STK'LAR İÇİN

Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu

NURHAN YENTÜRK

STK'lar İçin

Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu

NURHAN YENTÜRK

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ
Sivil Toplum Kuruluşları
Eğitim ve Araştırma Birimi

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI

Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu
Nurhan Yentürk

İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 389
STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları 14
Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi no. 4

ISBN. 978-605-399-245-5

1. Baskı İstanbul, Eylül 2012

© Bilgi İletişim Grubu Yayıncılık Müzik Yapım ve Haber Ajansı Ltd. Şti.
Yazışma Adresi: İnönü Caddesi, No: 43/A Kuştepe Şişli 34387 İstanbul
Telefon: 0212 311 52 59 - 311 52 62 / Faks: 0212 297 63 14 • Sertifika No: 11237

www.bilgiyay.com
E-posta yayin@bilgiyay.com
Dağıtım dagitim@bilgiyay.com

Dizi Editörü Nurhan Yentürk
Redaksiyon Bülent Çınar
Kapak ve Kitap Tasarımı Kadir Abbas
Dizgi ve Uygulama Maraton Dizgievi
Düzelti Remzi Abbas
Baskı ve Cilt Sena Ofset Ambalaj ve Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti.
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok Kat 6 No: 4 NB 7-9-11 Topkapı İstanbul
Telefon: 0212 613 03 21 - 613 48 46 / Faks: 0212 613 38 46 • Sertifika No: 12064

İstanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data
İstanbul Bilgi Üniversitesi Kütüphanesi Kataloglama Bölümü Tarafından Kataloglanmıştır.

Yentürk, Nurhan,1958-
STK'lar için : sosyal koruma harcamalarını izleme kılavuzu / Nurhan Yentürk.
70 p., 6 grf., 31 tbl., 21x29.7 cm.
Includes bibliographical references and index.
ISBN 978-605-399-245-5

1. Government spending policy - Turkey. 2. Expenditures, Public – Turkey. 3 Turkey - Appropriations and expenditures.
4. Public welfare - Turkey. 5. Turkey - Social policy. 6. Social security - Turkey. 7. Social service - Turkey.
8. Social security - European Union countries - Statistical methods. 9. Non-governmental organizations - Turkey. I. Title.

HJ7882.5.Y46 2012

ÖNSÖZ

İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi (Bilgi STK), 2003 yılından beri sürdürdüğü eğitimler süresince üretilen 12 eğitim modülünü kapsayan yazılı ve görsel malzemelerin tümünü 2010 yılına kadar STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları ve CD'leri Dizisi kapsamında yayımladı. Bu yayınlarımızdan sonra, günümüzde STK'larla ilgili ortaya çıkan önemli konularda eğitim ve yayınlar hazırlamaya devam ediyoruz.

Bu konulardan birini özellikle vurgulamak isteriz: STK'ların gerek yurt dışında gerek Türkiye'de kamu harcamalarını izleme konusunda yaptıkları çalışmaların, oluşturdukları ağların ve platformların gittikçe yaygınlaştığını söyleyebiliriz. Hak temelli çalışan STK'lar için, kamunun çeşitli alanlara yaptığı harcamaların izlenmesi, bu harcamalara yönelik politika üretme sürecinin etkilenmesi ve konunun kamusal alanda konuşulur hale gelmesi günümüzde önemli savunuculuk alanlarını oluşturmaktadır.

Bu konuda ortaya çıkan bilgi ve eğitim ihtiyacına cevap verebilme amacıyla eğitim programları, eğitim kitapları ve izleme raporları üzerine çalışmaya başladık. STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları, Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi kapsamında yayımlanan ilk iki çalışma, temel bütçe okuma-yazma kapsamında değerlendirilebilecek olan iki eğitim kılavuzu oldu: Kamu Harcamaları Okuma - Yazma ve Çok Yıllı Bütçe ve Mali Plan İzleme kılavuzları. Temel nitelikteki bu iki kitabı tematik nitelikli Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu izledi. Tematik kılavuzların ikincisi, elinizde bulunan ve sosyal koruma harcamalarını izleme amacında olan kılavuzdur.

Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi'nin amacı ilgili konulardaki kamunun yaptığı harcamaların izlenebilmesi için yöntem önererek izleme formatını STK'lara sunmak, kamu harcamalarını izlemeyi amaçlayan kişi, STK ya da platformlar için kaynak olarak kullanılabilecek yazılı malzeme üretmektir.

Bu dizi yedi eğitim kılavuzundan oluşmaktadır:

1) *Kamu Harcamaları Okuma - Yazma Kılavuzu*
2) *Çok Yıllı Bütçe Süreci ve Orta Vadeli Mali Plan İzleme Kılavuzu*
3) *Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*
4) *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*
5) *Çocuğun Korunmasına Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu*
6) *Gençlerin Güçlendirilmesine Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu*
7) *Engellilere Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu*

Bu kılavuzlarda yer alan bilgiler, teknikler ve veriler kullanılarak, ilgili yılın bütçe gerekçesi ve ekleri, kurumların faaliyet raporları internete konulduktan sonra, kamunun sosyal güvenlik, sağlık, sosyal yardım harcamalarını, askeri harcamalarını, eğitim, çocuk, gençlik ve engellilere yönelik harcamalarını ayrıntılı olarak hesaplayabilmek ve bu alandaki gelişmeleri yıllar itibariyle izlemek mümkün olacaktır.

Vatandaşların seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentonun en temel görevlerinden birisi kamu harcamalarının alanlarını ve miktarlarını belirlemektir. Parlamentodan aldığı yetki ile hükümet tarafından gerçekleştirilen kamu harcamalarının 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 ve siyasi yaşama katılması, toplumun örgütlenme hakkı kaçınılmaz olmaktadır. Haklar temelinde düzenlenmiş devlet-toplum ilişkileri bir yandan STK'ların toplumda demokrasinin geli-

şiminin ana aktörlerinden biri olmasını, diğer yandan şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin bulunmasını gerektirmektedir.

Bu harcamaların sivil toplum tarafından bilinir ve izlenebilir olması sadece şeffaflık değil, aynı zamanda uygulanan politikaların etkinliğinin kamusal alanda derinlemesine tartışılabilir hale gelmesi anlamında da önemlidir.

Türkiye'de kamu harcamaları konusunda vatandaşların ve STK'ların karşısında adeta "teknik" bilginin iktidarı bulunmaktadır. Beklentimiz odur ki, kamu harcamalarını izleme bilgisinin yayılması, şeffaflaşması ve STK'lar tarafından ulaşılabilir, izlenebilir, yorumlanabilir ve müdahale edilebilir hale gelmesi bu bilginin iktidarını zayıflatacak ve demokratikleşmeye katkıda bulunacaktır.

Günümüzde, yasama sürecinde Bütçe Kanunu'nun tartışılması ve çıkarılmasına yönelik milletvekillerinin bile sürece katılımı önünde çeşitli zorluklar bulunduğu kamuoyu önünde tartışılırken STK'ların bütçe sürecine müdahil olmalarının 'teknik' zorlukları oldukça fazladır. Bu teknik zorlukların başında internet ortamında yayımlanan verilerin kısıtlı olması gelmektedir. Ancak bu teknik zorluğun son yıllarda özellikle Merkezi Yönetim bütçesi açısından büyük oranda aşılabildiğini görmekteyiz. 2003 yılında Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile çok yıllı bütçelemeye geçiş ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) hazırlanarak gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerinin hazırlanıyor olması verilere ulaşma ve izleme sürecini kolaylaştırmıştır.

Öte yandan, özellikle Türkiye'deki sosyal koruma ve askeri harcamalar alanında değerli akademisyen ve bürokratlar tarafından hazırlanarak yayımlanmış çalışmalar bulunmaktadır. Burada amaç, bu iki önemli kamu harcama alanı ile ilgili veri ve süreçleri iktisatçı olmayanlar tarafından izlenebilir ve anlaşılabilir hale getirmek, bu iki alandaki harcamaları uluslararası yöntemler ışığında hesaplayabilmek ve STK'ların ve kamuoyunun bilgisine sunmaktır. Diğer yandan, birçok farklı kamu idaresi tarafından yapılan çocuğa, gençlere ve engellilere yönelik harcamaların bir arada görülebileceği herhangi bir kaynak olmadığı gibi, ne yazık ki milletvekilleri de bu tür sosyal alanlara yapılan harcamaları ayrıntılı olarak görmeden TBMM'de sürdürülen bütçe görüşmelerine katılmaktadırlar. TBMM'de sürdürülen bütçe görüşmelerinde bilginin kısıtlı olduğu bir diğer alan ise askeri harcamalardır. Dizi kapsamında yayımlanacak kılavuzlar ile bu eksikliğin giderilmesine katkıda bulunulması amaçlanmaktadır.

Bu kılavuzlar STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları ile ortak yürüttüğü bir çalışmadır. Bu dizi çerçevesinde yayımlanacak olan kılavuzlar http://stk.bilgi.edu.tr/stk-Butce.asp ve http:/www.bilgiyay.com adreslerinden takip edilebilir. Kılavuzlar yayınlandıktan sonraki yıllar için izleme tabloları da bu adreslerden indirilebilecektir. Böylece STK'ların kılavuz yayınlandıktan sonra ortaya çıkan değişikliklerden haberdar olmaları sağlanacaktır.

Bu dizi kapsamında hazırlanan her kılavuz birçok akademisyen ve bürokratın katkıları ile ortaya çıkmıştır. Bu anlamda bu kılavuzlar, gerek ortak yazarların gerekse birçok akademisyen ve bürokratın kolektif heyecanının bir ürünüdür.

Elinizde bulunan ve dizinin dördüncü kılavuzu olan Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu'nun yazım sürecinde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, Kalkınma Bakanlığı (DPT) Sosyal Güvenlik Finansmanı Dairesi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, TÜİK ve TOKİ'den bürokratlar çok değerli katkılarda bulundu. Kendilerine teşekkür ederim. Ayşe Buğra, Burcu Yakut-Çakar, Haluk Levent ve Volkan Yılmaz bilgilerini paylaştılar. Hepsine teşekkür ederim.

En büyük teşekkürüm, Bilgi STK'nın 2009 yılından itibaren düzenlediği Kamu Harcamaları İzleme Eğitimi ve Kampı'na katılan STK temsilcilerinedir; bu kılavuzun geliştirilmesi, anlaşılır hale getirilebilmesi ve örneklerle desteklenmesi konularında yardımlarını esirgemediler.

Prof. Dr. NURHAN YENTÜRK
İstanbul Bilgi Üniversitesi
Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi Direktörü
STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları, Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi Editörü

İçindekiler

ÖNSÖZ 3

GİRİŞ VE ÖZET: TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI 7

1. SOSYAL KORUMA HARCAMALARINI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11

1.A. ESSPROS Yönteminin Temel İlkeleri 11

1.B. ESSPROS Yöntemine Göre Dikkate Alınması Gereken Kamu Kurumları 12

2. SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ İZİNİ SÜRMEK 15

2.A. Merkezi Yönetim "Sosyal Güvenlik ve Soysal Yardım" Harcamaları 18

2.A.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 18

2.A.1.1. Özürlüler İdaresi Başkanlığı 20

2.A.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 20

2.A.1.3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 21

2.A.2. Hazine Müsteşarlığı 22

2.A.3. Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 23

2.A.4. Diğer Genel Bütçeli Kurumlar 23

2.A.5. Özel Bütçeli Kurumlar 24

2.A.5.1. Vakıflar Genel Müdürlüğü 24

2.A.5.2. GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü 24

2.A.6. Merkezi Yönetim Toplam "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları 25

2.B. Merkezi Yönetim "Sağlık Hizmetleri" Harcamaları 26

2.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Giderleri 28

2.D. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri 30

2.E. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Giderleri 31

3. TOPLAM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI 35

3.A. Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi: 2006-2014 35

3.B. Sosyal Koruma Harcamalarını Hesaplayan Çalışmaların Karşılaştırılması 38

3.C. Sosyal Koruma Harcamaları ile İlgili Uluslararası Karşılaştırmalar 40

4. SONUÇ VE ÖNERİLER 43

EKLER 47

EK 1: Veri Kaynakları 47

EK 2: Sosyal Koruma Harcamalarının Hesaplanması İçin İnternetten Ulaşılamayan Veriler 53

EK 3: Mahalli İdarelerin Sosyal Koruma Harcamaları 54

EK 4: TOKİ ve Sosyal Koruma Amaçlı Konut ve Bina Üretimi Harcamaları 56

EK 5: Sağlık Sigortası ve Düzenli Gelir Desteği İçin Ek Kaynak Projeksiyonları 60

SUMMARY 65

KAYNAKLAR 67

DİZİN 69

GİRİŞ VE ÖZET: TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI

Bu çalışmanın amacı Sivil Toplum Kuruluşları (STK)'nın kamunun sosyal koruma harcamalarını izleyebilmeleri için bir yöntem sunmaktır. Çoğulcu demokrasinin önemli aktörü haline gelen STK'lar çalıştıkları konularda siyasi partilerin ve temsili demokrasinin kurumlarının karar alma süreçlerini etkilemek için çalışmaktadırlar. Hangi sosyal hak ile ilgili alanda olursa olsun hiçbir politika etkileme sürecinin sadece o alana ayrılan bütçenin artırılması ile kısıtlı kalmaması gerektiği bu alanda çalışanlar tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Bütçeden ayrılan payın artırılması tartışması, hiçbir zaman verilen sosyal hizmetin kapsamı, kalitesi ve etkinliğinin tartışılmasını ikinci planda bırakmamalı. Bu nedenle, bu çalışmada sadece sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasına değil, ayrıca uluslararası karşılaştırmalara ve bu harcamaların alt kalemlerine ayrıntılı olarak yer verilecektir. Ancak, kapsam, kalite ve etkinliğe ilişkin yapılması önerilen birçok talep karşısına da bütçe yetersizliği kısıtının çıkarılmasının sıkça tekrarlanan gerekçelerin başında olduğunu hatırlamakta yarar var.

Çalışmada sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) yöntemi yol gösterici olmuştur.[1] ESSPROS yöntemi ışığında yapılan hesaplamaya dahil edilen idarelerin başında Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" ve "sağlık hizmetleri" harcamaları yapan idareler gelmektedir. Bunlara harcaması "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" başlığı altında tasnif edilmeyen, fakir ailelere kömür yardımı ve SODES harcamaları gibi sosyal harcamalar da dahil edilmiştir. Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler dışında Sosyal Güvenlik Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından yapılan harcamalar sosyal koruma harcamaları kapsamına dahil edilmiştir.

Bu çalışmadan elde edilen sonuçlara göre de, Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamaları 2006-2008 döneminde yüzde 11,5 civarında gerçekleşmiştir. 2010 yılında yüzde 12,96 olan bu oran, 2011 yılında yüzde 13 ile, kriz yılı olan 2009 yılında gerçekleşen (yüzde 13,49) sosyal koruma harcamaları dışında daha önceki tüm yıllardan daha yüksek olmuştur.[2] Bu çalışmadan elde edilen bilgilere dayanarak, bu artışın gelecekteki seyri için yapılan öngörülere baktığımızda, 2012-2014 arası dönemde bir artış beklenmemekte olduğu anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada sosyal koruma harcamaları 2006 yılından itibaren izlenmektedir. Harcama verilerini daha geriye götürebilmek için, Kalkınma Bakanlığı (2012'den önce DPT) tarafından yayınlanan yıllık programlarda yer alan sosyal harcamaların gelişimi dikkate alındığında, 1999 yılında eğitim hariç sosyal harcamaların GSYH'ya oranı yüzde 8'lerden 2003 yılında yüzde 11 civarına yükseldiği ve 2009 krizi öncesine kadar, bizim çalışmamızda olduğu gibi, yüzde 11,5'e tırmandığı görülmektedir.[3]

Yıllık programlarda yer alan verilerle bir arada düşünüldüğünde sosyal koruma harcamalarında önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. Ancak bu oran uluslararası karşılaştırmalar yapıldığında hâlâ düşük kalmaktadır.[4] En son yayınlanmış Eurostat verilerine göre, AB(27) ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının 2009 yılında GSYH'ya oranı yüzde 29,5'tir. 2009 yılında Türkiye'nin sosyal koruma harcamasının GSYH'ya oranı ise yüzde 13,5 ile kısıtlıdır. Türkiye, en azından kişi başına mil-

1 Türkiye'nin ESSPROS uyumlu EUROSTAT'ta yer alan 'resmi' verisi bulunmamaktadır. Bu önemli bir eksikliktir. Bu konuda TÜİK'in EUROSTAT uyumlu veri üretme konusundaki yeniden yapılanma süreci bu verilerin yakın zamanda resmi olarak üretileceği beklentisini artırmaktadır. ESSPROS ile ilgili bilgiler için bkz. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-027-EN.pdf.

2 Tablo 15.

3 Tablo 17 ve Çizim 1.

4 Tablo 19.

li gelirinin daha yüksek olduğu Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranına çıkabilmek için, sosyal koruma harcamasının GSYH'ya oranını yüzde 18'e yükseltebilmelidir.

Sosyal koruma harcamalarını 1) sağlık 2) sigorta ve emeklilik ödemeleri 3) sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kaleme ayırmak mümkündür. 2011 yılı için sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH'ya oranının yüzde 7,6; sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının yüzde 4,44 civarında gerçekleştiğini görüyoruz. Sosyal hizmetler ve sosyal yardıma yapılan harcamalar ise GSYH'nın yüzde 0,94'ü olarak kalmaktadır. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan yeşil kart harcamalarının oranı olan yüzde 0,40 eklendiğinde, yoksullar için yapılan harcamaların GSYH'ya oranı 2011 yılı için yüzde 1,34 civarına ulaşmaktadır. 2011 yılındaki hizmet ve sosyal yardım harcamasında Van depremi nedeniyle geçici bir artış olduğunu hatırlayalım. O nedenle 2012 yılı için yorumlarsak, sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamasının GSYH'ya oranı yüzde 0,81; yoksullara yönelik sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı eklendiğinde ise yoksullar için yapılan harcamanın GSYH'ya oranının yüzde 1,1 olarak kanunlaştığını ve 2013-2014 yıllarında artırılmasının öngörülmediğini görebiliriz.[5]

Diğer yandan Sağlık Bakanlığı, genel ve özel bütçeli idarelerin tüm sağlık harcamaları ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) prim ödeyenlere yönelik yaptığı sağlık harcamalarının toplamının GSYH'ya oranının bir tek kriz yılı olan 2009 yılında yüzde 5'in üzerine çıkabildiği ve 2010 yılıyla birlikte sistemli bir azalma planlandığı görülmektedir. Türkiye'nin sağlığa ayırdığı kaynağı sistemli olarak artırması ve etkinlik artışı ile sağlanacak tasarrufu yine sağlık bütçesi içinde bırakması yararlı olacaktır. Bunun en temel nedenlerinden birisi, Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre Türkiye'nin kişi başına sağlık harcamasının Avrupa'da en son sırada olmasıdır.[6] İkinci nedeni ise, koruyucu hizmetlere ayrılan kaynağın çok düşük olmasıdır. 2011 yılında GSYH'ya oranı yüzde 4,44 olan sağlık harcamasının içinden sadece yüzde 0,58'sinin koruyucu hizmetlere ayrıldığını hesaplayabiliyoruz. Yüzde 3,86'sı ise ilaç ve tedavi hizmetlerine gitmektedir.

Bu çalışma çerçevesinde, 2012 yılına kadar gerçekleştirilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlğı'nın kurularak sosyal harcamaların tek çatı altında birleştirilmesi ve sosyal yardımların sürdürülebilmesine yönelik yazılım ve veri tabanının kullanılmaya başlanması çok önemli güncel gelişmelerdir. Ancak bu çalışmada sosyal koruma ve özel olarak yoksullara yönelik sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kaynağın artırılması önerisinin yanı sıra, yoksullukla mücadele ile ilgili iki önemli öneri dile getirilmektedir. Bunlardan birincisi yoksullara vatandaş olma hakkından kaynaklanan düzenli gelir desteği verilmesi, ikincisi ise böyle bir stratejinin mutlaka koruyucu, önleyici çalışmalar ve sosyal hizmetlerle desteklenmesidir.

Türkiye'de de sağlık sisteminin reform çalışmaları 2003 yılında başlamıştır. Yasalaşan Genel Sağlık Sigortası (GSS) çerçevesinde sağlık hakkından yararlanılması prim ödenmesine bağlanmıştır. Geliri asgari ücretin üçte biri (295,5 TL)'nin üzerinde olan kişilerin primi ödemesi gerekmekte ve ödemedikleri sürece prim borçları birikecektir. Bu nedenle, geçici istihdam, düşük ücret, mevsimlik ve düzensiz gelir, tarımda kendi hesabına çalışma nedeniyle prim ödeyemeyen kadın ve gençlerin ya da geliri olmamasına rağmen değersiz gayrimenkul ve tarla sahibi olma nedeniyle primi devlet tarafından karşılanmayanların, prim ödeyememe nedeniyle sağlık hizmetlerinden yararlanamaması önümüzdeki dönemde daha önemli bir sosyal sorun halini alabilecektir.

Bu çalışmada yapılan hesaplamalara göre, yoksullar ve sosyal güvenliği olmayan bireylerin GSS kapsamına alınmasının gerektirdiği ek kaynak ve yoksul hanelere düzenli gelir desteği verilmesi durumunda gerek duyulan ek kaynak toplamı farklı projeksiyonlarla 1,3 milyar TL ile 10,4 milyar TL arasında değişmektedir.[7] Bunlar arasından, en düşük ek kaynak gerektiren projeksiyona göre 12,5 milyon sigortasız vatandaşın GSS priminin devlet tarafından ödenmesi ve 1 milyon yoksul haneye ayda 295,5 TL düzenli gelir verilmesi durumunda ortaya çıkan ek kaynak ihtiyacı 1,3 milyar TL civarındadır ve askeri harcamaların yüzde 5 azaltılmasıyla bu kaynak sağlanabilecektir.[8]

5 Tablo 16.
6 Tablo 20.
7 Tablo Ek 5.4.
8 Tablo Ek 5.5.

Askeri harcamaların yüzde 20 azaltılmasıyla ise 12,5 milyon sigortasız vatandaşın sigorta primi devlet tarafından karşılanabilir ve 1,5 milyon yoksul haneye ayda 465,4 TL düzenli gelir desteği verilebilir. Askeri harcamaların sadece yüzde 25'i modernizasyon ve silah projelerine ayrılmakta, yüzde 75'i ise Avrupa'nın Rusya'dan sonra en büyük ordusu olan Türk ordusunun personel maaş ve ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet harcamalarına ayrılmaktadır. Askeri harcamalarda yapılacak tasarrufun teknolojik bir gerilemeye neden olmadan, etkinlik artışı ve ciddi bir performans denetimi ile sağlanabilmesi mümkün olabilir. Diğer yandan, askeri harcamaların yüzde 20 azalması durumunda harcamaların GSYH'ya oranı yüzde 2,3'lerden yüzde 1,8'lere düşmektedir ki bu oran hâlâ birçok NATO ülkesinin askeri harcamalarının GSYH'ya oranının üzerindedir.

Çalışmanın birinci bölümünde çalışmanın kapsamı ve yönteminin açıklanabilmesi için ESSPROS yöntemi ayrıntılı olarak ele alınmıştır. İkinci bölümde, ESSPROS yöntemine göre sosyal koruma harcaması olarak kabul edilen harcamaları yapan kamu kurumlarının yaptığı sosyal koruma harcamalarının niteliği ve miktarları ayrıntılı olarak incelenmiştir. İkinci bölümde amaç harcamaların izini sürmektir. Üçüncü bölümde, elde edilen toplam sosyal koruma harcamalarının yıllar itibariyle gelişiminin değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bunun için harcamaların GSYH'ya oranları hesaplanarak çeşitli karşılaştırmalara yer verilmiş ve uluslararası karşılaştırmalar yapılmıştır. Dördüncü bölümde sonuç ve önerilere yer verilmiştir. Kılavuz sonunda çeşitli açıklayıcı ekler yer almaktadır. Bunlar arasında okuyucunun kullanılan veri kaynaklarına kolay ulaşması için düzenlenmiş bir veri kaynakları çalışması bulunmaktadır. Ayrıca internetten ulaşılamayan veriler için de bir ek hazırlanmıştır. Mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarının hesaplanması ve TOKİ'nin sosyal koruma amaçlı konut ve bina üretimi için yaptığı harcamaların bir tahminine yer verilmiştir. Son ekte ise, sağlık sigortası ve düzenli gelir desteği politika önerileri için gerekecek ek kaynağı tahmin etmeye yönelik projeksiyon çalışmasına yer verilmektedir. Kılavuz İngilizce bir özet ile sona ermektedir.

1. SOSYAL KORUMA HARCAMALARINI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Sosyal koruma harcamalarının izlenmesinde uluslararası olarak kullanılan iki yöntem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi AB'nin kullandığı ESSPROS ikincisi ise OECD'nin kullandığı Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX) yöntemidir.[9] Bu çalışma kapsamında AB'nin kullandığı ESSPROS yöntemi yol gösterici olmuştur.[10]

1.A. ESSPROS Yönteminin Temel İlkeleri

ESSPROS metodolojisine göre üretilen sosyal koruma istatistiklerinde sosyal koruma harcaması "çeşitli risk ve ihtiyaçlarının yükünü azaltmak üzere hanehalklarına yapılan ayni 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.

ESSPROS metodolojisinde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun "Genel Devlet"e dahil olan kurumlar hesaba katılmaktadır. Dikkate alınacak kurumlar arasına münhasıran sosyal hizmet veren kurumlar olacağı gibi (örneğin, sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yardım kurumları), sosyal hizmeti bir tamamlayıcı iş olarak yapan kurumların (örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü) sosyal koruma harcamaları da dahil edilmektedir.

Sosyal koruma gerektiren alanlar hastalık, tedavi, özürlülük, yaşlılık, aile, çocuk, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma olarak tanımlanmıştır. Bunlar, korunan kişilere doğrudan nakit ödemeleri, bu kişilerin yaptıkları harcamaların geri ödenmesi ve bu kişilere mal ve hizmet yardımlarını içermektedir.

Harcama kalemleri açısından ele alındığında ESSPROS, idari giderleri, diğer sosyal harcama birimlerine transferleri ve diğer harcamaları da hesaplamaya dahil etmektedir. İdari giderler hesaplanırken örneğin bir devlet hastanesinde çalışan doktor, hemşire ve personelin maaşları katılırken Sağlık Bakanlığı'ndaki personelin maaşları katılmamaktadır, çünkü bunlar konuya "özel hizmet" değil "genel hizmet" sunmaktadırlar (ESSPROS, 2008, s. 34).

Bu çalışmada kullandığımız fonksiyonel sınıflandırma, idarelerin harcamalarının özel hizmet sunma ve genel hizmet sunma bakımından ayrıştırılmasına büyük oranda olanak sağlamaktadır. Örneğin, esas olarak tümüyle sosyal hizmet veren bir kurum olan SHÇEK'i ele alalım.[11] 2009 yılı kanunlaşan ödenek cetvellerine göre bu kurumun ödenek cetvelinde yer alan harcamaların yüzde 99,98'i fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında iken, yüzde 0,7'si genel kamu hizmeti, yüzde 0, 5'i kamu düzeni ve güvenlik hizmeti olarak ayrılmıştı. SHÇEK ödenek cetvelleri incelendiğinde kurumun doğrudan sosyal hizmet ve yardıma yönelik dairelerin personelin maaşlarına fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal güvenlik ve sosyal yardım kalemi altında yer verildiği, ancak örneğin Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı

9 OECD, SOCX ile ilgili bilgiler için bkz. http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf

10 SOCX ile ESSPROS yöntemi arasındaki en önemli farklılık SOCX'in eğitim harcamalarını da sosyal koruma harcamaları içine dahil etmesidir. Eğitim harcamalarının kamu sosyal koruma harcamaları içinde düşünülmesi özellikle Türkiye gibi eğitime erişememenin yoksulluk ve sosyal dışlanma olgusu ile birarada yaşandığı ülkeler için önemlidir. Eğitim harcaması, üretilecek olan *Çocuğun Korunmasına Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu* ve *Gençlerin Güçlendirilmesine Yönelik Harcamaları izleme Kılavuzu*'nda ele alınacaktır. Eğitim harcamaları ayrıntılı olarak Eğitim Reformu Girişimi tarafından izlenmektedir, http://erg.sabanciuniv.edu/

11 SHÇEK 2006-2011 arası ayrı bir kamu idaresi olarak genel bütçeli idareler arasında yer alırken, 2012 itibariyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamaları içine alınmıştır.

gibi dairelerde çalışan personelin maaşlarına genel kamu hizmetleri ya da kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri kalemleri altında yer verildiği görülmektedir.[12]

Yurt içi sosyal koruma harcamaları yurt içinde yerleşik olan ya da olmayanlara yapılan yardımları kapsar. Yerleşikler 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 (ESSPROS, 2008, s. 29, madde 101). 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.

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. Bu konu, örneğin Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri olan Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumu'na yaptıkları transferler için geçerlidir. Bu harcamalar ya bakanlıklarının hesabında ya da Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hesabında yer almalıdır; ikisinde birden değil. ESSPROS'un bu konudaki kuralı harcamanın finansmanı sağlayan kurumun değil sosyal hizmeti sunan nihai kurumun harcamasında gösterilmesidir (ESSPROS, 2008, s. 36, madde 138). 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.

1.B. ESSPROS Yöntemine Göre Dikkate Alınması Gereken Kamu Kurumları

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 ile özel bütçeli idarelerdir.[13] 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.[14]

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 izlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, sosyal koruma harcamaları 2006-2011 arası için gerçekleşmiş veriler kullanılarak izlenmiştir. 2012 için kanunlaşan ve 2013-2014 arası planlanan/öngörülen sosyal koruma harcamaları da çalışmanın kapsamına dahil edilmiştir.[15]

Mahalli idarelerin sadece 2006-2011 arası gerçekleşmiş verilerine ulaşılabilmektedir.[16] Döner

12 Ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya yönelik bilgiler için bkz. Yentürk (2011a) http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp ayrıca bkz. Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2007).

13 Üst kurul şeklinde teşkilatlanan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçesi ise bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

14 Türkiye'deki kamunun kurumsal yapısı için bkz. Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A., 2007; ve Yentürk, 2011a.

15 STK'ların bütçe planlama sürecine katılabilmeleri de önemli olduğu için gerçekleşmiş harcamalar kadar planlanan harcamaları da izleme kapsamına dahil ettik.

16 Mahalli idarelerin harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı olarak izlenmesi çok önemlidir. Mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarının izlenmesinde karşılaşılan sorunlar ve izlenebilen harcamaları EK 3'te ele alınmaktadır.

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 aktarıldığı görülmektedir. Ayrıca, TOKİ'nin sosyal konut ve gelir getirici konut projelerine Hazine bedelsiz arsa vermektedir. Bu arsaların piyasa fiyatı Merkezi Yönetim tarafından vazgeçilen bir gelirdir. Ancak bu arsaların piyasa fiyatı konusunda yeterli bilgi bulunamamaktadır. Diğer yandan, TOKİ'nin sosyal koruma harcaması kapsamında saymamız gereken, yoksullara yönelik konutlar için yapılan harcamalara ilişkin verilere de ulaşılamamaktadır. Bu harcama verilerine ulaşamadığımız için, kamu idarelerinin TOKİ üzerinden yoksullara yönelik konut ve diğer sosyal koruma amaçlı üretilen binaları (hastane, sevgi evleri vb.) sosyal koruma harcamalarına katamadık ancak tahmin etmeye çalıştık.[17]

Genel Devlet kapsamındaki kurumların harcamaları içinden sosyal koruma harcamaları izlenirken ESSPROS ilkelerine mümkün olduğu ölçüde bağlı kalınmıştır. Bununla birlikte, çalışmanın amacı ESSPROS'a uygun toplam sosyal koruma harcama hesabı yapmak değil, mümkün olduğu kadar internet üzerinden ulaşılabilen tüm verileri kullanarak, toplam bir sosyal koruma harcamasından çok, bütün alt kalemlerine yer vererek farklı ilgi alanlarındaki STK'ların farklı kamu idarelerinin kalemlerini görmelerine olanak verecek şekilde mümkün olan en kapsamlı sosyal koruma harcamalarının izlenmesi için bir format ve yöntem üretmektir.

17 TOKİ üzerinden yapılan yoksullara yönelik konut ve diğer bina üretim gideri tahmini için bkz. Ek 4.

2. SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ İZİNİ SÜRMEK

Sosyal koruma harcamalarının izini sürebilmek için birinci bölümde ESSPROS temel ilkelerinin kapsadığı harcama türlerini ve bu ilkeler ışığında dikkate alınması gereken kamu kurumlarını inceledik. Bu bölümde Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin sosyal koruma harcamaları ile başlayarak tüm bu diğer kurumların sosyal koruma harcaması kabul edilen harcamalarını ayrı ayrı ele alacağız.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu idarelerinin yayınlaması gereken bilgiler sosyal koruma harcamalarının hesaplanabilmesinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması ile birlikte, Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler sadece toplam harcamalarını değil, aynı zamanda harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımlarını da vermektedirler. İdarelerin harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre verilmesi, harcamaların hem personel harcaması, mal ve hizmet alımı, yatırım harcaması vb. gibi alanlardaki dağılımını (ekonomik sınıflandırma) hem de eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım vb. gibi alanlardaki dağılımını (fonksiyonel sınıflandırma) göstermektedir. Bu tablolarda yer alan genel ve özel bütçeli tüm idarelerin harcamaları STK'lar için önemli bir bilgi kaynağıdır.

Tüm ayrıntısı ile vermek gerekirse, idarelerin bütçelerinin fonksiyonel sınıflandırması Merkezi Yönetim bütçesini; Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım başlıkları altında vermektedir (Tablo 1.a ve 1.b).[18] Bu çalışmada fonksiyonel sınıflandırma başlıklarından "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" ve "Sağlık Hizmetleri" Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamalarının hesaplanması için kullanılacaktır.[19]

18 Her yıl için genel ve özel bütçeli idareler temelinde gerçekleşmiş harcamaların ekonomik ve fonksiyonel dağılımları Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanıp yayınlanmaktadır. Bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.

19 İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri başlığında yer alan kurumların harcamaları ayrı ayrı ödenek cetvellerinden incelenmiş ve bu kalemlerden hiçbirinin sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında kullanılamayacağı görülmüştür.

TABLO 1.a. Merkezi Yönetim, Genel Bütçeli İdarelerin 2011 Yılı Sonu Gerçekleşmiş Harcamaları, Fonksiyonel Sınıflandırma, bin TL

	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam
Cumhurbaşkanlığı	159.212										159.212
TBMM	470.210	0	84				384				470.678
Anayasa Mahkemesi	4.648		9.440								14.088
Yargıtay	19.283		66.520								85.803
Danıştay	8.314		49.703						33		58.050
Sayıştay	15.364	11	105.334						242		120.951
Başbakanlık	5.727.788	1.305	3.929	58.093		117.459	578	13.211			5.922.363
Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı			609.794								609.794
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	13.110										13.110
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	7.033		323					149.179			156.535
Devlet Personel Dairesi Başkanlığı	12.009	0									12.009
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu											0
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	175.209	4	249	91					23.452		199.005
Hazine Müsteşarlığı	43.552.811		731	6.086.423		833.767				1.428.647	51.902.379
Dış Ticaret Müsteşarlığı	42.972	5		408.299							451.276
Gümrük Müsteşarlığı	204.141		5.418								209.559
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	198.397		882				6				199.285
Diyanet İşleri Başkanlığı	23.446	126	2.757				319	3.365.870	207		3.392.725
Özürlüler İdaresi Başkanlığı	1.510	0	149							7.224	8.883
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü	6.465		96								6.561
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	4.861										4.861
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	1.497		363							161.797	163.657
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü	13.233		30.511							3.424.709	3.468.453
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	34.004		519								34.523
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	4.636	146.030	864							2.554.280	2.705.810
Adalet Bakanlığı	1.060.311	189	4.018.750								5.079.250
Milli Savunma Bakanlığı	423.997	15.993.203				14.058				8.290	16.439.548
İçişleri Bakanlığı	1.793.112	14	1.422			741.440					2.535.988
Jandarma Genel Komutanlığı	1.153		4.550.001								4.551.154
Emniyet Genel Müdürlüğü	168.827		10.795.595				3.481		426.495		11.394.398
Sahil Güvenlik Komutanlığı			273.464								273.464
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı			7.507								7.507
Dışişleri Bakanlığı	1.023.518	13	4.091				805	64.622	78.821	6.403	1.178.273
Maliye Bakanlığı	44.325.042		158.137			2.502.169			2.716	31.603.645	78.591.709
Gelir İdaresi Başkanlığı	1.935.311		616								1.935.927
Milli Eğitim Bakanlığı	1.338.786	49	2.417					198.421	33.747.094		35.286.767
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	125.994	122	155.532	350.211		59.136	60.880		437.118	4	1.188.997
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	510.963	245									511.208
Sağlık Bakanlığı	37.374	77	2.909				17.190.528				17.230.888
Ulaştırma Bakanlığı	14.109.204	203		1.759.596							15.869.003
Denizcilik Müsteşarlığı	6.706	206		81.426			83				88.421
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	52.742		2.239	7.326.068	234		32.951		15.557	17.148	7.446.939
Tarım Reformu Genel Müdürlüğü	4.051			229.997							234.048
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	41.767	20	1.450	274.815					150	21.504.619	21.822.821
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	317.585	1.627		358.702			43				677.957
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	177.935	12	381	56.742							235.070
Petrol İşleri Genel Müdürlüğü	1.256		218	4.276							5.750
Kültür ve Turizm Bakanlığı	336.940	319	8.432	358.876			19	775.534			1.480.120
Çevre ve Orman Bakanlığı	306.270	223	936	534.459	297.249						1.139.137
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	136.611	82	877				169				137.739
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	27.979	477	18.401	6.353.785		451.129	372				6.852.143
Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu			17.027								17.027
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı				286							286
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	10.834	68		94.312	183.351	47.130	51				335.746
Ekonomi Bakanlığı	48.197	2		322.070							370.269
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	18.161		947	2.127.209	371		49.209		7.270	9.319	2.212.486
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	121.065		9.139	6.326							136.530
Kalkınma Bakanlığı	398.481		165	114					8.718		407.478
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	310.372	67	466	11.063	34.423						356.391

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr, bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.

TABLO 1.b. Merkezi Yönetim, Özel Bütçeli İdarelerin 2010 Yılı Sonu Gerçekleşmiş Harcamaları, Fonksiyonel Sınıflandırma, bin TL

	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam
Yüksek Öğrenim Kurumları Toplamı	2.102.050	3.420	202.224	0	0	0	1.122.177	136.265	9.558.668	0	13.124.804
Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi	8.396								242.229		250.625
Atatürk Kültür. Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı	5.644		149					447			6.240
Atatürk Araştırma Merkezi								2.848			2.848
Atatürk Kültür Merkezi								2.562			2.562
Türk Dil Kurumu			159					10.189			10.348
Türk Tarih Kurumu			277					8.146			8.423
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü	6.661		293					190	2.709		9.853
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu	1.366.349		570				381		64.515		1.431.815
Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı	8.581										8.581
Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı			10.944								10.944
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü	39.978	290	77.331						3.899.081		4.016.680
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	22.740	7	378				1.514	1.142.492			1.167.131
Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü	16.446		2.338					124.893			143.677
Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü	11.738		1.243				229	158.818			172.028
Orman Genel Müdürlüğü	5.986	130		1.056.444							1.062.560
Vakıflar Genel Müdürlüğü	15.058		5.978				421	438.645		41.571	501.673
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	6.677		1.428				113.816				121.921
Türk Akreditasyon Kurumu				8.195							8.195
Türk Standartları Enstitüsü	27.143		1.870	146.988							176.001
Milli Prodüktivite Merkezi			268	14.493							14.761
Türk Patent Enstitüsü	6.299		517	19.101							25.917
Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü				8.857							8.857
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	7.498		987	63.340			8				71.833
Savunma Sanayii Müsteşarlığı	7.340	23.114	318								30.772
Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Gel. ve Dest. İdaresi Bşk.	16.301		2.060	467.293							485.654
İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi	3.298		33	6.372							9.703
Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı	66.556		223								66.779
Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı	2.499				8.637	250					11.386
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	3.554					53.176					56.730
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	9.486			9.624							19.110
Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü	9.420	203		34.358							43.981
Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü	56.558	113	1.779	194.946							253.396
Ceza ve İnfaz Kurum. ile Tutukevleri İş Yurt. Kurumu			955.716								955.716
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü	1.751		247	10.506							12.504
Mesleki Yeterlilik Kurumu	2.354			1.117							3.471
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı	23.088		251								23.339
Karayolları Genel Müdürlüğü	70.819		9.247	14.866.456			1.138				14.947.660
Konya Ovası Projesi Kalkınma İdaresi											0

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr, bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.

2.A. Merkezi Yönetim "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları "sosyal güvenlik ve sosyal koruma hizmetleri, hastalık, yaşlılık, özürlülük ödeme ve yardımları, sosyal yardım hizmetleri"ni kapsamaktadır.

Tablo 1a'dan görüldüğü gibi, birçok genel bütçeli idarenin "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunmaktadır. Tablo 1.b'de yer alan özel bütçeli idarelerden sadece Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" başlığında tasnif edilen harcaması bulunmaktadır. Tablo 1.b'de verilen yüksek öğrenim kurumlarının "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları bulunmamaktadır.

Bunları ayrı ayrı inceleyelim:

2.A.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

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 bu kılavuz kapsamında sosyal koruma kapsamında dikkate alınması gereken görevlerdir. Bunlar arasında özetle Bakanlığın sosyal hizmetler ve yardımlara 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, özürlülerin 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.

Bakanlığın sosyal koruma ile doğrudan ilgili olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

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), Özürlüler 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. Geçici dördüncü maddesine göre "Bakanlığın 2011 mali yılı harcamaları, 6091 sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa istinaden Maliye Bakanlığı tarafından yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü hariç olmak üzere kapatılan Başkanlık ve genel müdürlüklerin 2011 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerden karşılanır". Sosyal koruma harcamaları açısından bu bilgilerin şu anlamı bulunmaktadır: 2011 yılı dahil olmak üzere, SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunmaktadır (Tablo 1.a).[20] 2012 itibariyle kanunda sayılan idareler kapatılarak bütçeleri Bakanlığa aktarılmıştır. Tablo 2 fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunan kurumların gerçekleşmiş ve planlanan harcamalarını göstermektedir.

Tablo 2'den görüldüğü gibi 2011 yılında fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve 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 kanunlaşan harcaması 8.635.342.000 TL'dir.

20 Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüklerinin fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunmamaktadır.

TABLO 2: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nin "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları ve 2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Sosyal Yardım Ödemeleri, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
ÖZİDA	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224			
SYDGM	1.843	2.499	2.612	4.237	249.664	161.797			
SHÇEK	426.912	603.200	1.056.174	1.783.688	2.516.762	3.424.709			
Toplam ÖZİDA.SYDGM.SHÇEK	431.211	609.020	1.061.661	1.791.348	2.770.012	3.593.730			
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı							8.635.324	9.552.042	10.425.982
Ödeme gücü olmayanların GSS Primleri							4.084.694	4.333.447	4.597.354
SYDTF'ye transferler							428.000	449.400	471.870
2022 Sayılı Kanun ile yapılan sosyal yardım ödemeleri							2.904.080	3.051.027	3.205.408

Kaynak: 2006-2011 arası gerçekleşen veriler için www.muhasebat.gov.tr, Kamu Hesapları Bülteni; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.
2012 kanunlaşan harcama verisi için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 3.
2013-2014 harcama öngörüleri için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 4.
Ödeme gücü olmayanların Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri, SYDTF'na transferler ve 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak olan sosyal yardım ödemeleri Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır.

Tablo 2'de görüldüğü gibi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödeneğindeki yükseliş sosyal koruma harcamaları açısından çok önemli bir artışa isabet etmektedir. Ancak bu artışın hangi hizmete yönelik olduğunu bilmeden yorumda bulunmak doğru olmaz. Bu gibi hızlı artış ya da azalışların olduğu durumlarda kurumların ödenek cetvellerini incelemek ve farklı yılların ödenek cetvellerini karşılaştırmak çok yararlı bilgilere ulaşmamıza yardımcı olacaktır.[21]

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2012 yılı için oluşturduğu ödenek cetveline bakıldığında, devredilen kurumların 2011 ve öncesi yıllarda yapmadıkları bir harcamanın ödenek olarak yer aldığı görülmektedir. Bu ödenek 4.084.694.000 TL miktarında "sosyal güvenliği olmayanların sağlık primleri"dir. Bilindiği gibi, 2012 yılından itibaren yeşil kartlar iptal edilip eski yeşil kartlıların da SGK şemsiyesi altına girerek prim ödemeleri gerekmektedir. 2012 yılının başında yapılacak olan gelir tespiti sonrasında geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların tüm sağlık primleri devlet tarafından SGK'ya yatırılacaktır.[22] Daha önceki yıllarda yeşil kart harcamaları için Sağlık Bakanlığı'nın bütçesine ödenek konulurken bu ödenek artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine alınmıştır.

2011 yılı yeşil kart harcamaları 5.139.815.000 TL olarak gerçekleşmişken[23] 2012 yılı için hükümet ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak 4.084.694.000 TL ayırmıştır. Yeni sağlık sistemi ile birlikte bir milyar TL civarında bir tasarruf planlandığı görülmektedir. İleride Sağlık Bakanlığı harcamaları izlenirken, 2012 yılı Sağlık Bakanlığı ödenek cetvelinde toplam 539.000.000 TL'lik bir ödeneğin eski yeşil kartlılarla ilgili olarak bırakıldığı görülecektir. Bu ödenek vizesi devam eden yeşil kartlıların vize süreleri dolana kadar yapabilecekleri harcamalara yöneliktir. Bu durumda 2012 için yaklaşık 500.000.000 TL'lik bir tasarruf beklendiği söylenebilir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kanunlaşan ve öngörülen bütçesi içinde yer alan bu miktar, SGK'ya aktarılarak SGK'nın sağlık harcamaları içerisinde yer alacaktır. Bu nedenle mükerrerlik olmaması için bu harcamanın Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamalarından düşülmesi ve ESSPROS yöntemine göre harcamayı gerçekleştirecek olan SGK'nın bütçesi içerisinde hesaba katılması gerekmektedir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödenek cetvelleri incelendiğinde daha önce SYDGM bütçesinde yer almayan bir başka ödenek görülmektedir. Bu ödenek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na yardım olarak gösterilmekte ve bu amaçla 428.000.000 TL ayrıldığı görülmektedir. Bu kaynak Fon'a gelir olarak girecek ve harcanacaktır.[24] Bu durumda hem SYDTF'nin harcamalarını hem de Fon'a Bakanlık'tan transfer edilen bu miktarı birarada sosyal koruma harcaması olarak almak

21 Ödenek cetvellerinin kullanımı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Yentürk, 2011a ve Ek 1, Veri Kaynakları, no. 2.
22 Bu konuda gelir ve ödenecek primlerle ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. www.sgk.gov.tr
23 2011 ve öncesi yeşil kart harcamaları sağlık harcamalarının incelendiği 2.B. başlığında görülebilir.
24 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri 2.E. başlığında tartışılacaktır.

mükerrelik nedeni olacaktır. O nedenle, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamalarını dikkate alırken SYDTF'ye yapılan yardımı çıkarmamız gerekecektir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla Bakanlığa aktarılan bir başka sosyal harcama 2022 sayılı Kanun çerçevesinde SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından muhtaç ve yetimlere yönelik yapılan harcamalardır. SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bu sosyal yardım harcaması Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Ancak Tablo 2'de görülen Bakanlığın kanunlaşan ve öngörülen bütçesinde bu harcamalar yer almamaktadır. Çünkü bu ödeneğin ancak 2012 yılının başında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredileceği belirtilmektedir. O nedenle, 1 Ocak 2012 tarihinde yayınlanan Bütçe Kanunu çerçevesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na ayrılan bütçe içinde yer almamaktadır. Ancak 2013 yılından sonra bu ödenek doğrudan Bakanlığa ayrılan ödeneğe dahil edilecektir. 2013 yılında Bakanlığın ödenek cetveli bu açıdan incelenmelidir.[25]

Bu gelişmeler nedeniyle 2022 sayılı Kanun çerçevesinde 2012 yılından sonra ödenmesi öngörülen sosyal yardım miktarının genel bütçeli idareler kalemi altında yer alması gerekmektedir. 2012 öncesi yapılan 2022 ödemeleri ise SGK içinde bırakılmıştır.

2.A.1.1. Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA)

Özürlüler İdaresi'nin misyonu, "Özürlülük alanında ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlamak, özürlüler ile ilgili ulusal politikanın oluşmasına yardımcı olmak, özürlülerin problemlerini tespit etmek ve bunların çözüm yollarını araştırmak suretiyle özürlülere yönelik hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini temin etmek" olarak tanımlanmaktadır.

Anlaşılacağı gibi, ÖZİDA daha çok koordinasyon ve araştırma amaçlı bir idare olduğundan toplam harcaması çok küçüktür. Bu harcama içinden fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güenlik ve sosyal yardım" başlığında tasnif edilen harcaması da çok düşüktür (Tablo 2). Özürlülere yönelik yapılan sosyal yardım ve bakım hizmetleri 2011 yılı ve öncesinde SHÇEK tarafından gerçekleştirilirken, 2012 yılı ile birlikte Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine alınmıştır. ÖZİDA'nın yaptığı araştırma ve koordinasyon görevi de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün bünyesine alınmıştır.

2.A.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)

Amacı "Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 3294 sayılı Kanun ile 1986 yılında kurulmuştur. SYDTF ile ilgili yasayı uygulamak amacıyla da 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

SYDGM'nin görevleri "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idari ve mali tedbirleri almak; Fon'un gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara göre kullanılmasını sağlamak; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nı izlemek ve denetlemek, çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının kriterlerini belirlemek; araştırma ve etüt yapmak, proje hazırlamak ve uygulamak" olarak belirtilmektedir. Bir diğer ifade ile Genel Müdürlük bütçe dışı fon olan SYDTF'nin Merkezi Yönetim idareleri içinde bulunan bir Genel Müdürlük ile ilişkilendirmek ve Fon'un işleyişine idari destek vermek amacıyla kurulmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kapatılarak görevleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne devredilirken aynı zamanda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile ilgili görevleri de Bakanlığa devredilmiştir.

25 Bu tür değişikliklerin izlenebilmesi için, bu kılavuzun sonunda elde edilecek sosyal koruma harcamalarını izleme tablosu yenilenerek internet sitesine konulacaktır. Bu değişiklikleri izlemek için bkz. http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp

Tablo 2'den görüleceği gibi, SYDGM'nin oldukça küçük bir "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunmaktadır. 2009-2011 arası SYDGM bütçesinde bir artış öngörülmektedir (Tablo 2). 2009 yılından sonra SYDGM bütçesindeki artış dikkate değerdir. 2008 ve 2009 yılları ödenek cetvelleri ayrı ayrı incelendiğinde, bu artışın esas olarak, SYDGM'ye bağlı Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nün ödeneğine konulan bir artışla ortaya çıktığı görülmektedir. SYDGM yetkililerinin belirttiği gibi, bu ödenek TÜBİTAK'a yaptırılan Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri yazılım ve veritabanının oluşturulmasına yönelik bir harcamaya karşılık gelmektedir. Bu görev 2012 yılından sonra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Bu proje sosyal yardım hizmetleri sunumu için nesnel ölçütlerin oluşturulması ve bu alanda faaliyet gösteren kamu kurumlarının işbirliğini artırabilmek amacıyla başlatılmıştır. Projenin çeşitli basamakları 2011 yılında kullanılmaya başlanmıştır. Projenin 2013 yılında tamamlanması planlanmakta ve bu durumda sosyal yardım yapan kamu kurumlarının entegrasyonu ve ödeme gücü olmayanların GSS prim ödemelerine yönelik gelir testi uygulamalarının bu sistem üzerinden yapılması öngörülmektedir.

2.A.1.3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 27 Mayıs 1983 tarihinde yayınlanan "2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu" ile kurulmuştur. Bu kanunun yanı sıra, 2005 yılında kabul edilen 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu ve 2005 yılında kabul edilen 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile SHÇEK'e verilen çeşitli görevleri bulunmaktadır.

SHÇEK Genel Müdürlüğü özetle "korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, genç, kadın, özürlü ve yaşlılarımıza 24 saat sürekli koruma ve bakım hizmetini yatılı ve gündüzlü olarak vermekle, toplum merkezleri, aile, gençlik ve yaşlı danışma merkezleri, evlat edindirme, koruyucu aile, sosyal yardım uygulamaları, sokakta yaşayan ve çalışan çocuklara yönelik koruyucu, önleyici ve eğitici çalışmaları yürütmekle; doğal afetlerde afetzedelerin ivedi gereksinimlerini karşılamaya ve afet sonrası sorunlarını çözümlemeye yönelik geçici veya sürekli hizmetleri yerine getirmek, afetle bağlantılı göçler ve göçmenlerle ilgili her türlü sosyal hizmeti gerçekleştirmekle" görevlidir.

SHÇEK tüm bu görevleri yerine getirebilmek amacıyla önemli bir bütçeye sahip olan bir idaredir ve harcamalarının en önemli kısmı fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar" başlığında tasnif edilmektedir (Tablo 1.a ve 2). Sosyal yardım hizmetlerini sürdüren bir kurum olan SHÇEK'in harcamalarında 2006-2011 arasında önemli bir artış görülmektedir.

SHÇEK ödenek cetvelleri karşılaştırıldığında artışın hemen tümünün kurumun Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın ödeneklerinde beklenen artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Bu artışın en önemli bölümünün 5358 sayılı Kanun ile evde bakılan ve geliri kanunla belirtilen miktarın altında kalan özürlülülere asgari ücret tutarında yapılan cari transferlerden kaynaklandığı, daha küçük bir bölümün ise özel bakım kurumlarında bakılan ağır özürlülere yapılan asgari ücretin iki katı ödeme için ayrılan cari transfer ödeneği olduğu belirtilmektedir. Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın bütçesinde görülen bu ödenek artışı çıkarıldığında, SHÇEK'in ödeneklerinde bir artış öngörülmemektedir.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile SHÇEK kapatılarak Bakanlığa devredilmiş, geçici dokuzuncu maddesi ile de "Kapatılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde il özel idarelerine devredilmiştir". Aynı KHK'nın yine geçici dokuzuncu maddesi ile kapatılan SHÇEK "Genel Müdürlüğü'ne mevzuatla tanınan her türlü hak, imtiyaz vc imkânlardan taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşlarını ilgilendirenlerin, ilgili il özel idareleri tarafından kullanılmasına devam olunur" denmektedir.

Daha sonra çıkarılan 662 sayılı KHK'nın 6. maddesi ile, 633 sayılı KHK'nın geçici dokuzuncu maddesine bu sürecin Ekim 2011'den itibaren üç yıla çıktığının belirtildiği ibaresi eklenmiştir. Dolayısıyla, SHÇEK'in illerde yer alan sosyal hizmet kurumlarının il özel idarelerine devri üç yıl ertelen-

miştir. Bu durumda SHÇEK'in harcamalarının bu kısmını oluşturan harcamalar Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde kalmıştır.

Zaten 633 sayılı KHK'nın geçici dokuzuncu maddesi ile "İl özel idarelerine devredilen hizmetlerin karşılığı ödeneklerin dağılımı, devredilen personel ve hizmetler dikkate alınmak suretiyle il özel idareleri düzeyinde tutar olarak Bakanlıkça tespit edilir. Bu amaçla ihtiyaç duyulan kaynak devir tarihinden itibaren beş yıl süreyle Bakanlık bütçesine konulacak ödenekten karşılanır" denmektedir. Bu durumda il özel idarelerine üç yıl sonra devredilecek olan sosyal hizmet kurumlarının harcamaları üç yıl süreyle ve devredildikten sonra iki yıl süreyle daha Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamaları içinde izlenebilecektir. Bu sürecin önümüzdeki yıllarda bir değişikliğe uğrayıp uğramayacağı yine zaman içinde görülecektir. Ancak sosyal koruma harcamalarının izlenmesi açısından uzun dönemde il özel idarelerinin harcamalarının izlenmesi kaçınılmaz hale gelmektedir.[26]

2.A.2. Hazine Müsteşarlığı

Hazine Müsteşarlığı'nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" başlığı altında tasnif edilen bu harcamanın ne olduğunun incelenebilmesi için ödenek cetveline bakılması gerekmektedir. Müsteşarlığın ödenek cetvellerinde "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının kodu olan 10 kodu ile kayıtlı tek kalem bulunmaktadır. Bu kalemin açıklaması ise işsizlik yardımı hizmetleri olarak İşsizlik Sigortası Fonu'na ilişkin hizmetler karşılığı devlet katkısı olarak Müsteşarlığın ödenek cetvelinde görülebilmektedir.

İleride inceleneceği gibi, İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelirleri, prim gelirleri, bütçe katkısı ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır. İşsizlik sigortasına yapılan bütçe katkısı Hazine Müsteşarlığı bütçesinden aktarılmaktadır (Tablo 3). Hazine'nin bu harcaması İşsizlik Sigortası Fonu'na gelir olarak girmekte ve Fon tarafından yapılan harcamalar içinde tekrar sosyal koruma harcamaları hesabına girmektedir. ESSPROS yöntemine göre, bu harcama mükerrerlik olmaması için sadece İşsizlik Sigortası Fonu'nun sosyal koruma harcamaları arasında dikkate alınacaktır.

TABLO 3: Hazine Müsteşarlığı "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Koruma" Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
İşsizlik yardımı hizmetleri olarak İşsizlik Sigortası Fonu'na katkı	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.828.000	2.039.000	2.263.000
Fakirlere kömür yardımları*	250.000	265.000	332.000	252.000	462.400	225.000	444.857	467.100	490.455

(*) Bu harcama Hazine için TKİ'nin görev zararını kapama harcaması olmakla beraber, her açıdan bir sosyal koruma harcaması olduğu için bu tabloya dahil edilmiştir.
Kaynak: Fakirlere kömür yardımı harcamaları Hazine'den talep edilerek alınmıştır.
İşsizlik Yardımı harcamaları: 2006-2011 arası gerçekleşen veriler için www.muhasebat.gov.tr, Kamu Hesapları Bülteni; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.
2012 kanunlaşan harcama verisi için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 3.
2013-2014 harcama öngörüleri için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 4.

Merkezi Yönetim kapsamında olup da "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması olarak gözükmeyen ancak Hazine tarafından yapılan fakir ailelere kömür yardımına da Tablo 3'te 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) tarafından valiliklere teslim edilecek kömür bedelleri Hazine Müsteşarlığı'nın bütçesine konulacak ödenekten görev zararı olarak TKİ'ye ödenecektir.[27] Hazine Müsteşarlığı için bu bir "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması değil, KİT'lerin görev zararını kapamak üzere yapılan bir harcama olduğu için fonksiyonel sınıflandırmada "ekonomik işler ve hizmetler" başlığı altında verilmektedir. ESSPROS yöntemine göre bu harcama sosyal koruma harcamaları içine dahil edilmelidir.

26 İl özel idarelerinin içinde yer aldığı mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarının incelenmesi için bkz. Ek 3.
27 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 35. maddesi uyarınca, fakir ailelere bedelsiz kömür yardımı yapılabilmesine yönelik, 27.12.2007 tarih ve 2007/13048 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

2.A.3. Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Maliye Bakanlığı'nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının kapsamı Bakanlığın ödenek cetvelinin incelenmesinden anlaşılmaktadır. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü üzerinden yapılan "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" olarak ayrılan ödenek harcama faturalı ödemeler, görev zararı, prim katkısı, devlet katkısı olarak SGK'ya yapılan transferi içermektedir.

TABLO 4: Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Maliye Bakanlığı	11.902.882	7.267.901	9.315.255	19.950.445	24.191.830	31.603.645	34.140.835	37.447.390	40.687.524
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	12.856.272	25.823.450	25.849.685	32.907.174	31.054.338	21.504.619	31.170.897	35.303.014	36.822.427
Merkezi hükümetten SGK'ya yapılan toplam transferler	24.759.154	33.091.351	35.164.940	52.857.619	55.246.168	53.108.264	65.311.732	72.750.404	77.509.951

Kaynak: 2006-2011 arası gerçekleşen veriler için www.muhasebat.gov.tr, Kamu Hesapları Bülteni; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.
2012 kanunlaşan harcama verisi için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 3.
2013-2014 harcama öngörüleri için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 4.

Benzer şekilde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ödenek cetveli incelendiğinde, "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının emeklilik sigortası finansman açığı ve işveren primi indirim açıklamasıyla SGK'ya yapılan transferi kapsadığı görülmektedir. Bu iki transfer kaleminin toplamı ileride inceleyeceğimiz SGK'nın finansman açığı ve faturalı ödemeler, prim indirimleri ve görev zararları karşılığı merkezi hükümetten alacağı kaynak ile eşittir.

Bu toplam harcama SGK tarafından giderlerini karşılamakta kullanıldığı için hem Bakanlık "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları içinde hem de SGK giderleri içinde hesaba katılması mükerrerlik yaratacağı için ESSPROS yönteminin önerdiği gibi harcamayı gerçekleştiren kurumda gösterilecektir.

2.A.4. Diğer Genel Bütçeli Kurumlar

Tablo 1'de yer alan genel bütçeli idareler arasında "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması yapan başkaca idareler de bulunmaktadır. Bu kurumlar ve yaptıkları harcamanın miktarı Tablo 5'te verilmiştir.

TABLO 5: Diğer Genel Bütçeli İdarelerin " Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları ve SODES Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı					633.253	2.554.280	577.440	563.025	597.660
Milli Savunma Bakanlığı	11.033	10.442	11.096	12.127	11.194	8.290	16.000	16.800	17.640
Dışişleri Bakanlığı	4.327	5.245	4.341	7.463	5.542	6.403	11.471	12.045	12.664
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	45.911	88.332	26.244	29.438	8.728	17.148			
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						9.319	11.321	11.887	12.481
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	225.667	215.825	253.354	244.884	3.039	4			
SODES			42.000	91.956	150.027	200.000	250.000		

Kaynak: 2006-2011 arası gerçekleşen veriler için www.muhasebat.gov.tr, Kamu Hesapları Bülteni; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.
2012 kanunlaşan harcama verisi için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 3.
2013-2014 harcama öngörüleri için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 4.
SODES 2008-2010 için www.sodes.gov.tr; 2011 ve 2012 için DPT, Kamu Yatırım Programları.

Tablo 5'te yer alan bakanlıkların "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları ile ilgili ödenek cetvellerinde yer alan açıklamalar şöyledir: Milli Savunma Bakanlığı'nın Genelkurmay Başkanlığı ve Müsteşarlık bütçesinden hane halklarına yapılan cari transferleri kapsamaktadır. Dışişleri Bakanlığı'nın Kuzeydoğu Akdeniz Denizcilik ve Havacılık Genel Müdürlüğü eliyle yurtdışına yapılan ve diğer konsolosluklar aracılığıyla sosyal güvenliği bulunmayanlara yapılan cari transferleri kapsamaktadır. Bayın-

dırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü bütçesinden yapılan "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri" harcamalarını kapsamaktadır. Bu harcama 2010 yılından itibaren azaltılmış ve 2012 yılından itibaren de tümüyle Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na aktarılmıştır. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2011 yılında Van depreminin etkisiyle daha önceki yıla göre aşırı bir harcama yapılmıştır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı il müdürlüklerinden hane halklarına yapılan transferler ise Bakanlığın Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na dönüşmesiyle yeni bakanlığa aktarılmıştır.

Bu kurumların dışında DPT tarafından sürdürülen[28] 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 Pragramı (SODES) yürürlüğe konulmuştur. "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 amaçlanmaktadır"(www.sodes.gov.tr). Bu harcamaların da amacı itibariyle incelendiğinde sosyal koruma harcaması içine dahil edilmesi doğru olacaktır. Tablo 5'in son satırında SODES harcamaları yer almaktadır.

2.A.5. Özel Bütçeli Kurumlar

2.A.5.1. Vakıflar Genel Müdürlüğü

Özel Bütçeli kurumlar arasında sadece Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması bulunmaktadır. 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 yüzde 40 ve üzeri engelli olan muhtaçlara verilmektedir. Genel Müdürlüğün bu harcamaları Tablo 5'te görülen "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları içinde yer almaktadır.

TABLO 6: Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Gap İdaresi İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü Sosyal Koruma Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Vakıflar Genel Müdürlüğü	75.141	120.784	119.885	108.610	36.129	41.571	55.031	56.875	58.525
GAP İdaresi Başkanlığı, İnsani ve Sosyal Gelişme Koordinatörlüğü	2.510	2.947	7.082	5.357	4.171	5.299	5.561	5.839	6.131

Kaynak: Vakıflar Genel Müdürlüğü: 2006-2011 arası gerçekleşen veriler için www.muhasebat.gov.tr, Kamu Hesapları Bülteni; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.
2012 kanunlaşan harcama verisi için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 3.
2013-2014 harcama öngörüleri için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 4.
GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün gerçekleşmiş harcamaları İdare'nin faaliyet raporlarından alınmıştır.
2012-2014 kanunlaşan harcamaları ve öngörüleri GAP İdaresinden talep edilerek alınmıştır.

2.A.5.2. 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 aldırmak, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak" üzere kurulmuştur. Bu anlamda GAP İdaresi'nin fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve 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 ka-

28 2012 yılından itibaren Kalkınma Bakanlığı'nın bünyesindedir.

tılımı ve örgütlenmeyi geliştirme yönünde çalışmalar" sayılmaktadır. Bu kapsamda sürdürülen Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM), Kadınların ve Kadın Sivil Toplum Kuruluşları'nın Güçlendirilmesi Projesi, Gençlik İçin Sosyal Gelişim Projesi gibi projelere yönelik harcamalar yapılmaktadır. Bu nedenle GAP İdaresi'ninin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün harcamaları "sosyal güvenlik ve 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.

2.A.6. Merkezi Yönetim Toplam "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" Harcamaları

Tablo 7'de yer alan tüm harcama kalemleri toplandığında 2011 yılı için 60.197.955.000 TL olmaktadır. Bu miktar Merkezi Yönetim'in toplam "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarıdır. ESSPROS yöntemine göre kamunun sosyal korumaya yaptığı harcamaların incelenmesinde Genel Devlet kapsamındaki idareler dikkate alınmalıdır. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve İşsizlik Sigortası Fonu gibi kurumların harcamalarını da dikkate almak gerekmektedir. Bu durumda, daha önce tartışıldığı gibi, Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinden "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları kapsamında SGK'ya, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na ve İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan transferler düşürülmelidir. Bu ayrım yapılmazsa, aynı harcamanın her iki kurum bütçesinin içinde iki kez dikkate alınması sonucu ortaya çıkacaktır.

TABLO 7: Merkezi Yönetim Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Tablosu, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları									
Hazine Müsteşarlığı	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.828.000	2.039.000	2.263.000
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı					633.253	2.554.280	577.440	563.025	597.660
Milli Savunma Bakanlığı	11.033	10.442	11.096	12.127	11.194	8.290	16.000	16.800	17.640
Dışişleri Bakanlığı	4.327	5.245	4.341	7.463	5.542	6.403	11.471	12.045	12.664
Maliye Bakanlığı	11.902.882	7.267.901	9.315.255	19.950.445	24.191.830	31.603.645	34.140.835	37.447.390	40.687.524
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	12.856.272	25.823.450	25.849.685	32.907.174	31.054.338	21.504.619	31.170.897	35.303.014	36.822.427
Özürlüler İdaresi Başkanlığı	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224			
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Gen. Müd.	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							8.635.324	9.552.042	10.425.982
Ödeme gücü olmayanların GSS primleri							4.084.694	4.333.447	4.597.354
SYDTF'ye transferler							428.000	449.400	471.870
2022 Sayılı Kanun ödemeleri							2.904.080	3.051.027	3.205.408
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	45.911	88.332	26.244	29.438	8.728	17.148			
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						9.319	11.321	11.887	12.481
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	225.667	215.825	253.354	244.884	3.039	4			
Fakirlere kömür yardımları	250.000	265.000	332.000	252.000	462.400	225.000	444.857	467.100	490.455
SODES			42.000	91.956	150.027	200.000	250.000		
Genel bütçeli kurumlar	26.385.364	35.092.760	37.917.805	56.305.410	60.466.653	61.151.085	79.990.225	88.463.330	94.535.241
Vakıflar Genel Müdürlüğü	75.141	120.784	119.885	108.610	36.129	41.571	55.031	56.875	58.525
GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme G. Koord.	2.510	2.947	7.082	5.357	4.171	5.299	5.561	5.839	6.131
Özel bütçeli kurumlar	77.651	123.731	126.967	113.967	40.300	46.870	60.592	62.714	64.656
Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları toplamı	26.463.015	35.216.491	38.044.772	56.419.377	60.506.953	61.197.955	80.050.817	88.526.044	94.599.897
Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamaları toplamı (SGK'ya Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan, SYDTF'ye Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan ve İşsizlik Sigortası Fonu'na Hazine'den yapılan transferler hariç)	1.045.800	1.317.595	1.857.663	2.543.183	4.084.495	6.661.044	8.398.391	8.953.793	9.757.722
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları/GSYH %	3,5	4,2	4,0	5,9	5,5	4,8	5,6	5,6	5,5
Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamaları/ GSYH % (transferler hariç)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
2022 Sayılı Kanun ödemeleri hariç Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamaları /GSYH %	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4

Kaynak: Tablo 2-6; GSYH verileri için bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 5.

Tablo 7'de, Merkezi Yönetim kapsamından idarelerin Sosyal Koruma Harcamaları Toplamı başlığıyla Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının içinde yer alan ve Hazine Müsteşarlığı'ndan İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan transferler, Maliye Bakanlığı'ndan ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan SGK'ya yapılan transferler ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan SGK'ya ve SYDTF'ye yapılacak transferler düşülerek elde edilen rakamdır. Bu transferler düşüldükten sonra Merkezi Yönetim gerçekleşmiş sosyal koruma harcamaları 2011 yılı için 6.661.044.000 TL olarak hesaplanmaktadır.

2010 yılı ile karşılaştırıldığında, Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamalarında gerek TL, gerek GSYH'ya oranlar olarak bir artış görülmektedir. Bu artışın nedeni, Van'da yaşanan deprem nedeniyle Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanığı'nın gerçekleştirdiği harcamadır. 2012 yılından itibaren Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamalarında gerek TL, gerek harcamaların GSYH'ya oranları olarak bir artış beklenmektedir. Ancak bu artış daha önceki yıllarda SGK tarafından yapılan 2022 sayılı Kanun çerçevesindeki ödemelerinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na alınmasından kaynaklanmaktadır. Bu yer değiştirme çıkarıldığında, Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamalarında 2010-2011 yıllarında ortaya çıkan artıştan sonra bir artış öngörülmediği anlaşılmaktadır.

2.B. Merkezi Yönetim "Sağlık Hizmetleri" Harcamaları

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sağlık hizmetleri" "devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane, klinik, ameliyathane oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetleri"ni kapsamaktadır.

Sağlık harcamaları açısından dikkat edilmesi gereken en önemli gelişme 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'dur. Bu kanun kapsamında, yürürlük tarihinden önce kamu görevlisi olarak çalışanların dışında kalan bütün sigortalılar tek bir sistem altında birleştirilmiştir. 2010 tarihi itibariyle kamu görevlilerinin ilaç ve tedavi giderleri SGK'ya aktarılmıştır. 2012 öncesinde yeşil kart harcamaları Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarının içinde yer almaktaydı. 2012 yılından itibaren tüm nüfusun Genel Sağlık Sigortası'na alınmasıyla birlikte yeşil kart uygulamasına da son verilmiştir. Gelir tespitine bağlı olarak aile içinde kişi başına düşen aylık ortalama gelir asgari ücretin üçte birinin altında olanların primleri devlet tarafından karşılanacaktır. Bizim çalışmamız açısından önemli olan, daha önce Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanan yeşil kart harcamalarının yerini alan, ödeme gücü olmayanların GSS priminin hangi kurum tarafından karşılanacağıdır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamaları incelenirken değinildiği gibi, bu harcama artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na konulan ödeneğin SGK'ya aktarılmasıyla karşılanacaktır. Ödeme gücü olmayan vatandaşların gelir tespiti de bu Bakanlık tarafından yapılacaktır.

Fonksiyonel tablolarda görülen (Tablo 1a ve 1b) Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin arasında "sağlık hizmetleri" harcaması olanların harcama miktarları ve veri kaynakları Tablo 8'de özetle verilmiştir. Bu tabloya göre Merkezi Yönetim kapsamındaki genel bütçeli idarelerin "sağlık hizmetleri" harcamalarının toplamı 2011 yılında 17.399.878.000 TL'dir. Bunun çok önemli kısmı Sağlık Bakanlığı'na aittir. Özel bütçeli idareler arasında üniversitelerin önemli sağlık harcamaları olduğu görülmektedir. Bu harcamalar üniversite hastanelerinin harcamalarıdır. Tıp Fakülteleri ve sağlık bilimlerinin harcamaları ise fonksiyonel sınıflandırmaya göre eğitim harcamalarının içine dahil edilmektedir. Üniversiteler dahil özel bütçeli kurumların "sağlık hizmetleri" harcaması da 1.239.684.000 TL'dir. Bu durumda 2011 yılında Merkezi Yönetim tarafından 17.190.528.000 TL'lik kısmı Sağlık Bakanlığı tarafından olmak üzere toplam 18.579.562.000 TL'lik sağlık harcaması yapıldığı görülmektedir.

Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarında 2011 yılında TL cinsinden bir artış görülmektedir. Bu artışın 2012 yılında ortadan kalkması planlanmıştır. 2010-2011-2012 yıllarında Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarına yansıyan bu farklılığın kaynağının incelenmesi gerekmektedir. Bu amaçla, Bakanlığın 2010, 2011 ve 2012 ödenek cetvelleri karşılaştırılmıştır. 2011 yılında görülen artışın bir önemli nedeni bu-

lunmaktadır. Bu neden, Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün harcamaları içindeki Aile Hekimliği Hizmetleri'nin 2010 yılında 1.333 milyon TL'den 2011 yılında 3.287 milyon TL'ye yükselmiş olmasıdır. Aile Hekimliği Hizmetleri'ne yönelik 2012 yılında da 3.458 milyon TL gibi yüksek bir ödenek konulmuştur.

2012 yılındaki düşüşün temel nedeni ise 2011 yılına kadar Bakanlığın Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü harcamaları içinde yer alan yeşil kart harcamalarının çıkarılmış olmasıdır. Esas olarak yeşil kart hizmeti iptal edilmiş olmasına rağmen Sağlık Bakanlığı'nda 539.000.000 TL'lik küçük bir ödenek tutulduğu görülmektedir. Bu ödenek Ocak 2012 tarihinden sonra da vizesi (yeşil kart hak sahipliği) devam edenler için vize süreleri dolana kadar gerçekleşecek harcamalar karşılığı konulmuştur.

TABLO 8: Merkezi Yönetim "Sağlık Hizmetleri" Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Merkezi Yönetim "sağlık hizmeti" harcamaları									
Türkiye Büyük Millet Meclisi	271	327	383	602	269	384	454	475	499
Başbakanlık	461	520	547	634	563	578	902	972	1.050
Diyanet İşleri Başkanlığı	249	245	262	305	157	319	297	321	344
Emniyet Genel Müdürlüğü	2.007	2.166	2.554	2.793	3.201	3.481	3.816	4.118	4.443
Dışişleri Bakanlığı	1.578	1.665	1.748	1.887	1.210	805	1.000	1.050	1.103
Sağlık Bakanlığı	8.475.066	10.358.358	11.962.380	14.560.930	14.730.755	17.190.528	14.296.453	14.866.304	16.104.939
Yeşil kart harcamaları (Sağlık Bakanlığı harcamalari içindedir)	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.815	539.000		
Denizcilik Müsteşarlığı	102	108	120	90	77	83			
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı							121	142	162
Kültür ve Turizm Bakanlığı	56	89	78	94	16	19	55	58	61
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	13	37	36	31	34	43			
Bilim. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı							70	74	77
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	76.884	117.430	78.253	49.174	45.047	60.880			
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı						51	367	396	504
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	10.124	11.130	55.111	87.938	65.662	32.951			
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						49.209	90.545	103.245	114.496
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	156	184	18	11	9	6	20	21	22
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	175	163	207	198	200	169	196	217	245
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	284	232	226	261	289	372			
Genel bütçeli kurumlar	8.567.426	10.492.654	12.101.923	14.704.948	14.847.489	17.339.878	14.394.296	14.977.393	16.227.945
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu	277	288	289	310	316	381	484	523	567
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	837	952	1.032	1.369	1.439	1.514			
Spor Genel Müdürlüğü							1.436	1.540	1.665
Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü	9	125	178	100	116	229	698	770	829
Vakıflar Genel Müdürlüğü	7.503	29.740	4.240	24.133	20.260	421	528	570	616
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	89.466	33.193	54.648	112.774	159.420	113.816	111.771	124.787	136.914
Karayolları Genel Müdürlüğü	1.166	1.641	1.100	1.115	1.126	1.138	1.197	1.293	1.395
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü							415	457	498
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	111	82	57	48	57	8			
Savunma Sanayi Müsteşarlığı	1								
Türk Standartları Enstitüsü	4								
GAP İdaresi Başkanlığı	202								
Yükseköğretim kurumları	606.660	717.702	788.533	836.963	1.036.898	1.122.177	1.038.861	1.138.149	1.238.670
Özel bütçeli kurumlar	706.236	783.723	850.077	976.812	1.219.632	1.239.684	1.155.390	1.268.089	1.381.154
Merkezi Yönetim "sağlık hizmeti" harcamaları toplamı	9.273.662	11.276.377	12.952.000	15.681.760	16.067.121	18.579.562	15.549.685	16.245.482	17.609.099
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
Merkezi Yönetim sağlık harcamaları/GSYH % (2012'ye kadar yeşil kart harcamaları dahil, 2013 ve sonrasında hariç)	1,22	1,34	1,36	1,65	1,46	1,45	1,09	1,03	1,02
Merkezi Yönetim sağlık harcamaları/GSYH % (yeşil kart hariç)	0,84	0,87	0,94	1,07	1,01	1,05	1,05	1,03	1,02
Yeşil kart harcamaları/GSYH %	0,38	0,46	0,42	0,58	0,45	0,40	0,04		
2012 ve sonrasında ödeme gücü olanlar için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından ödenecek GSS primleri/GSYH %							0,29	0,28	0,27

Kaynak: 2006-2011 arası gerçekleşen veriler için www.muhasebat.gov.tr, Kamu Hesapları Bülteni; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 1.
2012 kanunlaşan harcama verisi için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 3.
2013-2014 harcama öngörüleri için www.bumko.gov.tr, 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi; bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 4.
GSYH verileri için bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 5.

Türkiye'de sağlık sisteminin reform çalışmaları 2003 yılında başlamıştır. Sağlıkta uygulanmaya başlanan yeni sistem ile birlikte Merkezi Yönetim sağlık harcamalarının ne yönde değişim göstereceği ve bunun nedenlerinin izlenmesinin önemi büyüktür.[29] Yukarıda incelendiği gibi, 2012 yılı itibariyle aile hekimliği uygulamalarına yönelik olarak ek bir ödenek öngörülmüştür. Hükümet ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak yeşil kart harcamalarına çok yakın bir ödenek ayırmıştır. Buradan küçük bir tasarruf beklediği görülmektedir. Tablo 8'in sonunda Merkezi Yönetim sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı verilmektedir. Bu oran ayrıca yeşil karta yönelik harcamalar çıkarılarak da hesaplanmıştır. Görüldüğü gibi, Merkezi Yönetim'in yeşil kart harcamaları çıkarıldıktan sonraki sağlık harcamaları, 2009 krizi yılını dışarıda bırakırsak, çok küçük artışlar göstermiş ve 2012 sonrasında çok küçük bir azalma beklenmektedir.[30] Halbuki aile hekimliğine yönelik harcamalar 2011 ve sonrası için Merkezi Yönetim sağlık harcamalarını biraz artıracaktır. Bu artışın sağlık sisteminde beklenen etkinlik artışı ile telafi edileceği varsayılmaktadır.[31]

Toplam sağlık harcamalarının arttığı ya da azaldığını tartışabilmek için SGK tarafından yapılan harcamaların da dahil edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle konu ile ilgili yorum ve öneriler kılavuzun üçüncü ve dördüncü bölümünde yapılacaktır.

2.C. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) Giderleri

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağkur'un aynı çatı altında toplandığı kuruma verilen isimdir. Sosyal Güvenlik Kurumları ya da kuruluşları dendiğinde SGK ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ifade edilmektedir.

Bu başlıkta önce SGK'nın harcamaları izlenecektir. SGK'nın hesaplarını izleyebilmek konusunda ortaya çıkan en temel değişim Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağkur'un Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı adı altında birleştirilmesi olmuştur.[32] SGK ile bu üç kurumun sürmekte olan hizmetleri ve harcamaları tek çatı altında toplanmıştır. Bunları sigorta giderleri, sağlık giderleri ve diğer harcamalar olarak sınıflandırılmış halde bulmak mümkündür. Kalkınma Bakanlığı bünyesine dahil olan DPT tarafından yayınlanan yıllık programlar ve BÜMKO tarafından yayınlanan bütçe gerekçeleri bu konuda veriler sunmaktadır.

Tablo 9, bütçe gerekçelerinin eklerinde verildiği şekliyle sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir ve giderlerini göstermektedir. Bununla birlikte tabloda sadece SGK verileri ve İŞKUR'un yatırım harcamaları yer almaktadır. İŞKUR'un yönetim ve aktif işgücü piyasasına yönelik harcamalarını içermemektedir.[33]

SGK'nın idari harcamaları diğer harcamalar altında görülmektedir. Ayrıca, SGK'nın sigorta ödemeleri, sağlık ödemeleri ve 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan sosyal yardım ödemeleri, prim gelirleri, gelir gider farkı ve bu fark nedeniyle ve diğer nedenlerle Merkezi Yönetim'in Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı üzerinden yaptığı transferleri Tablo 9'dan izlemek mümkündür. Tablo 9'un ikinci satırında yer alan SGK prim gelirleri incelendiğinde hızlı bir artış beklendiği görülmektedir. 2012 ve öncesinde, prim gelirleri gelir-gider farkını kapatmak ve diğer amaçlı bütçeden yapılan transferlerin toplamının altında iken, 2013 yılı için prim gelirleri ile transferler arasında yaklaşık bir eşitlik ve 2014 yılı için ise prim gelirlerinin transferlerinin üzerine çıkması öngörülmektedir.

Tablo 9'dan SGK'nın idari harcamaları (diğer giderler), sigorta ödemeleri, sağlık giderleri ve 2022 kapsamında 2012 yılına kadar yapılan ödemeler sosyal koruma harcamaları olarak alınmıştır. Bu harcamalara 2010 yılından sonra SGK'ya devredilen kamu personeli sağlık giderleri eklenmiştir. Bu şekilde SGK'nın toplam sosyal koruma harcaması rakamına ulaşılabilmektedir (Tablo 10). 2012 yılın-

29 OECD (2008) Reviews of Health Systems: Turkey'de Türkiye'deki sağlık reformunu övmekle birlikte başlangıçta önemli açıklar öngörmektedir.

30 2009 yılı kriz yılı olduğu ve GSYH sabit kaldığı için bu yılı GSYH oranları ile yapılan karşılaştırmalarda dikkate almamak daha yerinde olacaktır.

31 Sağlık sisteminde etkinlik artışı tartışmaları için bkz. DPT yıllık programlar.

32 20/5/2006 tarih 5502 sayılı Kanun.

33 Bu harcamalar İşsizlik Sigortası Fonu incelenirken ele alınacaktır.

TABLO 9: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşme Tahmini	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Gelirler	51.221.000	54.591.000	64.682.000	74.173.000	91.965.000	120.937.000	131.728.000	144.761.000	158.922.000
Prim Tahsilatları	41.754.000	45.092.000	56.146.000	55.704.000	68.167.000	89.757.000	98.735.000	108.844.000	120.169.000
Giderler	68.884.000	79.632.000	90.584.000	102.876.000	118.689.000	136.983.000	157.227.000	173.527.000	188.247.000
Diğer (1)	5.024.732	5.143.521	3.821.974	3.488.277	3.859.388	5.025.920	4.842.920	5.138.973	5.453.592
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2)	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.759.080	2.904.080	3.051.027	3.205.408
Sigorta Ödemeleri	44.786.000	52.736.000	59.647.000	68.051.000	79.646.000	92.512.000	105.751.000	117.349.000	128.868.000
Sağlık Giderleri (3)	17.676.000	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.547.000	43.414.000	47.751.000	50.601.000
Yatırım Harcamaları (4)	17.000	46.000	21.000	91.000	76.000	139.000	315.000	237.000	119.000
Gelir-gider farkı	-17.663.000	-25.041.000	-25.902.000	-28.703.000	-26.724.000	-16.046.000	-25.499.000	-28.766.000	-29.325.000
Bütçe transferleri	18.552.000	25.824.000	25.850.000	29.249.000	27.069.000	16.046.000	25.498.000	28.766.000	29.325.000
Bütçe transferleri (5)	22.891.000	33.063.000	35.133.000	52.685.000	55.039.000	52.709.000	69.123.000	76.795.000	81.802.000

(1) Diğer giderler SGK'nın yönetim, faiz ve hukuki takip gibi harcamalarını içermektedir. Giderlerden 2022, sigorta, sağlık ve yatırım harcamaları düşülerek kalıntı olarak hesapladık.
(2) 2022 Sayılı Kanun ödemeleri 2012 yılından sonra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na aktarılacaktır.
(3) 2010 yılından sonra kamu personeli tedavi ve ilaç giderlerini; 2012 sonrası ödeme gücü olmayanların sağlık giderlerini içermektedir.
(4) Türkiye İş Kurumu'nun yatırım harcaması dahil olup sosyal koruma harcamalarına dahil edilmemiştir.
(5) Faturalı ödemeler, ek karşılıklar, emeklilere yapılan ek ödeme dahil olup, 2008 yılından itibaren SSK 5 puan prim indirimi ve 2009 yılında özürlü pirimi indirimi transferi de dahil edilmiştir.
Kaynak: BÜMKO, Bütçe Gerekçesi, çeşitli yıllar, Ek 1, Veri Kaynakları no. 4.
2022 sayılı Kanun Ödemeleri Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır.

TABLO 10: SGK, Sosyal Koruma Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşme Tahmini	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Sosyal Güvenlik Kurumu giderleri (SSK, Emekli Sandığı, Bağkur)									
SGK diğer giderleri	5.024.732	5.143.521	3.821.974	3.488.277	3.859.388	5.025.920	4.842.920	5.138.973	5.453.592
2022 Sayılı Kanun ödemeleri	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.759.080			
Sigorta ödemeleri	44.786.000	52.736.000	59.647.000	68.051.000	79.646.000	92.512.000	105.751.000	117.349.000	128.868.000
Sağlık giderleri	17.676.000	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.547.000	43.414.000	47.751.000	50.601.000
Kamu personeli sağlık giderleri (2010'dan itibaren SGK harcamaları içinde)	2.439.690	2.711.230	2.734.325	3.292.282	794.000	336.435	361.794	339.786	359.096
SGK sosyal koruma giderleri	71.306.690	82.297.230	93.297.325	106.077.282	119.407.000	137.180.435	154.369.714	170.578.759	185.281.688
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
SGK sosyal koruma giderleri/GSYH	9,4	9,8	9,8	11,1	10,8	10,7	10,8	10,9	10,7

Kaynak: Tablo 9, 2006-2011 kamu personeli gerçekleşmiş sağlık giderleri için bkz. Ek 1 Veri Kaynakları, no. 6; 2012-214 planlanan kamu personeli sağlık giderleri Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır.

dan itibaren 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan ödemeler Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na aktarılacağı için burada yer verilmemiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi, kamu kuruluşlarında çalışanların sağlık giderleri 2010 yılından itibaren SGK'ya devredilmiş olmakla birlikte, Tablo 10'dan da görüleceği gibi kamu kuruluşlarında çalışan personelin çok küçük bir kısmı SGK dışında devam etmektedir (Tablo 10, 6. satır). Tablo 10'da ayrıca, 2012 yılından itibaren ödeme gücü olmayanların sağlık harcamaları da sağlık giderleri kaleminin içinde yer almaktadır.

SGK Genel Devlet kurumları arasında açığı en büyük olan kurumdur.[34] Diğer yandan sosyal koruma harcamaları açısından değerlendirildiğinde, yine en büyük harcaması olan kurumdur. Öyle ki, Merkezi Yönetim'in yaptığı sağlık harcamalarının iki katını yapmaktadır. SGK tarafından gerçekleştirilen toplam sosyal koruma harcamaları TL cinsinden bir artış göstermektedir. Ancak Tablo 10'un son satırından görüldüğü gibi, 2009 kriz yılını dikkate almazsak, 2010 yılında SGK sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı yüzde 10,8'e çıkmıştır ve daha sonraki yıllarda da sabit kalması öngörülmektedir.

34 Bkz. Yentürk, 2011a.

2.D. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri

İşsizlik sigortası bir işyerinde çalışırken, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önlemek amacıyla sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.

Fon'un harcamalarının başında sigortalı işsizlere verilen ödenekler gelmektedir. 4447 sayılı Kanun ile sigortalı işsizlere meslek edindirme eğitimi için yapılacak harcamalar da Fon'un giderleri arasında sayılmaktadır. 2008 yılında çıkarılan 5763 sayılı Kanun'da Fon'un aktif işgücü piyasası dahilinde kabul edilebilecek harcamalarının kapsamı genişletilmiştir. Bu kanuna göre, "sigortalı işsizler ve İŞKUR'a kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları kapsamında yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanır. Bu giderlerin yıllık miktarı, İşsizlik Sigortası primi olarak Fon'a aktarılan devlet payının yüzde otuzunu geçemez". Bu durumda sigortalı işsizlere yönelik tüm aktif piyasa işlemlerinin harcamaları Fon tarafından karşılanmakta ve Fon'a devlet katkısının yüzde 30'u kadarı İŞKUR tarafından yürütülen işsizlere yönelik aktif piyasa harcamaları için kullanılabilmektedir. Bu durumda Fon'un harcamalarını sosyal koruma harcamalarının hesabına kattığımızda sigortalı işsizlere verilen ödenekleri, sigortalı işsizlere meslek edindirme eğitimi için yapılacak harcamaları ve aktif işgücü piyasası kapsamında kabul edilebilecek harcamaları dahil etmiş oluyoruz.

İŞKUR Dünya Bankası ve AB fonlarını kullanarak aktif işgücüne yönelik faaliyetler gerçekleştirmektedir. Ancak bu harcamaların Türkiye'nin kamu sosyal koruma harcamalarına dahil edilmemesi, yöntem bölümünde tartışıldığı gibi, ESSPROS metodolojisine göre de, bir sorun yaratmayacaktır.

İşsizlik sigortası giderlerinin içine yeni eklenen giderlerden bir diğeri İstihdam Paketi olarak bilinen 5763 sayılı İş Kanunu ile belirlenmektedir. Buna göre, 18-29 yaş arasında olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların, işyerinin mevcut istihdam sayısına ek olarak yeni istihdam şeklinde işe alınmaları halinde, bu kişilere ait işveren primleri yıllar itibariyle çeşitli oranlarda İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanarak SGK'ya aktarılacaktır. 5763 sayılı Kanun ile İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen bir diğer harcama kalemi sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tâbi olarak çalıştıran işverenin iflas vb. nedenleriyle ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, oluşturulan ücret garanti fonundan çeşitli ödemeler yapılabilmesidir. 5763 sayılı İş Kanunu uyarınca, GAP projesi kapsamındaki yatırımlarda kullanılmak üzere, Fon'un faiz gelirinin devlet katkısı payına tekabül eden kısmı İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Merkezi Yönetim bütçesine aktarılmaktadır.

Aktif işgücü piyasasına yönelik harcamalarının yanısıra, ücret garanti fonu ödemeleri ve yeni istihdam paketi kapsamında yapılan harcamalar sosyal koruma harcaması olarak kabul edilebilir. Ancak GAP için Merkezi Yönetim bütçesine aktarılan para kalkınma için gerekli olan yatırımlara yönelik olduğundan sosyal koruma kapsamından düşülmemelidir.

İşsizlik sigortasının uygulanmasına ilişkin olarak primlerin ve cezaların toplanması ve İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılmasından SGK; diğer her türlü işlemlerin yapılmasından da Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) yetkili, görevli ve sorumlu tutulmuşlardır. Fon'un gelirleri, prim gelirleri, bütçe katkısı ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır (Tablo 11).

TABLO 11: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderleri, bin TL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Gerçekleşme Tahmini	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Gelirler	6.093.000	7.390.000	9.587.000	9.713.000	8.991.000	10.306.000	12.617.000		
Prim gelirleri	1.988.000	2.413.000	3.090.000	3.016.000	3.529.000	4.105.000	5.485.000		
Devlet katkısı	657.000	814.000	1.022.000	1.019.000	1.176.000	1.450.000	1.828.000		
Faiz gelirleri	3.405.000	4.100.000	5.367.000	5.579.000	4.128.000	4.675.000	5.222.000		
Giderler	376.000	404.000	1.940.000	5.970.000	5.147.000	2.827.000	4.081.000	3.714.864	4.362.634
Sigorta giderleri	292.000	324.000	475.000	1.304.000	875.000	815.000	903.000		
GAP için bütçeye transfer	0	0	1.300.000	4.141.000	3.664.000	1.184.000	1.305.000	0	0
Diğer giderler	84.000	81.000	164.000	525.000	608.000	828.000	1.873.000		
Gelir-gider farkı	5.717.000	6.986.000	7.647.000	3.743.000	3.844.000	7.480.000	8.536.000		
Toplam fon varlığı	23.744.000	30.712.000	38.359.000	42.101.000	45.954.000	53.424.000	61.960.000		

Kaynak: 2006-2012 İşsizlik Fonu giderlerinin alt kalemleri Kalkınma Bakanlığı,Yıllık Programlarından alınmıştır. Bkz. Ek, 1 Veri Kaynakları, no 7. 2013-2014 İşsizlik Fonu toplam giderleri ve GAP için bütçeye yapılan transfer verilerinin tahmini yayımlanmış bir belgede yer almamaktadır. Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır. 2013 ve 2014 yıllarında GAP için bütçeye transfer öngörülmemektedir.

Tablo 12 İsşizlik Sigortası Fonu'ndan yapılan sosyal koruma harcaması kapsamında sayılabilecek giderleri göstermektedir. Bu tabloya göre, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılacak olan harcamalar 2008 krizinden sonra artış göstermiştir. İşsizlik sigortasının harcamalarında artışın bir diğer nedeni, daha önceki bölümde tartışıldığı gibi, yeni istihdam paketine yönelik uygulamalar ve aktif işgücüne yönelik uygulamaların Fon kapsamına alınmış olmasıdır. Ancak İşsizlik Sigortası Fonu'ndan GAP'a yapılan transfer harcaması da çok yükselmiştir. Bu transferin 2013 yılında sona ermesi beklenmektedir.

TABLO 12: İşsizlik Sigortası Fonu Sosyal Koruma Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşme Tahmini	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
İşsizlik Sigortası Fonu giderleri	376.000	404.000	1.940.000	5.970.000	5.147.000	2.827.000	4.081.000	3.714.864	4.362.634
Fondan GAP için yapılan transferler	0	0	1.300.000	4.141.000	3.664.000	1.184.000	1.305.000	0	0
İşsizlik Sigortası Fonu sosyal koruma giderleri (Fon'dan GAP için yapılan transferler hariç)	376.000	404.000	640.000	1.829.000	1.483.000	1.643.000	2.776.000	3.714.864	4.362.634
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
İşsizlik Sigortası Fonu sosyal koruma giderleri/GSYH %	0,05	0,05	0,07	0,19	0,13	0,13	0,19	0,24	0,25

Kaynak: Tablo 11, GSYH verileri için Bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 5.

Her ne kadar İşsizlik Fonu'nun toplam varlığı oldukça yüksek görünüyorsa da buradan GAP için Merkezi Bütçe'ye yapılan transfer Fon'un örneğin 2009 yılındaki harcamasının yüzde 47'sini oluşturmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonu'nun sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranında bir artış öngörülmekteyse de bu artışın GAP için Merkezi Bütçe'ye yapılan transferlerin azalması ve son bulması ile bir paralellik göstereceği açıktır (Tablo 11 ve 12). GAP için Merkezi Bütçe'ye yapılan transferin bölgede sosyal koruma harcaması kapsamında olan harcamalarda kullanılması önemlidir. Ancak GAP'a yapılan bu transferlerin kullanıldığı alanların ayrıntıları hakkında yazılı bir kaynağa ulaşılamamıştır.

2.E. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun (SYDTF) Giderleri

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, Başbakanlık'a bağlı bir Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) il ve ilçeler-

deki 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 ve Sosyal Politikalar Bakanı'nın başkanlık edeceği ve Kurul'un sekretarya hizmetlerinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nce yerine getirileceği belirtilmektedir.

SYDTF'nin işleyişine göre toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle ülke genelinde kurulu bulunan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfı'na aktarılmakta, bu kaynakların yanı sıra vakıfların kendi gelirleri de kullanılarak, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara ayni ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır.

Fonun gelirleri, esas olarak vergi gelirlerinden ayrılan paylar (gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının yüzde 2,8'i), kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan bakanlar kurulu kararıyla yapılacak olan aktarmalardan, trafik cezalarının yüzde 50'si, RTÜK gelirlerinin yüzde 15'i, bütçeye konulacak ödeneklerden ve diğer bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

SYDTF 2010 Faaliyet Raporu'na göre gelirinin yüzde 77'si vergilerden gelir payı, yüzde 8'i ise trafik cezalarından gelmektedir. Fon'un gelirinin yüzde 10'u alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. 2010 yılı öncesinde ise Fon'un gelirleri arasında bağış ve yardımlar çok küçük bir yer tutmakta ve gelirin yüzde 90'ı vergilerden alınan gelir paylarından oluşmaktadır.

Maliye Bakanlığı'nın ödenek cetvellerinden görülebileceği gibi, gelirden ayrılan paylar başlığı altında Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden fonksiyonel sınıflandırmaya göre Genel Kamu Hizmetleri başlığı altında Fon'a aktarılmaktadır. Gelirlerden Fon'a ayrılan bu miktar daha önce Merkezi Yönetim harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının içinde yer almadığı için bir mükerrerlik yoktur.

2010 Faaliyet Raporu'na göre, yaptırılan sosyal konut yapımı projesinin finansmanı için 251.000.000 TL TOKİ'ye transfer edilmiştir. Bu kaynağın 231.000.000 TL'si Maliye Bakanlığı'ndan alınmıştır. 2010 yılında Maliye Bakanlığı'ndan alınan 231.000.000 TL Bakanlığın "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları içinde olmadığı için bir mükerrerlik yoktur.

Ancak, 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödenek cetvelinde, daha önce bahsedildiği gibi, SYDTF'ye yapılan bir transfer bulunmaktadır. Bu transfer Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın "sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar" kaleminin içinde yer aldığından, mükerrerlik olmaması için Bakanlığın harcamalarından düşülmüştü. Bu kaynağın Fon'un beklenen açığına dayanarak bütçesine eklendiği belirtilmektedir.

Tablo 13'te SYDTF'nin toplam ve ayrıntılı giderleri verilmektedir.

Tablo 13'te görülen SYDTF'nin giderlerini sosyal koruma harcamaları içine dahil edeceğiz. SYDTF'nin giderleri çeşitli başlıklar altında derlenebilir:

TABLO 13: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Giderleri, bin TL

	2007	2008	2009	2010
A- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına transferler	869.774	1.252.122	1.638.135	1.136.054
1. Periyodik transfer	295.112	423.730	459.982	538.067
2. Sermaye transferi	0	2.245	254	0
3. Sağlık transferleri	101.349	122.323	140.777	76.356
4. Özürlü destek transferi	1.674	1.754	1.206	708
5. Mesleki eğitim ve istihdama yönelik projelere transferler	8.474	26.268	20.890	7.369
6. Eğitim transferi	306.986	395.539	538.557	378.417
7. Aile destek transferi	148.376	265.159	438.081	113.557
8. Sosyal ve özel amaçlı transferler	6.591	13.079	36.560	18.222
9. Vakıflara diğer transferler	1.212	2.024	1.827	3.358
B- Kamu kurumlarına transferler	390.075	413.277	552.337	762.440
Milli Eğitim Bakanlığı'na transferler	209.000	413.277	452.337	511.440
Ücretsiz Kitap Dağıtımı Projesi'ne katkı	209.000	217.000	235.000	250.000
TOKİ'ye sosyal konut amaçlı transfer			100.000	251.000
C- Diğer	153.908	131.682	174.566	127.173
Gider toplamı	**1.413.757**	**1.797.080**	**2.365.039**	**2.025.667**

Kaynak: SYDGM, 2007, 2008, 2009 ve 2010 Yılları Faaliyet Raporu ve http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/224/SYDTF/.

Aile ve sağlık yardımları: Ekonomik yoksulluk içinde bulunan kimselere bayramdan önce verilen gıda yardımları, yakacak yardımları,[35] oturulamayacak kadar kötü durumda evlerde barınan muhtaç kimselere bakım ve onarım için yapılan ayni ve nakdi yardımlar, sosyal güvencesi olmayan ve yeşil kart almaya hak kazanamayan vatandaşların (2010'den sonra, primi devlet tarafından ödenemeyen vatandaşların) ödeme güçlerini aşan sağlık harcamalarının karşılanmasını içeren yardımlar, yoksul anne adaylarına kendilerinin ve çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla yapılan şartlı nakit transferleri.

Eğitim yardımları: Dar gelirli ailelerin çocukları için önlük, çanta ve kırtasiye gibi okul ihtiyaçlarının karşılanması için aktarılan kaynak, taşımalı eğitim ile merkeze taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, yoksul ailelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla her ay verilen eğitim yardımı, taşımalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarına yönelik verilen destekler. Tüm bu yardımlar doğrudan yoksul ailelere/çocuklara yönelik iken bir tek değişik uygulama bulunmaktadır. Bu uygulama 2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren kaynağı Fon'dan aktarılmak suretiyle MEB tarafından ilköğretim öğrencilerinin kitaplarının ücretsiz verilmesi ve bu kapsamda ayrılan kaynağın Milli Eğitim Bakanlığı'na doğrudan aktarılmasıdır.

Özürlülere yönelik yardımlar: Sosyal güvenceden yoksun özürlü kimselerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyacının karşılanmasına yönelik sosyal yardımlar ve özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınmasına yönelik özürlülere yapılan yardımlar.

Özel amaçlı yardımlar: Aşevi ya da doğal afet, yangın vb. mağdurlarına yönelik acil ihtiyaç yardımlarını kapsayan özel amaçlı yardımlar.

Yoksullara konut üretimi için TOKİ'ye yapılan transferler: Fon'un 2009 Faaliyet Raporu'na göre, SYDTF ile TOKİ arasında sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlara yönelik, 20 yıl geri ödemeli, ortalama 45 metrekare, peşinatsız 10.112 konut yapımı için anlaşma yapılmış. Bu anlaşma gereğince SYDTF TOKİ'ye tahmini 500.000.000 TL transfer yapmayı taahhüt etmiştir. Daha sonra yenilenen anlaşma gereğince konut sayısı 40.000'e ve transfer edilecek miktar 1.600.000.000 TL'ye çıkarılmıştır.

Ücretsiz kitap dağıtımı için Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan transferler: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun toplam olarak ulaşılabilen harcamalar arasında bir tek eğitime yönelik yardımların sosyal koruma harcamalarının içine katılıp katılamayacağı tartışma konusudur. SYDTF'den eğitime yönelik yapılan harcamaların genellikle yoksul ve muhtaç ailelerin çocukla-

35 Maliyeti TKİ tarafından karşılanmaktadır. Bkz. Tablo 3.

rına yönelik olması bu hizmetlerin özel hizmet olarak kabul edilip sosyal koruma içinde sayılmasını beraberinde getirebilir. Ancak ücretsiz kitap dağıtılması için Milli Eğitim Bakanlığı'na devredilen kaynak genel bir hizmet olup toplumun tüm kesimlerine yöneliktir. ESSPROS yöntemine göre sosyal korunma harcamasına katılmaması gerekir. Eğitim harcamalarını dahil ederek sosyal koruma harcamalarını, ESSPROS yöntemine oranla, biraz yüksek hesaplamış olacağımızı belirtmemiz gerekir. Bu oranın ne olduğunu görebilmek için Fon'un harcamalarının yardım türlerine göre dağılımını incelemekte yarar var. SYDTF'nin faaliyet raporlarında alt harcamalar verilmektedir. SYDTF'nin 2010 harcamalarının yüzde 60'ı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, yüzde 40'ı da diğer kamu kurumlarına transfer edilmektedir. Vakıflara yapılan transferden periyodik yardımların toplam giderler içindeki payı yüzde 28, sağlık yardımlarının payı yüzde 4, eğitim yardımlarının payı yüzde 20, aile destek transferlerinin payı yüzde 6'dır. Kamu kurumlarına yapılan transferler iki kuruma yapılmaktadır. Bunlardan birincisi Milli Eğitim Bakanlığı, ikincisi ise TOKİ'dir. Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan transferlerin toplam giderler içindeki payı yüzde 27, TOKİ'nin payı yüzde 13'tür. Mili Eğitim Bakanlığı'na yapılan transfer ile ilköğretim okulu öğrencilerine ücretsiz kitap dağıtımı da karşılanmaktadır. Ücretsiz kitap dağıtımı için transfer edilen kaynak toplam SYDTF giderlerinin yüzde 13'üdür.[36] Buradan anlaşılacağı gibi, SYDTF'nin tüm harcamalarını sosyal koruma harcamaları kapsamında kabul ederek SYDTF'nin sosyal koruma harcamalarını yüzde 13 kadar yüksek sosyal koruma harcaması hesabı yapmış olduğumuz söylenebilir. Toplam sosyal koruma harcaması için de bu oran çok önemsizdir. Tablo 14, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun sosyal koruma harcamaları içine dahil edeceğimiz giderlerini 2006-2014 için vermektedir.

TABLO 14: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Sosyal Koruma Harcamaları, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri	1.389.544	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.108.558	3.379.412	3.696.688
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri/GSYH	0,18	0,17	0,19	0,25	0,18	0,20	0,22	0,21	0,21

Kaynak: 2006-2010 Tablo 13; 2011-2014 arası Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır. GSYH verileri için Bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 5.

Bu tablodan da görüleceği gibi, SYDTF'nin toplam harcamalarında TL cinsinden önemli bir artış öngörülmektedir. GSYH'ya oranlar olarak değerlendirildiğinde, 2009 kriz yılındaki artışı dikkate almazsak, 2008 yılına göre 2011 yılında SYDTF'nin harcamalarının GSYH'ya oranında küçük bir artış gerçekleşmiştir. Ancak 2012 yılından sonra 2008 yılının oranından daha yüksek kalmakla birlikte SYDTF giderlerinin GSYH'ya oranında da çok küçük bir düşme öngörülmektedir.

36 Milli Eğitim Bakanlığı'na ilköğretim öğrencilerine kitap dağıtımı için yapılan bu transferin Fon'un amacı ile doğrudan bir ilişkisi yoktur çünkü kitap dağıtımı yoksul olan ve olmayan tüm öğrencilere yapılmaktadır. Bu harcama eğitim bütçesi içinden karşılanırsa, bu kaynak ile SYDTF'nin yoksul çocuklara yönelik yardımları artırabilmesi mümkün olabilir.

3. TOPLAM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI

3.A. Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi: 2006-2014

Tablo 15'te görüleceği gibi, bu çalışma çerçevesinde incelenen, Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2006-2008 yılları arasında yüzde 11,5 civarından, 2010 yılında yüzde 13 civarına yükselmiştir. 2011 yılında gerçekleşmesi yüzde 13 olarak hesaplanmıştır. Bu oran, kriz yılı olan 2009'da gerçekleşen (yüzde 13,49) sosyal koruma harcamaları dışında daha önceki tüm yıllardan daha yüksek bir gerçekleşmedir. 2012 Ocak ayında kanunlaşan bütçe gerçekleşirse oran yüzde 12,9 olacaktır. Ancak 2014 yılı için küçük bir düşüş planlandığı görülmektedir (Tablo 15). Bu çalışma çerçevesinde hesapladığımız sosyal koruma harcamaları Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan yıllık programlarda genel başlıklar olarak verilen sosyal harcamaların gelişimi ile paralellik göstermektedir.[37]

2009 kriz dönemindeki artışı bir yana bırakırsak, 2006-2008 döneminde GSYH'ya oranı yüzde 11,5 olan sosyal koruma harcamalarının 2010-2011 döneminde yüzde 13 civarına yükselmesi ve 2012-2014 dönemi için en az bu oranda kalmasının planlanması olumlu bir gelişmedir, ancak ortalama yüzde 13 civarında kalan bir sosyal koruma harcaması oranı Türkiye için çok yetersizdir. Bu oran, birçok ülkenin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı ile karşılaştırıldığında da oldukça düşük kalmaktadır. En son yayınlanmış Eurostat verilerine göre AB(27) ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının 2009 yılında GSYH'ya oranı yüzde 29,5'tir. 2009 yılında Türkiye'nin sosyal koruma harcamasının GSYH'ya oranı ise yüzde 13,5 ile kısıtlıdır.

Alt kalemler açısından bakıldığında, eklenen 2022 sayılı Kanun ödemeleri ve Van depremiyle ilgili harcamalar dışarıda bırakıldığında 2010 yılında bir artış sonrasında bir sabitlik Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamaları için geçerlidir. Merkezi Yönetim sağlık harcamalarının GSYH'ya oranını tartışırken de, Merkezi Yönetim'in sağlık harcamalarının sabit olduğunu görmüştük.

37 Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarını tahmin eden iki çalışma daha bulunmaktadır. Bu çalışmaların sonucu karşılaştırmalı olarak bir sonraki başlıkta verilmektedir.

TABLO 15: 2006-2014, Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Tablosu, Genel Devlet, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
A: Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları									
Hazine Müsteşarlığı	658.061	807.545	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.428.647	1.828.000	2.039.000	2.263.000
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı					633.253	2.554.280	577.440	563.025	597.660
Milli Savunma Bakanlığı	11.033	10.442	11.096	12.127	11.194	8.290	16.000	16.800	17.640
Dışişleri Bakanlığı	4.327	5.245	4.341	7.463	5.542	6.403	11.471	12.045	12.664
Maliye Bakanlığı	11.902.882	7.267.901	9.315.255	19.950.445	24.191.830	31.603.645	34.140.835	37.447.390	40.687.524
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	12.856.272	25.823.450	25.849.685	32.907.174	31.054.338	21.504.619	31.170.897	35.303.014	36.822.427
Özürlüler 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							8.635.324	9.552.042	10.425.982
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primleri							4.084.694	4.333.447	4.597.354
SYDTF'ye transferler							428.000	449.400	471.870
2022 Sayılı Kanun ödemeleri							2.904.080	3.051.027	3.205.408
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	45.911	88.332	26.244	29.438	8.728	17.148			
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						9.319	11.321	11.887	12.481
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	225.667	215.825	253.354	244.884	3.039	4			
Fakirlere kömür yardımları	250.000	265.000	332.000	252.000	462.400	225.000	444.857	467.100	490.455
SODES			42.000	91.956	150.027	200.000	250.000	0	0
Genel bütçeli kurumlar	26.385.364	35.092.760	37.917.805	56.305.410	60.466.653	61.151.085	79.990.225	88.463.330	94.535.241
Vakıflar Genel Müdürlüğü	75.141	120.784	119.885	108.610	36.129	41.571	55.031	56.875	58.525
GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koord.	2.510	2.947	7.082	5.357	4.171	5.299	5.561	5.839	6.131
Özel bütçeli kurumlar	77.651	123.731	126.967	113.967	40.300	46.870	60.592	62.714	64.656
Merkezi Yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları toplamı	**26.463.015**	**35.216.491**	**38.044.772**	**56.419.377**	**60.506.953**	**61.197.955**	**80.050.817**	**88.526.044**	**94.599.897**
1: Merkezi Yönetim sosyal koruma harcamaları toplamı (SGK'ya Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan; SYDTF'ye Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan; İşsizlik Sigortası Fonu'na Hazine'den yapılan transferler hariç)	**1.045.800**	**1.317.595**	**1.857.663**	**2.543.183**	**4.084.495**	**6.661.044**	**8.398.391**	**8.953.793**	**9.757.722**
B: Merkezi Yönetim sağlık harcamaları									
Türkiye Büyük Millet Meclisi	271	327	383	602	269	384	454	475	499
Başbakanlık	461	520	547	634	563	578	902	972	1.050
Diyanet İşleri Başkanlığı	249	245	262	305	157	319	297	321	344
Emniyet Genel Müdürlüğü	2.007	2.166	2.554	2.793	3.201	3.481	3.816	4.118	4.443
Dışişleri Bakanlığı	1.578	1.665	1.748	1.887	1.210	805	1.000	1.050	1.103
Sağlık Bakanlığı	8.475.066	10.358.358	11.962.380	14.560.930	14.730.755	17.190.528	14.296.453	14.866.304	16.104.939
Yeşil Kart Harcamaları (Sağlık Bakanlığı harcamaları içindedir)	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.815	539.000		
Denizcilik Müsteşarlığı	102	108	120	90	77	83			
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı							121	142	162
Kültür ve Turizm Bakanlığı	56	89	78	94	16	19	55	58	61
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	13	37	36	31	34	43			
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı							70	74	77
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	76.884	117.430	78.253	49.174	45.047	60.880			
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı						51	367	396	504
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	10.124	11.130	55.111	87.938	65.662	32.951			
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı						49.209	90.545	103.245	114.496
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	156	184	18	11	9	6	20	21	22
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	175	163	207	198	200	169	196	217	245
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	284	232	226	261	289	372			
Genel bütçeli kurumlar	**8.567.426**	**10.492.654**	**12.101.923**	**14.704.948**	**14.847.489**	**17.339.878**	**14.394.296**	**14.977.393**	**16.227.945**
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu	277	288	289	310	316	381	484	523	567
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	837	952	1.032	1.369	1.439	1.514			
Spor Genel Müdürlüğü							1.436	1.540	1.665
Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü	9	125	178	100	116	229	698	770	829
Vakıflar Genel Müdürlüğü	7.503	29.740	4.240	24.133	20.260	421	528	570	616
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	89.466	33.193	54.648	112.774	159.420	113.816	111.771	124.787	136.914
Karayolları Genel Müdürlüğü	1.166	1.641	1.100	1.115	1.126	1.138	1.197	1.293	1.395
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü							415	457	498
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	111	82	57	48	57	8			
Savunma Sanayi Müsteşarlığı	1								
Türk Standartları Enstitüsü	4								
GAP İdaresi Başkanlığı	202								
Yükseköğretim kurumları	606.660	717.702	788.533	836.963	1.036.898	1.122.177	1.038.861	1.138.149	1.238.670
Özel bütçeli kurumlar	**706.236**	**783.723**	**850.077**	**976.812**	**1.219.632**	**1.239.684**	**1.155.390**	**1.268.089**	**1.381.154**
2: Merkezi Yönetim sağlık harcamaları toplamı	**9.273.662**	**11.276.377**	**12.952.000**	**15.681.760**	**16.067.121**	**18.579.562**	**15.549.685**	**16.245.482**	**17.609.099**
C: Sosyal Güvenlik Kurumu giderleri									
SGK diğer giderleri	5.024.732	5.143.521	3.821.974	3.488.277	3.859.388	5.025.920	4.842.920	5.138.973	5.453.592
2022 Sayılı Kanun ödemeleri	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.759.080			
Sigorta ödemeleri	44.786.000	52.736.000	59.647.000	68.051.000	79.646.000	92.512.000	105.751.000	117.349.000	128.868.000
Sağlık giderleri	17.676.000	20.045.000	25.404.000	28.863.000	32.556.000	36.547.000	43.414.000	47.751.000	50.601.000
Kamu personeli sağlık giderleri (2010'dan itibaren SGK içinde)	2.439.690	2.711.230	2.734.325	3.292.282	794.000	336.435	361.794	339.786	359.096
3: SGK sosyal koruma giderleri	**71.306.690**	**82.297.230**	**93.297.325**	**106.077.282**	**119.407.000**	**137.180.435**	**154.369.714**	**170.578.759**	**185.281.688**
D: İşsizlik Sigortası Fonu giderleri									
İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri	376.000	404.000	1.940.000	5.970.000	5.147.000	2.827.000	4.081.000	3.714.864	4.362.634
Fon'dan GAP için yapılan transferler	0	0	1.300.000	4.141.000	3.664.000	1.184.000	1.305.000	0	0
4: İşsizlik Sigortası Fonu sosyal koruma giderleri (Fon'dan GAP için yapılan transferler hariç)	**376.000**	**404.000**	**640.000**	**1.829.000**	**1.483.000**	**1.643.000**	**2.776.000**	**3.714.864**	**4.362.634**
E: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri									
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	3.108.558	3.379.412	3.696.688
5: SYDTF sosyal koruma giderleri	**1.389.548**	**1.413.757**	**1.797.080**	**2.365.039**	**2.025.667**	**2.622.413**	**3.108.558**	**3.379.412**	**3.696.688**
Toplam sosyal koruma harcamaları: Merkezi Yönetim, SGK, İşsizlik Fonu, SYDTF (1+2+3+4+5)	**83.391.700**	**96.708.959**	**110.544.068**	**128.496.264**	**143.067.283**	**166.686.454**	**184.202.349**	**202.872.311**	**220.707.831**
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.103.750.000	1.282.454.000	1.426.000.000	1.572.000.000	1.733.000.000
Toplam sosyal koruma harcamaları/GSYH %	**11,00**	**11,47**	**11,63**	**13,49**	**12,96**	**13,00**	**12,92**	**12,91**	**12,74**

Kaynak: Tablo 7, 8, 10, 12, 14.

Sosyal koruma harcamalarının alt kalemlerini kurumlar açısından incelemekten çok tematik olarak incelemek yararlı olacaktır. Özellikle SGK tarafından yapılan harcamalar hem sosyal yardım (2012'ye kadar 2022 sayılı Kanun ödemeleri), hem sigorta hem de sağlık harcamaları ile ilgilidir. O nedenle kurum açısından incelemek yerine tematik olarak ayrıştırmak daha anlamlı sonuçlar verecektir. Sosyal koruma harcamalarına 1) sağlık 2) sigorta ve emeklilik ödemeleri 3) sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kaleme ayırmak mümkündür (Tablo 16). Sağlık harcamaları olarak Merkezi Yönetim sağlık harcamaları ve SGK sağlık harcamalarının tümü ve SGK diğer ödemelerin yüzde 30'u alınmıştır. Sigorta ve emeklilik ödemeleri olarak İşsizlik Sigortası Fonu giderleri ve SGK sigorta ödemelerinin tümü ve SGK diğer harcamaların yüzde 70'i alınmıştır. Sosyal hizmet ve sosyal yardım harcaması olarak Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin toplam sosyal koruma harcamaları (transferler hariç), 2006-2014 arası 2022 sayılı Kanun ödemeleri ve SYDTF giderleri alınmıştır.

2011 yılı için sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH'ya oranının yüzde 7,6; sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının yüzde 4,44 civarında gerçekleştiğini görüyoruz. Sosyal hizmetler ve sosyal yardıma yapılan harcamalar ise GSYH'nın yüzde 0,94'ünde kalmaktadır. Yüzde 0,94 oranına, sağlık harcamalarının içinde yer alan yeşil kart harcamalarının oranı olan yüzde 0,40 eklendiğinde yoksullar için yapılan harcamaların GSYH'ya oranı ise 2011 yılı için yüzde 1,34 civarında olmaktadır (Tablo 16). 2011 yılındaki hizmet ve sosyal yardım harcamasında Van depremi nedeniyle geçici bir artış olduğunu hatırlayalım. O nedenle 2012 yılı için yorumlarsak, sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamasının GSYH'ya oranı yüzde 0,81; yoksullara yönelik sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı eklendiğinde yoksullar için yapılan harcamanın GSYH'ya oranının yüzde 1,1 olarak kanunlaştığını ve 2013 ile 2014 yıllarında artırılmasının öngörülmediğini görebiliriz (Tablo 16).

TABLO 16: Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, GSYH %, Özet Tablo

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşen	2012 Kanunlaşan	2013 Bütçe Öngörüsü	2014 Bütçe Öngörüsü
1. Sağlık harcamaları	4,07	4,22	4,44	5,13	4,58	4,44	4,26	4,19	4,05
SGK sağlık harcamaları (Kamu personeli, ödeme gücü olmayanlar ve SGK diğer harcamaların %30'u dahil)	2,85	2,88	3,08	3,49	3,13	2,99	3,17	3,16	3,03
Ödeme gücü olmayanların GSS primi							0,29	0,28	0,27
Merkezi Yönetim sağlık harcamaları (yeşil kart dahil)	1,22	1,34	1,36	1,65	1,46	1,45	1,09	1,03	1,02
Yeşil kart harcamaları	0,38	0,46	0,42	0,58	0,45	0,40	0,04		
2. Sigorta ve emeklilik ödemeleri	6,42	6,73	6,62	7,59	7,60	7,62	7,85	7,93	7,91
İşsizlik Sigortası Fonu	0,05	0,05	0,07	0,19	0,13	0,13	0,19	0,24	0,25
SGK sigorta ödemeleri (SGK diğer harcamalarının % 70'i dahil)	6,37	6,68	6,56	7,40	7,46	7,49	7,65	7,69	7,66
3. Sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamaları	0,50	0,52	0,56	0,77	0,78	0,94	0,81	0,78	0,78
Merkezi Yönetim sosyal hizmet ve sosyal yardım	0,14	0,16	0,20	0,27	0,37	0,52	0,59	0,57	0,56
SGK 2022 Sayılı Kanun ödemeleri (2012'den itibaren Merkezi Yönetim içinde)	0,18	0,20	0,18	0,25	0,23	0,22			
SYDTF	0,18	0,17	0,19	0,25	0,18	0,20	0,22	0,21	0,21
Toplam (1+2+3)	11,00	11,47	11,63	13,49	12,96	13,00	12,92	12,91	12,74

Kaynak: Tablo 15.

Tablo 16'da görülen sonuçları yorumladığımızda, 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. Sürekli işsizlik ve yoksulluğun yüksek olduğu bir ülkede sosyal koruma harcamalarının esas olarak prim ödemeye dayalı ve kayıtiçi çalışanlara yönelik olması varolan dengesizlikleri pekiştirecek bir durumdur. Özellikle 2011 yılından sonra, seçime katılan tüm siyasi partilerin yoksullukla mücadele konusunda gelir desteği, aile sigortası vb. politikaları gündeme getirmiş olmalarına rağmen, hiç kayıtlı işçi olarak çalışmamış ve çalışma ümidi olmayan, sosyal dışlanmış kimselere yapılan yardımlarda bir artış düşünülmemesi, sosyal koruma harcamaları açısından olumsuz bir öngörüdür.[38]

38 Kaynak ayrılmamış olmasına rağmen bu alanda çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. Düzenli gelir desteği için gerekli olacak ek kaynak konusu Sonuç ve Öneriler başlığında ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

Sağlık Bakanlığı, genel ve özel bütçeli idarelerin tüm sağlık harcamaları ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) prim ödeyenlere yönelik yaptığı sağlık harcamalarının toplamının bir tek kriz yılı olan 2009 yılında GSYH yüzde 5'in üzerine çıkabildiği ve 2010 yılıyla birlikte sistemli bir azalma planlandığı görülmektedir (Tablo 16).

Kalkınma Bakanlığı (2012'ye kadar DPT) tarafından yayınlanan yıllık programlar ve orta vadeli programlarda yer alan sağlık politikalarına göre, gereksiz kullanımları önleyici ve diğer etkinlik artırıcı tedbirlere bağlı olarak, toplam sağlık harcamalarının düşmesi beklenmektedir. Hastanelerde etkinlik artışı hedeflerinin verilen hizmetin kalitesini düşürmeyecek şekilde yapılması önemlidir. Türkiye'nin sağlık için ayırdığı kaynağı sistemli olarak artırmak ve etkinlik artışı ile sağlanacak tasarrufun yine sağlık bütçesi içinde bırakılması yararlı olacaktır. Bunun en temel nedenlerinden biri, Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre Türkiye'nin kişi başına sağlık harcamasının Avrupa'da en son sırada olmasıdır.[39] İkinci neden ise, koruyucu hizmetlere ayrılan kaynağın çok düşük olmasıdır.

Gerçekten de, Türkiye'de sağlık harcamalarının koruyucu hizmetler ve tedavi hizmetleri arasındaki dağılımı çok çarpıktır. Tablo 16'da görüldüğü gibi 2011 yılında sağlık harcamaları yüzde 4,44'tür ve bunun yüzde 2,99'u SGK tarafından yapılan ilaç ve tedavi harcamalarıdır. Geri kalan yüzde 1,45 ise Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan sağlık harcamasıdır. Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarının yüzde 60'ının Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne, yüzde 40'ının ise Temel Sağlık Hizmetleri (aile hekimliği hizmetleri dahil) ve diğer genel müdürlüklere ayrılmış olduğu ödenek cetvellerinden görülebilmektedir. Sağlık Bakanlığı harcamasının yüzde 40'ının tümünü koruyucu hizmetler saydığımızda dahi 2011 yılında GSYH'ya oranı yüzde 4,44 olan sağlık harcamasının içinden sadece yüzde 0,58'in koruyucu hizmetlere ayrıldığını hesaplayabiliyoruz. Yüzde 3,86'sı ise ilaç ve tedavi hizmetlerine gitmektedir. Bu dağılım, sağlık harcamalarında önemli bir çarpıklığa işaret etmektedir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin ihmal edilmesi ve harcamalarının kısılması, daha yüksek maliyetli olan tedavi hizmetlerine yönelik harcamaları artırmaktadır. 2011-2013 Orta Vadeli Program'da koruyucu sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesinden söz edilmektedir. Ancak konuya ödenek tahsisi olarak baktığımızda, aile hekimliğinin koruyucu hizmet çerçevesinde sayılmasından başka bir kaynak artışı görülmemektedir.

3.B. Sosyal Koruma Harcamalarını Hesaplayan Çalışmaların Karşılaştırılması

Tablo 16'da elde edilen sosyal harcama verilerini bu konuda yapılan iki çalışmanın sonuçları ile karşılaştırmak sınama yapmak açısından yararlı olacaktır. Bu amaçla Kalkınma Bakanlığı'nın (2012'ye kadar DPT) hazırladığı yıllık programlarında yer verdiği "Sosyal Harcamaların Gelişimi" tablosu (Tablo 17) ile bu çalışmada elde ettiğimiz sosyal koruma harcamalarını karşılaştırdık.

TABLO 17: Yıllık Programlara Göre Sosyal Harcamaların Gelişimi, % GSYH

	2005 Gerçekleşen	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen	2011 Gerçekleşme Tahmin	2012 Bütçe Öngörüsü
Sağlık (1)	4,00	4,10	4,00	4,30	5,00	4,50	4,40	4,30
Emekli aylıkları ve diğer harcamalar (2)	6,50	6,40	6,70	6,60	7,60	7,60	7,60	7,80
Sosyal yardım ve primsiz ödemeler (3)	0,40	0,40	0,40	0,40	0,60	0,60	0,70	0,70
Doğrudan gelir desteği ödemeleri	0,40	0,40	0,30	0,20	0,10	0,20	0,20	0,20
Toplam sağlık, emeklilik ve sosyal yardım	**11,30**	**11,30**	**11,40**	**11,50**	**13,30**	**12,90**	**12,90**	**13,00**
Eğitim	3,20	3,10	3,20	3,40	3,90	4,00	4,00	4,00
Toplam sağlık, emeklilik, sosyal yardım	14,50	14,30	14,60	14,80	17,20	16,90	16,90	17,00

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012 Yılı Programı. Bkz. Ek 1, Veri kaynakları, no. 7.
(1) Merkezi Yönetim kapsamındaki kuruluşlar, bütçe dışı fonlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir.
Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir.
(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenen emekli aylıklarının yanı sıra bu kuruluşların diğer giderlerini ve İşsizlik Sigortası Fonu'nun giderlerini içermektedir.
(3) Merkezi Yönetim kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile 2022 kapsamındaki harcamaları içermektedir.

39 Uluslararası karşılaştırmalara 3.C. başlığında yer verilecektir.

Yıllık programlarda "Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi" başlığıyla verilen Tablo 17'de görülen toplam sağlık, emeklilik ve sosyal yardım ödemeleri toplamı ile Tablo 16'da hesaplamış olduğumuz sosyal koruma harcamaları uyuşmaktadır. Tanımlar arası bazı farklılıklar bulunmaktadır: örneğin bizim çalışmamızda SYDTF harcamalarının tümünü sosyal yardım amaçlı olarak değerlendirdik. Yıllık progamlarda SYDTF harcamaları içinden sağlık amaçlı olanlar ayrılarak sağlık harcamalarının içine katılmıştır. Diğer yandan yıllık programlarda verilen sağlık harcamalarının içerisine mahalli idarelerin sağlık harcamaları da katılmıştır. Buna rağmen bizim çalışmamızda yer alan sağlık harcamaları çok küçük farkla daha yüksektir. Yıllık programlarda yer alan sosyal harcamaların içinde yer alan Merkezi Yönetim harcamaları dışında kalan tarımda doğrudan gelir desteği bizim çalışmamızda yer almamaktadır.[40] Bizim çalışmamızda SYDTF'nin tüm harcamaları sosyal yardım harcamaları içine dahil edilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı (2012'ye kadar DPT) çalışmasında da, bizim çalışmamızda olduğu gibi, emeklilik ve sigorta ödemeleri dışında kalan sosyal yardım harcamalarının sosyal koruma harcamaları içindeki payı çok düşüktür.

Karşılaştırma yapılabilecek öncü bir çalışma ise Buğra ve Adar tarafından yapılan ve 2007 yılında yayımlanan çalışmadır.[41] Bu çalışmada 2001 yılı için ESSPROS uyumlu sosyal koruma harcamasının GSYH içindeki oranı yüzde 10,64; 2002 yılı için yüzde 10,73; 2003 yılı için yüzde 11,78; 2004 için yüzde 12,49 olarak hesaplanmaktadır. Bu oranlara SSK, Bağkur, Emekli Sandığı, sağlık, İŞKUR, SYDTF ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün tüm harcamaları eklenerek ulaşılmaktadır. İki çalışma arasındaki temel fark çalışmaların yapıldığı tarihin farklı olması nedeniyle, farklı GSYH verilerinin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Buğra ve Adar'ın çalışmasında daha düşük olan eski GSYH kullanılırken, bizim çalışmamızda daha yüksek olan yeni GSYH kullanılmıştır.[42] Buğra ve Adar'ın çalışmasının yeni GSYH'ya bölünmesi ile elde edilecek olan sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2001 yılı için yüzde 7,91; 2002 yılı için yüzde 8,50; 2003 yılı için yüzde 9,32; 2004 için yüzde 9,61 olmaktadır.

2007 Yıllık Programı'nda hesaplanan sosyal harcamalar verilerini 1988 yılına kadar götürmek mümkün olmaktadır (Tablo 18). Orijinalinde GSYH'ya oranlar olarak verilen sosyal harcamalar eski GSYH kullanılarak önce TL'ye çevrilmiş ardından da, yeni GSYH kullanılarak Tablo 17'de yer alan verilerle uyumlu hale getirilmiştir. Her iki tabloda yer alan 2005 verileri karşılaştırıldığında, iki tablonun uyumlu olduğu ve tek seri olarak kullanılabileceği görülmektedir.

TABLO 18: Yıllık Programlara Göre Sosyal Harcamaların Gelişimi, % GSYH (1)

	1998 Gerçekleşen	1999 Gerçekleşen	2000 Gerçekleşen	2001 Gerçekleşen	2002 Gerçekleşen	2003 Gerçekleşen	2004 Gerçekleşen	2005 Gerçekleşen
Sağlık (2)	2,1	2,5	2,6	3,2	3,7	3,8	3,9	3,9
Emekli aylıkları ve diğer harcamalar (3)	4,6	5,2	4,7	5,2	5,6	6,4	6,3	6,5
Sosyal yardım ve primsiz ödemeler (4)	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4
Doğrudan gelir desteği ödemeleri	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,5	0,5	0,4
Toplam sağlık, emeklilik ve sosyal yardım	**6,9**	**8,0**	**7,7**	**8,8**	**9,9**	**10,9**	**10,9**	**11,2**

Kaynak: DPT, 2007 Yılı Programı. Bkz. Ek 1, Veri kaynakları, no. 7.
(1) 2007 Yıllık Programı'nda verilen harcamaların GSYH oranında eski GSYH kullanılmıştır. Yeni verilerle uyumlu olması için yeni GSYH'ya oranlarını hesaplayarak verdik.
(2) Merkezi Yönetim kapsamındaki kuruluşlar, bütçe dışı fonlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir.
Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir.
(3) Sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenen emekli aylıklarının yanı sıra bu kuruluşların diğer giderlerini ve İşsizlik Sigortası Fonu'nun giderlerini içermektedir.
(4) Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile 2022 kapsamındaki harcamaları içermektedir.

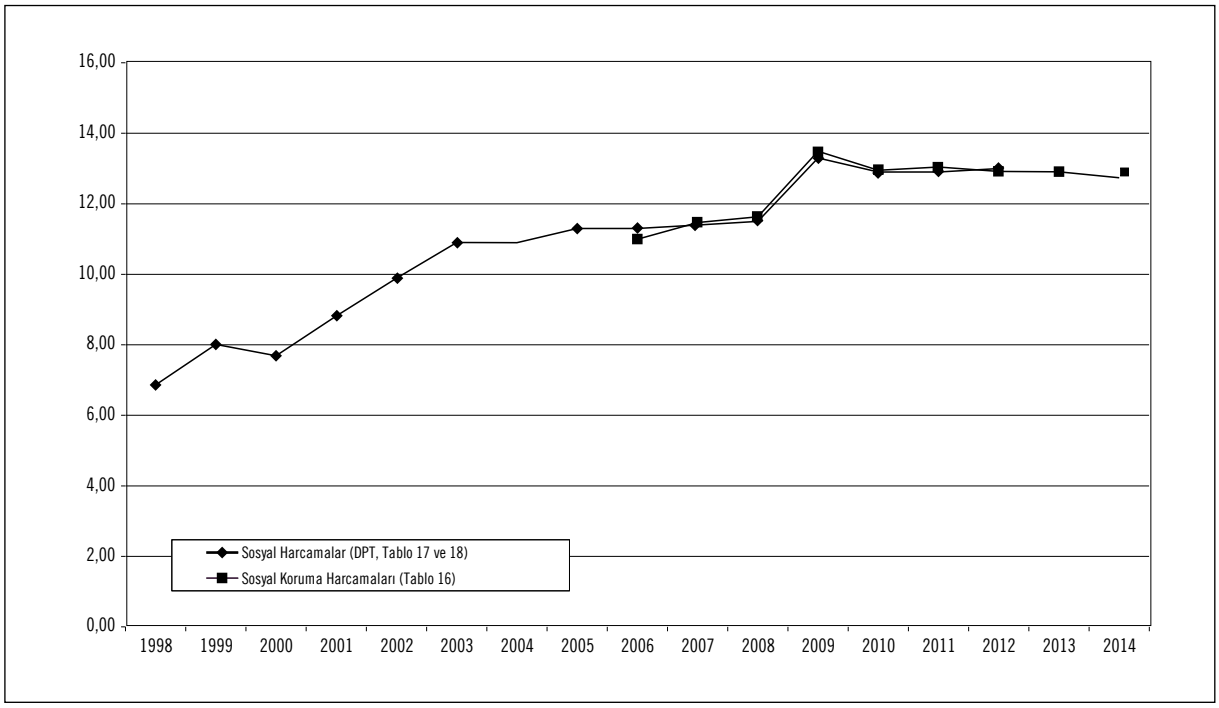
40 16 Şubat 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ'e göre, desteğin amacı "tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için tarımsal faaliyette bulunan çiftçilere, ürün ve girdi fiyatlarını doğrudan etkilemeden ödeme yapılması"dır. En az 1, en fazla 500 dekar için dekar başına yapılacak DGD'yi sektörel bir kalkınma hedefine ulaşmak üzere yapılan bir transfer olarak kabul edip sosyal koruma harcamaları hesabına katmadık. Benzer şekilde, farklı kamu idareleri tarafından yapılan köye yönelik hizmetleri katmadık. DGD'nin sosyal koruma harcamalarına katılması istenirse, Tablo 17'de yer alan bilginin (ortalama yüzde 0,2 gibi) bu kılavuzda hesaplanan sosyal koruma harcamalarına eklenmesi yeterli olacaktır.

41 Buğra, A. ve Adar, S. Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi, SPF Araştırma Raporu, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.

42 Aynı fark Kalkınma Bakanlığı'nın (2012'ye kadar DPT) kendi yayınlarında da ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 2008 Yılı Programı'nda yayınlanan Sosyal Harcamaların Gelişimi tablosunda sağlık ve sosyal harcamaların toplamının eski GSYH'ya oranı yüzde 14,7'dir. Aynı harcamaların yeni GSYH'ya oranı ise, Tablo 17'de görüldüğü gibi, yüzde 11,5'tir.

Bu durumda iki ayrı çalışmada (yıllık programlar ve bu kılavuz) hesaplanmış olan sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranları Çizim 1'de verilmektedir.

ÇİZİM 1. Sosyal Koruma Harcamaları, % GSYH



Bu çalışma çerçevesinde üretilen sosyal koruma harcamaları ile DPT yıllık programlarında verilen sosyal harcamaların son derece uyumlu çıktığına daha önce değinmiştik. DPT verileri uzun dönemli bir yoruma olanak vermektedir: Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının 2000'li yılların başında ciddi bir artış gösterdiği, 2003 yılında GSYH'ya oranı yüzde 11 düzeyine, 2010 yılında ise yüzde 13 düzeyine çıktığını göstermektedir.

3.C. Sosyal Koruma Harcamaları ile İlgili Uluslararası Karşılaştırmalar

Türkiye'nin bu kılavuz çerçevesinde hesaplanan sosyal koruma harcamaları ile Eurostat veritabanında verilen AB ülkelerinin sosyal koruma harcamaları karşılaştırıldığında, Türkiye'nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Tabloda yer alan ülkelerin kişi başına milli gelirleri ve ekonomik gelişmeleri dikkate alındığında Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının, belirli bir süre içerisinde, en azından Bulgaristan'ın[43] üzerine çıkması hedefi konulabilir.[44]

43 Dünya Bankası, World Development Indicators'a göre Bulgaristan'ın satın alma gücü paritesine göre 2010 yılı kişi başına geliri 13.780 dolar, Romanya'nın 14.287 dolar, Türkiye'nin 15.312 dolardır. (http:/data.world bank.org/indicators/NY.GDP.PCAP.PP.CD)

44 Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarına, mahalli idarelerin sosyal koruma harcamaları ve yoksullara yönelik sosyal konut kapsamında sayılabilecek harcamalar dahil değildir. Bu harcamaların tahmini ve sosyal koruma harcamalarına dahil edilmesi durumunda, sosyal koruma harcamalarında çok küçük bir artış ortaya çıkacağına ilişkin bilgiler için bkz. Ek 3 ve Ek 4.

TABLO 19: AB ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları, % GSYH

	2006	2007	2008	2009
AB (27 ülke)	**26,6**	**25,7**	**26,7**	**29,5**
Danimarka	29,2	28,8	29,6	33,4
Fransa	30,9	30,6	31,0	33,1
İsveç	30,4	29,2	29,5	32,1
Hollanda	28,8	28,3	28,5	31,6
Almanya	28,9	27,8	28,0	31,4
Avusturya	28,2	27,8	28,4	30,8
Belçika	27,1	26,8	28,1	30,4
Finlandiya	26,4	25,4	26,2	30,3
İtalya	26,6	26,7	27,8	29,8
Birleşik Krallık	26,0	23,3	26,3	29,2
Yunanistan	24,7	24,8	26,3	28,0
Irlanda	18,2	18,8	22,0	27,9
Portekiz	24,6	23,9	24,3	26,9
Norveç	22,6	22,9	22,5	26,4
İzlanda	21,2	21,4	22,0	25,4
İspanya	20,5	20,7	22,1	25,0
Slovenya	22,7	21,3	21,4	24,3
Macaristan	22,5	22,7	22,9	23,4
Lüksemburg	20,4	19,3	20,2	23,1
Litvanya	13,4	14,4	16,1	21,3
Kıbrıs	18,5	18,2	18,5	20,9
Çek Cumhuriyeti	18,0	18,0	18,0	20,4
Malta	18,3	18,0	18,5	20,0
Polonya	19,4	18,1	18,6	19,7
Estonya	12,1	12,1	14,9	19,2
Slovakya	16,3	16,0	16,0	18,8
Bulgaristan	14,2	14,1	15,5	17,2
Romanya	12,8	13,6	14,3	17,1
Letonya	12,7	11,3	12,7	16,8
Türkiye	11,0	11,5	11,6	13,5

Kaynak: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
Türkiye verileri için bkz. Tablo 16.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranının düşük olmasının yanı sıra, Türkiye'nin sosyal koruma hizmetlerinin içeriği ve kapsamı bakımından önemli eksiklikleri olduğu vurgulanmaktadır. Türkiye'nin onaylamış olduğu uluslararası sözleşmelerden bir kısmı sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki uluslararası yükümlülüklerinin hukuki temelini oluşturmaktadır. Bu alanda onaylanmış olan başlıca sözleşmeler, Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'dır. Avrupa Sosyal Şartı Türkiye tarafından 1964 yılında imzalanmış ve 7 Ağustos 1989 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ise, 9 Nisan 2007 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasını denetlemekle görevli Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Türkiye'ye ilişkin çeşitli yıllarda yazılmış gözlem sonuçları raporlarında istatistiki veri eksikliğinden, yardımların bir hak olarak düzenlenmemiş olmasına, yürürlükteki sosyal yardım ve hizmetlerin yeterli olmamasından kurumlararası koordinasyon eksikliğine, sosyal açıdan hizmete ihtiyaç duyanların ihmal edildiğinden yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ulusal bir stratejinin eksikliğine kadar çeşitli eleştirilere yer vermektedir.

Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre, 2000 ve 2008 yılında satın alma gücü paritesine bağlı hesaplanan kişi başına düşen kamu sağlık harcaması Tablo 20'de verilmektedir. Bu tablodan görülen en önemli sonuçlardan birisi tabloda yer alan bütün ülkelerde kamu sağlık harcamalarının artığıdır.

Bunun en temel nedenleri olarak, sağlığa daha çok kaynak ayrılmasının yanı sıra, sağlık hizmeti talebinin artması, yeni teknolojilerin kullanılmaya başlamasıyla teşhis için gerekli maliyetin artması, yaşam süresinin yükselmesi gibi etkenler sayılmaktadır.

TABLO 20: Çeşitli Ülkelerde Kişi Başına Sağlık Harcamaları (satın alma gücü paritesine göre, dolar)

	2000	2008
Almanya	2.128	2.927
Fransa	2.013	2.922
Irlanda	1.313	2.920
İsveç	1.939	2.829
Belçika	1.673	2.735
Birleşik Krallık	1.453	2.662
Finlandiya	1.317	2.332
İtalya	1.496	2.164
İspanya	1.095	2.049
Yunanistan	870	1.832
Portekiz	1.093	1.737
Slovenya	1.074	1.661
Çek Cumhuriyeti	887	1.465
Slovakya	615	1.240
Macaristan	604	1.038
Estonya	406	1.031
Güney Kore	375	974
Litvanya	391	900
Polonya	409	865
Arjantin	444	757
Kıbrıs	458	753
Letonya	261	724
Romanya	201	663
Rusya	221	633
Singapur	421	625
Türkiye	286	618
Bulgaristan	222	563
Şili	319	479
Meksika	234	393
Brezilya	199	385
Malezya	159	274
Çin	41	126
Kaynak: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics /EN_WHS2011_Full.pdf		

Tablo 20'de görüleceği gibi, ikinci önemli sonuç Türkiye'nin satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış kişi başına sağlık harcamasının AB ülkeleri arasından Bulgaristan'ın üzerinde ama diğer tüm AB ülkelerinin altında olduğudur.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yıllık programlardan elde edilen uzun dönemli sosyal harcamaların gelişimi incelendiğinde, 1999 yılında eğitim hariç sosyal harcamaların GSYH'ya oranı yüzde 8'lerden 2003 yılında yüzde 11 civarına yükselmiş ve 2009 krizi öncesine kadar yüzde 11,5'e tırmanmış, 2010 sonrasında da yüzde 13'e çıkmıştır. Bu çalışmadan elde edilen sonuçlara göre de, Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı, 2006-2008 döneminde yüzde 11,5 civarındadır. Bu harcamalar 2010-2011 yılında yüzde 13 civarına çıkmıştır. Öncelikle, bunun çok önemli bir artış olduğunu vurgulamakta yarar var. Benzer sonuçların elde edildiği kendi çalışmamızın sonuçlarına dayanarak, bu artışın gelecekteki seyri ile ilgili öngörülere baktığımızda, 2012-2014 arası dönem için bir artış öngörülmediği anlaşılmaktadır. Türkiye'nin en azından kişi başına milli gelirinin daha yüksek olduğu AB ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranına çıkabilmesi için sosyal koruma harcamasının GSYH'ya oranını yüzde 18'e yükseltebilmelidir.

2012 yılında sosyal koruma hizmeti veren kurumların Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısından birleştirilmesinden ve yeni etkinlik sağlayıcı gelişmelerin sağlanmasından sonra, hiç vakit kaybetmeden 2013 yılından itibaren kademeli artışların mutlaka planlanması gerekmektedir. Bu artışın da sosyal koruma harcamalarının içinde en düşük paya sahip olan yoksullara yönelik sosyal hizmetler alanında olması gerektiğini tekrar vurgulayalım.

Yoksulluğun tanımı, yardımın miktarı ve niteliği konusunda yeterli standartların olmaması, ihtiyaç sahibi kişilerin ve ihtiyaçlarının doğru tespitinde zorluklar ve yüksek idari harcamalar, sosyal yardımlara ilişkin idari yapıdakı dağınıklık, sosyal yardımların dağıtımında ortaya çıkan kaynak kaybı, yapılan yardımların dağıtımında standartlarda, kriterlerde ve sürecinin izlenebilirliğinde görülen eksiklikler, sosyal yardımların yoksulluğu azaltmaktaki etkisinin düşük kalması, sosyal yardımların koruyucu-önleyici çalışmalarla desteklenememesi gerek yetkililer tarafından gerekse kamuoyunda sıklıkla tartışılmaktadır. Bu anlamda önemli bir ihtiyaç olan ve 2009 yılından beri SYDGM ve TÜBİTAK'ın üzerinde çalıştığı ve 2012'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilen Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri yazılım ve veritabanının tamamlanması çok önemlidir. Sosyal yardım veren kamu kurumları tarafından ortak kullanılacak olan yoksulluk veritabanının 2013 yılında tümüyle devreye alınmasının hangi alanlarda ne tür tasarruflar sağlayacağı, ne tür istatistiki bilgi ve değerlendirme raporlarının kamuoyuyla paylaşılacağı ve bu gelişmelerin beklentileri yerine getirip getiremeyeceği önümüzdeki yıllarda görülecektir.

Yoksullukla mücadele için öneriler:

Türkiye'nin, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ulusal bir strateji geliştirmesi çok önemlidir. Bu strateji kapsamında olması gereken ve harcamalara etkisi olacak iki önemli konudan söz edelim: Birincisi yoksullara vatandaş olma hakkından kaynaklanan düzenli gelir desteği verilmesi, ikincisi ise böyle bir stratejinin mutlaka koruyucu, önleyici çalışmalar ve sosyal hizmetlerle desteklenmesidir.

Türkiye'deki sosyal koruma sisteminin en eksik halkalarından birisi, dünyada en yaygın olarak uygulanan, vergilerden sağlanan ve vatandaş olma hakkından kaynaklanan bir düzenli gelir desteğinin olmamasıdır ve bütçeden 2012, 2013 ve 2014 yılları için bu konuda ayrılan ya da ayrılması planlanan ek bir kaynak olmadığı görülmektedir. Türkiye'de yardımların yoksullara ulaştırılma yöntemi, insanlık onurunu kırmadan, kriterleri objektif ve şeffaf, yasa ile belirlenmiş bir hak olarak, temel gelir desteği yoksullukla mücadelenin bir unsuru olmalıdır.

Haziran 2011 seçimlerinde iktidar ve muhalefet olmak üzere tüm partiler yoksullukla mücadele politikaları bağlamında gelir desteğini çeşitli isim ve perspektifle bir öneri olarak dile getirdiler. Özellikle, AK Parti, 12 Haziran 2011 genel seçimleri seçim beyannamesinde sosyal yardım yerine sosyal destek tabirini kullanmayı tercih ettiklerini, sosyal destek ve hizmetlerin hak temelli olarak bütünleşik bir şekilde sunulduğu bir sosyal destek sistemi kuracaklarını belirtmektedir.[45]

Gerçekten de, yoksullukla mücadele stratejisinin iki önemli unsuru olan hem koruyucu-önleyici hizmetler hem de yoksullara düzenli gelir desteği için gerekli kaynakların ayrılması gerekmektedir. 2012-2014 dönemi için öngörülen sosyal koruma harcamalarına bakıldığında, bu iki eksikliği giderecek boyutta bir kaynak artışı öngörülmediği anlaşılmaktadır. Bu konuda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışmalar yapıldığı bilinmektedir.

Türkiye'de 2,5 milyon hane göreli yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. 1 ile 2 milyon arasındaki yoksul haneye asgari ücretin üçte biri olan 295,5 TL ya da TÜİK'in 4 kişilik aile için eşdeğerlik ölçeği olarak önerilen katsayı kullanılarak elde edilen 465,4 TL düzenli gelir desteğinin her ay verilmesi için, var olan sosyal harcamalar içinden bu alana aktarılabilecekler çıkarıldıktan sonra, 2 milyar TL ile 7,6 milyar TL ek kaynak bulunması gerektiğini hesaplıyoruz (Tablo Ek 5.1 ve 2). Bu kaynağın nereden karşılanabileceğini, sağlık reformu konusunu tartıştıktan sonra, önerilerin en sonunda ele alacağız.

Sağlık reformu ile ilgili öneriler:

Türkiye'de sağlık sisteminin reform çalışmaları 2003 yılında başlamıştır. Yasalaşan reform, Avrupa'da yaygın olan, vergilerle finanse edilen ve devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri modeline dayanmak yerine, Güneydoğu Asya ve Latin Amerika ülkelerinin Dünya Bankası önderliğinde geçmeye çalıştıkları prime dayalı sağlık hizmetleri modelini kabul etmiştir. Reform, koruyucu hekimlik yaklaşımının zayıflayacağı, yaptığı vizite başına ödeme alacak aile hekimliğinin hekim-hasta ilişkisini hekim-müşteri ilişkisine dönüştüreceği gibi konularda eleştirilmektedir.[46]

Diğer yandan, yeni sosyal güvenlik reformuna yönelik eleştiriler esas olarak tam istihdama dayalı ve kayıtiçi kesimi içine alan bir kapsamda, özellikle sendikalar ve meslek örgütlerinin önderliğinde, kazanılmış hakların korunması çizgisinde birikmektedir. Genel Sağlık Sigortası çerçevesinde sağlık hakkından yararlanmak için prim ödenmesi beklenmektedir. Geliri asgari ücretin üçte birinin (295,5 TL) üzerinde olan kişilerin prim ödemesi gerekmektedir ve ödemedikleri takdirde prim borçları birikecektir.[47] Bu nedenle, geçici istihdam, düşük ücret, mevsimlik ve düzensiz gelir, tarımda kendi hesabına çalışma nedeniyle prim ödeyemeyen kadın ve gençlerin ya da geliri olmamasına rağmen değersiz gayrimenkul ve tarla sahibi olma nedeniyle primi devlet tarafından karşılanmayanların, prim ödeyememe nedeniyle sağlık hizmetlerinden yararlanamaması önümüzdeki dönemde daha önemli bir sosyal sorun olabilecektir.

Yoksullarla beraber, SGK şemsiyesi altında olmayanların sağlık hizmetleri kapsamına alınması bir çözüm olarak düşünülebilir. Bu önerinin getireceği ek kaynak ihtiyacını hesaplayalım: SGK Aylık

---

45 9.04.2011 tarihinde, dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Sayın Ömer Dinçer, Konya'da sivil toplum kuruluşlarıyla yaptığı bir toplantıda, "Devlet vatandaşlarına hak vermeli, yardım yapmamalı. (...) Hak sahibi olmanın şartları belirlenmeli, yoksul bir kesim varsa, o kişiye o hak şartlarına uygun olması halinde bir hak olarak bu verilmelidir. Devlet ve vatandaş arasındaki ilişki yardım destek türü ilişkilerden çıkarılmalı, hak ve sorumluluk ilişkisi sınırları içinde bırakılmalı. (...) Hak sahibi şartlarına uyan insanlara maaş olarak ödenecek ve düzenli yapılacak" demişti. (www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&CategoryID=78&ArticleID=1045613).

Sayın Dinçer aynı tarihli konuşmasında koruyucu hizmetlerden de söz etmektedir: "(...) Her bir aileden sorumlu olan bir sosyal yardım uzmanı olacak. Bu insanlar için yoksulluktan çıkmalarını sağlayacak, politikalar üreteceğiz. Buna 'Bütünleşik Sosyal Hizmet' programı diyoruz. Bu süreç içinde ailenin çalışabilir fertleri var mı yok mu, mesleği var mı yok mu, mesleki eğitimde neler verilebilir, ona bakılacak. Mesleki eğitim vererek, istihdama geçmeleri sağlanacak. Yoksulluktan kurtulmaları için gereken tedbirler alınacak. Ailede okuyabilecek çocuklar var mı yok mu, okula gidiyorlar mı gitmiyorlar mı bakacağız." Ayrıca bkz. *Hedef 2023* http://www.akparti.org.tr/site/hedefler

46 Bu eleştiriler ve kapsamlı bir uluslararası sağlık sistemleri karşılaştırması için bkz. Keyder, Ç., Üstündağ, N., Ağartan, T. ve Yoltar, Ç. (2007) Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları, İletişim.

47 30 Haziran 2012'ye kadar geliri asgari ücretin üçte biri (295,5 TL) ile asgari ücret arasında olanlar 35,46 TL; asgari ücret (886,50 TL) ile asgari ücretin iki katı arasında ise aylık 106,38 TL, asgari ücretin iki katından daha fazla ise aylık 212,76 TL prim ödemeleri gerekecektir.

İstatistik Bülten verilerine göre, Türkiye nüfusunun içinde sigortalı nüfus oranı 2010 yılı için yüzde 83'tür. Bu durumda Türkiye'de toplam nüfus içinde sigortasız 12,5 milyon kişi bulunmaktadır.[48] Bu durumda, GSS primi devlet tarafından ödenen nüfusun 12,5 milyon kişi olması durumu için ne kadar bir ek kaynak gerektiği hesaplanabilir. Ek 5'te yer alan hesaplamalara göre, bu ek kaynak 1,3 milyar TL'dir.

SGK'nın sigortasız sayısını düşük hesapladığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. SGK verilerinin yayınlandığı tablolarda aylık alanların sayısının dosya sayısı olmadığı, kişi sayısı olduğu belirtilmiştir. Çift sayım olma olasılığı düşüktür. Ayrıca bağımlıların sayısı tahmin edilmektedir; bu tahminin yüksek olması mümkündür. Diğer yandan, sigortalı olmakla birlikte dönem içinde işsiz kalanların belirli bir oranda bu tabloda sigortalı olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu da, SGK verilerinde açıklanandan daha yüksek sigortasız sayısı olabileceğine işaret etmektedir. Sigortasız nüfusun bulunabileceği bir diğer kaynak TÜİK bütçe anketleridir. Bu kaynağa göre sigortasız oranı ise yüzde 27 olmaktadır. Yüzde 27 sigortasız nüfusun tümünün sağlık sigortası kapsamına alınarak sigorta priminin devlet tarafından ödenmesi durumunda gerekli olacak ek kaynak ise, bu konuda varolan kaynaklar çıkarıldıktan sonra 4,4 milyar TL olarak hesaplanmaktadır (Tablo Ek 5.3).

Bu kaynaktan elde edilen sigortasız oranının da biraz yüksek olduğu düşünülebilir. Çünkü, TÜİK'in bütçe anketlerindeki örneklem içerisinde yeşil kartlı olanların oranı yüzde 15 olduğu belirtilmektedir. Bu, toplam nüfusun içinde 11 milyon yeşil kartlı olduğu anlamına gelmektedir. Halbuki yeşil kart sahibi olan nüfus sayısı 9,5 milyonun üzerine çıkmamıştır. O nedenle örneklemin sigortasız oranını yüksek ölçtüğü düşünülebilir. Dolayısıyla, nüfusun yüzde 22'sinin sigortasız olması durumu için ek kaynak ihtiyacı 2,8 milyar TL olarak hesaplanmıştır.

Sigortasız nüfusun GSS priminin devlet tarafından ödenmesi ve yoksul hanelere düzenli gelir desteği için toplam ek kaynak tahmini:

Yoksullar ve sosyal güvenliği olmayan bireylerin GSS kapsamına alınmasının gerektirdiği ek kaynak ve yoksul hanelere düzenli gelir desteği verilmesi durumunda gereken ek kaynak toplamı farklı projeksiyonlarla 1,3 milyar TL ile 10,4 milyar TL arasında değişmektedir (Tablo Ek 5.4). Bütçe açığı artırılmadan bir kaynak bulunması vergilerin artırılmasını gerektirir. Vergiler artırılmadan yapılacak bir kaynak artışı ise var olan harcamalardan tasarruf edilmesini gerektirir. Bu anlamda kamuda performans denetim sisteminin uygulanmaya başlaması ve bu anlayışın yerleşmesi zaman içinde bir kaynak tasarrufunun yolunu açabilir. Diğer yandan, bazı kaynakların yer değiştirmesi mümkün olabilir: Örneğin, Tablo Ek 5.4'te görülen ve en düşük ek kaynak gerektiren projeksiyona göre 12,5 milyon sigortasız vatandaşın GSS priminin devlet tarafından ödenmesi ve 1 milyon yoksul haneye ayda 295,5 TL düzenli gelir verilmesi durumunda ortaya çıkan ek kaynak ihtiyacı 1,3 milyar TL civarındadır ve askeri harcamaların yüzde 5 azaltılmasıyla bu kaynak sağlanabilir (Tablo Ek 5.5).

Askeri harcamaların yüzde 20 azaltılmasıyla ise nüfusun yüzde 17'sinin sigorta primi devlet tarafından karşılanabilir ve 1,5 milyon yoksul haneye ayda 465,4 TL düzenli gelir desteği verilebilir. Askeri harcamaların sadece yüzde 25'i modernizasyon ve silah projelerine ayrılmakta, yüzde 75'i ise Avrupa'nın Rusya'dan sonra en büyük ordusu olan Türk ordusunun personel maaş ve personelin ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet harcamalarına ayrılmaktadır. Askeri harcamalarda yapılacak bir tasarrufun teknolojik bir gerilemeye neden olmadan, etkinlik artışı ve ciddi bir performans denetimi ile tasarruf sağlanması mümkün olabilir.[49] Diğer yandan, askeri harcamaların yüzde 20 azalması durumunda harcamaların GSYH'ya oranı yüzde 2,3'lerden yüzde 1,8'lere düşmektedir ki bu oran hâlâ birçok ülkenin askeri harcamalarının GSYH'ya oranının üzerindedir.

48 Bunun içinde ailesinde sigortalı olmayan 18 yaş altı çocuklar da bulunmaktadır.

49 Türkiye'de asker sayısı uluslararası kaynaklara göre 616.000'dir. Avrupa ülkeleri içinde ikinci en büyük ordudur. Avrupa'nın üçüncü büyük ordusu ise, Türkiye'den sonra 342.000 asker sayısı ile Fransa'dır (Yentürk, 2011c).

EKLER

EK 1: Veri Kaynakları

Kaynak 1: İdarelerin Ekonomik ve Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Gerçekleşmiş Harcamaları (2006-2011, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler)

İdarelerin ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre gerçekleşmiş harcamalarına yıllık olarak http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp adresinden ulaşılabilmektedir. Verilerin orijinal kaynağı Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'dür.

Kaynak 2: Merkezi Yönetim İdarelerinin Ödenek ve Gelir Cetvelleri

Merkezi Yönetim genel bütçeli ve özel bütçeli idarelerin ödenek ve gelir cetvelleri 2008 yılından bu yana Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesine her yıl Ocak ayının başında konulmaktadır. Dairelerin alt birimlerinin ödenekleri görülebildiği için yıllar itibariyle hangi dairenin, dolayısıyla hangi hizmetin ödeneğinde bir artış planlandığını görmek açısından çok ayrıntılı bilgiler sunmaktadır.

Adım 1:
www.bumko.gov.tr sitesinden sol sütunda yer alan Bütçe seçeneğini tıklayın.

Adım 2:
Karşınıza çıkan listeden Bütçe Kanun ve Ekleri seçeneğini tıklayın.

Adım 3:
İstediğiniz yılın Bütçe Kanunu ve Ekleri'ne ulaşın.

Adım 4:
Herhangi bir yılı seçtiğinizde karşınıza çıkan listede Kurumlar İtibariyle Ödenek (A) Gelir (B) ve Finansman (F) Cetvelleri seçmek gerekmektedir.

Adım 5:
Karşınıza iki seçenek listesi çıkmaktadır. Birincisinde 2008, 2009 ve 2010 yıllarından birini seçmeniz gerekmektedir. Diğerinde ise tüm genel ve özel bütçeli idarelerin listesi çıkmaktadır.

Genel bütçeli bir idareyi seçtiğinizde, ödenek cetvelini pdf formatında görebilirsiniz. Herhangi bir özel bütçeli idareyi seçtiğinizde ise idarenin ödenek ve gelir cetvelini pdf formatında görebilirsiniz.

İdarelerin ödenek ve gelir cetvellerine BÜMKO'nun anasayfasında sağ köşede yer alan 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi seçeneği altında bulunan Ödenek (A) Gelir (B) ve Finansman (F) Cetvelleri seçeneğinden de ulaşılabilmektedir. Ana sayfada değişiklik olabilmesine karşı yukarıda bilginin bulunduğu yer tarif edilmiştir.

Kaynak 3: Bütçe Kanun ve Ekleri

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) bütçe hazırlama sürecinde Bütçe Hazırlama Rehberi'nin yayınlanması ve idarelerin bütçe tekliflerinin uygunluk ve ekonomik dayanaklarının görüşülmesi konusunda önemli görevler yerine getirmektedir. Diğer yandan, her yıl Bütçe Kanun Tasarısı'nın kaleme alınması ve onaylamak üzere Bakanlar Kurulu'na gönderilmesi işlerini yerine getirir. Tasarı Bakanlar Kurulu, Plan ve Bütçe Komisyonu ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesinin ardından Kanun'un Resmi Gazete'de yayınlanmasından sonra ekleri ile birlikte BÜMKO internet sitesinde yayınlanır.[50]

Bu kapsamda, her yıl Ekim ayında gelecek yılın bütçe gerekçesi ve yıl sonunda kanunlaşacak olan Bütçe Kanunu Tasarısı ve Ekleri hazırlanıp yayınlanmakta ve internet sitesine konulmaktadır. Ocak ayında ise ilgili yılın kanunlaşan Bütçe Kanunu ve Ekleri internet sitesinde yayınlanmaktadır. 2006 yılından itibaren her yılın bütçe kanunu ve eklerine http://www.bumko.gov.tr adresinden ulaşmak mümkün olmaktadır. Ana sayfada sol sütunda yer alan Bütçe seçeneği üzerinden STK'lar için önemli olacak birçok bilgi ve veriye ulaşılmaktadır.

50 Bütçe yapma süreci ve STK'ların katılım aşamaları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Yentürk, N., 2011b ve Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A., 2007.

Yukarıda görülen bu seçeneklerden Bütçe Kanunu ve Ekleri seçildiğinde 2007 yılından itibaren bütçe kanunlarına ve ekleri ile ilgili seçeneklere ulaşılmaktadır.

Bu seçeklerden "Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri" seçeneğine gidildiğinde, ilgili yılın kanunlaşan harcama verilerine (genel, özel bütçeli vb.) idareler için tek tek ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmalara göre verilmiş harcamalara excel ve pdf formatlarında ulaşılmaktadır.

BAŞLANGIÇ (KANUNLAŞAN) ÖDENEKLERİ (BÖ)

Genel Bütçeli İdareler (A) Cetveli İcmali (Ekonomik Sınıflandırma)	
Yükseköğretim Kurumları (A) Cetveli İcmali (Ekonomik Sınıflandırma)	
Özel Bütçeli Diğer İdareler (A) Cetveli İcmali (Ekonomik Sınıflandırma)	
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (A) Cetveli İcmali (Ekonomik Sınıflandırma)	
Genel Bütçeli İdareler (A) Cetveli İcmali (Fonksiyonel Sınıflandırma)	
Yükseköğretim Kurumları (A) Cetveli İcmali (Fonksiyonel Sınıflandırma)	
Özel Bütçeli Diğer İdareler (A) Cetveli İcmali (Fonksiyonel Sınıflandırma)	
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (A) Cetveli İcmali (Fonksiyonel Sınıflandırma)	

Örneğin, eğer Sağlık Bakanlığı'nın 2011 yılı için kanunlaşmış harcamalarının ne kadarının personel harcamaları olduğunu görmek istiyorsanız, genel bütçeli idarelerin ekonomik sınıflandırmaya göre verilmiş cetvelini seçmeniz yeterli olacaktır. Ya da Aile ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın 2011 yılı kanunlaşmış harcamalarının ne kadarının "sosyal güvenlik ve sosyal yardım"a ayrıldığını görmek istiyorsanız, genel bütçeli idarelerin fonksiyonel sınıflandırmaya göre verilmiş cetvelini seçmeniz gerekecektir.

Kaynak 4: Bütçe Gerekçeleri

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) bütçe hazırlama sürecinde Bütçe Hazırlama Rehberi'nin yayınlanması ve idarelerin bütçe tekliflerinin uygunluk ve ekonomik dayanaklarının görüşülmesi konusunda önemli görevler yerine getirmektedir. Bu kapsamda, her yıl Ekim ayında gelecek yılın Bütçe Gerekçesi ve yıl sonunda kanunlaşacak olan Bütçe Kanunu Tasarısı ve Ekleri hazırlanıp yayınlanmakta ve internet sitesine konulmaktadır. 2006 yılından itibaren her yılın bütçe gerekçelerine, http://www.bumko.gov.tr adresinden ulaşmak mümkün olmaktadır. Ana sayfada sol sütunda yer alan Bütçe seçeneği üzerinden STK'lar için önemli olacak birçok bilgi ve veriye ulaşılmaktadır.

Yukarıda görülen bu seçeneklerden Bütçe Gerekçesi seçildiğinde 2007 yılından itibaren bütçe gerekçeleri seçeneklerine ulaşılmaktadır. Herhangi bir yılın bütçe gerekçesini seçtiğimizde karşımıza çıkan belge indirilebilir durumdadır. Belgenin ister tümü ister ayrı ayrı bölümlerini indirme seçenekleri bulunmaktadır.

Bütçe gerekçelerinde ilgili yıla ilişkin harcama verileri dışında daha sonraki iki yıla ilişkin harcama verileri de yer almaktadır. Bu verilere Bütçe Gerekçesi'nin Bütçe Kanun Tasarısı başlığından ulaşılabilmektedir. Örneğin, 2011 yılı Bütçe Gerekçesi'nde 2012 ve 2013 yıllarına ait idarelerin ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre verilmiş öngörülen harcamaları yer almaktadır. Bütçe gerekçelerinde ayrıca OVMP'lerde öngörülmüş harcama verileri de bulunmaktadır. Ancak Bütçe Kanun Tasarısı başlığında yer alan öngörüler daha güncel olduğundan OVMP başlığındaki bilgiler tercih edilmemelidir.

Kaynak 5: GSYH

Gerçekleşmiş GSYH verileri Kalkınma Bakanlığı (2012 öncesinde Devlet Planlama Teşkilatı [DPT]), Yıllık Programlar'dan alınmaktadır.

Yıllık Programlar kamu maliyesindeki gelişmeler dahil olmak üzere makro ekonomik gelişmeleri ve hedefleri içeren bir belgedir. Kamu kesiminin genel dengesi, kamu kesimi borçlanma gereği, cari ve sabit fiyatla GSYH değerleri gibi tüm büyüklüklere bu yıllıklardan ulaşılabilmektedir. Ayrıca, İstihdamın Artırılması; Beşeri ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi; Bölgesel Gelişmenin Sağlanması; Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması gibi başlıklar altında STK'lar için önemli bilgiler her yıl yayınlanan yıllık programlarda yer almaktadır. STK'lar için önemli olan bir diğer bilgi de yine DPT tarafından yayınlanan kamu yatırımları ile ilgili ayrıntılı bilgilerdir.

2012-2013 arası GSYH öngörüleri için bkz. Kaynak no: 4.

Kaynak 6: Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdarelerin Gerçekleşmiş Harcamaları (içinden kamu personeli sağlık harcamaları, mahalli idarelerin harcamaları, TOKİ'ye yapılan transferler vb. bulunabilir)

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, genel yönetim kapsamındaki idareler için tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gerçekleşmesi[51] için tüm verileri kayıt altında tutmakta ve internet ortamında yayınlamaktadır. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün sitesinde kuruluşların gerçekleşmiş harcamaları her yıl için ayrı ayrı aylık ve toplam yıllık harcamayı gösterecek şekilde verilmektedir. Ayrıca, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün sitesinde ise ekonomik kodda EKOD4, fonksiyonel kodda ise FKOD3 düzeyine inen harcama tablolarına ulaşılabilmektedir. Bu tablolar her yıl için ayrı ayrı aylık ve toplam yıllık harcamayı gösterecek şekilde verilmektedir. Bu tablolarda birçok önemli bilgi sunulmaktadır.

Örneğin Kamu personelinin sağlık harcamalarını bulmak için aşağıdaki yolu izleyin:

Adım 1:

www.muhasebat.gov.tr ana sayfasında Yayınlar-Raporlar seçeneğini tıklayın. (2012 öncesi ana sayfadan Kamu Hesapları Bülteni seçiliyordu.)

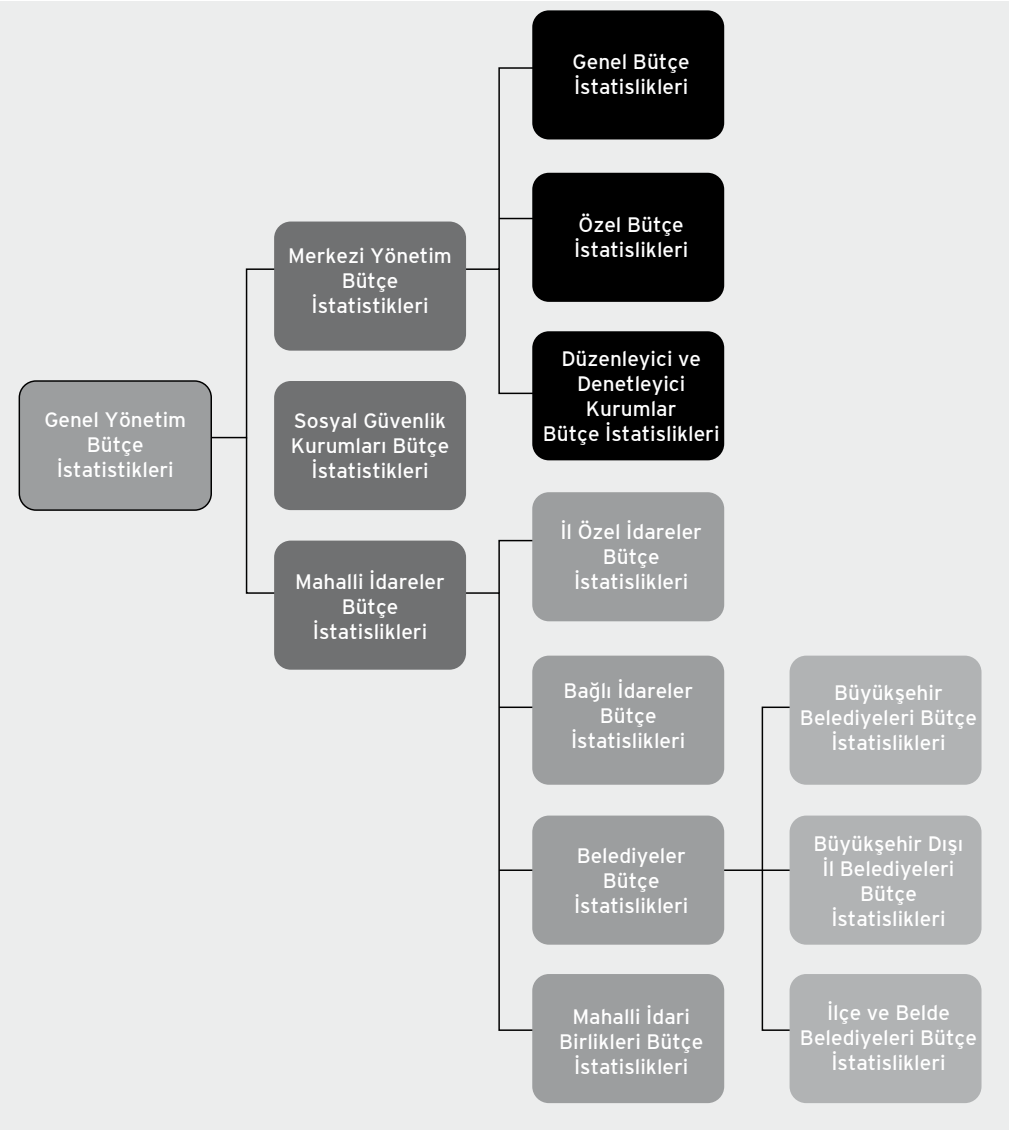
Adım 2:

Genel Yönetim İstatistiklerini seçin

Adım 3:

Bu seçenekten sonra karşımıza istediğimiz idarenin harcamalarına ulaşmak için organizasyon şeması olarak tasarlanmış tüm Genel Yönetim idarelerinin yer aldığı bir gösterim çıkmaktadır. Bu gösterimde istediğimiz kutuyu seçerek ilerlememiz mümkündür. Merkezi Yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler en kapsamlı verilerin sunulduğu idarelerdir.

51 Tahakkuk esaslı bütçe ile ilgili bilgiler için bkz. Mutluer, K. Öner, E. ve Kesik, A., 2007.



Adım 4:

Genel Bütçeli İdareler seçeneğini tıkladığımız zaman karşımıza 2004 yılını takip eden yıllar için genel bütçeli idarelerin çeşitli mali istatistiklerinin bir listesi çıkmaktadır. Bu listede yer alan tablolar arasından Bütçe Gider tablolarını seçelim.

Bize çeşitli seçenekler sunulmaktadır:

Adım 5:

Bütçe Gider Tabloları'nı seçtikten sonra karşımıza farklı sınıflandırmalar ve ayrıntı düzeyinde seçenekler barındıran bir liste çıkar. Bu listede EKOD2, EKOD3, EKOD4, EKO-FONK FKOD2, FKOD3, kuruluş bazında harcamalar gibi seçenekler bulunacaktır.

Adım 6:

Genel Bütçe Giderleri EKOD4 düzeyini seçelim. EKOD4 en ayrıntılı verilmiş harcamaların aylık ve yıllık olarak izlenebileceği seçenektir. Çok kapsamlı olan bu listenin içinde STK'lar için ilginç olabilecek birçok harcama başlığı bulunmaktadır. Burada 3.9.1. satırında Kamu Personeli Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri, 3.9.2. satırında ise Kamu Personeli İlaç Giderleri aylık ve yıllık olarak yer almaktadır.

Kaynak 7: Kalkınma Bakanlığı (2012'ye kadar DPT) tarafından üretilen Yıllık Programlar

Yıllık programların içinde bu kılavuzda iki veri konusunda yararlandık. Bunlardan biri İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri, diğeri Sosyal Harcamaların gelişimi ile ilgili ürettikleri verilerdir.

Fon giderleri eskiden DPT 2012 yılından sonra bünyesine dahil olduğu Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Yıllık Programlar'dan alınmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonu ile ilgili bilgiler yıllık programların 3. bölümü olan Kamu Maliyesindeki Gelişmeler ve Hedefler başlığının Fonlar altbaşlığında yer almaktadır. 2013-2014 arası veriler Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır.

Sosyal Harcamalarla ilgili veriler yıllık programların 4. bölümü olan Gelişme Eksenleri başlığının altbaşlığı olan Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi içinde yer alan Sosyal Harcamaların Etkinlik ve Kalitesinin Artırılması altbaşlığında yer almaktadır.

EK 2: Sosyal Koruma Harcamalarının Hesaplanması İçin İnternetten Ulaşılamayan Veriler

Türkiye'nin ESSPROS uyumlu EUROSTAT'ta yer alan 'resmi' verisi bulunmamakta, TÜİK henüz bu veriyi üretmemektedir. Bu önemli bir eksikliktir. TÜİK'in EUROSTAT uyumlu veri üretme konusundaki yeniden yapılanma süreci, bu verilerin üretilebileceği ve ayrıntılı kalemler halinde internetten ulaşılabilir olabileceği beklentisini artırmaktadır.

Burada internetten ya da yazılı kaynaktan ulaşılamayan verilerin bir listesini ilgililerin bilgisine ve STK'ların dikkatine sunmak istiyoruz.

1) Her yıl Maliye Bakanlığı BÜMKO tarafından yayınlanan bütçe gerekçelerinin "Bütçe Kanununa Eklenecek Belgeler" başlığında yer alan ve sosyal koruma harcamalarıyla ilgili çok önemli olan bir bir tablo bulunmaktadır. Bu tablo DPT tarafından tahmin edilen ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ve Özelleştirme Fonu'nun üç yıllık planlanan bütçelerini içermektedir. Sözü edilen bu fonların harcamalarının ayrı ayrı bulunabilmesi sosyal koruma harcamalarını ayrıştırmak açısından çok yararlı olacaktır.

2) Sosyal koruma harcamalarının izlenmesi açısından çok yararlı olacak olan ve yine DPT (2012'den itibaren Kalkınma Bakanlığı) tarafından tahmin edilen bir diğer tablo da İşsizlik Fonu'nun iki yıllık bütçe tahminlerini gösteren tablodur. Bu tablo bütçe gerekçelerinde yer almamaktadır. İşsizlik Fonu harcamalarının üç yıllık tahminlerinin İşsizlik Fonu'ndan GAP için bütçeye yapılan transferin ayrı olarak görülebilecek şekilde verilmesi sosyal koruma harcamalarının ayrıştırılması için çok yararlı olacaktır. Ayrıca, GAP Eylem Planı çerçevesinde yapılan harcamaların hangi alanlara gittiğinin şeffaf olması sosyal amaçlarla ilgili sonuçların yıllık olarak izlenebilir olması çok yararlı olacaktır.

3) 2011 yılının sonunda kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bu kılavuz yayınlandığında çıkarılmış bir faaliyet raporu bulunmamaktadır. Daha önce SGK'nın Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen 2022 sayılı Kanun ödemeleri bu Bakanlık tarafından yapılacak-

tır. Bu ödemelerle ilgili istatistikler daha önce SGK tarafından yayınlanmakta idi. Bu istatistiklerin yayınlanması ve 2022 ödemeleri ile ilgili üç yıllık öngörülerin ayrıca yayınlanması sosyal koruma harcamalarının izlenebilmesi bakımından gereklidir.

4) Daha önce Sağlık Bakanlığı bütçesine ödenek olarak konulan yeşil kart sahiplerine yönelik harcamalar 2012 yılından itibaren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bütçesinde ödeme gücü olmayanların GSS Primi başlığıyla yer almaktadır. Bu primler SGK'ya transfer edilerek harcanacaktır. Bu harcamalarla ilgili bilgilerin ayrıntılı istatistiklerinin daha önce yeşil kart ile ilgili harcamalarda olduğu gibi SGK tarafından yapılması sosyal koruma harcamalarının izlenmesi açısından çok önemlidir.

5) ESSPROS yöntemi sosyal konut üretimi için yapılan harcamaları da kapsamaktadır. Bu harcamalar çok kısıtlı olarak izlenebilmektedir. TOKİ tarafından yoksullara yönelik peşinatsız ve 300 TL'nin altında 20 yıl taksitle sağlanan konutların üretimi için harcanan ve TOKİ'nin bedelsiz ve arsa/gayrimenkul karşılığı almadan yaptığı hastane, huzurevi, çocuk evi gibi sosyal koruma amaçlı inşaatlar için harcanan kaynağın yıllık olarak yayınlanması konut harcamalarının sosyal koruma harcamalarına dahil edilebilmesi için gereklidir. TOKİ bu bilgileri genellikle yapılan konut sayısı ve dönem toplamı olarak açıklamaktadır. Örneğin, son açıklaması 2003-2011 yıllarını kapsamaktadır. Yoksullara yönelik yapılan konut ve kamu kurumları ile yapılan protokoller çerçevesinde yapılan sosyal binaların maliyetlerinin yıllık olarak verilmesi ve Hazine'den TOKİ'ye bedelsiz olarak verilen arsaların piyasa değerlerine ulaşılabilmesi sosyal koruma harcamalarına TOKİ'nin harcamalarını katabilmek için gereklidir.

EK 3: Mahalli İdarelerin Sosyal Koruma Harcamaları

Mahalli idareler, il özel idareleri, büyükşehir ve diğer tüm belediyeler ve bağlı idarelerin harcamalarını kapsamaktadır.

Mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarını izlemek için genel ve özel bütçeli idareler için yaptığımız gibi, fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" ve "sağlık hizmetleri" altında yer alan harcamaları toplamamız gerekir. Tablo EK 3.1 bu harcamaları göstermektedir. Görüleceği gibi, gerçekleşen sosyal koruma harcamaları oldukça düşüktür. Örneğin, 2010 yılı için 1.629.069.000 TL olarak gözükmektedir.

TABLO EK 3.1. Mahalli İdareler Sosyal Koruma Harcamaları Fonksiyonel Sınıflandırma, bin TL

	2006 Gerçekleşen	2007 Gerçekleşen	2008 Gerçekleşen	2009 Gerçekleşen	2010 Gerçekleşen
"Sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları	370.309	460.732	539.068	568.877	881.157
Sağlık harcamaları	551.814	770.469	754.754	781.787	747.912
Mahalli idareler ve sosyal koruma harcamaları	922.123	1.231.201	1.293.822	1.350.664	1.629.069

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhsebat.gov.tr. Bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 6.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün ana sayfasında yer alan Yayınlar-Raporlar seçeneğinin altında yer alan Genel Yönetim Mali İstatistikleri'ni seçtiğinizde karşınıza çıkan çizimden Mahalli İdareler'i seçince ilgili istatistiklere ulaşabileceksiniz.[52]

Toplam mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarının içinden il özel idareleri ve belediyeleri ayırdığımızda belediyelerin gerçekleştirdiği sosyal koruma harcamaları 868.782.000 TL, il özel idarelerinin gerçekleştirdiği sosyal koruma harcamaları ise 755.398.000 TL olarak bulunmaktadır. Özellikle belediyelerin yaptıkları sosyal koruma harcamaları beklenenden düşük çıkmaktadır. Bu soruna verilen cevap belediyelerin yaptıkları sosyal koruma harcamalarını doğru başlıklar altında tasnif etmedikleri şeklinde olmaktadır. Özellikle belediyelerin harcamalarında sosyal-kültürel faaliyetlere yönelik harcamalarla sosyal koruma harcamalarının karıştırıldığı, sosyal koruma amacına uygun olarak

52 Bunun için bkz. Ek 1 Veri Kaynakları, no. 6.

yapılan ve örneğin yoksullara yönelik gıda harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmada "ekonomik işler ve hizmetler" başlığına eklendiği gibi yanlışlıkların yapıldığı anlaşılmaktadır.

Örneğin, belediyelerin gerçekleştirdikleri sosyal koruma hizmetlerine ("sosyal güvenlik ve sosyal yardım" ve "sağlık hizmetleri"ne yönelik harcamaların toplamı) yönelik harcamalar 2010 yılı için 868.782.000 TL iken, fonksiyonel sınıflandırmada yer alan "dinlenme, kültür ve din hizmetleri" harcaması 1.793.780.000 TL olarak verilmektedir. Büyük olasılıkla birçok belediye çocuk merkezleri, engelli merkezleri gibi sosyal harcamaları "dinlenme, kültür ve din hizmetleri" başlığı altında değerlendirmektedir.

O nedenle mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarını katmak amacıyla oldukça düşük olduğu tahmin edilen ve yukarıda görülen verilerin eklenmesi yerine mahalli idarelerin harcamalarını dışarıda bırakarak sadece bu ekte bilgi olarak vermeyi tercih ettik.

Murat Şeker tarafından hazırlanan ve TESEV tarafından basılan Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Rehberi[53] kapsamında incelenen örnek belediye harcamalarında sosyal amaçlı olarak hanehalkına yapılan transferlerin "dinlenme, kültür ve din hizmetleri" başlığı altında tasnif edildiği gösterilmekte ve bu nedenle ekonomik kod üzerinden sosyal koruma harcamalarının ayıklanmasının daha doğru sonuç vereceği belirtilmektedir. Ekonomik kodun en ayrıntılı düzeyi olan EKOD4 düzeyindeki mahalli idarelerin harcamalarına Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün aynı kaynağından ulaşılabilmektedir. Tablo EK 3.2'de, mahalli idarelerin EKOD4 düzeyindeki verileri arasından sosyal koruma harcaması sayılacak harcamalarına yer verdik. Görüleceği gibi, EKOD4 düzeyindeki harcamalardan elde edilebilen toplam sosyal koruma harcamaları fonksiyonel koddan elde edilen sosyal koruma harcamalarından daha düşük çıkmaktadır.

Tablo EK 3.2. Mahalli İdareler Sosyal Koruma Giderleri, 2010, Ekonomik Sınıflandırma (EKOD4), bin TL

03	09	00	00	**Tedavi ve Cenaze Giderleri**		**40.049**
03	09	01	00	Kamu Personeli Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	16.386	
03	09	02	00	Kamu Personeli İlaç Giderleri	11.319	
03	09	03	00	Cenaze Giderleri	4.491	
03	09	08	00	Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	4.906	
03	09	09	00	Diğer İlaç Giderleri	2.947	
03	09	00	00	**Sosyal Amaçlı Fonlara Transferler**		**1.125**
05	04	00	00	**Hane Halkına Yapılan Transferler**		**987.068**
05	04	01	00	Burslar ve Harçlıklar	14.601	
05	04	02	00	Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	21.040	
05	04	03	00	Sağlık Amaçlı Transferler	2.878	
05	04	04	00	Yiyecek Amaçlı Transferler	76.218	
05	04	05	00	Barınma Amaçlı Transferler	4.461	
05	04	06	00	Tarımsal Amaçlı Transferler	4.201	
05	04	07	00	Sosyal Amaçlı Transferler	536.817	
05	04	08	00	Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler	1.727	
05	04	09	00	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	325.125	
				TOPLAM		**1.028.242**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhsebat.gov.tr. Bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 6.

Sosyal koruma harcamalarının izlenmesine mahalli idarelerin sosyal koruma harcamalarının toplamının eklenebilmesi için özellikle belediyeler tarafından verilen bilgilerin daha doğru tasnif edilmesi gerekmektedir. Tablo Ek 3.1.'de yer alan "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının (881.157.000 TL) dört kat daha fazla olduğu varsayılarak mahalli idarelerin "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları bu çalışmada hesaplanan sosyal koruma harcamalarına eklendiğinde, sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı yüzde 13'ten yüzde 13,81'e yükselmektedir.

53 http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=IYOMMMDTR&MMM00_ITEM_CODE=IYO_YAY_SBR&MMH00_CODE=020103&MMG00_CODE=001&MMM20_CODE=&MMM21_CODE=

EK 4. TOKİ ve Sosyal Koruma Amaçlı Konut ve Bina Üretimi Harcamaları

2 Mart 1984 tarihinde çıkarılmış 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu bulunmaktadır. Bu Kanun'da yer alan Toplu Konut Fonu 20.6.2001 tarihinden itibaren kaldırılmıştır. 9 Nisan 1990 tarihinde Başbakanlığa bağlı Toplu Konut İdaresi kurulmuştur. Toplu Konut İdaresi'nin misyonu, (...) alternatif modeller üreterek, öncelikle konutu olmayan dar gelirli insanların konut sahibi olmalarına destek vermektir. TOKİ'nin uzun vadeli stratejisi; alt ve orta gelir gruplarına yönelik sosyal konutlar ile gerekli hizmet birimlerinin altyapılarını da tamamlayarak sunmaktır. İdare aynı zamanda, kent merkezlerinde sosyal donatı projeleri gerçekleştirmek, tarihi öneme sahip yapıların restorasyonu ya da yeniden inşasını gerçekleştirmek, kırsal kesimlere ve afetzedelere konut sağlamak üzere çalışmalarını sürdürmektedir. Kamu kurumlarıyla yapılan protokoller kapsamındaki uygulamalar kapsamında da okul, hastane, sevgi evi, karakol inşa etmektedir.

İdarenin gelirleri "İdarenin satacağı konut, işyeri, arsa ve arazilerin satış ve kira gelirlerinden; açılmış olan kredilerin geri ödemelerinden; Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok yüzde 25'ine kadar alınacak katılım payından; yurt dışından sağlanacak kredilerden, faiz gelirlerinden ve yapılacak bağış ve yardımlardan" oluşuyor. 30.12.2004 tarihli ve 5281 sayılı Kanun ile bütçeden tahsis edilen ve 8.03.2007 tarihli ve 5597 sayılı Kanun ile yurt dışına çıkan TC pasaportlulardan çıkış başına alınan ödenek idarenin gelirlerine eklenmiştir. Kanunda Toplu Konut İdaresi'nin gelir ve giderleri Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabidir denmektedir. Ancak Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'a devredilmesiyle, İdare'nin gelir ve giderlerinin denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı anlaşılmaktadır.

Toplu Konut İdaresi'nin kaynaklarının kullanılabileceği amaçların başında toplu konut alanlarına arsa temin edilmesi gelmektedir. 10.05.1990 tarihinde "şehit yakınlarını konut sahibi yapmak amacıyla faizsiz olarak kredi verilmesi" görevi eklenmiş, 31.07.2003 tarihinde konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya 5.5.2004 tarihinde ise "kurulmuş şirketlere ve finans kurumlarına ortak olmak" eklenmiştir. 2003 ve 2004 yıllarında İdare'nin görev ve kaynaklarının kullanılabileceği alanlar konusunda önemli eklemeler yapılmıştır. Örneğin, 31.07.2003 tarihinde "Yurt içi ve yurt dışında proje geliştirmek; konut, alt yapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak, idareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak, doğal afet meydana gelen bölgelerde konut ve sosyal donatıları, alt yapıları ile birlikte inşa etmek, teşvik etmek ve desteklemek" eklenmiş, 5.05.2004 tarihinde "İdarenin gecekondu bölgelerinin tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekondu dönüşüm projeleri geliştirebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir" görevi eklenmiştir. 8.12.2004 tarihinde ayrıca "Ferdi veya toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik uygulamalar yapmak ve bu konulardaki projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak" görevi eklenmiş, en son 24.07.2008 tarihinde "Bakanlıkların talebi ve bağlı bulunduğu Bakanın onayı halinde talep konusu proje ve uygulamaları yapmak veya yaptırmak" görevi eklenmiştir.

Sosyal Koruma Amaçlı Konut Üretimi

İdarenin çalışmalarını konut ve konut dışı olarak ikiye ayırabiliriz. Konut olarak yapılan üretimler dar ve orta gelirlilere, alt gelir grubu ve yoksullara, gecekondu dönüşümü, afet konutları, tarımköy uygulamaları olarak 5 gruba ayrılmaktadır. Bir de "Kaynak Geliştirici/Gelir Paylaşımı Projeleri" olarak adlandırdıkları sosyal amaçlı olmayan konutlar bulunmaktadır.

TABLO EK 4.1. 2003-2011 Dönemi İçin TOKİ Konut Üretim Sayıları

	Konut Sayısı
Dar ve Orta Gelirlilere Yönelik Konutlar	195.000
Alt Gelir Grubu ve Yoksullara Yönelik Konutlar	139.000
Afetzede Konutları	18.000
Tarımköy Uygulamaları	4.000
Gecekondu Dönüşüm Projeleri	60.000
TOPLAM	416.000
Gelir Getirici Projeler	84.000
GENEL TOPLAM	500.000
Kaynak: TOKİ Kurum Profili: 2010-2011.	

Sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında sosyal konut üretimi için kamunun yaptığı tüm harcamaları hesaba katabilmemiz gerekmektedir. En önemli gider bilgisi ise *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011*'de bildirilen hak ediş ödemeleridir. 9 yıl içerisinde 416.000 konut için "toplam 22 milyar TL hak ediş ödemesi yapılmıştır. Gelir paylaşımı projeleriyle (84.000 konut) birlikte toplam yatırım bedeli 35 milyar TL'dir" denilmektedir. 22 milyar TL'nin gelir paylaşımı projelerinin dışında kalan 416.000 konuta yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

500.000 konut arasından kaynak geliştirme projeleri hariç diğer tüm konut üretimleri TOKİ tarafından sosyal konut olarak değerlendirilmektedir. Bu konutlar arasından "sosyal koruma" amaçlı olarak kabul edebileceğimiz konutları ayırt edebilmek için satılma koşullarını incelediğimizde, alt gelir grubu ve yoksullara yönelik 2003-2011 döneminde 139.000 konut yapıldığı görülmektedir. Bunların içinden yoksullar için olanlar 45-65 m² peşinatsız, konut tesliminden sonra 120 TL ile 200 TL arası taksitlerle 20 yıl vadelidirler. Alt gelir grubuna yönelik üretilen 65-87 m² konutlar 6.000 TL peşin ve konut teslimiyle başlayan 300 TL taksitlerle, 15 yıl vadeli olarak satışa sunulmaktadır. 139.000 konutun sadece yoksullar için yapılmış olanlarını "sosyal koruma" amaçlı sayabiliriz. Bu sayı ayrı olarak verilmemektedir. TOKİ'den talep edilerek alınan yoksullara yönelik projelerin sayısı 3.470'tir. Bu sayıya SYDTF'den sosyal konut üretimi için TOKİ'ye gelen kaynak ile üretilecek olan yoksullara yönelik 40.000 konutun içinde olanlar dahil değildir. Bu bilgilerden anlaşılacağı gibi, TOKİ'nin yoksullar için ürettiği konut sayısı alt gelir grubu ve dar gelir grubu için ürettiği konut sayısının çok altındadır.

Sosyal koruma harcamaları kapsamında yoksullara yönelik konutların yanı sıra afet konutları ve tarım köy uygulamaları düşünülebilir. Bu durumda sosyal koruma amaçlı üretilen konut sayısı 25.470 olmaktadır. Bu 416.000 konut üretiminin yüzde 6'sına denk düşmektedir. Gecekondu dönüşümü gecekondu sahiplerine yönelik olduğu için sosyal koruma amacına yönelik olduğu tartışmalı olmasına rağmen, 60.000 olan gecekondu dönüşümü amaçlı üretim katıldığında 416.000 konutun 85.470 adedi sosyal koruma amaçlı kabul edilebilir. Bu 416.000 konut üretiminin yüzde 20'sine denk düşmektedir.

Konut üretimi ile ilgili bir diğer kalem Kaynak Geliştirme ve Gelir Paylaşımı Projeleri'dir. *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011*'de arsa karşılığı yapılan Gelir Paylaşımı Projeleri, TOKİ'nin sosyal nitelikli konut projelerinin finansmanı açısından çok büyük bir önem taşımaktadır. Bu yayında, "TOKİ, bu modelini kısa vadeli sermaye giderleri ile uzun vadeli alacakları arasındaki boşluğu kapatmak üzere geliştirmiştir. TOKİ, arsanın geliştirilmesi sürecini yükleniciye bırakmaktadır. Yatırımın tüm finansmanını karşılamak da yükleniciye düştüğünden, TOKİ proje için finansman arayışlarının dışında kalmış olur.[54] TOKİ, bu gelir paylaşımı projesinin sağladığı getirinin büyük bir bölümünü sosyal nitelikli konut projelerinde kullanmıştır" denilmektedir. Aynı kaynağa göre, son sekiz yıl içinde, gelir paylaşımı modelinin de kullanıldığı kaynak geliştirme uygulamaları kapsamında inşa edilen 84.000 konuttan 9,6 milyar TL elde edilecektir. 2003-2011 döneminde bu gelirin 4,7 milyar TL'si tahsil edilmiştir.

TOKİ Kurum Profili: 2010-2011'de "İdare, arsa üretim sürecinde öncelikle Hazine mülkiyetindeki arsaları belirlemektedir. Arsanın uygun kullanım şeklini belirlemeye yönelik etüt çalışmaları-

54 Günlük hayatta kat karşılığı olarak evi müteahhide vermek gibi düşünülebilir. Bir başka ifadeyle, TOKİ'ye bir maliyeti bulunmadığı anlaşılmaktadır.

nın ardından Milli Emlak Genel Müdürlüğü, arsayı TOKİ'nin projelerinden birinde kullanılmak üzere bedelsiz devretmektedir" denilmektedir. TOKİ'nin bu geliri elde ederken kattığı esas katma değer Hazine'den bedelsiz olarak aldığı arsalardır. Bu arsalar dışında, doğrudan arsa satışı ile elde ettiği bir gelirinin de olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, gelir paylaşımı projeleri dışındaki 416.000 satılan konutlardan elde edilen peşinat ve aylık ödemelerinden elde edilen gelire ve faiz gelirlerine de ulaşılamamaktadır.

Diğer Sosyal Koruma Amaçlı Bina Üretimi

Konut üretimi dışında kamu kurumlarıyla yapılan protokoller çerçevesindeki uygulamalar kapsamında sosyal koruma amaçlı kabul edilmesi gereken çeşitli inşaatlar bulunmaktadır. TOKİ bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşları ile yapılan protokoller kapsamında, ihtiyaç bölgelerinde sağlık, eğitim, spor tesisleri, sevgi evleri ve yurtlar gibi birçok sosyal amaçlı tesisin yapımını da üstlenmektedir. *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011* başlıklı yayına göre, "İdare, yapımını tamamladığı bu tesisleri ilgili kurumlara bedelsiz olarak devretmektedir" denilmektedir.

2006-2011 döneminde TOKİ tarafından 138 hastane ve 88 sağlık ocağı inşa edilmiştir. *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011* başlıklı yayına göre, "TOKİ, Sağlık Bakanlığı'yla yapılan anlaşma doğrultusunda Kasım 2006'dan bu yana, ülke çapında hastane ve diğer sağlık hizmet tesislerinin yapımına başlamıştır. Sözleşmede tanımlanan becayiş yöntemiyle, Sağlık Bakanlığı'na ayrılan hazine arazilerinin, burada inşa edilecek hastanelerin yapım değerleri karşılığında TOKİ'ye devri kararlaştırılmıştır. Çağdaş sağlık hizmetine ihtiyaç duyan bölgelerde toplam 2,1 milyar TL tutarında tesisler inşa edilmektedir" denilmektedir.

TOKİ, Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) ile toplam bütçesi 200 milyon TL'yi bulan muhtelif projeleri kapsayan bir sözleşme imzalamıştır. (...) Bu kapsamda, 27 çocuk evi, 21 engelsiz yaşam merkezi, 7 rehabilitasyon merkezi, 7 toplum merkezi, 5 huzur evi, iki çocuk yuvası inşası tamamlanmıştır. 2006 SHÇEK Faaliyet Raporu'nda belirtildiği gibi, protokol çalışmaları 2005 yılı sonunda başlamıştır. 2007 Faaliyet Raporu'nda ise 2006 yılından itibaren kurumun sermaye giderlerinde, arsa karşılığı yapılan protokol gereğince TOKİ tarafından yapılması biçimindeki yeni bir uygulamanın başlatılmış olmasından dolayı azalma ortaya çıktığı belirtilmektedir.

TOKİ MEB ile benzer protokollerle 249 okul, 62 yurt, 10 lojman, 6 çok amaçlı salon, 24 spor salonu, 4 anaokulu, 19 atölye ve 2 konser salonu inşaa etmektedir. *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011* başlıklı yayına göre "Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ile okul ve ek binaların yapımı için ortak bir çalışmayı da yürütmektedir. İdare, Bakanlığın belirlediği arsalarda, iyi ve kaliteli eğitim verilmesini sağlayacak tesislerin planlama ve inşaatını üstlenmiştir. (...)" Taraflar arasında Mayıs 2007'de imzalanan protokol doğrultusunda, bu projelerin toplam yatırım değeri 1,6 milyar TL olarak belirlenmiştir.

Kamunun sosyal koruma amaçlı konut ve bina inşaatı için ayırdığı kaynağın hesaplanması mümkün değildir, ancak, yukarıdaki bilgilerden yola çıkarak, çeşitli yöntemler kullanılarak tahminler yapılabilir.

Genel Bütçeli İdarelerin Konut ve Bina İnşaası İçin Tahsis Ettiği Kaynağın Tahmini (Tablo EK 4.2.)

Birinci yöntemimizde önce genel bütçeli idarelerden sosyal konut amaçlı yapılan nakit transferleri dikkate alıyoruz. Bunlardan birincisi genel bütçeden TOKİ'ye ayrılan paydır. Yukarıda incelendiği gibi bu pay, yurt dışı çıkış harçlarından oluşmaktadır. İkincisi SYDTF üzerinden TOKİ'ye sosyal konut amaçlı nakit olarak transfer edilen miktardır. Bunların dışında, Milli Emlak TOKİ'ye bedelsiz olarak Hazine arsası vermektedir. Milli Emlak'ın 2010 yılı Faaliyet Raporu'nda, Hazine'nin TOKİ'ye satmadığı ya da karşılığına kat ve bölüm almadığı 373 milyon TL bedelli arsa devrettiği anlaşılmaktadır. Açıklamalar yetersiz olduğu ve daha önceki yılların faaliyet raporlarında bilgi olmadığı için arsa bedellerini tahmin etmeye çalışacağız. Önce konut üretimi ile ilgili tahminimizi yapalım: TOKİ'nin Hazine'den aldığı bedelsiz arsalar karşılığında gelir paylaşımı yoluyla ürettiği konutlardan elde ettiği gelirler bulunmaktadır. Bu arsalar karşılığı ürettiği konutlardan 9 yılda 4,7 milyar TL gelir elde et-

miştir. Yukarıda, TOKİ'nin gelir paylaşımı projelerine yaptığı katma değerin arsalar olduğu, diğer tüm maliyet ve faaliyetlerin ihale ile yüklenicilere verildiği bildirilmişti. Bu durumda yaptığımız varsayım Hazine'den elde edilen arsalar karşılığı TOKİ'nin elde ettiği gelirin bu arsaların piyasa değerini oluşturduğudur. Bu varsayıma göre, eğer bu arsalar TOKİ'ye verilmeyip gelir elde etme amacıyla Hazine tarafından satılmış olsaydı 4,7 milyar TL gelir elde edilecekti. Dolayısıyla, bu varsayıma göre, Hazine'nin bu gelirden konut üretimi için vazgeçtiği kabul edilebilir.

Genel bütçe kapsamındaki diğer kamu idareleri olan Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve SHÇEK, yukarıda tartışıldığı gibi, sosyal koruma kapsamında kabul edilecek binalar ürettirmek için TOKİ'ye arsa vermektedirler. TOKİ hizmet binaları, hastaneler ve okullar inşa etmektedir. Tahminimizi yaparken buradaki varsayımımız da bu üç kurumdan elde edilen arsalar karşılığı TOKİ'nin elde ettiği gelirin bu arsaların piyasa değerini oluşturduğudur.

TABLO EK 4.2. Konut, Hastane, Sevgi Evleri İnşaatı İçin Genel Bütçeli Kuruluşlardan TOKİ'ye Aktarılan Kaynaklar ve Verilen Arsaların Bedellerinin Tahmini, bin TL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOKİ'ye Genel Bütçe. Gelirden ayrılan paylar	94.776	62.984	49.749	49.053	72.516	90.380
SYDTF tarafından TOKİ'ye sosyal konut üretimi için aktarılan				100.000	251.000	200.000
Kaynak Geliştirme ve Gelir Paylaşımı projeleri için Hazine'den verilen arsaların tahmini bedeli 9 yılda 4,7 milyar TL (1) (2)	522.222	522.222	522.222	522.222	522.222	522.222
Sağlık Bakanlığı'na yapılan hastane ve sağlık ocakları için becayiş yaptığı arsaların tahmini bedeli 6 yılda 2,1 milyar TL (3)	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000
SHÇEK'e yapılan sevgi evi ve sosyal koruma amaçlı binalar için becayiş yaptığı arsaların tahmini bedeli 6 yılda 200 milyon TL (3)	33.333	33.333	33.333	33.333	33.333	33.333
Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan okul ve diğer binalar için becayiş yapılan arsaların tahmini bedeli 4 yılda 1,6 milyar TL (3)			400.000	400.000	400.000	400.000
Genel bütçeli idareler toplam nakit transferi ve arsa bedeli tahmini	1.000.332	968.540	1.355.305	1.454.609	1.629.072	1.595.936

(1) 9 yıllık tahmini bedeller *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011*'de verilen gelir ve proje bedellerine eşit varsayılmıştır.
(2) Konut yapılmaksızın doğrudan satılan arsaların bedeli dahil edilememektedir.
(3) İlgili kaynakta Sağlık Bakanlığı ve SHÇEK ile protokolün 2006 yılında MEB ile 2008 yılında başladığı anlaşılmaktadır.
Protokollerin 2011 yılında tamamlandığı anlaşılmaktadır.
Kaynak: 1.satır www.muhasebat.gov.tr. Bkz. Ek 1 veri Kaynakları no 5. satır.5.8.2.1.
2. Satır Tablo 13.
3. 4. 5. ve 6. satır *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011.*

Bu durumda Tablo Ek 4.2'de son satırda genel bütçeli idarelerden konut ve bina üretimi için TOKİ'ye ne kadar nakit ya da ayni transfer yapıldığını tahmin ediyoruz.

TOKİ'nin Sosyal Koruma Amaçlı Konut ve Bina İnşası İçin Yaptığı Giderlerin Tahmini (Tablo Ek 4.3)

Tablo Ek 4.2'de genel bütçeli idarelerden TOKİ'ye nakit ve ayni olarak yapılan transferlerin önemli bir bölümünün değerini tahmin etmeye çalıştık. Bunlar içinden sosyal koruma amaçlı konut ve binalara yönelik TOKİ'nin yaptığı harcamalar çok kaba olarak tahmin edilebilir. TOKİ'nin gelir paylaşımı dışında ürettiği 416.000 konutun içinde yoksullara yönelik afet konutları, tarımköy uygulamasına yönelik ürettiği konut ve gecekondu dönüşüm amaçlı ürettiği konut sayısını 85.470 adet olarak hesaplamıştık. Bu sayı 416.000 konutun yüzde 20'sini oluşturmaktadır. 416.000 konutun hakedişi olarak TOKİ tarafından 9 yılda 22 milyar TL ödenmiştir. Bu durumda 22 milyar TL'nin yüzde 20'si olan 4,5 milyar TL'nin sosyal koruma amaçlı konutlar için harcandığını varsayıyoruz. Bu 9 yıl içinde yapılan harcamadır. Bu durumda ortalama yıllık 488.889.000 milyon TL bir sosyal koruma çerçevesinde dikkate alınması gereken bir harcama hesaplanabilir (Tablo Ek 4.3).[55] Bunlara yine sosyal koruma kapsamında kabul ettiğimiz hastane ve SHÇEK hizmet binalarının üretim değerleri eklendiğinde TOKİ'nin sosyal koruma amaçlı konut ve bina üretimi için 872.222.000 TL harcadığı tahmini yapıla-

55 Aynı hesap birim maliyetler üzerinden de gerçekleştirilerek bir sınama yapılabilir: 50 metrekare konutun birim maliyeti 50.000 TL'dir. Bu birim maliyete ulaşmak için SYDTF'nin TOKİ ile yaptığı protokollerden ulaşılabilmektedir. İlk protokolde SYDTF'den 1.000'in üzerinde ev için 500 milyon TL transfer edileceği belirtilmiştir. Bu durumda, 9 yılda üretilen, ortalama 50 metrekareden 85.470 konutun toplam maliyeti 4,2 milyar, yıllık maliyeti ise 474.833.000 TL olarak hesaplanabilir. Bu da hakedişler üzerinden yapılan yıllık tahmin ile uyuşmaktadır.

bilir. Eğitim için yapılan harcamaları sosyal koruma harcamasına katmadığımız için inceleme dışı bıraktık. Bu tahminin sosyal koruma harcamalarına eklenmesi, harcamaların GSYH'ya oranında binde bir artış yaratacaktır.

TABLO EK 4.3. TOKİ'nin Sosyal Koruma Amaçlı Konut, Hastane, Sevgi Evleri İnşaatı İçin Yaptığı Harcamaların Tahmini, bin TL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
9 yılda 22 milyar hakedişin % 20'si yoksul gelir grupları, gecekondu dönüşüm, afet ve köy evleri için yıllık harcama	488.889	488.889	488.889	488.889	488.889	488.889
Sağlık Bakanlığı'na yapılan hastane ve sağlık ocakları gideri 6 yılda 2,1 milyar TL (1)	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000
SHÇEK'e yapılan sevgi evi ve sosyal koruma amaçlı binalar gideri 6 yılda 200 milyon TL (1)	33.333	33.333	33.333	33.333	33.333	33.333
TOKİ toplam sosyal koruma amaçlı bina gideri tahmini	872.222	872.222	872.222	872.222	872.222	872.222

(1) 9 yıllık tahmini bedeller TOKİ kurum profilinde verilen gelir ve proje bedellerine eşit varsayılmıştır.
Kaynak: *TOKİ Kurum Profili: 2010-2011.*

EK 5: Sağlık Sigortası ve Düzenli Gelir Desteği İçin Ek Kaynak Projeksiyonları

Bu bölümde, iki politika önerisinin uygulanması durumunda gerekli ek kaynak için tahminlerde bulunulacaktır. Bu politika önerilerinden ilki yoksul hanelere düzenli gelir desteği verilmesi, ikincisi ise sigortasız nüfusun tümünün GSS priminin devlet tarafından ödenmesidir.

Yoksul hanelere düzenli gelir desteği verilmesi için gerekli ek kaynak projeksiyonları:

Türkiye'de TÜİK tarafından yayınlanan verilere göre, 2009 yılı itibariyle, açlık sınırında yaşayan kişi sayısı 339.000 kişi, kişi başına günlük 4,3 dolar gelirin altında bir gelirle yaşayan kişi sayısı 3.066.000 kişi, göreli yoksulluk içinde olan kişi sayısı 10 milyon kişidir. Yoksul kişilerin yaşadıkları yoksul hanelere düzenli olarak verilecek gelir desteğinin hesaplanması için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve TÜBİTAK tarafından geliştirilen Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri veri tabanında yer alan ayrıntılı ve kesin bilgilere dayanarak tahmin geliştirilebilir. Genel Müdürlüğün bu amaçla çalışmalar yürüttüğü ve 2012 yılında Meclis'e sunulacak bir kanun tasarısı için öneri hazırlığı yapmakta olduğu bilinmektedir. Özellikle Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri veri tabanında yeralan yoksul hanelerle ilgili gelir, engelli, yaşlı, çocuk sayısı gibi önemli bilgilerin kullanılması yoksul ailelere verilecek düzenli gelir desteğinin miktarının neredeyse kesin olarak hesaplanmasını sağlayabilir. Bizim elimizde yoksul hanelerin hanedeki kişi sayısı, gelir düzeyi, bunların engelli, çocuk, yaşlı olma durumu gibi bilgiler bulunmamaktadır. Bu nedenle, engellilik, çocuk koruma, eğitim vb. sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik varolan harcamaların aynen devam edeceği varsayımıyla, iki değişik gelir desteği üzerinden ek kaynak projeksiyonu yapmaya çalışacağız.

Bilindiği gibi, devletin GSS priminin tümünü ödemeyi kabul ettiği minimum gelir asgari ücretin üçte biridir. Bu da aylık 295,5 TL yapmaktadır. O nedenle, birinci öneri olarak yoksul hanelere aylık 295,5 TL düzenli gelir desteği yapılması durumundaki gerekli kaynağı hesapladık. 1 milyon yoksul haneye (ortalama 4 milyon yoksul) 295,5 TL gelir desteği verilmesi durumunda gerekli kaynak 3,5 milyar TL; 2 milyon hane (ortalama 10 milyon yoksul) için ise 7 milyar TL olarak çıkmaktadır (Tablo Ek 5.1)

İkinci ve daha yüksek aylık önerisini de brüt asgari ücretin 4 kişilik bir aileye göre TÜİK tarafından önerilen eşdeğerlik ölçeği ile düzeltilmesinden sonra elde edilen 465,5 TL'dir. 4 kişilik bir ailede birinci yetişkine 1,2 puan; ikinci yetişkine 0,5 puan ve çocuklara 0,3 puan verilerek 2,1 eşdeğerlik ölçeği önerilmektedir. Bu durumda, 4 kişilik bir aile için asgari ücretin (886,5 TL) 4'e bölünüp 2,1 ile çarpılması sonucu 465,4 TL'ye ulaşılabilmektedir. 1 milyon yoksul haneye ortalama 465,4 TL ödenmesi durumunda gerek duyulacak kaynak 5,6 milyar TL; 2 milyon yoksul haneye aylık ortalama 465,4 TL ödenmesi durumunda ise 11,2 milyar TL'dir (Tablo Ek 5.1).

TABLO EK 5.1. Yoksul Hanelere Devlet Tarafından Gelir Desteği Ödenmesi Durumunda Gerekli Ek Kaynak, TL

Yardım yapılabilecek Yoksul Hane Sayısı	Ortalama aylık gelir desteği projeksiyonları (1)	Ortalama yıllık gelir desteği projeksiyonları	Gelir projeksiyonlarına göre toplam gerekli kaynak	Gelir desteği için kullanılabilecek varolan giderler tahmini (2)	Farklı nüfus projeksiyonlarına göre gerekli ek kaynak
1.000.000	295,5	3.546	3.546.000.000	3.548.923.436	
1.000.000	465,4	5.585	5.584.800.000	3.548.923.436	2.035.876.564
1.500.000	295,5	3.546	5.319.000.000	3.548.923.436	1.770.076.564
1.500.000	465,4	5.585	8.377.200.000	3.548.923.436	4.828.276.564
2.000.000	295,5	3.546	7.092.000.000	3.548.923.436	3.543.076.564
2.000.000	465,4	5.585	11.169.600.000	3.548.923.436	7.620.676.564

(1) 295,5 TL GSS priminin devlet tarafından ödenmesi için konulan yoksulluk sınırı brüt asgari ücret olan 886,5 TL'nin % 30'u)
465,4 TL ise 4 kişilik bir ailenin TÜİK tarafından önerilen esdeğerlik ölçeği olan 2,1 (1. yetişkin 1, 2. yetişkin 0,5, çocuklar 0,3) katsayısı dikkate alınarak brüt asgari ücretin düzeltilmesi ile (886,5x4/2,1) elde edilmiştir.
(2) Bkz. Tablo 5.2.

Halihazırda sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında Genel Devlet kapsamındaki kurumların 12,6 milyar TL harcama yaptığı bu kılavuz kapsamında hesaplanmıştı (yeşil kart harcamaları hariç). Tablo Ek 5.2'de bu harcamaların içinden düzenli gelir desteği için kullanılabilecek olanlar hesaplanmaktadır. Tablo Ek 5.2'deki varsayımlar dahilinde bu miktar 3,5 milyar TL'dir. Bu durumda, Tablo Ek 5.1'in son sütununda, iki değişik düzenli gelir desteği durumunda gerekli olan ek kaynak hesaplanmaktadır. 1 milyon yoksula aylık 295,5 TL düzenli gelir desteği verilmesi durumunda varolan harcamalardan aktarılan kaynak yeterli olmaktadır. 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.

TABLO EK 5.2. Varolan Sosyal Koruma Harcamaları İçinden Düzenli Gelir Desteği İçin Kullanılabilecek Olan Giderlerin Tahmini, TL ve 2011

SHÇEK, SOSYAL YARDIM HARCAMALARI (1)	193.843.400
SGK, 2022 SAYILI KANUN ÖDEMELERİ (2)	2.759.080.036
SYDTF, PERİYODİK GİDERLERİ (3)	596.000.000
TOPLAM	3.548.923.436

(1) SHÇEK'in var olan giderleri içinden sadece Sosyal Yardım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın giderlerinin gelir desteği için kullanılabileceği varsayılmıştır.
(2) 2022 sayılı Kanun ile yapılan ödemelerin tümünün gelir desteği için kullanılabileceği varsayılmıştır.
(3) SYDTF'nin varolan giderleri içinden sadece periyodik yardımların gelir desteği için kullanıllabileceği varsayılmıştır.
Kaynak: (1) Ödenek Cetveli, www.bumko.gov.tr Bkz. Ek 1 Veri Kaynakları, no 2.
(2) Tablo 15.
(3) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Asgari Gelir Desteği ve Temel Kanun, yayınlanmamış sunuş, 10 Mart 2012, Boğaziçi Üniversitesi.

Sigortasız nüfusun GSS priminin devlet tarafından ödenmesi için gerekli ek kaynak projeksiyonları:

İkinci öneri olan sigortasız vatandaşların GSS priminin devlet tarafından ödenmesi durumunda doğacak ek kaynak ihtiyacıdır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödenek cetvellerinden görüldüğü gibi, bu yıl ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak devletin katkısı için 4 milyar TL civarında bir kaynak ayrılmıştır. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden alınan bilgiye göre, bu kaynak ile 30 Haziran 2012'ye kadar geliri asgari ücretin (886,50) üçte birinin (295,5 TL) altında olanların GSS priminin tümü (106 TL) devlet tarafından ödenecektir. Geliri asgari ücretin üçte biri ile asgari ücret arasında olanlar 35,46 TL kendileri öderken, 71 TL ise devlet tarafından ödenmesi planlanmaktadır. Geliri asgari ücret (886,50 TL) ile asgari ücretin iki katı arasında ise aylık 106 TL kendileri ödeyeceklerdir. Yine Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden alınan bilgiye göre, Mayıs 2012 itibariyle yaklaşık 9 milyon kişinin başvurusu kabul edilmiştir yıl sonuna kadar bu sayının 11 milyon olması beklenmektedir. Başvurusu kabul edilenlerden 6 milyon kişinin sigorta priminin tümü devlet tarafından karşılanırken 2,7 milyon kişinin sigortasının 35 TL'lik kısmı kendisi 71 TL'lik kısmı ise devlet tarafından karşılanacaktır.

Özellikle geliri asgari ücretin üçte birinin biraz üzerinde olan kişilerin 35 TL prim ödeyemeyecekleri kaygısıyla başvurmadıkları düşünülebilir. Beklenen başvuru sayısı olarak belirtilen 11 milyon kişinin tümünün sigorta priminin devlet tarafından karşılanması, bir başka deyişle asgari gelirin altında geliri olanların priminin devlet tarafından karşılanması durumunda gerekli kaynağın ne olacağı dikkate alınacak projeksiyonlardan biri olabilir. Sigortası olanların GSS gelir tespitine başvuramayacakları düşünülürse, primi ödeyememe kaygısı yaşanmaması durumunda, sigortasız herkesin başvurması beklenebilir. Dolayısıyla sigortasız olanların priminin devlet tarafından karşılanması durumunda gerekli kaynağın ne olacağının hesaplanması düşünülebilir. Ancak Türkiye'deki sigortasız nüfus konusunda farklı veriler bulunmaktadır.

SGK verilerine göre Türkiye'nin 2010 yılı nüfusu olan 73 milyon kişinin 61 milyonu aktif veya pasif (bağımlı) olarak sigorta kapsamı içindedir. Bu da sigortasız sayısının 12,5 milyon, oranının yüzde 17 olduğu anlamına gelmektedir. Bu oranın düşük olduğu konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Bu oran hesaplanırken bağımlı sigortalıların yüksek tahmin edilmiş olma olasılığı ve sigortalı olup da işsiz kalmış olanların sistemde bir süre sigortalı kalma olasılıkları yüksektir. Bu sorun özellikle bildirimi kendilerinin yaptığı Bağkur sigortalıları için geçerlidir.

Sigortasız nüfusun tahmin edilebileceği bir diğer kaynak TÜİK bütçe anketleridir. Bu anketler 10.000 hane ile gerçekleştirilmiş olup anket sonuçlarına göre nüfusun yüzde 70'i zorunlu sigortalı, yüzde 3'ü ise isteğe bağlı sigortalıdır. Diğerleri ise sigortasız (yüzde 13) ya da yeşil kartlıdır (yüzde 15).[56] Bu kaynağa göre sigortasız oranı ise yüzde 27 olmaktadır. Bu kaynaktan elde edilen sigortasız oranının da biraz yüksek olduğu düşünülebilir. Örneklem içerisinde yeşil kartlı olanların oranı yüzde 15'tir. Bunun anlamı toplam nüfusun içinde 11 milyon yeşil kartlı olduğu anlamına gelmektedir. Halbuki 9,5 milyon yeşil kartlı vardır. O nedenle örneklemin sigortasız oranını yüksek ölçtüğü söylenebilir. Bu nedenle, projeksiyon yapılırken yüzde 17 ve yüzde 27 sigortasız oranı arasına yüzde 22 sigortasız oranı için de bir projeksiyon eklenmiştir (Tablo Ek 5.3).

TABLO EK 5.3. Sigortasız Nüfusun Tümünün Sağlık Sigortası Priminin Devlet Tarafından Ödenmesi Durumunda Gerekli Ek Kaynak, TL

Sigortasız nüfus (kişi ve oran olarak)	Sigorta edilecek kişi (ve bağımlı kişi) (3)	Devlet tarafından ödenecek yıllık yaklaşık sigorta primi (4)	Sigortasız nüfusa göre gerekli kaynak	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın GSS primi ödeneği (2012)	Sigortasız nüfusa göre gerekli ek kaynak
12.566.375 kişi, % 17 (1)	4.188.792	1.277	5.349.086.958	4.084.694.000	1.264.392.958
16.219.057 kişi, % 22	5.406.352	1.277	6.903.911.930	4.084.694.000	2.819.217.930
19.905.207 kişi, % 27 (2)	6.635.069	1.277	8.472.983.113	4.084.694.000	4.388.289.113

(1) Sigortasız nüfus oranı SGK tarafından % 17 olarak verilmektedir.
(2) TÜİK Bütçe Anketlerine göre zorunlu sigortasız nüfus % 27'dir.
(3) Devlet tarafından sigorta edilecek kişi sayısı hesaplanırken, hanedeki bir kişinin sigorta edilmesi durumunda kendisi ile birlikte üç kişinin sigorta kapsamına alındığı varsayılmıştır (eş ve 18 yaşın altında çocuk veya eğitimde olan 18-26 yaş arasındaki genç.)
(4) Devlet tarafından ödeme gücü olmayan kişi (ve bağımlı kişiler) için ödenecek aylık 106 TL yıllık 1.277 TL 'dir.
Kaynak: SGK Sigortasız oranı: SGK Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2010.
TÜİK Bütçe Anketi Sonuçları: TÜİK'ten talep edilerek alınmıştır.
Ödenek cetvelleri için www.bumko.gov.tr. Bkz. Ek 1, Veri Kaynakları, no. 2.

Tablo Ek 5.3'te üç değişik sigortasız nüfusa göre gerekli olan kaynak, var olan kaynak ve gerekli olan ek kaynak görülmektedir. Halihazırda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödenekleri arasından ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak ayrılan ödenek olan 4 milyar TL kaynağa ek olarak, eğer resmi SGK verisindeki sigortasız nüfus oranı olan yüzde 17 doğru ise, sadece 1,3 milyar TL'lik bir ek kaynak tüm sigortasızların priminin devlet tarafından ödenmesi için yeterlidir. Eğer sigortasız tahmini en yüksek olan yüzde 27 dikkate alınırsa 4,4 milyar TL; yüzde 22 oranı dikkate alınırsa 2,8 milyar TL ek kaynağa gerek bulunmaktadır.

56 Veriler TÜİK'ten talep edilerek alınmıştır.

Her iki öneri için gerekli olan ek kaynak projeksiyonları:

Tablo Ek 5.4 farklı sigortasız nüfus ve düzenli gelir aylıklarına göre üç ayrı projeksiyonun sonucu gerekli ek kaynak miktarını vermektedir.

Birinci ve en düşük ek kaynak gerektiren projeksiyon sigortasız oranı yüzde 17 ve 1 milyon yoksula düzenli gelir desteği olarak aylık 295,5 TL ödenmesi durumu içindir. İkincisi sigortasız nüfus oranı yüzde 17 iken 1,5 milyon yoksul haneye aylık 465,4 TL ödenmesi durumudur. En yüksek ek kaynak gerektiren projeksiyonda ise 465,5 TL aylık ödeme ve sigortasız nüfus oranı yüzde 22 tutulmuş ancak 2 milyon yoksula düzenli gelir desteği yapılacağı kabul edilmiştir.

TABLO EK 5.4. Sigortasız Nüfusun GSS Priminin Devlet Tarafından Ödenmesi ve Yoksul Hanelere Düzenli Gelir Desteği Verilmesine İlişkin Çeşitli Projeksiyonlar İçin Ek Kaynak Tahmini, TL

Düşük Projeksiyon (1)	1.264.392.958
Orta Projeksiyon (2)	6.092.669.522
Yüksek Projeksiyon (3)	10.439.894.493

(1) Sigortasız nüfus oranı % 17 ve 1 milyon yoksul haneye aylık 295,5 TL gelir.
(2) Sigortasız nüfus oranı % 17 ve 1,5 milyon yoksul haneye aylık 465,4 TL gelir.
(3) Sigortasız nüfus oranı % 22 ve 2 milyon yoksul haneye aylık 465,4 TL gelir.

Tablo Ek 5.4'te görüldüğü gibi, en düşük projeksiyon için 1,3 milyar TL, orta projeksiyon için 6 milyar TL, en yüksek projeksiyon içinse 10,4 milyar TL bir ek kaynağa gereksinim bulunacaktır. Bu ek kaynağın vergiler ve harcamalar artırılmadan kaydırılabileceği bir harcama askeri harcamalardır.

Tablo Ek 5.5 askeri harcamaları gerçekleşmiş ve önümüzdeki yılları için öngörüleri vermektedir. Askeri harcamaların yüzde 20 civarında azalması nüfusun sigortasız yüzde 17'sinin sigorta primlerinin devlet tarafından karşılanması ve 1,5 milyon yoksul haneye ayda 465,4 TL düzenli gelir desteği verilmesi için yeterli olacaktır.

TABLO EK 5.5. Türkiye'de Askeri Harcamalar ve Çeşitli Oranlarda Azaltılması Durumunda Elde Edilebilecek Ek Kaynak, Bin TL

	Askeri harcamalar	% 5 azalırsa yaratılacak ek kaynak	% 15 azalırsa yaratılacak ek kaynak	% 20 azalırsa yaratılacak ek kaynak	% 25 azalırsa yaratılacak ek kaynak
2011	30.216.928	1.510.846	4.532.539	6.043.386	7.554.232
2012	32.919.249	1.645.962	4.937.887	6.583.850	8.229.812
2013	35.859.604	1.792.980	5.378.941	7.171.921	8.964.901
2014	38.895.625	1.944.781	5.834.344	7.779.125	9.723.906

Kaynak: Yenturk, 2011c, Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Daha önce sonuçlar bölümünde belirtildiği gibi, Türkiye asker sayısı bakımından Rusya'dan sonra Avrupa'nın ikinci büyük ordusuna sahiptir ve harcamaların yüzde 75'i personel maaş ve ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet harcamalarına ayrılmaktadır. Askeri harcamaların yüzde 20 azalması durumunda harcamaların GSYH'ya oranı yüzde 2,3'lerden yüzde 1.8'lere düşmektedir. Yentürk, 2011c'ye göre, bu oran hâlâ birçok ülkenin askeri harcamalarının GSYH'ya oranının üzerindedir.

SUMMARY

Public social protection expenditures comprised of expenditures on social security, health care as well as social assistance and social services in Turkey is around 11,5 per cent of GDP between 2006 and 2008. The share of these expenditures is estimated to constitute 12,96 per cent and 13 per cent of GDP for 2010 and 2011, respectively[57]. We also find that there is no prospect for increasing this share for the period 2012-2014.

This study presents the results of monitoring of social protection expenditures since 2006. Taking the trajectory of social expenditures announced in the annual plans of Ministry of Development (formerly State Planning Organization) into consideration, we show that the share of social expenditures (excluding education) in GDP increased from 8 per cent in 1999 to 11 per cent in 2003 and confirming our own estimates presented in this report, it stayed around 11-11,5 per cent until 2009[58].

We argue that social protection expenditures have been increasing since 1999. However, the share of social expenditures in GDP still remains substantially lower in comparative context[59]. According to the latest statistics published by EUROSTAT, the share of social protection expenditures in GDP in EU-27 countries is around 29,5 per cent in 2009 while for the same year respective share in Turkey remains at 13,5 per cent. We argue that this should be increased to 18 per cent of GDP, at least to catch up with EU countries with lower GDP per capita such as Romania and Bulgaria.

We disaggregate social expenditures into three main categories: 1) health 2) social insurance and pension expenditures 3) social assistance and social services. In 2011, we estimate the share of health care expenditures and social insurance and pension expenditures in GDP as 4,44 and 7,6 per cent, respectively while the expenditures on social assistance and social services remain only 0,94 per cent of GDP. If we add up the expenditures on Green Card[60] to this (i.e. 0,4 per cent of GDP), the share of expenditures targeting poor amounts to 1,34 per cent of GDP. For 2012, we find that expenditures on social assistance and social services in particular and social expenditures targeting poor in general constitute 0,81 per cent and 1,1 per cent of GDP, respectively. Considering the impact of the earthquake in October 2011 on social assistance and social services expenditures, we argue that the share of social expenditures targeting poor segments of the population would remain stagnant around 1 per cent for the period 2012-2014[61].

The expenditures on health care are composed of all health care expenditures made by Ministry of Health, all public institutions with general and special budgets as well as Social Security Institution. We estimate that the share of health care expenditures in GDP has barely exceeded 5 per cent in 2009 while the prospective trend in expenditure on health care reveals a contractionary pattern. In this respect also considering the recent transformation in health, we argue that efficiency increase in the health care would bring about reductions in terms of expenditures but the share of budget allocated to health expenditures should not be reduced accordingly. This is because of the relatively lower level of per capita health expenditures in Turkey in comparison with European countries demonstrated in WHO data where Turkey ranks as the country with the lowest per capita expenditure[62]. In addition to this, we observe that the share of health care expenditures on protective measures and services

57 Table 15
58 Table 17 and Figure 1.
59 Table 19
60 Green Card is a means-tested public health insurance programme for the poor.
61 Table 16.
62 Table 20.

are also very low – only 0,58 per cent of GDP in 2011 where total public expenditures on health care constitute 4,44 per cent of GDP and expenditures on pharmaceuticals and curative measures/services are 3,86 per cent of GDP. So, this low level of protective measures could substantiate why expenditures on health care should not be decreased at all.

The institutional change taking place in 2011 includes the establishment of Ministry of Family and Social Policies which bring about merging of different sources of public social expenditures on social assistance and social services under a single administrative unit. This administrative restructuring is coupled with introduction of computer-based means-testing procedures utilizing available administrative data and construction of a data base to include current and potential beneficiaries of social assistance and social services. In light of these developments, we argue for increasing the share of social expenditures targeting poor. Furthermore, we claim for introduction of a rights-base income maintenance scheme for poor segments of the society which should be complemented by expansion of protective-preventive social services measures.

In Turkey, reform in health care, which dates back to the year 2003, has been finalized by the ratification of Law on General Health Insurance and its implementation. The law brings about a means-tested, contribution based system for health care in which individuals with monthly per capita household income higher than one third of the official minimum wage (295,5 TL) are obliged to pay contributions for health care insurance and their access to health care is prohibited as long as they do not pay contributions regularly. Designed as such, the access to health care would more likely to constitute an important social issue because of the prevalence of temporary employment, low level of wages, irregular and seasonal incomes, unpaid family workers – mainly women and young family members - in agriculture.

We also present some projections about the costs of potential combination of scenarios. We both calculate the total cost of covering the poor population and all individuals without social security under general health insurance where premiums are paid by the state and develop an income maintenance scheme targeting 2 million households. The simulations reveal that depending on different policy combinations, the total cost of these two turns out to range between 1,3 billion and 10,6 billion TL[63]. Among those, our calculations for the simulation with the least cost show that the additional resource needed to finance health insurance premium payments of 12,5 million citizens who are outside social security coverage and payment of an income maintenance benefit amounting to 295,5 TL to the 1 million poor households appears as 1,3 billion TL. We claim that this could be financed by lowering the military expenditures by 5 per cent only[64].

On the other hand, a more expensive policy combination would be providing an income maintenance benefit amounting to 465,4 TL to 1,5 million household and payment of health insurance premiums for 17 per cent of the population. Even this could be financed by lowering military expenditures by 20 per cent. As we demonstrate, one quarter of military expenditures are allocated to modernization and armament projects while the remaining expenditures are made for salaries of as well as purchases for the staff which is the second largest army of Europe following Russia. Such a cut back in military expenditures could easily be facilitated by increasing efficiency and performance evaluation. Besides, the possible decline in the levels of military expenditures by 20 per cent would help decreasing the share of military expenditures in GDP from 2,3 to 1,8 per cent which still remains consideably high in comparison with NATO countries.

63 Table Appendix 5.4.

64 Table Appendix 5.5.

KAYNAKLAR

Avrupa Sosyal Şartı Sözleşmesi, www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/391-410.pdf

Buğra, A. (2008), Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika, Sosyal Politika Formu ve İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, A. ve Keyder, Ç. (eds.) (2007), Bir Temel Hak olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, Sosyal Politika Formu ve İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, A. ve Keyder, Ç. (eds.) (2006), Sosyal Politika Yazıları, Sosyal Politika Formu ve İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2006), Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyetler Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması, BM Kalkınma Programı için hazırlanan rapor.

Castel, R. (2004), Sosyal Güvensizlik, İletişim Yayınları.

Caroline Moser, Andy Norton, Tim Conway, Clare Ferguson, Polly Vizard, Haklarımızı Talep Etmek İçin: Geçim Güvenliği, İnsan Hakları ve Sürdürülebilir Kalkınma; www.stgm.org

DPT, (2007), 9. Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3

Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHİP), Milletvekillerine Mektup, 2010 ve 2011, www.kahip.org

Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi (KEİG) (2007), Sosyal Güvenlik Yasası ve Kadınlar, www.keig.org

Keyder, Ç., Üstundağ, N., Ağartan, T. ve Yoltar, Ç. (2007), Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları, Sosyal Politika Formu ve İletişim Yayınları, İstanbul.

Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2007), Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Özbek, N. (2006), Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

OECD (2008), Reviews of Health Systems, OECD.

Sosyal Haklar Derneği, Hak İhlalleri Raporu 2006-2011, www.sosyalhaklar.org

Yentürk, N. (2011a), Kamu Harcamaları Okuma-Yazma Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp

Yentürk, N. (2011b), Çok Yıllı Bütçe Süreci ve Orta Vadeli Mali Plan İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 2, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp

Yentürk, N. (2011c), Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp

Faaliyet Raporları ve İstatistikler

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Bütçe Gerekçesi, çeşitli yıllar, BÜMKO, Ankara.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), 2011 Yılı Bütçe Kanunu ve Ekleri, Ankara.

DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2010, DPT, Ankara.

Dünya Bankası, World Development Report, çeşitli yıllar, Washington D.C.

Hazine Müsteşarlığı, KiT Raporu, çeşitli yıllar, Ankara.

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim mali İstatistikleri (eski Kamu Hesapları Bülteni), çeşitli yıllar, Ankara.

İnternet Siteleri:

www.revenuewatch.org

www.internationalbudget.org

www.transparency.org

DİZİN

2009 krizi 7, 28, 43
4447 sayılı Kanun 30
5018 sayılı Kanun 12
5763 sayılı Kanun 30

Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) 44
Afet İşleri Genel Müdürlüğü 24
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 16, 23-25, 36
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 11, 12, 18-22, 25-27, 29, 32, 36, 43, 44, 53, 54, 60-62
asgari ücret 8, 19, 21, 26, 44, 60-62
askeri harcamalar 3, 4, 8, 9, 45, 63
Avrupa Birliği (AB) 7, 11, 16, 30, 35, 40-43
Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) 7, 9, 11-13, 15, 19, 22, 23, 25, 30, 34, 34, 39, 53, 54

beneŞts 11
Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi 41
bölgesel eşitsizlik 3
Buğra, Ayşe 39
bütçe gerekçesi 3, 48, 50
Bütçe Kanunu 4, 18, 48-50, 53
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) 28, 29, 48, 50, 53

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 12, 23, 25, 28, 36
çoğulcu demokrasi 7
Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM) 25

döner sermaye 12, 13, 38, 39
Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 4, 7, 16, 23, 24, 28, 38-40, 51, 53
Dünya Sağlık Örgütü 8, 38, 41

ekonomik sınışandırma 15, 48-50, 55
Emekli Sandığı 28, 29, 36, 39
emeklilik 8, 11, 23, 37-39
Emniyet Genel Müdürlüğü 16, 27, 36
Eurostat 7, 35, 40, 53

fırsat eşitsizliği 3
fonksiyonel sınışandırma 7, 11, 12, 15-26, 32, 47, 49, 50, 54, 55

GAP projesi 30
gençlik 3, 21, 25
genel bütçe 11, 12, 16, 18, 20, 23, 25, 26, 36, 47-53, 58, 59
Genel Sağlık Sigortası (GSS) 8, 19, 21, 25-28, 36, 37, 44, 45, 54, 60-63
Genelkurmay Başkanlığı 23

Hazine Müsteşarlığı 4, 16, 22, 25, 26, 36

İçişleri Bakanlığı 16
işçi 37
İşsizlik Sigortası Fonu 7, 12, 22, 25, 26, 28, 30, 31, 36-39, 53
istihdam 3, 8, 30, 31, 33, 44, 51

Jandarma Genel Komutanlığı 16

Kalkınma Bakanlığı 4, 17, 19, 24, 28, 29, 31, 34, 35, 38, 39, 51, 53
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı 16
kamu harcamalarının gelir eşitsizliği 3
Kamu Hesapları Bülteni 51
Kanun Hükmünde Kararname (KHK) 18, 21, 22, 24, 32
katılımcı demokrasi 3
Kuzeydoğu Akdeniz Denizcilik ve Havacılık Genel Müdürlüğü 23

Latin Amerika 44

Maliye Bakanlığı 4, 12, 15, 18, 23, 25, 26, 28, 32, 36, 47, 48, 50, 51, 53
Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) 16, 33, 34, 58, 59
Milli Güvenlik Kurulu (MGK) 16
Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı (MİT) 16
Milli Savunma Bakanlığı 16, 23, 25, 36

NATO 9

OECD 11
Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) 4, 50

ödenek cetvelleri 11, 15, 19, 21-23, 26, 32, 38, 61
Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) 16, 18, 20, 25, 36

Rusya 9, 42, 45, 63

Sağlık Bakanlığı 11-13, 16, 19, 26, 27, 36, 38, 50, 54, 58-60
sağlık hizmetleri 7, 8, 15, 25-27, 37, 38, 44, 54, 55
Sayıştay 16, 56
sivil toplum kuruluşları (STKlar) 2-4, 7, 12, 13, 15, 25, 44, 48, 50, 51, 53
Sosyal Destek Programı (SODES) 7, 23-25, 36
Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 7, 8, 12, 18-20, 23, 25, 26, 28-30, 36-38, 44, 45, 53, 54, 61, 62
sosyal güvenlik reformu 44
Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX) 11
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK) 11, 18-22, 58-60, 61
Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 28, 29, 36, 39
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) 18-21, 31, 33, 43
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) 13, 19, 20, 25, 26, 31-34, 36-39, 57-59, 61

TESEV 55
Toplu Konut İdaresi (TOKİ) 4, 5, 9, 13, 32, 33, 34, 51, 54, 56-60
Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) 28-30, 39
Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) 22

üniversiteler 13, 26

Van depremi 8, 24, 35, 37
vergi 32, 43, 44, 45, 63

yeşil kart 8, 19, 26-28, 33, 36-39, 45, 54, 61, 62
yoksullukla mücadele 8, 37, 43, 44

STK'LAR İÇİN

Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu

NURHAN YENTÜRK

Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi'nin amacı, ilgili konulardaki kamunun yaptığı harcamaların izlenebilmesi için yöntem önermek ve izleme formatını STK'lara sunmak, kamu harcamalarını izlemeyi amaçlayan kişi, STK ya da platformlar için kaynak olarak kullanılabilecek yazılı malzeme üretmektir. Bu kılavuzlarda yer alan bilgiler, teknikler ve veriler kullanılarak, kamunun sosyal güvenlik, sağlık, sosyal yardım harcamalarını, askeri harcamalarını, eğitim, çocuk, gençlik ve engellilere yönelik harcamalarını ayrıntılı olarak hesaplayabilmek ve bu alandaki gelişmeleri yıllar itibariyle izlemek mümkün olacaktır.

Dizinin dördüncü kılavuzu Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu başlığını taşımaktadır. Kılavuz kapsamında, Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) yönteminin yol göstericiliğinde hesaplama ve izleme yöntemini sunmaya çalışılan sosyal koruma harcamaları kamunun sosyal güvenlik, sosyal hizmet, sosyal yardım ve sağlık harcamalarını kapsamaktadır.

Kılavuzda sosyal koruma ile ilgili olarak 2006 yılından günümüze gerçekleşmiş harcamaları, önümüzdeki üç yıl için ise harcama öngörülerine yer verilmektedir. Kılavuz kapsamında ayrıca, uluslararası karşılaştırmalara yer verilmekte ve Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının en zayıf en zayıf halkaları olan yoksullara düzenli gelir desteği verilmesi ve sigortası olmayanların sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi gibi politika önerileri için gerekli ek kaynak hesabı ve bu ek kaynağın askeri harcamalarla karşılaştırılması yapılmaktadır.

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ
Sivil Toplum Kuruluşları
Eğitim ve Araştırma Birimi

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI
STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ
"Laureate International Universities Network" üyesidir

AÇIK TOPLUM VAKFI

ISBN 978-605-399-245-5

www.bilgiyay.com