleştirdiğimizde, en önemli payın enerji alanındaki şirketlerin harcamalarında olduğu görülmektedir (**Çizim 10.4**). Bu harcamanın neredeyse tümü İGDAŞ'ın harcamalarından kaynaklanmaktadır. İkinci sırada ise ulaştırma alanında faaliyet gösteren şirketler gelmektedir. İskân ve Çevre alanında çalışan şirketler de önemli harcama payına sahiptirler. Özellikle, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı'na ek olarak Ağaç AŞ ve İSTAÇ AŞ'nin harcamalarındaki yükseklik dikkat çekicidir.

### İBB GELİRLERİNİN DAĞILIMI

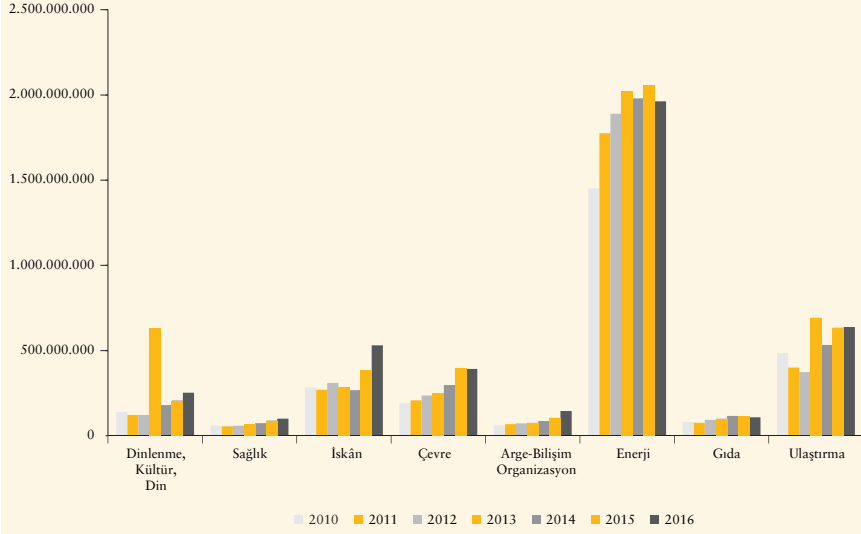
İBB Kesin Hesap Gelir Cetvelleri incelendiğinde gelirlerde bir artış görülmektedir. Gelirdeki en sistemli ve tüm dönemi kapsayan artışın vergi gelirlerinden alınan pay olduğu görülmektedir. Bunun en temel nedeni de ülkede vergi gelirlerinde görülen artıştır. Daha sonra İller Bankası'ndan alınan pay gelmektedir (**Tablo 10.8**).

2010 ve 2011 yıllarında gelirlerde görülen hızlı artış, arsa ve sermaye satış gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Son üç yılda ise doğalgaz (İGDAŞ) ve su (İSKİ) hizmetlerini yerine getiren kurumlardan alınan kârlar gelirlere kat-

TABLO 10.7 İSKİ Su Tarifesi												
Cari fiyat	1-1 Konut 1 (Konut başına 0-10 m <sup>3</sup> /ay'a kadar kullanım)	1-2-Konut 2 (Konut başına 10-20 m <sup>3</sup> /ay arası kullanım)	1-3-Konut 3 (Konut başına 20 m <sup>3</sup> /ay'dan fazla kullanım)	Konutların tüm kullanımı	İşyerlerinin tüm kullanımları	Genel ve katma bütçeli kuruluşların tüm kullanımları	Sanayi ve Konut Dışı İnşaatı Şantiyelerin tüm kullanımları	Konut İnşaatı Şantiyelerin tüm kullanımları	Geri dönüşümlü kullanma suyunu kullanan abonelerin tüm kullanımları	Toplu su (Belediyelere verilen)	Köy Konut Tarifesi	Köy İşyeri Tarifesi
01.11.2007	2,00	3,00	4,00									
15.08.2008	2,13	3,20	4,26									
15.08.2009	2,31	3,47	4,62									
01.12.2010	2,49	3,74	4,96									
04.08.2011				3,24								
..12.2012				3,25	7,2	5,21	7,49	4,22	0,59	3,36	0,92	2,27
04.12.2013				3,75	7,88	5,73	8,21	4,64	0,7	3,7	1,05	2,5
04.12.2014				4,13	8,66	6,27	8,99	5,1	0,81	4,08	1,08	2,78
10.11.2015	4,05	5,88	8,57		9,37	6,77	9,72	5,54	0,91	4,41	1,02	2,38
12.07.2016	4,16	6,08	8,85		10,01	7,23	10,38	5,89	0,35	4,71	1,03	2,49
TÜFE (İstanbul) 2003=100 iken olması gereken tarife	3,48	5,22	6,96		9,01	6,52	9,37	5,28	0,74	4,20	1,15	2,84

Kaynak: www.iski.gov.tr

**ÇİZİM 10.4**  
**İBB İştiraklerinin Giderlerinin Amaçlarına Göre Dağılımı**  
 (sabit fiyat, TL)



Kaynak: İBB faaliyet raporları.

kıda bulunmuştur. 2013 yılı planında, İGDAŞ ve İSKİ'nin kârlarından gelir elde edilmesi planlanmamışken, 2013 yılının sonunda bu iki kurumun kârlarından yüksek gelir alınmıştır. Kira gelirleri de planlanandan daha yüksek gerçekleşmiştir.

2014, 2015 ve 2016 yıllarında da 2013 yılında olduğu gibi kurum kârları ve kira gelirlerinde bir artış vardır. Vergi gelirlerinden alınan paylar bir tarafa bırakılırsa, İBB gelirlerinin içinden 2010 ve 2011 yıllarındaki artış gayrimenkul satışında, son 5 yılda ise İGDAŞ ve İSKİ kârlarında ve kira gelirlerinde bir artış görülmektedir.

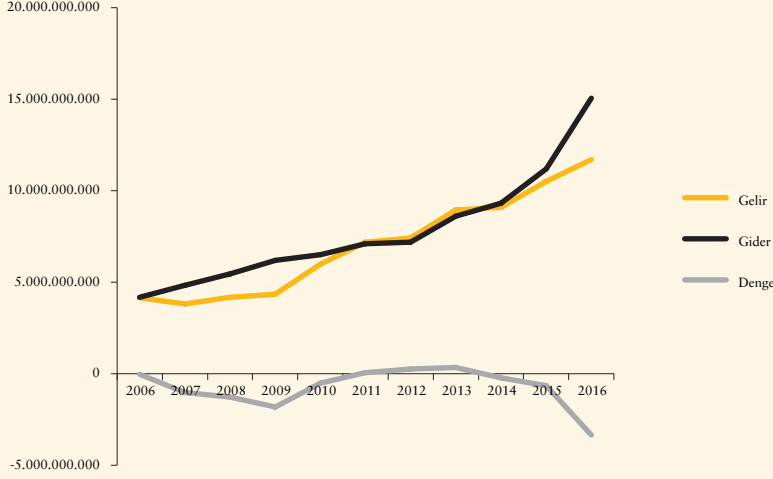
## İBB'NİN GELİR GİDER DENGESİ VE DIŞ BORÇLARI

İBB'nin gelir gider dengesi sadece 2011-2013 yılları arasında denk olmuştur. Ondan önceki yıllarda İBB bütçe açığı verirken özellikle 2016 yılında bütçe açığı 3 milyar TL'nin üzerinde olmuştur.

İBB faaliyet raporlarında yayımlanmış olan verilere bakıldığında, 2009 yılı ile 2016 yılı borç verileri karşılaştırıldığında gerek dış borç stoku-

TABLO 10.8 İBB Gelirleri, Seçilmiş Kalemler (cari fiyat, TL)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Gelirler toplamı	5.985.182.251	7.173.139.504	7.423.983.344	8.936.033.998	9.092.665.476	10.514.526.248	
01 - Vergi gelirleri	98.448.426	117.018.235	90.573.371	118.634.464	111.624.016	113.431.870	
03 - Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	456.504.462	448.727.351	840.364.898	1.593.407.996	1.313.167.527	1.486.988.190	
03.5 - Kurumlar kârları	90.185.319	79.014.042	458.676.223	969.325.658	787.191.407	827.797.123	
03.05.05.52. Doğalgaz hizmetlerine ilişkin kurumların kârları	72.224.418	75.814.042	190.853.080	221.376.322	196.977.015	194.883.753	
03.05.05.58. Su hizmetlerine ilişkin kurumların kârları	..	..	230.650.713	461.076.753	402.496.261	545.136.749	
03.05.09.99. Diğer kurum kârları	17.960.901	3.200.000	23.847.143	266.872.583	158.718.222	87.776.621	
03.6 - Kira gelirleri	224.864.651	176.197.048	184.880.318	411.978.484	316.024.172	450.180.685	
04 - Alman bağıs ve yardımları ile özel gelirler	39.402.204	80.239.698	33.903.495	40.386.230	12.968.029	7.082.584	
05 - Fatzler, paylar ve cezalar	4.576.579.166	5.159.997.370	5.910.076.247	6.757.259.820	7.452.897.983	8.475.217.717	
05.2 - Kişi ve kurumlardan alınan paylar	4.220.230.931	4.863.137.022	5.592.920.607	6.529.508.936	7.200.411.510	8.239.568.468	
05.02.02.51.01. 5779 sayılı Kanun'a göre alınan pay (İller Bankası)	597.919.177	738.801.459	804.691.945	943.085.186	1.025.938.416	1.178.168.741	
05.02.02.51.01. 5779 sayılı Kanun'a göre alınan pay (Maliye Bakanlığı)	3.400.276.344	4.004.681.420	4.660.357.237	5.407.358.267	5.984.179.164	6.817.859.511	
06 - Sermaye gelirleri	814.247.993	1.484.764.849	269.984.414	384.554.364	212.498.045	312.241.642	
06.1.05 - Bina satışı	..	..	108.855.000	..	..	..	
06.1.05 - Arsa satışı	795.356.188	..	..	265.000.871	24.100.482	101.379.448	
06.1.09. Diğer rüşumatsız satış gelirleri	..	..	136.266.740	118.830.410	186.941.632	209.858.116	
06.9.09.09.99. Diğer çeşitli sermaye satış gelirleri	..	1.308.739.872	..	..	..	..	
08 - Alacaklardan tahsilat (İETT'der gelen, toplama dahil edilmemiştir)	..	..	..	..	..	..	
Kaynak: Kesin Hesap Cetveli, <a href="http://application2.ibb.gov.tr/maliyotim/raporlar.aspx">http://application2.ibb.gov.tr/maliyotim/raporlar.aspx</a>							

**ÇİZİM 10.5**  
İBB Gelir, Gider ve Dengesi  
(cari fiyat, TL)



Kaynak: İBB faaliyet raporları.

nun gerek iç borç stokunun arttığı görülmektedir. Ne yazık ki, İBB'nin dış ve iç borç stoku, ve bunların anapara ödemeleri konusunda faaliyet raporlarının bazılarında ayrıntılı bilgiler yer alırken bazı yıllarda yeterli bilgi yer almamaktadır. Bilgilerin yeterli olduğu yıllarla ilgili veriler **Tablo 10.9**'da yer almaktadır.

İBB bütçe açığının 2014 itibariyle açık vermeye başladığı ve artışın 2016 yılında 3 milyar TL'yi aştığı görülmektedir. Buna paralel olarak gerek iç borçların gerek dış borçların hızla arttığı görülmektedir.

İBB faaliyet raporları ve İSKİ faaliyet raporları (2014-2016) karşılaştırılmalı olarak incelendiğinde söz konusu üç yılda alınan iç borçların tümünün İSKİ'den alındığı anlaşılmaktadır. Bu borçların vadesinin önce 2014 ve 2015 yıllarında 4 yıl olduğu görülmektedir. Ancak 2016 yılında İSKİ'den alınan 1.350 milyon TL'lik iç borcun ödeme vadesi ise 2027 olarak uzatılmıştır. 2016 yılında İBB'nin geliri 11.717 milyon iken İSKİ'den alınan borç 10 yıl vadeli ve 1.350 milyon TL'dir. İSKİ'nin 5 milyar TL geliri içinden 1.350 milyonunu İBB'ye borç vermesi su hizmetlerinin fiyatlarının düşmesi önündeki temel engellerden birini oluşturmaktadır. İSKİ'nin gelirinin % 27'si İBB'nin açığının kapatılmasında kullanılması gelişmiş ülkelerin trendlerinin tam tersine-

TABLO 10.9 İBB Borç Verileri (cari fiyat, TL)						
	2009	2011	2012	2014	2015	2016
İBB bütçe açığı	-1.824.227.033	61.045.361	245.904.445	-216.819.159	-665.082.398	-3.350.746.163
<b>Dış borç</b>						
Dış borç stok	1.787.000.000	4.104.501.637	4.054.745.583	4.328.834.942	4.795.130.683	6.497.148.551
Dış borç kullanımı	773.974.737	799.103.054	495.074.523	309.837.205	663.772.105	1.726.813.954
Dış borç ana para ödeme	117.361.689	209.869.309	375.225.469	701.744.041	813.045.720	930.667.276
Dış borç faiz ödeme	43.580.974	101.718.846	123.604.730	100.921.092	89.125.452	79.259.415
<b>İç borç</b>						
İç borç stok	1.462.000.000	1.028.117.935	524.512.142	1.727.750.208	2.429.588.375	3.724.732.982
İç borç kullanımı	901.589.522	577.284.311	20.585.148	400.000.000	800.000.000	1.350.000.000
İç borç ana para ödeme	683.582.175	904.250.440	524.190.941	119.573.512	98.161.833	54.885.391
İç borç faiz ödeme	193.710.922	131.818.089	57.941.626	27.207.290	18.955.191	12.009.640
Kaynak: İBB faaliyet raporları, 2010 ve 2013 yılı faaliyet raporlarında borçlara ilişkin bilgi yer almamaktadır.						

dir. Gerek suyun karşılıksız sağlanması gerekse musluk suyunun içilebilir kalitede olması çalışmaları İstanbul'un gündemine girmekten çok uzaktır.

Anayasa Mahkemesi 2012 yılında aldığı kararla, İSKİ Kanunu'nda belirtilen "en az % 10 kâr" ifadesinin kanundan çıkarılmasına hükmederken, "belediyelerin sunulan hizmetlere karşılık talep edilen bedele ölçülü ve adil bir kâr oranının ilave edilmesinde Anayasaya aykırılık bulunmadığını" ilan etmiştir. İSKİ'nin düzenli olarak kâr etmesi ve İBB'ye borç vermesi, bu sürecin artarak devam edeceğini gösterir niteliktedir.

Ayrıca Hazine Müsteşarlığı kaynaklarından da İBB'nin aldığı dış borçlar, alındıkları yıl itibarıyla görülebilmektedir. Hazine Müsteşarlığı yayınlarından izlenebilen verilere göre İBB tarafından alınan dış borçların tümünün yapılan yeni metro hatları ile ilgili olduğu görülmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2007-2016). 2014 yılında alınan dış borçların vadesi 2028, 2015 ve 2016'da alınanların 2036'dır (İBB Faaliyet raporları). Bu metro hatları hizmete girdikten sonra, özellikle borç faiz ve anapara ödemeleri, yüksek bilet ücreti olarak kulanıcılara yansıtıldığı süreç, İstanbul'un metro finansmanı ağırlıklı olarak düşük gelirli metro kullanıcıları tarafından finanse edilmiş olacaktır.

Metro hatları için alınan dış borçların ana para ve faiz ödemeleri için ihtiyaç duyulan kaynağın metro hattı kullanım ücretlerine yansıtılarak finanse edilmesinin İstanbul'da yaşayan düşük-orta gelirli vatandaşlarımızın aleyhine bir finansman modeli olduğu söylenebilir.

## İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ HARCAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEMESİ

Bu bölümde daha önce kapsamı verilmiş ve İBB için ele alınmış olan amaçlarına göre sınıflandırmanın 10 büyük şehir için uygulanması ve karşılaştırma yapılması amaçlanmıştır. Esas olarak 30 büyükşehir belediyesi için yapılması amaçlanan bu çalışma sadece 10 büyükşehirin kesin hesaplarına ulaşılabilmesi nedeniyle kısıtlı kalmıştır. **Tablo 10.10'**da 10 büyükşehirin harcamalarının kesin hesap cetvelleri kullanılarak amaçlarına göre sınıflandırılması görülmektedir. Öncelikle sosyal yardım ve cari transferlerden oluşan sosyal harcamalar açısından on şehir karşılaştırıldığında, Adana'nın ve Samsun'un düşük sosyal harcama oranına sahip oldukları görülmektedir. Ancak illerin nüfusları ile birlikte düşünüldüğünde İstanbul'un gerçekleştirdiği sosyal harcama oranının da düşük olduğu anlaşılabilir. Eğitime yönelik harcamalar bir tek İstanbul'da görülmektedir. Bunlar esas olarak, personelin eğitimlerine yöneliktir. Ancak diğer illerde bu tür harcamalar olmaması dikkat çekicidir. Dinlen-

**TABLO 10.10**  
**Büyükşehir Belediyelerinin Harcamaları, Amaçlarına Göre Dağılım,**  
**2014 (% pay)**

	Adana	Ankara	Antalya	Aydın	Bursa	Diyarbakır	İstanbul	İzmir	Ordu	Samsun
Sosyal yardım ve cari transferler (hanehalklarına ve kâr amacı gütmeyen kurumlara)	0,11	5,68	8,05	7,34	7,34	4,77	6,56	3,82	6,01	2,34
Eğitim	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	0,00	1,47	0,00	0,00	0,00
Dinlenme, kültür, spor ve din	10,88	3,71	7,67	6,80	14,05	5,42	6,78	19,10	4,46	3,13
Sağlık (Veteriner dahil)	0,58	1,01	2,83	2,27	2,13	4,92	1,99	1,85	0,00	0,00
İskân (Fen işleri + inar ve şehircilik + emlak yönetimi + etüd ve proje)	41,90	52,45	18,69	37,31	24,39	31,17	25,10	7,59	12,60	63,21
Çevre koruma (çevre koruma + park bahçeler)	6,84	17,80	12,99	1,87	8,33	15,64	14,09	2,43	3,04	7,89
Acil durum (deprem + itfaiye)	4,61	1,35	4,59	9,41	2,57	4,43	4,13	4,70	1,03	3,83
Güvenlik / Zabıta	5,24	0,42	4,55	1,25	4,80	1,45	1,79	0,93	1,38	1,39
Ulaştırma (Ulaşım + raylı sistem + yol bakımı)	11,37	0,00	14,14	1,31	4,36	16,28	17,67	19,18	13,78	6,73
Mali işler	12,83	11,74	5,44	10,24	10,93	5,65	10,38	31,68	5,81	5,37
Diğer (idarî)	5,64	5,84	21,05	22,20	20,79	10,29	10,04	8,72	51,90	6,11
<b>Toplam</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Toplam: Gerçekleşen harcama</b>	<b>763.118.738</b>	<b>4.472.250.150</b>	<b>745.724.567</b>	<b>132.562.861</b>	<b>980.280.225</b>	<b>312.810.764</b>	<b>9.293.245.706</b>	<b>2.394.180.192</b>	<b>137.967.757</b>	<b>387.121.342</b>

**Notlar:**

(\*) Kesin Hesap Gider Cetvellerine ulaşılabilen büyükşehir belediyeleri dahil edilmiştir.

(\*\*) İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalarından İETT ile yapılan 3.2 milyar TL'lik mahsuplaşma düşülmüştür.

Kaynak: Belediyelerin Kesin Hesap Gider Cetvelleri.

me kültür ve spor harcamalarının toplam harcamalar içindeki oranı açısından bakıldığında, İzmir'in harcamaları hem İstanbul'un hem de tabloda yer alan tüm büyükşehirlerin harcamalarının çok üzerindedir. Kültür ve spor harcamaları İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin kendi harcamaları içinde en büyüklerinden bir tanesidir.

Sağlık harcamalarının oranı bakımından Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin sağlık harcamaları İBB'nin sağlık harcamalarının üzerindedir. İskân harcamaları Ankara ve Samsun Büyükşehir belediyelerinde oran olarak yüksek çıkmakla birlikte bu belediyelerin kesin hesap gider cetvelleri incelendiğinde cami yapımından, çocuk parkı yapımına, aile merkezinden spor binasına kadar tüm inşaatların Fen İşleri bünyesinde yapıldığı ve bunların hepsinin iskân harcamaları olarak kabul edildiği görülmektedir. O nedenle ayırtırmak mümkün olmamıştır.

Çevre koruma harcamaları park ve bahçelere yönelik harcamaları da içermektedir. İstanbul'da park ve bahçelere yapılan harcamaların çevre korumaya yapılan harcamalardan daha yüksek olduğuna yukarıda değinilmişti. Çevre koruma harcamalarının oranının İBB'den yüksek olduğu Ankara'da ise, park ve bahçeler harcamaları ayrı olarak verilmemektedir. Diyarbakır'da ise, aradaki fark daha düşük olmakla birlikte park ve bahçelere yönelik harcamalar çevre korumadan daha yüksektir.

Deprem şehri olan İstanbul'da deprem ve acil duruma yönelik harcamaların oranının diğer şehirlerinkilerle karşılaştırılınca yedinci sırada yer alması şaşırtıcıdır. Ulaştırma harcamaları açısından İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi en yüksek harcama oranına sahip iki şehirdir. Ordu BB'nin giderlerinin yarısından çoğu ise Özel Kalem, Bilgi İşlem, Yazı İşleri ve Kararlar, Teftiş Kurulu, İç Denetim, Hukuk Müşavirliği, Satın Alma, Kaynak Geliştirme ve İştirakler daireleri gibi idari harcamalara gitmektedir.

## SONUÇ YERİNE

Gerek yetki, gerek harcama ve gelirler açısından incelendiğinde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde birçok açıdan etkisi ve denetimi olduğu görülmektedir. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin de kendi içlerinde gitgide daha da merkezileştiği görülmektedir. Gerek genel yönetim idarelerinin harcamalarının mahalli idarelerin harcamalarına göre yüksek olması, mahalli idarelerin harcamalarının kendi içinde dağılımı ve uluslararası karşılaştırmalar bu saptamayı doğrular niteliktedir. Diğer yandan mahalli

idarelerin karar organlarına vatandaşların katılımı, özellikle harcamaların izlenebilmesi Türkiye’de oldukça sınırlıdır.

Birçok belediye bütçelerini ve harcamalarını internet sitesinden yayınlamamaktadır. Bu çalışma çerçevesinde 30 büyükşehir belediyesinin sadece 10 tanesinin kesin hesap cetvellerine ulaşılabilmiş olması bir göstergedir. Bu 10 şehir arasında kesin hesaplarını en detaylı yayınlayan büyükşehir belediyesi ise İzmir’dir. Diğer yandan vurgulanması gereken bir olgu ise, harcamaların sınıflandırması açısından büyükşehirler dahil yerel yönetimlerin yeterli bilgi birikimine sahip olmadıklarıdır. Daha önce sözü edilen birçok çalışma, harcamaların sınıflandırılması yapılırken özellikle sosyal koruma harcamalarının farklı yerlerde gösterildiğini öne sürmektedirler.

Gerek kişi başına gerek toplamda en yüksek harcama yapan il olan İstanbul’un harcamalarının izlenebiliyor olması çok önemlidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi kesin hesaplarını internet sitesinde yayınlamaktadır. Birçok mali bilgi ise ayrıntılı olarak faaliyet raporlarında yer almaktadır. Bu bilgiler İBB harcamalarının izlenebilmesi açısından önemli bir yer tutmaktadır.

Bu konuda, belediyelerin harcamalarının belediyelerin faaliyetlerine uygun olarak izlenebilmesi için yeni bir sınıflandırma yöntemi önerilmiştir. Bu sınıflandırmayı üretmek için ilgili belediyenin kesin hesabına ulaşmak yeterli olmaktadır. Amaçlarına göre sınıflandırma olarak isimlendirdiğimiz bu sınıflandırma kullanılarak yapılan hesapta İBB harcamalarının içinde ulaştırma % 22,1; iskan % 21,2 çevre ve park bahçeler % 13,5; sosyal yardımlar % 7,6 çıkmaktadır. Ulaştırma ve iskândan sonra çevre ve park bahçelerin üçüncü en büyük harcama çıkmasının nedeni esas olarak park ve bahçelere yönelik harcamalardan kaynaklanmaktadır. Park ve bahçelere yönelik harcamalar çevre koruma harcamaların iki mislidir. Diğer yandan Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı’nın harcaması idari işler yapan Mali İşler ve Destek Hizmetleri Daireleri çıkarılınca Raylı Sistem ve Fen İşleri’nden sonra üçüncü sırada olmaktadır.

İBB’nin giderleri, son iki yılda gelirlerinden daha çok artmıştır. Bu gelişme dış ve iç borçları artırdığı gibi, İBB’nin bağlı kurum olan İSKİ’den İBB gelirinin % 9’u kadar borç almasının nedenini oluşturmuştur. Bu olgu da İstanbul’da su fiyatlarının enflasyonun üzerinde artmasına neden olmaktadır.

Özellikle 2016 yılında artan İBB harcamaları içinde ulaştırma ve raylı sistem harcamaları rol oynamaktadır. 2016 yılı faaliyet raporunda, 2016 itibariyle var olan toplam 133 km olan raylı sisteme 2019 yılına kadar 80 km

daha eklenmesinin planlandığı ve bu yatırımların kaynağının esas olarak dış borç olduğu görülmektedir.

Metro hatları için alınan dış borçların ana para ve faiz ödemeleri için ihtiyaç duyulan kaynağın metro hattı kullanım ücretlerine yansıtılarak finanse edilmesi durumunda İstanbul'da yaşayan düşük-orta gelirli vatandaşlarımızın aleyhine bir finansman modeli olduğu söylenebilir.

2009 yılında İBB'nin en büyük harcaması olan ulaştırma harcamalarının 2015 ve 2016 yıllarında artmış olduğu görülmektedir ancak bu artışa rağmen ulaştırma harcaması hâlâ 2009 yılındaki düzeyinde değildir. Bu olgu İstanbul'a yapılan ulaştırma harcamalarının kararlarının ve harcamalarının bir yandan Merkezi Yönetime diğer yandan İBB iştiraki olan şirketlere kaydırılmasına işaret etmektedir.

İBB gelirden tüm dönemi kapsayan artışın vergi gelirlerinden alınan pay ve İller Bankası'ndan alınan pay gelmektedir. Vergi gelirlerinden alınan paylar bir tarafa bırakılırsa, İBB gelirlerinin içinden 2010 ve 2011 yıllarındaki artış gayrimenkul satışında, 2012 den sonra ise e İGDAŞ ve İSKİ kârlarında ve kira gelirlerinde bir artış görülmektedir. Ancak son yıllarda yukarıda sözü edilen harcamalardaki artışları karşılayacak bir gelir artışı olmamış ve İBB 3 milyar TL'nin üzerinde açık vermiştir. Buna paralel olarak gerek iç borçların gerek dış borçların hızla arttığı görülmektedir. İç borçlardan en önemlisi İSKİ'ye olan borçlardır. İSKİ'nin gelirinin % 27'si İBB'nin açığının kapatılmasında kullanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yaşanan içilebilir musluk suyunun ücretsiz olması İstanbul'un gündemine girmekten çok uzaktır.



**SONSÖZ**



**T**ürkiye'nin yeni refah sistemi kamu sektörü ve özel sektör, kamusal alan ve özel alan, sosyal politika ve bireysel yatırım, yeniden dağıtım ve piyasa gibi geçmiş dönemde geçerli olan temel ve birbirini dışlayan ayrımların büyük oranda ortadan kalktığı ve tüm bu ayrımların karşıtı olarak algılanan diğer ayrımlarla pratikte iç içe geçtiği bir yapıya dönüşmüştür. Bu kitapta incelenen birçok politika alanındaki gelişmelerin örneklediği üzere kamunun sosyal politika alanında rolünün ve sosyal alanlardaki harcamalarının artışı ile özel sektörün bu alandaki rolünün artışı paralel olarak yaşanmaktadır. Diğer yandan 2000'li yıllardan bugüne Türkiye'de kamunun sosyal harcamalarının GSYH içindeki payının arttığı görülmektedir. Bu artış eğiliminin neoliberal politika tercihlerinin yaygın bir biçimde yapıldığı bir dönemde gerçekleşmesi dikkat çekicidir. Bu kitapta, öncelikle sosyal koruma harcamalarının hangi sosyal politika programlarına yöneltildiği ve tekil politika alanlarında nasıl değişimler yaşandığı, verilerin mümkün kıldığı tüm alt politika ayrımları için ayrı ayrı incelenmiş ve sosyal politika alanının yapısı harcamalar üzerinden ele alınmıştır.

Bu çalışmada sosyal koruma harcamaları ESSPROS metodolojisi ile 2006 yılından itibaren izlenmektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamaları hem cari fiyatla hem sabit fiyatla artmaktadır. Çalışmada gerçekleşen hesaplamaların gösterdiklerine göre, 2006-2017 yılları arasında sosyal koruma harcamalarının önemli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. 2006-2017 arasında sa-

bit fiyatla artış % 87 olmaktadır. Ancak 2017 yılında sabit fiyatla büyüme oranının tüm dönem içinde en düşük gerçekleştiği görülmektedir.

Sosyal koruma harcamalarının sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri ve sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kalemden incelenmesi sonucunda, sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Buna karşın, prim ödememisi yoksul kesime yönelik harcamaların payı ise çok düşük düzeydedir. Çalışmada, 2017 yılında, toplam sosyal koruma harcamalarının % 30'unun sağlık, % 62'sinin sigorta ve emeklilik, % 7'sinin ise yoksullara yönelik sosyal yardım ve hizmet harcamaları olduğu gösterilmiştir. Yoksullara yönelik sağlık harcamalarını sosyal yardım ve hizmet harcamalarına eklediğimizde yoksullara yönelik toplam harcamanın payı % 9'a yükselmektedir. İşsizliğin, kayıt dışı çalışma oranının, çalışan yoksulluğunun, sosyal dışlanmışlığın yüksek olduğu bir ülkede, sosyal koruma harcamalarının prim ödemeye dayalı ve formal sektörde çalışanlara yönelik olması var olan dengesizlikleri pekiştirecek bir durumdur.

Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı uluslararası karşılaştırmalar için kullanılabilir. Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı benzeri milli gelir seviyesine sahip ülkelerden düşük olduğu görülmektedir. OECD'ye göre Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya, Slovakya ve İzlanda'nın sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı Türkiye'ninkinden yüksektir. Türkiye'de son yıllarda sıkça değişen GSYH hesaplarının neden olabileceği sorunlar dikkate alınarak EUROSTAT tarafından üretilen kişi başına sosyal koruma harcaması verilerine bakıldığında Türkiye sadece Sırbistan ve Romanya'nın önüne geçebilmektedir.

Sosyal koruma harcamalarında yaşanan artış ile ilgili olarak vurgulanması gereken son bir nokta ise, incelenen dönemin başındaki Merkezi Yönetim'in kamu faiz harcamalarındaki azalmanın ve kamu dış borçlarının GSYH'ya oranındaki azalmanın yarattığı olumlu ortamdaki çıkış sinyallerinin ekonomide kendini gösterdiği konusudur. Gerek kamu dış borç oranlarındaki artış gerek GSYH artış hızındaki yavaşlamaya bağlı vergi gelirlerindeki duraklama, önümüzdeki dönemde sosyal korumaya yönelik kamu harcamalarını etkileyebilecektir. Nitekim 2017 yılı gerek sabit fiyatla büyüme gerek GSYH'ya oranla büyüme açısından bakıldığında en düşük sosyal koruma harcamasının yapıldığı yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişmeler ve uluslararası karşılaştırmalarla bir arada ele alındığında, sosyal koruma har-

camalarındaki artışın devam etmesi ve bu harcamaların içinden yoksullara ayrılan payın artırılmasının gerektiğine işaret etmektedir.

Öncelikle, toplam sosyal koruma harcamaları içindeki payının % 9 civarında kalmasına rağmen, yoksullara yönelik harcamaların 2006-2017 yılları arasında, sabit fiyatla, % 176 artış gösterdiği vurgulanmalıdır. Çalışmanın bulgularından biri, Türkiye’de, 2017 yılında yoksullara 12 milyar TL düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamanın yapılmış olduğudur. Düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların toplam yoksullara yönelik sosyal harcamalar içindeki payı % 44’tür. 2006 yılında ise düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların payı ise % 35’tir. Bu çerçevede 2017 yılında, yaklaşık 2 milyon kişinin aylık 100 TL ile asgari ücret arasında düzenli destek aldıklarının altı çizilmelidir.

Ancak yine de Avrupa Sosyal Şartı’nda yer aldığı üzere, düzenli gelir desteği, Türkiye’de yeteri kadar yaygın değildir. Yaygınlaştırılması çeşitli seçim dönemlerinde tüm partilerin seçim bültenlerinde yer almasına rağmen gerçekleşmemiştir. Türkiye’de, yoksullara yönelik yapılan harcamalar içinden, ihtiyaç saptaması en kolay olan engellilere, muhtaç yaşlılara, eşi vefat etmiş muhtaç kadınlara ve muhtaç asker ailelerine düzenli gelir desteği verilmektedir. 2017 yılında, yoksullara yönelik düzenli gelir dışında kalan sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları ise toplam harcamanın % 56’sını oluşturmaktadır.

Son on yılda engelli yurttaşlara yönelik kamu harcamalarında yaşanan artışlar ve engellilere yönelik kamu politikalarında sağlanan gelişmeler engelliler ve devlet arasındaki ilişkinin değişmekte olduğuna işaret etmektedir. Bu değişimde engellilere yönelik nakit transferlerinin kapsam, miktar çeşitliliği ve faydalanıcı sayısındaki artışın önemi olmuştur. Ancak ASPB tarafından evde bakım aylığı alan engelli sayısı ve kurumda bakım hizmetinden yararlanan sayısı oranlandığında 2016 yılında bakımın % 96’sının aile yanında yapıldığı görülmektedir. Engellilere yapılan bakım harcamaları içinde nakit transferlerinin ağırlığı, kamunun, engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesi için uzun vadeli, sistematik ve kurumsal bir dönüşüme yol açacak politikalara yeterli kaynak ayırmadığını da göstermektedir.

Engellilerin eşit yurttaşlığının tesis edilmesi için uygulanabilecek orta vadeli politikalar arasında, engelli bireylerin yaşamın tüm alanlarına tam ve eşit katılımı için gerekli olan erişilebilirlik düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi, engelli bireylerin eğitiminin ve istihdamının desteklenmesi, isteyen engelli bireylerin bağımsız yaşam kurmalarının desteklenmesi sayılabilir. Diğer yan-

dan, engellilere yönelik sosyal politikalarda da aile temelli bakış açısının hâkim olmasının yarattığı sorunların başında, evde bakım aylığı uygulamasıyla, bakım görevinin aileye, dolayısıyla kadına yüklenmesi gelmekte, bu yaklaşım, toplumumuzdaki toplumsal cinsiyete dayalı eşitsiz işbölümünü pekiştirmektedir. Son olarak, evde bakım aylığı uygulaması bakım alanını uzmanlık alanı olmaktan çıkarmakta ve bu alanda uzman insan kaynağının yetişmesinin ve bakım kalitesinin artmasının önünde bir kısıt oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri özellikle 20. yüzyılda yaygınlaşan kurumsal toplumsal dayanışma modellerinden biridir. Bu sistemler sağlık hizmetlerine erişim güvencesi sunma ve ileri yaşlarda gelir güvencesi sağlama işlevlerini üstlenmişlerdir. Türkiye’de sosyal koruma alanının en büyük harcamaları emeklilik sigortası ve sağlık sigortasından oluşan sosyal güvenlik harcamalarıdır.

2007 yılına kadar Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi üç farklı sosyal güvenlik kurumundan oluşmaktaydı. Bu üç kurum içinden, Türkiye’de devlet kamu bütçesinden yalnızca memurların kullandığı sağlık hizmetlerini ve emeklilik maaşlarını doğrudan finanse etmekte (Emekli Sandığı), yoksulların Yeşil Kart yoluyla sağlık hizmetlerini Sağlık Bakanlığı bütçesinden karşılamakta ve yoksul yaşlılara yönelik cüzi seviyede bir gelir desteği sağlamaktaydı. Devlet diğer toplumsal kesimlerin –işçilerin (SSK), esnafın ve çiftçilerin (BAĞKUR)– ise sağlık ve emeklilik harcamalarına herhangi bir doğrudan katkıda bulunmamaktaydı. Bu kesimlere hizmet eden sosyal güvenlik kurumları, bu kesimlerden toplanan primlerle işlevlerini yerine getirmekteydi.

Bu kitapta yer alan çalışmamız, her üç kurumun gelir-gider dengelerini 1970 yılından 2007 yılına, daha sonra da üç kurumun yerine kurulan SGK’nın harcamalarının 2007 yılından günümüze bütünlüklü olarak izlenmesine olanak vermektedir. Bu verilere göre, Emekli Sandığı 1986 yılında ilk kez giderlerini karşılamamaya başlamış ve gelir gider dengesizliği 2000’lerin ortasında gayrisafi milli hasılanın (GSMH) % 1’i düzeyine ulaşmıştır. Ancak BAĞ-KUR’un gelirleri 1989 yılından itibaren giderlerini karşılamamaya başlamış ve gelir gider dengesizliği 2000’lerin başından ortasına dek GSMH’nin % 1’inin üzerinde seyretmiştir. SSK bütçesinin 1991 yılına dek dengeli bir yapıda olduğu görülmektedir. Ancak 1991’den sonra, kısa bir düzelmeye sonra, giderleri gelirlerinin üzerinde seyretmiştir. 2007 yılında SSK’nın gelir gider dengesizliği GSMH’nin % 2’sine yaklaşan bir eğilim izlemiştir. 2007 yılında her üç kurumun açığının GSMH’ya oranı % 4’e erişmiştir.

16 Mayıs 2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 31 Mayıs 2006 ta-

rihinde kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 2008 yılının sonunda yürürlüğe girmesi ile birlikte, Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde yeni bir kurumsal yapılanmaya geçilmiş ve sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikleri, örneğin sosyal güvenliğe kamu katkısı getirilmesi yönündeki değişiklikleri de kapsadığı için, doğrudan neoliberal yaklaşımın hayata geçirilmesi olarak değerlendirmek olanaklı görünmemektedir. Sosyal güvenlik reformunun da bir yandan sosyal güvenlik sisteminin mali dengeye ulaşmasını destekleyici, diğer yandan sağlık sigortası ve emeklilikte özelleştirmenin önünü açıcı eklektik bir yapı arz etmekte olduğu söylenebilir.

Reform sonrasında 2009 yılından itibaren, SGK'ya kamu katkısı artarken, açık kapamaya yönelik bütçe transferleri düşme eğilimine girmiştir. Ancak 2007 yılından itibaren SGK'nın gelir ve giderleri arasındaki ilişki bu çerçevede değerlendirildiğinde, reformun geçmişte açık kapama amacıyla gerçekleştirilen bütçe aktarımını sistemin içine entegre ettiği ve bu entegrasyon sonucu sosyal güvenlik sistemini finansal dengeye yaklaştırdığı söylenebilir. Ancak 2013 yılı Sayıştay raporu sayesinde 2013 yılında SGK gelir giderlerini emeklilik ödemeleri ve sağlık gelir-gider dengesi olarak ayrı ayrı inceleyebilmek mümkün olmuştur. Buna göre sağlık gelir-gider farkı önemli bir fazla ile sonuçlanmışken emeklilik sistemi açık vermeye devam etmektedir.

Türkiye'de kamusal sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki oranı diğer orta gelirli ülkelere oranla yüksektir (OECD ve Dünya Bankası, 2008). Bu durum tarihsel olarak Türkiye'de kamunun sağlık alanındaki güçlü mevcudiyetine işaret etmektedir. Küresel eğilime paralel olarak Türkiye'de kamunun sağlık harcamaları bu çalışmanın kapsadığı 1988 yılından bu yana artmaktadır. Kamunun sağlık harcamaları yalnızca reform sürecinde değil, Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamaya geçirilmeden önceki dönemde de ciddi artış göstermiştir. Dolayısıyla sağlık harcamalarındaki artış yalnızca reformla ilişkili gibi gözükmemekte, uzun dönemli yapısal bir artış eğilimine işaret etmektedir. Reform bu eğilimi tersine döndürmemiştir.

Çalışmanın temel bulgularından biri, kamusal sağlık harcamalarının büyük oranda kamunun kişisel sağlık harcamalarındaki artıştan kaynaklandığıdır. Başka bir deyişle, kamusal sağlık harcamalarındaki büyük ölçüde ilaç ve tedavi harcamalarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. En önemli nokta ise, sağlık harcamalarının bu çalışma çerçevesinde 1988 yılına kadar geri götürülmüş olması sayesinde, bu artışın hem reform öncesinde ve hem sonrasında olduğunun gösterilmiş olmasıdır. Bunun nedenleri arasında, sağlık hizmetleri

maliyetlerinde genel bir yükseliş eğilimi, kişi başına yıllık hekime müracaat sayısındaki artış, “aşırı tanı ve tedavi”, daha önce sağlık hizmetlerine erişemeyen GSS primi devlet tarafından ödenen sağlık hizmetlerine erişme olanağı ve özel sağlık hizmet sunucuların sağlık harcamalarından yükselen oranda pay alması gibi faktörler sayılabilir.

Bir diğer bulgu ise, dolar bazında yıllık kişi başına kamusal sağlık harcaması oranının yıllar içinde belirli bir artış göstermekte olduğu, ancak nüfus artışı kontrol edildiğinde 2008 yılından itibaren bu oranın oldukça sabit kaldığı, son yıllarda ise dolar kuruna bağlı olarak düşüş gösterdiği. Sağlık harcamalarına ilişkin karşılaştırmalı veriler incelendiğinde, Türkiye’nin kişi başına sağlık harcamalarının artmasına rağmen, satın alma gücü temelinde, en düşük oranda harcama yapan OECD ülkeleri arasında olduğu ortaya çıkmaktadır.

2013 yılı için sağlık sisteminin kendi içinde gelir-gider fazlası olduğuna ilişkin Sayıştay’ın kamuoyu ile paylaştığı bu bilgiye dayanarak, GSS kapsamında sunulan sağlık hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin artırılması ve kapsamlı koruyucu ve önleyici sağlık atılımları gerçekleştirilmesi için yeterli kaynak bulunduğu belirtilebilir. Bu kaynağın kullanılabilmesi bir diğer alan ise, ücreti asgari gelirin altındaki tüm vatandaşlarımızın sağlık hakkından yararlanabilmeleri için primlerinin devlet tarafından karşılanmasının ya da kamusal sağlık yatırımlarının finansmanı olabilir.

Bu çalışmada, günümüzde kamunun sağlık alanında gerçekleştirdiği kamu-özel ortaklığı çerçevesinde yapılacak olan hastanelere yönelik ödenecek olan kira ödemelerinin miktarı hesaplanmaya çalışılmıştır. Bu kitapta kısıtlı verilerden yapılan hesaba göre, 33 şehir hastanesi teslim alınacağı 2023 yılından sonra 22-23 yıl boyunca her yıl 1,7 milyar dolar civarında kira ödemesi bütçe yükü olabilecektir. Buna eklenecek olan hizmet alımı bedeli ile birlikte düşünüldüğünde önemli bir bütçe yükü tartışmasına yol açacaktır.

GSS Fonu’nda 2013 yılında gelirler giderlerden 12 milyar TL fazla olmuştur. Bu sağlık sisteminin fazlasıdır ve sağlık sistemine harcanması durumunda KÖİ çerçevesinde üretilen birçok şehir hastanesinin kamu tarafından üretilmesine olanak verebilirdi. Örneğin, 2015 yılında yayınlanan Kalkınma Bakanlığı raporuna göre, 17 hastane 27.286 yatak KÖİ çerçevesinde 9.869.931.742 dolar yatırım karşılığı üretilecektir. Bir başka ifadeyle, TL olarak 36,5 milyar TL olan bir yatırım yapılacaktır. KÖİ çerçevesinden özel sektör tarafından yapılacak olan bu yatırımın GSS fonunda olan bir yıllık fazlanın tümüyle hastane yatırıma ayrılmış olması durumunda 8.999 yatak kapasiteli şehir hastanelerinin kamu tarafından yapılabilmesi hesaplanabilir.

Sosyal koruma alanının bileşenlerine yönelik harcamaların incelenmesinden sonra, kitapta askerî ve iç güvenlik harcamalarının hesabına yer verilmiştir. SIPRI metodolojisine göre hesaplanan askerî harcamalar 2006-2017 yılları arasında gerek cari fiyat gerek sabit fiyatla artış göstermektedir. Enflasyondan arındırılmış sabit fiyatlarla artış 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla % 15 ve % 10'a yakın olmuştur. Diğer yandan, gerek eski gerek yeni GSYH'ya oranla bakıldığında Türkiye'de son yıllarda önemli bir askerî harcama artışı olduğu anlaşılmaktadır. SIPRI metodolojisine göre hesaplanmış askerî harcamaların GSYH'ya oranı yeni GSYH serisine oranı 2015 yılında % 1,94 iken GSYH'dan daha hızlı bir askerî harcama artışı hızı yaşandığı için 2016 ve 2017 yıllarında 2,16 ve 2,22'ye yükselmiştir. Eğer eski GSYH serisi kullanılsaydı askerî harcamaların GSYH'ya oranı 2015 yılında 2,32; 2016 yılında 2,80 ve 2017 yılında 3,19'a tırmanmış olduğu görülmektedir. SIPRI tarafından yayınlanan uluslararası karşılaştırmalara göre, 2015'te Türkiye'nin askerî harcamalarının GSYH'ya oranı 2,2 iken, bu oranın üzerinde tüm Batı ve Orta Avrupa ülkeleri arasında sadece Fransa (2,3) ve Yunanistan (2,5) bulunmaktadır. Askerî harcamalar bakımından Türkiye'nin Batı ve Orta Avrupa ülkelerinden ayrıldığı Doğu Avrupa ülkelerinin yüksek harcamaları içinde anılabileceği anlaşılmaktadır.

Bu kitap çerçevesinde, iç güvenlik ve askerî harcamalardan oluşan toplam güvenlik harcamaları da incelenmiş ve bu harcamaların sabit fiyatla yıllık artışı gösterdiği hesaplanmıştır. 2009, 2011 ve 2015 yıllarında toplam güvenlik harcamalarının artış hızlarında yükselmeler görülmektedir. En hızlı artış ise son iki yılda meydana gelmiştir.

Bu çalışmada askerî ve iç güvenlik harcamalarındaki artışların kaynakları ayrıntılı olarak ele alınmıştır. En büyük askerî harcama Mili Savunma Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Daha sonra Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamaları gelmektedir. Son iki yılda çok hızlı artan SSDF harcamalarının 2013 yılından itibaren bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu artışta 2011 ve 2014 yıllarında çıkan iki KHK rol oynamıştır. Çünkü bu KHK'lar kapsamında MİT'in harcamaları SSDF'dan yapılabilmektedir. Başbakanlık ve diğer örtülü ödenekleri de içeren gizli hizmet giderleri olağanüstü bir artış göstererek dördüncü önemli harcama haline gelmiştir.

İç güvenlik harcamaları arasından bakıldığında, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı ve MİT'in harcamaları artış göstermektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün iç güvenlik harcamalarında görülen en büyük artış,

sabit fiyatla % 89 olarak personel harcamalarıdır. Bunun dışında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün mal ve hizmet alımları harcamaları ve sermaye giderleri az da olsa artış göstermektedir. İçişleri Bakanlığı'nın personel harcamalarında sabit fiyatla yapılan hesaplamada da, sürekli denilebilecek bir artış görülmektedir. 2006-2016 yılları arasında Milli İstihbarat Teşkilatı'nın personel harcamaları toplam harcamaları içinde en yüksek paya sahiptir ve 2006 yılından sonra artış göstermiştir. Bunun yanı sıra mal ve hizmet alımları ve sermaye giderlerinde de artış görülmektedir. Ancak, mal ve hizmet alımları harcamalarındaki artış 2012 yılından sonra sabit kalmışken sermaye giderleri olağanüstü artmıştır. Milli İstihbarat Teşkilatı'nın sermaye gideri artışı sabit fiyatla 2006-2017 arasında % 4.500 gibi olağanüstü bir orana yükselmekte ve 2017 yılında Milli İstihbarat Teşkilatı'nın en büyük harcaması olmaktadır.

Çalışmada, cari fiyatla 2017 yılında toplam güvenlik harcamasının 103 milyar TL'ye yükseldiği hesaplanmıştır. Bu miktar 109 milyar TL olan Milli Eğitim Bakanlığı ve tüm Yüksek Öğrenim Kurumları toplamına neredeyse eşittir. Diğer yandan, 2017 yılında toplam yoksullara yönelik hizmet ve yardım harcamaları 27 milyar TL'dir. 2017 yılında Adalet Bakanlığı 13 milyar TL, Kültür ve Turizm Bakanlığı 3,5 milyar TL harcamıştır. Gençlere, spora ve üniversiteli gençlerin barınmasına yönelik toplam harcama olan Gençlik ve Spor Bakanlığı ve YURTKUR harcamalarının toplamı 25 milyar TL'dir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2006-2017a).

2006-2015 yılı cari fiyatlarla güvenlik harcamaları ortalama büyümesi % 12 çıkmaktadır. Çalışmanın bulgularından biri, 2016 ve 2017 yıllarında güvenlik harcamaları daha önceki yılların ortalama büyümesi olan % 12 ile büyüseydi güvenlik harcamalarından 22 milyar TL tasarruf edilebileceğidir. Eğer 2006-2015 döneminin en yüksek büyümesi olan % 15 büyüseydi o zaman 15 milyar TL tasarruf sağlanmış olacaktı. Gençlere, yoksullara, adalet ve kültüre ayrılan kaynaklarla karşılaştırıldığında mümkün olan bu tasarrufun ne kadar önemli olduğu görülmektedir.

Kitabın son iki konusunda, 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yeni yerel yönetim kanunu ile birlikte artan yerleşme/yerelin merkezileşmesi tartışmaları, belediyelerin harcamalarına etkisi açısından değerlendirilmiştir. Türkiye'de 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla 30 büyükşehir belediyesi 30 ilde kurulmuştur. Bu kanunla belde ve köyler belediyeleri kaldırılmış, ilçe belediyelerinin sınırları tüm yerleşimi kapsamıştır. Büyükşehir belediyeleri de tüm ilçeleri kapsayarak sınırlarını il sınırı olarak geliştirmiştir. Büyükşehir belediyesi il bütününde birçok hizmeti

tek başına sunma yetkisi almış ve başta imar uygulamaları olmak üzere büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki kontrolü de artmıştır. Bu gelişmelerin ayrıca yereli merkezileştiren “Güçlü Büyükşehir - Zayıf İlçe” modelini pekiştirdiği görüşü ilgili alan yazınında yer almıştır. Bu olgu Avrupa Yerel Yönetim Şartı’nı gerek bölgesel yönetim yaklaşımını ve hizmetin en yakın yerel yönetimlerce yerine getirilmesine yönelik yerinden yönetim yaklaşımı ile uyuşmamakta ve bu uyumsuzluğun arttığını göstermektedir.

Türkiye’de 2016 yılında, Merkezi Yönetim harcamalarının Genel Yönetim harcamaları içindeki payı % 64,57 iken mahalli idarelerin harcamalarının payı sadece % 13,40’tır. OECD verilerine göre 2013 yılında, Türkiye’nin Genel Yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin harcamalarının oranı % 10,52; 2015 yılında ise 9,43’tür. Bu oranın OECD ülkeleri ortalaması % 21’dir. Eyalet yönetimi olan ülkeler çıkarıldığında, mahalli idarelerin harcamaları açısından Türkiye’nin arkasında sadece 3 ülke kalmaktadır (Meksika, İrlanda ve Yunanistan). Yerelleşme/yerelin merkezileşmesi tartışması için gösterge olabilecek bir başka harcama dağılımı da büyükşehir belediyelerinin harcamaları ile ilçe belediyelerinin harcamaları arasında yapılabılır. 2014 yılından sonra bu harcamalar da yerelin merkezileşme eğilimine girdiğini göstermektedir.

Belediyelerin (büyükşehir, il, ilçe ve bağlı kuruluşlar) harcamalarının toplam belediye harcamaları içindeki payına bakıldığında İstanbul % 29 ile en yüksek paya sahiptir. Kişi başına belediye harcaması olarak da İstanbul birinci sıradadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi kesin hesaplarını internet sitesinde yayınlamaktadır. Birçok mali bilgi ise ayrıntılı olarak faaliyet raporlarında yer almaktadır. Bu bilgiler İBB harcamalarının izlenebilmesi açısından önemli bir yer tutmaktadır.

Bu çalışma kapsamında, belediyelerin harcamalarının belediyelerin faaliyetlerine uygun olarak izlenebilmesi için yeni bir sınıflandırma yöntemi önerilmiştir. Bu sınıflandırmayı uygulamak için izleme yapılmak istenen belediyenin kesin hesabına ulaşmak yeterli olmaktadır. Amaçlarına göre sınıflandırma olarak isimlendirdiğimiz bu sınıflandırma kullanılarak yapılan hesapta İBB harcamalarının içinde ulaştırma % 22,1; iskân % 21,2; çevre ve park bahçeler % 13,5; sosyal yardımlar % 7,6; sağlık % 1,8 çıkmaktadır. İBB, sosyal belediyecilik uygulamasından sosyal yardım ve sağlık harcamalarının düşük olması nedeniyle, oldukça uzaktır. Bu çalışma kapsamında incelenen 9 büyükşehir belediyesinin de daha farklı bir durumda olmadığı ortaya konulmuştur.

İBB bünyesinde, ulaştırma ve iskândan sonra çevre ve park bahçeler üçüncü en büyük harcama çıkmaktadır. Bu olgu, esas olarak park ve bahçelere yönelik harcamalardan kaynaklanmaktadır. Park ve bahçelere yönelik harcamalar çevre koruma harcamalarının iki mislidir. Benzer şekilde, Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı'nın harcaması idari işler yapan Mali İşler ve Destek Hizmetleri Daireleri çıkarılınca Raylı Sistem ve Fen İşleri'nden sonra üçüncü sırada olmaktadır.

İBB'nin giderleri, son iki yılda gelirlerinden daha çok artmıştır. Çalışmada gösterildiği gibi, bu gelişme dış ve iç borçlarını artırdığı gibi, İBB'nin bağlı kurum olan İSKİ'den İBB gelirinin % 9'u kadar borç almasının nedeni oluşturmuştur. Bu olgu da İstanbul'da su fiyatlarının enflasyonun üzerinde artmasına neden olmaktadır.

Özellikle 2016 yılında artan İBB harcamaları içinde ulaştırma ve raylı sistem harcamaları rol oynamaktadır. 2016 yılı faaliyet raporunda, 2016 itibariyle var olan toplam 133 km olan raylı sisteme 2019 yılına kadar 80 km daha eklenmesinin planlandığı ve bu yatırımların kaynağının esas olarak dış borç olduğu görülmektedir. Metro hatları için alınan dış borçların ana para ve faiz ödemeleri için ihtiyaç duyulan kaynağın metro hattı kullanım ücretlerine yansıtılarak finanse edilmesi durumunda İstanbul'da yaşayan düşük-orta gelirli vatandaşlarımızın aleyhine bir finansman modeli olduğu söylenebilir.

2009 yılında İBB'nin en büyük harcaması olan ulaştırma harcamalarının 2015 ve 2016 yıllarında artmış olduğu görülmektedir ancak bu artışa rağmen ulaştırma harcaması hâlâ 2009 yılındaki düzeyinde değildir. Bu olgu İstanbul'a yapılan ulaştırma harcamalarının kararlarının ve harcamalarının bir yandan Merkezi Yönetime diğer yandan İBB iştiraki olan şirketlere kaydırılmasına işaret etmektedir.

İBB gelirden tüm dönemi kapsayan artışın vergi gelirlerinden alınan pay ve İller Bankası'ndan alınan pay gelmektedir. Vergi gelirlerinden alınan paylar bir tarafa bırakılırsa, İBB gelirlerinin içinden 2010 ve 2011 yıllarındaki artış gayrimenkul satışında, 2012'den sonra ise İGDAŞ ve İSKİ kârlarında ve kira gelirlerinde bir artış görülmektedir. Ancak son yıllarda yukarıda sözü edilen harcamalardaki artışları karşılayacak bir gelir artışı olmamış ve İBB 3 milyar TL'nin üzerinde açık vermiştir. Buna paralel olarak gerek iç borçların gerek dış borçların hızla arttığı görülmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi, iç borçlardan en önemlisi İSKİ'ye olan borçlardır. İSKİ'nin gelirinin % 27'si İBB'nin açığının kapatılmasında kullanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yaşanan içilebilir musluk suyunun ücretsiz olması İstanbul'un gündemine girmekten çok uzaktır.

## Kaynakça

- Abel-Smith, B., Mossialos, E., “Cost Containment and Health Care Reform: A Study of the European Union”, *Health Policy* 28(2), Mayıs 1994, s. 89-132.
- Ağartan, T. I., “Marketization and Universalism: Crafting the right balance in the Turkish healthcare system”, *Current Sociology*, 60(4), 2012, s. 456-471.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2016.
- Albrecht, G. L., *The Disability Business: Rehabilitation in America*, Sage Publications, Kaliforniya, 1992.
- Akay, H., *Güvenlik Sektörü Siyasa Raporu 1*, TESEV, İstanbul, 2009. [www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)
- , *Türkiye’de İnsani Güven(siz)lik: 2014-2015*, Helsinki Yurttaşlar Derneği, İstanbul, 2015.
- Akkan, B., “The Politics of Care in Turkey: Sacred Familialism in a Changing Political Context, Social Politics: International Studies in Gender”, *State & Society*, cilt 25, sayı 1, 1 Mart 2018, s. 72-91.
- AKP, *Güçlü Toplum*, Ankara, 2011.
- Aktar, C., *Ademimerkeziyet Elkitabı*, İletişim, İstanbul, 2014.
- Arikboğa, E., *Türkiye’de Dönüşen Büyükşehir ve Yerel Siyaset* içinde, Uyan, P. (der.), 2015.
- Arslanhan Memiş, S., *Son Dönemdeki Sağlık Harcamalarının Analizi. Değerlendirme Notu*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Ankara, 2012.
- Avrupa Komisyonu, ESSPROS Manual and User Guidelines, The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), EC, Eurostat, Luxembourg, 2012.
- Avrupa Konseyi, The European Social Charter, 1996. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp)
- Aybars, A.I. ve Tsarouhas, D., “Straddling Two Continents: Social Policy and Welfare Politics in Turkey”, *Social Policy & Administration*, 44(6), 2010, s. 746-763.
- Aydın, A., “Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluş Yıllarında Sağlık Hizmetleri”, *Ankara Ecz. Fak. Derg.* 31(3), 2002, s. 183-192.
- Aysan, M. F., “Reforms and Challenges: The Turkish Pension Regime Revisited”, *Emerging Markets Finance and Trade* 49(5), 2013, s. 148-162.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, *AKP’li Yıllarda Emeğin Durumu*, Yordam Kitap, İstanbul, 2015.
- Bahçe, S. ve Köse, A. H., “Social Classes and the Neo-Liberal Poverty Regime in Turkey, 2002-2011”, *Journal of Contemporary Asia*, 47(4), 2017, s. 575-595.
- Balta-Paker, E. ve Akça, İ. (der.), *Türkiye’de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, İletişim, İstanbul, 2010.
- Bartu C. A. ve Kolluoğlu, B., “Emerging Spaces of Neoliberalism: A Gated Town and a Public Housing Project in Istanbul”, *New Perspectives on Turkey* 39, 2008, s. 5-46.
- Başbakanlık, Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2017.
- , Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi, 2007. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0465.pdf>

- , Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi, 2012. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>
- Bayramoğlu, A. ve İnel, A. (der.), “Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar ve Medya”, *Almanak Türkiye 2006-2008*, TESEV, İstanbul, 2009. [www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)
- Belek, İ., *Sağlıkta Dönüşüm: Halkın Sağlığına Emperyalist Saldırı*, Yazılama Yayınları, İstanbul, 2012.
- Bechter, B., Brandl, B. ve Meardi, G., “Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations”, *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), 2012, s. 185-202.
- Binici, Ş., *Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.
- Birelma, A., “Türkiye’de Taşeron Çalışma”, *Toplum ve Bilim* 133, 2015, s. 68-74.
- Boratav, K., *Dünyadan Türkiye’ye, İktisattan Siyasete*, Yordam, İstanbul, 2015.
- Boyer, R., “How and Why Capitalisms Differ”, *Economy and Society* 34(4), 2005, s. 509-557.
- Buğra, A., “Immoral Economy of Housing in Turkey”, *International Journal of Urban and Regional Research* 22, 1998, s. 303-317.
- , “Ekonomik Kriz Karşısında Türkiye’nin Geleneksel Refah Rejimi”, *Toplum ve Bilim* 89, 2001, s. 26-29.
- , “Poverty and Citizenship: An Overview of the Social-Policy Environment in Republican Turkey”, *International Journal of Middle East Studies* 39(1), 2007, s. 33-52.
- , “Social Policy and Different Dimensions of Inequality in Turkey: A Historical Overview”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 20(4), 2018, s. 318-331.
- Buğra, A. ve Adar, S., “Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi”, SPF Araştırma Raporu, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, 2007.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç., “The Turkish Welfare Regime in Transformation”, *Journal of European Social Policy* 16(3), 2006, s. 211-228.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der.), *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Sosyal Politika Forumu ve İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Buğra, A. ve Yakut Çakar, B., “Structural Change, the Social Policy Environment and Female Employment in Turkey”, *Development and Change* 41(3), 2010, s. 517-538.
- Buğra, A., Keyder, Ç., Balaban, U. ve Yakut, B., “Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi”, *United Nations Development Programme*, Ankara, 2003.
- Buğra, A., Yılmaz, V., Birelma, A., Gürsoy, B., Taşkın, Y., Dodurka, Z. B., Ekim Akkan, B., Göçmen, İ., “Regional Human Development Report, The Case Study on Income and Social Inequalities in Turkey”, *United Nations Development Programme*, Ankara, 2016.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Genel ve Özel Bütçeli Kurumların Ödenek Cetvelleri, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2017. [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)
- , Bütçe Gerekçeleri, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2018. [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)
- , Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri İstatistikleri, 2018. [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)
- Castel, R., *Sosyal Güvensizlik*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.
- Candaş, A. ve Yılmaz, V., “Türkiye’de Eşitsizlikler, İstanbul”, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu ve Friedrich Ebert Stiftung, İstanbul, 2012.

- Cerny, P. G., "The Competition State Today: From Raison d'État to Raison du Monde", *Policy Studies* 31(1), 2010, s. 5-21.
- CHP, *Aile Sigortası*, Ankara, 2011.
- Cizre, Ü. (der.), *Almanak Türkiye 2005, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV, İstanbul, 2006. www.tesev.org.tr
- Clayton, R. ve Pontusson, J., "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, 51(1), 1998, s. 67-98.
- Crouch, C., "Privatised Keynesianism: An Acknowledged Policy Regime", *The British Journal of Politics & International Relations* 11(3), 2009, s. 382-399.
- Çam, Ç.A., *Yerinden Yönetim ve Kent Siyaseti: Avrupa Yerel Yönetim Sistemlerine Karşılaştırmalı bir Bakış* içinde, Uyan, P. (der.), 2015.
- Çelik, A., "AKP Döneminde Sendikal Haklar: Sendikasız-Grevsiz Kaynaşmış Bir Kitleyiz!", Koray M. ve Çelik A. (der.), *Himmat, Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika* içinde, İletişim Yayınları, 2015, s. 157-193.
- ÇSGB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yıllar İtibariyle İmzalanan Toplu İş Sözleşmeleri, 2016. <https://www.csgb.gov.tr/>
- Dedeoğlu, S., "Visible Hands-Invisible Women: Garment Production in Turkey", *Feminist Economics* 16(4), 2010, s. 1-32.
- Deppe, U.H., "Sağlık Hizmetlerinin Doğası: Metalaştırmaya Karşı Dayanışma", Panitch, L. ve Leys, C. (der.), *Kapitalizmde Sağlık/Sağlıksızlık Semptomları* içinde, Yordam Kitap, İstanbul, 2011.
- Dorlach, T., "The Prospects of Egalitarian Capitalism in the Global South: Turkish Social Neoliberalism in Comparative Perspective", *Economy and Society* 44(4), 2015, s. 519-544.
- DPM, "Devlet Personel Başkanlığı Engelli Personel İstatistikleri", 2016. Erişim Adresi: <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-oms-istatistikleri>
- Dünya, "5 Yılda 2.2 Milyon Kişi Konut Kredisi Kullandı", 15 Mart 2017. Erişim Adresi: <https://www.dunya.com/sectorler/emlak/5-yilda-22-milyon-kisi-konut-kredisi-kullandi-haberi-353833>
- Dünya Sağlık Örgütü, Health Systems: Improving Performance, The World Health Report, World Health Organization, Cenevre, 2000.
- Dünya Sağlık Örgütü ve Dünya Bankası, World Report on Disability, Malta, 2011.
- Eder, M., "Retreating State? Political Economy of Welfare Regime Change in Turkey", *Middle East Law and Governance* 2(2), 2010, s. 152-184.
- , Deepening Neoliberalisation and a Changing Welfare Regime in Turkey Mutations of a Populist, "sub-optimal" Democracy, Rodriguez, C., vd. (der.), *Turkey's Democratization Process* içinde, Routledge, s. 210-211.
- EGM, Emeklilik Gözetim Merkezi Bireysel Emeklilik Temel Göstergeleri, 2018. Erişim Adresi: <http://www.egm.org.tr/weblink/BESgostergeler.asp>
- Elveren, A. Y., "Social Security Reform in Turkey: A Critical Perspective", *Review of Radical Political Economics* 40(2), 2008a, s. 212-232.
- , "Assessing Gender Inequality in Turkish Pension System", *International Social Security Review* 61(2), 2008b, s. 39-58.
- Emek, U., "Sağlık Tesislerinin Yönetiminde Üçüncü Yol: Kamu Özel İşbirliği", V. Anadolu International Conference in Economics, Eskişehir, 11-13 Mayıs 2017.

- Erder, S., İncioğlu, N. ve Uyan, P., *Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Genel Değerlendirme*, Uyan, P. (der.), 2015.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.
- , “The Three Political Economies of the Welfare State”, Leibfried, S. ve Mau, S. (der.), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, cilt II, *Varieties and Transformations* içinde, Edward Elgar, 2008, s. 3-28.
- Erus, B. ve Aktakke, N., “Impact of Healthcare Reforms on Out-of-pocket Health Expenditures in Turkey for Public Insurees”, Economic Research Forum, Kahire, 2010.
- Eurostat, Statistical Database: Social Protection, 2016. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)
- Ferrera, M., “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy* 6(1), 1996, s. 17-37.
- Forrat, N., “The Authoritarian Welfare State: a Marginalized Concept”, Working Paper No. 12-005, Comparative-Historical Social Science Working Paper Series, The Roberta Buffett Center for International and Comparative Studies Northwestern University, 2012.
- , “Why Do We Need the Theory of Authoritarian Social Policy in Comparative Research?”, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2013.
- Gal, J., “Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?”, *Journal of European Social Policy* 20(4), 2010, s. 283-300.
- GAP İdaresi, Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, 2006-2017.
- Genschel, P., “Globalization, Tax Competition, and the Welfare State”, *Politics & Society*, 30(2), 2002, s. 245-275.
- Göçmen, I., “Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations”, *Journal of European Social Policy*, 24(1), 2014, s. 92-103.
- Gökşen, F., Özertan, G., Sağlam, İ. ve Zenginobuz, Ü., “Impacts of the Tax System on Poverty and Social Exclusion: A Case Study on Turkey”, *New Perspectives on Turkey* 38, 2008, s. 159-179.
- Gough, I., “Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis”, *Journal of European Social Policy* 11(2), 2001, s. 165-170.
- Güleç, A., “The Politics of Pension Reform in Greece and Turkey: International Institutions as External Determinants of Adjustments”, *Global Social Policy* 14(1), 2014, s. 72-90.
- Günlük-Şenesen, G., *Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri*, TESEV, İstanbul, 2002. [www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)
- Gürbüzürk, A., “Social Housing Policy and the Welfare Regime in Turkey: A Comparative Perspective”, Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, 2017.
- Harvey, D., *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, ABD, 2007.
- Hay, C. ve Rosamond, B., “Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives”, *Journal of European Public Policy* 9(2), 2002, s. 147-167.
- Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporları, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2017.
- , Kamu Net Borç Stoku İstatistikleri, 2018. [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

- ILO ve OECD, “The Labour Share in G20 Economies”, Report prepared for the G20 Employment Working Group, Antalya, 2015.
- IISS (Uluslararası Stratejik Çalışmalar Enstitüsü), “Military Balance”, Londra, 2011.
- İETT, İETT Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, İstanbul, 2006-2016.
- İnsel, A. ve Bayramoğlu, A. (der.), *Türkiye’de Ordu*, Birikim Yayınları, İstanbul, 2004.
- Işık, O. ve M. Pınarcıoğlu, *Nöbetleşe Yoksulluk: Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları: Sultanbeyli Örneği*, İletişim Yayınları, 2012.
- İŞKUR, Türkiye İş Kurumu İstatistikleri, Çeşitli Yıllar, 2006-2017. <http://www.iskur.gov.tr/>
- İSKİ, İSKİ Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, İstanbul, 2006-2016.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), İBB Kesin Hesaplar, Çeşitli Yıllar, 2006-2016a. <http://application2.ibb.gov.tr/maliyonetim/raporlar.aspx>, İstanbul.
- , İBB Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, İstanbul, 2006-2016b.
- Jessop, B., “Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy”, *Studies in Political Economy* 40(1), 1993, s. 7-39.
- Kalkınma Bakanlığı, *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*, Ankara, 2015.
- Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHİP), “Milletvekillerine Mektup”, 2010-2015. [www.kahip.org](http://www.kahip.org)
- Kapar, R., “Türkiye’de Çalışma Karşılığında Yapılan Sosyal Yardım Uygulamaları ve Et-kileri”, Yenimahalleli Yaşar, G., Göksel, A. ve Birlir, Ö. (der.), *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik* içinde, Notabene, İstanbul, 2017, s. 317-344.
- Karatay, A., *Türkiye’de Yoksulluk, Yoksullukta Değişmeler ve Sosyal Hizmetlerin Artan Önemi* içinde, Uyan, P. (der.), 2010, s. 21-56.
- Kasza, G. J., “The Illusion of Welfare Regimes”, *Journal of Social Policy* 31(2), 2002, s. 271-287.
- Keyder, Ç., “Globalization and Social Exclusion in İstanbul”, *International Journal of Urban and Regional Research* 29(1), 2005, s. 124-134.
- Kılıçaslan, A. ve Kılıçaslan, Z., “Aşırı Tam ve Tedavi”, Osman Elbek (der.), *Kapitalizm Sağlığa Zararlıdır* içinde, Hayy Kitap, İstanbul, 2013, s. 177-192.
- Kirmanoglu, H., “Uzam Kuramı Bağlamında Devletin Yeniden Ölçeklendirilmesi ve Kent-sel Bölgeler:Türkiye Fransa Karşılaştırması”, *Nihat Falay’a Armağan* içinde, Der Yayınları, İstanbul, 2018, s. 311-336.
- Koçer, R.G., Gökhan, R. ve Visser, J., “The Role of the State in Balancing the Minimum Wage in Turkey and the USA”, *British Journal of Industrial Relations* 47(2), 2009, s. 349-370.
- Kutlu, D., *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*, Notabene, İstanbul, 2015.
- Kuyucu, T. ve Ünsal, Ö., “Urban Transformation as State-Led Property Transfer: An Analysis of two Cases of Urban Renewal in İstanbul”, *Urban Studies* 47(7), 2010, s. 1479-1499.
- Kurt, Ü., “Türkiye’de Güvenlik Politikaları ve Araştırma Merkezleri: Ordu, Think Tank’ler ve Güvenlik İdeolojisi”, *Birikim Dergisi*, no. 267, Birikim Yayınları, İstanbul, Temmuz 2011.
- Mackintosh, M., Koivusalo, M., *Commercialization of Health Care, Global and Local Dynamics and Policy Responses*, Palgrave, Macmillan, 2005.

- Makal, A., “Türkiye’nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930’lu ve 1940’lı yıllar”, *Toplum ve Bilim* 92, 2002, s. 34-70.
- Marshall, T. H., “Citizenship and Social Class”, Marshall, T. H. ve Bottomore, T. (der.), *Citizenship and Social Class* içinde, Pluto Press, Londra ve Concord, MA, 1992, s. 3-51.
- MEB, “Milli Eğitim Bakanlığı Haberleri”, 2017. <http://www.meb.gov.tr/340-bin-ogrenci-ye-ozel-okul-tesviki-verilecek/haber/14240/tr> (Erişim tarihi: 25 Ocak 2018).
- MHP, “2023’e Doğru Yükselen Ülke Türkiye Sözleşmesi”, Ankara, 2011, s. 131.
- Miller, P., Gillinson, S. ve Parker, S., *Disablism: How to Tackle the Last Prejudice*, Demos, Londra, 2004.
- Moran, M., *Governing the Health Care State: A Comparative Study of the United Kingdom, the United States and Germany*, Manchester University Press, Manchester ve New York, 1999.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, 2006-2017a. [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr)
- , Kesin Hesaplar, 2206-2017b. [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr)
- Murakami, K., “Moral Language and the Politics of Need Interpretation: The Urban Poor and Social Assistance in Turkey”, *Turkish Studies* 15(2), 2014, s. 181-194.
- Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A., *Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- NATO, Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, Washington D.C., 2010.
- OECD, Government at a Glance, Paris, 2015.
- , Health Statistics, OECD, Paris, 2016. [www.oecd-library.org](http://www.oecd-library.org)
- , Social Expenditure Database (SOCX), 2017. <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- , Revenue Statistics 2017 - Turkey, Paris, Centre for Tax Policy and Administration, 2018.
- OECD ve Dünya Bankası, Turkey, OECD Reviews of Health Systems, 2008.
- Oliver, M., “Defining Impairment and Disability: Issues at Stake”, *Exploring the Divide: Illness and Disability* içinde, C. Barnes ve G. Mercer (der.), The Disability Press, Leeds, 1996, s. 39-54.
- Özbek, N., “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, *Toplum ve Bilim* 92, 2002, s. 7-33.
- PAB (Parlamentolararası Birlik) ve DACF (Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi), *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2003.
- Pala, K., “Kamu Hastanelerinin Piyasalaştırılması ve Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Modeli”, Pala, K. (der.), *Türkiye’de Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı: Şehir Hastaneleri* içinde, İletişim, İstanbul, 2018.
- Pierson, P., “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics* 48(2), 1996, s. 143-179.
- Powell, M. ve Yörük, E., “Straddling two Continents and Beyond Three Worlds? The Case of Turkey’s Welfare Regime”, *New Perspectives on Turkey* 57, 2017, s. 85-114.
- Sağlık Bakanlığı, Sağlıkta Dönüşüm Programı, Ankara, 2003.

- , Sağlık İstatistikleri Yıllığı, Ankara, 2013.
- , Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, Sağlık Bakanlığı, Ankara, 2017.
- SAGMER, Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Sağlık Sigortası Genel Polİçe İstatistikler, 2017. <https://sbm.org.tr/>
- Sapey, B., Stewart, J. ve Harris, J., “Disability: Constructing Dependency Through Social Policy, Managing Diversity and Inequality in Healthcare”, C. Baxter (der.), *Elsevier Health Sciences*, Londra, 2001, s. 122-149.
- Saydam, A., “Türkiye’de Değişen Emeklilik Biçimleri: Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Metal Sanayi ve Belediye Sektörü İşçileri”, Yenimahalleli Yaşar, G., Göksel, A. ve Birler, Ö. (der.), *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik* içinde, Notabene, İstanbul, 2017, s. 259-284.
- Sayıştay, Sosyal Güvenlik Kurumu Raporu, Ankara, 2013.
- Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2016.
- Serra, M., *Demokratikleşme Sürecinde Ordu*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.
- Scharpf, F. W., “The European Social Model”, *Journal of Common Market Studies* 40(4), 2002, s. 645-670.
- Schwartz, H. ve Seabrooke, L., “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing”, *Comparative European Politics* 6(3), 2008, s. 237-261.
- SGK, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Eylül Ayı İstatistik Bülteni, Ankara, 2010.
- , Aylık İstatistik Bülteni, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2017.
- Shah, A., “Grant Financing of Metropolitan Area: A Review of Principales and Worldwide Practices”, World Bank Policy Research Paper, no. 6002, Dünya Bankası, Washington DC., 2012.
- Shakespeare, T., “Rights, Risks and Responsibilities: New Genetics and Disabled People”, S. J. Williams, L. Birke ve G. A. Bendelow (der.), *Debating Biology: Sociological Reflections on Health, Medicine and Society* içinde, Routledge, Londra, 2003.
- SIPRI, SIPRI Yearbook, Çeşitli Yıllar, Armements, Disarmements and International Security, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Soskice, D. W. ve Hall, P. A., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Streeck, W., *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso, 2014.
- Sosyal Haklar Derneği, Hak İhlalleri Raporu 2006-2011. [www.sosyalhaklar.org](http://www.sosyalhaklar.org)
- Sönmez, M., *Paran Kadar Sağlık: Türkiye’de Sağlık Ticarileşmesi*, Yordam Kitap, İstanbul, 2011.
- Stone, D., *The Disabled State*, Temple University Press, Philadelphia, 1984.
- SYGM, Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, Ankara, Eylül 2012a.
- , “Sosyal Yardımlarda Dönüşüm Aracı Olarak ‘Asgari Gelir Desteği’ ve Temel Kanun, Türkiye Sosyal Politikalarını Tartışıyor”, Koç Üniversitesi, Ankara, 15-16 Haziran 2012b.
- Sulku, S. N. ve Bernard, D. M., “Financial Burden of Health Care Expenditures in Turkey: 2002-2003”, *Agency for Healthcare Research and Quality*, Münih, 2009.
- Şarlak, Z., *Milli Güvenlik Kurulu* içinde, Bayramoğlu, A. ve İnel, A. (der.), 2009.
- Şeker, M., Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV, İstanbul, 2011.
- Şenses, F., *Küreselleşmenin Öteki Yüzü, Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

- Tekeli, İ., “Kent Yoksulluğu ve Modernite’nin Yaklaşım Seçenekleri Üzerine”, Akder, H. ve Güvenç, M. (der.), *Yoksulluk* içinde, TESEV, İstanbul, 2000, s. 139-160.
- TBB, Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi İstatistiki Raporları, 2017. [https://www.risk-merkezi.org/Content/Upload/istatistikiraporlar/ekler/125/Bireysel\\_Kredi\\_ve\\_Bireysel\\_Kredi\\_Karti\\_Borcunu\\_Odememis\\_Gercek\\_Kisi\\_Sayisi\\_Kasim\\_2017.pdf](https://www.risk-merkezi.org/Content/Upload/istatistikiraporlar/ekler/125/Bireysel_Kredi_ve_Bireysel_Kredi_Karti_Borcunu_Odememis_Gercek_Kisi_Sayisi_Kasim_2017.pdf) (Erişim tarihi: 26 Ocak 2018).
- TBMM, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 7/48946 no.’lu Soru Önergesine Cevabi Bilgi Notu, 2014. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-48946sgc.pdf> (Erişim tarihi: 23 Ocak 2018).
- TOKİ, “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Faaliyet Özeti”, 2017. <https://www.toki.gov.tr/faaliyet-ozeti> (Erişim tarihi: 26 Ocak 2018).
- Toksöz, F., *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Giriş* içinde, Uyan, P. (der.), 2015.
- TSB, Türkiye Sigorta Birliği Resmi İstatistikleri, 2016. <https://www.tsb.org.tr>
- Tunalı, H. ve Özdemir, O., “Türkiye’de Finansallaşmanın Emek Payı Üzerindeki Etkisi Üstüne Bir Deneme”, *İktisat Fakültesi Mecmuası* 67(1), 2017, s. 57.
- TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu İş Gücü İstatistikleri, 2006-2017. [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)
- , Sağlık Harcamalarına İlişkin Haber Bülteni, Ankara, 22 Şubat 2010.
- , Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2017. [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)
- Türkiye Sigorta Birliği (TSB), 2016. <http://www.tsb.org.tr/>
- TÜBİTAK, Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2006-2016.
- Uyan, P. (der.), *Yerel Demokrasi Sorunsalı, Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.
- , *İnsan Hakları İhlali Olarak Yoksulluk* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.
- Ünlütürk Ulutaş, Ç., “Türkiye Refah Rejiminin Dönüşüm Sürecinde Sosyal Yardım Sistemi”, *Emek Araştırma Dergisi* 8(12), 2017, s. 27-48.
- Van der Zwan, N., “Making Sense of Financialization”, *Socio-economic Review* 12(1), 2014, s. 99-129.
- Vural, I. E., “Financialisation in Health Care: An Analysis of Private Equity Fund Investments in Turkey”, *Social Science & Medicine* 187, 2017, s. 276-286.
- Wendt, C., Frisina L. ve Rothgang H., “Healthcare System Types: a Conceptual Framework for Comparison”, *Social Policy & Administration* 43(1), 2009, s. 70-90.
- Wessen, A.F., “The Comparative Study of Health Care Reform”, Powel, F. D. ve Wessen, A.F. (der.), *Health Care System in Transition*, Thousand Oaks, Sage, 1999.
- Yakut-Çakar, B., Erus, B. ve Adaman, F., “An Inquiry on Introducing a Minimum Income Scheme in Turkey: Alternating Between Cost Efficiency and Poverty Reduction”, *Journal of European Social Policy* 22(3), 2012, s. 305-318.
- Yeni Şafak*, “Büyükannelelere 425 Lira”, 14 Ocak 2018. <https://www.yenisafak.com/ekonomi/buyukannelere-425-lira-2993949> (Erişim tarihi: 26 Ocak 2018).
- Yentürk, N., *Kamu Harcamaları Okuma-Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011a. <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- , *Askerî ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011b. <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

- , *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 4, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012. <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- , “Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, cilt 40, sayı 2, ODTÜ, Ankara, Ağustos 2013, s. 433-464.
- Yentürk, N., Karabacak, Y.K. ve Çarıkçı, Ç., *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 8, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015. İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- Yentürk, N. ve Yılmaz, V., *Engellilere Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 5, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012. <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- Yılmaz A. ve Gökçe, B., “Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sisteminin Ekonomi Politikası”, Yenimahalleli Yaşar, G., Göksel, A. ve Birler, Ö. (der.), *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik* içinde, Notabene, İstanbul, 2017, s. 235-257.
- Yılmaz, B., “Türkiye’de Sınıf-altı: Nöbetleşe Yoksulluktan Müebbet Yoksulluğa”, *Toplum ve Bilim* 113, 2008, s. 127-145.
- Yılmaz, V., *The Political Economy of Disability in Turkey: Disability and Social Policy Reform in Turkey*, LAP-Lambert Academic Publishing, Almanya, 2011.
- , “Changing Origins of Inequalities in Access to Health Care Services in Turkey: From Occupational Status to Income”, *New Perspectives on Turkey* 48, 2013, s. 55-77.
- , *The Politics of Healthcare Reform in Turkey*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.
- Yılmaz, V. ve Yentürk, N., “Türkiye’de Kamu Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri: Belimleyici Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Hekim* 32(4), 2017a, s. 295-307.
- , “Türkiye’de Engellilere Yönelik Kamu Harcamalarının On Yıllık Seyri”, *Çalışma ve Toplum* 52(1), 2017b, s. 59-74.
- YÖK, Yüksek Öğretim Kurulu Bilgi Yönetim Sistemi Öğrenci İstatistikleri, 2016. <https://is-tatistik.yok.gov.tr>
- Yörük, E., “Welfare Provision as Political Containment: The Politics of Social Assistance and the Kurdish Conflict in Turkey”, *Politics and Society* 40(4), 2012, s. 517-547.
- YURTKUR, Faaliyet Raporları, Çeşitli Yıllar, Ankara, 2016.



## Dizin

- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) 35, 36, 51, 53, 154, 158, 168
- aile 4, 7, 8, 10, 20-22, 25, 32, 41, 51, 52, 57-59, 62-64, 67, 69, 70, 127, 139, 213, 221, 222
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 14, 25, 32, 34, 35, 37, 50-55, 57-62, 64, 68, 91, 96, 100, 120, 121, 124, 126, 127, 129
- Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü 54
- aktif işgücü  
piyasası 11, 21  
programları 21, 34, 35
- amaçlarına göre sınıflandırma 190, 197, 200, 211, 214, 227
- ana akımlaşma 118, 119, 129, 130
- asgari ücret 6, 14, 16, 18, 21, 55, 57, 60, 67, 77, 114, 115, 121, 221
- askerî harcamalar 68, 133-138, 140-147, 149, 151, 153, 155, 163, 168, 225
- Avrupa Birliği (AB) 9, 21, 29, 30, 46, 85, 119, 176
- Avrupa Sosyal Şartı 67, 221
- Avrupa Yerinden Yönetim Şartı 174
- BAĞ-KUR 72-75, 77, 79, 83, 84, 222
- bütçe açığı 22, 207, 209, 210
- büyükşehir belediyeleri 64, 161, 173-176, 180, 181, 185, 187, 189, 190, 192, 193, 195, 198, 211-214, 226, 227
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 32, 33, 36
- çalıştırmacı devlet 5, 21
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 54
- devlet koruması 21
- dış kredi faiz ödemeleri 141, 142
- Dünya Sağlık Örgütü 88, 90, 129
- düşük gelirli 5, 15, 26, 211
- düzenli gelir 21, 46, 50, 52, 57, 63, 67, 68, 221
- düzenli/düzensiz gelir 49, 50
- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı 11
- ekonomik sınıflandırma 31, 105, 159, 162, 165
- emek piyasası 4, 7, 8, 11, 14
- Emekli Sandığı 40, 72-74, 91, 97, 98, 145, 222
- emeklilik 3, 11, 13-15, 25-27, 30, 31, 35, 42, 43, 46, 47, 49, 71-73, 79, 81-85, 115, 120, 134, 144-146, 220, 222, 223
- engelliler 10, 25, 50, 57, 67, 69, 117-130, 221, 222
- engellilik 20, 57, 117-120, 128, 130
- evde bakım 10, 20, 55, 57, 70, 121, 125, 127, 222
- aylığı 20, 55, 69, 70, 121, 125, 127, 222
- fonksiyonel sınıflandırma 31, 54, 55, 65, 66, 91, 96, 135, 190, 197, 198, 199
- GAP İdaresi 37, 41, 63, 66
- Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) 13, 17, 18, 22-24, 27, 29, 42, 44-47, 74, 76, 78-81, 83, 85, 113, 134, 149, 150, 151, 219, 220, 225
- Genel Sağlık Sigortası (GSS) 37, 41, 43, 52, 56, 60, 62, 64, 78, 79, 81, 82, 96, 114-116, 224
- Gizli Hizmet Giderleri 138, 140, 146, 147, 151, 156, 157, 158, 225 *ayrıca bkz.*
- Örtülü Ödenek
- Güney Avrupa refah sistemi 4, 8, 9, 11
- hibrit hizmet sunum modeli 8, 25, 26

- iç güvenlik harcamaları 133, 151, 153-159, 161, 163, 168, 225  
 İETT harcamaları 190-193, 197, 200-204, 208, 212  
 iktisadi devlet teşekkülleri 7  
 işbaşı eğitim programları (İEP) 21  
 işçiler 4-6, 14, 18, 23, 73, 121, 222  
 İSKİ harcamaları 190-194, 202, 204-207, 209, 211, 214, 215, 228  
 İŞKUR 18, 21, 34, 35, 122, 125  
 İşsizlik Sigortası Fonu 21, 31, 32, 34-37, 40, 41, 43  
 İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) 189-194, 196, 197, 200-205, 207-211, 213-215, 227, 228  
 iştirakleri 191, 192, 194, 202, 215, 228  
 Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü 54  
 Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu 32  
 kamu  
 borç stoğu 24, 207, 209, 210  
 bütçesi 14, 25, 26, 27, 73, 81, 83, 143, 222  
 kaynakları 67, 127, 141  
 özel sektör işbirliği 108, 111, 116, 224  
 özel sektör ortaklığı 16, 26, 27, 115, 224  
 sosyal harcamaları 5, 6, 11, 13, 14, 22-24, 29  
 kesin hesap cetvelleri 35, 50, 124, 165, 189, 190, 198, 200, 208, 211, 214  
 klientelizm 4  
 kömür yardımı 32, 41, 64, 65  
 Maliye Bakanlığı 33, 36, 37, 54, 64, 74, 80, 90, 98, 124, 135, 165, 208  
 Merkezi Yönetim 22, 24, 27, 31-34, 36-39, 54, 64, 85, 93, 96, 99, 100, 124, 135, 145, 165, 173, 175, 176, 178, 180, 181, 187, 189, 202, 204, 220, 227  
 mesleki eğitim 21, 68  
 muhtaç asker ailelerine yardım 20, 52, 63, 67, 221  
 neoliberalleşme 5, 6, 9, 10, 12, 13, 23, 29, 85, 219, 223  
 OECD, 13, 18, 22, 23, 45, 46, 47, 90-93, 95, 102, 104, 113, 114, 176-179, 187, 220, 223, 224, 227  
 Ortadoğu refah sistemi 8  
 ödenek cetvelleri 50, 55, 60, 65, 108, 112, 126, 133, 138  
 Örtülü Ödenek 138, 161, 165 *ayrıca bkz.*  
 Gizli Hizmet Giderleri  
 özel sektör 5, 8, 10, 16, 18, 21, 23-26, 83, 88, 92, 108, 122, 219  
 özelleştirilmiş Keynesçilik 6, 23  
 özelleştirme 10, 16, 26, 85, 88, 223  
 Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü 54  
 Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) 54, 120  
 Park ve Bahçeler Genel Müdürlüğü 194, 195, 199, 205, 214  
 refah  
 devleti 3-5, 7, 8, 87, 117  
 kapitalizmi 4  
 rejimi 11, 12  
 Sağlık Bakanlığı 27, 32, 35, 38, 52, 55, 56, 62, 88, 90-92, 96, 98, 104-109, 111-114, 222  
 sağlık  
 hakkı 87, 115, 224  
 harcamaları 25, 30, 32, 34, 35, 38, 39, 42, 43, 49, 52, 56, 60, 64, 79, 82, 85, 87, 88-96, 98-100, 102-104, 113, 114, 199, 213, 223, 224, 227  
 hizmetleri 8, 15, 16, 25, 31, 32, 71, 73, 79, 85, 87, 88, 91, 96, 102, 114, 115, 117, 198, 222, 223, 224  
 raporu 119  
 yardımı 21, 73  
 Sağlıkta Dönüşüm Programı 15, 16, 88, 90, 113, 223

- Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF) 136, 137, 147-149, 225
- Sosyal Destek Programı (SODES) 32, 37, 41, 52, 63, 65, 123, 127
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 14, 16, 34, 37, 40, 41, 43, 51, 55, 56, 60, 61, 72, 77, 79-83, 85, 90-92, 96-99, 105-107, 115, 120, 121, 124, 126, 136, 144, 145, 159, 160, 162, 222, 223
- sosyal güvenlik  
politikaları 85  
reformu 10, 71, 72, 84, 85  
sistemleri 7, 8, 10, 14, 71-73, 77, 79-81, 83-85, 222, 223
- sosyal  
haklar 4, 11, 85  
hizmetler 8, 10, 13, 19, 25, 30, 32, 33, 42, 46, 49, 50, 52, 53, 54, 56, 63-69, 220, 221  
koruma 5, 9, 13, 25-27, 29-35, 37, 40-42, 46, 47, 49, 53, 54, 64, 65, 67, 78, 85, 214, 219-222  
koruma harcamaları 29, 47  
politikalar 3, 5-14, 21, 23-26, 29, 49, 50, 67, 69, 117, 118, 125, 127, 128, 219, 222  
yardım 3, 7, 8, 10-14, 19-22, 26, 30-32, 34-37, 41-43, 46, 49, 50, 53-56, 58-60, 64-69, 96, 117, 118, 135, 197-199, 211, 214, 219, 220, 227  
yurttaşlık hakkı 4
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) 50, 51, 54, 55, 57, 62, 121, 124, 126
- Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 40, 72, 73-77, 79, 83, 84, 97, 98, 222
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 83, 85
- Sosyal ve Ekonomik Destek Programı (SED) 21, 22
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) 31, 32, 37, 40, 41, 43, 52, 59, 60, 62, 64, 68, 99, 100, 126, 127
- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü 54, 59, 60
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) 54, 59, 100, 121, 124
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı 68
- şartlı eğitim yardım programı (ŞEY) 21, 22
- şartlı sağlık yardım programı (ŞSY) 21, 22
- Toplu Konut İdaresi (TOKİ) 17, 25, 26, 32, 33, 60, 162
- toplum yararına çalışma programları (TYP) 21
- Türkiye  
refah sistemi 8, 11  
sağlık sistemi 88
- vergi sistemi 22, 23
- yeniden dağıtım 3, 5, 23, 24, 27, 29, 31, 219
- Yeşil Kart 8, 15, 38, 43, 52, 56, 62, 73, 77, 79, 90, 91, 96-98, 100, 222
- yoksulluk 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 20, 30, 47, 59, 65, 67, 69, 73, 77, 220
- yoksullukla mücadele, 6, 8
- yüksek gelirli 5, 27, 180

