

Türkiye’de yoksullara yönelik harcamalar

Nurhan Yentürk

*İstanbul Bilgi Üniversitesi, Ekonomi Bölümü, Eyüp, İstanbul
e-posta: nurhan.yenturk@bilgi.edu.tr*

Özet

TÜİK henüz Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) yöntemini kullanarak sosyal koruma harcamaları üretmemektedir. TÜİK’in üzerinde çalışmakta olduğu bu verileri üretmesi durumunda bile, ESSPROS yöntemine dâhil olmayan ve Türkiye’de hiç hesaplanmamış olan stratejik bir bilgi daha vardır. Bu da yoksullara yönelik harcamaların payını belirledikten sonra, bunun içinden düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalarla diğer sosyal yardım ve hizmetlere yönelik harcamaların ayrıştırılmasıdır. Bu çalışmanın amacı, sosyal koruma harcamalarının içinden yoksullara yönelik harcamaların sunulmasından sonra, yoksullara yönelik harcamaları kendi içinde ayrıştırmak ve düzenli gelir desteği kapsamında kabul edilebilecek harcamaları 2006-2012 yılları için hesaplamaktır. Bu çalışma ile düzenli gelir desteğinin bileşenlerinin ayrıntılı olarak görülmesine, ileriki yıllarda izlemenin sürdürülebilmesi için yöntem sunulmasına ve sosyal politika tartışmalarının dayanacağı uzun dönemli bir zemin oluşturulmasına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Yoksulluk, düzenli gelir desteği, sosyal koruma harcamaları.

JEL kodları: I32, H53, H55.

1. Giriş

Sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve yardımlar ile yoksullara yönelik düzenli gelir desteği gibi harcamaları kapsayan AB (27) ülkelerinin ortalama sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı 2006 yılında yüzde 26,7 iken, 2009 yılında yüzde 29,6’ya yükselmiş ve 2010 yılında yüzde 29,4 olmuştur (Eurostat, 2012). Avrupa Birliği’nde sosyal koruma harcamalarının hesaplanması ve izlenmesi Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. AB istatistikleriyle uyum açısından çok önemli adımlar atan TÜİK, henüz Türkiye için sosyal koruma harcamaları istatistiklerini üretmemektedir.

ESSPROS kapsamında yoksulları hedefleyen sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik yapılan kamu harcamaları daha geniş bir çerçevede, sosyal koruma harcamalarının içerisinde ele alınmaktadır. Ancak ESSPROS yönteminde sosyal koruma harcamaları toplam olarak verilmekte ve sağlık,

sosyal güvenlik, yoksullara yönelik düzenli gelir desteği ve sosyal hizmet ve yardımlar ayrı olarak yayınlanmamaktadır. Hâlbuki kamunun toplam sosyal koruma harcamalarının hesaplanabilmesi kadar, yoksullukla mücadele için gerekli olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler, işsizlik sigortası, kamu sağlık harcamaları, ödeme gücü olmayanların kamu tarafından karşılanan sağlık harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları gibi sosyal korumaya yönelik her alandaki harcamaların bilinmesi, eksik ve zayıflıkların saptanabilmesi, ileriye yönelik politikaların tartışılabilmesi ve gerekli stratejilerin saptanabilmesi açısından kaçınılmazdır.

Türkiye’de Kalkınma Bakanlığı’nın Yıllık Programlarda açıkladığı sosyal harcamalar sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve hizmetler olarak üç alt kalemi vermektedir. ESSPROS yöntemini kullanarak sosyal koruma harcamalarını ilgili 55 kamu kurumunun tüm harcamaları üzerinden ayrıntılı olarak hesaplayan bir çalışma ise 2012 yılında yayınlanmıştır (Yentürk, 2012). TÜİK’in ESSPROS yöntemini kullanarak sosyal koruma harcamaları verilerini üretmesi durumunda bile görülemeyecek olan bu ayrıntılı bilginin dışında, Türkiye’de hiç hesaplanmamış olan ve özellikle yoksullara yönelik sosyal koruma harcamaları için stratejik bir bilgi daha vardır. Bu da yoksullara yönelik harcamaların payını belirledikten sonra, bunun içinden düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalarla sosyal yardım ve hizmetlere yönelik harcamaların ayrıştırılmasıdır. Bu ayrıştırma çok önemlidir çünkü kamunun yoksulların acil ihtiyaçlarını sosyal yardımlarla mı yoksa düzenli gelir desteği ile mi karşıladığı sosyal politika anlayışının ipuçlarını vermektedir.

Türkiye’deki gerek akademik yazında (Buğra ve Keyder, 2007; Buğra ve Adar, 2007), gerek sivil toplum kuruluşları arasında (Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHİP), 2010-2012), gerek siyasi partilerin programlarında (AKP, 2011: 107-108; CHP, 2011 ve MHP, 2011:131), gerekse bürokrasinin gündeminde (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), 2012a) düzenli gelir desteği oldukça ayrıntılı olarak tartışılmakta, bu harcamalara ilişkin idari yapı, mevzuat ve yöntem konusundaki sorunlar ele alınmakta ancak bu tartışmalar yoksullara yönelik düzenli gelir desteğinin miktarı, gelişimi ve bileşenleri bilinmeden yapılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, sosyal koruma harcamalarının içinden yoksullara yönelik harcamaların sunulmasından sonra, yoksullara yönelik harcamaları kendi içinde ayrıştırmak ve düzenli gelir desteği kapsamında kabul edilebilecek harcamaları 2006-2012 yılları için hesaplamaktır. Bu çalışma kapsamında yapılacak olan hesaplama, sadece ilgili dönemde düzenli gelir desteğinin gelişimi ile ilgili bilgi vermeyecek, aynı zamanda düzenli gelir desteğinin bileşenlerinin ayrıntılı olarak görülmesi ve ileriki yıllarda izlemenin sürdürülebilmesi için yöntem sunacak ve sosyal politika tartışmalarının dayanacağı uzun dönemli bir zemin oluşmasına katkıda bulunacaktır.

Bu amaca ulaşmak için çalışmanın birinci bölümünde, ESSPROS yönteminin yol göstericiliğinde Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarına yönelik olarak yapılan hesaplamadan yola çıkarak (Yentürk, 2012), Türkiye'de sosyal güvenlik ve sağlık alanında kamunun yaptığı harcamalarla yoksullukla mücadeleye yönelik harcamalar karşılaştırılmalı olarak sunulacaktır. Birinci bölümde ayrıca, bu bilgilerden yola çıkarak Türkiye'de uygulanan yoksullara yönelik politikalarla ve düzenli gelir desteği ile ilgili bir değerlendirme yapılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, yoksullara yönelik yapılan harcamalar kendi içinde ayrıştırılarak bu harcamalar yoksullara yönelik a) sağlık, b) sosyal yardım ve hizmetler ve c) düzenli gelir desteği sayılabilecek transferler olarak üç kısma ayrıştırılacak ve düzenli gelir desteğinin gelişimi ve bileşenleri belirlenecektir.

Çalışmanın sonuç ve öneriler bölümünde, toplumun en yoksul kesimlerine yönelik objektif kriterlere dayalı bir düzenli gelir desteğinin artırılması için gerekli olan teknik altyapı ve siyasi engeller tartışılacak ve düzenli gelir desteğinin yoksullukla mücadelede en temel araç haline gelebilmesi için gerekli olan kaynak ihtiyacı ve ek kaynak yaratma konusunda yorum ve önerilerde bulunulacaktır.

2. Türkiye'de sosyal koruma harcamaları

2.1. ESSPROS Yönteminde sosyal koruma harcamalarının kapsamı

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

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

yayınlanmaya başlamaları özellikle 2006 yılından itibaren sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli bir aşama olmuştur.

ESSPROS yöntemi ışığında yapılan hesaplama dâhil edilmesi gereken idarelerin başında Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden, fonksiyonel sınıflandırmaya göre “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” ve “sağlık hizmetleri” harcamaları yapan idareler gelmektedir. ESSPROS yönteminde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun “Genel Devlet”e dâhil olan kurumları hesaba katılmaktadır. Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler dışında Sosyal Güvenlik Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından yapılan harcamalar sosyal koruma harcamaları kapsamındadır. Diğer yandan, ESSPROS yöntemine göre mahalli idarelerin içerisinde “sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları” ve yoksullara yönelik konut üretimi için kamu tarafından yapılan harcamalar da sosyal koruma harcamaları kapsamına dâhil edilmelidir. Dikkate alınacak harcamalar arasına, münhasıran sosyal hizmet veren kurumların harcamaları gibi (örneğin, sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yardım kurumları), sosyal hizmeti tamamlayıcı bir iş olarak yapan kurumların (örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü) da sosyal koruma harcamaları dâhil edilmektedir. Ayrıca, harcaması “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” başlığı altında tasnif edilmeyen, fakir ailelere kömür yardımı ve SODES (Sosyal Destek Programı) harcamaları gibi sosyal harcamalar da dâhil edilmelidir.

Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında bazı zorluklar ve eksik bilgiler bulunmaktadır. Sosyal koruma harcaması yapan idarelerin kendi aralarında yaptıkları transferler ve dikkate alınması gereken idarelerin hem sayı hem de harcama olarak çok sayıda olması ve kurumların harcamaların alt kalemlerine ilişkin veri ihtiyacının bulunması, ESSPROS yöntemini kullanarak Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasını zorlaştırmaktadır. Diğer yandan, mahalli idarelerin fonksiyonel dağılıma göre harcamaları içerisinde “sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları” oldukça düşük çıkmaktadır (Şeker, 2011). TOKİ’nin sosyal konut ve gelir getirici konut projelerine Hazine bedelsiz arsa vermektedir. Bu arsaların piyasa fiyatı konusunda bir bilgi bulunamamakta ve TOKİ’nin yoksullara yönelik konutlar için yapılan harcamalarına ilişkin verilere de ulaşılamamaktadır (Yentürk, 2012).

2.2. Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının gelişimi

ESSPROS yöntemini kullanarak yapılan çalışmanın sonuçlarına göre de (Yentürk, 2012), Türkiye’de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının¹ GSYH’ya oranı 2006-2008 döneminde yüzde 11,5 civarında gerçekleşmiştir. Kriz yılı olan 2009 yılında yüzde 13,49’a yükselen sosyal koruma harcamalarının

¹ Bu çalışmada mahalli idareler ve TOKİ’nin gerçekleştirdiği harcamalar dâhil edilmemiştir.

Tablo 1
Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım/Sosyal Hizmetler,
Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BİN TL							
1. Sağlık Harcamaları	30.896.772	35.575.663	42.236.917	48.883.525	50.574.937	56.896.281	62.380.160
SGK Sağlık Harcamaları	21.623.110	24.299.286	29.284.917	33.201.765	34.507.816	38.316.719	46.260.855
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi							4.072.864
Sağlık Merkezi Yönetim (Yeşil Kart dâhil)	9.273.662	11.276.377	12.952.000	15.681.760	16.067.121	18.579.562	16.119.305
Yeşil Kart Harcamaları	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.860	
2. Sigorta ve Emeklilik Ödemeleri	48.679.312	56.740.465	62.962.382	72.321.794	83.830.571	97.594.703	112.721.140
İşsizlik Sigortası Fonu	376.000	404.000	640.000	1.829.000	1.483.000	1.607.802	2.594.740
SGK Sigorta Ödemeleri	48.303.312	56.336.465	62.322.382	70.492.794	82.347.571	95.986.901	110.126.400
3. Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım	3.815.616	4.392.831	5.344.770	7.290.944	8.433.529	11.533.990	13.104.206
Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Merkezi Yönetim	1.045.800	1.317.595	1.857.664	2.543.183	3.856.250	6.089.435	10.004.624
SGK 2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den İtibaren Merkezi Hükümet İçinde)	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.822.142	
SYDİF	1.389.548	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.099.582
Toplam Sosyal Koruma Harcamaları: (1+2+3)	83.391.700	96.708.959	110.544.069	128.496.264	142.839.038	166.024.974	188.205.506
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.098.799.000	1.297.713.000	1.416.817.000
% GSYH	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Sağlık Harcamaları	4,07	4,22	4,44	5,13	4,60	4,38	4,40
SGK Sağlık Harcamaları	2,85	2,88	3,08	3,49	3,14	2,95	3,27
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi							0,29
Sağlık Merkezi Yönetim (Yeşil Kart dâhil)	1,22	1,34	1,36	1,65	1,46	1,43	1,14
Yeşil Kart Harcamaları	0,38	0,46	0,42	0,58	0,45	0,40	
2. Sigorta ve Emeklilik Ödemeleri	6,42	6,73	6,62	7,59	7,63	7,52	7,96
İşsizlik Sigortası Fonu	0,05	0,05	0,07	0,19	0,13	0,12	0,18
SGK Sigorta Ödemeleri	6,37	6,68	6,56	7,40	7,49	7,40	7,77
3. Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım	0,50	0,52	0,56	0,77	0,77	0,89	0,92
Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Merkezi Yönetim	0,14	0,16	0,20	0,27	0,35	0,47	0,71
SGK 2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den İtibaren Merkezi Hükümet İçinde)	0,18	0,20	0,18	0,25	0,23	0,22	
SYDİF	0,18	0,17	0,19	0,25	0,18	0,20	0,22
Toplam Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH % (1+2+3)	11,00	11,47	11,63	13,49	13,00	12,79	13,28

GSYH'ya oranı, 2010 yılında yüzde 13, 2011 yılında yüzde 12,79 ve 2012 yılında yüzde 13,28 olmuştur (Tablo 1, son satır). Bu çalışmada sosyal koruma harcamaları 2006 yılından itibaren izlenmektedir. Harcama verilerini daha geriye götürebilmek için, Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlarda yer alan sosyal harcamaların gelişimi dikkate alındığında, 1999 yılında eğitim hariç sosyal harcamaların GSYH'ya oranının yüzde 8'lerden 2003 yılında yüzde 11 civarına yükseldiği ve 2009 krizi öncesine kadar yüzde 11,5'e tırmadığı görülmektedir.

1999 yılından itibaren arttığı anlaşılan sosyal koruma harcamalarını sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri ve sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kalemde incelemek mümkündür (Tablo 1). 2012 yılı için sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH'ya oranının yüzde 7,96; sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının yüzde 4,40 civarında gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal hizmetler ve sosyal yardım için yapılan harcamalar ise GSYH'nın yüzde 0,92'si olarak kalmaktadır. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin oranı olan yüzde 0,29 eklendiğinde, yoksullar için yapılan harcamaların GSYH'ya oranı 2012 yılı için yüzde 1,21 civarına ulaşmaktadır.

2011 yılındaki sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarında Van depremi nedeniyle, 2012 yılında da Suriye'den gelen göçmenlere yapılan insani yardımlar nedeniyle iki yıl üst üste devam eden geçici bir artış olmuştur. Bu artışa rağmen 2012 yılı için, sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamasının GSYH'ya oranı yüzde 0,92'dir (Tablo 1). 2006 yılında bu harcamanın GSYH'ya oranı yüzde 0,50'dir. Kalkınma Bakanlığı, Yıllık programlardaki bilgilere göre ise bu oran 1999 yılında yüzde 0,40'tür.

2.3. Yoksullara yönelik sosyal politikalarda gelişmeler

Tablo 1'de verilen bilgiler ışığında, Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir yer tuttuğunu, prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payının ise çok düşük kaldığını söylemek mümkündür. Her ne kadar hızlı bir artış göstermiş olsa da sosyal koruma harcamaları içinde yoksullara yönelik harcamalarının oranı çok düşüktür.

Türkiye'de yoksullara yönelik yapılan ve 2012 yılında GSYH'nın yüzde 1,21'ine ulaşan sosyal yardım, sosyal hizmetler ve sağlık harcamalarının artırılması ve sürekliliği önemlidir. Çünkü ekonomik büyümeye dayalı işgücü talebi ortaya çıksa da kalabalık aile, engellilik, süregelen hastalık, yerleşim yeri özellikleri, zorunlu göç mağduriyeti, etnik kimlik, Türkçeden farklı ana dil, toplumsal cinsiyet, cinsel yönelim gibi nedenlerle ve çoğu zamanda bu nedenlerin üst üste binmesiyle iş bulma kısıtlarıyla karşı karşıya olan ve istihdam için gerekli teknik bilgi ve becerilerin çok eksik olduğu ve kısa dönemde istihdam üzerinden

yoksulluktan kurtulma olasılığı çok düşük olan vatandaşlar var olabilecektir. Ayrıca, dünyada yaşanan küreselleşme ve teknolojik değişimlere uyum sağlayamayan kesimler emek piyasasından, siyasal süreçlerden ve toplumsal ilişkiler açısından dışlanabilmekte ve kronik yoksullar haline gelebilmektedirler (Tekeli, 2000: 142-148).

Türkiye'deki sosyal yardımlarla ilgili bir değerlendirme yapıldığında birkaç önemli sorunun altını çizmek gerekmektedir. Bunların başında yoksullara yönelik yardımın miktarı ve niteliği konusunda yeterli standartların olmaması, ihtiyaç sahibi kişilerin ve ihtiyaçlarının objektif tespitindeki sorunlar gelmektedir. Türkiye'de belediyeler/sosyal yardımlaşma vakıfları üzerinden yapılan yardımlar objektif kriterlerden uzak oldukları, kaynak dağıtım sürecinin şeffaf ve izlenebilir olmadığı ve yardımı yapan ile yardımı alanın yüz yüze gelmesi nedeniyle yardımın bazı karşılıklılık ilişkileri doğurduğu gibi sorunlar nedeniyle eleştirilebilir. Sosyal yardımlar şarta bağlı yapılamadığı için istihdam bağlantısının kurulması olanaksız olmaktadır. Düzenli gelir desteği, Türkiye'de hâlâ geçerli olan ve yoksullukla mücadeleyi hayırseverlik ve geleneksel dayanışmacı model içine yerleştiren anlayıştan çıkılmasına katkıda bulunacaktır. Kriterleri objektif ve şeffaf olan, yasa ile belirlenmiş ve istihdam bağlantısı kurulmuş düzenli gelir desteği yoksullukla mücadelede yukarıda belirtilen sorunların aşılmasında önemli bir unsur olabilecektir.

Yoksullara yönelik harcamaların artırılması tartışması mutlaka bu harcamaların yoksullara ulaştırılmasındaki yöntem tartışmasıyla ve yoksulluğu azaltmaktaki etkisiyle birlikte yapılmalıdır. Bu konuda Türkiye'nin yoksullukla mücadele stratejisinin bir değerlendirilmesi olarak sayılabilecek olan bir gösterge, sosyal transferler öncesi ve sonrası yoksulluk riski altında yaşayan nüfus oranıdır. Türkiye'de bu oranlar 2006 öncesi yüzde 27,5 iken transferler sonrası 26,5'e düşmüştür. Daha sonraki yıllarda Türkiye için veri bulunamazken, 2011 yılında sırasıyla transferler öncesi ve sonrası yoksulluk riski altında yaşayan nüfus oranı, yüzde olarak, Belçika için 27,1'den 22,3'e; İspanya için 29,8'den 21,8'e; Macaristan için 28,5'ten 13,8'e; Polonya için 24,1'den 17'ye Romanya için 29,1'den 22,2'ye düşmektedir (Eurostat, 2013a).

Türkiye'de yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin etkisi ile ilgili araştırmalar oldukça kısıtlıdır. Bu konuda yapılan en önemli etki değerlendirmesi şartlı nakit transferinin etkisi ile ilgilidir. Yoksullukla ilgili olarak yapılan harcamalar içinde düzenli gelir desteği sayılabilecek olan şartlı nakit transferlerinin, çocukların okula devamını ve sağlık kontrolüne gitme oranlarını artırdığı görülmektedir (Sosyal Yardımlar ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), 2006). Yapılan etki analizine göre eğitime devamsızlık yüzde 50 azalırken, kız çocuklarında devamsızlık erkek çocuklarına göre iki kat azalmakta ve çocukların %71'i düzenli sağlık kontrolüne gitmektedirler (SYGM, 2012a).

Dünya'da ve Türkiye'de yoksulluğun farklı nedenleri vardır (Şenses, 2001: 113-215), yoksulların farklı ihtiyaçları vardır. Yoksullar, sadece

biyolojik ihtiyaçlarını karşılamakta zorluk çekmezler, aynı zamanda emek piyasası ve toplumsal ilişki ağlarından da büyük ölçüde dışlanmışlardır (Tekeli, 2000: 144). Yoksullar kendilerine sunulan imkânlardan yararlanma becerilerinden de yoksundurlar². Haklarını bilme ve kullanma yeteneklerinden de yoksundurlar (Uyan, 2010). Sen'in kavramlarıyla ifade edilirse "temel yapabilirlikler"inden yoksundurlar (Sen, 1999). Bu nedenle, kalıcı olabilecek bir yoksulluktan kurtulma stratejisi kapsamında sosyal yardımların, sosyal hizmetlerle ve güçlendirme çalışmaları ile de desteklenmesi önemlidir (Karatay, 2010). Türkiye'de uygulanan sosyal yardım politikalarına yapılabilecek en önemli eleştirilerden biri, son yıllarda sosyal hizmetlerden sosyal yardımlara doğru bir kayış olmasıdır. Bu konuda verilebilecek ön somut örnek, SHÇEK tarafından çocuklara yönelik harcamalarda görülmektedir. Yentürk, vd. (2013)'e göre SHÇEK'in 2006-2011 yılları arası harcamalarının dağılımı incelendiğinde, Çocuk Hizmetleri Dairesi'nin harcamalarının GSYH içindeki payı azalırken Sosyal Yardım Hizmetleri Dairesi'nin harcamalarının GSYH içindeki payı artmaktadır. Türkiye'de sosyal yardım verilirken yoksul vatandaşın, ihtiyacına göre eğitim ve farkındalık artırma ve bilinçlendirme gibi güçlendirici sosyal hizmetlerle desteklenmemesi ve sosyal yardımların bu tür güçlendirme hizmetlerine katılma şartına bağlanmaması, yoksulluktan çıkışın önünde önemli engellerden biridir.

Türkiye'de yoksullara yönelik sağlık politikalarında önemli değişiklik olmuştur. 2011 yılına kadar yoksul vatandaşların sağlık hizmetlerinden karşılıksız yararlanmaları için yeşil kart almaları gerekmekteydi. Bu karttan yararlanarak sağlık hizmeti alan yoksullara yönelik yapılan harcamalar, Sağlık Bakanlığı'nın ödenekleri arasına bu amaçla konulmuş ödeneklerden karşılanmaktaydı. Bu sistem, yeni sağlık sistem reformu çerçevesinde 2012 yılından itibaren değişmiş bulunmaktadır. Yasalaşan reform Avrupa'da yaygın olan, vergilerle finanse edilen ve devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri modeline dayanmak yerine, prime dayalı sağlık hizmetleri modelini kabul etmiştir. Genel Sağlık Sigortası (GSS) çerçevesinde sağlık hakkından yararlanmak için prim ödenmesi beklenmektedir. Geliri asgari ücretin üçte birinin üzerinde olan kişilerin prim ödemesi gerekmektedir ve ödemedikleri takdirde prim borçları birikecektir. Bu nedenle geçici istihdam, düşük ücret, mevsimlik ve düzensiz gelir, tarımda kendi hesabına çalışma nedeniyle prim ödeyemeyen kadın ve gençlerin ya da geliri olmamasına rağmen değersiz gayrimenkul ve tarla sahibi olma nedeniyle primi devlet tarafından karşılanmayanların prim ödeyememe nedeniyle sağlık hizmetlerinden yararlanamaması, önümüzdeki dönemde sosyal bir sorun olabilecektir (Keyder vd., 2007; OECD, 2008).

² Örneğin 2012 yılı içinde yoksulluk yardımı almak için Sosyal Yardımlaşma Vakıflarına başvuran 39.000 kişinin işsizlik sigortası hakkı olduğu anlaşılmıştır (SYGM, 2012b: 21-22)

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve genel ve özel bütçeli idarelerin tüm sağlık harcamaları ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) prim ödeyenlere yönelik yaptığı sağlık harcamalarının toplamının, sadece kriz yılı olan 2009 yılında GSYH'nin yüzde 5'inin üzerine çıkabildiği ve 2010 yılıyla birlikte bu oranda bir azalma yaşandığı görülmektedir (Tablo 1). Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlar ve orta vadeli programlarda yer alan sağlık politikalarına göre, gereksiz kullanımları önleyici ve diğer etkinlik artırıcı tedbirlere bağlı olarak toplam sağlık harcamalarının düşmesi beklenmektedir. Hastanelerde etkinlik artışı hedeflerinin verilen hizmetin kalitesini düşürmeyecek şekilde yapılması önemlidir. Türkiye'nin sağlık için ayırdığı kaynağı sistemli olarak artırmak ve etkinlik artışı ile sağlanacak tasarrufun yine sağlık bütçesi içinde bırakması yararlı olacaktır. Bunun en temel nedenlerinden biri, Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre Türkiye'nin kişi başına sağlık harcamasının Avrupa'da en son sırada olmasıdır. Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre, 2010 yılında satın alma gücü paritesine bağlı hesaplanan kişi başına kamu sağlık harcaması Fransa'da 3.075; Litvanya'da 937; Bulgaristan'da 589; Çek Cumhuriyeti'nde 1.579; Estonya'da 1.020; Almanya'da 3.333; Yunanistan'da 1.884; Macaristan'da 1.037; Polonya'da 987; Romanya'da 708 ve Türkiye'de 772 dolardır (WHO, 2013). Bu veriler Türkiye'de sağlık harcamalarının değil kısılması hızla artırılması gereğine işaret etmektedir.

Sağlık harcamalarının azaltılmaması gereğinin ikinci nedeni ise koruyucu hizmetlere ayrılan kaynağın çok düşük olmasıdır. Gerçekten de, Türkiye'de sağlık harcamalarının koruyucu hizmetler ve tedavi hizmetleri arasındaki dağılımı çok çarpıktır. Tablo 1'de görüldüğü gibi 2012 yılında sağlık harcamaları, GSYH'nin yüzde 4,35'i oranındadır. Bunun yüzde 76'sı SGK tarafından yapılan ilaç ve tedavi harcamalarıdır. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun harcamaları ise yüzde 9'unu oluşturmaktadır (Muhasebat, 2013). Bu iki kurumun dışında kalan Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun harcamalarının tümünün koruyucu hizmetler olarak kabul edilmesi durumunda bile sağlık harcamalarının yüzde 15'i koruyucu sağlık harcamalarına ayrılmış olmaktadır. Bu dağılım, sağlık harcamalarında önemli bir çarpıklığa işaret etmektedir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin ihmal edilmesi ve harcamalarının kısılması, daha yüksek maliyetli olan tedavi hizmetlerine yönelik harcamaları artırmaktadır. Türkiye'deki bu çarpık durumun en olumsuz etkisi yoksulların üzerinde olmaktadır.

2.4. Düzenli gelir desteğine yönelik politikalarındaki gelişmeler

Avrupa Sosyal Şartı'na göre düzenli gelir desteği, geliri ve yaşam düzeyi önceden belirlenmiş bir düzeyin altındaki vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan ve yoksul vatandaşları toplumca kabul edilebilir asgari bir yaşam düzeyinin üzerine çıkarmayı amaçlayan düzenli nakit transferleridir (Council of Europe, 1996). Yoksulluk durumu

devam ettiği müddetçe verilmeye devam edilir. Şarta bağlı olması durumunda ise birey şartı yerine getirmediği takdirde kesilebilir. Nakit desteği kamu yararına çalışma, iş arama, sağlık kontrolünden geçme, mesleki eğitim veya temel eğitim alma gibi şartlara bağlanabilir.

Yoksulluğu hafifletici bir araç olarak düşünülebilecek olan düzenli gelir desteği ile ilgili olarak birkaç temel özellik çok önemlidir. Bunların başında, düzenli gelir olarak verilecek miktarın işgücüne katılımı düşürmeyecek düzeyde olması ve desteğin sürekliliği için işgücüne katılımdan kopmayacak şekilde işgücü piyasası ile bağlantının kurulması ve bu katılımı artıracak sosyal hizmetlerle birlikte (çocuk, yaşlı bakımevleri gibi) kurgulanması gelmektedir. Bu konuda Türkiye’de önemli adımlar atılmış bulunmaktadır. Ekonomik Koordinasyon Kurulu’nun 1 Nisan 2010 tarihli toplantısında sosyal yardım başvurusu yapan çalışabilecek durumdaki kişilerin İŞKUR’a kaydının yapılması zorunluluğu getirilmiştir. SYGM’den verilen bilgilere göre sosyal yardım alan ve başvuru yapan kişiler aşağıda incelenecek olan Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi üzerinden İŞKUR veri tabanına kaydedilmektedir (SYGM, 2012a). Bu şekilde, 2012 yılında sosyal yardım-istihdam ilişkisi ile İŞKUR tarafından işe yerleştirilenlerin sayısı 21.755, bu bağlantı ile mesleki eğitime yönlendirilenlerin sayısı ise 61.045 olarak bildirilmektedir (SYGM, 2012b).

Düzenli gelir desteği konusunda bir diğer önemli gelişme mevzuat konusundadır. Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik mevzuat farklılıkları nedeniyle yoksullara yönelik olarak yapılan yardımlarda olduğu kadar, düzenli gelir desteği sayılabilecek olanların arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Toplumun en yoksul kesimine objektif kriterlere dayalı düzenli gelir desteği verilmesi ve varolan düzenli gelir desteklerinin benzer ihtiyaçlar için eşit bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Düzenli gelir desteği konusunda üzerinde durulması gereken bir nokta da gerekli kanunların çıkarılması ve bunların uygulanması için siyasi iradenin yerine gelmesidir. Böyle bir kanun hazırlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Diğer yandan, yukarıda belirtildiği gibi, Temmuz 2011 seçimleri sırasında iktidar ve muhalefet olmak üzere tüm partiler yoksullukla mücadele politikaları bağlamında gelir desteğini çeşitli isim ve perspektifle bir öneri olarak dile getirdiler (AKP, 2011: 107-108; CHP, 2011; MHP, 2011: 131). Özellikle, AK Parti, 12 Haziran 2011 genel seçimleri seçim beyannamesinde sosyal yardım yerine sosyal destek ifadesini kullanmayı tercih ettiklerini, sosyal destek ve hizmetlerin hak temelli olarak bütünleşik bir şekilde sunulduğu bir sosyal destek sistemi kuracaklarını belirtmiştir.

Düzenli gelir desteği uygulamasının önündeki bir diğer önemli sorun sosyal yardımların mükerrerliği, bağlanma koşulları, hanedeki yoksulluğun nedenlerini gösterebilecek somut bilgilerin yer aldığı bir veri tabanının eksikliğiydi. Bu anlamda ciddi bir ihtiyaç olan ve 2009 yılından beri SYGM ve TÜBİTAK’ın üzerinde çalıştığı ve 2012’de Aile ve Sosyal Politikalar

Bakanlığı'na devredilen Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri yazılım ve veri tabanının tamamlanması çok önemlidir. Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi'nin amacı, sosyal yardım alanının temel problemi olarak gösterilen sağlıklı işleyen ortak veri tabanı eksikliğini gidererek kurumsal bir sosyal yardım sisteminin alt yapısını oluşturmak olarak belirtilmektedir. Kamunun sağladığı sosyal yardımların tek çatı altında toplanması, sosyal yardımlarla ilgili veri tabanlarının entegre edilmesi, sosyal yardım başvurularının elektronik kanallardan yapılabilmesi, varolan farklı veri tabanları arasında (engelliler ve İŞKUR veri tabanı da dâhil olmak üzere) bilgi paylaşımı ve etkin denetimin sağlanması, sosyal yardım bilgilerinin bütüncül bir şekilde yönetilmesi ile sosyal yardım kararlarının etkinleşmesi ve daha adil kaynak dağıtımının sağlanması amaçlanmakta olup (SYGM, 2012c) bunların önemli bir kısmı 2012 yılında tamamlanmıştır (SYGM, 2012b).

Modüler olarak tasarlanan sistemde GSS Gelir Tespit Modülü, 2022 sayılı Kanun Aylıkları ile Evde Bakım ve Muhtaç Aylığı Modülü gibi düzenli gelir desteği sağlanmasında çok önemli rolü olan iki modül bulunmaktadır. Bunlardan GSS Gelir Tespit Modülü kullanılmaya başlanmıştır. SYGM, en yoksul hanelerin belirlenmesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na gelir testi yaptıran ve yardım almak için başvurmuş olan herkesin kayıtlı olduğu veri tabanında, yaklaşık 20.000.000 kişinin hanelerine yönelik bilgilere sahiptir. Hanedeki çocuk sayısı, bebek sayısı, engelli ve yaşlı sayısı, hanedekilerin eğitim düzeyleri, kent ya da kırdaki yaşıyor oldukları gibi tüm bilgiler söz konusu veri tabanında bulunmaktadır. Ayrıca proje kapsamında sosyal yardım inceleme görevlisi olarak 3.000 kişinin işe alındığı ve 2022 sayılı Kanun Aylıkları ile Evde Bakım ve Muhtaç Aylığı Modülü'nün ise 2013 yılında kullanılmaya başlanacağı belirtilmektedir (SYGM, 2012c).

Özetle, düzenli gelir desteğinin şeffaf ve objektif kriterlere dayalı olarak uygulanabilmesi için gerekli olan veri tabanı ve istihdam bağlantısı konularında önemli gelişmeler olmuştur. Ancak kurumların verdikleri destekler farklı mevzuata dayanmaktadır. Bu eksiklik, verilmekte olan düzenli gelir destekleri arasında farklılıklar yaratmaktadır. Düzenli gelir desteği için mevzuat birliği ve gerekli kaynağın bulunması için siyasi irade gereklidir. Bu tartışma, III. bölümde düzenli gelir desteği veren kurumlar ve bu desteğin miktarı belirlendikten sonra, sonuç ve öneriler bölümünde yapılmaktadır.

3. Yoksullara yönelik harcamaların ayrıştırılması

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle sosyal hizmetler ve sosyal yardım açısından en temel görevleri yerine getiren kurum olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlanan kurumların harcamaları ele alınacak, bu harcamalar kendi içinde ayrıştırılmaya çalışılacaktır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bağlı kurumlar/harcamalar başlığı altında, SHÇEK harcamaları, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan ödemeler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)'nin harcamaları ve yoksullara yönelik sağlık harcamaları yer almaktadır. Bakanlığın harcamaları sosyal yardım ve hizmet harcamaları, düzenli gelir desteği kapsamında sayılabilecek harcamalar ve yoksullara yönelik sağlık harcamaları olarak üç alt başlıkta incelenecektir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bağlı kurumlar/harcamalar dışında, küçük de olsa diğer kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları bulunmaktadır. Bunlar Vakıflar Genel Müdürlüğü, SODES, GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü ve maliyeti Hazine tarafından ödenen yoksullara yapılan kömür yardımıdır.

3.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bağlı kurumlar/harcamalar

3.1.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamaları

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

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görevlerinin çok önemli bir kısmı bu çalışmada, yoksullara yönelik sosyal koruma kapsamında dikkate alınması gereken görevlerdir. Bunlar arasında, özetle, bakanlığın sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütmek, kadınlara karşı ayrımcılığı önlemek, kadının insan haklarını korumak ve geliştirmek, engellilerin ve yaşlıların her türlü engel, ihmal ve dışlanmaya karşı toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak üzere çalışmak, toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik yardım faaliyetlerini düzenli ve etkin biçimde yürütmek, bu amaçla gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek gibi görevleri sayılabilir.

Bakanlığın sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile doğrudan ilgili olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. Aynı KHK'nin geçici birinci maddesi uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA) ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılmıştır.

Bu KHK ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 31.12.2011 tarihine kadar teşkilatlanmasını tamamlamıştır. KHK'nin geçici dördüncü maddesine göre “Bakanlığın 2011 mali yılı harcamaları, 6091 sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa istinaden Maliye Bakanlığı tarafından yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü hariç olmak üzere kapatılan Başkanlık ve genel müdürlüklerin 2011 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerden karşılanır”. Tablo 2’de görülebileceği gibi, 2011 yılı dâhil olmak üzere SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA’nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcaması bulunmaktadır. 2012 itibariyle KHK’de sayılan idareler kapatılarak bütçeleri Aile ve Sosyal Politikaları Bakanlığı’na aktarılmıştır.

Tablo 2
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, SHÇEK, SYDGM ve ÖZİDA'nın Sosyal Yardım Harcamaları

Bin TL	2006	2007	2008	2009%	2010	2011	2012
ÖZİDA	2.456	3.321	2.875	3.423	3.586	7.224	
SYDGM	1.843	2.499	2.612	4.237	249.664	161.797	
SHÇEK	426.912	603.200	1.056.174	1.783.688	2.516.762	3.424.709	
Toplam ÖZİDA, SYGM ve SHÇEK	431.211	609.020	1.061.661	1.791.348	2.770.012	3.593.730	
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı							11.108.308
Ödeme gücü olmayanların GSS Primleri							4.072.864
SYDTF'na transferler							182.000
2022 sayılı Kanunla yapılan ödemeler	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.803.112	2.911.191
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (SYDTF'na transferler, ödeme gücü olmayanların primleri ve 2022 sayılı Kanunla yapılan ödemeler hariç)							3.942.253

Kaynak: 2006-2012 arası gerçekleşen veriler için Muhasebat Genel Müdürlüğü (2013). Ödeme gücü olmayanların Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri SYGM (2012b). SYDTF'na transferler Kalkınma Bakanlığı'ndan talep edilerek alınmıştır. 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan ödemeler için bkz. SGK (2006-2011). 2012 yılı verileri SYGM (2012b).

Tablo 2’de görüldüğü gibi SHÇEK harcamalarında 2008 yılından itibaren önemli bir artış yaşanmaya başlanmıştır. Ancak bu artışın hangi hizmete yönelik olduğunu bilmeden yorumda bulunmak doğru olmaz. Artışın nedenini incelemek için farklı yılların SHÇEK faaliyet raporları ve ödenek cetvellerini karşılaştırdık (BÜMKO, 2012). SHÇEK’in 2006-2011 arasında gerçekleşmiş harcamalarındaki gelişmeyi incelediğimizde, Çocuk Hizmetleri, Gençlik Hizmetleri, Aile-Kadın ve Toplum Hizmetleri, Yaşlı Bakım ve Sosyal Yardım Hizmetleri dairelerinin harcamalarında küçük artışlar olduğunu görmekteyiz. SHÇEK’in harcama kalemleri arasında önemli ölçüde artış gösteren tek idare ise Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi olmuştur. Bu artış engelli bireylere yapılan “evde bakım aylığı” ödemelerinden kaynaklanmaktadır. SHÇEK harcamalarının daireler arasındaki dağılımı incelendiğinde Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi’nin

payının toplam SHÇEK harcamalarının içindeki payının 2006 yılında yüzde 15'ten 2011 yılında yüzde 72'ye çıktığı görülmektedir (Yentürk, vd. 2012; BÜMKO, 2012). Bu artışa neden olan engellilere yönelik evde bakım aylığı, bir sonraki alt başlıkta düzenli gelir desteği kapsamında incelenecektir.

Tablo 2'den görüldüğü gibi, 2011 yılında fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcaması yapan ve kapatılan üç kurumun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilen toplam harcaması 3.593.730.000 TL iken (satır 4), kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2012 kanunlaşan harcaması 11.108.308.000 TL'dir (satır 5).

2012 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın toplam harcamasında, Bakanlığa katılan diğer kurumların harcamalarının toplamına göre önemli bir artış görülmektedir. 2012 yılı için bakanlığın ödenek cetveline bakıldığında, devredilen kurumların 2011 ve öncesi yıllarda yapmadıkları bir harcamanın ödenek olarak yer aldığı görülmektedir. Bu ödenek "sosyal güvenliği olmayanların sağlık primleri"dir (BÜMKO, 2012). Bilindiği gibi, 2012 yılından itibaren yeşil kartlar iptal edilmiştir ve eski yeşil kartlılar da SGK şemsiyesi altına girerek prim ödemektedirler. 2012 yılının başında yapılan gelir tespiti sonrasında geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların tüm sağlık primleri devlet tarafından SGK'na yatırılmaktadır. Daha önceki yıllarda yeşil kart harcamaları için Sağlık Bakanlığı'nın bütçesine ödenek konulurken, bu ödenek artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine alınmıştır. Bu çalışma çerçevesinde yoksullara yönelik sağlık harcamalarını ayrıştırmak amacını da taşıdığımız için, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından SGK'na yatırılacak olan yoksul vatandaşların sağlık primlerini aşağıda, yoksullara yönelik sağlık harcamaları başlığı altında ayrıca ele alacağız.

Diğer yandan, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ödenek cetvelleri incelendiğinde daha önce Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) bütçesinde yer almayan bir başka ödenek görülmektedir. Bu ödenek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na yardım olarak gösterilmekte ve bu amaçla 182.000.000 TL ayrıldığı görülmektedir. Bu kaynak Fon'a gelir olarak girecek ve harcanacaktır. Aşağıda SYDTF'nun harcamalarını da sosyal harcamalara dâhil edeceğimiz için SYDTF'na bakanlıktan transfer edilen bu miktarı sosyal koruma harcaması olarak almak mükerrerlik nedeni olacaktır. O nedenle, Tablo 2'de yer alan toplam sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik harcamaları hesaplarken, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan SYDTF'na yapılan transferi çıkardık.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla Bakanlığa aktarılan bir başka sosyal harcama kalemi 2022 sayılı Kanun çerçevesinde SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından yaşlı ve engellilere yönelik yapılan harcamalardır. Bu harcama çerçevesinde yaklaşık 1.400.000 yaşlı ve özürliye aylık ortalama 160 TL düzenli gelir desteği verilmektedir. Bu harcamalar, düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalar kapsamında ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Burada bakanlığın toplam harcamalarına etkisi bakımından ileriki yıllarda önemli olacak bir bilgiye yer vermek

gerekmektedir: 2011 yılında SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bu sosyal yardım harcaması Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Ancak Tablo 2’de görülen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın harcamasının içinde bu harcama da yer almaktadır.

Tablo 2’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2012 yılı gerçekleşmiş harcaması 11.108.308.000 TL’dir. Bunun içinden, ödeme gücü olmayanların GSS primleri yoksullara yönelik sağlık harcaması içinde ele alınacaktır. SYDTF’na yapılan transferler de bu kurumun harcamaları içinde değerlendirilecektir. 2022 sayılı Kanunla yapılan ödemeler ise düzenli gelir desteği kapsamında ayrı olarak incelenecektir. Ayrı olarak ele alınacak olan ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na 2012 yılında dâhil edilen bu harcamalar dışarıda bırakıldığında Bakanlığın harcaması 3.942.253.000 TL düzeyinde kalmaktadır (satır 9).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde kurumsal birleşmeyi takiben, mevzuatta birleşmenin yapılması gerekmektedir. Çünkü kurumlarda birleşme yapılmış olmasına rağmen sosyal yardımlar ve hizmetler farklı mevzuata bağlı olarak yapılmaya devam etmektedir. Diğer yandan, bakanlığın çatısı altında bir araya gelen kurumların arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesine, merkez ve taşra teşkilatı arasındaki eşgüdümüne ilişkin sorunlara ve belirsizliklerin giderilmesine yönelik çalışmalar yapılması önemlidir.

3.1.2. Düzenli gelir desteği sayılabilecek sosyal koruma harcamaları

Türkiye’deki sosyal yardım ve hizmetler alanı incelendiğinde düzenli gelir transferi sayılabilecek dört uygulama bulunduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, 1977 yılından itibaren 2022 sayılı kanun çerçevesinde ödenen yaşlı ve özürlü aylıklarıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 1976 yılında kabul edilen “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki” 2022 sayılı Kanun çerçevesinde engelli ve yaşlı yurttaşlara belirli kriterleri sağlamaları koşuluyla aylık bağlanmaktadır. Bu kanuna göre, “65 yaşını doldurmuş, kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kurumlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık haktan yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve 2022 sayılı Kanununun 1 inci maddesinde belirtilen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutardan³ daha az geliri olan Türk vatandaşlarına” yaşlılık aylığı bağlanmaktadır.

³ 2012 yılının başında aylık gelirin 107,22 TL’nin altında olması gerekmektedir (SYGM, 2012b).

2022 sayılı Kanun çerçevesinde, “65 yaşını doldurmamış olmakla birlikte, geliri kanunda belirtilen seviyenin altında olanlardan, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olanlara; 18 yaşını dolduran ve kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan muhtaç engellilere; 18 yaşını dolduran, kanunen bakmakla mükellef kimsesi olmayan ve herhangi bir işe yerleştirilememiş olan engellilere; engellilik derecelerine bağlı olarak ve kanunen bakmakla yükümlü oldukları 18 yaşını tamamlamamış engelli yakınlarına bakım ilişkisi fiilen gerçekleşmek kaydıyla” aylık bağlanmaktadır. Gündelik kullanımda “2022 özürlü maaşı” olarak anılan engellilere yönelik aylık ödemeler gelir tespiti sonucunda verilmektedir. 2022 sayılı kanun uyarınca engelli aylığı almaya hak kazanmanın koşulu, engelli bireylerin gelir düzeylerinin muhtaçlık sınırının altında (hane içerisinde kişi başı aylık gelirin asgari ücretin üçte birinden düşük olması) kalmasıdır. Bakıma muhtaç özürlü aylığı 18 yaşından büyük yüzde 70 ve üzeri engelli olanları, özürlü aylığı 18 yaşından büyük yüzde 40 - yüzde 69 arası engelli olanları, özürlü yakını aylığı 18 yaşından küçük engelli yakını olanları kapsamaktadır.

Bu kapsamda, 2011 yılında, düzenli olarak 65 yaşı üzerindeki muhtaç, yaklaşık 850.000 kişiye ayda ortalama 110 TL maaş verilmektedir. Bunun yanı sıra yüzde 40-69 engelli ve muhtaç yaklaşık 350.000 vatandaşa ayda ortalama 200 TL, yüzde 70’in üzerinde engelli ve muhtaç yaklaşık 200.000 vatandaşa ise ayda ortalama 300 TL ödenmektedir (SGK, 2006-2011). 2022 sayılı kanun çerçevesinde, 2012 yılında toplam olarak, yaklaşık 1.400.000 yoksul vatandaşa 2,9 milyar TL kaynak aktarılmaktadır (Tablo 3, satır 1). Bu kaynağın 1,8 milyar TL’si yoksul engelli vatandaşlara yöneliktir (satır 2). Yukarıda belirtildiği gibi, son kurumsal birleşmeyle birlikte bu harcama da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kapsamına alınmıştır. 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yaşlılara yönelik olarak ödenen aylıkların toplamı ise 1 milyar TL civarındadır (satır 3).

Düzenli gelir transferi sayılabilecek ikinci uygulama, 2011 yılına kadar SHÇEK ve 2012 yılı ile birlikte Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından verilen “Evde Özürlü Bakım Aylığı”dır. 2005 yılında kabul edilen 5378 sayılı Özürsüzlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile evde bakılan ve geliri kanunla belirtilen miktarın altında kalan engellilere asgari ücret tutarında evde bakım aylığı bağlanmasına imkân tanınmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2011 Yılı Faaliyet Raporu’na göre, ailede bakmakla yükümlü olunan birey başına ortalama aylık gelir tutarı, bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3’ünden daha az olan bakıma muhtaç engellilerin evde ailesi tarafından bakımlarının sağlanması için engellinin akraaba veya vasisine net asgari ücret ödenmektedir. Bu düzenlemeden yararlanan engelli vatandaş sayısı 350.000 civarındadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2012). 2011 yılında SHÇEK’in engellilere yönelik yaptığı harcamalar yaklaşık 2,5 milyar TL’ye ulaşmıştır (satır 4). 2012 yılında 2,9 milyar TL harcama hedefi bulunmaktadır (satır 5).

Tablo 3
Yoksullara Yönelik Düzenli Gelir Kapsamında Sayılabilecek Harcamalar

Bin TL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2022 sayılı Kanun ile yapılan toplam ödemeler	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.803.112	2.911.191
2022 sayılı Kanun ile engellilere yönelik aylık ödemeleri	537.472	843.638	1.070.141	1.339.242	1.495.768	1.587.948	1.863.918
2022 sayılı Kanun ile yaşlılara yönelik aylık ödemeleri (3)	842.796	817.841	619.885	1.043.481	1.055.844	1.215.164	1.047.273
SHÇEK, Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı Harcamaları (1)	66.161	141.209	528.857	1.126.366	1.776.694	2.480.389	
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, özürlü bakım hizmetleri (2)							2.957.500
Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik aylık							371.493
Vakıflar Genel Müdürlüğü, muhtaçlık aylığı ödemeleri		1.077	1.208	1.079	1.162	1.313	1.346
Toplam düzenli gelir desteği sayılabilecek ödemeler	1.446.429	1.803.765	2.220.091	3.510.168	4.329.468	5.284.814	6.241.530
<i>GSYH</i>	<i>758.391.000</i>	<i>843.178.000</i>	<i>950.534.000</i>	<i>952.559.000</i>	<i>1.098.799.000</i>	<i>1.297.713.000</i>	<i>1.416.817.000</i>
Toplam düzenli gelir desteği sayılabilecek ödemeler/ GSYH	0,19	0,21	0,23	0,37	0,39	0,41	0,44
Toplam düzenli gelir desteği sayılabilecek ödemeler içinde engellilere yönelik olanların payı %	41,73	54,60	72,02	70,24	75,59	76,98	77,25

(1) Tablo 2'de SHÇEK'in toplam harcamalarına yer verilirken, Düzenli gelir desteği harcamaları kapsamında sadece SHÇEK Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı Harcamaları dikkate alınmıştır. SHÇEK Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı'nın personel ödemeleri, idari ve diğer harcamalarını da kapsamaktadır.

(2) Gerçekleşme tahmini

(3) 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yaşlılara yönelik ödemeler Tablo 2'de de yer alan 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan toplam ödemelerden engellilere yönelik ödemeler çıkarılarak kalıntı olarak hesaplanmıştır. Silikozis hastalarına yapılan ödemeleri içermektedir.

Kaynak: SHÇEK; Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı harcamaları için bkz. SHÇEK (2006-2010). 2011 yılı SHÇEK; Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı harcama verileri Maliye Bakanlığı'ndan alınmıştır. 2012 özürlülere yönelik harcamaların gerçekleşme tahmini için bkz. BÜMKO (2012) ve Yentürk, vd. (2012). 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan ödemeler için bkz. SGK (2006-2011). 2012 yılı verileri SYGM (2012b). Bu veri ayrıca tablo 2'de yer almaktadır. 2022 sayılı Kanun çerçevesinde engelliler yönelik yapılan ödemeler için bkz. Yentürk, vd., (2012). Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün muhtaçlık aylığı ödemeleri için bkz. Vakıflar Genel Müdürlüğü (2006-2012). Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik aylık SYGM (2012b).

Düzenli gelir desteği kapsamında kabul edilebilecek üçüncü uygulama ise eşi vefat etmiş kadınlara yöneliktir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nce 29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulu kararı ile eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdî sosyal yardım programı başlatılmıştır. Eşi vefat etmiş, muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan kadınlara ayda 250 TL tutarında aylık verilmesine Mayıs 2012 tarihinden itibaren başlanmıştır. Bu projeden başlangıçta 100.000 kadının yararlanması beklenirken, 2012 yılında 244.103 kadına toplamda 371 milyon TL'lik ödeme yapılmıştır (SYGM, 2012b: 47). Maliye Bakanlığı'ndan alınan bilgiye göre, bu ödemeler için 2012 yılında gerekli olan ek kaynak bedelli

askerlik gelirlerinden sağlanmıştır. Bu nedenle, bu harcama düzenli gelir desteği olarak (371.492.750 TL) Tablo 3'e eklenmiştir (satır 6).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesinde olmamakla birlikte düzenli gelir desteği sayılabilecek dördüncü uygulama Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Vakıflar Yönetmeliği hükümleri muhtaç aylığının bağlanışını düzenlemektedir. Bu aylık, sosyal güvencesi ve herhangi bir geliri ve mal varlığı olmayan, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olan, annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile yüzde 40 ve üzeri engelli olan muhtaçlara verilmektedir. Bunun dışında da Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün sıcak yemek, kuru gıda temini gibi başka sosyal yardım harcamaları bulunmaktadır. Genel Müdürlüğün toplam sosyal yardım harcamaları Tablo 6'da görülen yoksullara yönelik harcamalar içinde yer almaktadır. Vakıf tarafından sadece muhtaçlara ve engellilere verilen aylıklar düzenli gelir kapsamında oldukları için Tablo 3'te yer almaktadır (satır 7).

Tablo 3'te görüldüğü gibi Türkiye toplamında, 2012 yılında 6,2 milyar TL düzenli gelir desteği sayılabilecek harcama yapılmıştır (satır 8). Bu tablonun son satırından görüleceği gibi, 2012 yılında bu harcamaların yüzde 77'si engelli yurttaşlara verilmektedir⁴. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik mevzuat farklılıkları nedeniyle, yoksullara yönelik olarak yapılan yardımlarda olduğu gibi, düzenli gelir desteği sayılabilecek yardımlar arasında da farklılıklar bulunmaktadır.

3.1.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)

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

⁴ Burada aslında engelli yurttaşlara verilen aylığın engelli bakımı ile ilgili olması gerekirken (*care cash*) uygulamada bunun, daha çok ailesinde engelli olan yoksul ailelere bir nakit desteğine dönüştüğünü belirtmek gerekmektedir. Bu konu ile ilgili eleştiri için bkz. (Yentürk, vd. 2012: 36; Yılmaz, 2011).

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

SYDTF yoksullara yönelik çeşitli harcamalar yapmaktadır (Tablo 4). Bu harcamalar içinde en büyük paya sahip olan periyodik transferler kalemi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na periyodik olarak aktarılmakta, Vakıflar aldıkları bu paylar ile yoksulların gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. acil ve güncel ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Sağlık yardımları arasında yoksul anne adaylarına kendilerinin ve çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla yapılan şartlı nakit transferleri ve yoksullara yönelik tıbbi cihaz/malzeme gibi ihtiyaç yardımları yer almaktadır. Engellilerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yürütülen bir sosyal yardım programına bağlı harcamalar bulunmaktadır.

Tablo 4**Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Harcamalarının Dağılımı**

Bin TL	2006 (1)	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (2)
A- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na Transferler		869.774	1.252.122	1.638.135	1.136.054	1.490.143	
1. Periyodik Transfer		295.112	423.730	459.982	538.067	595.209	
2. Sermaye Transferi		0	2.245	254	0	145	
3. Sağlık Transferleri	64.237	101.349	122.323	140.777	76.356	154.539	191.230
<i>Sağlık: Şartlı Nakit Transferi</i>	<i>54.399</i>	<i>96.610</i>	<i>118.849</i>	<i>138.781</i>	<i>73.731</i>	<i>143.303</i>	<i>190.830</i>
4. Özürlü Araç/Gereç/Tedavi Transferi		1.674	1.754	1.206	708	992	
5. Mesleki Eğitim ve İstihdama Yönelik Projelere Transferler		8.474	26.268	20.890	7.369	39.914	
6. Eğitim Transferi		306.986	395.539	538.557	378.417	514.526	
7. Aile Destek Transferi		148.376	265.159	438.081	113.557	139.077	
8. Sosyal ve Özel Amaçlı Transferler		6.591	13.079	36.560	18.222	41.376	
9. Vakıflara Diğer Transferler		1.212	2.024	1.827	3.358	4.365	
B- Kamu Kurumlarına Transferler		390.075	413.277	552.337	762.440	725.590	
Milli Eğitim Bakanlığına Transferler		209.000	413.277	452.337	511.440	525.590	
Ücretsiz Kitap Dağıtım Projesine Katkı		209.000	217.000	235.000	250.000	265.000	
TOKİ'ye Sosyal Konut Amaçlı Transfer				100.000	251.000	200.000	
C- Diğer		153.908	131.682	174.566	127.173	406.680	
Toplam Harcama	1.389.544	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.099.582

(1) 2006 yılı verileri ilgili yılın faaliyet raporunda farklı tasnif edildiği için sadece toplam gider, sağlık harcaması ve düzenli geliri desteği sayılabilecek Şartlı Nakit Transferi harcamalarına yer verilmiştir.

(2) 2012 yılı SYGM faaliyet raporu yayımlanmadığı için sadece toplam gider, sağlık harcaması ve düzenli gelir desteği sayılabilecek Şartlı Nakit Transferi harcamalarına yer verilmiştir.

Kaynak: 2006-2010 arası için SYDGM (2006-2010), 2011 yılı için SYGM (2011), 2012 yılı verileri: SYGM (2012b).

Eğitim yardımları eğitim materyali, burslar, taşınmalı eğitim ile merkeze taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, yoksul ailelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla her ay verilen eğitim yardımı, taşınmalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarına yönelik yapılan harcamaları içermektedir.

Aile destek yardımları içerisinde, ekonomik yoksulluk içinde bulunan kimselere dini bayramlardan önce verilen gıda yardımları, yakacak yardımları, oturulamayacak kadar kötü durumda evlerde barınan muhtaç kimselere bakım ve onarım için yapılan aynı ve nakdî yardımlar vardır. Sosyal ve özel amaçlı transferler ise aşevi faaliyetleri, afet yardımları ve terörden zarar görenlere yönelik yardımları kapsamaktadır.

Kamu kurumlarına yapılan transferler arasında ücretsiz kitap dağıtımı için Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan transferler olarak özetlenebilecek eğitim yardımları bulunmaktadır. Sosyal güvenceden yoksun engellilerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyacının karşılanması, engelli öğrencilerin ücretsiz taşınmasına yönelik yapılan yardımlar ve yoksullara konut üretimi için TOKİ'ye yapılan transferler SYDTF'nun sosyal yardımlarını oluşturmaktadır.

SYDTF'nun harcamaları arasında eğitim ve sağlık amacıyla yapılan şartlı nakit transferleri düzenli gelir sayılabilecek harcamalar arasında yer alabilir. Ancak eğitim harcamaları ESSPROS yöntemine göre sosyal koruma harcamaları içinde kabul edilmediğinden, bu çalışmada da düzenli gelir desteği kapsamında kullanılmamıştır. Sağlık için yapılan şartlı nakit transferi ise yoksullara yönelik sağlık harcamaları kapsamında yapılan düzenli gelir desteği olarak ilgili bölümde ele alınmaktadır. Tablo 4'te yer alan sağlık harcamaları dışındakileri sosyal hizmet ve sosyal yardım harcaması olarak sınıflandırmak mümkündür.

3.1.4. Yoksullara yönelik sağlık harcamaları

2012 yılına kadar yoksul vatandaşların sağlık hizmetlerinden karşılıksız yararlanmaları için yeşil kart almaları gerekmektedir. Bu karttan yararlanarak sağlık hizmeti alan yoksullara yönelik yapılan harcamalar Sağlık Bakanlığı'nın ödenekleri arasına bu amaçla konulmuş ödeneklerden karşılanmaktaydı. Bu sistem yeni sağlık sistem reformu çerçevesinde 2012 yılından geçerli olmak üzere değişmiş bulunmaktadır.

2012 yılından itibaren tüm nüfusun Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmasıyla birlikte yeşil kart uygulamasına da son verilmiştir. Gelir tespitine bağlı olarak aile içinde kişi başına düşen aylık ortalama geliri asgari ücretin üçte birinin altında olanların primleri devlet tarafından karşılanmaktadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın harcamaları incelenirken değinildiği gibi, bu harcama artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na konulan ödeneğin SGK'na aktarılmasıyla karşılanmaktadır. Ödeme gücü olmayan vatandaşların gelir tespiti de bu bakanlık tarafından yapılmaktadır.

2011 yılı yeşil kart harcamaları 5.139.860.000 TL olarak gerçekleşmişken, hükümet ödeme gücü olmayanların GSS primi olarak 2012 yılı için 4.072.864.000 TL ayırmıştır (Tablo 5, satır 1 ve 2). Yeni sağlık sistemi ile birlikte bir milyar TL civarında bir tasarruf planlanmaktadır. 2012 yılı Sağlık Bakanlığı ödenek cetvelinde toplam 539.000.000 TL'lik bir

ödeneğin, eski yeşil kartlılarla ilgili olarak bırakıldığı görülecektir. Bu ödenek, vizesi devam eden yeşil kartlıların vize süreleri dolana kadar yapabilecekleri harcamalara yöneliktir. Bu durumda 2012 yılı için yaklaşık 500.000.000 TL’lik bir tasarruf beklendiği söylenebilir.

Tablo 5
Yoksullara yönelik Sağlık Harcamaları

Bin TL	2006	2007	2008	2009%	2010	2011	2012
Yeşil Kart Harcamaları	2.909.800	3.913.000	4.031.000	5.506.000	4.944.199	5.139.860	539.000
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi							4.072.864
SYDTF Sağlık Transferleri	64.237	101.349	122.323	140.777	76.356	154.539	191.230
Sağlık: Şartlı Nakit Transferi	54.399	96.610	118.849	138.781	73.731	143.303	190.830
Yoksullara Yönelik Sağlık Harcamaları	2.974.037	4.014.349	4.153.323	5.646.777	5.020.555	5.294.399	4.803.094
Yoksullara yönelik diğer sağlık harcamaları (şartlı sağlık nakit transferi hariç)	2.919.638	3.917.739	4.034.474	5.507.996	4.946.824	5.151.096	4.612.264

Kaynak: Yeşil Kart Harcamaları: Muhasebat Genel Müdürlüğü (2013). Ödeme Gücü Olmayanların GSS primi, SYGM (2012b). SYDTF verileri için bkz. Tablo 4.

Tablo 5’e ayrıca SYDTF tarafından yapılan sağlık harcamaları eklenmiştir (satır 3 ve 4). SYDTF tarafından yapılan sağlık amaçlı harcamaların içinde yer alan şartlı nakit transferleri çok küçük bir oran oluşturmakla birlikte yoksullara yönelik sağlık amaçlı düzenli gelir olarak kabul edilebilir.

3.2. Sosyal hizmet ve sosyal yardım harcaması yapan diğer kurumlar

3.2.1. Sosyal Destek Programı (SODES)

DPT (8.6.2011 tarihi (641 sayılı KHK) itibariyle Kalkınma Bakanlığı) tarafından sürdürülen Sosyal Destek Programı (SODES) bulunmaktadır. 2008-2012 yılları için GAP Eylem Planı hazırlanmış ve 18 Haziran 2008 tarih ve 2008/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Sosyal Destek Programı yürürlüğe konulmuştur. Programla, “GAP bölgesinde kırdan kente göç, yoksulluk ve işsizlik gibi alanlarda yaşanan sorunlar ve değişen sosyal yapının doğurduğu yeni ihtiyaçlar ve bölgedeki sosyal yatırımların önemi dikkate alınarak sosyal ihtiyaçların kısa sürede giderilmesi (...) bölgede yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında bulunan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır” (SODES, 2012a). Amacı itibariyle incelendiğinde, SODES kapsamında yapılan harcamalar da sosyal koruma harcaması olarak alınmıştır (Tablo 6).

3.2.2. GAP İdaresi, İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı 27 Ekim 1989 tarihli Bakanlar Kurulu kararı, 6 Kasım 1989 tarih ve 388 Sayılı KHK ile “GAP kapsamına giren yörelerin kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak” üzere kurulmuştur. Bu anlamda GAP İdaresi'nin fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcamasının olmaması doğaldır. Ancak GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün yerine getirmesi beklenen görevleri arasında “dezavantajlı konumda bulunan kadınlar, çocuklar, gençler, topraksız ve küçük topraklı çiftçiler, kent yoksulları gibi kesimlere yönelik olarak projeler; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin tüm toplum kesimlerine ulaştırılması yönünde çalışmalar, toplumsal katılımı ve örgütlenmeyi geliştirme yönünde çalışmalar” sayılmaktadır. Bu kapsamda sürdürülen Çok Amaçlı Toplum Merkezleri, Kadınların ve Kadın Sivil Toplum Kuruluşlarının Güçlendirilmesi Projesi, Gençlik İçin Sosyal Gelişim Projesi gibi projelere yönelik harcamalar yapılmaktadır. Bu nedenle GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün harcamaları sosyal yardım harcamaları arasında düşünülebilir. Nitekim 2006 yılında bu koordinatörlüğün giderleri “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” harcamalarının altına yazılmışken, daha sonraki yıllarda başka harcama sınıflarına dâhil edilmiştir. Bu çalışma kapsamında GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün harcamaları (GAP, 2006-2012) sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları olarak değerlendirilmiştir (Tablo 6).

3.3.3. Fakirlere kömür yardımı

Merkezi Yönetim kapsamında olup da sosyal yardım harcaması olarak gözükmeyen ancak fakir ailelere yapılan kömür yardımına da Tablo 6'da yer verilmiştir. Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin karara göre, kömür yardımına ihtiyacı olan aileler il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nca belirlenecek, il içerisindeki dağıtım organizasyonu ise valiliklerce yapılacaktır. Kömürler Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafından valiliklere teslim edilecek, kömür bedelleri Hazine Müsteşarlığı'nın bütçesine konulacak ödenekten görev zararı olarak TKİ'ye ödenecektir. Hazine Müsteşarlığı için bu bir “sosyal yardım” harcaması değil, KİT'lerin görev zararını kapamak üzere yapılan bir harcama olduğu için fonksiyonel sınıflandırmada “ekonomik işler ve hizmetler” başlığı altında verilmektedir. ESSPROS yöntemine göre bu harcama sosyal yardım harcamaları içine dâhil edilmiştir (Tablo 6).

3.3.4. Diğer merkezi yönetim kurumları

Tablo 6’da, diğer merkezi yönetim kurumları başlığı altında, sosyal yardım harcaması yapan ve yukarıda dikkate alınmayan idarelerin harcamalarına toplam olarak yer verilmektedir. Bu harcamalardan biri Milli Savunma Bakanlığı’nın Genelkurmay Başkanlığı ve Müsteşarlık bütçesinden hanehalklarına yapılan cari transferleri kapsamaktadır. Harcamalardan bir diğeri Dışişleri Bakanlığı’nın Kuzeydoğu Akdeniz Denizcilik ve Havacılık Genel Müdürlüğü eliyle yurtdışına yapılan ve yurtdışı temsilcilikler aracılığıyla sosyal güvenliği bulunmayanlara yapılan cari transferleri kapsamaktadır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı il müdürlüklerinden hanehalklarına yapılan transferler de bu kapsamdadır ve Bakanlığın Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na dönüşmesiyle yeni bakanlığa aktarılmıştır. Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü bütçesinden yapılan sosyal yardım harcamaları da bu harcamalar arasında yer almaktadır. Bu harcama da Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)’na aktarılmıştır (Yentürk, 2012).

Yoksullara yönelik toplam harcamalarla karşılaştırıldığında oldukça düşük olan bu kurumların harcamalarında 2010 yılında bir artış görülmektedir. Bu artışın nedeni Van’da yaşanan deprem nedeniyle AFAD’ın gerçekleştirdiği harcamadır (Yentürk, 2012: 23). 2012 yılında da AFAD’ın gerçekleştirdiği harcamalarda önemli bir artış görülmektedir. Bu artış Suriye’den gelen mültecilere yönelik yapılan insani yardım harcamalarından kaynaklanmaktadır (Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, 2013).

3.3.5. Yoksullara yönelik toplam ve düzenli gelir harcamaları

Makalenin bu bölümünde, önce yukarıda incelemiş olduğumuz sosyal koruma harcaması yapan tüm kurumların harcamalarını, düzenli gelir desteği sayılabilecek ve sayılamayacak harcamaları da dâhil ederek bir arada ele alacağız (Tablo 6). Daha sonra, bu harcamaların sosyal politika araçlarına göre gelişiminin yorumlanabilmesi amacıyla, toplam harcamaları 4 ayrı kategoriye ayıracağız. Bunlardan ilk iki kategori sosyal hizmetler ve sosyal yardım harcamalarının düzenli gelir ve düzenli gelir dışındakileri, diğer iki kategori ise sağlık harcamalarının düzenli gelir ve düzenli gelir dışındakileri kapsayacaktır (Tablo 7).

Yukarıda da belirtildiği gibi, Tablo 6’da yoksullara yönelik incelediğimiz bütün sosyal yardım ve hizmet harcamaları ve sağlık harcamaları düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaları da içerecek şekilde verilmektedir. Bu tabloda yer alan yoksullara yönelik toplam harcamalar dikkate alındığında 2006 yılından 2012 yılına önemli bir artış gerçekleştiği görülmektedir. Yoksullara yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları ve yoksullara yönelik sağlık harcamalarının toplamının GSYH’ya oranı bu dönemde yüzde 0,89’dan yüzde 1,28’e yükselmektedir (son satır). Bu artışın yoksullara yönelik hangi sosyal politika araçları

Tablo 6
Yoksullara Yönelik Toplam Sosyal Yardım ve Hizmetler ve Sağlık Harcamaları (Düzenli Gelir Destekleri dâhil)

Bin TL	2006	2007	2008	2009%	2010	2011	2012
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı harcamalar toplamı (SYDİF'na transferler, ödeme gücü olmayanların primleri ve 2022 sayılı kanunla yapılan ödemeler hariç)	431.211	609.020	1.061.661	1.791.348	2.770.012	3.593.730	3.942.253
2022 sayılı Kanun ile yapılan toplam aylık ödemeleri	1.380.268	1.661.479	1.690.026	2.382.723	2.551.612	2.803.112	2.911.191
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu giderleri (şartlı sağlık nakit transferi dâhil)	1.389.544	1.413.757	1.797.080	2.365.039	2.025.667	2.622.413	3.099.582
Yoksullara yönelik sağlık harcamaları (şartlı sağlık nakit transferi hariç)	2.919.638	3.917.739	4.034.474	5.507.996	4.946.824	5.151.096	4.612.264
SODES giderleri			42.000	91.956	150.027	192.628	195.868
Vakıflar Genel Müdürlüğü Harcamaları	75.141	120.784	119.885	108.610	36.129	41.571	47.480
GAP İdaresi Başkanlığı, İnsani ve Sosyal Gelişme Koordinatörlüğü harcamaları	2.510	2.947	7.082	5.357	6.926	8.759	9.001
Fakirlere yönelik kömür yardımları	250.000	265.000	332.000	252.000	462.400	225.000	444.857
Diğer merkezi yönetim kurumlarının sosyal yardım harcamaları	286.938	319.844	295.035	293.912	661.756	2.595.444	2.898.831
Yoksullara Yönelik Toplam Sosyal Yardım ve Hizmetler ve Sağlık Harcamaları (I)	6.735.250	8.310.570	9.379.243	12.798.941	13.611.353	17.233.753	18.161.327
GSYH	758.391.000	843.178.000	950.534.000	952.559.000	1.098.799.000	1.297.713.000	1.416.817.000
Yoksullara Yönelik Toplam Sosyal Yardım ve Hizmetlere Sağlık Harcamaları/GSYH %	0,89	0,99	0,99	1,34	1,24	1,33	1,28

Kaynak: İlk iki satır Tablo 2'den alınmıştır. 3'üncü satır Tablo 4; 4. satır ise Tablo 5'ten alınmıştır. SODES harcamaları: SODES (2012b). Vakıflar Genel Müdürlüğü: 2006-2012 arası gerçekleştirilen veriler için Muhasebat Genel Müdürlüğü (2013). GAP İdaresi: GAP (2006-2012). Fakirlere kömür yardımı harcamaları: Hazine'den talep edilerek alınmıştır. Diğer kurumları için bkz. Muhasebat Genel Müdürlüğü (2013).

doğrultusunda arttığıının görülebilmesi önemlidir. O nedenle Tablo 7’de, Tablo 6’da yer alan harcamaları sosyal politika araçlarına göre ayırdık.

Bu ayırıştırma sonucu elde edilen toplam sosyal yardım ve hizmetler ve sağlık harcamaları arasında düzenli gelir desteği sayılabilecek ve sayılamayacak harcamaların toplam içindeki payları Tablo 7’de verilmektedir. Bu tablonun üretilmesinde kullanılan sağlık harcamaları (düzenli gelir olan ve olmayan harcamalar) Tablo 5’ten alınmıştır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları içinden düzenli gelir desteği sayılabilecek olanlar ise Tablo 3’ten alınmıştır. Bu üç veri Tablo 6’dan alınan yoksullara yönelik sağlık ve sosyal yardım ve hizmet harcamalarının toplamına oranlanmıştır. Tablo 7’nin ilk satırında yer alan düzenli gelir desteği hariç sosyal yardım ve hizmet harcamaları kalıntı olarak hesaplanmıştır. Bu tabloya göre 2012 yılında sosyal yardım ve hizmetler içinden düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların oranı yüzde 34 (satur 2), diğer sosyal yardım ve hizmetlerin payı ise yüzde 39’dur (satur 1’dir). Yoksullara yönelik sağlık harcamaları 2012 yılında yüzde 25 (satur 4) iken düzenli gelir desteği sayılabilecek sağlık harcamalarının payı ise yüzde 1,1’dir (satur 5).

Her ne kadar düzenli gelir desteği kapsamında olmayan harcamalar en yüksek paya sahip ise de, düzenli gelir desteği sayılabilecek sosyal yardım ve hizmet harcamalarının payının 2006 yılından itibaren hızla arttığı görülmektedir. Yoksullara yönelik sağlık harcamalarının payı ise azalma göstermektedir.

Tablo 7

Özet Tablo: Yoksullara Yönelik Düzenli Gelir Desteği Sayılabilecek Sosyal Yardım ve Hizmetler ve Sağlık Harcamalarının Payları

%	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamaları (Düzenli gelir desteği hariç)	34	30	32	28	31	38	39
Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamaları içinden Düzenli Gelir Desteği Sayılabilecek Ödemeler (Tablo 3)	21	22	24	27	32	31	34
Düzenli Gelir Desteği içinde Engellilere Yönelik olanların Payı (Tablo 3)	42	55	72	70	76	77	77
Yoksullara Yönelik Sağlık Harcamaları (Şartlı nakit transferi hariç)(Tablo 5)	43	47	43	43	36	30	25
Sağlık Harcamaları içinden Düzenli Gelir Desteği Sayılabilecek Ödemeler (Şartlı Sağlık Nakit Transferi, Tablo 5)	0,8	1,2	1,3	1,1	0,5	0,8	1,1
Yoksullara Yönelik Düzenli Gelir Desteği Sayılabilecek Sosyal Yardım ve Hizmetler ve Sağlık Harcamaları Satur 1, 2, 4 ve 5 toplamı	100	100	100	100	100	100	100

Düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalarının artmasının dayandığı en temel bileşen ise engellilere yönelik düzenli gelir desteğindeki

artıştır. Tablo 3'te de verildiği gibi, 2006 yılında toplam düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların içinde engellilere yönelik olanların payı yüzde 42 iken 2012 yılında yüzde 77'ye yükselmiştir (satr 3).

4. Sonuç ve öneriler

ESSPROS yöntemini kullanarak yapılan çalışmanın sonuçlarına göre de, Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı, 2006-2008 döneminde yüzde 11,5 civarında gerçekleşmiştir. 2010 yılında yüzde 13 olan bu oran, 2011 yılında yüzde 12,79 ve 2012 yılında yüzde 13,28 olmuştur. Bu harcamaların 1999 yılında yüzde 8'ler civarında olduğu görülmektedir.

Sosyal yardımlardaki bu önemli artış alt kalemleri itibariyle incelendiğinde yoksullara yönelik sosyal hizmetler ve sosyal yardıma yönelik harcamaların payının çok düşük kaldığı görülmektedir. Bu pay 2012 yılı için GSYH'nın yüzde 0,92'sidir. Bu oran 1999 yılında yüzde 0,40 iken 2006 yılında yüzde 0,50'ye yükselerek artış göstermiştir. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin oranı olan yüzde 0,29 eklendiğinde, yoksullar için yapılan harcamaların GSYH'ya oranı 2012 yılı için yüzde 1,21 civarına ulaşmaktadır.

Bu çalışmada yoksullara yönelik sosyal yardım ve hizmetler ve sağlık harcamaları içinden düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalar ayrıştırılmıştır. Yoksullara yönelik sağlık harcamalarının içinde düzenli gelir desteği sayılabilecek şartlı nakit transferlerinin yoksullara yönelik harcamalar içindeki payı yüzde 1 civarındadır. Sosyal yardım ve hizmetlere yönelik düzenli gelir desteğinin payı ise 2006 yılında yüzde 21 iken 2012 yılında yüzde 34'e çıkmıştır. Düzenli gelir desteğinin 2006 yılından sonra yoksullara yönelik olarak en hızlı artan harcama olduğu görülmektedir. Ancak yine de yoksullara yönelik düzenli gelir desteği dışındaki harcamaların payı daha yüksektir. Bu çalışma çerçevesinde sadece yoksullara yönelik düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamalar ayrıştırılmamış, aynı zamanda düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların tüm alt kalemleri ayrı ayrı incelendiği için, bu harcamanın bileşenleri de görünür kılınmıştır. 2012 yılında düzenli gelir desteği sayılabilecek harcamaların yüzde 77'sinin engellilere yönelik harcamalar olduğu ve bu harcamaların düzenli gelir desteği harcamaları içindeki payının hızla arttığı sonucuna varılmıştır.

Türkiye'de, yoksullara yönelik harcamalar içinde, ihtiyaç saptaması en kolay olan engellilere yönelik olarak düzenli gelir desteği verilmektedir. Diğer yandan, yine ihtiyaç saptaması kolay olan muhtaç yaşlılar ve eşi vefat etmiş muhtaç kadınlara düzenli gelir desteği verilmektedir. Benzeri düzenli bir destek, yoksullara yönelik harcamaların artırılmasıyla, toplumun en yoksul kesimlerine, Tekeli'nin kavramlarıyla ifade edilirse, "yoksulluklarını hafifletmek" (Tekeli, 2000: 149) amacına yönelik olarak katkıda bulunabilir

ve açlık sınırına yakın yaşayan nüfusun açlık sınırın üzerine çıkabilmelerine yardımcı olabilir.

Engelliler dışında, Türkiye’de toplumun en yoksul kesimine düzenli gelir desteği sağlanabilmesinin önündeki iki temel kısıt a) gerekli kanunların çıkarılması ve bunun uygulanması için siyasi irade ve b) ihtiyaç sahibi yoksulların objektif kriterlere bağlı olarak ve ihtiyaçları temelinde belirlenebilmesi amacıyla gerekli olan altyapıdır. Bu veri tabanının 2013 yılı içerisinde tüm modüllerinin tamamlanacağı dikkate alındığında objektif kriterlere bağlı olarak ihtiyaç temelli gelir desteği önündeki en temel engelin aşıldığı söylenebilir. Ancak her ne kadar tüm siyasi partiler seçim bildirgelerinde düzenli gelir desteğini uygulayacaklarını belirtmiş olsalar da ve ilgili kanun hazırlıkları bürokrasi tarafından yapılmış olsa da bu konuda bir gelişme olmamıştır. Bunun önündeki en önemli engel gerekli olan kaynağın nereden karşılanacağı konusunda hükümetin gerekli iradeyi göstermemiş olmasıdır. Hâlbuki ülkenin yoksulluk sorununun aşılmasında önemli katkısı olabilecek bu politika için gerekli olan kaynak çok büyük değildir.

Bu harcamanın ne kadar olabileceğine yönelik bir egzersiz yapmak mümkündür. Böyle bir egzersiz için düzenli gelir desteği verilebilecek hane sayısı, bu hanelerin saptanması ve verilecek düzenli gelirin miktarını belirlemek önemli bir sorundur. Ancak bu sorun yukarıda söz edilen sistemle büyük oranda çözülmüştür. Yukarıdaki veri tabanına ulaşmak mümkün olmadığı için somut haneler ve onların ihtiyaçları üzerinden düzenli gelir miktarı belirlemek mümkün olmamaktadır⁵. TÜİK tarafından yayınlanan çeşitli yoksulluk verilerine göre, 2011 yılı itibariyle, açlık sınırında yaşayan kişi sayısı 339.000 kişi, kişi başına günlük 4,3 dolar gelirin altında bir gelirle yaşayan kişi sayısı yaklaşık 1.900.000 kişidir (TÜİK, 2012). TÜİK tarafından 2002-2009 dönemi için yapılan yoksulluk çalışmasına göre göreceli yoksulluk içinde yaşayan kişi sayısı 10.000.000 kişi, hane sayısı ise 2.000.000 civarındadır.

Düzenli gelir desteğinin gerektirdiği kaynağın hesaplanmasında ikinci önemli bilgi yoksul haneye verilecek aylık düzenli gelirin miktarı konusundadır. Devletin GSS priminin tümünü ödemeyi kabul ettiği minimum gelir asgari ücretin üçte biridir. Bu da 2012 yılı itibariyle aylık 313,5 TL’dir. 2.000.000 haneye aylık ortalama 313,5 TL ödenmesi durumunda ortaya çıkan kaynak ihtiyacı 7.524.000.000 TL’dir. Bu miktar 2012 yılı toplam merkezi yönetim bütçesinin yüzde 2 artırılması ile sağlanabilir. Türkiye’nin merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler ve bütçe dışı fonlar dâhil genel devlet harcamalarının GSYH’ya oranı ise yüzde 38,6’dir bir başka deyişle 550.000.000.000 TL civarındadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013). Türkiye’nin genel devlet

⁵ Yukarıda sözü edilen veri tabanına dayanılarak, farklı hanelerin farklı ihtiyaçlarına dayalı olarak farklı düzenli gelir destek miktarları saptanması daha doğru olacaktır. Ancak veri tabanı, kişisel bilgileri içerdiği için, araştırmacılara açık değildir.

harcamalarının yüzde 1,4 artırılmasıyla söz konusu kaynak karşılanabilir. Bu artış ile Türkiye’de genel devlet harcamalarının GSYH’ya oranı yüzde 40’a yükselir ki, 2011 yılında Avrupa Birliği (AB27) genel devlet harcamalarının ortalaması yüzde 49,1’dir (Eurostat, 2013b).

Çeşitli kamu harcamalarının uluslararası karşılaştırmaları yapılabilmektedir. Bu karşılaştırmalar Türkiye’de birçok kamu harcamasının oldukça düşük olduğunu göstermektedir. Örneğin sosyal koruma harcamaları (Eurostat, 2013b ve Yentürk, 2012) eğitim (OECD, 2012), sağlık (WHO, 2013), adalet sistemi (European Commission for the Efficiency of Justice, 2012) harcamaları göstergeleri Türkiye’nin ilgili alanlarda kamu harcamalarının ortalamalara göre düşük olduğunu göstermektedir. Uluslararası karşılaştırmalara göre harcamaları yüksek olan harcama kalemi ise askeri harcamalardır (Yentürk, 2011; SIPRI, 2012). O nedenle askeri harcamaların düşürülerek düzenli gelir desteğine yönelik ek kaynak ihtiyacının sağlanması düşünülebilir.

Türkiye’de askeri harcamaları 2012 yılı için 33 milyar TL civarındadır (Yentürk, 2011 ve SIPRI, 2012) Askeri harcamaların yüzde 20 civarında azalması 2.000.000 yoksul haneye ayda 313,50 TL düzenli gelir desteği verilmesi için yeterli olacaktır. Türkiye’de asker sayısı uluslararası kaynaklara göre 616.000’dir. Türkiye’nin ordusu Avrupa ülkeleri içinde Rusya’dan sonra ikinci en büyük ordudur. Avrupa’nın üçüncü büyük ordusu ise, Türkiye’den sonra 342.000 asker sayısı ile Fransa ordusudur (Yentürk, 2011). Milli Savunma Bakanlığı’nın açıklamalarına göre, askeri harcamaların sadece yüzde 25’i modernizasyon ve silah projelerine ayrılmakta, yüzde 75’i ise ordunun personel maaş ve ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet harcamalarına ayrılmaktadır (Milli Savunma Bakanlığı, 2011). Askeri harcamalarda yapılacak bir tasarrufun teknolojik bir gerilemeye neden olmadan, etkinlik artışı ve ciddi bir performans denetimi ile tasarruf sağlanması mümkün olabilir. Diğer yandan, askeri harcamaların yüzde 20 azalması durumunda harcamaların GSYH’ya oranı yüzde 2,3’lerden yüzde 1,8’lere düşmektedir ki bu oran hala birçok ülkenin askeri harcamalarının GSYH’ya oranının üzerindedir (Yentürk, 2011 ve Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2012).

Kaynaklar

- AFET VE ACİL DURUM YÖNETİM BAŞKANLIĞI (2013), <http://www.afad.gov.tr/TR/IcerikListe1.aspx?ID=16>
- AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2012), Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara. http://sgb.aile.gov.tr/upload/mce/2012/faaliyet_raporlari/2011_bakanlik_faaliyet_raporu.pdf
- AKP (2011) Güçlü Toplum, AKP, Ankara.
- BUĞRA, A. ve ADAR, S.(2007), Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi, SPF Araştırma Raporu, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.
- BUĞRA, A. ve KEYDER, Ç. (der.) (2007), Bir Temel Hak olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, Sosyal Politika Formu ve İletişim Yayınları, İstanbul.
- BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BÜMKO) (2012), Genel ve Özel Bütçeli Kurumların Ödenek Cetvelleri, çeşitli yıllar, www.bumko.gov.tr, Ankara.
- CHP (2011) Aile Sigortası, CHP, Ankara
- COUNCIL OF EUROPE (1996), The European Social Charter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp
- EUROSTAT (2012), Statistical Database: Social Protection http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- (2013a), Statistical Database: Income, Social Inclusion and Living Conditions http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database
- (2013b), Statistical Database: Government Statistics http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2012), European Judicial Systems, http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Synthese_Version_final_en.pdf
- EUROPEAN COMMISSION (2012), ESSPROS Manual and user guidelines, The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), EC, Eurostat, Luxembourg. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-12-014/EN/KS-RA-12-014-EN.PDF
- GAP İdaresi (2006-2012), Faaliyet Raporları, 2006-2012, GAP İdaresi, Şanlıurfa <http://www.gap.gov.tr/gap-bki/gap-bki-faaliyet-raporlari>
- KALKINMA BAKANLIĞI (2013), 2013 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- KAMU HARCAMALARINI İZLEME PLATFORMU (KAHİP) (2010-2012), Milletvekillerine Mektup, www.kahip.org
- KARATAY, A. (2010), Türkiye'de Yoksulluk, Yoksullukta Değişmeler ve Sosyal Hizmetlerin Artan Önemi, P. Uyan (der.) içinde, s. 21-56.
- KEYDER, Ç., ÜSTÜNDAĞ N., AĞARTAN, T. ve YOLTAR, Ç. (2007), Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları, Sosyal Politika Formu ve İletişim Yayınları, İstanbul.
- MHP (2011), 2023'e Doğru Yükselen Ülke Türkiye Sözleşmesi, MHP, Ankara, s. 131.
- MUTLUER, K. ÖNER, E. ve KESİK, A. (2007), Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI (2011), Kamuoyu Bilgilendirmesi, <http://www.msb.gov.tr/Birimler/MALIYE/html/doc/2011%20YILI%20KAMUOYU%20B%4%00LG%4%00LEND%4%00MES%4%00%20.pdf>
- MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2013), Genel Yönetim Mali İstatistikleri (2011 öncesi Kamu Hesapları Bülteni), Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara.
- OECD (2008), Reviews of Health Systems, OECD.
- OECD (2012), Education at a Glance 2012, OECD Indicators, Paris.
- SGK (2006-2011), Primsiz Ödemeler İstatistikleri, Aylık İstatistik Bültenleri, www.sgk.gov.tr

- SIPRI (2012), Military Expenditure Database, <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2012+v2.xlsx>
- SODES (2012a), SODES Destek Programı, SODES, Ankara
- SODES (2012b), Bilişen Bazında İstatistikler, <http://www.sodes.gov.tr/>
- SEN, A. (1999), Development as Freedom, Knopf Press, New York.
- SHÇEK (2006-2010), Faaliyet Raporları 2006-2010, SHÇEK Ankara
- SYGM (2011), 2011 Faaliyet Raporu, SYGM, Ankara. http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/mce/2012/genel/sygm_2011_yili_faaliyet_raporu.pdf
- SYGM (2012a), Sosyal Yardımlarda Dönüşüm Aracı Olarak “Asgari Gelir Desteği” ve Temel Kanun, Türkiye Sosyal Politikalarını Tartışıyor, 15-16 Haziran Koç Üniversitesi, Ankara.
- (2012b), Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, Eylül 212, SYGM, Ankara.
- (2012c), Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/511/Butunlesik+Sosyal+Yardim+Hizmetleri>
- SYDGM (2006-2010), Faaliyet Raporları, 2006-2010, Ankara. <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/202/Faaliyet+Raporlari>
- (2006), Evaluating the Conditional Cash Transfer Program in Turkey, International Conference, Haziran 26-30, İstanbul.
- ŞEKER, M. (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV, İstanbul.
- ŞENSES, F (2001), Küreselleşmenin Öteki Yüzü, Yoksulluk, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TEKELİ, İ. (2000), Kent Yoksulluğu ve Modernite'nin Bu Soruya Yaklaşım Seçenekleri Üzerine, Yoksulluk, Akder, H. ve Güvenç, M. (der.) TESEV, İstanbul içinde, s. 139-160.
- TÜİK (2012), Yoksulluk Çalışmaları http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=23
- UYAN, P. (2010), Dev ve Cüce Aynı Yolda: Yoksulluk ve Pozitif Özgürlükler, İnsan Hakları İhlali olarak Yoksulluk, P. Uyan (der.) içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul içinde, 1-20.
- VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2006-2012), Faaliyet Raporları, 2006-2012, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Ankara. <http://www.vgm.gov.tr/icerik.aspx?Id=11>
- WHO (2013), Health Financing: Health Expenditure Per Capita by Country <http://apps.who.int/gho/data/node.main.78?lang=en>
- YENTÜRK, N. (2011), Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi Sayı. 3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- (2012), Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi No. 4, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- YENTÜRK, N., ve YILMAZ, V. (2012), Engellilere Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 5, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- YENTÜRK, N., BEYAZOVA, A. ve DURMUŞ, G. (2013), Çocuğa Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 6, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, V. (2011) . The Political Economy of Disability in Turkey: Disability and Social Policy Reform in Turkey, LAP-Lambert Academic Publishing, Almanya.

Extended Summary

Public expenditures for the poor in Turkey

Abstract

For the time being, Turkstat do not produce social protection statistics using the European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) methodology. Even though Turkstat will begin to produce social protection data for Turkey, there is a very strategic data which cannot be seen separately: This is the amount of regular income support out of total supports to the poor (including social services, social assistance and health expenditures). The aim of this paper is to disaggregate supports to the poor and to calculate regular income support for the period of 2006-2012. The study will contribute to the transparency of the breakdown of regular income support by beneficiaries, to the production of long run monitoring methodology, and to the construction of a background for the discussions on social policy.

Key words: Poverty, regular income support, social protection expenditures

JEL codes: I32, H53, H55.

Public social protection expenditures in Turkey which consist of expenditures on social security, health care as well as social assistance and social services have accounted for around 11.5 percent of GDP between 2006 and 2008 (calculated using ESSPROS methodology). The share of these expenditures is estimated to constitute around 13 percent of GDP in 2010, 2011 and 2012.

Social expenditures can be disaggregated of into three main categories: 1) health 2) social insurance and pension expenditures 3) social assistance and social services. In 2012, we estimate the share of health care expenditures and social insurance and pension expenditures in GDP as 4.36 and 7.96 percent, respectively while the expenditures on social assistance and social services remain at only 0.92 percent of GDP. If we add up the expenditures on Green Card to this (i.e. 0.29 percent of GDP), the share of expenditures targeting the poor amount to 1.21 percent of GDP.

The aim of this paper is to disaggregate the expenditures targeting the poor into 3 sub- categories, namely regular income supports, health and other social services and assistance and to calculate and provide a methodology in order to monitor the share of regular income support. The results shows that the share of regular income support out of total supports to the poor (including health expenditures) has increased from 21 percent in 2006 to 34 percent in 2012. The results also show that 77 percent of the regular income supports are targeted to disabled people.

We also present some projections about the costs of establishing a regular income support for the poor households. Additional funds needed to finance the payment of a regular income support amounting to 313.5 TL to the 2.000.000 poor households amount to 7,5 billion TL. We claim that this could be financed with a 2 percent increase in the general government expenditures and with a 20 percent reduction in military expenditures.

One quarter of military expenditures are allocated to modernization and armament projects while the remaining expenditures consist of salaries as well as purchases for the staff. In view of the fact that Turkey has the second largest army in Europe after Russia, such a cut back in military expenditures could easily be facilitated by increasing efficiency and performance evaluation. The reduction in the levels of military expenditures by 20 percent would help decreasing the share of military expenditures in GDP from 2.3 to 1.8 percent which still remains considerably high in comparison with other NATO members.