

**TÜRKİYE’NİN KAMU SOSYAL KORUMA  
HARCAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI BİR  
ANALİZİ**

**SOSYAL POLİTİKA FORUMU\***  
**Nisan, 2007**

**Prof. Dr. Ayşe Buğra**  
**Sinem Adar**

\* Bu rapor, Sosyal Politika Forumu Sosyal Politikaları İzleme Birimi tarafından hazırlanmıştır. Açık Toplum Enstitüsü’ne desteği için teşekkür ederiz.

## İÇİNDEKİLER

|   |     |
|---|-----|
| Özet  | 2-6 |
| Giriş   | 7   |
| Bölüm 1. Sosyal Politika Alanında Son Zamanlarda Gözlenen Uluslararası Gelişmeler                                   | 10  |
| Bölüm 2. Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Türkiye'nin Kamu Sosyal Harcamaları   | 16  |
| 2.1. Metodoloji   | 16  |
| 2.2 Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarının niceliksel bir değerlendirmesi: Veri sorunları                           | 19  |
| 2.3 Türkiye'de sosyal içerme alanındaki kararlılık  | 24  |
| 2.4 Sosyal içerme politikalarının bir parçası olarak kamu eğitim harcamaları  | 27  |
| Part III. Türkiye'deki Mevcut Sosyal Politika Ortamı: Kamu Sosyal Harcamalarının Gelecekteki Eğilimi Üzerine Etkisi | 29  |
| Teknik Ek   | 38  |
| Tablolar  | 43  |
| Bibliografya  | 53  |
| Notlar  | 56  |

## ÖZET

1990'lı yılların ortalarından bu yana, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri kurumların işleyişinde ve politikalarda önemli değişikliklere sebep oldu. Bu değişiklikler arasında içinde sosyal politika alanında gerçekleşenler özellikle önemliydi. Ancak, sosyal politika alanı hala bazı işleyiş ve zihniyet sorunları ile karşı karşıya görünüyor. Bunların yanı sıra, bürokratik ve teknik bir takım yetersizlikler de sosyal içerme alanında arzu edilir gelişmelerin önünü tıkamaktadır. Türkiye'de sosyal politika alanındaki akademik çalışmalar çok kısıtlı ve yetersiz kalmakta, , söz konusu sorun ve engelleri aşmada politika süreçleri üzerinde pek etkili olamamaktadırlar. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF) içinde bir araştırma ve izleme birimi olarak faaliyet gösteren Sosyal Politikaları İzleme Birimi (SPİB), tam da bu boşluğu doldurmak için kurulmuştur.

SPİB, SPF'nin sürekli bir birimi olarak faaliyet göstermektedir. Amacı, Türkiye'de sosyal politika alanındaki gelişmeleri takip etmek ve bunları, özellikle Avrupa kurum ve politika süreçlerine referansla, uluslararası bir çerçevede değerlendirmektir. Şüphesiz bu amacı gerçekleştirmek için atılması gereken ilk adım, hükümetin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele alanında neler yaptığını, yine bu alanda kendini nasıl konumlandığını karşılaştırmalı bir perspektif içinde değerlendirmek olacaktır. Böyle bir değerlendirmede kullanılacak en sağlıklı gösterge de, kuşkusuz, bu amaç için ayrılan kamu kaynaklarının büyüklüğüdür. Bu bağlamda SPİB çalışmalarına Türkiye'de sosyal harcamalara ilişkin verileri derlemek ve buna dayanan bir analizi yapmakla başlamıştır. İşe başlarken gayet kolay görünen bu çaba, zaman içinde verilerin derlenmesinde karşılaşılan sorunlarla oldukça zorlu bir hal almıştır. Burada sözü edilen zorluğun iz düşümlerini değişik uluslararası kurumların

yayınladıkları istatistik serilerinde de görmek mümkündür. Örneğin, OECD (2007)'nin Şubat 2007'de yayınladığı kamu sosyal harcamaları istatistikleri, Türkiye hariç diğer OECD ülkeleri için 1980-2003 dönemini kapsamaktadır. Türkiye verilerinin bulunduğu en son yıl 1999'dır. AB'nin istatistik birimi olan EUROSTAT'ın sosyal koruma harcamalarına dair yayınladığı istatistikler de Türkiye'yi içermemektedir. Bir diğer örnek ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) Avrupa Komisyonu'na Türkiye'nin AB'ye üyeliği çerçevesinde, 2004'ten bu yana hazırlamakta olduğu Ortak İçerme Belgesi'dir. Bizim araştırmamızın sürdürüldüğü dönemde bu çalışma kapsamında henüz uluslararası karşılaştırmayı mümkün kılacak sosyal harcama verileri oluşturulmamıştı.

Elimizde çalışmaya temel oluşturacak, uluslararası karşılaştırmaya elverişli veri bulunmadığı için, Türkiye'de sosyal harcamaların büyüklüğü ve yapısına dair bir analiz yapabilmek için öncelikle var olan verileri derlemek durumunda kaldık. Bu rapor, bu sürecin hem zorluklarını hem de sonuçlarını sunmaktadır. Ayrıca, sosyal harcamaları hesaplamak için kullanılan değişik uluslararası metodolojilerden de söz etmektedir. Bu bağlamda, Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS), OECD'nin kullanmakta olduğu Sosyal Harcamalar (SOCX) yaklaşımı ve Uluslararası İş Örgütü (ILO)'nun metodu, bu raporun amacı olan hükümetin sosyal içerme alanındaki duruşunu değerlendirmek bağlamında tartışılmaya çalışılmıştır. Kendi derlediğimiz verilerin, mevcut resmi verilerin sorunlarından ve(ya) resmi veriye ulaşmada karşılaştığımız engellerden kaynaklanan birtakım sorunları mevcuttur. Bunların en önemlisi, sosyal harcama bileşenlerinin alt kalemlerine ayrılması sırasında karşılaştığımız zorluklardır. Tüm bu sorunlara karşın, 2001-2004 dönemi için hesaplamış olduğumuz rakamlar, hem SOCX hem de ESSPROS

metodolojileri ile karşılaştırılabilir yapıdadır. Çalışmamızda, sosyal harcamaları ILO metodolojisinin hesaplara dahil ettiği kamu eğitim harcamalarını da kapsayacak şekilde genişlettik. Bu çalışmanın hem bağımsız araştırmacıların hem de resmi kuruluşların yürütmekte oldukları benzer çalışmalar için faydalı olacağını umuyoruz.

Raporun ikinci bölümünde, Türkiye için karşılaştırmalı bir perspektifle derlediğimiz verileri incelemeye çalıştık. Tablo 5’te sunduğumuz hesaplamalarımıza göre, 2003 yılında SOCX metodolojisine göre Türkiye’nin kamu sosyal harcamaları GSYİH’nin yüzde 11,6’sı büyüklüğünde olmuştur. Aynı yıl için, SOCX’a göre hesap edilmiş OECD ortalaması ise yüzde 20,7’dir (Tablo 6). 2002-2004 (Tablo 8) dönemi için ESSPROS metodolojisine uygun karşılaştırılabilir veriye baktığımızda, 2004’te Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının GSYİH’nin yüzde 12,5’i civarında olduğunu görüyoruz. Aynı oran, AB-15 için 27,6, Yunanistan için 26, Portekiz için 24,9 ve İspanya için yüzde 20’dir. Yaşlılık ve sağlık harcamaları dışında kalan sosyal koruma harcamaları göz önüne alındığında, Türkiye’nin Avrupa sosyal alanın ne kadar gerisinde kaldığını daha net görmekteyiz. “Diğer” kategorisi altında yapılan sosyal harcamalar, Türkiye’de GSYİH’nin yüzde 1,3’ünü oluştururken aynı oran AB-15 için yüzde 7,2, Yunanistan için yüzde 6,6, Portekiz için yüzde 6,8 ve İspanya için yüzde 5,6’dır (Tablo 9). Bu rakamlar, Türkiye’nin yoksulluk ve sosyal dışlanmışlık ile mücadele alanına ayırmış olduğu kaynakları gelir desteği programları veya işsizlik sigortası ve konut yardımları aracılığı ile arttırması gerektiğini açıkça göstermektedir.

Benzer bir gözlem, Türkiye’de ihtiyaç tespitine dayalı yardımların GSYİH içindeki oranı açısından da yapılabilir. Özellikle yoksullukla mücadele alanında önemli bir yer tutan bu tip yardımlar, Türkiye’de GSYİH’nin yüzde 0,5’ini oluşturmaktadır. Bu oran

AB-15 için yüzde 2,8, Yunanistan için yüzde 2, Portekiz ve İspanya için yüzde 2,5'tir (Tablo 11). Türkiye'de yoksulluk oranının Avrupa'ya kıyasla oldukça yüksek olduğu (Tablo 12) dikkate alındığında, ihtiyaç tespitine dayalı yardımlara bir sosyal politika aracı olarak daha çok önem vermek gerektiği aşikardır.

Kamu eğitim harcamaları, özellikle de kişi başına düşen kamu eğitim harcamaları düşünüldüğünde Türkiye ile Avrupa arasındaki uçurum daha çarpıcı bir hal almaktadır. Tablo 15'te görüldüğü üzere, Türkiye'de 0-19 yaş grubunda kişi başına düşen kamu eğitim harcamaları 2003 yılı için 292 Euro'dur. Aynı değer, Yunanistan'da 2.699 Euro, Portekiz'de 3.374 Euro, ve İspanya'da 3.937 Euro'dur. Türkiye, Bulgaristan (451 Euro) ve Romanya'nın (337 Euro) da arkasında kalmaktadır. Ayrıca, Bulgaristan ve Romanya'nın, AB üyesi olmalarını takiben kamu eğitim harcamalarında ciddi artışlar beklenmesi gerektiği rahatlıkla söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye hem yoksulluğun nesiller arası aktarımı hem de beşeri sermayenin dolayısı ile ekonomik gelişmenin baltalanması sorunları ile karşı karşıyadır.

Bu noktada sorulması gereken soru, sosyal politika alanında arzu edilen değişiklikleri yapmak için mevcut bir siyasi iradenin olup olmadığıdır. Bunun kadar önemli bir diğer soru ise bu doğrultuda kuvvetli bir sosyal baskının mevcudiyeti ile ilgilidir. Raporun üçüncü bölümünde, bu sorular ekseninde ortaya çıkan sorunlara ışık tutulmaya çalışılacaktır. Birinci sorun, sosyal harcamaların arttırılması yönünde talepleri dile getiren gruplar ile ilişkilidir. Bu talepler daha çok formel sektörde çalışanların katkı payları ile dönen mevcut sosyal güvenlik sistemini koruma yönünde oluşmaktadır. Sosyal vatandaşlık hakları perspektifinden toplumun tümünü kapsayacak bir tutum ne yazık ki halen mevcut değildir. İkinci bir sorun ise,

hükümetin kamu sosyal harcamalarına yaklaşımı ile ilgilidir. Sosyal harcamalar kamunun sırtında hantal bir yük olarak görülmeye devam edildiği için, mali öncelikleri sosyal harcamaları arttırmak yönünde yeniden düzenlemek yerine, sosyal politika alanındaki sorumluluklar gönüllülük üzerinden, hayırseverlik ve sosyal sorumluluk duygularını harekete geçirerek gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Devleti sosyal dışlanma tehditi altındaki vatandaşlara karşı sorumluluklarını yerine getirmeye davet edenlerin sesi ise, pek duyulmamaktadır.

## GİRİŞ

1990'lı yılların ortalarından bu yana, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri kurumların işleyişinde ve politikalarda önemli değişikliklere sebep oldu. Bu değişiklikler arasında içinde sosyal politika alanında gerçekleşenler özellikle önemliydi. Ancak, sosyal politika alanı hala bazı işleyiş ve zihniyet sorunları ile karşı karşıya görünüyor. Bunların yanı sıra, bürokratik ve teknik bir takım yetersizlikler de sosyal içerme alanında arzu edilir gelişmelerin önünü tıkamaktadır. Türkiye'de sosyal politika alanındaki akademik çalışmalar çok kısıtlı ve yetersiz kalmakta, , söz konusu sorun ve engelleri aşmada politika süreçleri üzerinde pek etkili olamamaktadırlar. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (SPF) içinde bir araştırma ve izleme birimi olarak faaliyet gösteren Sosyal Politikaları İzleme Birimi (SPİB), tam da bu boşluğu doldurmak için kurulmuştur.

SPİB, SPF'nin sürekli bir birimi olarak faaliyet göstermektedir. Amacı, Türkiye'de sosyal politika alanındaki gelişmeleri takip etmek ve bunları, özellikle Avrupa kurum ve politika süreçlerine referansla, uluslararası bir çerçevede değerlendirmektir. Şüphesiz bu amacı gerçekleştirmek için atılması gereken ilk adım, hükümetin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele alanında neler yaptığını, yine bu alanda kendini nasıl konumlandığını karşılaştırmalı bir perspektif içinde değerlendirmek olacaktır. Böyle bir değerlendirmede kullanılacak en sağlıklı gösterge de, kuşkusuz, bu amaç için ayrılan kamu kaynaklarının büyüklüğüdür. Bu bağlamda SPİB çalışmalarına Türkiye'de sosyal harcamalara ilişkin verileri derlemek ve buna dayanan bir analizi yapmakla başlamıştır. İşe başlarken gayet kolay görünen bu çaba, , zaman içinde verilerin derlenmesinde karşılaşılan sorunlarla zaman içerisinde oldukça zorlu bir hal almıştır. Burada sözü edilen zorluğun iz düşümlerini değişik



uluslararası kurumların yayınladıkları istatistik serilerinde de görmek mümkündür. Örneğin, OECD (2007)'nin Şubat 2007'de yayınladığı kamu sosyal harcamaları istatistikleri, Türkiye hariç diğer OECD ülkeleri için 1980-2003 dönemini kapsamaktadır. Türkiye verilerinin bulunduğu en son yıl 1999'dır. AB'nin istatistik birimi olan EUROSTAT'ın sosyal koruma harcamalarına dair yayınladığı istatistikler de Türkiye'yi içermemektedir. Bir diğer örnek ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) Avrupa Komisyonu'na Türkiye'nin AB'ye üyeliği çerçevesinde, 2004'ten bu yana hazırlamakta olduğu Ortak İçerme Belgesi'dir. Bizim araştırmamızın sürdürüldüğü dönemde bu çalışma kapsamında henüz uluslararası karşılaştırmayı mümkün kılacak sosyal harcama verileri oluşturulmamıştı.

Elimizde çalışmaya temel oluşturacak, uluslararası karşılaştırmaya elverişli veri bulunmadığı için, Türkiye'de sosyal harcamaların büyüklüğü ve yapısına dair bir analiz yapabilmek için öncelikle var olan verileri derlemek durumunda kaldık. Bu rapor, bu sürecin hem zorluklarını hem de sonuçlarını sunmaktadır. Ayrıca, sosyal harcamaları hesaplamak için kullanılan değişik uluslararası metodolojilerden de söz etmektedir. Bu bağlamda, Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS), OECD'nin kullanmakta olduğu Sosyal Harcamalar (SOCX) yaklaşımı ve Uluslararası İş Örgütü (ILO)'nun metodu, bu raporun amacı olan hükümetin sosyal içerme alanındaki duruşunu değerlendirmek bağlamında tartışılmaya çalışılmıştır. Kendi derlediğimiz verilerin, mevcut resmi verilerin sorunlarından ve(ya) resmi veriye ulaşmada karşılaştığımız engellerden kaynaklanan birtakım sorunları mevcuttur. Bunların en önemlisi, sosyal harcama bileşenlerinin alt kalemlerine ayrılması sırasında karşılaştığımız zorluklardır. Tüm bu sorunlara karşın, 2001-2004 dönemi için hesaplamış olduğumuz rakamlar, hem SOCX hem de ESSPROS

metodolojileri ile karşılaştırılabilir yapıdadır. Çalışmamızda, sosyal harcamaları ILO metodolojisinin hesaplara dahil ettiği kamu eğitim harcamalarını da kapsayacak şekilde genişlettik. Bu çalışmanın hem bağımsız araştırmacıların hem de resmi kuruluşların yürütmekte oldukları benzer çalışmalar için faydalı olacağını umuyoruz.

Türkiye örneğini karşılaştırmalı bir perspektiften değerlendirmek istediğimiz için, raporun birinci bölümünde sosyal politika alanındaki mevcut uluslararası gelişmeler tartışılacaktır. Bu tartışmanın ana savlarından bir tanesi şöyle özetlenebilir: Politik iktisat teorilerinin küreselleşme ile ilgili olarak sıkça vurguladıkları görüşlerin aksine, küreselleşme sosyal harcamalarda bir azalmaya yol açmamıştır. Sosyal harcamalar azalmamış, ama ortaya yeni bir “refah yönetişim” rejimi ortaya çıkmıştır. Refah yönetişimi alanında gözlenen bu değişim, sosyal politika alanında gelişmiş ülkelerin Keynezyen refah devleti modelleriyle geç sanayileşmiş ülkelerin kalkınmacı devlet modelleri içinde ortaya çıkan devlet-toplum ilişkilerinin yapısını değiştirmektedir. Bu yeni yönetişim modelinin en önemli özelliklerinden bir tanesi, sosyal hizmetler ve yardımların sunumunda ve finansmanında yerel yönetimlerin ve gönüllü kuruluşların artan önemidir.

Raporun ikinci kısmı, kamu sosyal harcamaların hesaplanmasında kullanılan üç ana metodolojiyi (SOCX, ESSPROS ve ILO) tartışmakta ve Türkiye’ye ilişkin karşılaştırmalı olarak sunduğumuz verileri incelemektedir. Bu bölümde, Türkiye’de Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça düşük seviyelerde seyreden sosyal harcamaların, Türkiye ile Avrupa sosyal alanı arasındaki mesafeyi göstermekte olduğu ileri sürülmektedir. Bu mesafenin, sosyal içermeye yönelik kamu

kaynaklarının aktarılması sureti ile kapatılıp kapatılmayacağı ise, büyük ölçüde mevcut sosyal politika alanın yapısına bağlıdır.

Üçüncü bölümde, Türkiye'deki mevcut sosyal politika atmosferi tartışılmaktadır. Tartışmalı sosyal güvenlik reformu ve reform hakkında yapılan tartışmalar ile hükümetin sosyal harcamaların bütçe üzerindeki etkilerini azaltmaya yönelik tavır tartışılmıştır. Bu bölümde, Türkiye'de sosyal politika alanındaki gelişmeler ile son dönemde refahın yönetiminde uluslararası arenada meydana gelen değişiklikler arasındaki benzerliklere ışık tutulmaktadır. Bunu takiben, sözü edilen değişikliklerin gelecekte daha güçlü sosyal içerme politikalarını yürülmüşe koyma kararlılığı ile ne derece örtüştüğü sorgulanmaktadır.

## **I. SOSYAL POLİTİKA ALANINDA SON DÖNEMDE GÖZLENEN ULUSLARARASI GELİŞMELER**

Son dönemlerin politik iktisat yazınında, refah devletinin geleceğine dair öne sürülen görüşler pek de iç açıcı değil. Birçok yazar, sosyal, ekonomik ve politik gelişmelerin baskısı ile refah devletlerinin küçülmesinin ve sosyal harcamalarda kısıntıya gidilmesinin kaçınılmaz olduğunu iddia etmekte. Bu savı destekleyen argümanlar şöyle özetlenebilir: 1) Küreselleşme ile gelişen rekabet ortamında değişen ve esnekleşen istihdam pratiklerinin iş ve gelir güvencesini kırılğan kılması; 2) Özellikle yaşlanan nüfusun etkisi bağlamında, refah devletlerinin gelişmesi ile paralel olarak artan maliyetler; 3) 1980'lerde, piyasanın şiddetli savunucuları olan Reagan, Thatcher ve Kohl'in seçimleri kazanması ile siyasi arenada başlayan sağa yönelim.

Kuşkusuz, tüm bu etkenler refah devleti pratiklerinin sürdürülebilirliğini zorlaştırmıssa da, refah devletinin küçülmekte olduğu tezi ampirik olarak kendine bir destek bulamamaktadır (Pierson 1996). Her ne kadar bazı gelişmiş OECD ülkelerinde **toplam kamu harcamalarının** GSYİH içindeki payı, 1980'lerin ortasından 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde düşse de, **kamu sosyal harcamalarının** GSYİH içindeki oranı azalmamıştır (Castles 2001). OECD'nin 1980-2003 dönemini kapsayan sosyal harcama istatistikleri de bu gözlemleri doğrulamaktadır. Tablo 1'de görüldüğü üzere, OECD ülkelerinde sosyal harcamalar 1980'de GSYİH'nin yüzde 15,9'u iken, 1985'te 17,6'sını, 1990'da 17,9'u, 2001'de 19,7'sini ve 2003'te 20,7'sini oluşturmuştur. Piyasa köktenciliğinin herhangi bir OECD ülkesinden çok daha güçlü olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde bile, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesi 1980'den 2003'e geldiğimizde, 13,3'ten 16,2'ye yükselmiştir.

Türkiye örneği açısından daha anlamlı ve çarpıcı olan bir diğer örnek ise, Güney Avrupa ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının gelişimidir. 1980'de Yunanistan (11,5), Portekiz (10,8) ve İspanya'da (15,5) sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranı OECD ortalamasında daha düşük olmuştur. 2003'te bu yüzdeler sırası ile 21,3, 23,5 ve 20,3'e yükselmiştir. Bu da aslında AB üyeliğinin ülkelerin sosyal politika alanında yarattığı olumlu etkiyi göstermektedir. Refah devletinin gelişmiş olduğu ülkeler de sosyal harcama seviyelerini 1980-2003 arası dönemde korumayı başarmışlardır. İsveç'te 1980 yılında GSYİH'nin yüzde 28,6'sı olan kamu sosyal harcamaları, 2003 yılında GSYİH'nin yüzde 31,3'ünü oluşturmuştur (Tablo 1).

OECD genelinde ve, Kore, Meksika, Amerika Birleşik Devletleri hariç, tek tek ülkeler özelinde, büyük kısmını emeklilik aylığı ödemelerinin oluşturduğu “yaşlılık”

ödemeleri kamu sosyal harcamaları içindeki en büyük kalemdir. Bu, refah devletlerinin küçülmemesinin- ya da küçülememesinin- temel sebebinin yaşlanan nüfus olduğu hipotezlerine dayanak oluşturabilir. Ne var ki, “yaşlılık” ödemelerinde görülen bu kademeli artış (OECD geneli için 1980’de 5,0’ten 2003’te 6,9’a yükselmiştir), “malüllük” kalemi hariç diğer sosyal harcama kalemlerinde bir düşüşe sebep olmamıştır (Tablo 2a&b; 3a&b). “Malüllük” harcamalarındaki düşüşün de harcama kesintilerinden çok azalan ihtiyaçlardan kaynaklanıyor olması muhtemeldir.

Tüm bunlar bize ampirik verilerin refah devletinin işlevselliğinin azaldığı savını yanlışladığını göstermektedir. Bu bağlamda, refah rejimlerinin gelişmemiş olduğu ülkelerdeki sosyal politika eğilimlerini tartışmak da anlamlı olacaktır. Bu ülkelerde küreselleşme süreçlerinin yaşamı ve geçim olanaklarını etkilediği iki kanal özellikle önemlidir. Birincisi, bu ülkelerin bir çoğunda, tarımın metalaşması kentleşmeye ivme kazandırmıştır. Ancak, şehirlerdeki istihdam olanakları bu hızlı kentleşme sürecine cevap vermekten yoksun kalmıştır. Bu da, sözü edilen ülkelerde, daha önce benzerine rastlanmamış yeni kent yoksulluğu biçimlerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Davis 2006). İkincisi, küreselleşme ile ivme kazanan rekabet koşulları, özel ve kamu sektöründe istihdam edilenler için işletmeler düzeyinde sağlanan sosyal koruma mekanizmalarını olanaksız kılmıştır. Bu ikinci faktör, özellikle Doğu Asya ve Latin Amerika gibi daha gelişmiş kalkınmacı devletler bağlamında önem arz etmektedir. Özellikle otoriter diktatörlüklerin yerini temsili demokrasilere bıraktığı durumlarda, bu iki faktörle bağlantılı olarak tezahür eden yeni yoksulluk ve sosyal güvencesizlik halleri sosyal politikaya olan gereksinimin farkına varılmasını sağlamaktadır.

Refah rejimlerinin gelişmemiş olduğu ülkelerin pek çoğu halihazırda formel sektörde istihdam edilenleri kapsayan sosyal güvenlik sistemlerine sahip olsalar da, bu sistemlerin çoğu tarımda istihdam edilen ya da kentte enformel olarak çalışan nüfusu kapsam dışında bırakmaktadır. Formel bir sosyal güvenceden yoksun bu nüfusun korunmasına yönelik sosyal yardım mekanizmaları, sosyal politika alanında kendilerine yeni yeni yer edinmeye başlamışlardır. Güney Kore’de, işçi sendikalarının baskısı ile işlevsellik kazanan ve nüfusun tamamını kapsayan sağlık sigortası örneğinde olduğu gibi, bazı durumlarda bu mekanizmalar sosyal güvenlik önlemlerini içermektedir (Kwon 2005). Buna benzer başka bir örnek, Meksika City’de yaşı 70 ve 70’in üzerinde kalan nüfusun yüzde 98’ini kapsayan ve kapsam içindekilere sabit bir nakit destek sağlayan *Programa para Adultos Mayores*’tir (OECD 2006).

Gelişmemiş refah rejimleri bağlamında sosyal politika alanında görülen değişiklikler, özellikle ihtiyaç tespitine dayalı sosyal yardımlar alanında meydana gelmiştir. Bu ülkelerin bir çoğunda, bir Dünya Bankası projesi olan şartlı nakit transferleri uygulanmaya konulmuştur. Bu transferler esas olarak çok çocuklu yoksul aileleri hedef almaktadır. Yardımlar, çocukların okula devamına ve(ya) aşılarının düzenli olarak yapılmasına bağlı kılınmıştır. Arjantin gibi kimi örneklerde olduğu gibi, anne-babaların eğitim programlarına katılımı ya da toplum merkezli işlerde çalışmalarını koşuluna da bağlanmış olabilir.<sup>i</sup> Bu ülkelerde sosyal politika alanında görülen bir diğer eğilim ise, birçok Asya ülkesinde -Hindistan (1995), Nepal (1995), Tayland (1993), Viyetnam (1995), Endonezya (1998), Bangladeş (1998)<sup>ii</sup>- yürürlüğe konulan sosyal emeklilik sistemidir. Daha önce ailenin sorumluluğuna bırakılmış olan yaşlı yoksulluğunu önleme sorumluluğu, artık devletin görevi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Sadece yaşlılar değil yoksulluk ve sosyal dışlanma tehdidi altında olan

kırılgan gruplar da, artık refah rejimlerinin az gelişmiş olduğu ülkelerde de daha çok devletin sorumluluk alanı içine alınmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, Latin Amerika'daki sosyal içermeye yönelik yeni politikaları Avrupa örneğine refereransla değerlendiren çalışmalara da rastlanmaktadır (Buvinic, Mazza and Deutsch 2004). Bu çalışmaların, yoksulluğun yapısı ve boyutlarına ilişkin verilerin toplanması ve derlenmesinin yoksulluğu görünür kılmadaki önemine yaptıkları vurguya da dikkat çekmek istiyoruz.

Bu kısa özetin de gösterdiği üzere, gelişmiş refah devletlerinin işlevselliğinde iddia edilenin aksine bir azalma olmamıştır. Refah rejimlerinin az gelişmiş olduğu ülkelerde ise, devlet sosyal politika alanında daha etkin bir rol oynamaya başlamıştır. Ancak bu, refah devletinin durağan kaldığı ve daha önce var olmadığı alanlarda da etkili olarak genişlediği anlamına da gelmemektedir. Aksine, birtakım değişiklikler, Türkiye'de de yansımalarını gördüğümüz yeni bir "refah yönetişim" modelinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu modelin özelliklerinden bir tanesi, merkezi devletin refah sunumu ile ilgili sorumluluklarının yerel yönetimlere devridir. Bir diğeri ise, kamu kuruluşları ile özel sektör arasındaki, içinde gönüllülü kuruluşları da barındırması özellikle arzu edilen işbirliklerine atfedilen önemin artmasıdır. Aslında bugün sivil toplum kuruluşları (STK) sosyal politika alanında, hem kamu hizmetlerinin hem de sosyal bakımın sağlanmasında çok önemli birer aktör haline gelmişlerdir (World Bank 1997 and 2000, Jessop 1999, Bode 2006, Tendler 2004).

Bu gelişmeleri değerlendirenlerin altını çizdikleri sorunlardan bir tanesi, şu ana kadar kamusal mekanizmaların sosyal vatandaşlık hakları bağlamında yerine getirdiği sorumlulukların özel sektör ve gönüllü kuruluşlara devri ile birlikte ortaya çıkacak

olan temsil ve hesap verebilirlik meseleleridir. Sorunlu olarak görülen bir diğer mesele ise, gönüllülüğün artması ile beraber refahın sunumunda sürekliliğin nasıl sağlanacağı ile ilgilidir. Sosyal politika alanında güçlü bir devlet mekanizmasının yokluğunda, hizmetlerin arzının hizmeti alanların ihtiyaçlarına ne dereceye kadar cevap vereceği ve taleplerini ne ölçüde karşılayacağı, hizmet sunumunda standartların nasıl oluşturulacağı ve sürekliliğin nasıl sağlanacağı konusundaki endişeler oldukça yaygındır (Chandhoke 2002, Bode 2006, Tendler 2004). Bu çerçevede ortaya çıkan bir diğer sorun, hükümet-STK işbirliği içinde gönüllü kuruluşların bazı kamu görevleri üstlenmelerinin, bu kuruluşların temel işlevi olan bazı sorunlara dikkat çekmek ve politika süreçlerini etkilemek rolüyle çelişmesi ihtimalidir. Bu bağlamda ortaya “hem devletle ortak olmak hem de devleti eleştirmek ve yönlendirmek mümkün müdür?” sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunun, devletin küçülmesine yönelik önerilere genellikle gayet olumlu yaklaşan Ekonomist dergisinde yayınlanan bir makalede de dile getirilmesini oldukça çarpıcı buluyoruz. <sup>iii</sup>

Bu sorunlar, hem Avrupa için hem de refah rejimlerinin gelişmemiş olduğu ülkelerin geçirmekte olduğu dönüşümler bağlamında sık sık dile getirilmektedir. Ancak tüm bu sorunların etkilerinin, sosyal hakları temel alan bir sosyal politika zihniyetinin henüz olgunlaşmamış olduğu ikinci grup ülkelerde daha ciddi olması beklenebilir. Yukarıda sözü edilen merkezi devletten yerele yöneliş veya devlet-STK işbirlikleri gibi eğilimler, sosyal hak taleplerinin güçlenmesinin önünde bir engel oluşturabilirler. Bu tehlike, özellikle sadece formel sektörde çalışanları değil nüfusun tamamını kapsayan politikaların yeni gündeme geldiği, devlet-toplum ilişkilerinin sosyal hakları da kapsayacak şekilde tartışılmaya başlamasının çok yeni olduğu toplumlardaki gelişmeler açısından önem kazanmaktadır.



Türkiye'deki sosyal politika atmosferini tartıştığımız üçüncü bölümde bu tür sorunları da dikkate alacağız. Ama bu bölüme geçmeden önce, Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarının teknik ve kantitatif bir analizini sunmak gerekiyor.

## **II. KARŞILAŞTIRMALI BİR YAKLAŞIMLA TÜRKİYE'NİN KAMU SOSYAL HARCAMALARI**

### **2.1 Metodoloji**

Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarını karşılaştırmalı bir perspektiften incelememize yardımcı olacak üç ana metodoloji vardır: OECD'nin kullanmakta olduğu SOCX, EUROSTAT (Avrupa İstatistiki Veri Tabanı)'ın kullandığı ESSPROS, ve ILO yöntemi. Bu metodolojilerin arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın toplumun hangi kesimine ve nasıl sağlandığı, nüfusun tamamını mı kapsadığı yoksa sadece belli bir kesime yönelik olarak mı geliştirildiği gibi konuları nasıl teorize ettikleri noktasında ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda, SOCX ve ESSPROS metodolojileri arasındaki fark oldukça marjinal kalmaktadır. Her iki metodoloji de, yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık ve özürlülük yardımları ile malüllük yardımları, konut ve aile yardımları kategorilerinde veri derlemektedir. Ancak, bu kategoriler arasında içerik ve kapsam açısından bir takım farklar bulunmaktadır (Bkz. Tablo 4). İki metodoloji arasında öne çıkan en önemli farklardan bir tanesi Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için yapılan harcamaların hesaplamalara dahil edilip edilmediği ile ilgilidir. SOCX, AİPP'yi başlı başına bir kategori olarak değerlendirirken, bu tip programlar ESSPROS'ta yer almamaktadır. Bu tür harcamalar tarihsel olarak toplam kamu sosyal harcamalarının küçük bir kısmını oluştursa da, sosyal politikada yaşanan gelişmeler bağlamında

giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir. OECD ve EUROSTAT'ın, AİPP için ortak bir veri tabanı hazırlamaya karar vermiş olması (EUROSTAT 2006) sadece bu artan önemin bir göstergesi değildir, aynı zamanda iki metodoloji arasındaki yakınlaşmanın da arttığına işaret etmektedir. SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir (Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız). SOCX, bu tip giderleri hesaplara dahil etmezken, ESSPROS sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir. Bu sebeptendir ki, Türkiye ile ilgili kendi hesaplamalarımızı sunduğumuz tabloda (Tablo 5) iki tane sosyal harcama kalemi görülmektedir. Bunlardan ilki bu tip giderlerin dahil edilmiş olduğu, dolayısıyla ESSPROS metodolojisi ile uyumlu; diğeri ise kullandığımız veri elverdiği ölçüde idari giderlerin dahil edilmediği SOCX metodu ile uyumlu rakamlardır. Tablo 6 ve 7'de Türkiye'yi, diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırmak için bu sonuncu rakam kullanılmıştır.

ILO tarafından kullanılan metodolojinin diğer metodolojilerden temel farkı, aslında bir yaklaşım farkıdır. ILO metodolojisinde, sosyal harcamaların özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkeler için eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmesi gerektiğini varsayılmaktadır. Eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dahil edilip edilmemesi, özellikle gelişmiş refah devletleri ile refah rejimlerinin fazla gelişmemiş olduğu ülkeler arasındaki sosyal farklılıklara ışık tutması açısından önemli bir tartışmadır. İlk gruba dahil ülkeler için, ki bunlar çoğunlukla OECD ve AB üyesi ülkelerdir, eğitimin bireyi belirli risk durumlarına karşı korumaktan farklı bir işlevi olduğu için hesaplamalara dahil edilmemesi meşru bir argümandır. Öte yandan, refah rejimlerinin gelişmediği pek çok ülke için, eğitim hizmetlerine erişememe

durumunun, yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın nesilden nesile aktarılmasına yol açması kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra, bu ülkelerde okul, bir eğitim kurumu olmanın ötesinde, çocuk yoksulluğunun farklı tezahürlerinin teşhis edilmesine ve bunlarla mücadele edilmesine zemin oluşturabilecek bir “sosyal bir refah alanı” işlevi görebilir ve bu çok önemlidir.

Kamu eğitiminin sosyal politika içindeki rolünün önemiyle ilgili bu gözlemin Türkiye için de geçerli olduğunu düşünmekteyiz. Bu yüzden, kamu eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dahil edilmesinin faydalı olacağını düşünüyoruz. Bunu dikkate alarak, Türkiye ile ilgili verilerin derlenmesinde iki aşamalı bir yol izledik. İlk aşamada, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün (SYDGM, Aralık 2004'ten önce Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu olarak adlandırılıyordu) ihtiyaç içinde olan öğrencilere verdiği destekleri de kapsayan kamu eğitim harcamalarını hesaplamalarımıza dahil etmedik. Böylece SOCX ve ESSPROS metodolojileri ile uyumlu rakamlar elde edebildik. Bunu takip eden ikinci aşamada, eğitim harcamalarını da resmin içine katarak, Türkiye'nin sosyal gerçekliği bağlamında anlamlı olduğunu düşündüğümüz rakamlara ulaştık. Bu ikinci aşamada, Türkiye'nin kamu eğitim harcamalarını değişik OECD ve AB üyesi ülkelerin kamu eğitim harcamaları ile karşılaştırmak sureti ile, raporun genelinde kullanmaya çalıştığımız karşılaştırmalı bakış açısını korumaya çalıştık. Bu karşılaştırmamızın boyutlarını, ESSPROS verilerinin Türkiye örneğinde olduğu gibi henüz mevcut olmadığı Bulgaristan ve Romanya'yı da kapsar biçimde genişletmemizi sağladı.

## **2.2. Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarının niceliksel bir değerlendirmesi:**

### **Veri sorunları**

Halen Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarını bir önceki bölümde sözü edilen metodolojiler ile uyumlu bir biçimde karşılaştırmayı mümkün kılacak resmi veri bulunmamaktadır. Buradaki sorunun sadece teknik bir sorun olmadığı söylenebilir. Yani, devlet-toplum ilişkilerinin niteliğini yansıtan ve kamu kaynaklarının kullanımında şeffaflık ve hesap verebilirlik normlarının eksikliğine işaret eden politik bir sorunun varlığından söz edilebilir. Bu politik sorun sosyal güvenlik sisteminin çok parçalı yapısıyla da yakından ilişkilidir. Çok parçalılık, belirsizliklerle dolu bir reform sürecinden geçmekte olan sosyal güvenlik sisteminin yapısının önemli bir özelliğidir. Mevcut sistemde, devlet memurlarını kapsayan Emekli Sandığı (ES), işçilerin bağlı olduğu Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve kendi hesabına çalışanları kapsayan Bağ-Kur formel sektörde istihdam edilenlerin sosyal güvenliğinden sorumlu kurumlar olarak, devletle farklı ilişkiler içinde birarada var olmaktadır. Bunların yanı sıra, SYDGM, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) ve Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) gibi yoksulluk ve sosyal dışlanma tehdidi altındaki gruplara yönelik, ihtiyaç tespitine dayalı sosyal hizmet ve yardım sağlayan kurumlar da faaliyet göstermektedirler. Sağlık Bakanlığı ve bir süredir ÇSGB de, sosyal koruma alanında faaliyet göstermektedirler.

Sosyal güvenlik sisteminde tekil bir standardın ve kurumlar arası uyumun eksikliğiyle tanımlanan ve şeffaflık ile ilgili bazı şüphelere yol açan mevcut durum, bireyleri sosyal risklerden korumak için ayrılan kamu kaynaklarının tespitini teknik olarak çok zor kılmaktadır. Bu sorun, 1990'ların başlarından bu yana sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için konsolide bütçeden bu kurumlara yapılan

transferler yüzünden daha da zor bir hal almıştır. Teorik olarak özerk bir statüye sahip SSK'da birikmiş kaynakların siyasi iktidarlar tarafından amaç dışı kullanılmış olması, yapısal ve demografik koşullara bağlı olarak ortaya çıkmaları zaten kaçınılmaz olan açıkların, vaktinden önce oluşmasına sebep olmuştur. Bu açıkların kapatılması için bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler, sosyal harcamaların hesaplanmasında da bazı sorunlara yol açmaktadır (Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız). En basit ifadesiyle bu sorunlar, hizmet sunan kurumun yaptığı harcamalarla bu harcamaların finansmanını sağlayan kurumun yaptığı transferin ayrı ayrı işleme sokularak sosyal harcama hesabına iki kere dahil edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Son zamanlarda resmi verilerin derlenmesinde ve bütçeleme prosedürlerinde olumlu birtakım gelişmeler olmuştur. 2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe konulan Kamu Hesapları Yönetimi ve Kontrolü kanunu ile Sayıştay'ın faaliyetlerini düzenleyen kanunda yapılan değişiklikler, kamu yönetiminde AB pratikleri ile uyumlu bir biçimde daha şeffaf ve hesap verebilir bir zihniyetin yeşermeye başladığının sinyallerini vermektedir. Devlet İstatistik Enstitü'sünün, 2005 sonlarında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) olarak yeniden yapılandırılması ve bu çerçevede verilerin ESSPROS metodolojisi ile uyumlu olarak toplanması ve sunumu çalışmaları da olumlu gelişmelerdendir. Aynı şekilde, konsolide bütçenin 2004'ten bu yana bir Birleşmiş Milletler sınıflandırması olan fonksiyonel bütçe kriterlerine göre sunuluyor olması da, kamu harcamalarının fonksiyonel bazda takibini kolaylaştıran bir diğer olumlu gelişmedir. Raporumuzu daha yakından ilgilendiren bir gelişme ise, ÇSGB'nin, Avrupa Komisyonu için hazırlamakta olduğu Ortak İçerme Belgesi için ESSPROS metodolojisi ile uyumlu resmi veri derleme çabası içinde olmasıdır.

Burada, tüm bu gelişmelerin devlet ve toplum arasındaki ilişkinin yapısını dönüştürme amacına yönelik bir siyasi değişim ortamı içinde meydana geldiğini söylemek anlamlı olacaktır. Ancak, zihniyet ve algı değişikliklerinin gerçekleşmesi çok da kolay olmamaktadır. Yukarıda sözünü ettiğimiz sorunlar, yasal değişikliklere ve iyi niyetli bürokratik çabalara direnerek varlıklarını sürdürebilmektedirler. Mesela, geçtiğimiz yıl basına yansıyan bir Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Raporu, SYDGM fonlarının amaç dışı, keyfi kullanımına dikkat çekiyor ve kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin hala ne derece eksik olduğunu gösteriyordu. Söz konusu raporda SYDGM fonlarının belediyelerin harcamalarını finanse etmek için kullanıldığı anlatılırken,<sup>iv</sup> daha eski tarihli resmi bir hükümet yayında da belediye kaynaklarının ne kadarının sosyal harcamalara ayrıldığı hakkında bilgi olmadığını açıkça belirtiliyordu.<sup>v</sup>

Araştırmamız sırasında da bu şeffaflık ve hesap verebilirlik sorunlarının yansımaları ile bizzat karşılaştık. Kamu harcamalarının derinlemesine bir incelemesini yapmak, kurumların detaylı gelir tabloları ve bilançoları gibi finansal dökümanlarına ulaşmayı gerektiriyordu. Ayrıca, bu dökümanlar aracılığı ile harcamaların detaylı kırılımlarını görmek, sosyal koruma amaçlı harcamaları diğerlerinden ayırmak açısından önemliydi. Ancak birçok durumda bu dökümanlara ulaşmak çok zor oldu, hatta bazen mümkün olmadı. Bürokratlarla olan hem resmi hem de gayri resmi temaslarımızda, bu isteklerimizi dile getirdik. Çoğu kez ya cevap alamadık, ya da bu tür ayrıntılı bilgilerin ellerinde olmadığını söylediler.

Araştırmamız sırasında, ÇSGB bünyesinde, halen mümkün mertebe ESSPROS metodolojisini kullanarak kamu sosyal harcamalarının hesabını yapmaya çalışan AB

Koordinasyon Ofisi ile de temas kurduk. Ancak, kullanılan teknik yöntemlerin, yukarıda sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler kısmında kısaca sözünü ettiğimiz, hem harcama hem de harcamayı finanse eden transferlerin hesaba katılmasından doğan sorunu ne derece aşabildikleri konusunda ciddi şüphelerimiz oluştu. Kendi hesaplamalarımızda, transferleri değil, sadece kurumların kendi bünyeleri altında yaptıkları harcamaları hesaba kattık (Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız).

Tüm bu zorluk ve kısıtlamalar düşünülerek, araştırmamızın bazı kaçınılmaz hata ve eksiklikleri olabileceği dikkate alınmalı. Sosyal harcamaları iki sebepten dolayı gerçek değerlerinin altında göstermiş olmamız mümkündür. Bunlardan birincisi, AİPP ile ilgilidir. Türkiye'de, bu tip programlar çoğunlukla Dünya Bankası ve AB fonları ile finanse edilmekte olup, harcamaları yıllık bazda ayrıştırarak sunmak mümkün değildir. Bu, AİPP'nın hesaplamalara dahil edilmediği ESSPROS metodolojisi açısından bir sorun yaratmamaktadır, ama SOCX metodolojisi ile derlenen sosyal harcama verilerinin gerçek değerlerinin altında görünmesine sebep olabilecek niteliktedir. 2001 yılında uygulamada olan bu tip kayda değer bir program mevcut değildir. 2002-2004 dönemi içinse, mevcut programların finansmanı için yapılan harcamaları yıllık bazda ayrıştırmak mümkün olmadığı için, hesaplamalara dahil edilmemiştir (Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız).

Gerçek değerinin altında bir hesaplama yolu açabilecek bir diğer unsur, belediyelerin yapmış olduğu harcamalarla ilgilidir. Daha önce belirtildiği üzere, bu harcamalarla ilgili net bir fikre sahip olmak mümkün değildir. Ancak, 2004'te fonksiyonel bütçe sınıflandırılmasına gidildiğinden bu yana, bütçe rakamları belediyelere yapılan

transferleri de kapsamaktadır. Dolayısıyla, hem ESSPROS hem de SOCX metodolojileri ile uyum açısından, 2004 öncesi dönem için gerçek değerinin altında hesaplama sorunu mevcuttur.

Bu sorunların yanı sıra, SHCEK, SYDGM ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün harcamaları ile ilgili verilerin yapısı, sosyal harcamaların gerçek değerlerinin üzerinde hesaplanmış olması ihtimaline yol açmaktadır. Bu kurumlar tarafından yapılan harcamalar, eldeki veriyi ayrıştırmak mümkün olmadığı için, idari giderleri de kapsamaktadır. Bu tip giderleri sosyal koruma harcamalarının içine zaten katan ESSPROS metodolojisi bağlamında bu bir sorun teşkil etmemektedir. Ancak, ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar ile ihtiyaç tespitine dayanmayan yardımların GSYİH içindeki oranını hesap ederken (Tablo 11), ESSPROS da idari giderleri dahil etmemektedir. Yine ayrıştırılmış verinin mevcut olmaması sebebi ile VGM tarafından yapılan eğitim yardımı harcamalarını da, bu harcamaları kapsamayan SOCX ve ESSPROS yöntemi doğrultusunda ayıklamak mümkün olmamıştır.

Şunu belirtmeliyiz ki, hesaplamaların gerçek değerinde sapmalara yol açması muhtemel bu sorunlar, Türkiye için hesaplamış olduğumuz ve uluslararası karşılaştırmalarda kullandığımız rakamları ciddi olarak etkileyecek yapıda değildir. Bununla birlikte, resmi verilerle ilgili sorunlar, özellikle ve bu verilerin hazırlanış ve sunuluş yöntemlerindeki süreklilik eksikleri, sosyal harcamaların Türkiye'deki tarihsel gelişmesini değerlendirirken dikkatli olunmasını gerektirmektedir. Bu yüzden biz, bu çalışma kapsamında Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının tarihsel gelişimi hakkında hüküm vermekten kaçındık.



### 2.3 Türkiye’de sosyal içerme alanındaki kararlılık

Daha önce belirtildiği üzere, SOCX metodolojisi kullanılarak derlenmiş OECD verileri 1980-2003 dönemini kapsamaktadır. Ama Türkiye için 2003 yılına ilişkin OECD verisi mevcut değildir. Bizim Tablo 5’te sunduğumuz hesaplamalarımıza göre, 2003 yılı için Türkiye’nin SOCX metodolojisi ile uyumlu olarak hesaplanmış kamu sosyal harcamaları, GSYİH’nın yüzde 11,6’sı civarındadır. Tablo 6’da, bu rakamın OECD geneli ve bazı OECD ülkeleri ile karşılaştırmasını görmek mümkündür. Tabloda birkaç nokta özellikle dikkat çekmektedir. Birincisi, Türkiye’nin kamu sosyal harcamaları Kore ve Meksika’ninkinden yüksektir. Sözü edilen her iki ülkede de kişi başına düşen gelir seviyesi Türkiye’dekinden yüksek olsa da, formel sosyal güvenlik sistemleri Türkiye’ninkine nazaran daha az gelişmiştir. Bu, yaşlılık ve sağlık yardımlarının GSYİH’ya oranı ile ilgili karşılaştırılabilir veri sunan Tablo 7’de de açıkça görülebilir. Türkiye’de yaşlılık için yapılan harcamalar GSYİH’nın yüzde 5,5’ini, sağlık harcamaları yüzde 4,8’ini oluşturmaktadır. Kore için bu rakamlar sırası ile yüzde 1,2 ve 2,9, Meksika için 1,0 ve 2,8’dir.

Buna karşılık, Tablo 6 ve 7’de açıkça görüleceği üzere, Türkiye’nin kamu sosyal harcamaları diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında son derece düşüktür. Türkiye’de kamu sosyal harcamalarının GSIH’ya oranının OECD ortalamasının neredeyse yarısı olması, pek iyimserliğe yer bırakacak nitelikte değildir. Bu açıdan Türkiye, Güney Avrupa ülkelerinin de gerisinde kalmaktadır. Bununla ilgili olarak, bu ülkelerde sosyal koruma harcamalarının AB’ye üyelik süreci ile ivme kazanmış olduğunun altını çizmek de gerekiyor. (Tablo 1).

Tablo 7’de görüldüğü üzere, 2003 yılı kamu sağlık harcamalarında sadece Kore ve Meksika, Türkiye’nin gerisinde kalmaktadır. Ancak, Kore’de sosyal politika alanında meydana gelen değişiklikler dikkate alındığında, yakın gelecekte sağlık harcamalarının bu ülkede de artması beklenmelidir. Yaşlılık harcamaları göz önüne alındığında ise, Türkiye’nin (5,5) gerisinde kalan ya da Türkiye ile aynı seviyede olan ülkeler Kore (1,2), Meksika (1,0) ve ABD’dir (5,5). ABD’de yaşlılık harcamalarının düşük olması, Amerikan sosyal güvenlik sisteminde özel ve işyeri emeklilik sigortasının önemini göstermektedir.

Bir diğer önemli nokta, Tablo 7’de “diğer harcamalar” kategorisi altında sunulan karşılaştırılabilir rakamlarla ilgilidir. Bu kategori, esas olarak, aile yardımlarını ve yoksulluk tehdidi altında yaşayan kırılgan gruplara yönelik, ihtiyaç tespitine dayanan yardımları içermektedir. Türkiye’nin (1,3) bu alanda Kore (1,6) ve Meksika’dan (3,1) bile geride kalması, yoksulluğun değişik tezahürleri ile mücadelede devletin sorumluluk üstlenmesi gerektiği inancını içeren bir sosyal politika anlayışının henüz yerleşmemiş olduğunu göstermektedir. Bu konuya ileride, Türkiye’yi ESSPROS metodolojisini kullanarak Avrupa ülkeleri ile karşılaştırdığımız bölümde tekrar değinilecektir.

Türkiye’yi ESSPROS metodoloji temelinde Avrupa ülkeleriyle karşılaştırmaya çalıştığımızda da, Türkiye’nin sosyal dışlanmayla mücadele konusundaki kararlılığıyla ilgili iç açıcı bir tablo ile karşılaşmıyoruz. Tablo 8’de sunduğumuz 2002-2004 verileri, Türkiye’nin sosyal harcamalar konusunda, Avrupa ülkelerine kıyasla ne kadar geride kaldığını açıkça göstermektedir. Bu kıyaslamaya AB üyesi olmadan önce Türkiye’dekine benzer bir refah rejimine sahip olan Güney Avrupa

ülkeleri de dahildir. 2004 yılında, Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarının GSYİH'ya oranı yüzde 12,5'dir. Aynı oran, AB-15 için yüzde 27,6, Yunanistan için 26, Portekiz için 24,9 ve İspanya için yüzde 20'dir.

Tablo 9'da görüldüğü üzere, Türkiye "yaşlılık", "hastalık/sağlık," ve "diğer" harcamaların her birinde Avrupa'nın gerisinde kalmaktadır. 2004'te yaşlılık kategorisi altında yapılan harcamalar, GSYİH'nin yüzde 6,0'sını oluşturmuştur. Bu değer, AB15 için yüzde 10,9; Yunanistan için yüzde 11,9; Portekiz için yüzde 9,3 ve İspanya için yüzde 7,9'dur. Aynı yıl için kamu sağlık harcamaları Türkiye'de GSYİH'nin yüzde 4,9'uyken, AB-15'te GSYİH'nin yüzde 7,5'i, Yunanistan'da yüzde 6,7'si, Portekiz'de yüzde 7,1'i, İspanya'da yüzde 6'sı olmuştur. Yine 2004 yılı için "diğer" kategorisi altında yapılan kamu harcamalarının büyüklüğüne karşılaştırmalı olarak baktığımızda, bu kalemin Türkiye'de GSYİH'nin yüzde 1,3'ü gibi düşük bir seviyede olduğunu görmekteyiz. Aynı kategori için AB-15'deki ortalama harcamaların GSYİH içindeki payı yüzde 7,2'dir. Bu oran, Yunanistan'da 6,6, Portekiz'de 6,8, İspanya'da 5,6 büyüklüğündedir. Tablo 9'un notlarında açıklandığı üzere, bu harcamalar özürlü ve malül yardımlarını, işsizlik ve konut yardımları ile sosyal yardımları kapsamaktadır. Yani, "diğer" harcamaların önemli bir kısmı ihtiyaç tespitine dayalı transferlerdir ve bu tür transferler yoksullukla mücadelede özellikle önemli bir araç oluştururlar. EUROSTAT, ihtiyaç tespitine dayanan ve dayanmayan sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranlarını ayrı ayrı da sunmaktadır. Tablo 11'de Türkiye ile karşılaştırmalı olarak sunduğumuz bu veriler açıkça göstermektedir ki ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar Türkiye'de son derece kısıtlıdır. fazlaca önem arz etmemektedir. Bu yardımların GSYİH içindeki oranı Türkiye için 0,5; AB15 için 2,8; Yunanistan için 2,0; Portekiz ve İspanya içinse 2,5'tir.

Bu tür yardımlar, sosyal politika literatüründe, “en muhtaç durumdakilere yönelik” politikaların bir uzantısı olarak görülmekte ve çoğunlukla nüfusun tamamını kapsayan yardımların felsefi temelini oluşturan sosyal vatandaşlık hakları ile bağdaşmaz kabul edilmektedir. Nüfusun tümüne yönelik yaşlılık ve sağlık yardımları ile ihtiyaç tespitine dayanmayan gelir desteği mekanizmalarının, ihtiyaç tespitine dayalı yardımlara kıyasla eşit vatandaşlık hakları ile daha uyumlu oldukları açıktır. Ancak, yoksulluğun ciddi bir sorun oluşturduğu, kaynakların da kısıtlı olduğu durumlarda, ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar sosyal dışlanmayı önlemede tek yol olabilir. Dolayısıyla, yoksulluk oranının AB’ye yeni girmiş Bulgaristan ve Romanya’nın da içlerinde bulunduğu birçok Avrupa ülkesine kıyasla daha yüksek olduğu Türkiye’de (Bkz. Tablo 12) bu tip yardımlar yadsınamaz bir önem taşımaktadırlar. Bu bağlamda, halen Türkiye’de ihtiyaç tespitine dayanan düzenli gelir desteği politikalarının olmayışı ciddi bir sorun oluşturmakta ve hükümetin yoksullukla mücadele konusundaki kararlılığı konusunda ciddi şüpheler uyandırmaktadır.

#### **2.4 Sosyal içerme politikalarının bir parçası olarak kamu eğitim harcamaları**

Önceki bölümlerde tartıştığımız üzere, SOCX ve ESSPROS metodolojileri kamu eğitim harcamalarını, sosyal harcama hesaplarına dahil etmeyerek, yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasını önleyici bir rol oynayan eğitimin önemini göz ardı etmektedirler. Bu bölümde, biz analizimizi eğitim harcamalarını da kapsayacak şekilde genişletmeye ve karşılaştırmalı bir perspektifle hükümetin eğitim konusundaki tutumunu tartışmaya çalışacağız.

ESSPROS metodolojisini kullanarak hesapladığımız, idari giderleri de kapsayan sosyal harcama verilerine, yine EUROSTAT tarafından yayınlanan kamu eğitim

harcamaları verisini ekleyerek, Türkiye için kamu eğitim harcamalarını da içeren sosyal harcama rakamlarına ulaşmaya çalıştık. Bu veriler, daha önceki hesaplamalarda sosyal harcamalara dahil etmediğimiz SYDGM tarafından öğrencilere ve kişilere yapılan maddi eğitim yardımlarını kapsamaktadır. Tablo 13'te, Türkiye için kamu eğitim harcamalarını da içeren kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki yerini görüyoruz.

Kamu eğitim harcamalarının eklenmesi ile Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarının Avrupa ülkeleri karşısındaki görelî pozisyonu çok da fazla değişmemektedir. Bu da, Türkiye'de kamu eğitim harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesinin Avrupa ülkelerinin gerisinde kalması ile ilgilidir (Tablo 14). Ancak, asıl vahim tablo ilgili yaş grubunda kişi başına düşen eğitim harcamalarına karşılaştırmalı bir perspektiften baktığımızda ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin hayli büyük olan genç nüfusunun topluma entegrasyonunun en önemli yolunun eğitim olduğu göz önünde bulundurulduğunda, böyle bir karşılaştırma çok anlamlı olacaktır. Bundan hareketle, Türkiye'nin ilkökul, ortaokul, lise ve üniversite düzeyindeki toplam kamu eğitim harcamalarını, 0-19 yaş grubundaki nüfusa bölmek sureti ile bu yaş grubunda kişi başına düşen eğitim harcamaları rakamlarını elde ettik. Bu yaş grubu her ne kadar orta ve lise eğitim düzeyindeki nüfustan çok ise de, üniversiteye başlama yaşındaki genç nüfusu kapsamamaktadır. Tablo 15'te görüleceği üzere, ilgili nüfus için kişi başına düşen eğitim harcamalarını dikkate alan bir karşılaştırmalı tablo ciddi anlamda bir karamsarlığa yol açacak niteliktedir. Aslında Tablo 15'te sunduğumuz karşılaştırmalı veriler, sosyal içerme politikaları ile ilgili mevcut sorunlara dikkat çekmesinin ötesinde, beşeri sermaye oluşumu ve ekonomik gelişme ile de ilgili çok ciddi problemlerin varlığına ışık tutmaktadır. Açıkça görülmektedir ki, hükümet mali

önceliklerini eğitim harcamalarını arttırmak yolunda tekrar gözden geçirmedeği sürece, genç nüfusun tümünün iyi bir eğitim alması çok da mümkün olmayacaktır.

### **III. TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT SOSYAL POLİTİKA ORTAMI: KAMU SOSYAL HARCAMALARININ GELECEKTEKİ EĞİLİMİ ÜZERİNE ETKİSİ**

Bir önceki bölümde karşılaştırmalı olarak sunduğumuz sayısal verinin de gösterdiği gibi, Türkiye'de başta yoksulluk tehditi altındaki kırılgan grupların sosyal dışlanmışlığını önlemeye yönelik programlar ve eğitim olmak üzere sosyal harcamaların her alanda acil olarak artırılması gerekmektedir. Tarihsel olarak bakıldığında, sosyal politika alanın Türkiye'nin gelmiş geçmiş hükümetleri için fazla önem taşımadığı söylenebilir. Memurlara ve formel olarak istihdam edilen nüfusa yönelik sağlık ve emekli aylığı yardımlarını sağlayan formel sosyal güvenlik sistemi, oldukça erken bir dönemde kurulmuştur. 1970'lerde bu sistem kendi hesabına çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ne var ki, nüfusun yarısına yakınının enformel olarak istihdam edildiği dikkate alındığında, mevcut sistemin kapsama alanının çok da geniş olmadığı görülecektir. 1990'lardan bu yana yürürlükte olan ve yoksul kesime yönelik ihtiyaç tespitine dayalı sağlık yardımlarını kapsayan Yeşil Kart mekanizması, sosyal politika alanında oldukça önemli bir gelişmedir. Ancak, nüfusun yüzde 20'sine yakını hala Yeşil Kart dahil herhangi bir sağlık güvencesinden yoksundur.<sup>vi</sup> Denilebilir ki, yoksulluk, 2001 ekonomik krizine kadar hükümetler tarafından acil önlem alınması gereken bir sosyal sorun olarak görülmemiştir.

Bu noktada sorulması gereken soru, sosyal politika alanında gerçekleşmesi istenilen değişiklikleri başlatacak bir siyasi iradenin ve yine bu doğrultuda bir sosyal baskının

halen mevcut olup olmadığıdır. Bu bağlamda, refah devletlerinin işlevselliğinin azalmakta olduğu savını çürüten en eski çalışmalardan birine atıfta bulunmak anlamlı olacaktır. Chris Pierson (1996) bu çalışmasında sadece refah devletlerinin işlevselliğinde ve etkinliğinde beklenildiği gibi bir azalma olmadığını göstermekle kalmamış, gelişmiş refah devletlerinde önemi giderek artan kamu sosyal harcamalarına da bir açıklama getirmiştir. Pierson, savını çıkar gruplarının, özellikle de hak olarak kabul ettikleri yardımların kesilmesine tepki gösteren seçmenlerin rolü üzerine kurmuştur. Refah devleti, güçlü olduğu yerlerde, hizmet ettiği insanların kuvvetli desteğini almıştır. Bu bağlamda, sosyal politika araçlarının nüfusun büyük bir kısmını kapsadığı yerlerde, yükselen maliyetlerden ve dolayısıyla yüksek vergi oranlarından şikayetçi olanların tepkileri halen sahip oldukları haklardan vazgeçmek istemeyen nüfusun tepkisi yanında oldukça cılız kalmıştır. Bir başka deyişle, refah devletlerinin gelişimi sosyal politikanın içinde yer aldığı siyasi ortamın dönüşümünü mümkün kılmıştır.

Bu argüman, Türkiye gibi refah devletinin oldukça az gelişmiş olduğu durumlarda ne ifade ediyor? Bu soruya cevap verebilmek için, öncelikle halen sosyal güvenlik sisteminde (Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu<sup>vii</sup>) ve kamu yönetiminde (5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun) devam eden yapısal reform süreçlerine ve bunlarla ilgili tartışmalara bakmak anlamlı olacaktır. Sosyal güvenlik sistemindeki reform süreci, özellikle IMF’nin sosyal güvenlik sistemdeki açıkların azaltılması sureti ile kamu harcamalarının kontrol altına alınması yönündeki baskısı ile hükümetin gündemine taşınmıştır. Bu çerçevede reform paketinin emeklilik ile ilgili en önemli ayağı, katkı payı süresinin uzatılması sureti ile emeklilik yaşının yükseltilmesi olmuştur. Reform

paketi aynı zamanda, sağlık hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünü arttırması bağlamında da önemlidir. İdari bir açıdan bakıldığında ise, SSK, ES ve Bağ-Kur'un ÇSGB'ye bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) altında toplanması da sistemin çok parçalı yapısına bir son verme isteği olarak değerlendirilebilir.

Sosyal güvenlik reformu, formel sosyal güvenlik sisteminin kapsamadığı nüfusun sorunlarını da dikkate almıştır. Bu bağlamda, sağlık sigortasına katkı payını zorunlu kılması ve yoksullara yönelik ihtiyaç tespitine dayalı yardım mekanizmaları, paketin önemli birer parçasıdır. Genel Sağlık Sigortası, 18 yaşın altındaki nüfusun tamamını ebeveynlerinin katkı payı yatırıp yatırmadığına bakmaksızın sistem içine almayı amaçlamaktadır. Çocuk yoksulluğunun yüksek olduğu bir ortamda böylesi bir uygulamanın sosyal içerme yönünde atılmış önemli bir adım olduğu yadsınamaz. Sosyal içerme bağlamında reform paketinin getirmiş olduğu bir diğer olumlu değişiklik, paketin üçüncü ayağını oluşturan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı taslağı ile ilgilidir. Bu tasarı ile hak temelli sosyal içerme politikalarının SGK'nın, dolayısı ile ÇSGB'nin sorumluluğuna bırakılması öngörülmüştür. Bunun, Türkiye tarihinde ilk kez sosyal yardımları formel olarak istihdam edilenlerin sosyal güvenliği ile aynı düzeyde değerlendiren bir yaklaşım getirdiğini söylemek abartılı olmayacaktır.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006'da Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek tekrar tartışılmak üzere meclise geri gönderilmiştir. Meclis'te tartışılıp aynen kabul edilmesini takiben, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>viii</sup> Ancak, reform paketinin sosyal yardımlar ayağı, bu gelişmelerden çok önce rafa kaldırılmıştır denilebilir. Bu da, aslında hem



Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) hem de SYDGM'den sorumlu Devlet Bakanı'nın, sosyal yardımlar alanındaki siyasi iradenin ÇSGB'ye devrine karşı gösterdiği bir tepkinin yansımasıdır. Bu tepki hem mevcut zihniyetin hem de mevcut çıkar kaygılarının bir göstergesidir. Buradaki zihniyet sorunu, sosyal yardım alanının hayırseverlik üzerinden konumlandırılması ile ilgilidir. Aynı zihniyetin izdüşümlerini SYDGM'nin kurumsal oluşumunda ve işleyişinde de görmek mümkündür. Benzer şekilde sözü edilen zihniyet sorunu, SYDGM'nin keyfi kontrolünde olan kaynaklar çevresinde oluşan çıkar kaygılarına da işaret etmektedir.

Hak temelli bir sosyal yardım anlayışının geliştirilmesinin önünü tıkayan bu bürokratik parçalanmışlık ve çıkar kaygısının yanı sıra, reform ile ilgili yapılmış ve yapılmakta olan tartışmalar da ülkede sosyal yardımların öncelikli bir yere sahip olduğunu gösteren bir yapıda değildir. Tartışmaların en dikkat çekici noktası, ana muhalefet partisi, işçi sendikaları ve meslek odalarının reform paketi ile ilgili eleştirilerinin odak noktasının mevcut sosyal hakların korunması olmasıdır. Örneğin, katkı payı ödeme sürelerinin uzatılmasının iş güvencesi olan kesim için ne ifade ettiği ile işsizlik tehlikesi altında yaşayanlar ve 40'lı yaşlarına geldiğinde kol gücüne dayalı iş yapması mümkün olmayan kişiler için ne anlama geldiği birbirinden ayrılarak tartışılmamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin kanunu iptal gerekçelerinde de, memurların kazanılmış haklarının korunması işçilerin haklarından ayrı olarak değerlendirilerek vurgulanırken, işçi haklarına değinilmemiştir. Emekli aylığı ile ilgili olarak yapılan değişikliklerden zarar görmesi beklenen kesimin özellikle bu ikinci grup olduğu göz önünde bulundurulursa, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri paradoksal bir durum olarak karşımıza çıkacaktır.

Benzer bir şekilde, genel sağlık sigortası ile ilgili eleştiriler de sistemin finansmanı sorunsalından çok, sağlık alanında hizmetlerin sunumu ile ilgili sorunlar etrafında yoğunlaşmıştır. Sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi ve bir meta haline getirilmesi ile ilgili haklı kaygılar, tartışmalarda aynı değerde önemli olan sistemin finansmanı ile ilgili sorunlara fazla yer bırakmamıştır. Yüksek yoksulluk oranları ve genel olarak enformel bir işgücü piyasasının var olduğu bir ortamda, primlere dayanan sağlık sisteminin doğurması muhtemel sorun ve sonuçlar yeterince tartışılmamıştır. Primlerin nasıl toplanacağı ve ihtiyaç tespiti işlemlerinin sosyal güvencesi olmayanları sağlık sisteminin dışına atmadan gerçekleştirilmesinin nasıl mümkün olacağı güçlü bir biçimde dile getirilmemiştir.

Sistemin finansmanı ile ilgili bu endişelerin dile getirilmesi, aynı hak temelli bir sosyal yardım anlayışının savunulması gibi, kamu harcamalarının arttırılması yönünde baskıları gündeme getirebilecek nitelikteydiler. Türkiye’de kamu sosyal harcamalarının düşüklüğü dikkate alındığında, bu konunun gündeme getirilmesi son derece meşru bir sosyal harcama artışı talebinin dile getirilmesine yol açabilirdi. Ne yazık ki bu, mevcut sistem içinde kazanılmış hakların korunması kaygılarının gerisinde kalmış ve sosyal politika alanında gerçek bir reform sürecini başlatma fırsatı da kaçırılmıştır.

Kamu sosyal harcamaları, Türkiye’deki mevcut sosyal politika atmosferi içinde bütçe üzerinde bir mali yük olarak görülmektedir. Bu atmosferi şekillendiren egemen sosyal politika zihniyeti, gelişmiş ülkelerde Keynezyen refah devleti pratiklerinin yerini alan yeni refah yönetim modelinden de destek almaktadır. Uluslararası düzeyde ortaya çıkan bu yeni refah yönetim modelinin özelliklerini, 5227 sayılı “Kamu

Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTK) <sup>ix</sup> metninde görmek mümkündür. Raporun birinci bölümünde tartıştığımız üzere, bu özellikler, esas olarak, refah sunumunda yerleşme süreçlerinin ve devletin gönüllü kuruluşlar ile yapacağı işbirliğinin artan önemi ile ilgilidir. İlgili yasanın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinden sonra, hükümet gelişmiş ülkelerde sosyal politika alanında meydana gelen gelişmelerden etkilendiği açıkça belli olan kamu yönetimi reformunu faaliyete geçirmek için fazla ısrarcı davranmamıştır. Ne var ki, hükümet tarafından sosyal politika alanında benzer bir etkilenmeye işaret edecek diğer bir takım kanuni uygulamalar yürürlüğe konulmuştur.

“Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü’nün (SHÇEK) Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu”, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve “Mahalli İdareler Birliği Kanunu”nda değişiklikler yapılmasına dair teklif tasarıları. Belediyeler Kanunu, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilirken Özel İdareler<sup>x</sup> ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu<sup>xi</sup> yürürlüğe konulmuştur. SHÇEK’in faaliyetlerini düzenleyen kanunda da özürülere yönelik birtakım değişiklikler yapılmıştır. Yapılan yasal değişikliklerin çoğu sosyal hizmetler ve yardımlar alanında belediyelerin ve gönüllü kuruluşların rolünü artıracak yapıdadır (Özellikle Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nun 75. ve 77. maddelerine bakınız). Tüm bu gelişmeler, sosyal yardımları hayırseverlik çerçevesine oturtmaya çalışan geleneksel eğilimler ile uyum göstermektedir.

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (2006: 85) tarafından yapılmış bir çalışmanın sonuçlarında, araştırmacı “yoksullukla mücadeleden kim sorumludur” sorusuna cevap verenlerin büyük çoğunluğunun (yüzde 38) “devlet” demiş olmasına, devletçi bir yaklaşımın yansıması olarak dikkat çekmektedir. Ama bu cevabı tersinden okumaya kalkıştığımızda görmekteyiz ki, görüşülenlerin yüzde 62’si yoksullukla mücadelenin devletin sorumluluğunda **olmadığını** düşünmektedir. Bu ikinci yorum, daha önceki bölümlerde gerekliliğini vurguladığımız ve analizini yapmaya çalıştığımız kamu sosyal harcamalarının arttırılması, özellikle de ihtiyaç tespitine dayalı harcamaların arttırılması yönündeki gelişmelerin toplumsal taleplerle destekleneceği konusunda fazla iyimser olunamayacağına işaret etmektedir.

Hükümet mali önceliklerini kamu sosyal harcamalarını arttırmak yönünde yeniden düzenlemek yerine, sosyal politika alanındaki sorumluluklarını yukarıda sözünü ettiğimiz yasal değişiklikler aracılığı ile gönüllü kuruluşlara devretmeye çalışmaktadır. Bu amaçla, geleneksel hayırseverlik anlayışından destek almakta ve bu anlayışı kuvvetlendirecek projelere imza atmaktadır. Hükümetin sosyal politika alanındaki mevcut çalışmalarının çok önemli bir ayağını fon bulma faaliyetleri oluşturmaktadır. Örneğin, Özürlüler Genel İdaresi ve Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan *Gökkuşuğu Projesi*, özürlülerin rehabilitasyonu ve işgücü piyasasına entegrasyonu için gerekli mali yükümlülükleri yardımseverlik duygularını harekete geçirerek karşılamaya çalışmaktadır. Basında yer aldığı şekli ile bu proje, hayırsever vatandaşların yardımları ile bir hayli başarılı olmuştur. Eğitim Bakanı da projenin başarısını “sosyal devlet ile sosyal milleti biraraya getirmesi” ne borçlu olduğunu vurgulamıştır.<sup>xii</sup>

“Sosyal devlet ile sosyal milleti biraraya getirme” sloganı, Başbakan liderliğinde Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen bir başka projenin de amacı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu projenin isminin *Eğitime % 100 Destek*<sup>xiii</sup> olarak seçilmesi, hem kamunun katılımının önemini hem de yapılan yardımların tamamının vergiden muaf sayıldığını vurgulamak amacını taşımaktadır.

Bütün bunlar, sosyal harcamaların AKP hükümeti döneminde düştüğünü göstermemektedir. Mevcut veriler, kamu sosyal harcamalarının tarihsel gelişmesini izlememize izin vermese de, harcamaların az da olsa arttığını ve bu artışın gelecekte de devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Buna rağmen sosyal içerme alanında ciddi bir zihniyet değişikliği olmadığı sürece, kamu sosyal harcamaları bağlamında Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki mesafenin kapatılması mümkün görünmemektedir. Sosyal politika alanında son zamanlarda meydana gelen ve Avrupa’dakilerle benzerlik gösterdiğini düşündüğümüz değişiklikler, böylesi bir zihniyet değişikliğinin de önünü tıkamaktadır. Pierson’un analizi göstermektedir ki, Avrupa’da refah devletini savunan güçlü çıkar grupları, bu gelişmelerin refah devletinin işlevselliğini azaltmasını engellemiştir. Türkiye’nin az gelişmiş refah rejimi içinde, kamu harcamalarının sosyal içermeyi kuvvetlendirecek bir şekilde artırılmasından fayda görecektir. Karşımıza güçlü aktörler olarak çıkmamaktadır. Kamusal alanda gördüğümüz ve sesini sıkça duyduğumuz çevreler ise, nüfusun büyük çoğunluğunu dışlayan mevcut sistemin devamını istemektedir.

Tüm bu koşullar altında, yerelleşme süreçleri ve Avrupa’da bile devlet-vatandaş ilişkisi bağlamında oynadıkları dönüştürücü etkiler yüzünden eleştirilen kamu-STK işbirlikleri Türkiye özelinde daha farklı etkiler yaratabilir. Sözü edilen gelişmeler

Türkiye’de, ülkenin refah rejiminde yapılacak değişikliklerle sosyal hak temelli bir sosyal politika anlayışının yerleşmesinin önünü tamamen tı kayabilirler. Bu da, Türkiye’deki sosyal politika atmosferinin Avrupa sosyal alanından daha da uzaklaşmasına sebep olabilir. Türkiye sadece Avrupa’nın değil, sosyal politika alanında devam eden gelişmelerle sosyal iç erme politikalarına yönelik harcamalarını kısa sürede önemli oranlarda arttırmaları beklenen Kore ve Meksika gibi ülkelerin de gerisinde kalabilir. Bu bağlamda, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki oranı açısından Türkiye’nin tüm bu ülkelerden geri kalması oldukça muhtemeldir.

## TEKNİK EK

Tablo 5 te sunduğumuz hesaplamaların daha sağlıklı bir analizini yapabilmek için bazı teknik noktalara açıklık getirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bunların ilki, daha önce raporun içinde kısaca değindiğimiz sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapamak üzere bütçeden yapılan transferler ile ilgilidir. Daha önce de sözünü ettiğimiz üzere, söz konusu transferlerin sosyal harcama hesapları içine dahil edilip edilmemesi sorunsalı, hükümet bürokrasisinde konu üzerine çalışanlar ile kurduğumuz temaslarda sıkça ön plana çıkan bir tartışma konusu olmuştur. Tablo 5’te 2001-2004 yılları itibari ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferleri görmek mümkündür. Anlaşılacağı üzere, bu transferlerin hesaplamalara dahil edilmesi sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranını ciddi bir biçimde arttıracaktır. Ancak, çok basit bir muhasebe mantığı ile, bu transferlerin bir sosyal koruma harcaması kalemi olarak kabul edilmesi hatalı gözükmektedir. Burada esas sorun, gelirin giderden ayrılması olarak özetlenebilir. Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler, bu kurumların gelir tablolarında gelir olarak kaydedilmektedir. Her ne kadar transferler kurumların tablolarında geriye dönük olarak işleniyorsa da<sup>xiv</sup>, sosyal güvenlik kurumları sağlık ve sosyal sigorta ödemelerini açıklarından bağımsız olarak yapmak zorunda oldukları için transferlerin hesaplamalara dahil edilmesi kamu sosyal harcamalarını gerçek değerinin üzerinde gösterecektir. Sosyal harcamaları hesaplarken dikkate alınması gereken değişken, yapılan harcamanın değeridir.

Bir diğer teknik nokta İŞKUR’un harcamaları ile ilgilidir. Tablo 5’te İŞKUR altında sunduğumuz veri sadece işsizlik sigortası ödemelerini kapsamaktadır. Bu kurum tarafından aktif işgücü piyasalarına yönelik programlar için yapılan harcamaları hesaplamalara dahil etmek mevcut verilerin niteliği itibarıyla mümkün olmadı.

Raporun içinde de belirttiğimiz üzere, bu yüzden Tablo 5'te SOCX uyumlu olarak sunduğumuz rakamlar gerçek değerinin altındadır<sup>xv</sup>. İŞKUR yetkilileri ile yaptığımız görüşmeler sırasında bu tip programlar için yapılan harcamalara dair yıllık bazda istatistiklerin olmadığını öğrendik. Dahası, yürürlükte olan programların büyük bir çoğunluğu Dünya Bankası ve AB hibe ve kredileri ile finanse edilmektedir. Bu bağlamda, 2001'den bu yana yürürlükte olan, tamamlanmış ya da hala devam eden, işgücünü aktifleştirmeye başlıca programlar aşağıdaki gibidir:

- 21 Aralık 2000'de onaylanarak 2002 – 2005 döneminde yürürlükte kalmış Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (ÖSDP): %70'i Dünya Bankası kredisi olarak kalan %30'u da hükümet tarafından finanse edilmiştir. Projenin toplam maliyeti 355,3 milyon ABD Doları'dır.
- 2005 – 6 AB Hibe Planı: 42 milyon Euro'su AB tarafından, 8 milyon Euro'su da Türkiye hükümeti tarafından karşılanacak olan bu program 2008 yılında yürürlüğe girecektir.

Bu projelerin maliyetlerini projelerin yürürlükte olduğu zamana bölmek suretiyle aktif işgücü piyasası programlarıyla ilgili harcamalara dair yıllık bazda yaklaşık değerler bulmaya çalıştık. Ne var ki, projelerin toplam maliyetini ayrıştırarak ne kadarının sadece sosyal korumaya yönelik harcama olduğunu bulmak mümkün olmadı. Ayrıca, SOCX metodolojisi idari giderleri hesaba dahil etmediği için, toplam harcamaları kabaca yıllara bölerek yapılacak bir hesap oldukça önemli bir abartmaya yol açacaktı. Bu yüzden, Tablo 5'te bu tip programlara yer vermedik.



Üçüncü olarak, Tablo 5’te “Kamu Sosyal Harcamaları” olarak gözüken kalemin içeriğine de açıklık getirmek faydalı olacaktır. Bu kalemin hesabında, 2001-2003 dönemi için Dünya Sağlık Örgütü’nün (DSÖ) OECD Sağlık Harcamaları (2005) verisi ile 2002-2004 dönemi Sağlık Bakanlığı verilerini kullanarak derlediği istatistikler kullanılmıştır<sup>xvi</sup>. Tablo 5’te sunulan rakamlar, DSÖ’nün hesaplamış olduğu toplam kamu sağlık harcamalarından sosyal güvenlik kurumlarının yapmış olduğu sağlık harcamaları ile döner sermaye sağlık harcamalarının çıkarılması yolu ile bulunmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının yapmış olduğu sağlık harcamaları halihazırda her kurum için ayrı ayrı sunulduğu için muhtemel bir aynı harcamanın iki kere hesaba katılması sorununu engellemek için toplam rakamdan çıkarılmıştır. Döner sermaye sağlık harcamaları ise teknik sorun olmanın ötesinde harcamayı yapanın kim olduğu ile ilgili daha yapısal bir sorundur.

Döner sermayeler, Sağlık Bakanlığı ve üniversitelerde özel bir kurum mantığı ile çalışan işletmelerdir. Yükseköğrenim Kanunu’nun 58. maddesine göre faaliyet gösteren bu işletmelerin gelirleri yine aynı kanunun aynı numaralı maddesine istinaden yayınlanan ilgili yönetmeliğin 6.maddesinde, i) Bu işletmelerde yapılacak iş ve hizmetler ile üretilen malların satışı karşılığında sağlanan gelirler, ii) Bağış ve yardımlar, ve iii) Sair gelirler olarak sıralanmıştır. Açıkça görülmektedir ki, döner sermayelerde her ne kadar hizmetin sunumu bir kamu kurumu tarafından sağlanıyorsa da hizmetin finansmanın kaynağı özeldir. Bu sebeple döner sermaye sağlık harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine katılması hatalı olacaktır.

Son olarak, mevcut istatistikleri derlemek ve ayrıştırmak sırasında karşılaştığımız sorunlara ve söz konusu ayrıştırmanın neden bu kadar önemli olduğuna burada daha

detaylı değinmek istiyoruz. Hesaplarımızda mümkün olduğunca sosyal korumadan sorumlu kurumların internet sitelerinde ya da kendi yayınlarında yayınlamış oldukları istatistikleri kullanmaya çalıştık<sup>xvii</sup>. Detaylı ve ayrıştırılmış veri toplama işi, özellikle sosyal yardım ve hizmetlerden sorumlu kurumlar söz konusu olduğunda çok zor oldu. SHÇEK ve VGM'nin toplam harcamaları ile ilgili rakamları, Maliye Bakanlığı'nın Katma Bütçeye Dahil Kurumların Kümülatif Ödenek ve Harcamaları veri tabanından aldık. SYDGM için ise kurumun internet sitesi ile yayınlarından (SYDGM 2006) olarak kullandık. SYDGM için kullandığımız veriler, SHÇEK ve VGM'ninkilerden çok daha detaylı olsa da yine de idari giderler ile faiz harcamaları gibi diğer gider kalemlerini toplam harcamalardan ayıklamak mümkün olmadı.

ESSPROS metodu, sosyal koruma harcamalarını üç ana gruba ayırmaktadır (EUROSTAT 2003): i) Sosyal koruma yardımları (Tablo 4'e bakınız), ii) İdari giderler, ve iii) Sosyal koruma kurumları arasındaki "karşılıksız (geri ödeme zorunluluğu olmayan) transferler"<sup>xviii</sup>, ve iv) Fon sağlayan kurumlara yapılan faiz ödemeleri ve bu ödemelerin vergileri gibi "diğer giderler". Bu bağlamda, toplam sosyal harcamaları ESSPROS kullanarak hesaplamaya çalıştığımızda SOCX'te olduğu gibi benzer bir sorunla karşılaşmadık. Ancak, ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar ile ihtiyaç tespiti içermeyen sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranını sunduğumuz Tablo 11'de, idari ve diğer giderleri ayıklamamış olmak ESSPROS metodu açısından sorun oldu. Bunun, Türkiye'de ihtiyaç tespitine dayanan ve zaten çok düşük olan yardımların olduğundan da fazla gösterilmelerine yol açtığını söyleyebiliriz.

Mevcut veriyi ayrıştırmanın çok zor ve bazı durumlarda imkansız olması, özellikle sosyal yardım kategorilerinin GSYİH içindeki yüzdesini ayrı ayrı hesaplamaya çalıştığımız Tablo 7 ve 9'da bazı teknik sorunlar doğurmuştur. Özellikle Tablo 7'de "diğer harcama kategorileri" ve Tablo 9'da "diğer" olarak adlandırılan harcamaların hesaplanması sırasında mevcut veriyi ayrıştırıramamız durumunda birtakım varsayımlarla tahmini değerler bulmaya çalıştık. SSK için malüllük, iş kazası ve meslek hastalık sigortası, analık sigortası gibi sigorta kolları ile Emekli Sandığı içinde malüllük ödemeleri ile dul ve yetim sigorta ödemelerini ayrıştırmak mümkün oldu. Sigorta ödemelerinin toplam olarak verildiği Bağ-Kur verilerinde ise ayrıştırmayı SSK verilerini baz alarak yaptık. Buna göre, SSK için değişik sigorta kollarının toplam sigorta ödemeleri içindeki yüzdesini baz alarak Bağ-Kur için tahmini olarak hesapladığımız yaklaşık değerleri kullandık. Tablo 10a&b'de "diğer harcama kategorileri"nin, Türkiye'de kurumsal bazda ayrışımını da görmek mümkündür.

## TABLolar

**Tablo 1. Toplam Kamu Sosyal Harcamaları GSYİH (%)**

|                             | 1980        | 1985        | 1990        | 2001        | 2002        | 2003        |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Yunanistan                  | 11,5        | 17,9        | 18,6        | 22,3        | 21,3        | 21,3        |
| Portekiz                    | 10,8        | 11,0        | 13,7        | 20,9        | 22,2        | 23,5        |
| İspanya                     | 15,5        | 17,8        | 20,0        | 20,2        | 20,2        | 20,3        |
| İsveç                       | 28,6        | 29,7        | 30,5        | 29,3        | 30,4        | 31,3        |
| Amerika Birleşik Devletleri | 13,3        | 12,9        | 13,4        | 15,2        | 16,0        | 16,2        |
| <b>Türkiye*</b>             | <b>4,4</b>  | <b>4,2</b>  | <b>7,6</b>  | <b>n/a</b>  | <b>n/a</b>  | <b>n/a</b>  |
| Çek Cumhuriyeti             | n/a         | n/a         | 16,0        | 20,4        | 21,0        | 21,1        |
| Slovak Republic             | n/a         | n/a         | n/a         | 17,8        | 17,9        | 17,3        |
| Kore                        | n/a         | n/a         | 3,0         | 5,4         | 5,4         | 5,7         |
| Meksika                     | n/a         | 1,9         | 3,6         | 5,9         | 6,3         | 6,8         |
| <b>OECD Toplam</b>          | <b>15,9</b> | <b>17,6</b> | <b>17,9</b> | <b>19,7</b> | <b>20,3</b> | <b>20,7</b> |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, <http://stats.oecd.org/wbos>

\* 1980-1990 dönemi için Türkiye'ye ait veriler OECD (2007) veritabanından alınmıştır. Aşağıda Tablo 5'te sunduğumuz sosyal koruma harcamaları kendi hesaplamalarımızdır.

**Tablo 2a. Yaşlılık GSYİH (%)**

|                             | 1980       | 1985       | 1990       | 2001       | 2002       | 2003       |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Yunanistan                  | 5,1        | 8,0        | 10,5       | 12,0       | 11,6       | 11,5       |
| Portekiz                    | 3,4        | 3,6        | 4,4        | 7,7        | 8,3        | 8,8        |
| İspanya                     | 4,6        | 5,8        | 7,2        | 8,0        | 7,9        | 7,9        |
| İsveç                       | 7,8        | 8,2        | 8,6        | 9,4        | 9,5        | 10,1       |
| Amerika Birleşik Devletleri | 5,3        | 5,4        | 5,2        | 5,2        | 5,4        | 5,5        |
| <b>Türkiye*</b>             | <b>1,3</b> | <b>1,4</b> | <b>2,2</b> | <b>n/a</b> | <b>n/a</b> | <b>n/a</b> |
| Çek Cumhuriyeti             | n/a        | n/a        | 5,2        | 7,8        | 7,9        | 7,8        |
| Slovak Republic             | n/a        | n/a        | n/a        | 6,6        | 6,6        | 6,4        |
| Kore                        | n/a        | n/a        | 0,6        | 1,1        | 1,1        | 1,2        |
| Meksika                     | n/a        | 0,2        | 0,4        | 0,7        | 0,8        | 1,0        |
| <b>OECD Toplam</b>          | <b>5,0</b> | <b>5,5</b> | <b>5,9</b> | <b>6,7</b> | <b>6,8</b> | <b>6,9</b> |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, <http://stats.oecd.org/wbos>

\* 1980-1990 dönemi için Türkiye'ye ait veriler OECD (2007) veritabanından alınmıştır. Aşağıda Tablo 5'te sunduğumuz sosyal koruma harcamaları kendi hesaplamalarımızdır.

**Tablo 2b. Sağlık  
GSYİH (%)**

|                             | 1980       | 1985       | 1990       | 2001       | 2002       | 2003       |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Yunanistan                  | 3,7        | 5,1        | 4,0        | 5,5        | 5,0        | 5,0        |
| Portekiz                    | 3,6        | 3,3        | 4,1        | 6,6        | 6,6        | 6,7        |
| İspanya                     | 4,2        | 4,3        | 5,1        | 5,2        | 5,2        | 5,2        |
| İsveç                       | 8,3        | 7,8        | 7,5        | 6,7        | 7,0        | 7,1        |
| Amerika Birleşik Devletleri | 3,7        | 4,1        | 4,8        | 6,2        | 6,6        | 6,7        |
| <b>Türkiye*</b>             | <b>0,9</b> | <b>1,1</b> | <b>2,2</b> | <b>n/a</b> | <b>n/a</b> | <b>n/a</b> |
| Çek Cumhuriyeti             | n/a        | n/a        | 4,6        | 6,3        | 6,5        | 6,8        |
| Slovak Republic             | n/a        | n/a        | n/a        | 5,0        | 5,1        | 5,2        |
| Kore                        | n/a        | n/a        | 1,7        | 2,9        | 2,8        | 2,9        |
| Meksika                     | n/a        | 1,0        | 2,0        | 2,7        | 2,7        | 2,8        |
| <b>OECD Toplam</b>          | <b>4,7</b> | <b>4,8</b> | <b>4,9</b> | <b>5,6</b> | <b>5,8</b> | <b>5,9</b> |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003,  
<http://stats.oecd.org/wbos>

\* 1980-1990 dönemi için Türkiye'ye ait veriler OECD (2007) veritabanından alınmıştır. Aşağıda Tablo 5'te sunduğumuz sosyal koruma harcamaları kendi hesaplamalarımızdır.

**Tablo 3a. OECD Toplam için Diğer  
Harcama Kategorileri  
GSYİH(%)**

|   | 1980 | 1985 | OECD Total |      | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------------|------|------|------|
|   | 1980 | 1985 | 1990       | 2001 | 2002 | 2003 |
| Malüllük                                      | 1,0  | 1,1  | 0,8        | 0,7  | 0,8  | 0,8  |
| Çalışamaz durumda olanlara yönelik yardımlar* | 2,3  | 2,3  | 2,3        | 2,4  | 2,4  | 2,5  |
| Aile  | 1,6  | 1,6  | 1,7        | 2,0  | 2,1  | 2,1  |
| Aktif işgücü piyasası programları             | 0,2  | 0,5  | 0,6        | 0,6  | 0,6  | 0,6  |
| İşsizlik                                      | 0,7  | 1,2  | 1,1        | 1,0  | 1,0  | 1,1  |
| Konut   | 0,2  | 0,3  | 0,3        | 0,3  | 0,3  | 0,3  |
| Diğer**                                       | 0,3  | 0,4  | 0,4        | 0,5  | 0,5  | 0,5  |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003,  
<http://stats.oecd.org/wbos>

\*\* Bakım hizmetleri, özürnlük yardımları, iş kazası ve mesleki hastalık yardımlarını içermektedir.

\*\*\* Düşük gelir grubundaki hanelere yönelik yukarıdaki kategoriler dışında kalan aynı ve nakdi yardımlar ile sosyal hizmetleri içermektedir.

**Tablo 3b. Seçilmiş OECD ülkeleri için diğer harcama kategorileri  
(toplam)  
GSYİH (%)**

|                                    | <b>1980</b> | <b>1985</b> | <b>1990</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Yunanistan</b>                  | 2,7         | 4,8         | 4,2         | 4,8         | 4,7         | 4,7         |
| <b>Portekiz</b>                    | 3,8         | 4,1         | 5,2         | 6,7         | 7,3         | 8,0         |
| <b>İspanya</b>                     | 6,7         | 7,7         | 7,6         | 7,0         | 7,1         | 7,2         |
| <b>İsveç</b>                       | 12,5        | 13,6        | 14,4        | 13,2        | 13,9        | 14,0        |
| <b>Amerika Birleşik Devletleri</b> | 4,3         | 3,5         | 3,4         | 3,7         | 4,0         | 4,0         |
| <b>Türkiye*</b>                    | <b>2,1</b>  | <b>1,7</b>  | <b>3,2</b>  | <b>n/a</b>  | <b>n/a</b>  | <b>n/a</b>  |
| <b>Çek Cumhuriyeti</b>             | n/a         | n/a         | 6,2         | 6,4         | 6,6         | 6,6         |
| <b>Slovak Republic</b>             | n/a         | n/a         | n/a         | 6,3         | 6,3         | 5,7         |
| <b>Kore</b>                        | n/a         | n/a         | 0,7         | 1,5         | 1,5         | 1,6         |
| <b>Meksika</b>                     | n/a         | 0,8         | 1,2         | 2,5         | 2,8         | 3,1         |
| <b>OECD Toplam</b>                 | 6,3         | 7,3         | 7,1         | 7,4         | 7,7         | 7,9         |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003,  
<http://stats.oecd.org/wbos>

\* 1980-1990 dönemi için Türkiye'ye ait veriler OECD (2007) veritabanından alınmıştır. Aşağıda Tablo 5'te sunduğumuz sosyal koruma harcamaları kendi hesaplamalarımızdır.

**Tablo 4. SOCX VE ESSPROS Veri Tabanlarının Karşılaştırması**

| <b>OECD kategorizasyonu</b>   | <b>ESSPROS – Sosyal Yardım Kategorileri</b> | <b>Sorunlar</b>   |
|---|---|---|
| Yaşlılık + Çalışamaz durumda olanlara yönelik (yaşlılara yönelik hizmetler)   | Yaşlılık                                    |   |
| Çalışamaz durumda olanlara yönelik yardımlar (özürlülere yönelik maddi yardımlar + iş kazaları ve hastalık+ özürlülere yönelik hizmetler) | Özürlülük                                   | İş kazaları ve hastalık kategorisi, ESSPROS'ta açıkça tanımlanmamıştır. |
| Sağlık + Çalışamaz durumda olanlara yönelik yapılan yardımlar (hastalık)  | Hastalık / Sağlık                           | OECD, hastalık ve sağlık istatistiklerini ayrı ayrı vermektedir.        |
| Malüllük  | Malüllük                                    |   |
| Aile  | Aile/Çocuk                                  |   |
| İşsizlik  | İşsizlik                                    | Kapsam ve tanımdan kaynaklanan farklar mevcuttur.                       |
| Konut   | Konut                                       |   |
| Diğer öngörülemeyen risk durumları  | Sosyal dışlanma                             | Kapsamdan kaynaklanan birtakım farklar mevcuttur.                       |
| İşgücünü aktifleştirmeye yönelik programlar   |   | ESSPROS'ta ayrı bir kategori olarak yer almamaktadır.                   |
| Sosyal harcamalar idari giderleri kapsamaz.   | Sosyal harcamalar idari giderleri kapsar.*  |   |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, <http://stats.oecd.org/wbos>

\* Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız.

**Tablo 5. Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamaları**

| YTL (000)  | 2001                  | 2002                  | 2003                  | 2004                  |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Sosyal Sigortalar Kurumu</b>  | <b>7.776.555,05</b>   | <b>12.639.034,81</b>  | <b>17.575.688,54</b>  | <b>24.314.312,53</b>  |
| Toplam sağlık harcama.*  | 2.499.055,50          | 4.515.974,28          | 6.276.810,58          | 8.753.475,93          |
| Sigorta ödemeleri**  | 4.864.115,65          | 7.709.676,64          | 10.631.531,02         | 14.816.160,00         |
| Diğer harcamalar***  | 413.383,89            | 413.383,89            | 667.346,95            | 744.676,53            |
| <b>Bag-Kur</b>   | <b>3.059.214,00</b>   | <b>5.032.102,00</b>   | <b>8.061.173,00</b>   | <b>9.953.182,00</b>   |
| Toplam sağlık harcama.*  | 1.406.814,50          | 2.471.296,20          | 3.659.492,60          | 4.317.115,20          |
| Diğer harcamalar   | 50.710,00             | 76.795,00             | 114.327,00            | 253.030,00            |
| Sigorta ödemeleri**  | 1.601.689,50          | 2.484.010,80          | 4.287.353,40          | 5.383.036,80          |
| <b>Emekli Sandığı</b>  | <b>5.015.936,69</b>   | <b>7.941.364,68</b>   | <b>11.084.026,08</b>  | <b>13.033.950,95</b>  |
| Toplam sağlık harcama.   | 1.089.395,19          | 1.840.221,23          | 2.505.626,44          | 2.755.094,29          |
| Emekli aylığı ödemeleri  | 3.689.963,93          | 5.740.351,97          | 7.772.504,52          | 9.425.447,46          |
| Diğer harcamalar   | 20.817,24             | 49.168,78             | 68.803,27             | 64.584,42             |
| 2022   | 215.760               | 311.623               | 737.091,84            | 788.824,79            |
| Yaşlılık   | 163.065               | 234.766               | 551.986               | 585.861,16            |
| Özürlülük  | 39.205                | 56.993                | 136.999               | 149.758               |
| Malüllük   | 13.490                | 19.864                | 48.106                | 53.206                |
| <b>İŞKUR****</b>   | <b>n/a</b>            | <b>56.273,08</b>      | <b>155.099,24</b>     | <b>239.337,57</b>     |
| İşsizlik sigortası ödeme.  | n/a                   | 54.389,42             | 149.925,11            | 234.186,84            |
| İşsizlik sigortası diğer harcamalar  | n/a                   | 1.883,65              | 5.174,13              | 5.150,73              |
| <b>Merkezi bütçe sağlık harcamaları*****</b>                                   | <b>2.711.798,21</b>   | <b>3.191.133,77</b>   | <b>4.777.060,56</b>   | <b>4.962.556</b>      |
| <b>SHÇEK</b>   | <b>102.187</b>        | <b>182.009</b>        | <b>240.280</b>        | <b>266.667</b>        |
| <b>SYDGM*****</b>  | <b>293.517</b>        | <b>685.302</b>        | <b>431.569</b>        | <b>886.906</b>        |
| <b>VGM*****</b>  | <b>32.769</b>         | <b>61.575</b>         | <b>59.973</b>         | <b>92.475</b>         |
| <b>Sosyal koruma harcamaları</b>   | <b>18.991.976,95</b>  | <b>29.788.794,33</b>  | <b>42.384.869,42</b>  | <b>53.749.387,05</b>  |
| <b>Sosyal koruma harcamaları (idari giderler hariç)</b>                        | <b>18.507.065,81</b>  | <b>29.247.563,01</b>  | <b>41.529.218,07</b>  | <b>52.681.945,38</b>  |
| <b>GSYİH</b>   | <b>178.412.438,50</b> | <b>277.574.057,48</b> | <b>359.762.925,94</b> | <b>430.511.476,97</b> |
| <b>Sosyal koruma harcamaları / GSYİH (ESSPROS uyumlu)</b>                      | <b>10,64%</b>         | <b>10,73%</b>         | <b>11,78%</b>         | <b>12,49%</b>         |
| <b>Sosyal koruma harcamaları, (idari giderler hariç) / GSYİH (SOCX uyumlu)</b> | <b>10,37%</b>         | <b>10,54%</b>         | <b>11,54%</b>         | <b>12,24%</b>         |



| <b>Tablo 5 (devam)</b>  |                  |                  |                   |                   |
|---|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| <b>YTL (000)</b>  | <b>2001</b>      | <b>2002</b>      | <b>2003</b>       | <b>2004</b>       |
| <b>Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler</b> | <b>5.523.000</b> | <b>9.684.000</b> | <b>15.884.000</b> | <b>18.830.000</b> |
| <b>GSYİH (%)</b>  | <b>3,10%</b>     | <b>3,49%</b>     | <b>4,42%</b>      | <b>4,37%</b>      |

Kaynak: TUIK, SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı, Dünya Sağlık Örgütü(WHO), TEPAV (2005)

\* SSK ve Bağ-Kur'un toplam sağlık harcamaları sağlık giderleri ile "hastalık sigortası" giderlerini kapsamaktadır.

\*\* Sigorta ödemeleri, SSK ve Bağ-Kur için toplam sigorta kolları ödemelerinden hastalık sigortası ödemelerini çıkararak hesap edilmiştir. Bağ-Kur için ayrıştırılmış veri mevcut olmadığı için SSK için hesapladığımız oranları kullanmak sureti ile yaklaşık bir sayı hesaplanmaya çalışılmıştır. Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız.

\*\*\* SSK için 2001 yılına ait "diğer giderler" e ait mevcut verinin olmaması sebebi ile bu sene için 2002 verisi kullanılmıştır.

\*\*\*\* İşsizlik sigortası ödemeleri Mart 2002'de başlamıştır. Aktif işgücü piyasası programları, mevcut verinin SOCX ile uyumlu olarak yıllık bazda kullanılamayışı yüzünden hesaplamalara dahil edilmemiştir. Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız.

\*\*\*\*\* 2001-2003 dönemi sağlık harcamaları, Dünya Sağlık Örgütü verileri kullanılarak hesaplanmıştır. Hesaplamalara döner sermaye sağlık harcamaları dahil edilmemiştir. Daha detaylı bilgi için Teknik Ek'e bakınız. 2004 yılı verileri fonksiyonel konsolide bütçe giderleri içinden alınmıştır.

\*\*\*\*\* ESSPROS ve SOCX metodolojisi ile uyumlu olması için SYDGM'nin eğitim harcamaları hesaplamalara dahil edilmemiştir. 2002 yılı verisi DIE ve Dünya Bankası'nın 2005'te ortaklaşa yayınladığı Joint Poverty Rapor'undan alınmıştır. Diğer yıllar için veriler, SYDGM'den alınmıştır.

\*\*\*\*\* Mevcut veriyi ayrıştırılmış olarak görmek mümkün olmadığı için VGM'nin yapmış olduğu eğitim harcamalarını ayıklamak mümkün olmamıştır.

**Tablo 6. OECD ülkelerine kıyasla Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları, 2003**  
**GSYİH (%)**

|                                    | <b>2003</b> |
|------------------------------------|-------------|
| <b>OECD Toplam</b>                 | 20,7        |
| <b>Yunanistan</b>                  | 21,3        |
| <b>Portekiz</b>                    | 23,5        |
| <b>İspanya</b>                     | 20,3        |
| <b>Türkiye*</b>                    | <b>11,6</b> |
| <b>Çek Cumhuriyeti</b>             | 21,1        |
| <b>Slovakya</b>                    | 17,3        |
| <b>İsveç</b>                       | 31,3        |
| <b>Amerika Birleşik Devletleri</b> | 16,2        |
| <b>Kore</b>                        | 5,7         |
| <b>Meksika</b>                     | 6,8         |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003,  
<http://stats.oecd.org/wbos>

\*\* Türkiye için, Tablo 5'te idari giderlerin dışarda tutularak hesaplandığı SOCX uyumlu sosyal harcama rakamları kullanılmıştır.

**Tablo 7. Seçilmiş OECD ülkelerine kıyasla Türkiye'nin yaşlılık, sağlık ve diğer kategorilerdeki toplam harcamaları, 2001-2003**  
GSYİH (%)

|                                    | Yaşlılık   |            |            | Sağlık     |            |            | Diğer harcama kategorileri (toplam) |              |              |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------------------------|--------------|--------------|
|                                    | 2001       | 2002       | 2003       | 2001       | 2002       | 2003       | 2001                                | 2002         | 2003         |
| <b>OECD Toplam</b>                 | 6,7        | 6,8        | 6,9        | 5,6        | 5,8        | 5,9        | 7,4                                 | 7,7          | 7,9          |
| <b>Yunanistan</b>                  | 12,0       | 11,6       | 11,5       | 5,5        | 5,0        | 5,0        | 4,8                                 | 4,7          | 4,7          |
| <b>Portekiz</b>                    | 7,7        | 8,3        | 8,8        | 6,6        | 6,6        | 6,7        | 6,7                                 | 7,3          | 8,0          |
| <b>İspanya</b>                     | 8,0        | 7,9        | 7,9        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 7,0                                 | 7,1          | 7,2          |
| <b>Türkiye*</b>                    | <b>5,0</b> | <b>5,0</b> | <b>5,5</b> | <b>4,3</b> | <b>4,3</b> | <b>4,8</b> | <b>1,1**</b>                        | <b>1,2**</b> | <b>1,3**</b> |
| <b>Çek Cumhuriyeti</b>             | 7,8        | 7,9        | 7,8        | 6,3        | 6,5        | 6,8        | 6,4                                 | 6,6          | 6,6          |
| <b>Slovakya</b>                    | 6,6        | 6,6        | 6,4        | 5,0        | 5,1        | 5,2        | 6,3                                 | 6,3          | 5,7          |
| <b>İsveç</b>                       | 9,4        | 9,5        | 10,1       | 6,7        | 7,0        | 7,1        | 13,2                                | 13,9         | 14,0         |
| <b>Amerika Birleşik Devletleri</b> | 5,2        | 5,4        | 5,5        | 6,2        | 6,6        | 6,7        | 3,7                                 | 4,0          | 4,0          |
| <b>Kore</b>                        | 1,1        | 1,1        | 1,2        | 2,9        | 2,8        | 2,9        | 1,5                                 | 1,5          | 1,6          |
| <b>Meksika</b>                     | 0,7        | 0,8        | 1,0        | 2,7        | 2,7        | 2,8        | 2,5                                 | 2,8          | 3,1          |

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, <http://stats.oecd.org/wbos>

\* Türkiye için Tablo 5'te SOCX uyumlu olarak hesaplanan rakamların yuvarlanmış hali kullanılmıştır.

\*\* Türkiye için "diğer harcama kategorileri" sosyal güvenlik kurumlarının yaşlılık ödemeleri dışındaki harcamaları ile işsizlik sigortası ödemeleri ve SYDGM, SHÇEK ve VGM harcamalarını içermektedir. SSK ve ES için mevcut veri böyle bir ayrıma izin verirken Bağ-Kur için SSK için hesapladığımız oranları baz Alarak yaklaşık değerler hesaplanılmıştır. SYDGM, SHÇEK ve VGM'nin harcamalarında idari giderleri ayırmak mümkün olmamıştır. Yine eldeki veriden kaynaklanan sorunlar sebebi ile, işgücü piyasalarını aktifleştirmeye yönelik programlar için yapılan harcamaları yıllık bazda idari ve diğer giderlerden ayırıştırarak kullanmak mümkün olmamıştır.

**Tablo 8. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye'de ESSPROS uyumlu sosyal koruma harcamaları**  
GSYİH (%)

|                   | 2002        | 2003        | 2004        |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>AB15</b>       | 27,4        | 27,7        | 27,6        |
| <b>Yunanistan</b> | 26,2        | 26,0        | 26,0        |
| <b>Portekiz</b>   | 23,7        | 24,2        | 24,9        |
| <b>İspanya</b>    | 19,8        | 19,9        | 20,0        |
| <b>Türkiye*</b>   | <b>10,8</b> | <b>11,8</b> | <b>12,5</b> |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

\* Türkiye için, Tablo 5'te ESSPROS uyumlu olarak hesaplanan rakamlar kullanılmıştır.

**Tablo 9. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye’de ESSPROS uyumlu yaşlılık, hastalık/sağlık ve toplam diğer harcamalar GSYİH (%)**

|                   | 2002       |                   |            | 2003       |                   |            | 2004       |                   |            |
|-------------------|------------|-------------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|-------------------|------------|
|                   | Yaşlılık   | Hastalık/Sağlık * | Diğer**    | Yaşlılık   | Hastalık/Sağlık * | Diğer**    | Yaşlılık   | Hastalık/Sağlık * | Diğer**    |
| <b>AB15</b>       | 10,8       | 7,3               | 8,2        | 10,9       | 7,3               | 8,5        | 10,9       | 7,5               | 7,2        |
| <b>Yunanistan</b> | 12,0       | 6,7               | 6,8        | 12,0       | 6,7               | 6,5        | 11,9       | 6,7               | 6,6        |
| <b>Portekiz</b>   | 8,4        | 6,7               | 6,6        | 8,8        | 6,5               | 7,2        | 9,3        | 7,1               | 6,8        |
| <b>İspanya</b>    | 8,0        | 5,8               | 5,4        | 8,0        | 5,8               | 5,6        | 7,9        | 6,0               | 5,6        |
| <b>Türkiye***</b> | <b>5,0</b> | <b>4,4</b>        | <b>1,1</b> | <b>5,5</b> | <b>4,9</b>        | <b>1,2</b> | <b>6,0</b> | <b>4,9</b>        | <b>1,3</b> |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

\* ESSPROS hastalık/sağlık harcamalarına hem sağlık hem de hastalık harcamalarını dahil etmektedir (Tablo 4’e bakınız). Türkiye için hesaplamalar, SOCX uyumlu olarak hesapladığımız sağlık harcamaları yüzdelere SSK ve Bağ-Kur’un çalışamaz durumda olanlara yönelik yaptığı yardımlarını (İş Kazası ve Meslek Hastalık Sigortası) eklemek sureti ile yapılmıştır. Bağ-Kur için mevcut veri söz konusu bir ayrıştırmayı mümkün kılmadığı için Tablo 7’de olduğu gibi SSK için hesapladığımız oranları baz alarak tahmini değerler hesaplanmıştır.

\*\* “Diğer” kategorisi “özürlü”, “malüllük”, “aile/çocuk”, “işsizlik”, “konut” ve bu kategoriler dışında kalan sosyal dışlanma harcamalarını içermektedir.

\*\*\* Tablo 5’te sunduğumuz rakamlar yuvarlanarak hesaplanmıştır. Tablo 7’de diğer harcamalar kategorisi ile benzer şekilde hesaplanmıştır. İdari harcamalar ve Bağ-Kur için açıkladığımız sorunların aynısı burada mevcuttur.

**Tablo 10a. Türkiye için SOCX uyumlu “Diğer Harcama Kategorileri”nin Kurumsal Ayrımı GSYİH (%)**

|   | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam</b>   | <b>1,09</b> | <b>1,21</b> | <b>1,26</b> | <b>1,44</b> |
| <b>Sosyal Güvenlik Kurumları*</b>                       | <b>0,82</b> | <b>0,83</b> | <b>0,96</b> | <b>1,05</b> |
| SSK   | 0,24        | 0,24        | 0,33        | 0,42        |
| Bağ-Kur   | 0,08        | 0,08        | 0,1         | 0,11        |
| Emekli Sandığı  | 0,5         | 0,51        | 0,53        | 0,52        |
| <b>İşsizlik Sigortası</b>                               | <b>n/a</b>  | <b>0,02</b> | <b>0,04</b> | <b>0,05</b> |
| <b>Sosyal yardım ve Hizmetler (SYDGM, SHÇEK ve VGM)</b> | <b>0,27</b> | <b>0,36</b> | <b>0,25</b> | <b>0,34</b> |

Kaynak: Tablo 5’ten uyarlanmıştır.

\* SSK ve Bağ-Kur için “diğer harcama kategorileri”, “malüllük”, “çalışamaz durumda olanlara yönelik yardımlar” ve aile ve çocuk ile ilgili yardımları kapsamaktadır. ES için ise bu kategori altındaki başlıca kalem dul ve yetim aylığı ödemeleri ile malüllük ödemeleridir.

**Tablo 10b. Türkiye için ESSPROS uyumlu “Diğer” Harcamaların Kurumsal Ayrımı  
GSYİH (%)**

|   | 2002        | 2003        | 2004        |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam</b>   | <b>1.14</b> | <b>1.18</b> | <b>1.34</b> |
| <b>Sosyal Güvenlik Kurumları*</b>                       | <b>0.76</b> | <b>0.88</b> | <b>0.95</b> |
| SSK   | 0.17        | 0.25        | 0.33        |
| Bağ-Kur   | 0.08        | 0.1         | 0.1         |
| Emekli Sandığı  | 0.51        | 0.53        | 0.52        |
| <b>İşsizlik sigortası</b>                               | <b>0.02</b> | <b>0.04</b> | <b>0.05</b> |
| <b>Social yardım ve hizmetler (SYDGM, SHÇEK ve VGM)</b> | <b>0.36</b> | <b>0.25</b> | <b>0.34</b> |

Kaynak: Tablo 5'ten uyarlanmıştır.

\* SSK ve Bağ-Kur için “diğer” harcamalar “malüllük”, “analık sigortası” gibi sigorta kalemlerini kapsamaktadır. ES için ise bu kategori altındaki başlıca kalem dul ve yetim aylığı ödemeleri ile mallulük ödemeleridir.

**Tablo 11. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye’de ESSPROS uyumlu ihtiyaç tespitine dayanan ve dayanmayan harcamalar  
GSYİH (%)**

|                   | 2002                      |                        | 2003                      |                        | 2004                      |                        |
|-------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|
|                   | İht. Tespitine Dayanmayan | İht. Tespitine Dayanan | İht. Tespitine Dayanmayan | İht. Tespitine Dayanan | İht. Tespitine Dayanmayan | İht. Tespitine Dayanan |
| <b>AB15</b>       | 23,5                      | 2,7                    | 23,9                      | 2,7                    | 23,8                      | 2,8                    |
| <b>Yunanistan</b> | 23,4                      | 2,1                    | 23,1                      | 2,1                    | 23,2                      | 2,0                    |
| <b>Portekiz</b>   | 19,7                      | 2,0                    | 20,5                      | 2,0                    | 20,7                      | 2,5                    |
| <b>İspanya</b>    | 16,8                      | 2,5                    | 16,9                      | 2,5                    | 17,0                      | 2,5                    |
| <b>Türkiye***</b> | <b>10,3</b>               | <b>0,5</b>             | <b>11,4</b>               | <b>0,4</b>             | <b>12,0</b>               | <b>0,5</b>             |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

\* Tablo 5'te sunulan rakamlar kullanılarak ESSPROS metodolojisi ile uyumlu olacak şekilde hesaplanmıştır.

\*\* İhtiyaç-tespitine dayalı yardımlar başlıca SYDGM, SHÇEK ve VGM'nin yapmış olduğu harcamalar ile 2022 sayılı kanun kapsamında yapılan malüllük ve özürli yardımlarını içermektedir. SYDGM, SHÇEK ve VGM harcamaları idari giderleri de kapsadığı için yüzdeler gerçek değerinin biraz üzerinde olabilir.

**Tablo 12. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye’de yoksulluk riski oranı**

|                    | 2002        | 2003        | 2004       |
|--------------------|-------------|-------------|------------|
| <b>AB15</b>        | n/a         | 15,0        | 17,0       |
| <b>Yunanistan</b>  | n/a         | 21,0        | 20,0       |
| <b>Portekiz</b>    | 20,0        | 19,0        | 21,0       |
| <b>İspanya</b>     | 19,0        | 19,0        | 20,0       |
| <b>Türkiye</b>     | <b>25,0</b> | <b>26,0</b> | <b>n/a</b> |
| <b>Bulgaristan</b> | 14,0        | 14,0        | 15,0       |
| <b>Romanya</b>     | 18,0        | 17,0        | 18,0       |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

**Tablo 13. Türkiye'nin eğitim dahil edilmiş sosyal harcamaları GSYİH(%)**

|   | <b>2001</b>  | <b>2002</b>  | <b>2003</b>  |
|---|--------------|--------------|--------------|
| <b>Sosyal koruma harcamaları</b>        | 10,64        | 10,73        | 11,78        |
| <b>Toplam kamu eğitim harcamaları**</b> | 3,65         | 3,56         | 3,74         |
| <b>Toplam</b>                           | <b>14,29</b> | <b>14,29</b> | <b>15,52</b> |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

\* EUROSTAT (2006) dan alınan bu veriler SYDGM'nin yapmış olduğu eğitim yardımlarını da kapsamaktadır.

\*\* Veri en son 2003 yılı için mevcuttur.

**Tablo 14. Toplam kamu eğitim harcamaları GSYİH (%)**

|                    | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Yunanistan</b>  | 3,85        | 3,90        | 3,94        |
| <b>Portekiz</b>    | 5,61        | 5,54        | 5,61        |
| <b>İspanya</b>     | 4,24        | 4,25        | 4,29        |
| <b>Türkiye</b>     | <b>3,65</b> | <b>3,56</b> | <b>3,74</b> |
| <b>Bulgaristan</b> | 3,78        | 4,04        | 4,24        |
| <b>Romanya</b>     | 3,28        | 3,52        | 3,44        |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

**Tablo 15. 0-19 yaş grubuna kişi başına düşen eğitim harcamaları (Euro)**

|                    | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Yunanistan</b>  | 2.147       | 2.402       | 2.699       |
| <b>Portekiz</b>    | 3.118       | 3.245       | 3.374       |
| <b>İspanya</b>     | 3.375       | 3.641       | 3.937       |
| <b>Türkiye</b>     | <b>n/a</b>  | <b>n/a</b>  | <b>292</b>  |
| <b>Bulgaristan</b> | 330         | 392         | 451         |
| <b>Romanya</b>     | 265         | 312         | 337         |

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

## **BIBLIOGRAFYA**

Bode, Ingo (2006), "Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe", *Journal of European Social Policy*, 16, n. 4, 346-359.

Buvinic, Mayra and Jacqueline Mazza with Ruthanne Deutsch (2004, eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Inter-American Development Bank

Chandhoke, Neera (2002), "Governance and Pluralisation of the State: Implications for Democratic Practices in Asia?" paper presented at the International Conference Governance in Asia: Culture, Ethnic, Institutional Reform, and Policy Change, City University of Hong Kong, 5-7 December.

Davis, Mike (2006), *Planet of Slums*, London: Verso.

EUROSTAT (2006), *Labour Market Policy Database: Methodology Revision of July 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

\_\_\_\_\_ (2003), *European Social Statistics: Social Protection, Expenditure and Receipts, Data 1994 – 2002*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Jessop, Bob (1999), “The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Primary Functions, Scale, and Models of Coordination”, *Social Policy and Administration*, 33, n.4, 343-359.

Kwon, Huck-ju (2005), “East Asia and the Developmentalist Welfare State”, *Development and Change*, 36, 477-497.

OECD (2007), The Social Expenditure Database (SOCX), 1980-2003,  
<http://stats.oecd.org/wbos>

\_\_\_\_\_ (2006), “OECD Policy Note: Poverty Alleviation”, Directorate for  
Employment, Labour and Social Affairs  
<https://www.oecd.org/dataoecd/51/59/38120467.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2004), “Social Expenditure Database (SOCX), 1980-2003”,  
[www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure).

SYDGM (2006), *T.C. Başbakanlık, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü: Sosyal Yardım Program ve Projeleri*, Ankara.

Tendler, Judith (2004), “Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about it?”, *Social Policy in a Development Context*, T. Mkandawire (ed.), New York: Palgrave MacMillan, 119-142.

TÜSEV (2006), *Türkiye’de Hayırseverlik: Vatandaşlar, Vakıflar ve Sosyal Adalet*, İstanbul.

TEPAV (2005), *Mali İzleme Raporu Kasım 2005 Sonuçları, Ek Analiz: Sağlık Harcamalarında Neler Oluyor?*, Ankara.

World Bank (2000), *World Development Report 1999/2000*, Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1997), *World Development Report 1997*, Oxford: Oxford University Press.



---

<sup>i</sup> General Directorate of Social Solidarity of Turkey and World Bank, *Country Program Profiles*, Üçüncü Uluslararası Şartlı Nakit Transferleri Konferansı için hazırlanmış bir döküman, İstanbul, 26-30 Haziran, 2006.

<sup>ii</sup> HAI – APRDC, “An Overview of Social Pensions in Asia”, Asya’da yaşlanan nüfus bağlamında yaşlılıkta sosyal koruma/sosyal emekliliğinin temini (*Ensuring Social Protection/Social Pensions in old age in the context of rapid aging in Asia*) konulu Asya Bölgesel HAI-UNESCAP- JF Semineri için hazırlanmış çalışma raporu, 29-31 Ocak 2007, UNCC, Bangkok, Tayland.

<sup>iii</sup> “The Fight over a Big Idea”, *Economist*, (22-28 Temmuz, 2006), 44.

<sup>iv</sup> Radikal, 24 Haziran 2006.

<sup>v</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (MoLSS), *Hükümetin Sosyal Politikaya Yaklaşımı ve Yoksulluğu Azaltmaya Yönelik Uygulamalar*, Ankara, Ağustos 2004, p. 45.

<sup>vi</sup> *Milli Sağlık İstatistikleri 2002*. Formel ve enformel sektörler arasında iş değiştirmenin yaygın olduğu ve aynı anda birden çok sağlık sigortasının kapsama alanında olan nüfusun büyüklüğü net olarak bilinmediği için bu istatistiklerin çok güvenilir olmadığı unutulmamalıdır. Ne var ki, Türkiye’nin resmi sosyal güvenlik istatistiklerinin de oldukça sorunlu olduğu vurgulanmalıdır. Bu istatistiklere göre, 2002 yılında nüfusun yüzde 85’i, sisteme katkı yapmak sureti ile ya da formel olarak istihdam edilen yakın bir akrabası üzerinden sosyal güvenlik kapsamındadır. Ancak, aynı yıl içinde 12 milyon kişinin Yeşil Kart sahibi olması ve birçoğunun sağlık güvencesinden yoksun olması, sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusa dair verilerin güvenilirliğine dair şüphe uyandırmaktadır.

<sup>vii</sup> [http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/sosyalsigvegensagsigkanunu.doc](http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/sosyalsigvegensagsigkanunu.doc)

<sup>viii</sup> Tüm bu gelişmeler ile ilgili faydalı bir tartışma için Aziz Çelik’in 15-17 Ocak 2007’de Birgün gazetesinde yayınlanmış “Anayasa Mahkemesi kararı ve sosyal korumanın geleceği” isimli makalelerine bakınız.

<sup>ix</sup> [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html)

<sup>x</sup> [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html)

<sup>xi</sup> [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html)

<sup>xii</sup> *Milliyet*, 6 Mart 2006.

<sup>xiii</sup> [www.egitimedestek.meb.gov.tr](http://www.egitimedestek.meb.gov.tr) Ayrıca, *Zaman*, 19 Nisan 2005.

<sup>xiv</sup> Örneğin, sosyal güvenlik kurumlarının 2004 yılı gelir tablolarında gözükken bütçe transfer ödemeleri 2003 yılının açıklarını finanse etmek için yapılmıştır.

---

<sup>xv</sup> ESSPROS metodu, AİPP'leri bir sosyal harcama kategorisi olarak kabul etmediği için, Tablo 5'te ESSPROS uyumlu hesaplarımızda benzer bir sorun yoktur.

<sup>xvi</sup> 2004 dönemi verileri fonksiyonel konsolide bütçe giderleri içinden alınmıştır.

<sup>xviii</sup> Türkiye'de benzer bir transfer harcaması yoktur.