

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER ANABİLİM DALI
İKTİSAT BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARININ DAĞILIMI
VE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ KAMU
AÇIKLARINA ETKİLERİ

Banu KAPICI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Doç. Dr. Abdulkadir BULUŞ

Konya–2008



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Banu KAPICI



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

..... tarafından hazırlanan
başlıklı bu çalışma/...../..... tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda
oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi
olarak kabul edilmiştir.

Başkan
Üye
Üye

TEŞEKKÜR

Çalışmamı hazırladığım süreç boyunca değerli yorumlarıyla beni yönlendiren danışmanım Doç. Dr. Abdulkadir BULUŞ'a,

Çalışmama bulundukları olumlu eleştiriler ile beni yönlendiren hocalarım Doç. Dr. Ahmet AY, Yrd. Doç. Dr. Murat ÇETİNKAYA'ya

Öğrenim hayatımda ki emekleri nedeni ile Prof. Dr. Serdar ALTINOK, Doç. Dr. Doğan UYSAL, Doç. Dr. Süleyman KARAÇOR ve Doç. Dr. Zeynep KARAÇOR'a

Çalışmamın son halini almasına yardımcı olan arkadaşım Zeliha ÜZÜMCÜ'ye

Ömrümü paylaştığım, bana büyük sabır gösteren ve destek olan biricik eşim Mustafa KAPICI'ya ve ona ayırmam gereken zamanından çaldığım anne karnında okula başlayan canım kızım Elif Rana'ma

sonsuz teşekkürler.



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Banu KAPICI	Numarası 054226001010
	Ana Bilim / Bilim Dalı	İktisadi ve İdari Bilimler İktisat	
	Danışmanı	Doç. Dr. Abdulkadir BULUŞ	
	Tezin Adı	Türkiye’de Kamu Harcamalarının Dağılımı ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Harcamaların Kamu Açıklarına Etkileri	

ÖZET

Yüzyılın başından günümüze değin, hemen hemen bütün ülkelerde kamu harcamalarının bir artış trendi gösterdiği gözlenmektedir. Artan kamu harcamaları ekonomi literatüründe ve maliye ilminde bu kavramı ön plana çıkarmış ve maliye politikasının temel araçlarından birisi haline getirmiştir. Türkiye’de de kamu harcamaları, transfer harcamalarındaki artış, popülist politikalar, kaynağı olmadan yapılan bütçe harcamaları nedeniyle mali disiplinin kaybolması, bütçe açıklarını kapatmada borçlanma yoluna gidilmesiyle oluşan faiz yükü gibi sebeplerle hızlı bir artış trendine girmiştir. Bir dönem içerisindeki olağan kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki farkı ifade eden bütçe açıkları, ülkemizde özellikle 1990’lı yıllardan itibaren sürekli artış göstermiştir. Bütçe açıkları üzerindeki en büyük pay faiz ödemelerine ait olmakla birlikte, sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler bütçeye ciddi anlamda bir yük getirmekte ve bütçe açıkları üzerinde temel belirleyici rollerden birini üstlenmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler, konsolide bütçe açığının artması ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğinin yükselmesi anlamına gelmektedir. Borçlanma gereğinin artması sonucu açıklar, iç ve dış borçlanma ile finanse edilmeye çalışılmakta ve oluşan borçların süreklilik arz etmesi bütçede faiz yükünün artmasına neden olmaktadır. Kırılgan bir yapıda olan yapıda olan Türkiye ekonomisinde bütçe açıkları, kamu maliyesindeki dengesizliklerin temelini oluşturmaktadır.

Modern dünyada birçok toplumda sosyal güvenlik açıklarının getirdiği mali yükler nedeniyle ciddi bir tartışma konusudur. 1990’lı Yıllarla beraber tutarlı bir sosyal politikadan yoksun kalan sosyal güvenlik sistemimizin, erken emeklilik uygulamaları, kurum fonların verimsiz alanlarda kullanımı, prim tahsilatına yönelik sorunlar, kayıt dışılık, getirilen af uygulamaları gibi nedenlerle aktüeryal dengesi giderek bozulmuş ve sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır.



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Banu KAPICI	Numarası 054226001010
	Ana Bilim / Bilim Dalı	İktisadi ve İdari Bilimler İktisat	
	Danışmanı	Doç. Dr. Abdulkadir BULUŞ	
Tezin İngilizce Adı		The Dispersion of Governmental Expenditure in Turkey and The Effects of The Social Security Institutions Expenditures on The Primary Public Deficits	

SUMMARY

From the beginning of the century up to now, the public expenses of nearly all the countries in the world present an increasing trend. The increasing public expenses came into existence in the literature of economy and science of finance in recent years, and became one of the basic tools of the finance policy. Also in Turkey, the public expenses got into a fast increasing trend because of losing economical discipline due to increases in transfer expenses, populist policies, budget expenses without any resources, and the interest loads due to debts for paying the budget deficits. The budget deficit means the difference between the public incomes and the public expenses, and continuously increases in our country especially since 1990s. Main share in the budget deficits belongs to the interest payments that the transfers paid with the budget to the social security institutions considerably affect the budget and play a great role in determining the budget deficits. The transfers to the social security institutions meant the increase in the consolidated budget deficit and therefore the increase of borrowing necessity of the public sector. As a result of the increase in getting into debt necessity, the deficits are tried to be financed with internal and external debts and the continuity of the debts cause to have an increasing interest load in the budget. The budget deficits of Turkey economy having a volatile structure constitute the foundation of the imbalances in the public finance.

The financial cost due to social gaps is a serious discussion subject in many societies of today's modern world. The actuarial balance of our social security system that is deprived of a coherent social policy with the 1990s was damaged due to early retirement applications, using institutional funds in inefficient areas, problems about premium revenues, unrecorded operations and exemption applications, and the financial balance of the system reached to a level of threatening the economic stability.

İÇİNDEKİLER

Bilimsel Etik Sayfası.....	ii
Tez Kabul Formu.....	iii
Teşekkür.....	iv
Özet.....	v
Summary.....	vi
İçindekiler.....	vii
Tablolar Dizini.....	xiii
Şekiller Dizini.....	xvi
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAMU HARCAMALARININ KURUMSAL TEMELLERİ.....	6
1.1. Kamu Harcamalarının Tanımı.....	6
1.1.1.Dar Anlamda Kamu Harcamaları.....	8
1.1.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları.....	9
1.2.Kamu Harcamaları Hakkındaki Görüşler	10
1.2.1. Klasik İktisadi Düşünce'de Devletin Ekonomideki Rolü ve Kamu Harcamalar.....	11
1.2.2. Keynesyen Görüş ve Kamu Harcamaları.....	17
1.2.2.1.Çarpan Etkisi.....	25
1.2.3. Monetarizm ve Kamu Harcamaları.....	27
1.3. Kamu Harcamalarının Artışı.....	31
1.3.1. Kamu Harcamalarının Artışı İle İlgili Görüşler.....	42
1.3.1.1. Wagner'in Kamu Harcamaları Artış Kanunu.....	43
1.3.1.2. Peacock-Wiseman Yaklaşımı: Sıçrama Tezi.....	49
1.3.2. Kamu Harcamasının Artış Nedenleri.....	53
1.3.2.1. Görünüşte Artış Nedenleri.....	54
1.3.2.1.1. Bütçe Usulünün Değişmesi.....	54
1.3.2.1.2. Kamu Hizmetlerinin Para İle Gördürülmesi.....	56

1.3.2.1.3. Ülke Sınırlarının ve Nüfusun Büyümesi.....	58
1.3.2.1.4. Kamulaştırma.....	59
1.3.2.1.5. Paranın Satın Alma Gücünde Azalma.....	59
1.3.2.2. Gerçek Artış Nedenleri.....	65
1.3.2.2.1. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişmeler-Liberal Devlet Anlayışından Sosyal Devlet Anlayışına Geçiş.....	65
1.3.2.2.2. Ekonomik Nedenler.....	77
1.3.2.2.3. Siyasal Nedenler.....	81
1.3.2.2.4. Nüfus Artışı ve Şehirleşme.....	82
1.3.2.2.5. Savaşlar ve Milli Savunma Hizmetleri İçin yapılan Harcamalar.....	85
1.3.2.2.5.1. Barış Yıllarında Savunma Masrafları.....	85
1.3.2.2.5.2. Savaş ve Savaş Sonrası Dönem.....	90
1.3.2.2.6. Bilim, Teknoloji, Araştırma ve Geliştirme Alanındaki İlerlemeler.....	90

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI VE TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK AÇIDAN ANALİZİ.....98

2.1. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması.....	98
2.1.1. Kamu Harcamalarının İdari Sınıflandırma.....	100
2.1.1.1. Organik Sınıflandırma.....	100
2.1.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma.....	103
2.1.2. Kamu Harcamalarının Ekonomik (İktisadi) Niteliklerine göre Sınıflandırılması.....	108
2.1.2.1. Reel Harcamalar-Transfer Harcamaları.....	110
2.1.2.1.1. Reel Harcamalar.....	111
2.1.2.1.2. Transfer Harcamaları.....	113
2.1.2.1.2.1. Aldıkları Şekillere Göre Transfer Harcamaları.....	116
2.1.2.1.2.1.1. Doğrudan ve Dolaylı Transfer Harcamaları.....	116
2.1.2.1.2.1.2. Gelir ve Sermaye Transferleri.....	117
2.1.2.1.2.1.3. Verimli ve Verimsiz Transferler.....	117

2.1.2.1.2.2. Karşılık Esasına Göre Transfer Harcamaları.....	118
2.1.2.1.2.2.1. Karşılıksız Transfer harcamaları.....	118
2.1.2.1.2.2.1.1. Sosyal Amaçlı Transfer Harcamaları.....	118
2.1.2.1.2.2.1.2. İktisadi Amaçlı Transfer Harcamaları.....	120
2.1.2.1.2.2.1.2.1. Tüketim ve Üretim Sübvansiyonları.....	121
2.1.2.1.2.2.1.2.2. İthal ve İhraç Sübvansiyonları.....	123
2.1.2.1.2.2.1.2.3. KİT'lere Verilen Sübvansiyonlar.....	125
2.1.2.1.2.2.1.3. Devlet Borçlarının Faiz ve İtfa Bedellerinin Ödenmesi.....	127
2.1.2.1.2.2.1.4. Dış Ülkelere Yapılan Karşılıksız Yardımlar.....	128
2.1.2.1.2.2.2. Sermaye Teşkili İçin Yapılan Transfer Harcamaları.....	130
2.1.2.2. Cari Harcamalar-Yatırım Harcamaları.....	131
2.1.2.3. Verimli Harcamalar-Verimsiz Harcamalar.....	139
2.2. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Ekonomik Açıdan Analizi.....	142
2.2.1. Türk Bütçe Sisteminde Kamu Harcamalarının Tasnifi.....	143
2.2.2. Türkiye’de 1980-2003 Yılları Arasındaki Kamu Harcamalarının Program Bütçe Dahilinde Ekonomik Açıdan Analizi.....	150
2.2.2.1. Cari Harcamalar.....	154
2.2.2.1.1. Personel Harcamaları.....	154
2.2.2.1.2. Diğer Cari Giderler.....	158
2.2.2.2. Yatırım Harcamaları.....	163
2.2.2.3. Transfer Harcamaları.....	169
2.2.3. Türkiye’de 2000-2008 Yılları Arasındaki Kamu Harcamalarının Analitik Bütçe Dahilinde Ekonomik Açıdan Analizi.....	179
2.2.3.1. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primleri Giderleri.....	179
2.2.3.2. Mal ve Hizmet Alım Giderleri.....	181
2.2.3.3. Cari Transferler.....	185
2.2.3.4. Sermaye Giderleri.....	189
2.2.3.5. Sermaye Transferleri.....	191
2.2.3.6. Borç Verme.....	193
2.2.3.7. Yedek Ödenekler.....	195

2.2.3.8. Faiz Giderleri.....	195
------------------------------	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SOSYAL GÜVENLİK.....199

3.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı, Amacı Ve Sosyal Güvenlik Yöntemleri.....	199
3.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı, Sosyal Güvenlik Terimi ve Sosyal Güvenlik Tanımları.....	199
3.1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	199
3.1.1.2. Sosyal Güvenlik Terimi.....	200
3.1.1.3. Sosyal Güvenliğin Tanımı.....	201
3.1.1.3.1. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik.....	202
3.1.1.3.2. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik.....	204
3.1.2. Sosyal Güvenliğin Amaçları ve Sosyal Güvenlik Yöntemleri.....	206
3.1.2.1. Sosyal Güvenliğin Amaçları.....	206
3.1.2.2. Sosyal Güvenlik Yöntemleri.....	207
3.1.2.2.1. Geleneksel Sosyal Güvenlik Yöntemleri.....	208
3.1.2.2.1.1. Bireysel Yöntemler-Tasarruf.....	208
3.1.2.2.1.2. Kollektif Yöntemler.....	209
3.1.2.2.1.2.1. Yardım.....	209
3.1.2.2.1.2.2. Sorumluluk.....	210
3.1.2.2.1.2.3. Yardımlaşma Sandıkları.....	211
3.1.2.2.2. Modern Sosyal Güvenlik Yöntemleri.....	213
3.1.2.2.2.1. Sosyal Sigortalar.....	215
3.1.2.2.2.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler.....	218
3.1.2.2.3. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Yöntemleri.....	222
3.1.2.2.3.1. Özel Sigortalar.....	223
3.1.3. Sosyal Güvenliğin Temel Prensipleri.....	228
3.2. Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	234
3.2.1. Finansman Kaynakları.....	235
3.2.1.1. Primler.....	235

3.2.1.1.1. Prim Çeşitleri.....	249
3.2.1.1.1.1. Tek Prim- Sigorta Kollarına Göre Ayrı Prim.....	249
3.2.1.1.1.2. Nisbi Primler-Mutlak Primler.....	251
3.2.1.1.1.2.1. Nisbi Primler.....	251
3.2.1.1.1.2.2. Mutlak Primler.....	253
3.2.1.1.1.3. Safi Prim-Gayrisafi Prim.....	254
3.2.1.2. Sosyal Güvenlikte Prim Dışı Gelirler.....	257
3.2.1.2.1. Sosyal Sigortaların Finansmanında Devlet Katkıları.....	257
3.2.1.2.1.1. Sosyal Sigortaların Devletçe Finansmanı.....	258
3.2.1.2.1.2. Devlet Katkıları.....	260
3.2.1.2.2. Fon Gelirleri.....	262
3.2.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri.....	262
3.2.2.1. Dağıtım (Pay-As-You-Go) Yöntemi.....	263
3.2.2.2. Kapitalizasyon (Fonlama) Yöntemi.....	266
3.2.2.3. Tanımlı Katkı-Tanımlı Yarar.....	269
3.2.3. Dünyada Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri.....	272
3.2.4. Dünyada Sosyal Sigortalar Sisteminin Genel Durumu.....	276
3.2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları.....	276
3.1.4.1.1. Dünya Nüfusu Giderek Yaşlanıyor.....	276
3.2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları...	288

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ, SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE YENİ SOSYAL GÜVENLİK YASASI290

4.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi.....	290
4.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi.....	291
4.1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	291
4.1.1.2. Cumhuriyet Dönemi.....	292
4.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları.....	297
4.2.1. Demografik Faktörler.....	298

4.2.2. Politik Faktörler (Sosyal Güvenliğe İlişkin Tutarlı Bir Devlet Politikasının Olmayışı).....	306
4.2.3. Erken Emeklilik.....	308
4.2.4. Aktif Pasif Oranının Düşük Olması.....	316
4.2.5. Fonların Verimsiz Kullanımı.....	319
4.2.6. Kayıt Dışı İstihdam.....	321
4.2.7. Net Ücret İle Yaşlılık Aylığının Karşılaştırılması (İkame Oranı).....	328
4.2.8. Kapsam Yetersizliği.....	329
4.2.9. Prim Tahsili Sorunu.....	331
4.2.10. Prim Borçları ve Gecikme Cezalarına Uygulanan Aflar.....	331
4.2.11. Tedavi Giderlerindeki Artış.....	332
4.2.12. Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısının Olmayışı.....	333
4.2.13. Sosyal Güvenlik Prensiplerine Aykırılık (Nimet- Külfet Dengesinin Kurulamaması).....	333
4.2.13.1. Aylığa Hak Kazanma Şartlarının Kolaylaştırılması.....	334
4.2.13.2. Prim Karşılığı Olmayan Ödemeler.....	335
4.2.14. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Özerkliği ve Dağınık Kurumsal Yapı	292
4.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Sorununun Ekonomik Yansımaları.....	294
4.4. Yeni Sosyal Güvenlik Yasası ve Getirdiği Yenilikler	346
4.5. 5754 Sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510) İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” İle Getirilen Önemli Yenilikler	349
SONUÇ.....	369
KAYNAKÇA.....	354
EKLER.....	391
ÖZGEÇMİŞ.....	424

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo: 1 Türkiye’de Kamu Harcamaları.....	33
Tablo 2: OECD Ülkelerinde GSYİH’nın Yüzdesi Olarak Toplam Kamu Giderleri.	39
Tablo 3: Seçilmiş Bazı Ülkelerde 1990-1998 Döneminde Kamu Harcamalarının Yapısı	42
Tablo: 4 1980 Fiyatlarına Göre Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Oranı.....	63
Tablo: 5 Çeşitli Avrupa Ülkelerinde Sosyal Sigorta Ve Eğitim Alanında Görülen Gelişmeler.....	71
Tablo: 6 AB Ülkelerinde Ar-Ge Harcamaları.....	95
Tablo : 7 Genel Bütçeye Tabi Harcamacı Kuruluşlar.....	102
Tablo: 8 Merkezi Yönetim Giderlerinin Fonksiyonel Tasnifinde Esas Alınan Gider Kalemleri.....	108
Tablo: 9 Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (1980-2003).....	150
Tablo: 10 Konsolide Bütçe Cari Gider Gerçekleşmeleri (1980-2003).....	161
Tablo: 11 Personel Harcamalarının Gelişimi (1990-2003).....	162
Tablo: 12 Yatırım Harcamalarının Alt Kalem Giderlerinin Gelişimi ve Yüzdelik Dağılımı (1980-2003).....	166
Tablo: 13 Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003).....	173
Tablo: 14 Bazı AB Ülkelerinde Devletin Üçüncü Taraf Olarak Emeklilik Primlerine Katkısı.....	241
Tablo: 15 Sosyal Güvenlik Primlerinin (2000) GSYİH İçindeki Payı.....	244
Tablo: 16 Sosyal Güvenlik Primlerinin (2000) Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	254
Tablo: 17 Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Bazılarında Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkı Oranları (Toplam Hasılatın Yüzdesi Cinsinden) (2000-2003).....	246
Tablo: 18 Ülkelerde Uygulanan Sosyal Güvenlik Planları ve Finansman Yöntemleri.....	273
Tablo: 19 Avrupa Birliğine Üye ve Aday Ülkelerde Toplam Doğurganlık Oranı (Orta Değişen Senaryo, Kadın Başına Ortalama Çocuk Sayısı) (1995-2025).....	279

Tablo: 20 60 Yaş ve Üzerindeki Nüfusun Ülke Nüfuslarına Oranı.....	280
Tablo :21 OECD Ülkelerinde Yaşlı Nüfusa Yapılacak Harcamaların Projeksiyonu (GSYİH'ya Oran Olarak) (1995-2050).....	281
Tablo: 22 Avrupa Birliği'ne Üye Ve Aday Ülkelerde Doğuşta Beklenen Yaşam Süresi, (Orta Değişen Senaryo), (1995-2050).....	285
Tablo: 23 Yaşlı Bağımlılık Oranı.....	286
Tablo: 24 Türkiye'de Nüfus Artış.....	298
Tablo:25 Türkiye'de Toplam Doğurganlık Hızı (Kadın Başına).....	299
Tablo: 26 Türkiye'de Yaş Bağımlılık Oranları.....	299
Tablo: 27 Türkiye'de Doğuşta Beklenen Yaşam Süresi.....	304
Tablo: 28 Seçilmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı.....	305
Tablo: 29 Yaşlılık Sigortasından Dolayı Emekli Olma Koşullarındaki Gelişmeler.....	310
Tablo: 30 OECD ve AB Ülkelerinde Emeklilik Yaşı.....	311
Tablo: 31 Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam Ve Kayıt Dışı İstihdam (Bin Kişi)....	322
Tablo: 32 Türkiye'deki İmalat İşletmeleri.....	327
Tablo:33 Sosyal Güvenlik Kapsamı (HÇ,BÇ,KÇ).....	330
Tablo:34 Emekli Sandığı Sağlık Harcamaları.....	332
Tablo: 35 SSK'nın Sağlık Harcamaları.....	333
Tablo: 36 Sosyal Güvenlik Kurumları Transferlerin Güncellenmiş Değeri.....	344
Tablo: 37 KKBG/GSMH (1999-2006).....	345
Ek Tablo 1/A: Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (1980-1990).....	392
Ek Tablo 1/B: Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (1990-1999).....	393
Ek Tablo 1/C: Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (2000-2005).....	394
Ek Tablo 2/A: Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payları (%) (1980-1990).....	395
Ek Tablo 2/B: Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payları (%) (1991-2005).....	396
Ek Tablo 3/A: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (1980-1989).....	397
Ek Tablo 3/B: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (1990-2003).....	398
Ek Tablo 4/A: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payları (%) (1980-1989).....	399

Ek Tablo 4/B: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı (%) (1990-2003).....	400
Ek Tablo 5/A Konsolide Bütçe Giderlerinin Yüzde Dağılımı (%) (1980-1989)....	401
Ek Tablo: 5/B Konsolide Bütçe Giderlerinin Yüzde Dağılımı (%) (1990-1996)...	402
Ek Tablo: 5/C Konsolide Bütçe Giderlerinin Yüzde Dağılımı (%) (1997-2003)...	403
Ek Tablo: 6/A Ayrıntı Kodları İtibariyle Konsolide Bütçe Giderleri (1990-1993).	404
Ek Tablo: 6/B Ayrıntı Kodları İtibariyle Konsolide Bütçe Giderleri (1994-1997).	405
Ek Tablo: 6/C Ayrıntı Kodları İtibariyle Konsolide Bütçe Giderleri (1998-2000).	406
Ek Tablo: 6/D Ayrıntı Kodları İtibariyle Konsolide Bütçe Giderleri (2001-2003).	407
Ek Tablo: 7 Ayrıntı Kodları İtibariyle Konsolide Bütçe Gider Oranları (1987-2003).....	408
Ek Tablo:8 Sektörler İtibariyle Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Yüzde Payları.....	409
Ek Tablo: 9 Sabit Sermaye Yatırımları (1980-2005).....	410
Ek Tablo: 10/A Kamu Sabit Sermaye Yatırımları.....	411
Ek Tablo: 10/B Kamu Sabit Sermaye Yatırımları.....	412
Ek Tablo: 11 Transfer Harcamalarının Alır Kalem Giderlerinin Gelişimi ve Yüzdelik Dağılımı.....	413
Ek Tablo:12 Transfer Harcamalarının Gelişimi (1980-2003).....	414
Ek Tablo: 13/A Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2000-2008).....	415
Ek Tablo: 13/B Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2000-2008).....	416
Ek Tablo:14 Emekli Sandığı Aktif Pasif Dengesi.....	417
Ek Tablo: 15 SSK Aktif Pasif Oranı.....	418
Ek Tablo:16 1479 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalıların Aktif/Pasif Oranı.....	418
Ek Tablo: 17 2926 Sayılı Tarım Kanununa Tabi Sigortalıların Aktif/Pasif Oranı..	419
Ek Tablo: 18 Hizmet Akdi İle Çalışanlarda Malullük Aylığı Almakta Olanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	420
Ek Tablo: 19 Hizmet Akdi İle Çalışanlarda Yaşlılık Aylığı Almakta Olanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	421
Ek Tablo: 20 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferler (1994-2007).....	422
Ek Tablo: 21 Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilenler (15+ Yaş).....	423

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil :1 Tasarruf ve Yatırım Diyagramı.....	23
Şekil: 2 Kamu Harcamalarında Nisbi Büyüme.....	44
Şekil: 3 Peacock ve Wiseman'ın Kamu Harcamalarının Sıçraması Görüşü.....	51
Şekil: 4 Türkiye'de Ar-Ge Harcamaları.....	96
Şekil: 5 Gider Türlerinin Konsolide Bütçe İçerisindeki Payları (1980-2003).....	151
Şekil: 6 Cari Harcamaların Aldığı Paylar (1980-2003).....	152
Şekil: 7 Yatırım Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003).....	153
Şekil: 8 Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar.....	153
Şekil: 9 Personel Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003).....	133
Şekil:10 Personel Giderlerinin Alt Kalem Harcamalarının Personel Harcamaları İçerisindeki Payı (1980-2003).....	155
Şekil: 11 Personel Harcamalarının ve Diğer Cari harcamaların Cari harcamalar İçindeki Payı.....	158
Şekil: 12 Diğer Cari Harcamaların Aldığı Paylar (1980-2003).....	159
Şekil: 13 Diğer Cari Harcamaların Harcama Kalemlerinin Aldığı Paylar (1987-2003).....	160
Şekil: 14 Yatırım Harcamalarının Konsolide Bütçe İçerisinden Aldığı Paylar (1980-2003).....	163
Şekil: 15 Yatırım Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (1980-2003).....	164
Şekil: 16 Sektörler İtibarı İle Kamu Sabit Sermaye Yatırımları.....	168
Şekil: 17 Yatırımcı Kuruluşlar Açısından Kamu Sabit Sermaye Yatırımları.....	169
Şekil: 18 Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar.....	171
Şekil: 19 Faiz Ödemeleri ve KİT'lere Transferler (1980-2003).....	174
Şekil: 20 Faiz ve Faiz Hariç Harcamaların Konsolide Harcama İçindeki Payları...175	
Şekil: 21 Faiz Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003).....	176
Şekil: 22 Türleri İtibarı İle Faiz Harcamalarının Konsolide Harcama İçindeki Payları (1980-2003).....	176
Şekil: 23 Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri.....	180
Şekil: 24 Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007).....	181

Şekil: 25 Mal ve Hizmet Alım Giderleri (2000-2007).....	182
Şekil: 26 Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007).....	183
Şekil: 27 Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Alt Gider Başlıkları (2000-2007).....	184
Şekil: 28 Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Alt Gider Kalemlerinin Aldığı Paylar (2000-2007).....	185
Şekil: 29 Cari Transfer Giderleri (2000-2007).....	186
Şekil: 30 Cari Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (2000-2007).....	187
Şekil: 31 Cari Transfer Harcamalarının Alt Gider Kalemlerinin Dağılımı (2000-2007).....	187
Şekil: 32 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan transferlerin Aldığı Paylar (2000-2007).....	189
Şekil: 33 Sermaye Giderleri (2000-2007).....	190
Şekil: 34 Sermaye Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007).....	191
Şekil: 35 Sermaye Transferleri (2000-2007).....	192
Şekil: 36 Sermaye Transferlerinin Aldığı Paylar (2000-2007).....	193
Şekil: 37 Borç Verme Giderleri.....	194
Şekil: 38 Borç Verme Giderleri ve KİT Sermaye Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007).....	195
Şekil: 39 Faiz Giderleri (2000-2007).....	196
Şekil: 40 Faiz Harcamalarının Aldığı Paylar (2000-2007).....	197
Şekil: 41 Avrupa Birliği'nde Yaşlı Bağımlılık Oranları, (Ab-15),(2000-2050)....	287
Şekil: 42/A Yaşlı Bağımlılık Oranı (65+).....	300
Şekil: 42/B Genç Bağımlılık Oranı (0-14 Yaş).....	300
Şekil : 43 Nüfus Piramidi.....	301
Şekil : 44 Türkiye'de Yaş Bağımlılık Oranları Projeksiyonu.....	303
Şekil: 45 Doğuşta Beklenen Yaşam süresi (2002-2050).....	304
Şekil: 46 Hizmet Akdi İle Çalışanlarda Yaşlılık Aylığı Alanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (2002-2006).....	312
Şekil: 47/A Genç Emekliler (Kadın).....	314
Şekil: 47/B Genç Emekliler (Erkek)	314
Şekil: 48 Seçilmiş Ülkelerde Doğuşta Beklenen Yaşam Süresi.....	315
Şekil: 49 Emekli sandığı Aktif/ Pasif Oranı (1958-2006).....	317

Şekil: 50 SSK Aktif/Pasif Oranı (1960-2007).....	317
Şekil: 51/A 1479 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalıların Aktif/pasif Oranı (1980-2008).....	318
Şekil: 51/B 2926 Sayılı Tarım Kanuna Tabi Sigortalıların Aktif/pasif Oranı (1994-2008).....	318
Şekil: 52 Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilenler (15+Yaş).....	326
Şekil: 53 Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri.....	340
Şekil: 54 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (% GSMH).....	341
Şekil: 55 Bütçeden Yapılan Sosyal Güvenlik Transferlerinin Kurumsal Dağılımı (1994-2007).....	341

GİRİŞ

Kamu Harcamaları yirminci yüzyıldan günümüze gelişmiş ve gelişmekte olan tüm dünya ülkelerinde artma eğilimi göstermektedir. Kamu harcamalarını arttıran nedenler görünüşte ve gerçek nedenler olmak üzere iki grupta ele alınabilir. Devletin genişleyen ve artan kamu hizmetlerini görmede kullandığı mal ve hizmet miktarında bir artış söz konusu ise harcamalarda görülen artış gerçektir diyebiliriz. Aksine, devletin kullandığı iktisadi mal ve hizmet miktarında bir değişiklik olmadığı halde, kamu harcamaları rakamlarını artmış gibi gösteren nedenler ise görünüşte artış nedenleridir. Ülkemizdeki kamu harcamalarının seyri incelendiğinde de artma eğilimi gösterdiği ve bu eğilimin görünüşte artış nedenlerinin yanı sıra gerçek artış nedenlerine dayandığı görülmektedir.

Günümüzde bütçeler ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların teşvik edilmesi gibi konularda kullanılan en önemli mali enstrümandır. Bütçe harcamaları benzer bir bütünlük içinde olmadığından, nitelikleri ve etkileri farklı olduğundan bütçe harcamalarının etkin bir mali araç olarak kullanılabilmesi ise harcamaların temel bazı kriterlere göre sınıflandırılabilmesini gerektirir. Türkiye’deki kamu harcamalarını yıllar itibarı ile harcama türlerine göre incelediğimizde transfer harcamalarının cari ve yatırım harcamalarına göre daha hızlı bir artış seyri gösterdiği ve transfer harcamalarını arttıran nedenlerin yürütülen politikalara paralel olarak farklı sebeplerle arttığı gözlemlenmektedir.

Türkiye’de transfer harcamaları 1980’li yılların ardından artan KİT açıkları ve faiz ödemeleri ve oluşan iç ve dış borçların enflasyonla beslenerek borçlanmayı arttırması gibi nedenlerle sürekli artış göstermiştir. Bugün bütçemiz halen bir borç ödeme bütçesi niteliği taşımakta ve faiz giderleri bütçe harcamaları içerisinde ilk sırayı almaktadır. Ancak günümüzde KİT zararları artık bütçe üzerinde bir yük oluşturmamaktadır.

Harcama kalemlerinin artış hızlarını incelediğimizde faiz harcamalarının bütçede ve GSMH'daki halen en büyük pay alan harcama kalemi olmakla birlikte 2001 yılından itibaren bütçe paylarının azaldığını ve artış trendini kaybederek düşüş trendine girdiğini gözlemlemekteyiz. Transfer harcamalarının faiz harcamaları kaleminde görülen bu olumlu gelişmelere karşılık, diğer bir kalemi olan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerde tam tersi bir tablo ortaya çıkmaktadır.

1990'lı Yıllarla birlikte çoğu dağıtım yöntemine dayalı sosyal güvenlik sistemlerinin eş zamanlı olarak krize girmiştir. Sosyal güvenlik sisteminde görülen bu krizin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılıklar arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerde görülen sosyal güvenlik krizinin temelinde doğum oranlarındaki azalma, sağlık alanında meydana gelen gelişmeler ve hayat standardının yükselmesine bağlı olarak yaşam süresindeki uzaması ve dünya nüfusunun giderek yaşlanması ile sağlanan yardımların bonkörlüğü gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinin altında yatan en büyük etmen ise aktüeryal dengelere ve sigortacılık anlayışına aykırı yapılan müdahaleler ve kayıt dışı istihdam gibi nedenlerle aktif pasif oranının pasif sigortalı sayısına göre yetersiz kalmasıdır. Henüz demografik değişimin etkilerinin görülmediği bu ülkelerde zamanında ve etkili çözümlerin alınmaması durumunda nüfusun yaşlanmaya başladığı üçüncü evreye girmesi ve halen aktif olan nüfusun emekli olması ile birlikte var olan sosyal güvenlik krizinin boyutlarının ve faturasının artacağı aşîkardır.

Ülkemizde yaşanan sosyal güvenlik krizinin altında yatan etmenlerde gelişmekte olan ülkelerle paralellik arz etmektedir. 1990'lı yıllarla birlikte tutarlı bir sosyal politikadan mahrum kalan sosyal güvenlik sistemimiz, özellikle 1992 yılında çıkarılan erken emeklilik uygulaması ve sisteme sık sık yapılan politik amaçlı müdahaleler sonucunda bütçe transferleri ile ayakta kalabilen kurumlar haline gelmişlerdir.

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde uzunca bir süredir yaşanan finansman sorununun temelinde, gelir azaltıcı ve gider artırıcı faktörler diye adlandırabileceğimiz iki önemli faktör bulunmaktadır.

Erken emeklilik uygulamaları, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, afla ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması, ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına af uygulanması gibi uygulamalar gelir azaltıcı faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gider artırıcı faktörler olarak ta , erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, hizmet borçlanmasına ilişkin yapılan düzenlemeler, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri, prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığını sayabiliriz.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun finansman dengesini bozan en önemli sorunlardan birisi erken emekliliktir. Üç ana sosyal güvenlik kurumundan emekli aylığı almakta olanların % 60'dan fazlasının yaşı, günümüzde uygulanan emeklilik yaşının (58 ve 60) altındadır. Bunun anlamı da daha kısa çalışma süresi ve fakat daha uzun emeklilik süresidir. 1999 yılında yapılan düzenlemelerle erkekler için ortalama 21 yıl, kadınlar için ise ortalama 30 yıl olan emeklilik süresinin tedrici olarak düşürülmesi planlanmıştır. 1999 yılında yapılan düzenlemelerle emeklilik yaşı kadınlar için 38 den kademeli olarak 58'e ; erkekler için de 43'den yine kademeli olarak 60'a çıkarılmıştır. Buna rağmen günümüzde ülkemizde ortalama emeklilik yaşı 50'nin altındadır. Bu yaş OECD ülkelerinde 65'dir. Aylığa hak kazanma koşullarının zayıflığı, yüksek aylık bağlama oranı ve geçmiş dönem kazançları ile bağlanan aylık arasındaki zayıf bağ nedeniyle sosyal güvenlik sistemimizin harcamaları ile gelirleri arasındaki fark iyice büyümüştür.

Finansman sorununa yol açan etmenlerden bir diğeri olarak bağlanan emekli aylıklarının sigortalının net ücretine oranının yüksekliğini de belirtebiliriz. Bugün, üç sosyal güvenlik kurumuna tabi çalışanların emekli aylıklarının tutarı ile çalışırken aldıkları net ücretleri karşılaştırıldığında, Emekli Sandığı'na ve Bağ-Kur' a bağlı

sigortalıların aldıkları emekli aylıklarının çalışırken aldıkları net ücretin üzerinde, SSK'ya bağlı sigortalıların aldıkları emekli aylığının ise çalışırken aldıkları net ücretlerine çok yakın (%90'ı) olduğu görülmektedir. OECD'nin yaptığı bir çalışmaya göre, emekli aylığının çalışırken alınan net ücrete oranı , Danimarka'da % 54, İngiltere'de % 47, İspanya'da % 88, Yunanistan'da % 99 ve ülkemizde % 103'tür.

Bu nedenlerin yanı sıra sosyal güvenlik prim gelirlerinin ivazları karşılama yetersiz kalmasının nedenleri arasında kapsam yetersizliği ve kayıt dışılık önemli rol oynamaktadır. Türkiye'de Haziran 2008 itibarı ile %46,3 oranında kayıtdışılık mevcuttur. Kayıtdışılık olgusu nedeni ile sosyal güvenlik sisteminin bir yılda uğradığı toplam prim kaybı 17 milyar 113.7 milyon YTL'ye varmaktadır. Ülkemizde 2008 yılı itibarı ile nüfusun %83 sosyal güvenlik kapsamında bulunmakla birlikte sosyal güvenlik hizmetinden yararlanamayan ya da sistemden çarpık fayda gören toplum kesimi halen azımsanamayacak boyuttadır.

Sistemin içinde bulunduğu finansman sorunları kamunun borçlanma gereğini de artırmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının 1994-2006 yıllarını kapsayan (12) yıllık dönemdeki açıkları toplamı, aynı dönemdeki Hazine iç borçlanma faiz oranları ile hesaplandığında karşımıza 687 milyar YTL gibi oldukça büyük bir tutar çıkarmaktadır. Bu tutar, ülkemizin 2006 yılındaki milli gelirinden de 2006 yılı sonu itibarıyla toplam kamu brüt borç stokundan da fazladır.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu kurulana kadar sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunması, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaştığı bir sosyal güvenlik sistemi yaratmaktaydı. Bu dağınık yapı eşgüdüm sağlanmasını önlemektedir. Diğer taraftan, mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması gibi sorunlar sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır.

Çalışmanın amacı sosyal güvenlik açıklarının kamu açıklarının artmasında etkili olan en önemli faktörlerden biri olduğunu ortaya koymaktır. Sosyal güvenlik harcamalarının bütçe üzerinde neden olduğu tahribatı ortaya koymak ancak kamu harcamalarının ne olduğunu, önemini tarihsel süreçteki kamu anlayışlarını ve hangi kalemlerden ihtiva olduğunu anlamak ile mümkündür. Bu nedenle dört bölümden meydana gelen çalışmanın ilk bölümünde kamu harcamalarının tanımı, türleri, kamu harcamaları hakkındaki görüşler ve artış nedenleri ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

Kamu harcamaları konusuna kazandırılmaya çalışılan netlikten sonra ikinci bölümde ihtivasını ortaya koymak amacı ile kamu harcamalarının sınıflandırılması ve ülkemizde kamu harcamalarının ekonomik açıdan analizi yapılacaktır. Böylece ülkemizde kamu harcamalarının hangi birleşenlerden oluştuğu ve bunların ne oranda bütçemizden pay aldığı açıklanmaya çalışılacaktır.

Kamu harcamaları ve bütçemiz konusunda verilen bilgilerden sonra üçüncü bölümde ülkemizin 1994 yılından sonra bütçesinde bir kara delik olan sosyal güvenlik harcamalarının hangi amaçlara yönelik olarak yapıldığı diğer bir ifade ile sosyal güvenliğin ne olduğu, sosyal güvenlik hizmetinin önemi ve sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimi ile bugün gelinen nokta ortaya konulmak istenmektedir.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise sosyal güvenlik sistemimizi finansal krizi sürükleyen ana nedenler ve sosyal güvenliğin bütçemizdeki ağırlığı tartışılacaktır. Son olarak 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren sosyal güvenlik yasasının ihtivası anlatılarak gelinen nokta ve yeni sosyal güvenlik sistemimiz anlatılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAMU HARCAMALARININ KURUMSAL TEMELLERİ

1.1. Kamu Harcamalarının Tanımı

Toplum içerisinde yaşayan bireylerin bir arada yaşama istekleri, ihtiyaçlarının karşılanmasını gerekli kılmıştır. Zamanla toplumun gelişmesi bu ihtiyaçların yapısını ve kapsamını değiştirdiği gibi bunları önemli boyutlara ulaştırmıştır. İhtiyaçların yerine getirilebilmesi bakımından gerekli mal ve hizmetlerin sağlanabilmesi, gittikçe önemi aratan bir biçimde harcama yapılması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir¹.

Hangi devlet sistemi olursa olsun, hangi iktisadi, siyasi, sosyal ya da ideolojik yaklaşım tercih edilirse edilsin, hatta tarihin hangi dönemine bakılırsa bakılsın devletin var olduğu her yerde kamu harcaması da vardır. Ancak kamu harcamalarının boyutları, yukarıda belirtildiği gibi, devlet biçimine, tercih edilen siyasi, iktisadi, ideolojik vb. yaklaşımlara göre değişiklik gösterir².

Kamu harcamalarının asıl kaynağı vergiler olduğundan gerek bilimsel gerekse siyasi çevrelerce sürekli tartışma konusu olmuştur. Çünkü devlet ne kadar kamu harcaması yaparsa, sonuçta o kadar çok vergi alacak demektir. Vergi bir ekonomideki üretici güçlerin ürettiği değerlerden devlet tarafından zorla alınan pay olduğundan, gelir maksimizasyonunu hedefleyen üretici güçlerin fazla vergi ödemek istememeleri doğaldır³.

Ancak kamu harcamalarına tamamen karşı çıkmak mümkün değildir. Devletin de varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için bazı

¹ Nihat Edizdoğan, *Kamu Maliyesi I (Kamu Ekonomisi, Kamu Harcamaları ve Bütçe)*, 6.b, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s. 33.

² Abdulkadir Işık ve Diğerleri, *Kamu Maliyesi (Ders Notları)*, Sakarya Kitebevi, Sakarya, 2004, s. 73.

³ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, Derya Kitabevi, Trabzon, 2005, s. 69.

harcamalara girişmesi zorunludur. Devlet harcamalarında zaman içerisinde sürekli bir değişim gözlenmektedir. Bu değişimde, devlet anlayışındaki gelişmeye bağlı olarak, devletin ekonomik ve sosyal yaşam içerisindeki fonksiyonlarında görülen artışın rolü büyüktür. Şüphesiz ekonomik, mali, siyasi ve idari konularda gelişim ve yaklaşım şekli kamu harcamalarının kapsamı ve niteliği üzerinde etkili olmaktadır.

Klasik iktisat ve maliyeciler genel ekonomik süreci etkilemediği düşüncesiyle, kamu giderleri üzerinde yeterince durmamışlardır. Klasik ekole bağlı yazarlar daha çok kamu gelirleri ile bütçe ve borçlanma üzerinde durmuşlar, harcamaların incelenmesini ve sınıflandırılmasını bütçe çalışmalarında yapmakla yetinmişlerdir. Bunda, kamu harcamalarının milli ekonomi içerisinde işgal ettiği yerin az olması da etkili olmaktadır. Zamanla devlet hizmetlerindeki gelişme, kamu harcamalarının milli ekonomi içerisindeki payının artış göstermesi, bu konunun önemini ve incelenmeden geçilemeyeceği gerçeğini ortaya çıkarmıştır. İki dünya savaşı arasında ortaya konulan çeşitli iktisadi görüşler ve özellikle Keynes'in yatırımlar bakımından kamu harcamalarına verdiği önem konunun daha yakından incelenmesine yol açmıştır. Gerçekten devletin yüklenmiş olduğu mali ve mali olmayan, özellikle ekonomik ve sosyal nitelikteki görevlerini gerçekleştirebilmek için kamu harcamalarını bir araç olarak kullanması, kamu giderlerini kamu gelirleri ile birlikte maliye politikasının iki önemli aracı haline getirmiştir.

Kamu harcamalarında meydana gelen bu gelişme onun tanımında da bir takım değişikliklere neden olmuştur. Nitekim, klasik maliyeciler kamu harcamalarının hukuki yaklaşımdan hareket ederek, hukuki tanımını yapmışlardır. Devlete esas olarak hukuki bir nitelik veren ve ona ekonomik ve sosyal görev yüklemeyen bir anlayışta, devlet hizmetleri de daha çok iç ve dış güvenlik, savunma, sağlık ve adliye hizmetleri gibi geleneksel görevlerden ibaret sayılmıştır. Ekonomiye doğrudan ve dolaylı bir müdahaleyi, amaçlamayan bu hizmetler dizisinde devlet giderleri için verilecek tanım da hukuki bir nitelik taşıyacaktır⁴. Günümüzde ise devleti sosyo ekonomik faaliyetleri ile bir bütün olarak ele alıp, bu faaliyetleri

⁴ Fevzi Devrim, *Kamu Maliyesine Giriş*, Geliştirilmiş 3.b., İzmir, 1999, s. 104.

gerçekleştirmede kullandığı kurumların sosyo-ekonomik karakterlerini esas alan kamu harcamalarının ekonomik tanımları yapılmaktadır. Bu nedenle kamu harcamalarını incelerken sadece devletin tüzel kişiliğini, yani hukuki niteliğini göz önünde tutmakla yetinmek mümkün değildir⁵.

Kamu harcaması tanımları farklı içeriklerde ortaya konulmuştur. Burada farklı içerikteki kamu harcaması tanımları incelenecektir. Kamu harcamaları, devletin örgütlenme biçimine göre farklı birimler tarafından yapılabilir. Farklı kamu harcaması tanımlarının hemen hepsi, merkezi kamu kuruluşlarının harcamalarının yanı sıra yerel yönetim kuruluşlarının harcamalarını da kapsamı içerisine almaktadır. Ancak, söz konusu tanımlarda, sosyal güvenlik kuruluşları, mesleki kuruluşlar, vergi istisna ve muafiyetleri, kamu iktisadi kuruluşları, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar gibi kuruluşların harcamalarının kamu harcaması kapsamına girmesi konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle kapsama göre kamu harcamaları dar anlamda ve geniş anlamda kamu harcamaları olarak ele alınabilir⁶.

1.1.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları

Dar anlamda kamu harcamaları bir bakıma klasik maliye anlayışının bir yansıması olarak değerlendirilmekte ve tanımlar harcamayı yapanın hukuki kişiliğine bağlandığından “hukuki tanım” olarak nitelendirilmektedir.

Kamu harcamaları kısaca bütçe harcamalarıdır. Siyasal bir organın kamu hizmeti için topladığı vergiler ve sağladığı diğer kaynaklardan bütçe belgesi ile ayırdığı tüm ödenekler kamu harcamasıdır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu harcamalarının finans kaynağı müşteriden değil, siyasi organ kararı ile sağlanmaktadır. Buna göre genel ve katma bütçelerle yerel yönetim kapsamındaki harcamalar kamu harcaması niteliğindedir. Bununla birlikte bir döner sermayeli kuruluşa başlangıçta bütçeden sağlanan sermaye kamu harcaması kapsamında yer alırken, o kuruluşun kurulduktan sonra ürettiği ürünleri satarak elde ettiği gelirden

⁵ Edizdoğan, a.g.e, s. 34.

⁶ Işık ve Diğerleri, a.g.e., s. 74.

yaptığı harcamalar bu kapsamda yer almamaktadır. Yine kamu iktisadi kuruluşlarının ilk sermaye teşkil ödenekleri kamu harcaması iken, bu kuruluşların ticari esaslara göre üretimini sürdürmesi sonucu elde ettiği gelirden yaptığı harcamalar (tekrar bütçeye gelir kaydedilmedikçe) kamu harcaması sayılmaz⁷. Dar anlamda kamu giderlerinin özelliği, bunların prensip olarak genel ve katma bütçelerle mahalli idareler bütçelerinde bulunmasıdır. Tanım gereği sosyal güvenlik harcamaları, bütçe dışı fonlar, vergi istisna ve muafiyetleri kamu harcaması niteliği taşımamaktadır.

Kamu harcamaları, kamu tüzel kişileri tarafından yapılan harcamalardır. Bir giderin kamusal gider niteliği kazanması, harcamayı yapanın hukuki vasfına bağlı bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu hizmetinin bedeli şayet devlet ve diğer kamu tüzel kişileri (belediye, il özel idaresi ve köy gibi mahalli idareler) tarafından yapılıyorsa buna kamu harcaması denilmekte, gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri tarafından yapılan harcamanın amacı ne olursa olsun özel harcama sayılmaktadır⁸.

1.1.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları

Geniş anlamda kamu harcamaları tanımı, harcamaları yapan kişilerin salt, hukuki kişilikleri yerine, devletin sosyal hayat ile ekonomik faaliyetlerdeki rolünü ve devleti karakterize eden kamu yetkisini göz önüne almaktadır. Bu bakımdan kamu harcamalarının “ekonomik tanımı” ya da “sosyoekonomik yaklaşımı” olarak nitelendirilen bu tanıma göre kamu harcamaları; başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişilerinin ve devredilen yetkilere sahip kuruluşların siyasi otoritelerini ve devletin egemenlik hakkını kullanarak yaptıkları harcamalardır⁹. Kamu harcamalarının sosyoekonomik tanımı, konsolide bütçe harcamalarını, bütün kamusal kurum harcamalarını, sosyal güvenlik kuruluşlarının harcamalarını, mesleki kuruluşların

⁷ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, 3.b., Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 218.

⁸ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzenlenmiş 11.b., Beta Basım Yayım, İstanbul, 2000, s. 132.

⁹ Edizdoğan, a.g.e., s. 35.

harcamalarını ve vergi muafiyeti ve istisnalarını kamu harcaması kapsamına almaktadır¹⁰.

Tanım gereği devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin gerçek kişiler ya da özel kuruluşlardaki koşullara benzer şekilde-yani piyasa kuralları içerisinde ve bir sözleşmeye bağlı olarak- yaptıkları harcamalar kamu gideri sayılmayacaktır. Örneğin, özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan İktisadi Devlet Teşekküllerinin harcamaları kamusal gider sayılmayacak; buna karşılık, devletin kendisine mali alanda sorumluluk yükleme yetkisi verdiği SSK, Ticaret Odaları v.b. kuruluşların giderleri kamu gideri olarak mütalaa edilecektir¹¹.

Her iki tanımın kullanılış alanı ile ilgili olarak şu genelleme yapılabilir: Bütçe hukuku ve kamusal fonların harcamalarının denetlenmesi yönünden dar anlamlı kamu harcaması tanımı esas alınmakta; devletin iktisadi ve sosyal hayata müdahalesinin ölçülmesi vesair iktisadi tahlillerin yapılması sırasında ise geniş anlamda kamu harcaması tanımının kullanılması daha anlamlı sonuçlar vermektedir¹². Ancak bu hesapların yapılabilmesinin taşıdığı önemli güçlükler nedeni ile yaygın olarak kamu harcamaları konsolide bütçe harcamaları çerçevesinde ya da konsolide bütçe harcamaları ile yerel yönetim harcamalarının birlikte ele alınması şeklinde ifade edilmektedir¹³.

1.2. Kamu Harcamaları Hakkındaki Görüşler

İktisat biliminin doğuşundan günümüze kadar, devletin üstlenmesi gereken rol ve buna paralel olarak kamu harcamasının sınırları konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bu bölümde değişik iktisadi düşüncelerin kamu harcamaları hakkındaki görüşlerine yer verilecektir.

¹⁰ Aykut Herekman, *Kamu Maliyesi(Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri)*, Cilt I, 2.b., Ankara, 1988, s. 55.

¹¹ Devrim, a.g.e., ss. 105-106.

¹² Erdoğan Öner, *Kamu Maliyesi I (Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No:1986/282, s. 26.

¹³ Işık ve Diğerleri, a.g.e., s. 77.

1.2.1. Klasik İktisadi Düşüncede Devletin Ekonomideki Rolü ve Kamu Harcamaları

Adam Smith ve daha sonra onu takip eden, Say, Batiat ve Tocqueville gibi düşünürlerin, iktisadi görüşlerinin temelini “doğal özgürlük” prensibi, yani devletin müdahalesi olmadan kişinin istediğini yapabilme özgürlüğünü oluşturuyordu.

Smith’e göre doğal özgürlük, tarifelerin ve ithalat kotalarının sınırlaması olmadan, yabancı ürünler dahil, malların istenilen herhangi bir kaynaktan alınabilme ve bununla birlikte kişinin istediği işte, istediği yerde istihdam edilme hakkını kapsamaktadır. Smith, aynı zamanda devletin ücretleri düzenleme ve yapay bir şekilde ücretleri yükseltme girişimlerine de şiddetle karşı çıkmıştır. Nihayet doğal özgürlük, hükümet sınırlaması olmaksızın, ekonomik büyümenin önemli anahtarları olan tasarruf etme, yatırım yapma ve sermaye biriktirme hakkını da içermektedir¹⁴.

Smith, fertlerin kendi çıkarları peşinde koşmalarının iradeleri ya da bilinçleri dahilinde olmasa da toplumun tümünün menfaatini maksimize edeceğini ileri sürmektedir. Bu düşüncede devletin ekonomiye müdahalesi gereksiz, bizzatı zararlıdır. Piyasada doğal denge görünmez bir el sayesinde kendiliğinden sağlanmaktadır.

Smith, hararetli bir şekilde eli sıkı ancak güçlü bir devletten yanadır. Devletin dört fonksiyonu yetine getirmesi gerektiğini belirtmektedir. Birincisi, ulusal savunma için iyi donatılmış bir ordu; ikincisi, özgürlüğün mülkiyet haklarını koruyacak ve sözleşmeler ile borçların ödenmesini sağlayacak bir hukuk sistemi; üçüncüsü, kamu işleri (yollar, köprüler, limanlar ve diğer altyapı projeleri); dördüncüsü, kapitalist sistemde uzmanlaşmanın (işbölümünün) getireceği zihinsel yönden yabancılaşmanın sağladığı etkiyi gidermek üzere, genel kamusal eğitim. Vatandaşların özel hayatlarına ve iktisadi faaliyetlerine devletin minimum ölçüde müdahalesinden yana olmuştur. Denk bütçeyi savunmuş, kamu borçlarına karşı çıkmış, vergi sisteminin

¹⁴ Mark Skousen, *İktisadi Düşünce Tarihi (Modern İktisadın İnşası)*, Çevirenler: Mustafa Acar, Ekrem Erdem ve Metin Toprak, 2.b., Adres Yayınları, 2005, s. 17.

karmaşıklığına ve eşitsizliğine verip verişitirdikten sonra, sıkı tefecilik yasaları ve müterakki vergilendirmeden taraf olmakla beraber, sınırda yapılan vergilendirmelerden indirim yapılmasını önermiştir¹⁵.

Smith aynı zamanda devlet iktidarını ve politikacıları sert bir şekilde eleştirmektedir. Onları soygunculukla ve müsriflikle itham etmektedir. Büyük devletlerin yoksullaşmasının sebebi olarak kamunun savurganlığını ve yetkisini kötüye kullanan idarecileri işaret etmektedir.

Adam Smith'in klasik modeli ve Laissez Faire kapitalizmini geliştirmek görevi Fransız iktisatçılar Jean-Baptiste Say ve Frederic Bastiat'a düşmüştür. Say'ın iktisat bilimine getirdiği yenilik “Her arz kendi talebini yaratır” olarak bilinen Piyasalar Kanunu’dur¹⁶. Bu nedenle uzun dönemde toplam arz toplam talebe eşit olacaktır. Piyasada görülen dengesizlikler geçicidir ve uzun dönemde liberal kapitalizm piyasa mekanizması yardımıyla hiçbir müdahaleye gerek duymadan işler.

Serbest ticaret ve laissez faire politikalarının ateşli bir savunucusu olan Frederic Bastiat devletçiliğin her türüne (sosyalizm, komünizm, ütopyacılık ve merkantilizm) karşı çıkmıştır. Bastiat devletin ekonomik hayata karışmasına karşı olmasının yanı sıra bunu daha da ileri götürerek, devletin verdiği eğitime, devlet dinine ve hatta devlet eliyle dayatılan bir eşitliğe dahi karşı olduğunu belirtmiştir. Devletin asıl görevini, yaşama, özgürlük ve mülkiyet hakkını korumak ve adaleti sağlamak olarak nitelendirmiştir. Devletin geliri yeniden dağıtım görevini sahte iyilikseverlik olarak değerlendirmekte ve gönüllü olmayan yardım faaliyetlerine şiddetle karşı çıkmaktadır. Hukukun çarpıtıldığını ileri sürerek, kamuyu halkın mallarını yağmalamakla, hukuku da belirli azınlıkları korumakla itham etmektedir. Sosyalizm’e her fırsatta saldıran Bastiat; tarifeler, sübvansiyonlar, teşvikler, artan oranlı vergilendirme, devlet okulları, garanti edilmiş işler, garanti edilmiş karlar,

¹⁵ Skousen, a.g.e., ss. 31-32.

¹⁶ Say kanunu “Arz kendi talebini yaratır” şeklinde tanımlayan Say değil, Keynes’tir. Say, “Bir ürün üretilir üretilmez, o andan itibaren, kendi değerine tamamen eşit ölçüde olmak üzere, başka ürünler için piyasa yaratır.” şeklinde üretimin nedeni olarak tüketimi işaret etmiştir.

asgari ücret, yardım hakkı, emek vasıtası hakkı, bedava kredi gibi tüm uygulamaları da hukuki yağmalama olarak nitelendirmektedir¹⁷.

Kamu harcamaları ve devletin ekonomik hayattaki yeri üzerine düşünürlerin görüşlerine yer verdikten sonra genel olarak klasik doktrinin kamu harcamalarına bakış açısını değerlendirelim.

Klasik ekonomi ve maliye görüşünde, “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler “ilkesi ile özdeşleştirdikleri liberal doktrine bağlı kalınarak, jandarma devlet anlayışı doğrultusunda, devlete yüklenen fonksiyonlar çok sınırlı ve yalnızca toplumun temel güvenlik, asayiş ve adalet hizmetlerinden ibaret görülmektedir. Devletin bu görev ve fonksiyonlarını yerine getirmesi için bir takım kamusal giderlerin yapılmasını mecburiyeti vardır. Genel kabul görmüş bir ifade ile devlet “zorunlu bir fena”dır. Devletin onlara göre temel vasfı, beceriksiz ve tüketici oluşudur. “Jean Baptiste Say’a göre, “Devlet kötü bir girişimci, kötü bir aile reisi, kötü bir aşçıdır”. Bu nedenle iktisadi kaynakların devlet eliyle kullanılması bu kaynakların tüketimiyle sonuçlanır. Devlet üretmez, tüketir; devlet vergi mükelleflerinden iktisadi değerleri alır, bunları onlara iade etmez”¹⁸.

Klasik iktisadi düşüncenin kamu harcamaları hakkındaki ilkesi “ mümkün olduğu kadar az harcama”dır. Harcamalar az olursa vergiler de ona göre ayarlanacak ve dolayısıyla sınırlı olacaktır. Böylece devlet faaliyetlerinin alanı daralacaktır. Doğal düzene müdahale edilmediğinde, bir gizli el kendiliğinden, hem özel hem kamusal çıkarı mümkün olan en iyi biçimde düzenleyecektir. Bu bakımdan klasikler harcamanın içeriği ile değil miktarı ile ilgilenmişlerdir¹⁹. Bunun nedeni ise; otomatik denge görüşünden hareket eden klasik doktrinin etkisindeki liberal devlet, zaruri olarak tarafsızdır. Devlet şayet ekonomik olaylara müdahale ederse, dengenin otomatik olarak gerçekleşmesini sağlayacak tabii unsurların bozulmasından endişe

¹⁷ Skousen, a.g.e., ss. 60-64.

¹⁸ İsmail Türk, *Maliye Politikası*, Güncelleştirilmiş 14.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s 6.

¹⁹ Edizdoğan, a.g.e., s. 36.

edilmektedir²⁰. Devlet ne kadar büyürse özel kesime o kadar müdahale olur. Üstelik devlet yapısından ve niteliğinden kaynaklanan nedenlerle, özel kesim kadar verimli ve etkin olamaz. Kamu harcamaları miktarca az olmalı, reel harcamalardan meydana gelmeli, ekonomik ve sosyal hayata tarafsız kalabilmelidir.

Klasik maliyecilerin kamu harcamaları hakkındaki bu görüşlerinin bir diğer nedeni ise; kamu harcamalarını basit bir tüketim gibi görmeleri, devlete harcamalar aracılığı ile toplumun istifadesine sunulmuş mallardan bir kısmını alıp tüketen, yani onu yok eden bir tüketici gözüyle bakmalarıdır. Dolayısıyla, klasiklere göre, devletin yaptığı harcamalar milli geliri azaltıcı hatta onu yok edici bir nitelik taşımaktadır²¹. Devletin harcamalarının artması doğal olarak vergilerinde artması sonucunu doğurur. Vergilerin artması ise özel teşebbüs birimlerinin üretim faaliyetlerinde kullanabilecekleri fonların devlet eline geçmesi demektir. Oysa vergilerin, bireylerin tüketim, tasarruf ve yatırım kararlarını etkilememesi gerekir. Bununla birlikte vergi ödemek suretiyle kullanılabilir geliri azalan müteşebbisin yatırımları da azalacaktır. Toplumdaki kıt kaynakların vergi yoluyla devletin eline geçmesi, tüketici devlet varsayımı altında milli gelirin azalmasına neden olacaktır²².

Klasik iktisadi doktrine göre iyi bir vergi: adil, verimli, ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmayan, tarafsız bir vergidir. Dolaysız alınan vergiler, gelir ve servet üzerinden alınan vergiler olduğundan; ekonomik ve sosyal hayata direkt etkileri bulunur. Buna karşılık dolaylı vergiler kişilerin harcamaları üzerinden alınan vergilerdir ve etkileri genellikle tüketim üzerine ve harcamaları kısıcı yöndedir. Harcamaların kısılması tasarrufu arttırması bakımından da faydalıdır. Zira klasiklere göre, tasarruf bir “erdem”dir. Bu nedenle kamu harcamalarının dolaylı vergilerle finanse edilmesi gerektiğini savunmuşlardır²³.

Devlete “koruyuculuk” görevi yükleyen bu görüşte gelirlerin giderlere uydurulması ilkesi büyük önem arz etmektedir. Devlete yüklenen temel hizmetlerin

²⁰ Nadaroğlu, a.g.e.,s. 136.

²¹ Edizdoğan, a.g.e., s. 37.

²² Pehlivan, a.g.e., s. 79.

²³ Türk, *Maliye Politikası*, ss.3-7.

görülmesi için gerekli kamu giderleri önceden belirlenecek ve giderin finansmanı yönünde gerekli gelir sağlanmaya çalışılacaktır. Başka bir deyişle giderlerde bir azaltma yapılamayacağı gibi zorunlu olaylar dışında bir arttırma da yapılamaz. Yapılacak kamu harcaması kadar gelir toplanmalıdır. Gerek teoride gerekse uygulamada kamu giderlerinin gelirlere eşit olması ilkesi büyük bir titizlikle savunulmuştur²⁴.

Klasik iktisatçılara göre eğer devlet bütçeleri denk olarak hazırlanır ve uygulanırsa, kamu harcamalarının seçiminde, bu harcamalarının karşılığının bulunmasında büyük özen gösterilir. Böylece toplumsal ihtiyaçların en zorunlu olanları seçilir, ekonomik ve sosyal hayata en az müdahale eden vergilerle bu harcamalar finanse edilir. Bunun doğal sonucu olarak bütçe iktisadi bir kararsızlık unsuru olarak ortaya çıkmaz, enflasyon ve deflasyondan kaçınılmış, paranın kararlılığı korunmuş olur. Esasen açık bütçelerin “mali istikrarı” bozma, paranın satın alma gücünü düşürme gibi sakıncaları vardır. Bütçe fazlaları da ekonomiye durgunluk getirdikleri için olumsuzdurlar. Kaldı ki, bütçe fazlalarını politikacıların israfından korumak son derece zordur²⁵.

Klasik iktisat ve maliyeciler denk bütçe ilkesinden yalnızca olağanüstü harcamalarla karşı karşıya kalınması halinde ödün verirler. Bu noktada da devlet borçlanırken para piyasalarından, kısa vadeli fon piyasalarından değil; sermaye piyasalarından, uzun vadeli fon piyasalarından borçlanmalıdır. Sermaye piyasaları yatırıma gidecek fonların piyasalarıdır. Bu sebeple, devlet sermaye piyasalarından borçlanırsa, hacimce küçük ve borçlanma olağanüstü bir kamu geliri olduğu için, sermaye piyasalarında sermaye arzı-sermaye talebi dengesini, kendi lehine bozamaz. Devletin para piyasasından borçlanması ise (bankaların kaydi para yaratma gücü nedeniyle) toplam para arzını arttırabilir. Ekonomi tam istihdamda dengede ve mal ve hizmet arzı sabit iken, toplam para arzının artması enflasyonist baskılara yol açabilir. Klasikler genel olarak paranın istikrarına son derece önem verirler; çünkü para iktisadi hayatın mekanizmasıdır. Bu noktada oluşabilecek bir dengesizlik,

²⁴ Devrim, a.g.e., s. 107.

²⁵ Türk, *Maliye Politikası*, ss. 6-7.

ekonomide toplam tasarruf hacmini düşürebilir, iktisadi kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açabilir, ekonomide işsizlik baş gösterebilir, ticaret ve ödemeler dengesi bozulabilir ve milli gelir seviyesinin düşmesine neden olabilir. Bunlara ek olarak, özellikle faiz hadlerinin yüksek olduğu dönemlerde borçlanma için para piyasalarının tercih edilmesi, devletin transfer harcamalarını arttıracaktır. Bu da vergi gelirlerinin artması demektir. Vergi gelirlerinin veya oranlarının artması ekonomik ve sosyal hayata müdahale sonucunu doğurur. Kadı ki, yüksek oranlı vergiler, kullanılabilir ferdi gelirleri azaltarak veya belli mal ve hizmetlere karşı talebi kısarak özel teşebbüsün şevkini ve gücünü kırabilir. Sonuçta klasik anlayışa göre borçlanma niteliği icabı ile vaktinden önce tahsil edilmiş vergiden başka bir şey değildir²⁶.

Kamu harcamaları kamusal ihtiyaçları karşılamak için yapılır. Klasik doktrine göre, kamu harcamaları ekonomik istikrar için arttırılıp azaltılamaz. Ekonomide bir dengesizlik olursa bu durum geçicidir ve uzun dönemde tekrar denge sağlanacaktır. Klasik iktisatçılara göre, ekonomide durgunluk olduğunda kamu harcamalarını arttırmak, ekonomide aşırı talepten kaynaklanan enflasyon olması halinde de kamu harcamalarının kısılması söz konusu değildir²⁷.

Klasik doktrininin genel ilkelerini ve kamu harcamaları hakkında görüşlerini inceledikten sonra, bir diğer görüş olan ve savundukları düşünceler açısından liberal düşünceden oldukça farklı bir yapı arz eden Keynesyen düşünceyi ve kamu harcamaları hakkındaki görüşlerini inceleyelim.

²⁶ Türk, *Maliye Politikası*, ss. 4 -5.

²⁷ Işık ve Diğerleri, a.g.e., ss. 77-78.

1.2.2. Keynesyen Görüş ve Kamu Harcamaları

Keynes, Genel Teorisi ile 1950’li yılların başlarından 1970’li yılların sonlarına değin geçen dönemde iktisat politikasına hakim olan makro iktisat teorisinin temellerini ortaya koymuştur. Klasik iktisadi düşünceyi yerle bir eden ve yeni bir ekol yaratan Keynesyen görüşü incelemeden önce, bu düşüncelerin filizlenmesine ve dünyada kabul görmesine neden olan ekonomik konjoktürü ve zemin hazırlayan etmenleri ortaya koymak yerinde olacaktır.

Birinci Dünya Savaşı, üç kıtada ve uzunca bir süre devam etti. Bu dönemde savaş sebebiyle birçok ülkede kamu borçları, devlet bütçeleri ve kamu harcamalarında büyük artışlar görüldü. Savaşın sonunda, kamu harcamalarının savaş içerisindeki hızlı artış temposu da durdu. Ancak, savaşın etkisiyle ortaya çıkan ekonomik ve sosyal manzara hiçte iyi değildi. Kamu borçları çığ gibi artmıştı. Gazi, dul ve yetim gibi, gelirlerini devletin karşılamak zorunda olduğu bir kitle ortaya çıkmıştı. Diğer yandan, savaş sonrası tahribatın giderilmesi gibi sorunlar da eklenince kamu harcamalarının eski düzeyine inmesi mümkün olmadı²⁸.

Birinci Dünya Savaşı biter bitmez, liberal iktisadi düşünce sistemini bütün saflığı ile yeniden tatbika koymak için büyük gayretler sarf edildi; bütçenin denklığı, serbest ticaret, tutumlu olmanın fazileti, Say Kanunu ve altın standardına geri dönüş savunuldu; devlet gene iktisadi faaliyetlerin dışında tutulmak istendi. Bu esnada 1921 yılında hafif şiddette ve kısa süreli bir depresyon geçirildi. Bu küçük çaplı buhran, klasiklerce, iş muhitini terbiye ettiği gerekçesi ile faydalı dahi bulundu²⁹. Ancak bu arada 1929 yılında Büyük Buhran başladı ve kısa sürede birçok ülkeyi çemberine aldı.

Hacmi, kapsamı alanı ve süreci itibarı ile şüphesiz iktisat tarihinin en önemli ve ender krizi, 1929 krizidir. Avrupa ülkelerinde bazı bankaların mali sıkıntıya girmesi New York Borsası’nda hisse senedi fiyatlarında ani düşüşlere neden oldu ve

²⁸ Pehlivan, a.g.e., s. 80.

²⁹ Türk, *Maliye Politikası*, s. 7.

ardından da tüm ABD ekonomisini etkisi altına aldı³⁰. Birleşik Devletlerde endüstriyel hasıla yüzde 30'dan fazla düştü. Ticari bankaların yarısı iflas etti. İşsizlik oranı yüzde 25'in üzerine fırladı. Hisse senetlerinin fiyatı yüzde 88 oranında değer kaybetti³¹. Avrupa ve dünyanın geri kalanı da benzer bir keşmekeş ile karşı karşıyaydı. Alman, Fransız ve A.B.D. ekonomileri buhran içindelerken, Almanya'da Adolph Hitler, ABD'de Franklin D. Roosevelt, Fransa'da sosyalistler iktidara geldiler ve mali araçlarla (kamu harcamaları, borçlanmalar, vergiler ve kamu borçlarının idaresi) buhrana karşı mücadeleye giriştiler³². Amerikan ekonomisinde 1930'ların ortalarında, Roosevelt'in "Yeni Eylem"(New Deal) planı ile kendini hissettiren bir canlanma başladı, fakat uzun sürmedi. ABD'de işsizlik 1930'lu yıllarda iki haneli seviyesini korudu ve bu durum İkinci Dünya Savaşı'na kadar ortadan kalkmadı.

Türkiye'nin krizler tarihinin miladını da 1929 krizidir. Türkiye'de yeni kurulan bir ekonominin sıkıntılarının yanı sıra ilk taksitinin ödenmesi gereken Osmanlı borçları da eklenince ciddi bir "kambiyo krizi" yaşanmış ve Türk Lirası değer kaybetmiştir³³. Yabancı sermaye ile henüz tanışmamış olan Türkiye bu krizden dış ticaret alanında zarar görmüştür. Türk dış ticareti genellikle tarımsal ürün ve hammadde ihracına, sanayi maddeleri dış alımına dayanıyordu. Dolayısıyla tarımsal ürün fiyatlarında yaşanan büyük düşüşler Türkiye'nin dış ticaret hacmini daralttı. Bu ekonomik krizle beraber Türkiye'de iflaslar başladı. Ticaret şirketleri, sanayiciler, üretimi arttırmak üzere kredi almış çiftçiler borçlarını ödeyemediler. Özellikle ticaretin önemli olduğu liman şehirlerinde (İstanbul, İzmir) işsizlik artıyordu. Bu arada 1930'da kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın üç ay süren siyasal hayatında olağanüstü bir başarı kazanmasının altında yatan en önemli nedenlerden biride bu yükselen işsizlik ve ekonomik şikayetlerdi. Türkiye'de 1929 ve 1933 yılları arası bir arayış dönemi oldu. Bu dönem aynı zamanda yeni bir

³⁰ Coşkun Can Aktan ve Hüseyin Şen, "Ekonomik Kriz: Nedenler ve Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye Dergisi*, 2002/1, s. 5, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-sen-ekonomik-kriz.pdf, (22.03.08).

³¹ Skousen, a.g.e., s. 330.

³² Türk, *Maliye Politikası*, s. 7.

³³ Ankara Ticaret Odası (ATO), "Krizler Tarihi Raporu", Ankara, Nisan 2005, <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=276&l=1>, (22.03.08).

başlangıç dönemi idi. Çünkü bu dönemde o zamana kadar devletin elinde toplamadığı bazı fonksiyonları yerine getirecek kurumlar yavaş yavaş oluşmaya başladı. Türkiye’de I. Beş Yıllık Sanayi ve Kalkınma Planı’nın uygulanmaya başlanmasıyla da ekonomide planlı ekonomi süreci başladı³⁴.

Kriz yalnız Türkiye’de değil hemen hemen tüm ülkelerde büyük bir şaşkınlık yarattı ve politik değişikliklere yol açtı. Her ülkede devlet politikasının ekonomiyi daha yakından yönlendirmesine neden oldu. 1929-1933 döneminde bütün dünya ülkelerinde ekonomik doktrinler tartışıldı. Bir yandan piyasa mekanizmasının ayakta tuttuğu sosyal dengeler sarsılırken diğer yandan klasik kapitalizmin serbest piyasa ideolojisi şüpheyile karşılanmaya başlanmıştı. Örneğin İtalya ve Almanya’da faşistler, ABD’de mühendisler ve Türkiye’de kadrocular çeşitli nedenlerle piyasa doktrininin terk edilmesini savunuyorlardı. Bütün bu ülkelerde ekonominin politik olarak yönlendirilmesi önem kazandı³⁵.

Savaşı izleyen yıllarda başlayan durgunluk beraberinde kriz ve belirsizlik ortamı meydana getirdi. Ancak krizin nasıl giderileceği konusunda kimsenin sistematik bir bilgi ve açıklaması yoktu. Çünkü klasik iktisadın en önemli gücü olan görünmez el ekonomiyi dengeye getirememiş, Say’ın “Her arz kendi talebini yaratır” temel felsefesi geçerliliğini yitirmişti³⁶. Bunun üzerine İngiliz bilim adamlarından John Maynard Keynes, 1936 Yılında yayımlanan “The General Theory of Employment, Interest and Money” (İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi) adlı eserinde o günkü koşullarda kulağa oldukça hoş gelen yeni çözüm yolları önermiştir. Keynes’in ekonomik modeline geçmeden önce klasik iktisadi düşünce ile temelde hangi noktalarda ayrıldığına bir göz atalım.

³⁴ “1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye”, *Türk Devrim Tarihi*, 2007, <http://www.inkilap.info/ataturk-donemi/ekonomi/1929-dunya-ekonomik-buhrani-ve-turkiye.html>, (29.03.08).

³⁵ A.g.m.

³⁶ İbrahim Bakırtaş ve Ali Tekinşen, “Dünya Savaşları ve Büyük Buhran Arasındaki Etkileşimin Ekonomi Politikası”, ss. 83-99, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/İBRAHİM%20BAKIRTAŞ%20-%20ALİ%20TEKİNŞEN/83-100++.pdf, (23.03.08). s. 84.

Keynes'in ekonomik modeli, klasik iktisadi doktrini doğrudan ret eden ve tamamen farklı bir yapı sergilemektedir. Keynes, klasiklerin “doğal düzen” ve “otomatik denge” argümanlarına karşı çıkarak, kapitalizmin doğası gereği istikrarsız olduğunu ve tam istihdama götüren doğal bir eğilimi olmadığını belirtmiştir. “Diğer bir deyişle, ekonomide klasiklerin iddia ettikleri gibi, her zaman tam istihdam denge hali mevcut değildir. “Görünmez el” in ekonomiyi “kendiliğinden” ve “daima” tam istihdam denge düzeyinde koruması da mümkün değildir³⁷.” Kapitalizm istikrarsızdır ve bu nedenle kırılgan bir finans sisteminde, belirsizliğin derecesine bağlı olarak, süresiz bir şekilde, farklı derecelerde eksik istihdamda dengeye gelebilir. Düşünür, Smith'in genel ve evrensel modelinin yalnızca tam istihdam zamanlarında uygulanabilen özel bir durum olduğunu, emeğin ve kaynağın eksik istihdamda bulunduğu zamanlarda ise “toplam efektif talep” modelinin uygulanması gerektiğini savunmuştur³⁸. Ayrıca Keynes, devlet müdahalesi olmadan ekonomide tam istihdam denge seviyesine bazen ve ancak tesadüf eseri ulaşılabileceğini ileri sürmüştür³⁹.

Keynes'e göre, klasik iktisatçılardan Jean Baptiste Say tarafından “arz kendi talebini yaratır” (supply creates its own demand) şeklinde ifade dilen Piyasalar Kanunu (The Law of Markets) gerçek iktisadi yaşama uygun değildir. 1929 Büyük Depresyonu açık bir şekilde toplam talep yetersizliğinden kaynaklanmıştır. Toplam talep, klasik iktisatçıların iddia ettikleri gibi arzın bir fonksiyonu değildir. Aksine toplam arz, toplam talebin bir fonksiyonudur ve toplam talep tarafından yönlendirilir⁴⁰. Diğer bir deyişle Keynes, Say'ın Piyasalar kanununu ters düz ederek “talep kendi arzını yaratır” (Demand creates its own supply) şeklinde ifade etmiştir.

Keynesyen iktisat, devletin laissez faire politikasını terk ederek, tam istihdam denge düzeyinden sapma durumlarında devletin müdahaleci ve düzenleyici önlemler alması gerektiğini, ekonomide ortaya çıkan sorunlara karşı maliye politikalarının (başlıca; kamu harcamaları politikası, vergi politikası, borçlanma ve borç yönetimi politikası, bütçe politikası v.s.) etkin olarak uygulanabileceğini savunmuştur.

³⁷ Coşkun Can Aktan, *Politik İktisat*, İzmir, 2000, s. 72.

³⁸ Skousen, a.g.e., ss. 347-348.

³⁹ Pehlivan, a.g.e., s. 81.

⁴⁰ Aktan, a.g.e., s. 71.

“Keynes, devletin maliye politikası ile oynamanın harcamalardaki ve vergilerdeki değişiklik) para politikası ile oynamaya göre (para arzı ve faiz oranındaki değişiklikler) daha etkili olduğunu ileri sürmektedir⁴¹.” Depresyon dönemlerinde devletin “telafi edici maliye politikası” (compensatory fiscal policy) uygulayarak özel tüketim ve yatırım harcamalarını uyarmasını önermektedir. Devlet depresyon dönemlerinde kamu harcamalarını artırmalı ve vergi oranlarını düşürmelidir, enflasyon dönemlerinde ise bunun tersini yapması gerekmektedir. Devletin kamu harcamalarını artırması, sonuçta ekonomide milli gelirde ve dolayısıyla tüketim harcamalarında artışlar doğurur. Keynes, tüketim malları talebindeki değişmelerin ise bu kez yatırım harcamalarını uyaracağını ve sonuçta milli geliri arttıracığını belirtmektedir⁴².

Son olarak Keynes’e göre altın standardı esnek olmayan yapısı gereği noksandır ve terk edilmelidir. Bu açıklamalardan sonra devleti bekçi olma sıfatından sıyrarak, müdahaleci bir rol kazandıran ve kamu giderlerine nihai tüketim, bir değer kaybı ya da kaynak israfı olmaktan çıkarıp milli geliri arttırıcı nitelik kazandıran “Genel Teori”yi ana hatları inceleyelim.

Genel teorelinin üç saç ayağı bulunmaktadır: Tüketim fonksiyonu, tasarruf fonksiyonu ve yatırım fonksiyonu. Keynes Genel Teori’de tüketime özel bir önem vermiştir. Tüketim fonksiyonu, tüketicilerin harcama eğilimlerini gösterir ve milli gelirin artan bir fonksiyonudur⁴³.

Modelde tasarruf fonksiyonu da tıpkı tüketim fonksiyonu gibi milli gelirin artan bir fonksiyonudur. Çünkü insanlar daha çok kazandıkça, diğer bir deyişle gelir düzeyleri arttıkça daha çok tasarruf ederler. Ancak, “Keynes’e göre, tasarruf harcamanın güvenilir bir şeklidir. Sadece, işletmeler tarafından yatırıma dönüştürülen tasarruflar “sonuç verici”dir. Bundan dolayı yastık altına gömülen veya

⁴¹ Skousen, a.g.e., s. 358.

⁴² Aktan, a.g.e., s. 74.

⁴³ A.g.e., s. 73.

banka kasalarında biriktirilen tasarruflar ekonomiden bir sızıntıdır⁴⁴.” Halk ekonomik bir çöküş esnasında daha fazla tasarruf etmeye çalışırsa, bu ekonomik durumun daha da kötüye gitmesinden başka sonuç vermeyecektir. Tüketiciler daha az satın alacak, üreticilerin üretim düzeylerinin düşmesine neden olur ve sonuçta hane halkı daha az tasarruf yapar. Diğer bir deyişle bireylerin tutumlu olma arzusundaki artış, daha az toplam tasarrufla sonuçlanır. Faiz oranları sabit kabul edildiğinden, artan tasarruf arzı faiz oranlarını daha aşağıya çekemez ve yatırımları teşvik edemez⁴⁵.

Keynes’in modelinde, belirsiz bir ekonomiye düşüşe yol açan faktör, tasarrufla yatırım arasında ki bağlantının kopmasıdır. Eğer tasarrufların yatırıma dönüştürülmesi durursa, ekonomide toplam harcama tam istihdamın altında bir noktaya düşer ve aşırı likitide tutkusu ulusal yatırımı ve milli hasılayı düşürür. Sonuç olarak, tüketim, tasarruftan daha üretkendir ve durgunluktan çıkmanın ikinci bir yolu ise tasarruf eğilimini azaltacak şekilde halkın tüketim eğilimini arttırmaktır.

“Bununla birlikte Genel Teori’ye göre yatırımlar oynaktır; yatırımcıların ve işadamlarının yatırımların geleceği açısından iyimser veya kötümser beklentilerine göre değişir”⁴⁶. Bir başka ifade ile öngörülemez. Bu nedenle yatırımlar milli gelir değişimlerinden bağımsız (otonom yatırımlar) ve milli gelirin artan bir fonksiyonu (uyarılmış yatırımlar) olarak ele alınmıştır. Bağımsız yatırım fonksiyonunda girişimcilerin yatırım kararlarını milli gelir düzeyinin belirlemediği varsayılır. Bu noktada makro ekonomik denge; toplam arz ile toplam talebin eşitlendiği noktada veya toplam yatırımlar ile toplam tasarrufların eşitlendiği noktada gerçekleşir. Yatırımların tasarruflardan fazla olması durumunda, ekonomide bir enflasyonist açık, yatırımların tasarruflardan az olması durumunda ise bir deflasyonist açık söz konusu olur⁴⁷. Keynesyen doktrine göre bu iki durumda da devletin ekonomik gidişata el koyması gerekir.

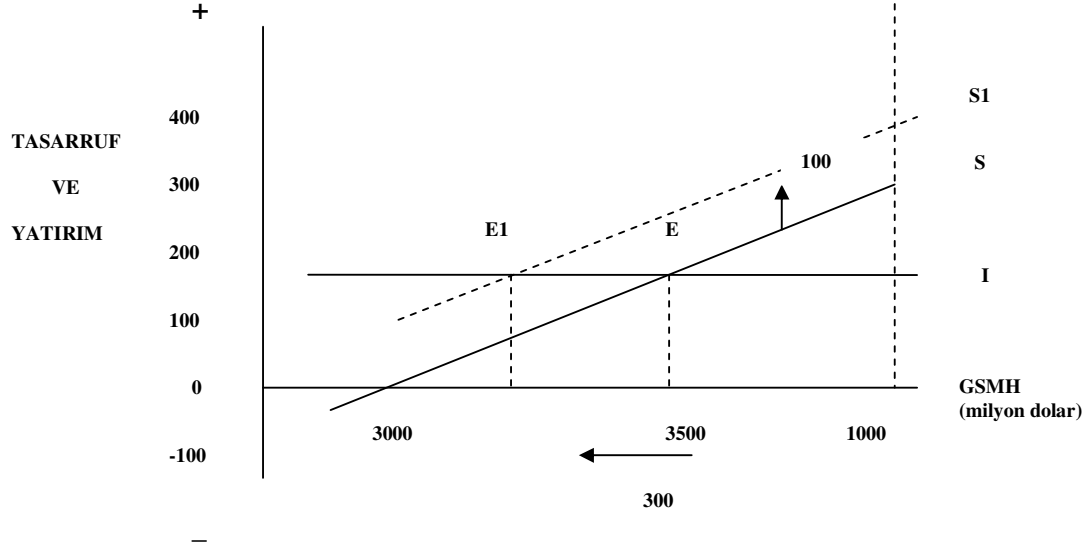
⁴⁴ Skousen, a.g.e., s. 354.

⁴⁵ A.g.e.,s. 377.

⁴⁶ A.g.e., s. 373.

⁴⁷ Aktan, a.g.e., ss. 73-74.

Şekil : 1 Tasarruf ve Yatırım Diyagramı



Kaynak: Mark Skousen, a.g.e., s. 377.

Yukarıdaki diyagram Keynesyen Modelin izahı amacıyla, Samuelson tarafından geliştirilmiştir. Şekilde de görülebileceği gibi, yatırımlar milli gelirden bağımsızdır. Bu nedenle, yatırım eğrisi gelire bağlı olmaksızın herhangi bir seviyeye yerleştirilir. Makro ekonomik denge tasarruflarla eğrisi ile yatırım eğrisinin kesiştiği diğer bir ifade ile eşitlendiği E noktasında gerçekleşmektedir. Keynesyen modelde ekonominin tam istihdam seviyesine ulaşması için iki yol vardır. Yatırım eğrisi I'yı yukarı doğru kaydırmak ya da tasarruf eğrisi S'yi sağa doğru kaydırmak. Anlaşılacağı üzere tasarruf seviyesini arttırmanın, tasarruf eğrisini sola kaydırmanın yatırımları arttırmaya ve I eğrisinin yükselmesine bir etkisi yoktur⁴⁸.

Keynes, modelinde, ekonomik dengenin eksik istihdamda dahi teşekkülünün nedenini efektif talepteki yetersizliğe bağlamış ve çözüm planını bunun üzerine inşa

⁴⁸ Skousen, a.g.e., s. 377.

etmiştir. Keynes'in ekonomik durgunluk için verdiği reçete efektif talebi arttırmaktır. Peki Nasıl?

Efektif talep satın alma gücü ile desteklenen, fiilen gerçekleştirilen harcamaların tümünü ifade eder. Satın alma gücü bulunmayanların talebi, istekten ibaret olup ekonomik bir değeri yoktur. Bu nedenle bir ekonomideki efektif talep, belirli bir dönemde gerçekleştirilmiş olan tüketim ve yatırım harcamalarının toplamından ibarettir. Diğer taraftan bu eşitlik milli gelire de eşittir. Çünkü milli gelir, aynı zamanda bir ekonomideki üretim faktörlerinin gelirlerinin toplamına eşittir. Üretim faktörleri gelirlerinin tamamının harcandığı varsayımı altında, harcama toplamı toplam talebi verecektir.

Böylece; $Y=C+I$

Bu eşitlikte, (Y) Milli Geliri, (C) Tüketim Harcamalarını ve (I) Yatırım Harcamalarını sembolize etmektedir. Efektif talebi meydana getiren unsurlarda herhangi bir eksikliğin söz konusu olması tam istihdam denge seviyesini ve buna bağlı olarak milli geliri düşürür⁴⁹.

Belirsizliğin fazla olduğu bir depresyon döneminde ekonomik birimler, ellerindeki nakdi harcamaktan çekineceklerdir. İş dünyası sermayesini yatırıma dönüştürerek risk almak istemeyecek, tüketiciler tüketimlerini arttırmaktan kaçınacaklardır. Bununla birlikte piyasa ekonomisinin kural ve koşulları içerisinde, bireysel harcamaları belirli bir hedefe kanalize edecek ortak bir karar ünitesi bulunmadığından, ekonomi birimlerinin ferdi harcamaları yoluyla efektif talebi arttırmak mümkün değildir. Bu durumda tüketim görevi, kararları doğrudan etkilenebilen tek faktöre yani devlete düşmektedir. Keynes milli gelir denkleminde G'yi (devleti) ilave etmiştir.

⁴⁹ Pehlivan, a.g.e., ss. 81-82.

Bu durumda; $Y=C+I+G$

Keynes, devleti (G), para basma ve kamu bayındırlık işleri yoluyla ekonomiyi canlandırabilecek tek bağımsız faktör olarak görüyordu⁵⁰. Ek harcamalar yoluyla talep canlandırılabilir, daha fazla mal üretimi sağlanabilir ve ekonominin yeniden toparlanması temin edilebilirdi. Başka bir deyişle eksik istihdamın söz konusu olduğu durumda, tüketim ve yatırım harcamalarına zarar vermeden genişletici bir hükümet politikası ile efektif talep yükseltilebilirdi. Aslında durgun ve önü görülemeyen bir ekonomik konjoktürde devlet harcamalarındaki bir artış, piyasalara güven telkin ederek hem tüketiciyi hem de yatırımcıyı cesaretlendirecek ve dolayısıyla yatırımlar uyarılarak milli gelir artışı hedefine ulaşılabilecektir.

Kamu harcamalarının ekonomiyi canlandırarak milli geliri arttıracaklarını savunan Keynesyen düşüncede, harcamaların bu etkiyi nasıl yaratacağını ifade etmek için çarpan kavramı kullanılmıştır. Daha sonra Friedman tarafından etkisi tartışılan çarpan katsayısını ve nasıl işlediğini kısaca açıklamaya çalışalım.

1.2.2.1. Çarpan Etkisi

Çarpan otonom (bağımsız) yatırımlardaki bir değişikliğin, milli gelirde yaratacağı artışı ifade eden bir katsayıdır. İlk kez 1931 yılında Richard F. Kahn tarafından istihdam açısından açıklanan çarpan kavramı, daha sonra Keynes tarafından gelir teşekkülünün analizinde kullanılacak bir araç haline dönüştürülmüştür⁵¹. Şimdi bu kavramı izah etmeye çalışalım:

Bir ekonomide yatırım yapıldığı zaman milli gelir yatırım miktarı kadar artmaz. Ekonomide yapılan ek yatırımlar, bir dönem içerisinde yapılan ek yatırımların belli bir katsayıyla çarpımı kadar milli geliri arttırır⁵². Bunu bir örnekle açıklayalım; bir durgunluk döneminde maliyeti 100 bin YTL olan yeni bir adliye

⁵⁰ Skousen, a.g.e., s. 357.

⁵¹ Edizdoğan, a.g.e., s. 97.

⁵² İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992, s. 115.

binası için, hükümetin inşaat işçileri çalıştırdığını, inşaat malzemeleri tedarikinde bulunan firmalara iş verdiğini varsayalım. Daha önce işsiz olan çalışanlara şimdi ücret ödenmektedir. Bu durum harcamanın ilk aşamasında ekonomiye 100 bin YTL'lik bir katkı sağlar.

Çarpan etkisinin büyüklüğü, marjinal tüketim eğiliminin büyüklüğüne bağlıdır. Toplumda marjinal tüketim eğilimi genel olarak yüksekse, kamu harcamalarının milli gelirde ortaya çıkaracağı artış daha yüksek olacaktır. Marjinal tüketim eğiliminin düşük ya da marjinal tasarruf eğiliminin yüksek olması halinde de kamu harcamalarının milli gelirde ortaya çıkaracağı artış düşük olacaktır⁵³. Şimdi örneğimizde halkın marjinal tüketim eğiliminin yüzde 90 olduğunu varsayalım (Bu durumda halkın marjinal tasarruf eğilimi yüzde 10'dur). Bunun anlamı söz konusu olan çalışanların kazandıkları her YTL'nin 90 kuruşunu harcıyor, 10 kuruşunu tasarruf ediyor demektir. Harcamanın ikinci aşamasında ekonomiye 90 bin YTL ilave edilmiştir.

Daha sonra üçüncü aşamada, çalışanlar kazandıkları parayı harcadıktan sonra, bu 90 bin YTL; alışveriş merkezleri, lokantalar, petrol istasyonları, araba galeri vs. gibi işletmeler için gelir olur. Söz konusu işletmeler yeni talebi karşılamak için işçi çalıştırmalar ve çalışanlar yine gelirlerinin yüzde 90'ını harcarlar. Böylece, ek 81 bin YTL harcama gücü (90 bin YTL'nin yüzde 90'ı) elde ederler. Görülüyor ki, kamu yatırımı yavaş yavaş azalan bir çarpan etkisine sahiptir. Çünkü her sonraki kademedeki gelir ve dolayısıyla mal ve hizmete karşı yaratılan yeni talep bir öncekinden küçük olacaktır.

Reel kamu harcamalarında çarpan katsayısı $k=1/(1-c)$ formülü ile hesaplanır. Transfer harcamalarında ise $c/1-c$ ile formülü kullanılır. Formülde yer alan c , marjinal tüketim eğilimini ifade eder. Marjinal tüketim eğilimi (c), $1-s$ 'ye eşittir. Burada s , marjinal tasarruf eğilimini temsil etmektedir.

⁵³ Işık ve Diğerleri, a.g.e., s. 96.

Yukarıdaki örnekte $c=0,90$ olduğuna göre $k=1/(1-0,90)$, $k=10$ 'dur ve yatırımlarda diğer yönlerden bir azalma olmadığı varsayımı altında, artan bayındırlık işlerinin neden olduğu istihdam, bayındırlık işlerinin kendisinin sağladığı ilk istihdamın on katı olacaktır. Bu durumda marjinal tüketim eğiliminin $c=0,90$ ve ilk istihdam değerinin 100 bin YTL olduğu örneğimizde harcamanın milli gelirde yaratacağı etki $Y=(1/(1-c)).DI$, $Y=1$ milyon YTL olacaktır. Burada Y milli geliri, DI otonom yatırım artışını ifade etmektedir.

1970'li yıllara kadar etkinliğini sürdüren ve popüler olduğu dönemde oldukça taraftar toplayarak neredeyse tartışılmaz doğru kabul edilen Keynesyen ekonomi görüşü, özellikle birinci petrol krizinden sonra popülerliğini yitirmeye başlamış ve baş gösteren ekonomik sorunların giderilmesinde Keynesyen politikaların başarısız olması yeni çıkış yolları arayışına itmiştir.

1.2.3. Monetarizm ve Kamu Harcamaları

Monetarizmin öncüsü, Chicago Üniversitesi Ekonomi profesörlerinden Milton Friedman'dır. 1976 Yılında Nobel ödülünü kazanan Friedman, Keynesyen iktisada karşı klasik iktisat anlayışını ateşli bir şekilde savunmuş, Adam Smith'in görünmez elinin ilerlemeye katkısının, Keynes'in görünür elinin gerilemeye katkısından daha etkili olduğunu belirtmiştir.

Monetarizm'e göre toplam talebi para arzı belirlemektedir. Maliye politikası bazı alanlarda önemlidir (GSMH'nın bir bölümü savunma ve kamu tüketimine tahsis edilmektedir). Ancak belli başlı makro ekonomik değişkenler (toplam çıktı, istihdam ve fiyatlar), temelde para arzı tarafından etkilenmektedir. Bu büyüklüklerin maliye politikasından etkilenmesi hem az hem de geçicidir. Friedman'a göre, ekonomi üzerinde iktisat politikası araçlarından en etkili olan para politikasıdır.

Burada bir noktaya açıklık getirmemiz gerekir. Friedman, para politikalarının iktisat politikasında maliye politikalarına nazaran daha etkili olduğunu savunmakla birlikte, sadece paranın önemli olduğu şeklinde bir görüşü savunduğunu inkar

etmektedir. “1968 Yılında “Maliye politikasına Karşı Para Politikası” adıyla yayınlanan ünlü bir tartışmada, Başkan Kennedy’nin Ekonomik Danışmanlar Konseyi’nin eski başkanı ve meşhur 1964 vergi indiriminin mimarı Walter E.Heller ile karşı karşıya gelmiştir. Heller söze bir itiraf ile başlamıştır. “Mesele paranın önemli olup olmadığı değil_bunu hepimiz kabul ediyoruz-fakat mesele, bazı Friedmancıların ortaya attığı gibi sadece paranın önemli olup olmadığıdır.” Friedman bunlara cevaben, sadece paranın önemli olduğu şeklinde uç bir görüşü savunmanın saçma olduğunu söyleyerek reddetmiştir. Bununla birlikte, yine aynı tartışmada, maliye politikasının, yani bütçe vaziyetinin tek başına nominal gelirin gidişatı, enflasyon, deflasyon veya konjktürel dalgalanmalar üzerinde önemli bir etkiye sahip olmadığını iddia etmiştir. Diğer taraftan para politikası muazzam bir etkiye sahiptir⁵⁴.

Friedman’ın Keynes’e ilk karşı çıkışı sürekli gelir hipotezi iledir. Keynesyen modelde, artan kamu harcamalarının tam istihdamı gerçekleştirebilmesi için en önemli unsur tüketim fonksiyonudur. Çünkü kamu harcamaları yoluyla sağlanan istihdam, hane halkı gelirlerini çarpan etkisi ile harekete geçirir. Buna karşılık Friedman ABD’ne ait geniş bir tüketim verisi kullanarak yaptığı çalışmada, hane halkının gelirlerini sadece uzun dönemli ya da sürekli gelir değişikliklerine göre ayarladıklarını, geçici durumları pek dikkate almadıklarını göstermiştir. Friedman’ın bu görüşü literatürde sürekli gelir hipotezi (permenent income hypothesis) olarak adlandırılır. Bu sebeple Keynesyen Tüketim Fonksiyonu esas itibariyle eksiktir ve kamu harcamalarının çarpan etkisi ile ekonomiyi harekete geçirme gücü beklenenden çok daha düşüktür.

Friedman geliştirdiği bu hipotez yardımıyla Keynesyen artan oranlı vergi ve ölüm vergilerine ve Alvin Hansen’in Kalıcı İktisadi Durgunluk tezine de karşı çıkmıştır. Keynes, gelir arttıkça marjinal tüketim eğiliminin azaldığını, buna karşılık tasarruf etme eğiliminin arttığını, oluşan tasarruf açığının yatırımları olumsuz etkilediğini savunmuştur. Milletler zenginleştikçe, gelir ve servet çoğaldıkça

⁵⁴ Skousen, a.g.e., ss. 409-410.

tasarrufların yatırıma dönüşmesi konusundaki tehlikenin büyüyeceğini iddia etmiştir. Keynes'in varsayımı, devletin devasa açıklar vermedikçe ABD'nin durgunluğa mahkum edileceğine işaret eden Hansen'in Kalıcı İktisadi Durgunluk Tezi'nin parçasıdır. Keynes formülünü hatırlayalım durgunluğu önlemek için efektif talebi arttırmak. Bu amaca ulaşmak ve yüksek tüketim tasarrufunu özendirmek için varlıklı kişiler üzerine yüksek vergilerin konulmasını önermiştir. Ancak Friedman'ın sürekli gelir hipotezi, artan gelirin ille de daha yüksek tasarruf oranlarına yol açmayacağını göstermiş ve 1899 yılından beri reel gelirden kayda değer bir artış sağlanmasına karşılık, tasarruf edilen gelir yüzdesinin sabit gösteren Simon Kuznets'in çalışmasını teyit etmiştir. Bundan dolayı, varlıklı kişiler üzerindeki yüksek vergiler, Keynes'in savunduğu gibi, tüketim eğilimini mutlaka arttıracak diye bir kayıt yoktur⁵⁵.

Friedman Keynes'in aksine ekonomik durgunluk ya da bunalım dönemlerinde para arzı genişlemesinin veya daralmasının etkili olduğunu savunmaktadırlar. Friedman Birleşik Devletlerin Parasal Tarihi adlı çalışmasında Büyük Bunalımın konjoktürel doruk ve dip noktaları olan Ağustos 1929 ve Mart 1933 arasında para stokunun üçte birden daha fazla azaldığını ortaya koymuştur. Bu itibarla ulaştığı sonuç şudur: Büyük Bunalım piyasa ekonomisinin doğasından kaynaklanan bir istikrarsızlıktan ziyade para otoritesinin ve dolayısıyla hükümetin kötü yönetiminden kaynaklanmıştır.

Monetarizme göre devletin kötü yönetimi bir tarafa bırakılırsa kapitalizm'in doğası gereği istikrarsız olduğunu red ederek, bir kez para istikrarı sağlandıktan sonra klasiklerin savunduğu doğal düzenin rahat bir şekilde işleyeceğini savunmaktadırlar. Bu nedenle piyasa ekonomisi devlet müdahalesinden uzak olmalıdır.

Monetaristler, serbest piyasa ekonomisinin kendi iç dinamiği sayesinde istikrarlı bir model olduğunu savunmakla birlikte, klasik iktisatçılardan farklı olarak

⁵⁵ Skousen, a.g.e., s. 418.

doğal işsizlik nedeniyle ⁵⁶ekonominin her zaman tam istihdam düzeyinde olmayacağını kabul etmektedirler. Bu yaklaşım esasen klasik iktisadın temel ilkelerini aynen kabul etmekle birlikte, klasiklerin miktar teorisi açıklamasını yetersiz bulması (Monetaristlere göre paranın dolaşım hızı istikrarlıdır, sabit değildir) ve doğal işsizlik hipotezi ile ondan ayrılmaktadır. Bu iki farklılığa rağmen her iki teoride de enflasyonun en önemli kaynağının para arzındaki artışlar olduğunu kabul etmektedir. Parasal genişleme, hükümetlerin merkez bankası üzerinde doğrudan ve/veya dolaylı yollardan etkide bulunarak para arzını artırmalarıdır. Politik ve ekonomik istikrarsızlığın egemen olduğu ülkelerde para arzının aşırı biçimde genişlemesinin temel nedeni siyasi olgulardır. Siyasi otorite, yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını sürekli olarak artırmakta, bunun neticesinde kamu kesimi finansman açıkları sorunu ortaya çıkmaktadır. Monetarizm, paranın miktarındaki değişmelerin, iktisadi faaliyetler ve fiyatlar genel seviyesi üzerinde büyük etkisi olduğunu ve fiyat istikrarının sağlanması için en uygun çözümün para arzındaki artış hızının önceden belirlenmesi ile gerçekleştirilebileceğini savunmaktadır. Friedman’a göre, para arzının belli bir oranda ve ekonomideki gelişmelerle orantılı olarak ılımlı bir şekilde artırılmasını öngören bir para politikasının belirlenmesiyle parasal otorite, enflasyon ve deflasyondan kaçınmış olacaktır⁵⁷.

İfade ettiklerimizi kısaca özetleyecek olursak Friedman, Keynesyen düşüncenin esas itibarla dayanağı olan tüm alanlara saldırmıştır. Gelir yükseldikçe tasarruf oranının da paralel olarak yükselmeyeceğini, kamu harcamalarının çarpan etkisi ile ekonomiyi harekete geçirme gücünün söylenenden çok daha küçük bir etkiye sahip olduğunu, ekonomik durgunluğun ya da kaos ortamının piyasa mekanizmasının doğasından kaynaklanan istikrarsızlıktan değil hükümetin para arzına müdahalesinden kaynaklandığını ileri sürmüştür. Bu noktada varılan sonuç kamu harcamalarının kısılması ve kontrolsüz artırılmasının önlenmesi yönündedir. Maliye politikası araçlarından ziyade para politikası araçlarının iktisadi hayatta daha

⁵⁶ Monetaristler, insanların daha iyi bir iş arama veya işsizlik yardımından yararlanmaları neticesinde belirli bir süre işsiz kalabileceklerini, böylece ekonomide her an bir “doğal işsizlik” olabileceğini öne sürmüşlerdir.

⁵⁷ Aktan, a.g.e., ss. 183-191.

etkili olduğunu belirtmiş ve devletin ekonomik hayata müdahalesini ancak olağanüstü hallerde geçerli ve haklı bulmuştur. Görülüyor ki öne sürdüğü model klasik iktisadi düşünce temelde örtüşmektedir. Buraya kadar yaptığımız açıklamalar ile ortaya koymaya çalıştığımız monetarizm özellikle 1970’li yıllardan günümüze kadar ekonomi politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur.

Kamu Harcamaları hakkında üç temel iktisadi düşüncenin görüşlerine yer verdikten sonra, özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra ivme kazanan kamu harcamalarının artış nedenlerini, bu konuda öne sürülen düşünceleri ortaya koymaya çalışalım.

1.3. Kamu Harcamalarının Artışı

Kamu harcamalarının yüz yıllık bir dönemde kaydettiği gelişmeler, tarihi bir perspektif göstermektedir. 19. Yüzyılda kamu sektörü artış hızı, milli gelir büyüme hızından daha büyük olmuştur. Buna bağlı olarak kamu sektöründe desantralizasyon meydana gelmiş, merkezi idare harcamalarının genişlemesi yanında mahalli idare harcamaları da büyümüştür. Yirminci yüzyılda milli ekonomide her iki kamusal payın artışıyla kamu kesiminin artışı karakterize edilmiştir. Bununla beraber kamu sektörü payındaki bir artış oranı merkezi idare harcamalarındaki artışla ifade edilmiştir⁵⁸. Kamu harcamalarındaki bu büyüme, ülkelere göre ve ülkenin sahip olduğu ekonomik ve sosyal koşullara göre farklı bir seyir izlemekle birlikte, hem mutlak hem de nüfus ve milli gelire göre nisbi oran olarak artmıştır.

İstatistiki verilerden yararlanmak suretiyle kamu harcamalarındaki artışı izlemek mümkündür. Aşağıda düzenlenen tabloda, Türkiye’de 1925’den günümüze kadar geçen sürede, konsolide bütçe harcamalarının yıllar itibariyle izlediği seyri göstermektedir. Karşılaştırma ve analiz etme kolaylığı sağlamak amacıyla tabloda,

⁵⁸ Mustafa Sakal, “Kamu Bütçesinin Genişlemesinde Bürokrasinin Rolü”, *Nezihe Sönmez’e Armağan*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1997, s.11, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/sakal-kamu-butcesinin-genislemesi%20.pdf, (25.05.08).

konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı ve toptan eşya fiyatları endeksi verilerine de yer verilmektedir.

Tablo: 1 Türkiye’de Kamu Harcamaları

YTL							
YIL	K.B.H.	K.B.G.	GSMH	K.B.H. /GSMH (%)	K.B.H. ARTIŞ ORANLARI	TEFE ENDEKSİ (TL) 1938=100	TEFE ENDEKSİ ARTIŞI (%)
1925	214,6	186	1.526	14,1	51,8%	-	-
1926	191,2	202	1.651	11,5	-10,9%	-	-
1927	223,4	234	1.471	15,2	16,8%	-	-
1928	227,9	251	1.633	13,4	2,0%	-	-
1929	254,6	268	2.073	12,3	11,7%	-	-
1930	248,9	254	1.581	15,7	-2,2%	-	-
1931	238,6	215	1.392	17,2	-4,1%	-	-
1932	240,8	235	1.171	20,5	0,9%	-	-
1933	255,5	232	1.141	22,4	6,1%	-	-
1934	265,8	379	1.216	21,9	4,0%	-	-
1935	302,0	317	1.310	23,1	13,6%	-	-
1936	310,5	321	1.695	18,3	2,8%	-	-
1937	364,4	378	1.807	20,2	17,3%	-	-
1938*	375,9	395	1.896	19,8	3,1%	100	-
1939	479,1	478	2.063	23,2	27,4%	101	1,3
1940	636,9	666	2.403	26,5	32,9%	127	25,0
1941	685,5	789	2.992	22,9	7,6%	175	38,5
1942	1.071,5	1.218	6.187	17,3	56,3%	340	93,7
1943	1.235,2	1.301	9.232	13,4	15,27%	590	73,8
1944	1.328,7	1.310	6.685	19,9	7,6%	459	-22,2
1945	741,6	812	5.670	13,1	-44,8%	445	-3,2
1946	1.269,7	1.324	6.858	18,5	71,2%	428	-3,8
1947	1.909,1	1.980	7.543	25,3	50,4%	433	1,3
1948	1.797,7	1.822	9.493	18,9	-5,4%	467	7,7
1949	2.066,2	2.065	9.054	22,8	14,9%	504	7,9
1950	1.955,9	1.841	9.694	20,2	-5,3%	452	-10,2
1951	2.060,1	2.116	11.644	17,7	5,3%	482	6,7
1952	2.640,5	2.704	13.389	19,7	28,2%	486	0,8
1953	2.572,0	2.543	15.607	16,5	-2,6%	498	2,3
1954	2.727,0	2.609	15.915	17,1	6,0%	552	11,0
1955	3.452,7	3.399	19.117	18,1	26,6%	592	7,2
1956	3.711,3	3.573	22.047	16,8	7,5%	591	16,8
1957	4.377,4	4.338	29.310	14,9	17,9%	821	18,7
1958	5.251,4	5.268	35.000	15,0	19,9%	945	15,1
1959	7.046,8	7.155	43.670	16,1	34,2%	1.129	19,5
1960	7.789,0	7.749	46.664	16,7	10,5%	1.189	5,3
1961	11.865,8	11.633	49.535	23,9	52,3%	1.223	2,9
1962	9.744,8	9.845	57.593	16,9	-17,8%	1.293	5,7
1963	12.441,7	12.609	66.801	18,6	27,6%	1.347	4,2
1964	14.303,0	13.690	71.313	20,0	14,9%	1.363	1,2
1965	15.419,7	14.803	76.726	20,1	7,8%	1.474	8,1
1966	18.225,9	18.136	91.409	19,9	18,2%	1.545	4,8
1967	21.552,1	21.785	101.481	21,2	18,2%	1.662	7,6
1968*	23.262,0	22.669	163.893	14,2	7,9%	1.715	3,2

YIL	K.B.H.	K.B.G.	GSMH	K.B.H. /GSMH (%)	K.B.H. ARTIŞ ORANLARI	TEFE ENDEKSİ (TL) 1938=100	TEFE ENDEKSİ İ ARTIŞI (%)
1969	26.715,2	25.115	183.356	14,6	14,8%	1.839	7,2
1970	34.708,1	34.919	207.815	16,7	29,9%	1.962	6,7
1971	49.079,7	42.738	261.073	18,8	41,4%	2.274	15,9
1972	54.373,0	54.011	314.140	17,3	10,8%	2.683	18,0
1974	82.270,4	78.366	537.678	15,3	21,7%	4.200	29,9
1973	67.596,4	65.309	399.089	16,9	24,3%	3.233	20,5
1975	119.994,1	119.155	690.901	17,3	45,8%	4.624	10,1
1976	162.357,6	158.403	868.066	18,7	35,3%	5.345	15,6
1977	248.314,4	208.556	1.108.271	22,4	52,9%	6.633	24,1
1978	361.554,6	337.686	1.645.969	21,9	45,6%	10.123	52,6
1979	633.216,5	573.041	2.876.523	22,0	75,1%	16.591	63,9
1980	1.147.551,9	988.228	5.303.010	21,6	81,2%	34.377	107,2
1981	1.632.962,3	1.536.371	8.022.745	20,4	42,3%	47.027	36,8
1982	1.764.894,8	1.622.157	10.611.859	16,6	8,1%	59.725	27,0
1983*	2.914.818,2	2.695.633	13.933.008	20,9	65,2%	77.941	30,5
1984	4.077.972,1	3.769.962	22.167.740	18,4	39,9%	117.145	50,3
1985	5.987.381,2	5.980.147	35.350.318	16,9	46,8%	167.751	43,2
1986	8.311.420,7	7.153.602	51.184.759	16,2	38,8%	217.406	29,6
1987*	12.778.719,0	10.440.630	75.019.388	17,1	53,7%	287.193	32,1
1988	21.446.013,0	17.587.328	129.175.104	16,6	67,8%	483.346	68,3
1989	38.871.230,0	31.368.631	230.369.937	16,8	81,2%	792.204	63,9
1990	68.354.408,7	56.572.566	397.177.547	17,2	75,9%	1.206.526	52,3
1991	132.400.881,6	99.084.246	634.392.841	20,9	93,7%	1.874.942	55,4
1992	225.398.207	178.070.168	1.103.604.909	20,4	70,2%	3.039.281	62,1
1993	490.437.973	357.333.013	1.997.322.597	24,6	117,6%	4.814.220	58,4
1994*	902.453.637	751.615.000	3.887.902.917	23,2	84,0%	10.624.985	120,7
1995	1.724.193.850	1.409.250.000	7.854.887.167	22,0	91,1%	19.762.471	86,0
1996	3.961.308.043	2.727.958.000	14.978.067.283	26,4	129,7%	34.775.575	76,0
1997	8.050.252.190	5.815.099.000	29.393.262.147	27,4	103,2%	63.218.658	81,8
1998	15.614.441.482	11.811.065.000	53.518.331.580	29,2	94,0%	108.629.843	71,8
1999	28.084.684.793	18.933.065.000	78.282.966.809	35,9	79,9%	166.270.384	53,1
2000	46.705.028.674	33.440.143.000	125.596.128.755	37,2	66,3%	251.801.511	51,4
2001	80.579.064.758	51.542.970.000	176.483.953.021	45,7	72,5%	406.911.241	61,6
2002	115.682.349.519	75.592.324.000	275.032.365.953	42,1	43,6%	610.773.773	50,1
2003	140.454.842.223	100.250.427.000	356.680.888.222	39,4	21,4%	767.131.859	25,6
2004	141.020.859.433	110.720.859.000	428.932.343.026	32,8	0,4%	878.856.359	14,6
2005	146.097.674.179	137.980.944.000	486.401.032.274	30,1	3,6%	930.643.289	5,9
2006	178.126.033.405	173.483.430.000	575.783.692.136	30,9	21,9%	1.017.193.114	9,3
2007	203.500.684.000	189.617.246.000	646.893.000.000	31,5	14,2%		
2008(P)	222.553.217.000	204.556.459.000	716.596.000.000	31,1	9,3%		

* Baz Alınan Yılları Gösterir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Ankara, <http://www.bumko.gov.tr>,

T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu ,(TÜİK), Ankara, <http://www.tuik.gov.tr>, (26.04.08).

Not: GSMH ve Toptan Eşya Fiyatları Endeksi ve Toptan Eşya Fiyatları Endeksi Artış Oranları için kullanılan veriler TÜİK, Konsolide Bütçe Harcamaları, Konsolide Bütçe Gelirleri için kullanılan veriler Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH içindeki Payı ve Konsolide Bütçe Harcamaları Artış Oranları, var olan verilerden yararlanmak suretiyle hesaplanmıştır.

Tablodaki veriler incelendiğinde, ülkemizde seksen yedi yıllık süreç içerisinde bazı yıllarda duraklama ve ender olarak gerileme yaşanmakla birlikte, genel olarak kamu harcamalarının arttığı ve bu artışın son yirmi yılda hız kazandığı görülmektedir.

Mutlak olarak değerlendirildiğinde, Yeni Türk Lirası uygulamasına geçilmeden önceki rakamlarla, 1950 yılında bir milyarı, 1965 yılında on milyarı, 1975 yılında yüz milyarı, 1981’de bir trilyonu, 1987’de on trilyonu, 1991’de yüz trilyonu, 1995’te bir katrilyonu, 1998’de on katrilyonu, 2002’de yüz katrilyonu geçmiştir.

Nisbi olarak artışa bakıldığında, 1925 yılında gayri safi milli hasılanın yüzde 14,1’i kadar olan kamu harcamaları, 1950’de yüzde 20,2’ye, 2000 yılında yüzde 37,2’ye yükselmiştir.

Kamu harcamalarının ve beraberinde kamu gelirlerinin sürekli olarak artışı, diğer ülkelerde de dikkat çekici büyüklüktedir. Bu artışta özellikle 1929 ekonomik buhranı ile ortaya çıkan talep yetersizliğinin devlet müdahalesi ve bunun gereği olarak kamu harcamalarının arttırılması gerektiğini savunan Keynesyen politikalar etkili olmuştur. 1970’li Yıllara kadar genellikle büyük bir ekonomik bozulmaya yol açmayan kamu harcamalarının artışı, 1973 ve 1979 petrol krizlerinin ardından birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin ekonomilerinin hızla bozulmasına yol açmıştır. Kamu açıklarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi üzerine oluşan kamu borçları ve yükselen faiz oranları ile birlikte gelişmekte olan ülkelerde baş gösteren yüksek enflasyon ataleti, kamu harcamalarının hızla artma trendinin en temel unsurları olmuştur.

1967 Yılında İsrail Mısır Savaşı’nın ardından, savaşın galibi İsrail’e karşı bir misilleme olarak, kapitalist ülkelere yapılan petrol satış fiyatı yükseltilmiştir. OPEC ülkeleri, petrolün satış fiyatını Ocak 1973’deki 2.59 ABD dolarından, Ekim 1973’de 5.11 dolara, Ocak 1974’te de 11.65 dolara, başka bir deyişle bir yıl zarfında 4 misline yükseltmişlerdir. Gelişmiş ülkeler, OPEC ülkelerine ihraç ettikleri malların satış

fiyatını yükselmek suretiyle, artan petrol fiyatlarındaki zararlarını telafi yoluna gitmişlerdir. Ancak gelişmekte olan, petrol üreticisi olmayan ve petrol ithalatını gerçekleştirmek zorunda olan ülkeler, enerji ihtiyaçlarını yüksek fiyattan karşılamak mecburiyetinde kalmışlardır. Bu sonuç ise bu ülkelerde ithal edilen enflasyon olgusuna neden olmuştur. Bu gelişmelerin akabinde 1979 yılında ikinci petrol krizi patlak vermiştir. Gelişmiş ülkeler bu krizi atlarmada, özellikle ilk kriz döneminde petrol ihracatçısı olan OPEC üyeleri ülkelerde oluşan aşırı dolar rezervini, kendi mali piyasalarına çekmek suretiyle, bu krizi de fazla etkilenmeden atlatabilmişlerdir. Fakat, gelişmekte olan ülkeler 1973 yılında yaşanan ilk petrol krizinin etkilerini bertaraf etmek amacıyla çok yüksek oranda dış borçlanma yoluna gittiklerinden, ikinci krizde de aynı etkilere maruz kalmışlardır⁵⁹. İster gelişmiş ister gelişmekte olan ülke olsun tüm petrol ihraç eden ülkeler bu krizden az ya da çok yara almış, bozulan mali yapılarını düzeltmek amacıyla var olan politikalarını sorgulama ve yeni politikalar belirleme yoluna gitmişlerdir.

1970’li Yılların sonlarından itibaren İngiltere ve ABD’nin öncülüğünü çektiği birçok ülke, milli ekonomi içerisinde kamu kesiminin payını küçültücü ve dolayısıyla piyasa ekonomisinin payını arttırıcı politikaları uygulamaya koymuşlardır⁶⁰. ABD bütçesinin 1970’li yıllardan itibaren artması ile birlikte kamu harcamalarını azaltıcı politikalar geliştirilmiş ve bütçe sisteminde de yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1977 Yılında bütün yönetim birimlerinde PPBS yerine Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi’ne geçilmiş, ancak bütçe harcamalarında istenilen sonuç alınamamıştır. 1985 Yılında kabul edilen “Gramm-Rudman-Hollings” yasasına göre, federal bütçenin belli yüzdelere, 1993’te bütçe dengeli bir düzeye ulaşmaya kadar, her yıl düzenli olarak küçültülmesi hedeflenmiştir. 1990 Yılında “Gramm-Rudman-Hollings Act” yerini yıllık açık hedeflerden daha ziyade çeşitli harcamalar üzerinde sınırlandırmalar koyan “Budget Enforcement Act”e bırakmıştır. Çıkarılan bu yeni yasaya da 1993 yılında çıkarılan “Omnibus Budget Reconciliation Act” yasasıyla yeni düzenlemeler

⁵⁹ Ahmet Özen, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, *Maliye Dergisi*, Sayı:141, 2002, ss. 21-41, <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md141/gelismis.pdf>, (16.04.08), s. 35.

⁶⁰ Hüsamettin İnanç, Ümit Güner ve Sinan Sarısoy, “Ekonomide Değişen Devlet Anlayışı”, *Akademik Bakış*, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler e-Dergisi, Sayı:12, Makale No:3, s. 6, <http://www.akademikbakis.org/12/EDU.htm>, (16.04.08).

getirilmiştir. ABD’de uygulamaya konulan politikalar çerçevesinde, bazı vergi indirimlerinin kaldırılması ve tüketim harcamalarında kısıntıya gidilmesi ile birlikte kamu mali disiplini sağlanarak, 1998 yılında yaklaşık 30 yıllık federal bütçede, ilk kez bütçe fazlası verilmiştir⁶¹. 11 Eylül 1999’da ikiz kulelere yapılan saldırı, dünya konjoktüründe ve ABD’de bir dönüm noktası olmuş, Amerika’nın Irak’a girerek Saddam iktidarını devirmesi üzerine tekrar savaş ekonomisine girilmiş ve askeri harcamalarda büyük artış yaşanmıştır.

Benzer bir uygulama ile İngiltere’de 1980’li yıllarda “Demir Leydi” lakabını almış olan Margaret Thatcher’ın başbakan olması ile birlikte yoğun bir özelleştirme yapılarak kamu kesimi küçültülmüş, dolayısıyla da kamu giderlerinde önemli oranda azalmalar sağlanmıştır. Ancak İngiltere’de, 1990’lı yılların başından itibaren kamu harcamaları giderek artmaya başlamış, 1991-1995 yılları arasında kamu harcamalarının GSYİH’ya oranı yüzde 46,2 olarak gerçekleşmiştir. 1996 Yılından itibaren bu oran tekrar azalma trendine girmiştir⁶². Örneklerini arttırabileceğimiz bu uygulamalarda temel amaç, büyüyen ve hantallaşan ve bu nedenden ötürü de verimli olmayan devletin etkinleştirilmesidir

Devletin mali alandaki rolünün değişmesinde etkili olan bir diğer faktör, Gorbaçov ve Perestroyka ile başlayan ve 19 Ağustos 1991’de Sovyetlerin dağılmasıyla son bulan süreçtir. Bağımsızlığını ilan eden eski doğu bloku ülkeler, kalkınma aşamasında yardım gördükleri IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların belirlediği politikalara bağlı kalarak piyasa ekonomisi ağırlıklı istikrar politikaları benimsemişlerdir.

Belirttiğimiz nedenleri çoğaltmak mümkündür. Ancak burada önemli olan nokta dünyada küçülen bir devlet yapısı buna bağlı olarak kamu harcamalarının azaltılması gerektiği görüşünün giderek yaygınlaşması ve birçok ülkenin devlet reformu ile ilgili çalışmalar yaptığıdır.

⁶¹ Özen, a.g.m., ss. 29-30.

⁶² A.g.m.

Kamu harcamalarının azaltılması yolunda ortaya çıkan ekonomik görüşün bilim ve iktisat camiasındaki baş aktörü Milton Fridman'dır. Yeni Liberalizm adını alan bu yaklaşımın temel amacı devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolünü azaltmak amacıyla kamu harcamalarının ve kamu hizmetlerinin kısılmasıdır. Diğer bir ifade ile devletin küçülmesidir. Devletin ekonomideki rolü, optimum devlet büyüklüğü ve yüklenmesi gereken sorumluluklar, iktisat literatüründe halen tartışma konusudur. Ancak ilerleyen konularda ayrıntılı olarak yer verilecek olan nedenlerle kamu harcamaları halen birçok ülkede ve ülkemizde artış trendini sürdürmektedir.

Aşağıda verilen Tablo 2'de 1870'li yıllardan 2002 yılına kadar 100 yılı aşan bir süreç içerisinde OECD ülkelerinde kamu harcamalarının gelişimi verilmektedir.

Tablo 2: OECD Ülkelerinde Genel Kamu Harcamalarının Gelişimi 1870-2005 (GSMH'ya Oranı)

	1870 ^a 'li Yıllar	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002
Avusturalya	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9	35.6
Avusturya	10.5	17	14.7 ^b	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6	51.3
Kanada	-	-	16.7	25	28.6	38.8	46	44.7	41.4
Fransa^c	12.6	17	27.6	29	34.6	46.1	49.8	55	53.6
Almanya	10	14.8	25	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1	48.5
İtalya	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7	48
İrlanda^d	-	-	18.8	25.5	28	48.9	41.2	42	33.5
Japonya	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32	31.3	35.9	39.8
Yeni Zelenda^d	-	-	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7	41.6
Norveç	5.9	9.3	16	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2	47.5
İsveç^c	5.7 ^b	10.4	10.9	16.5	31	60.1	59.1	64.2	58.3
İsviçre	16.5	14	17	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4	34.3
İngiltere	9.4	12.7	26.2	30	32.2	43	39.9	43	41.1
Amerika	7.3	7.5	12.1	19.7	27	31.4	32.8	32.4	34.1
Belçika	-	13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9	50.5
Hollanda	9.1	9	13.5	19	33.7	55.8	54.1	49.3	47.5
İspanya	-	11	8.3	13.2	18.8	32.2	42	43.7	39.9
Ortalama	10.7	12.7	18.7	22.8	27.9	43.1	44.2	45.6	41.5

Not: a1870'li yıllara ait verilerdir. II. Dünya Savaşı öncesi verileri GSYİH yerine bazen GSMH ya da SMH olarak kullanılmıştır. b Merkezi hükümet harcamaları kullanılmıştır. Yeni Zelanda'nın 1960 yılı yerine 1970 yılı ve 1994-1995 yerine 1996 yılı verisi kullanılmıştır. c1996 ve 2002 verisi Maastricht kriterlerine göre hesaplanmıştır ve INSEE (Ulusal İstatistik ve Ekonomik Çalışmalar Enstitüsünün hesaplamalarından düşük çıkmaktadır. d Verilerde kırılma olması nedeniyle 1996 yerine 1995 yılının harcaması kullanılmıştır.

Kaynak: Vito Tanzi , "The Economic Role of The State in The 21ST Century," Cato Journal, Cilt: 25, 2005, ss.619-620, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj25n3/cj25n3-16.pdf> ,(04.08.08).

Tablo 2’de görülebileceği gibi, 1870’li yıllarda kamu harcamalarının payı diğer bir deyişle devletin ekonomideki ağırlığı % 10’lar düzeyindedir. 1920’li Yıllarda ivme kazanan ve 1930’lu yıllarda artmaya devam kamu harcamaları, II. Dünya savaşı öncesinde %20’lere ulaşmış, 1960’lı yıllara gelindiğinde Keynesyen politikalarında etkisiyle ortalama %27,9 seviyesine varmıştır.

1960’lı Yıllarda gerçekleşen kamu harcamaları artışı 1980’li yıllara gelindiğindeki oranı kıyaslandığında 20 yıllık dönemde neredeyse % 50 oranında artmıştır. 1870’li yıllarda % 10’larda olan kamu büyüklüğünün 1980’li yıllarda % 40’lara ulaşması 90 yıllık süre dikkate alındığında önemli bir artış iken hiçbir savaş veya depresyonun söz konusu 20 yıl içerisinde olmadığı düşünülürse kamu büyüklüğünün bu denli artması kamu harcamalarının artış nedenlerini yeniden tartışılmasına neden olmuştur.

1990 yılında artış devam ederek % 44.2 seviyesine ilerlemiş ve 1996 yılında kamu harcamalarının GSYİH içerisindeki payı % 45.6 düzeyine ulaşmıştır. 2002 yılına gelindiğinde ise dikkate alınması gereken bir durum olarak kamu büyüklüğünün % 41.5 seviyesine gelerek 1996 yılına kıyasla 4.1 puan gerilemiş olmasıdır. 1980 sonrası kamu harcamalarının toplam ekonomi içerisindeki artış hızının kesilmesi ile birlikte 2000’li yıllarda birçok ülkede azalış gözlenmektedir.

Sanayileşme aşamasını tamamlamış olan bu ülkelerde kamu harcamalarındaki artış oranının düşmesinin nedeni olarak sosyal refahı arttırıcı sektörlerde temel harcamaların artık tamamlandığı; diğer bir ifadeyle, bu tür hizmetlerin sunumu için gerekli altyapıyı sağlayan kurumların oturduğu ve sistemin yerleştiğini söylenebilir. Ancak sanayileşme aşamasındaki ülkeler bu hizmetlerin sunumu için halen gerekli donanımları gerçekleştirme aşamasında olmaları Wagner’in de ileri sürdüğü gibi devletin kamu harcamalarını artırmasına neden olmaktadır. Kamu harcamalarının artış hızını kaybetmesinin diğer bir nedeni ise sanayileşme ile birlikte devletin

ekonomideki rolünün sınırlarının daralması ve bu konuda artık yeni görevler üstlenmemesi olarak değerlendirilebilir⁶³.

Kamu harcamalarının GSYİH içerisindeki payı sadece gelişmiş ülkelerde değil gelişmekte olan ülkelere de artma eğilimi göstermiştir. Her iki ülke grubunda da kamu harcamalarının payı artmış olmakla birlikte kamu harcamalarının yapısı farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının büyük bir kısmı transfer harcamalarından oluşmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere ise, kamu girişimciliği ön plana geçmektedir. Bu ülkelere devlet gelişmiş ülkelere olduğu gibi ekonomiyi dengede tutmaktan ziyade, kaynakları harekete geçirmeye ve büyümeyi hızlandıracak şekilde yönlendirmeye çalışmaktadır⁶⁴. Gelişmiş ülkeler kamu harcamaları içinde daha çok sosyal hizmet harcamalarına önem verirken, gelişmekte olan ülkelerin çoğu devlet denetiminde kalkınma stratejilerini benimsediklerinden daha çok alt-yapı yatırımlarına yönelmişlerdir. Bu nedenle de, gelişmiş ülkelere kamu harcamaları içinde sosyal hizmet harcamalarının payı gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksektir⁶⁵. Yapılan çalışmalar, gelişmiş ülkelere kamu harcamalarının kalkınma üzerindeki etkisinin, gelişmekte olan ülkelere göre daha az olduğunu ortaya koymaktadır. Aşağıda verilmiş olan tablo, 1990-1998 yılları arasında seçilmiş bazı ülkelere kamu harcamasının yapısını göstermektedir.

⁶³ Berna Hızarcı, “Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Wagner Kanunu İle Analizi: Türkiye Örneği”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Zonguldak, 2007, s.51.

⁶⁴ Nispet Uzak, “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:19, Temmuz-Aralık 2002, ss. 151-172, http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/08_Uzak.pdf, (19.04.08), s.155.

⁶⁵ Bernur Açıkgöz, Recep Kök ve Serdar İspir, “Küreselleşme Kurgusuna Yönelik Hipotez Testleri:Yoksulluk Olgusu Üzerine Seçilmiş Ülkeler Deneyimi (1997-2003)”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1, 2008/13, ss. 351-376, <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2008-1-19.pdf>, (25.05.08).

Tablo: 3 Seçilmiş Bazı Ülkelerde 1990-1998 Döneminde Kamu Harcamalarının Yapısı

Ülkeler	GSYİH'nın Yüzdesi Olarak				Toplam Harcamaların Yüzdesi Olarak			
	Cari Harcamalar		Sermaye Harcamaları		Mal ve Hizmetler ^a		Sosyal Hizmetler ^b	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Fransa	40,0	44,6	2,5	2,0	25,7	23,6	68,2	..
Hollanda	48,6	46,0	3,0	1,7	15,2	15,4	64,6	63,9
Almanya	28,2	31,6	1,9	1,4	32,0	31,8	65,0	69,8
İngiltere	34,2	36,3	3,8	1,5	31,1	28,3	52,8	57,5
ABD	21,7	20,4	1,8	1,6	27,4	21,9	43,4	53,8
Malezya	23,3	15,2	7,3	4,5	42,6	40,5	35,6	42,5
Yunanistan	48,9	28,4	4,1	4,3	31,5	29,3	32,1	35,0
Hindistan	14,2	12,8	1,8	1,6	19,2	20,1	8,1	9,2
Endonezya	10,4	12,2	8,0	5,7	22,9	18,9	13,2	26,2
Pakistan	19,8	18,8	2,6	2,5	38,7	46,5	..	..
Meksika	15,5	14,3	2,5	1,9	24,7	23,5	30,6	48,1
Türkiye	15,1	26,5	2,3	3,4	52,0	32,8	26,3	25,7

^a Ücret ve maaşların dahil olduğu mal ve hizmet mübadelesi için ödemeleri içermektedir.

^b Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, refah, barınma ve toplum refahını içermektedir.

Kaynak: "World Bank, 2001, ss. 300-301", Nisfet Uzun, a.g.e., s. 156'daki alıntı.

Kamu harcamalarının artışı ile ilgili buraya kadar açıkladığımız bilgilerin ışığı altında şu sonuca varabiliriz: Kamu harcamaları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ivme kazanarak hemen hemen her ülkede artma göstermektedir. Bu artışın tabii ki bazı nedenleri mevcuttur. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu nedenler ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak artış nedenlerine geçmeden önce, kamu harcamalarının artışını açıklamaya çalışan görüşlere yer verilmektedir.

1.3.1. Kamu Harcamalarının Artışı İle İlgili Görüşler

Kamu harcamalarının bileşimi ve hacmi, kamu kesimi faaliyetlerinin genişliğine ve yoğunluğuna bağlı olarak her geçen gün artmaktadır. Kamu kesimi faaliyetlerinden kaynaklanan kamu harcamaları, devletin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamdaki müdahalesinin yoğunluk ve kapsamına göre değişmektedir.

Aşağıda, konuyla ilgili olan yaklaşımların bir kısmı çalışmamıza temel olması açısından incelenecektir.

1.3.1.1. Wagner'in Kamu Harcamaları Artış Kanunu

Kamu harcamalarının mutlak miktarı ve bileşimi, milli gelirin bir payı olarak zaman içerisinde değişmektedir. Bu gelişmenin ekonomik bünyeye bağlı ve artış yönünde olduğu savı ilk olarak Adolph Wagner tarafından ortaya atılmıştır⁶⁶.

Alman iktisatçı Adolph Wagner (1835-1917), 1880 yılında İngiltere, Almanya, İsviçre ve A.B.D. gibi zamanın belli başlı sanayide ilerlemiş ülkelerini inceleyerek kamu faaliyetlerinin ve dolayısıyla kamu harcamalarının sürekli arttığını belirtmiştir.

Wagner'e göre, kamu harcamalarındaki artış hızı milli gelirdeki artış hızından daha yüksektir. Bu görüş maliye literatüründe "kamu harcamaları artış kanunu" olarak adlandırılır⁶⁷. Şimdi Wagner Yasasını ve bu sonuca nasıl vardığını anlamaya çalışalım.

Kamusal faaliyet artışı mutlak anlamı ile bir şey ifade etmez. Kamusal faaliyetlerin parasal tutarının milli gelir içerisindeki nisbi payı arttığı takdirde gerçek bir artıştan söz edilebilir⁶⁸. Düşünür bir ülkede sanayileşmenin hızlanması ve kişi başına düşen reel gelirin artmasıyla, o ülkede kamu sektörünün sadece mutlak değil nisbi olarak da büyüme kaydettiğini ortaya koymaya çalışmıştır⁶⁹. Kamu faaliyetleri neden artmaktadır?

Sebeplerden birincisi, kamu kesimi ürünlerine olan talebin, özel sektöre üretilen ürün talebine oranla, nisbi olarak artmasıdır. Başka bir ifadeyle, kamu malı

⁶⁶ Bulutoğlu, a.g.e., s. 221.

⁶⁷ Pehlivan, a.g.e., s. 72.

⁶⁸ Ömer Faruk Batırel, *Kamu Maliyesi Teorisine Giriş*, Güncellenmiş 3.b., Marmara Üniversitesi, İstanbul, 1990, s. 101.

⁶⁹ Arif Nemli, *Kamu Maliyesine Giriş*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1979, s. 72.

Bunun izahı şu şekilde mümkündür: grafikte yer alan P doğrusu üzerinde A noktasından B noktasına bir kayma, kişi başına düşen reel gelirin 3.000 liradan 6.000 liraya, buna karşılık kişi başına düşen reel kamu malı üretiminin 1.000 liradan 2.000 liraya çıktığını ifade eder. Bu gelişme esnasında, kişi başına düşen özel mal üretimi de 2.000 liradan 4.000 liraya yükselmiştir. P₁ doğrusu ise, kişi başına düşen reel gelir 3.000 liradan 6.000 liraya çıkarken, kişi başına kamu malı üretiminin bu kez 1.000 liradan 2.000 liraya değil 3.000 liraya yükseldiğini ifade eder. Diğer bir deyişle bu sonuncu durumda, kamu malı talebinin gelir elastikiyeti 1'den büyüktür. Çünkü kişi başına düşen reel gelirden yüzde 100 oranında bir artış, kamu malı talebinde yüzde 200'lük bir artışa yol açmaktadır⁷¹. Tüketim fonksiyonunda, gelir esnekliği birim esneklikten yüksek olan mallar lüks mallar sınıfına girmektedir. Kişilerin gelirleri arttıkça, bütçelerinden oransal olarak daha büyük bir kısmını lüks malların tüketimine ayırırlar. Wagner Kanunu'na göre de zenginleşen toplumlar, milli gelirlerinden daha büyük bir kısmını kamu harcamaları için kullanırlar⁷².

Grafikte görüleceği gibi yıllar itibariyle kamu harcamalarında görülen artış, sadece görünüşte sebeplerle veya milli ekonomide görülen reel büyüme ile izah edilen bir mutlak artış ya da rakam büyümesi değil, kamu harcamalarının milli ekonomide giderek ağırlık taşımasını ifade eden nisbi bir artış olmaktadır⁷³.

Wagner, kamu kesiminin milli ekonomide giderek ağırlık kazanmasını sosyal ilerlemenin doğal bir sonucu olarak görmektedir. Şimdi Wagner'in sosyal ilerleme ile neyi kastettiğini ve sosyal ilerlemenin nasıl sağlanması gerektiği konusundaki görüşlerini inceleyelim.

Wagner aslında bireysel özgürlükten yanadır. Lakin sosyal ilerleme, toplumu, birçok alanda serbest girişimden, ulusal örgütlenme biçimine doğru götürmektedir.

⁷¹ Nemli, a.g.e., s. 73.

⁷² Engels yasası Wagner'i büyük ölçüde etkilemiştir. Engels Yasası'na göre, ailelerin gelirleri düştükçe bütçelerinden gıda için ayıracakları payda yükselecektir. Wagner bu yasayı reel gelir yükseldikçe, aile bütçesi içerisinde gıda payı harcamalarının payının düşeceği biçiminde yorumlayarak ülke zenginleştikçe kamu hizmetlerine olan talebinde artacağını ileri sürmüştür. Bkz. Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s. 30.

⁷³ Devrim, a.g.e., s. 134.

Devletin bu konuda müdahalesi, sadece ve sadece özel kişilerin, onların kurduğu işletmelerin veya onlarla işbirliği halinde devletin (karma teşebbüsler) yapıp yürütemeyeceği işleri ele almak şeklinde olmalıdır. Wagner sosyal ilerlemenin tanımını şu şekilde yapmaktadır: Devlet tarafından bazı işlerin yapılması ve yürütülmesi “sosyalizm” diye adlandırılacaksa bu durum toplumların öteden beri tanıdıkları ve uyguladıkları bir haldir. Wagner’in “sosyal ilerleme” diye adlandırdığı şey, devlet tarafından yapılan işlerin genişleyerek ve yoğunlaşarak artmasıdır. Wagner, her memleketteki merkezi ve mahalli idare faaliyetlerdeki artışın tek yönlü olmadığını, hem genişlediğini hem de nitelik bakımından değişikliğe uğradığını belirtmektedir. Bir başka deyişle devlet faaliyetlerinde görülen muntazam artışlar; hem genişlemesine “extensive” hem de yoğunluğuna “instensive” bir yönde olmaktadır. Genişleme, öteden beri yapılagelen işlemlerin daha yaygın hale gelmesinden doğabileceği gibi, bunlara yeni hizmetlerin katılmasından da kaynaklanabilir. Yoğunluğuna artış ise milli ve mahalli idarelerce yapılan hizmetlerin daha iyi, kaliteli ve daha etkin hizmetler olarak halka sunulmasından ileri gelir⁷⁴.

Bu noktada şöyle bir soru akla gelebilir. Peki devlet faaliyetlerinin sürekli artması ve giderek daha fazla hizmetin devlet elinde toplanması çağdaş toplumları “sosyalist” bir ekonomiye doğru götürmeyecek midir? Bu noktada Wagner, doğal özgürlük ve hür girişimden yana tavrını sürdürerek, kapitalist bir toplumda sosyal ilerlemenin nasıl sağlanması gerektiğini Tafsilatlı Maliye (traie) adlı eserinde şu şekilde yanıtlamaktadır: Temelini özel ekonominin ve ferdi girişimin teşkil ettiği bir sosyal ve ekonomik yapıda sosyal ilerleme, gelirler ve servetler üzerinden alınan “artan oranlı=müterakki” vergiler konularak sağlanabilir. Çünkü bu vergiler, yüksek düzeydeki kazançların üst dilimlerini gelir sahiplerinin elinden alarak, dar gelirli kimseler için mukayeseli olarak marjinal faydası daha yüksek olan hizmetlerin ifasında kullanılır. Kadı ki, artan oranlı vergiler, gelir dağılımı yönünü yüksek gelir gruplarından dar gelir gruplarına kaydırarak adaletsizlikleri törpüler ve bu noktada da sosyal ilerlemeye katkıda bulunur. Devletin ekonomik hayattaki rolünün ve

⁷⁴ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye*, Birinci Cilt: Giriş-Masraflar, Gözden Geçirilmiş 2.b., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, Yayın No:783, Ankara, 1978, ss. 84-85.

ağırlığının artması, halkın daha geniş bir kitlesinin yararlanacağı, bedelsiz kamu hizmetleri kümesinin genişlemesine olanak tanır. Yukarıda tanımı verilen sosyal ilerleme, her toplumda rastlanan bir oluşumdur ve her toplumu bu yönde bir baskı altında tutmaktadır. Neticede artan, genişleyen kamu hizmetleri, kamu harcamalarını yükseltmekte ve devleti bu harcamaları karşılamaya yetecek gelirleri bulmaya zorlamaktadır⁷⁵.

Buraya kadar söylediklerimizi özetleyecek olursak, Wagner hür girişimden ve kapitalizmden yana bir tavır sergilemiş ancak, devlet faaliyetlerinin arttığını ve bu artışında olumlu sonuçlar doğurduğunu belirtmiştir. Düşünüğe göre devlet faaliyetlerindeki artış, sanayileşmenin doğurduğu bir sonuçtur. “Sanayileşme öncesi dönemde zorunlu mal ve hizmetlerin önemli bir bölümü özel sektör tarafından üretilmekte, ancak sanayileşmeye bağlı olarak, kamusal mal ve hizmetlere olan gereksinim artmaktadır⁷⁶.” Sanayileşen toplumlarda halkın devletten beklentisi artmakta, daha çok alanda ve daha kaliteli hizmet sunmasını beklemekte ve bunu bir baskı şeklinde hissettirmektedir. Kalkınmayı ve sosyal ilerlemeyi sağlayacak faaliyetlerin büyük ölçüde özel sektör tarafından yerine getirilememesi de, devletin ekonomik hayata müdahalesini ve ekonomi içerisindeki ağırlığını arttırmaktadır.

Bunun yanı sıra sanayileşme ile birlikte devletin asli görevleri olan iç ve dış güvenliğin sağlanması ve hukuk düzeninin korunmasının da önemi artmaktadır. “Ekonomik kalkınma hızlandıkça iş bölümü de gelişir. Dolayısıyla ekonomik ve sosyal hayat daha karmaşık bir hal alır. Bu durumda piyasa ekonomisinin serbestçe ve etkin bir şekilde işletilebilmesi devlete düştüğünden kamu harcamalarında bir artış olması kaçınılmaz olmaktadır⁷⁷.”

Wagner Yasası ile ilgili ilk sebep olarak, kamu kesimi gelir esnekliğinin, birim elastikiyetten büyük olmasını belirtmiştik. Kamu sektörünün uzun vadede özel sektöre nazaran üretim faktörleri kullanımında daha hızlı bir gelişme göstermesinin

⁷⁵ Gürsoy, a.g.e., s. 85-86.

⁷⁶ Şener, a.g.e., s. 30.

⁷⁷ Nemli, a.g.e., s. 72.

ikinci nedeni; “Kamu kesimi verimliliğinin ve talebinin fiyat esnekliğinin özel kesime göre düşük olmasıdır. Bu bakımdan devlet hizmetlerinin maliyeti yükselmekte ve bu kamu harcama artışıyla sonuçlanmaktadır⁷⁸.” “Çünkü teknolojik gelişme emeğin verimliliğini arttırırken, kamu kesimi ile özel kesim arasında bir fark da yaratır. Kamu kesimindeki emeğin verimliliği özel kesiminkinden daha yavaş olur. Bu fark sonucunda kamu kesimi üretiminin birim maliyeti özel kesiminkinden daha hızlı artar. Böylece, devletin hizmet genişletmek istediği bir yana, aynı hizmet üretiminde bulunabilmesi için bile daha fazla harcama yapmasını gerektirmektedir⁷⁹.” Bununla birlikte kamu kesimi fiyat esnekliğinin düşük olması sonucunda; devlet hizmetinin maliyetinin ve dolayısıyla fiyatının yükselmesi, kamu hizmetlerinin talebinde fazla bir azalma meydana getirmemektedir. Sonuç olarak kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payı nisbi olarak artmaktadır.

Son olarak belirtilebilecek üçüncü neden, büyük sabit sermaye yatırımları gerektiren posta, eğitim, sağlık gibi sosyal hizmetlerin devlet eliyle yürütülmesinin önem ve gereğinin anlaşılmış olmasıdır. Büyük sermaye yapısı gerektiren bu tür hizmetler doğal monopol koşulları altında üretilmeye de elverişlidir. Özel piyasa da ekonomik değerlemelere uygun olmamaları ve yarattıkları dışsallıklar nedeniyle devlet müdahalesini gerekli kılmaları kamu faaliyetlerinin genişlemesinde etkili olmuştur⁸⁰.

Kamu harcamalarının artış hızının milli gelirdeki artış hızından yüksek olduğunu ve bunun nedenlerini ortaya koyduğu Wagner’in kamu harcamaları artış kanununa yer verdikten sonra, savaş ve benzeri olağanüstü olayların kamu harcamalarının artış nedeni olduğunu ileri süren Peacock-Wiseman’ın yaklaşımına değinelim.

⁷⁸ Batirel, a.g.e., s. 101.

⁷⁹ Edizdoğan, a.g.e., ss. 43-44.

⁸⁰ A.g.e., s. 44.

1.3.1.2. Peacock-Wiseman Yaklaşımı: Sıçrama Tezi

Wagner'ın kamu harcamalarının devamlı artış kanunu uzun dönemli bir analizin sonucudur. Buna karşılık kamu harcamalarının kısa dönemli göstermiş olduğu dalgalanmalar da inceleme konusu edilmiştir. Kamu harcamalarının seyrine ilişkin olarak İngiltere'de 1890-1960 yılları arasında araştırma yapan Alan T. Peacock ve Jack Wiseman, kamu harcamalarındaki artışın düzenli olarak değil, sıçramalı bir seyir izlediğini savunmuşlardır.

Peacock ve Wiseman, Wagner'ın nisbi artış temayülünü doğrulamakla birlikte, harcamalardaki artış konusunda başka sebepler üzerinde durmaktadırlar⁸¹. Maliye literatüründe sıçrama tezi olarak nitelendirilen bu görüşe göre, kamu harcamalarındaki artışın temel nedeni savaş ve benzeri olağanüstü olaylardır. Bahsi geçen olağanüstü durumlarda vergiler ve kamu harcamalarının zorunlu olarak arttığını, bu durumun sona ermesinden sonra da eski düzeyine inmediğini belirtmişlerdir.

Peacock ve Wiseman'a göre kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında organik bir bağ vardır. Vergi mükellefleri iki ayrı faktörün etkisi altındadırlar: kamusal mal ve hizmetlere olan talepleri ve vergi oranları hakkında besledikleri yargı. Her ülkede kamu harcamalarının seviyesi, politik kararlarla belirlenmektedir. Bu politik kararlar, halkın etki ya da denetimi altında alınmaktadır. Halkın etkisi ya da denetimi seçim yoluyla veya ona benzer politik araçlarla belirlenir. Dolayısıyla da bu yolla karşılaştırılan kamu harcaması seviyesi, halkın istediği harcamaları oluşturur. Ancak vergi mükelleflerinin kamusal mal ve hizmetlere olan talepleri daima katlanabildikleri vergi düzeyinin üzerindedir. Vergi yükümlülerinin diğer bir ifade ile toplumu oluşturan fertlerin kamusal mal ve hizmetlere olan talepleri, özellikle gelirlerinin arttığı bir dönemde kamu harcamalarının arttırılması yönündedir. Fakat kamu harcamalarının finansmanı sorunu devlete aittir. Yükümlülerin vergi oranları hakkında besledikleri yargı ise vergi oranlarının

⁸¹ Devrim, a.g.e., s. 73.

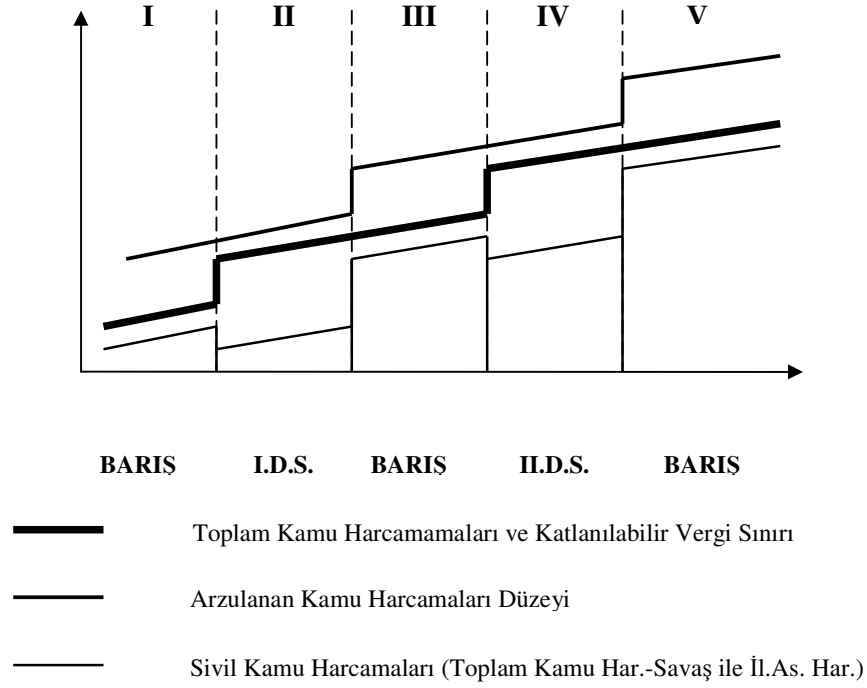
kısılması hiç değilse arttırılmaması yönündedir. Zıt yönde çalışan bu güçlerin denge noktası, kamu harcamalarının sınırını teşkil eder. Olağanüstü durumların vuku bulmadığı dönemlerde gayri safi milli hasıla yükseliyorsa zaten vergi oranı az çok sabit tutularak, kamu harcamaları arttırılabilir. Sonuç olarak kamu harcamalarının yükselmesi vergi yükünü belirlemekte, harcamaların seviyesi ise halkın dayanılabilir bulduğu vergi yüküne bağlı bulunmaktadır⁸².

Ancak savaş, kriz, doğal afet vb. gibi olağanüstü dönemlerde toplumun vergiye olan direnci kendiliğinden kırılmakta, mükellefler eskiye oranla daha ağır olan vergi yükünü katlanılabilir bulmaktadırlar. “Vergi mükelleflerinin vergiye karşı direncinin azalmasında, ciddi sosyo ekonomik sorunların piyasa ekonomisi ile değil, ancak devlet tarafından çözülebileceği konusunda toplumu devlete sorumluluk yükleme etkisinin önemli bir payı vardır⁸³.” Devlet bu sayede gerek vergi, gerekse harcama seviyesini çok daha yüksek düzeylere kolaylıkla çıkarabilir. Bu süreç sonunda kamu harcamaları trendinde bir yükseliş meydana gelir. Ancak harcamalardaki artış yumuşak bir meyille artmaktan uzaklaşıp, basamak şeklinde bir şıçrayış meydana getirir. Olağanüstü dönem bitip normale dönüldüğünde ise ne harcamalar ne de vergi oranları azalır. Artık yeni bir denge söz konusudur. Devlet de bu durumda eskiye göre artış gösteren vergi gelirlerini yeni amaçlar için kullanmaya başlar. Mükellefler ise esasen yeni vergi düzeyine alışmışlar ve eskiye göre daha ağır olan yükü normal karşılar hale gelmişlerdir. Yeni olağanüstü duruma kadar bu vergi oranı, kamu harcamalarının seviyesini belirleyen veri olmaya devam eder.

⁸² Edizdoğan, a.g.e., s. 48.

⁸³ Şener, a.g.e., s. 31.

Şekil: 3 Peacock ve Wiseman’ın Kamu Harcamalarının Sıçraması Görüşü



Kaynak: Harun Cansız, a.g.e., s.33.

Peacock ve Wiseman’ın kamu harcamalarının artışı konusundaki tezini grafik yardımıyla şu şekilde açıklayabiliriz⁸⁴:

- i- İnsanlar vergi ödemeye karşı isteksiz, buna karşılık kamu harcamalarının arttırılmasından yanadırlar. Bu nedenle normal dönemlerde, halkın katlanabilir olarak gördüğü vergi yükü ile arzulanan kamu harcamaları arasında daima bir fark bulunacaktır. (I., III. ve V. Bölgeler)
- ii- Kamu harcamalarının gerçekleşme düzeyi, talepten tamamiyle bağımsız olmamakla beraber, toplanan vergi gelirleriyle sınırlıdır. Dolayısıyla katlanılabilir vergi yükü sınırı, aynı zamanda devlet

⁸⁴ Harun Cansız, “Türkiye’de 1983-1995 Döneminde Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Açıdan Gelişimi”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Teorisi Anabilim Dalı, Afyon, 1996, ss. 33-34.

harcamalarının gerçekleşme düzeyini verecektir.(Kesiksiz kalın çizgi)

- iii- Savaş ya da iktisadi kriz gibi olağanüstü durumlarda, tahammül edilebilir vergi sınırı ve buna bağlı olarak kamu harcamalarının gerçekleşme düzeyi yükselecek, harcamaların arzulanan düzeyi ile gerçekleşme düzeyi arasındaki fark azalacaktır.(II.ve IV. Bölgeler)
- iv- Olağanüstü durum ya da toplumsal çalkantı sona erdikten sonra vergilerin ve kamu harcamalarının düzeyi bir miktar azalsa bile, çalkantı öncesi düzeylerine bir daha inmeyecek, kamu harcamaları yer değiştirme (displacement effect) etkisi sonucu, bir öncekine göre daha yüksek bir platoya yerleşecektir.
- v- Savaşların toplam kamu harcamalarında yol açtığı artış, askeri harcamalardaki artıştan az olabilir; yani kamu harcamalarının toplam düzeyindeki artış, sivil kamu harcamalarında bir miktar azalmayı içeriyor olabilir. Ancak savaş sırasındaki seviyesini koruması ile birlikte devletin sivil harcamaları artacaktır. (İnce Çizgi)
- vi- Savaşlar kamu hizmetinin görülmesinde, halkın daha önce fark etmediği bazı eksiklikleri ve aksaklıkları algılamasına neden olacak(değerlendirme etkisi), diğer yandan vergi oranları yükselirken verilen vaadler, savaş sonrası halkın taleplerine yansımaktır. Aynı yöndeki bu iki etki ile kamu harcamalarının arzu edilen düzeyi yükselecek, savaş esnasında sivil kamu harcamalarındaki düşüşe rağmen yüksek vergi oranlarına katlanan insanlar, savaş sona erdikten sonra kendilerini doğrudan ilgilendiren kamu hizmetlerinin görülmesini talep edeceklerdir.
- vii- (Orta Kalınlıktaki Çizgi) Böylece, katlanılabilir vergi yükü ve arzu edilen kamu harcaması düzeyi arasındaki savaş dönemlerinde azalan açık, toplumsal çalkantı sona erdikten sonra tekrar büyümeye başlayacaktır.

Kamu harcamalarının artışı ile ilgili görüşlere yer verdikten sonra, kamu harcamalarının artış nedenleri, görünüşte nedenler ve gerçek nedenler olarak iki başlık altında incelenecektir.

1.3.2. Kamu Harcamasının Artış Nedenleri

Sosyal ekonomik ve siyasi yapısı ne olursa olsun her ülkede, kısa dönemlerdeki geçici duraklamalar dışında, uzun vadede devamlı olarak artan kamu harcamalarının artış nedenleri, maliye ilminin öteden beri ilgi alanını oluşturmuştur. Bu konuda zaman ve değişen koşullarla birlikte bir kısım nedenler geçerliliğini yitirirken, bazı yeni etkenler kamu harcamalarının artışında etkili olmaya başlamıştır. Örneğin, aşağıda ayrıntılı olarak incelenecek olan bütçe usulündeki değişmelerin kamu harcamalarını arttırıcı etkisi bugün söz konusu değilken, her gün dünyanın başka bir yerinde görülen terör olayları ya da doğal afetler zamanımızda kamu harcamalarının artış nedenleri arasında yerini almaktadır. Bazı nedenler ise (savunma harcamaları gibi) geçmişten günümüze kamu harcamaları üzerindeki arttırıcı etkisini sürdürmektedir. Nedenler çeşitli olmakla birlikte, bu nedenlerin bir kısmı kamu harcamalarını gerçekte arttırmayıp, rakamsal olarak, görünüşte bir artışa neden olur. Bu nedenle kamu harcamalarındaki artışı, genel kabul görmüş bir ayırımla, görünüşte artış nedenleri ve gerçek artış nedenleri olmak üzere başlıca iki başlık altında incelemek gerekir.

Devletin genişleyen ve artan kamu hizmetlerini görmede kullandığı mal ve hizmet miktarında bir artış söz konusu ise harcamalarda görülen artış gerçektir diyebiliriz. Aksine, devletin kullandığı iktisadi mal ve hizmet miktarında bir değişiklik olmadığı halde, kamu harcamaları rakamlarını artmış gibi gösteren nedenler ise görünüşte artış nedenleridir⁸⁵. Kamu harcamalarındaki artışı, görünüşteki artıştan ayırt etmek için iki kriterden yararlanabiliriz. Bunlardan ilki, kişi başına düşen kamu harcaması miktarıdır. Kişi başına düşen kamu harcamaları miktarında cari fiyatlarla yükselmesine karşın, kendisine sağlanan kamu hizmetleri

⁸⁵ Gürsoy, a.g.e., s. 88.

veya kamusal mallarda reel olarak bir artış meydana gelmiyorsa, harcamalarda meydana gelen artış görünüştedir. Tersine kamu harcamalarının kişi başına isabet eden kısmında, miktar ve kalite olarak bir artış söz konusu ise de, harcamalarda görülen artış gerçektir deriz. Bu konuda yararlanabileceğimiz ikinci kriter de kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payıdır. Milli gelirin yüzdesi olarak hesaplanmış kamu harcamalarındaki artıştan bahsetmek, toplumca katlanılan yükü anlatmada daha kolay ve anlaşılır bir ifadedir. Kaldı ki kişi başına düşen kamu harcaması miktarında bir artış söz konusu olduğunda, milli gelirin yüzdesi olarak toplam kamu harcaması miktarı da artar. Şimdi bu artış nedenlerini biraz daha ayrıntılı olarak inceleyelim.

1.3.2.1. Görünüşte Artış Nedenleri

Kamu harcamalarındaki artışın görünüşteki sebepleri, esasta kamu hizmeti artışına bağlı olmayan, harcamaları itibari olarak arttıran sebeplerdir. Kamu harcamalarının görünüşte artış nedenleri; bütçe usulünün değişmesi, aynı usulün terk edilerek kamu hizmetlerinin para ile gördürülmesi, ülke sınırlarının ve nüfusun büyümesi, kamulaştırma, paranın satın alma gücünün azalması ve enflasyon olarak sıralandırılabilir.

1.3.2.1.1. Bütçe Usulünün Değişmesi

1215 Magna Carta'nın, İngiltere'de kabul edilmesinden itibaren gelişme gösteren bütçe hakkı, kamu harcamalarının yapılabilmesinin belli prosedürlere uygun olması kuralını da kabul ettirmiştir. Bu nedenle, bir kamu harcamasının yapılabilmesi için, öncelikle bu harcama kaleminin bütçe gider kanununda gösterilmesi gerekir. Ancak bu gösterme işlemi iki farklı şekilde olabilmektedir. Bunlardan birisi safi usul, diğeri de gayri safi usuldür⁸⁶.

⁸⁶ Cansız, a.g.e., s. 18.

XX. Yüzyılın başına kadar devlet bütçesi safi usule göre düzenlenirdi. Safi usule göre bütçe düzenlenmesinde, kamu gelirlerinin tahsili için yapılan giderler, bu gelirlerden düşüldükten sonra kalan net hasılat, bütçeye gelir kaydedilirdi. Diğer bir deyişle kamu gelirleri ve giderleri, bütçeye net tutar olarak intikal ettirilirdi. Bu usul uyarınca hazırlanan bütçede, giderlerin ve sağlanan gelirleri toplamı ayrı ayrı ve açık bir şekilde görülemiyor, gelir ve gider kalemleri birbirinin arkasına gizleniyordu⁸⁷. Safi bütçe usulü, devletin sahip olduğu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımını, gerek kamu giderlerinin gerekse kamu gelirlerinin kontrol ve denetimi sağlamak, kullanılan rakamların anlaşılabilirliği arttırmak ve israf ve suistimalleri önlemek amacıyla terk edilerek gayri safi bütçe yöntemi kabul edilmiştir⁸⁸. Bütçe yönteminde değişikliğe gidilmesi ile gelir ve gider kalemlerinin birbirine mahsubu yapılmaksızın gösterilmesi, harcamalarda görünüşte bir artış meydana getirmiştir.

Gayri safi bütçe yönteminde bütün gelirler bir tarafa, bütün giderler diğer tarafa işlenmekte, yapılan giderlerin gelirlerden düşmesi söz konusu olmamaktadır⁸⁹. Bu iki bütçe yöntemi arasındaki farkı, şu basit örnekle daha net ortaya koyabiliriz. Örneğin bir harcama yerine 80.000 YTL gider yapılması, bu harcama yerinden de 20.000 YTL tutarında gelir sağlanması söz konusu ise, safi bütçe usulüne göre bütçede o harcama yeri için; $80.000 - 20.000 = 60.000$ YTL gider kalemi gözükecekti. Gayri safi usulde ise bütçede giderler kısmında 80.000 YTL, gelirler kısmında 20.000 YTL ayrı ayrı ve birbiri ile ilişkisiz olarak yer almaktadır. Örnekten de anlaşılacağı üzere yapılan hizmet aynı olmasına karşın, gayri safi usulde bütçe rakamları daha yüksek gözükmektedir.

Bütçe yöntem ve tekniğindeki değişmelerin kamu harcamalarını görünüşte arttırdığının en tipik örneğini, Türkiye’de Tekel İdaresi’nin yönetiminde ve bütçe tekniğinde görmek mümkündür. Türk Bütçesi’nde Tekel gelirleri “safi” gelir olarak bütçeye dahil olur. Yani Tekel İdaresi her türlü işletme, vergi salma ve toplama masraflarını gelirlerinden çıkardıktan sonra, kalanı bütçeye safi gelir olarak aktarır.

⁸⁷ Öner, a.g.e., s. 28.

⁸⁸ Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 1985, s. 60.

⁸⁹ Devrim, a.g.e., s. 123.

Bugün Tekel, devlet bütçesi dışında yönetilen katma bütçeli bir idare olduğu için bu şekilde hareket edebiliyor. Halbuki Tekel, 1925’lerde olduğu gibi Maliye Bakanlığı’na bağlı bir kuruluş olsaydı, bütçenin “Genellik İlkesi”⁹⁰ uyarınca hem her türlü gelirini hem de her türlü giderini son kuruşuna kadar bütçe içerisinde göstermek durumunda kalacaktı⁹¹.

Bu örnekleri genişletmek mümkündür. Bugün Türkiye’de kamu hizmetlerinin bir kısmı bütçe dışı hesaplar ve fonlar aracılığıyla yapılmakta, kamu gelirlerinin önemli bir kısmı da bu fonlarda toplanmaktadır. Bütçenin genellik ilkesine uyulması halinde bütçe dışı fonlar bütçeye dahil edilecek, kamu hizmetlerinde bir artış olmadığı halde devlet bütçesi büyüyecektir. Aynı şekilde bugün düzenlenen Türkiye Bütçesi’nde devlet borçlarının faiz ödemeleri bütçe içerisinde yer alırken, borçların anapara ödemeleri yer almamaktadır⁹².

Son olarak şunu belirtmeliyiz ki, safi usulden gayri safi usule geçiş önemli bir zaman dilimi önce gerçekleşmiştir ve bugün bütçe rakamlarının artış sebepleri içerisinde yer almamaktadır.

1.3.2.1.2. Kamu Hizmetlerinin Para İle Gördürülmesi

Görünüşte artış nedenlerinden birisi de, para ekonomisinin gelişmediği dönemlerde kamu hizmetlerinin bir kısmının aynı olarak, zorlama ya da fahri olarak gördürülmesi ve bundan dolayı bu hizmetlerin bütçede yer almamasıdır⁹³. Örneğin, Avrupa’da derebeylerin, Osmanlı İmparatorluğu’nda kendilerine “Tımar” ve “Zeamet” adı altında gelir sağlayan mülkler verilen kişilerin, ordu birliklerini besledikleri ve bu yüzden devletin milli savunma ile ilgili giderlerinin olmadığı görülmektedir⁹⁴. Memleketimizde de yol vergisinin uygulandığı yıllarda, yol yapım

⁹⁰ Bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında uyulan temel prensiplerden birisi bütçenin “Genellik İlkesi”dir. Bu ilkeye göre bütün devlet gelirlerinin ve giderlerinin bütçede gayri safi olarak yer alması lazımdır. Bkz. Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 61.

⁹¹ Gürsoy, a.g.e., s. 90.

⁹² Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 61.

⁹³ Öner, a.g.e., s. 28.

⁹⁴ Devrim, a.g.e., s. 123.

çalışması için ücret ödenmesi yerine, kişilerin bedeni çalışması yol vergisine karşılık sayılırdı⁹⁵. Aynı şekilde 1946'lara kadar Türkiye'de köylü köy okulunu yapmakla yükümlü tutulurdu. Köylünün köy okulunun inşaatı için yaptığı ayni (mal cinsinden) yardım bütçede görünmezdi. Zamanla “ayni” yükümlülükler ortadan kalkmıştır. Anayasalar zorlamayı (cebir ve angarya) hukuk dışı uygulama olarak ilan etmiştir⁹⁶. Bugün Belediye Gelirleri Kanunumuzda yeri olan, imece dışında bütün kamu hizmetleri para ile gördürülmektedir⁹⁷.

Günümüzde ülkemizde ayni olarak görülen kamu hizmetlerinin istisnai bir diğer örneği zorunlu askerlik hizmetidir. Bugün pek çok batı ülkesinde askerlik hizmetlerinin büyük bir bölümü para ile gördürülürken, memleketimizde sağlıklı ve yirmi yaşını aşmış her Türk erkeği, herhangi bir karşılık almadan belirli bir süre fiili askerlik hizmetinde bulunmak zorundadır. Şimdi, ülkemizde aynı nitelikteki askerlik hizmetleri, parayla temin edilen ücretli askerler vasıtasıyla yerine getirilecek olursa, kamu harcamalarında askerlere yapılan ödemeler oranında bir artış görülecektir. Zira, önceden parasız görülen bir hizmetin parayla gördürülmesi sonucunda kamu harcamalarında görülen artış rakamsal bir artıştır⁹⁸.

Sonuç olarak, ödemelerin aynı şekilde yapılması yönündeki uygulamalardan, başka bir deyişle ayni ekonomiden nakdi para ekonomisine geçiş, kamu giderleri ile ilgili rakamların büyümesine yol açmıştır. Daha önceleri karşılığı ayni olarak ödenen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ile ilgili giderlerin, ekonominin gelişmesine bağlı olarak para ile gördürülmesi, diğer bir deyişle nakdi olarak finanse edilmesi, topluma götürülen hizmetlerin boyutlarında değişiklik olmasa da, bütçede para olarak ifadesinin yükselmesine neden olmuştur⁹⁹.

⁹⁵ Edizdoğan, a.g.e., s. 55.

⁹⁶ Gürsoy, a.g.e., s. 90.

⁹⁷ Cansız, a.g.e., s. 19.

⁹⁸ Pehlivan, a.g.e., s. 77.

⁹⁹ Akdoğan, a.g.e., ss. 59-60.

1.3.2.1.3. Ülke Sınırlarının ve Nüfusun Büyümesi

Ülke sınırlarının genişlemesi ya da ülke nüfusunun zaman içerisinde doğal olarak artması kamu harcamalarının görünüşte artışında etkili olabilen faktörlerdir.

Ülke sınırlarının büyümesi; halihazırda sunulan kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinde herhangi bir artma olmamasına rağmen, sunulan hizmetler dolayısıyla katılan giderlerin artmasına neden olur. Hizmet götürülmesi ve yönetilmesi gereken alanların büyümesi sonucu, yapılan kamu giderlerinde toplam olarak artış ortaya çıkmaktadır¹⁰⁰. 1936'da Hatay'ın Anavatana katılması ile Türkiye Cumhuriyeti'nin sınırları değişmiş, yüzölçümü artmıştır. Sınırlarımıza katılmadan önce Hatay'da kamu hizmetleri için yapılan harcamalar kendi bütçesi ile ilgili iken, katılmadan sonra yapılan harcamalar Türkiye Cumhuriyeti'nin bütçesinde görüldüğünden, 1939 yılı devlet bütçesinde görülen harcama artışı görünüşte bir artıştır¹⁰¹. Çünkü toplam kamu harcamalarının Hatay'ın nüfusu da dahil tüm nüfusa oranında, diğer bir deyişle kişi başına isabet eden kamu harcamalarında bir artış meydana gelmemiştir.

Nüfus hareketlerinin kamu harcamaları üzerindeki etkisi daha ayrıntılı bir analiz gerektirecek niteliktedir. Nüfustaki artışlar, kamu harcamalarını nüfus artış hızı oranında arttırıyorsa; başka bir ifade ile kişi başına isabet eden kamu harcaması miktarında bir artış olmuyorsa, masraflarda görülen artış görünüşte bir artıştır diyebiliriz. Eğer nüfus artışının masraflar üzerindeki etkisi her zaman bu yönde olsaydı, ülke sınırlarının genişlemesinde olduğu gibi kamu harcamalarının görünüşte arttığını söyleyip bu bahsi kapatabilirdik. Ancak nüfus artışı ile kamu harcamaları arasındaki ilişki, nüfus artışına paralel olarak kişi başına isabet eden kamu harcaması miktarında artış şeklinde de görülebilir. Bu durumda masraflarda meydana gelen artış görünüşte bir artış değil, gerçek bir artıştır. İleride bu konuya kamu harcamalarını arttıran gerçek artış sebepleri konusunda tekrar değineceğiz.

¹⁰⁰ Akdoğan , a.g.e., s.61.

¹⁰¹ Edizdoğan, a.g.e., s. 54.

1.3.2.1.4. Kamulaştırma

Devletler kamulaştırmayı iktisat politikasının bir aracı olarak kullanmaktadırlar. Devlet mal varlığı dışında yönetilen ticari ve sınai mahiyetteki teşebbüsler, kamu hizmeti ve ya temel hizmet niteliği kazanmışlarsa, fiilen monopole dönüşmüşlerse, kamu yararının gerektirdiği hallerde, bu teşebbüsleri devlet satın alır ya da kamulaştırır¹⁰². Örneğin Türkiye’de bir dönem yüksekokulların satın alınmasında olduğu gibi. Kişi başına düşen ve kamu hizmetlerinde kullanılan iktisadi mallarda veya gayrisafi milli hasıladan kamu hizmetlerine ayrılan miktarlarda bu işlem sonunda yeni bir artış olmadığı için kamulaştırma sonucunda harcama kalemlerinde görülen artış görünüştedir. Devletin satın almadan ya da kamulaştırmadan önce toplum tarafından karşılanan hizmetin maliyeti, şimdi devlet bütçesinden karşılanmaktadır¹⁰³. “İkinci Dünya Savaşı sonrasında birçok ülkede kamulaştırmalar yapılmıştır. Bunun neticesinde, söz konusu ülkelerde geniş kapsamlı kamu harcamalarının hızla artmasına neden olmuştur¹⁰⁴.”

1.3.2.1.5. Paranın Satın Alma Gücünde Azalma

Kamu harcamalarının yapılmasında hesap birimi paradır. Para; eder (paha) ölçme ve kıyaslamada ölçü olarak kullanılan, kıymet biriktirme vasıtası olan, mal ve hizmet alım satımında mübadeleye aracılık eden bir araçtır. Paranın insanlık tarihindeki yeri, Lidya’lılara (M.Ö. 7. yy.) kadar uzanır. Önceden altın ve gümüş gibi değerli madenlerden yapılan paranın yerini günümüzde kağıt para ve para benzeri kıymetler almıştır. Zamanımızda kullanılan kağıt paranın değeri ise satın alma gücünden kaynaklanır. “Paranın satın alma gücü, bir birim paranın, ihtiyaçlarımızı karşılamak için her türlü mal ve hizmetten, ne miktarda satın alabildiğine bağlıdır. Demek oluyor ki, bütün iktisadi malları değeri parayla ölçüldüğü halde, paranın değeri mübadele edilmesine aracılık ettiği mal ve hizmet miktarıyla ölçülür. İşte bu

¹⁰² Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 62.

¹⁰³ Edizdoğan, a.g.e., s. 55.

¹⁰⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 91.

miktar değiştiği için paranın satın alma gücü de deđiřmektedir¹⁰⁵.” Ayrıca ağdaş ekonomi bir para ekonomisidir. Her şey para ile ölçülür, para ile ifade olunur. Yalnız paranın kendisi de değişmez bir değer taşımaz.

Paranın alım gücü çeşitli ülkelerde ve yıllar boyunca devamlı olarak azalmıştır. Paranın değerinin azalması başlıca iki şekilde görülür. Biri devalüasyon, yani paranın kanuni altın karşılığının azalması; ikincisi devalrizasyon, yani altın karşılığında azalma olmamasına rağmen, aynı bir malın, para birimine oranla fiyatının yükselmesi. Her iki durumda da, yani devalüasyon ve enflasyon sonucunda kamu giderleri, aynı milli para birimine göre, yapay olarak artmış gzkr¹⁰⁶. şimdi bir malın para birimine oranla fiyatının yükselmesinin nasıl gerçekleştiğini ve etkilerini irdeleyelim.

Bir ekonomide üretim tktim ilişkisini kuran para, toplam miktarlar itibariyle toplam arz-toplam talep dengesine göre ayarlanmak zorundadır. Toplam arzla toplam talep arasındaki denge, genel fiyat seviyesinin yükselerek toplam talep seviyesinin kısılmasıyla sağlanır. Çeşitli sebeplerle, nakdi akımlar reel akımlar dengesini, nakdi (parasal) akımlar lehine bozulduğu zaman, paranın satın alma gücü (değerini) düşmüş olur. Böyle bir durumda bir birim paranın satın alabileceği mal ve hizmet miktarı düşer. Başka bir ifade ile aynı malı ya da hizmeti satın almak daha pahalıya mal olur. Bu duruma ekonomide genel fiyat düzeyinin yükselmesi adı verilir¹⁰⁷. Genel fiyat düzeyindeki yükselmeler sürekli olarak kazanırsa ve önemli boyutlara ulaşırsa enflasyon baş gösterir. Kaynağı ne olursa olsun enflasyon, her zaman fiyat seviyesi yükselmesi şeklinde ortaya çıkar. Ancak yüksek bir fiyat seviyesi ile enflasyonu karıştırmamak gerekir. Zira enflasyon, genel fiyat düzeyindeki yükselmelerin devamlı ve önemli boyutlara ulaşması neticesinde ortaya ıkar¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Gürsoy, a.g.e., s. 93.

¹⁰⁶ Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, Gözden Geçirilmiş ve İşlenmiş 17.b., Savaş Yayınları, Ankara, 2005, s. 142.

¹⁰⁷ Devrim, a.g.e., s. 124.

¹⁰⁸ Türk, *Maliye Politikası*, s. 84.

Paranın satın alma gücünün sürekli ve önemli düzeyde düşmesi olarak tanımını verdiğimiz enflasyon sonucunda kamu harcamaları artar. Burada hemen belirtmeliyiz ki, paranın değer kaybetmesine bağlı olarak kamu harcamalarının rakamsal olarak artması, kamu hizmetlerinin de arttığı anlamına gelmez. Ekonomide enflasyonun etkili olduğu dönemlerde, devletin kamu hizmetleri için kullandığı iktisadi mallar miktarında bir değişme olmasa da, aynı malı daha fazla para ile ifade etmek gerekeceğinden, diğer bir deyişle alınan iktisadi malın satın alma gücü değişmiş para cinsinden ifadesi değişeceğinden, devlet aynı hizmeti ifa etmek için daha fazla harcama yapmak zorunda kalacaktır. Ancak, kamu harcamalarında görülen bu artış, görünüşte yani nominal bir artıştır. Sonuçta enflasyonist etkilere bağlı olarak kamu harcamaları yükselmiş, fakat topluma götürülen hizmetlerin miktarında ya da kalitesinde bir artış yaşanmamıştır.

Bu noktada kamu harcamalarındaki gerçek artışı belirlemek için, para örtüsünü kaldırmak ve fiyatlarda meydana gelen görünüşte artışı arındırmak gerekir. Satın alma gücündeki değişiklikleri ifade eden fiyat endeksleri ile kamu harcamaları karşılaştırılarak, fiyat yükselmelerinin harcamalar üzerindeki etkisi saptanabilir. “Bir başlangıç yılı seçilerek o yıldan günümüze kadar bir birim paranın satın alma gücü, toptan eşya ve parakende eşyanın fiyat seviyesi, geçim ve hayat pahalılıkları ölçülür. Bizde biri Ankara’da diğeri İstanbul’da olmak üzere iki geçim endeksi ve tüm ülke için de bir toptan ve parakende eşya fiyatları endeksi tutulmaktadır¹⁰⁹.” Kamu harcamaları rakamlarının sabit fiyatlara dönüştürülmesinde kullanılması gereken endeks toptan eşya fiyatları endeksidir¹¹⁰.

Konuyu bir örnekle açıklayalım: 2001 Yılında harcamalar toplamı, 80.579 milyon YTL iken, 2002 yılında 115.683 milyon YTL’ye çıkmıştır. 2001 Yılında toptan eşya fiyatları endeksi 406.911.241 iken bu oran 2002 yılında 610.773.773’e yükselmiştir ve paranın satın alma gücü yüzde 50 oranında düşmüştür. 2002 Yılıının bütçesinin taşıdığı 115.683 milyon YTL’lik değer, sade bütçe rakamları incelenirse yüzde 43,6’lık bir artışı işaret eder. Ancak fiyatlardaki yüzde 50 oranında artış

¹⁰⁹ Gürsoy, a.g.e., s. 94.

¹¹⁰ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 62.

dikkate alındığında, konsolide bütçe harcamaları toplamındaki yüzde 43,6'lık artış, görünüşte bir artışı yansıtmaktadır. 2001 Yılıının 80.579 milyon YTL'lik bütçesi ile 2002 yılının 115.683 milyon YTL'lik bütçesi arasındaki 35.104 milyon YTL'lik farkı, fiyat seviyesindeki genel artış kendiliğinden kapatmıştır.

Aşağıda düzenlene tabloda kamu harcamalarının 1980 yılındaki sabit fiyatlarla ne oranda yükseldiği gösterilmekte, genel fiyat düzeyinde görülen artış nedeniyle oluşan suni etki giderilerek, 1980-2005 yıllarını kapsayan devrede, harcamalara ait gerçek artışlar ortaya konulmaktadır.

Tablo: 4 1980 Fiyatlarına Göre Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Oranı

YIL	K.B.H.(YTL)	K.B.H. ARTIŞ ORANI	TEFE(TL)	TEFE ARTIŞ ORANI	K.B.H. GERÇEK ARTIŞ ORANI
1980	1.147.551,9	—	34.377	—	—
1981	1.632.962,3	%42,29	47.027	%36,79	%5,5
1982	1.764.894,8	%53,79	59.725	%73,73	%19,94
1983	2.914.818,2	%154,00	77.941	%126,72	%27,28
1984	4.077.972,1	%255,36	117.145	%240,76	%14,6
1985	5.987.381,2	%421,75	167.751	%387,97	%33,78
1986	8.311.420,7	%624,27	212.406	%517,87	%106,4
1987	12.778.719	%1.013,56	287.193	%735,42	%278,14
1988	21.446.013	%1.768,84	483.346	%1.306,01	%462,83
1989	38.871.230	%3.287,31	792.204	%2.204,45	%1.082,86
1990	68.354.408,7	%5.856,54	1.206.526	%3.409,68	%2.446,86
1991	132.400.881,6	%11.437,68	1.874.942	%5.354,05	%6.083,63
1992	225.398.207	%19.541,65	3.039.281	%8.741,03	%10.800,62
1993	490.437.973	%42.637,75	4.814.220	%13.904,18	%28.733,57
1994	902.453.637	%78.541,64	10.624.985	%30.807,24	%47.734,4
1995	1.724.193.850	%150.149,74	19.762.471	%57.387,48	%92.762,26
1996	3.961.308.043	%345.096,41	34.775.575	%101.059,42	%244.036,99
1997	8.050.252.190	%701.415,30	63.218.658	%181.682,95	%519.732,35
1998	15.614.441.482	%1.360.574,09	108.629.843	%315.895,70	%1.044.678,39
1999	28.084.684.793	%2.447.256,39	166.270.384	%483.567,52	%1.963.688,87
2000	46.705.028.674	%4.069.870,92	251.801.511	%732.370,87	%3.337.500,05
2001	80.579.064.758	%7.021.723,13	406.911.241	%1.183.572,92	%5.838.150,21
2002	115.682.349.519	%10.080.694,56	610.773.773	%1.776.593,05	%8.304.101,51
2003	140.454.842.223	%12.239.419,81	767.131.859	%2.231.426,48	%10.007.993,33
2004	141.020.859.433	%12.288.743,70	878.856.359	%2.556.424,30	%9.732.319,4
2005	146.097.647.179	%12.731.147,63	930.643.289	%2.707.068,42	%10.024.079,21

Kaynak: Tablo 1’deki verilerden yararlanarak hazırlanmıştır.

Bu konuda yaptığımız açıklamalara son vermeden önce, paranın satın alma gücündeki düşmelerin kamu harcamaları üzerindeki etkinin her zaman aynı yönde ve etkide olmadığını belirtmeliyiz. Bazı harcama kalemleri üzerinde paranın değerinin düşmesi, kamu harcamalarını azaltıcı etkide bulunabilir. Şöyle ki, paranın değerinin düşmesi durumunda borçlular kar, alacaklılar zarar eder. Bir ülkede en büyük borçlunun devlet olduğu göz önünde bulundurulursa, kamu borç stoku paranın kıymetindeki düşme oranında azalma gösterecektir¹¹¹. Bu durum özellikle öngörülemeyen enflasyon durumunda ve borçların enflasyona endeksli olmaması durumunda önem kazanmaktadır. Ayrıca başta, henüz sendikalar ve ücretli kesim tepki vermeden önce, personel harcamaları da paranın değerindeki düşme oranında hafifler. Kaldı ki, konuyu ülkemiz açısından örneklendirecek olursak, hayat pahalılığı ve reel satın alma gücündeki azalma ile maaş ve ücretlere yapılan zamlar hiçbir zaman birbirini amorti edecek ölçüde olmamıştır. Ancak paranın değerindeki azalmanın süreklilik kazanması durumunda, başlangıçta kamu harcama kalemlerinin bazılarında azalma meydana gelse de, sonradan yükselen fiyatlar kamu harcamalarını arttırıcı etkide bulunacaktır.

Yukarıda belirtilen görünüşte artış nedenlerinden en önemlisi devamlılık ve büyüklük bakımından şüphesiz para değerinde görülen düşüşlerdir. Bu bakımdan kamu giderlerinin incelenmesinde, diğer nedenler yanında özellikle bu konunun göz önünde bulundurulması gerekir¹¹². Kamu harcamalarını görünüşte arttıran nedenleri inceledikten sonra, topluma yüklediği vergi yükünün artması itibariyle daha fazla öneme haiz olan gerçek artış nedenlerinin neler olduğuna bakalım.

¹¹¹ Gürsoy, a.g.e., s. 95.

¹¹² Erginay, a.g.e., s. 143.

1.3.2.2. Gerçek Artış Nedenleri

Daha öncede ifade ettiğimiz gibi, milli gelirin yüzdesi olarak kamu harcamalarının yükselmesi ya da kişi başına isabet eden kamu harcaması miktarının artması durumunda gerçek bir artıştan söz edilebilir. Kamu harcamalarının gerçek artış nedenlerini aşağıdaki gibi belirtmemiz mümkündür.

1.3.2.2.1. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişmeler-Liberal Devlet Anlayışından Sosyal Devlet Anlayışına Geçiş

İktisadi ve mali olayların tarihi gözden geçirildiğinde, devletin yerine getirdiği hizmetler ve devletin boyutlarının zamanla değiştiği görülmektedir¹¹³. Devlet anlayışında zaman içerisinde meydana gelen değişmeler, kamu hizmetlerinin gittikçe gelişmesi ve genişlemesi ve dolayısıyla kamu harcamalarının gerçekte artmasına önemli bir neden oluşturmuştur¹¹⁴. Öncelikle devlet anlayışında, devletin fonksiyonlarını sınırlı gören bir yaklaşımdan müdahaleci devlet anlayışına nasıl geçildiğini kısaca hatırlayalım.

Sanayi devrimi ile birlikte yoğun bir emek ve sermaye kullanımına yol açan endüstrileşme, başta İngiltere olmak üzere, o güne dek tarım ve ticaret yoluyla sermaye birikimine ulaşmış ülkelerde başlamış ve bu ülkelerde kapitalist bir ekonomik düzen yaratmıştır. Özel mülkiyet, girişim özgürlüğü, serbest rekabet ve kar güdüsüne dayananlı kapitalizm, kendi gelişimini sağlayacak düşünce sistemini Liberalizm’de bulmuştur. Liberal düşünce, devletin her türlü ekonomik müdahalesine karşı çıkarak, serbest piyasa mekanizması ve serbest rekabetin kendi doğal işleyişi içerisinde, toplum için de en iyi sonuçların alınacağı düşüncesini içermektedir. Bu düşünce sisteminde devletin görevi, ekonomik yasaların işleyişine karışmamak, bireylere tam bir özgürlük tanımaktır. Bu anlayışa paralel olarak devlet, iç ve dış güvenliği sağlayacak bir “jandarma” görevi yapacak ve yasal sınırlar

¹¹³ Işık ve Diğerleri, a.g.e., s. 88.

¹¹⁴ Öner, a.g.e., s. 29.

içerisinde kaldıkça bireyin özgürlüğüne karışmayıp, seyirci bir devlet rolü üstlenecektir¹¹⁵.

Ekonominin “görünmez bir el” vasıtası ile her zaman tam istihdam düzeyinde dengede olacağı düşünülen ve bu sayede ekonomik gelir düzeyinin ve refahın artacağına inanılan liberal yaklaşımda, sistemde kendiliğinden çözüm bulunacağına inanılan bazı eksik noktalar, toplumsal ve ekonomik yapıda hiç de küçümsenemeyecek birtakım aksaklıkları da beraberinde getirmiştir. Bireye ekonomik manada sonsuz özgürlük veren ve kazanmak anlamında kişiye tüm kapıları açan liberal düşünce, toplumda korunmaya muhtaç olan kesimi de kaderine terk etmiştir. Toplumda zaten var olan ekonomik ve sosyal eşitsizlikler artmış, sanayi devrimi ile birlikte, emek arzının emek talebini aşması sonucunda çalışma ve yaşam koşulları daha da ağırlaşmış, zenginleşen ve belirli bir sermaye birikimine ulaşan kapitalist bir ekonomi yanında giderek daha fazla yoksullaşan ve sefalet düşen bir toplum yapısı ortaya çıkmıştır. Ezilen sınıfın çare olarak sosyalizme sarılması ve komünizmin yayılan dalgalar halinde genel kabul gören ve ciddi bir tehdit olarak kapitalizmin karşısında yer alması, liberal devlet anlayışından müdahaleci devlet anlayışına geçilmesine yol açmıştır.

Kapitalizme müdahaleyi zorunlu kılan sebepler yalnızca sosyal yapıda görülen çarpıklıklar veya komünizm tehdidi değil, liberal düşüncenin vaat ettiği ekonomik dengenin Birinci Dünya Savaşı’nın ardından sağlanamamış olmasıdır. “Özellikle 1930 krizi ile birlikte, liberal iktisadi düşüncenin ileri sürdüğü “her arz kendi talebini yaratır” yönündeki, piyasanın serbest bir ekonomide kaynakların optimum kullanılmasını sağlayacağı düşüncesine duyulan güven sarsılmıştır¹¹⁶.” İşte tam bu noktada Keynes, bambaşka bir ekonomik doktrinle, o güne kadar geçerli olan ve doğru kabul edilen tüm inançları temelinden sarsmış, adeta liberal iktisadi düşüncenin idolleri olan Adam Smith ve Say’a meydan okumuştur.

¹¹⁵ Ayferi Göze, Liberal Marksist Faşist Devlet Sistemleri, Fakülte Matbaası, İstanbul, 1977, s. 50.

¹¹⁶ Ramazan Gökbnar ve Birol Kovancılar, “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:3 (Güz), 1998, ss. 251-266, <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/1998-3-24.pdf>, (19.04.08), s. 252.

Keynes, ekonomik düşüşün sona ermesi beklenirken, durgunluğun çözümüne yönelik olarak fiyatların, ücretlerin ve gereksiz harcamaların azaltılması suretiyle “kemer sıkma politikası”nın uygulanmasını savunan klasik çözümü tersine çevirmiştir. Keynes, bunun yerine, bir durgunluk esnasında, ekonomide bir sıçrama yaratmak ve efektif talebi arttırmak amacıyla hükümetin açığa dayanan harcama yapmasını önermiştir. Hatta 1930’lardaki gibi derin bir depresyon anında daha radikal yaklaşımları onaylamıştır. Devlet harcamaları tamamen savurgan bir şekilde olabilirdi, zira, bu bile krizin çözümüne yardımcı olacaktı. Keynes’e göre piramit yapımı, depremler, hatta savaşlar bile servetin artmasına hizmet edebilirdi¹¹⁷.

Keynes’in politika önerilerinin güçlü uygulamalı kanıtlarını destekler mahiyetteki gelişmelere sahne olan İkinci Dünya Savaşı, Genel Teori’nin basımından hemen sonraya denk gelmiştir. Devlet harcamaları ve bütçe açıklarına dayalı finansman, İkinci Dünya Savaşı sırasında şaşılacak derecede artmış, işsizlik ortadan kalkmış ve ekonomik hasıla çok büyük bir artış göstermiştir. Savaş, tam da Keynes’in belirttiği gibi ekonomi için iyi gelmişti¹¹⁸. Bu gelişmelere paralel olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası bütün batı ülkeleri Keynes’in ekonomi politikalarına yönelmiş ve bu ekonomik konjoktürde devlete verilen rol de, devletin o güne kadar alışılan kimliğinin değişmesini kolaylaştırmıştır.

Sosyal refah devletinin gelişiminde, sanayileşmenin başlangıçta getirdiği sorunlar, I. ve II. Dünya Savaşları sırasında uygulanan güdümlü politikalar, sınıf çatışmaları, kapitalist ve sosyalist ideolojilerin rekabeti, ekonomik yaşamla ilgili gerekçeler ve demokratik anlayıştaki gelişmeler etkili olmuştur. Bu gelişmeler neticesinde ortaya çıkan sosyal devlet ya da refah devleti anlayışı açıkça tanımlanmış ya da uluslar arası türdeş olan bir kavram değildir. Her ülkenin sosyal devlet tanımının farklı bir anlam taşıması, müdahale alanlarının ve müdahale sınırlarının birbiriyle aynı olmaması gibi sebeplerle, sosyal devletin ortak bir tanımının yapılması güçtür¹¹⁹.

¹¹⁷ Skousen, a.g.e., s. 357.

¹¹⁸ A.g.e., s. 361.

¹¹⁹ Gökbunar ve Kovancılar, a.g.m., ss. 251-252.

Genel olarak; refah devleti, sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır¹²⁰. Bu anlayışta, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak, yeniden dağılım ve erdemli malların varlığı devlet müdahalelerinin temel gerekçeleridir¹²¹. Flora ve Heidenheimer 'e göre refah devleti: Bireylere ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, onlara sosyal güvenlik olanakları sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlara eğitim, sağlık, konut gibi sosyal hizmetler alanında belirli bir standart getiren devlettir¹²². Briggs'in tanımı ise şu şekildedir: Refah devleti, piyasa güçlerini en az üç alanda yönlendirmek için örgütlü kamu gücünün (politika ve yönetim vasıtasıyla) etkin bir şekilde kullanıldığı devlettir. Bunlardan birincisi; kişilere ve ailelere, varlıklarının piyasa değerini dikkate almaksızın, minimum düzeyde bir geliri garanti etmek, ikincisi kişilerin ve ailelerin belirli sosyal risklerin üstesinden gelmesini sağlayarak, yapılmadığı takdirde kişisel ve ailevi sorunlara yol açacak olan güvensizliğin yayılmasını azaltmak (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi). Üçüncüsü ise genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde statü ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün vatandaşlara var olan en iyi standartları sağlamaktır¹²³. Tanımları çoğaltmak mümkündür. Tüm bu tanımlarda ortak olan nokta, devletin artık sosyal bir niteliğe haiz olduğudur. XX. Yüzyıla gelindiğinde artık devlet, liberal kimliğinden sıyrılarak, sosyal refahın arttırılması amacıyla bazı sorumluluklar yüklenen sosyal refah devletidir.

¹²⁰ Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Sosyal Refah Devleti", 2003, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, (22.04.08).

¹²¹ Gökbunar ve Kovancılar, a.g.m.,s. 252.

¹²² Peter Flora ve Arnold J.Heidenheimer, "The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State", *Development Of Welfare States In Europe and America*, USA, 1981, http://books.google.com/books?hl=tr&lr=&id=ompgRxEt_fwC&oi=fnd&pg=PA17&dq=%22Flora%22+%22The+Historical+Core+and+Changing+Boundaries+of+the+...%22+&ots=apsSizWvJg&sig=QHy6a-P1u3lm6WvC6a1-DKXLD0, (19.04.08).

¹²³ Iann Gough, "Refah Devleti", Çev.: Kamil Güngör, *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.:4, Pp. 895-97 http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (19.04.08).

Sosyal refah hizmetlerinin ilk olarak, sosyal refah devletinin kurumsallaşmaya başladığı söylenemez. Yaşlılarla ilgili ilk sosyal güvenlik adımları Bismarck Almanya'sında 1880'lerin başında atılmıştır¹²⁴. 1883-1888 Yılları arasında Alman Şansölyesi Bismarck, sağlık sigortası ile zorunlu hastalık sigortasını uygulamaya koyarken, refah devletine de kapıları aralamıştır¹²⁵. Danimarka böyle bir sisteme 1891'de geçerken, Yeni Zelanda 1898'de başlamıştır. İngiltere'de emeklilikle ilgili haklar daha yavaş gelişmesine karşın, 1908'de hastalık ve işsizliğe karşı sosyal güvencelerle beraber başlamış ve 1911'de ulusal sigorta kanunu ile yasalaşmıştır. Ama savaş öncesi yıllarda bu haklar için bir kamuoyu baskısı oluşmamış, haklar gönüllü olarak verilmiştir denilebilir¹²⁶. 1880'li Yılların sonlarında Almanya'da başlayan sosyal güvenlik uygulamaları, 1914 yılına gelindiğinde artık on iki Avrupa ülkesinde iş kazası, onunda zorunlu ve gönüllü hastalık sigortası, sekizinde yaşlılık sigortası olarak görülmektedir¹²⁷. ABD'de sosyal güvenlik uygulamalarının tarihi ise 1935 yılında Başkan Roosevelt dönemine yürürlüğe konulan Sosyal Güvenlik Yasası ile başlamaktadır¹²⁸. Bu terimi literatüre kazandıran ise İngilizlerdir.

“Refah devleti (Welfare State)” terimi İngilizce'ye ilk olarak 1941 yılında girmiştir. Aynı dönemde bu terimi, savaş dönemi İngiltere'sini bir savaş devleti olan Nazi Almanyası'ndan (otoriter devlet-Power State) farklılaştırmak için, Başpiskoposluk Kilisesi kullanılmıştır¹²⁹. Ancak burada paradoksal bir durum söz konusudur. 1941'den çok önce, 1880 yılında, sosyal sigorta sistemi, Bismarck Almanya'sında kurulmuş ve “Refah Devleti (Wohlfahrtsstaat)” kavramı, 1920'lerde

¹²⁴ Gökbnar ve Kovancılar, a.g.m., s. 251.

¹²⁵ Ertan Oktay, Ali O.Balkanlı ve Adil Salepçioğlu, “Bilgi Toplumunda Yeni ekonomi ve e-Dönüşüm Stratejileri”, *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F., Eskişehir, Kasım 2004, ss. 155-166, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/04-02.pdf>, (18.05.08), s. 156.

¹²⁶ Andrew Dilnot, “Refah Devletinin Geleceği”, Çev.: D. Zeynel Bakıcı, s. 2-3, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf, (19.04.08).

¹²⁷ Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 33.

¹²⁸ Ali Güzel, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Birlik Metal İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Sayı: 7, 2005/4, ss. 61-76, <http://www.calismatoplum.org/sayi7/index7.htm>, (19.04.08), s. 63

¹²⁹ Gaugh, a.g.m., s.1

yine Almanya’da gündeme gelmiştir¹³⁰. Refah devleti terimi literatüre çok hızlı bir şekilde 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporuyla birlikte girmiştir. Hazırlanan raporda, bireyin yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, pislik ve işsizlik gibi beş büyük sorunla karşı karşıya olduğu ve bu sorunlarla mücadelesinde ancak devletin yardımcı olabileceği belirtilmiştir¹³¹. Refah devleti kavramının kurumsallaşması ve yaygın olarak kullanılması ise İkinci Dünya Savaşı sonrasına uzanmaktadır.

Aşağıda verilen tabloda, çeşitli Avrupa ülkelerinde sosyal sigorta ve eğitim alanında görülen gelişmeler verilmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere refah devleti XX. Yüzyılın ürünüdür ve ülkeler kendi refah sistemlerinin nitelikleri ve sınırları açısından belirgin bir farklılık arz etmektedir.

¹³⁰ Aktan ve Özkıvrak, a.g.m.

¹³¹ “Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980”, Meryem Koray, a.g.e., s. 48’deki alıntı.

Tablo: 5 Çeşitli Avrupa Ülkelerinde Sosyal Sigorta Ve Eğitim Alanında Görülen Gelişmeler

<i>Ülkeler için Başlangıç Yılı</i>	<i>Almanya</i>	<i>İngiltere</i>	<i>İsveç</i>	<i>Fransa</i>	<i>İtalya</i>	<i>ABD</i>	<i>Kanada</i>
Sosyal Sigorta Alanları							
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Hastalık sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	-	1971
Emeklilik Ödemeleri	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
İşsizlik Sigortaları	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Aile yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	-	1944
Sağlık sigortası/hizmetler	1880	1948	1962	1945	1945	-	1972
Vergilendirilmiş genel kişisel gelir	1920	1918	1903	1960	1960	1913	
Kesintiye uğramadan	1873						
Eğitim Alanları							
Yetişkin okur-yazar olmayanlar < %20	1850	1880	1880			1870	
Orta okula gidiş > % 10	1925	1923	1937			1915	
Üniversiteye giriş > % 10	1975	1973	1968			1946	

Not: "sosyal güvenlik" işverenlerin sorumluluğu kanunlarına veya belirli gruplar için sosyal yardım programlarına değil, zorunlu devlet güvenliği anlamına gelir. Prusya'da 1873'te başlanmıştır.

Kaynak: Flora ve Heidenheimer, a.g.e., tablolar 3.1, 6.1, 8.1-4.

Buraya kadar tanımlamaya çalıştığımız ve gelişim sürecini verdiğimiz refah devletinin, sosyal politika uygulamalarının ilk yöneldiği alan çalışma yaşamı ve çalışma ilişkileridir. Çalışma süresinin belirlenmesi, kadın ve çocuk işçilerin korunması, sağlık, güvenlik koşulları gibi konular devletin ilk müdahale ettiği konular olmuş, sendikal hakların kazanılması ile birlikte yaşlılık, hastalık ve maluliyet sigortalarını kapsayan sosyal güvenlik uygulamaları devletin müdahale alanını genişletmiştir. Başlangıçta yalnızca endüstri çalışanlarını kapsayan asgari çalışma koşulları, örgütlenme özgürlüğü ve sosyal güvenlik alanındaki sosyal

politika uygulamaları; geçen süreç ile birlikte yalnızca endüstri çalışanlarını değil, tüm kesimlerde çalışanları kapsayacak biçimde yaygınlaşmış ve bunun doğal bir sonucu olarak sosyal politika uygulamalarının kapsamı büyük ölçüde genişlemiştir. Endüstrileşen toplumda, aktif nüfus içerisinde ücretlilerin ne kadar büyük bir oranda olduğu düşünülecek olursa, sosyal politika uygulamalarının kapsamı biraz daha netlik kazanır. Çalışanların çalışma koşullarını iyileştirmeye yönelik koruyucu hükümlerin böylece zaman içerisinde alanının ve boyutlarının genişlemesinin yanı sıra, sosyal politika uygulama alanını, birçok yeni uygulama ile de geliştirmiştir. İsteyen herkese bir iş sağlanması ve devletin bu yönde çeşitli önlemlere başvurarak işsizliğin azaltılması amacıyla işsizlik sigortası uygulaması, erken emeklilik uygulamaları, işçi çıkartılması veya azaltılmasını önlemek için işverenlere ücret ödenmesine yardım edilmesi, işgücü pazarının gereksinimlerine göre değişen mesleki eğitim programları gibi çok çeşitli önlemler alınmaktadır¹³².

Zamanla çalışma yaşamıyla doğrudan ilişkili olmayan ve toplumun tüm bireylerine yönelik eğitim, sağlık, konut gibi hizmetlerle ilgili hak ve güvenceler ile devlete verilen sorumluluk alanı daha da artmıştır. Bugün birçok ülkede yaygın öğretim ve sağlık sigortası toplumun tüm bireylerini kapsayacak duruma gelmiştir. Son yıllarda bireyin konut gereksiniminin de toplumca benimsenip, devletin sosyal konut uygulamalarıyla (TOKİ'nin yaptığı çalışmalar gibi) veya ucuz kredilerle bu gereksinimleri karşılayacak hizmetler sunduğu görülmektedir. Bu uygulamaların yanı sıra, toplumda gelişen eşitlik anlayışı sonucunda, eğitimde fırsat eşitliği ya da kadınlar için daha eşitlikçi koşullar sağlamaya yönelik özel önlemler söz konusu olmaktadır. Örneğin; çalışan gençler için eğitim izni, işsizler için yeniden mesleki eğitim (KOMEK kursları örneğinde olduğu gibi), kadınlar için kadın mesleği olarak bilinen meslekler dışındaki mesleklere yöneltici veya meslekte yükselme olanaklarını arttırıcı uygulamalar, çocuk bakımı için anne ve babaya tanınan ebeveyn izni gibi özel önlemler ve teşvikler bunlar arasında sayılabilir¹³³.

¹³² Koray, a.g.e., ss. 54-56.

¹³³ A.g.e., ss. 55-57.

Liberal bir devlette sosyal mal ve hizmetlerin tahsisinde önemli olan piyasa arz ve talebi iken sosyal refah devletinde, bu tahsisin temelinde kanunlar vardır. Bu yönüyle sosyal refah devleti bireysel hakların kapsamı açısından da önemli özelliklere sahiptir. Öncelikle bu anlayışı benimsemiş devletlerde bireyler, vatandaş olarak yasal garanti altına alınmış sosyal hakların (sağlık, konut, eğitim, çocuk yardımı gibi) maliki durumundadırlar¹³⁴. Kişinin vatandaş olarak sahip olduğu bu haklar, devletten alacak hakkının gelişmesine yol açmış, bireyler arasında yalnızca yasa önünde eşitlik değil olanak eşitliği de önemli hale gelmiştir. Bunun için sosyal refah devleti, güçsüz duruma düşenleri koruyucu tedbirlerle, sosyal ve ekonomik nedenlerin oluşturduğu eşitsizlikleri azaltmaya, gelirin daha adil dağılımına, sosyal adaleti gerçekleştirmeye çalışmaktadır¹³⁵.

Günümüzde, giderek daha aktif bir şekilde ekonomik ve sosyal yaşantıya müdahale eden devlet, uygulayacağı kamu harcamaları politikalarıyla, asgari geçim düzeyinin altında bulunan yoksul kesimlere, doğrudan doğruya bedelsiz mal veya hizmet sunarak ya da sosyal transferler kanalıyla onların satın alma güçlerini yükseltme çabasını göstermektedir. Günümüz sosyal devletleri bu tür harcama politikalarını, çok daha yaygın ve rahatlıkla uygulamaktadırlar¹³⁶.

Vatandaşlarına insan hak ve onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak sosyal devletin başlıca görevidir¹³⁷. Devlet bu görevi yerine getirirken, sosyal yardımlar yoluyla, kendi ellerinde olmayan nedenlerle ekonomik ya da başka sebeplere bağlı olarak yoksul duruma düşmüş birey ve gruplara, toplum tarafından dışlanmış olanlara, karşılıksız ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak suretiyle, toplumda korunmaya muhtaç kesimi şemsiyesi altına alır. Sosyal yardımlar artık bir

¹³⁴ Margareta Bertilsson, "The Welfare State, the Professions and Citizens", *Public Sector Management*, David Mc. Kevitt- Alan Lawton, Sage Publication Inc, London, 1994, http://books.google.com/books?hl=tr&lr=&id=p3tXhtYN9XgC&oi=fnd&pg=PP9&ots=VwEz4kw5Lb&sig=hdQ_7oigDcV8dJoLAjdr6l6h7U#PPA237,M1, (22.04.08).

¹³⁵ Göze, a.g.e., s. 187.

¹³⁶ Açıkgöz, Kök ve İspir, a.g.m., s. 356.

¹³⁷ Emel Danişoğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", *DPT Planlama Dergisi*, 42. Yıl Özel Sayısı, 2002, ss. 219-227, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoge.pdf>, (19.04.08), s. 219.

yardımseverlik ya da hayır konusu değil devletin görevidir¹³⁸. Bu tür uygulamalar aileye yapılan yardımlardan, bireye yönelmiş yardımcı ve destek hizmetlere kadar değişik biçimler alabilmektedir. Hatta bu yardımlar, sosyal refah uygulamaları açısından çok ileri düzeyde uygulamaları içeren İsveç gibi bir ülkede, ailelerin, çocukların geçici gereksinimlerinin karşılanmasına veya kendi işini göremeyen yaşlı ve hastaların ev işlerinin görülmesine kadar uzanabilmektedir¹³⁹. Ayrıca devlet, bazı mal ve hizmetleri bedelsiz veya maliyetinin altında bir fiyatla geniş halk kitlelerine sunarak, düşük gelir tabakasına satın alma gücü aktarmak suretiyle de gelir dağılımında adaletsizliklerin giderilmesine çalışır¹⁴⁰. Burslar, parasız yatılı okulları, işsizlere, sakatlara ve yaşlılara yapılan yardımlar, huzurevleri, kimsesiz çocuklar için çocuk yuvaları, şiddet gören kadınlar için sığınma evleri¹⁴¹, yeşilkart uygulaması, özürü çocukların rehabilitasyonu, düşük gelirli ailelere yapılan yiyecek ve kömür yardımları, devletin başvurduğu sosyal nitelikli harcamalarına verilebilecek örneklerdir.

İşte gerek kapsam gerekse uygulama alanı olarak son derece gelişen ve çeşitlenen sosyal politika, geniş bir anlam kazanmış, genişleyen anlamıyla birlikte toplumun tüm bireylerine yönelmiş, onlara belirli bir yaşam düzeyi, kendini gerçekleştirebilme ve geliştirme olanağı sağlayan önlem ve uygulamalar bütünü halini almıştır. Bu uygulamaların temel amacı toplumda göreceli de olsa, ekonomik ve sosyal eşitlik sağlanmasıdır¹⁴². Burada bahsi geçen eşitlik mutlak ve matematiksel bir eşitlik değil, hizmetlerin topluma götürülmesine belirli ölçüler ve prensipler dahilinde devletin adil davranmasıdır¹⁴³. Devlet toplumsal refahın artırılması kadar, refahın dağılımıyla ilgili önlemler olarak ve ekonomik olduğu kadar sosyo-kültürel anlamda eşitlikleri geliştirerek de, toplumun yalnızca belirli kesimleri için değil, tüm kesimleri için yaşamı daha hakça, daha yaşanılır kılmakla yükümlüdür. Böyle bir

¹³⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu*, Ankara, 2006, http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf_822, (22.04.08).

¹³⁹ Koray, a.g.e., s. 56.

¹⁴⁰ Nemli, a.g.e., s. 69.

¹⁴¹ 13 Temmuz 2005'de yürürlüğe giren 5993 sayılı Belediyeler Yasası'nın 14. maddesine göre nüfusu 50 bini aşan belediyeler, kadın ve çocuk sığınma evi yaptırmakla mükelleftir.

¹⁴² Koray, a.g.e., s. 57.

¹⁴³ Devrim, a.g.e., s. 131.

yükümlülüğün her ülkeye göre değişen ekonomik ve sosyal, kültürel sınırları olsa da, bireyleri devletten bunu isteme ve bekleme hakları bulunmaktadır¹⁴⁴.

Sosyal politikanın anlamının ve kapsadığı nüfusun giderek artması, sosyal politika alanında yapılan uygulamalara her geçen gün bir yenisinin daha katılması, bilinçlenen ve örgütlenerek siyasi anlamda baskı grupları oluşturan halkın devletten daha kaliteli ve daha kapsamlı hizmetler beklemesi, kamu harcamalarının gerçek anlamda artmasının en büyük nedenlerinden biridir. “Zaman içinde sosyal refah fonksiyonunun artması, devletin piyasa yetersizlikleri ve dışsallıklar dolayısıyla müdahalesinin artışı gündeme getirmiştir. Belli bir dönem sonra iktidara gelen hükümetler, sosyal refah programlarına yönelmeleri ve gelirin yeniden dağılımında etkinliğin sağlanması için harcamaların artırılmasını savunmuşlardır. Öte yandan sosyal refah harcamalarının artışıyla birlikte, transfer harcamalarının artışı çok bariz olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu uygulamalar ile harcamaların büyümesi karşısında vergilerin artışı gündeme gelmiştir. Sosyal harcamaların hiçbir etkinlik arayışı olmadan gün geçtikçe artması, bütçenin aşırı oranda büyümesinin en önemli unsurlarından birisini oluşturmuştur¹⁴⁵.”

Kamu harcamalarının çeşitli ülkelerde izlediği seyri incelediğimizde de, sosyal alanda yapılan harcamaların uzun bir zaman dizisi göz önüne alındığında artma gösterdiği izlenmektedir. “Devlet fonksiyonlarının sınırlı olduğu dönemleri ele aldığımızda, örneğin, 1870 yılında kamu harcamalarının GSMH’ya oranı Almanya, İngiltere, Japonya, Fransa ve ABD gibi ülkelerde ortalama olarak yüzde 8 (Amerika’da yüzde 4, Fransa’da yüzde 13 gibi uç oranlar mevcuttur) dolaylarında iken, bu oran 1920 yılına gelindiğinde yüzde 15 seviyesine, savaş sonrası yapılan refah harcamaları ve 1930’ların başında büyük depresyonla birlikte de 1937 yılında yüzde 21’e ulaşmıştır¹⁴⁶.” 1960- 1980 Arası dönem incelendiğinde Keynesyen politikaların da etkisiyle, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu kesiminin GSMH’daki payını arttıran en önemli faktörün, sosyal harcamalar ve refah harcamalarındaki hızlı

¹⁴⁴ Koray, a.g.e., s. 57.

¹⁴⁵ Sakal, a.g.m., s. 22.

¹⁴⁶ Göze, a.g.e., s. 187.

artış olduğu söylenebilir. 1990'lara gelindiğinde bu artışın devam ettiği, sanayileşmiş ülkelerde ortalama olarak GSMH'nın yüzde 44,8'ine ulaştığı, 1994 yılında ise bu oranın aşarak yüzde 47,2'ye çıktığı görülebilir¹⁴⁷.

1970'li Yıllarda dünya ekonomisinde ortaya çıkan kriz sonrasında, II. Dünya Savaşı'ndan beri hakim olan Keynesyen ekonomi politikaları terk edilerek devletin ekonomiye müdahalesini azaltmayı amaçlayan ve “daha az devlet, daha çok özel girişim” şeklinde formüle edilen neo-liberal ekonomi politikaları ortaya çıkmıştır. Neo-liberal görüş, dünya ekonomisinde ortaya çıkan krizin nedenini emek maliyetinin ve sosyal harcamaların yüksekliği ile açıklamaktaydı. Bu anlayış sosyal dayanışma ve evrensellik ilkelerini göz ardı ederek sosyal güvenlik sisteminin, rekabet ve istihdam düzeyini düşürerek ekonomik politikayı olumsuz yönde etkilediğini ifade etmekteydi. Neo-liberal ekonomi politikaları, 80'li yıllardan itibaren uluslar arası kurumlar düzeyinde kabul görmeye ve dünya ekonomisinde etkinliğini hissettirmeye başlamıştır. Dünya Bankası (WB) ve Uluslar arası Para Fonu (IMF) gibi kurumlar, neo-liberal politikaları , yapısal uyum programları (YUP) çerçevesinde dünyanın her köşesinde uygulama imkanı bulmuştur. Yapısal uyum programları çerçevesinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik büyümenin yavaşlamasının nedenlerinden biri olarak da refah devleti görülmektedir. Refah devletinin yaptığı üretken olamayan sosyal harcamalar, krizin nedeni olarak gösterilmekte; ekonomik büyümenin devamının sağlanması, devletin küçülmesinin yanı sıra sosyal güvenlik harcamalarının da kesilmesine bağlanmaktadır. Bu amaca ulaşmak için, piyasacı bir yaklaşımla sosyal güvenlik, sosyal güvenlik reformları vasıtasıyla, özel sektörlere devredilmelidir. Kamu denetiminde özel sektörlerce sağlanacak bir sosyal güvenlik sisteminin daha etkin ve verimli olacağı ileri sürülmektedir¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Gökbnar ve Kovancılar, a.g.m., ss. 256.

¹⁴⁸ Mehmet Zeki Ak, Şükrü Cicioğlu, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Reform Paketi”,*e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı: 56, Ağustos 2006, ss. 2-3, <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=SOSYAL%20GÜVENLİK%20SİSTEMİNİN%20YENİDEN%20YAPILANDIRILMASI%20GEREĞİ%20VE%20REFORM%20PAKETİ&kimlik=1155737278&url=makaleler/ak-cicioglu-1.htm> ,(15.09.08).

Günümüzde kamu harcamalarının kısılması gerektiği ve sosyal politika ve özellikle sosyal güvenlik alanında yapılan harcamalarda tasarrufa gidilmesi gerektiği yönündeki tartışmaların halen sürmesine karşın, kamu harcamalarında bu yönde belirgin bir gerileme ve genel anlamda biz azalma söz konusu değildir. Özellikle karşılıksız verilen yardımlarda sonsuz talebe yol açması, demografik değişim sonucunda giderek yaşlı ve bağımlı nüfusun aktif nüfusa oranının artması, tıp ve teknoloji alanında kaydedilen ilerlemeler neticesinde insan ömrünün ve yaşam kalitesinin artması bu tip hizmetlerin maliyetini arttıran faktörlerdir.

1.3.2.2. Ekonomik Nedenler

Tatmin edildikçe yenilenen ve sınırsız olan insan ihtiyaçlarının gösterdiği gelişim, birey düzeyinde nasıl gelire paralel olarak artış gösteriyorsa, fertlerin oluşturduğu toplumlarda da, ekonomik kalkınma ile birlikte kamusal ihtiyaçlar, hem miktar hem de nitelik yönünden artar. Devlet öncelikle geleneksel fonksiyonlarını daha iyi yapar hale gelir. Daha sonra piyasa kuvvetlerince karşılanmayan ya da yeteri düzeyde karşılanamayan toplumsal ihtiyaçların giderilmesine çalışır. Endüstrileşme ile birlikte ülkelerde refahın yayılması ve sosyal politika önlemlerinin uygulanması için elde edilmesine paralel olarak devlet, eğitim, sağlık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma hizmetlerinde, sosyal güvenlik alanında, araştırma ve geliştirme çalışmalarında önemli görevler üstlenir. “Devletin yüklenmiş olduğu görevlerin boyut ve niteliklerindeki değişim, fiskal fonksiyonları yanında ektrafiskal fonksiyonları da yapar hale gelmesi, ihtiyaçların ve buna bağlı olarak hizmet ve gider kalemlerinin yükselmesine neden olmuştur¹⁴⁹.”

Devlet iktisadi büyümenin ve gelişmenin devamlılığını sağlamak amacıyla gelişen ticari hayatta düzenleyici fonksiyonunun yanı sıra, kendisi de müteşebbis olarak iktisadi hayata katılarak, ekonomiye müdahale eder. Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın sağlanması ve refahın artırılması amacıyla, bu müdahaleler ayrı bir önem kazanır.

¹⁴⁹ Akdoğan, a.g.e., s. 62.

Az gelişmiş ülkelerde devlet ekonomik faaliyetlere tasarruf ve yatırım eksikliğini gidermek ve bu sayede üretim kapasitesini genişletmek amacı ile müdahale eder. Söz konusu ekonomilerde, fert başına düşen reel gelir düşük olduğundan, gönüllü tasarruflar büyük boyutlara ulaşamaz. Yapılabilen tasarruflarda üretken yatırımlar yerine genellikle lüks inşaat, mücevherat, yabancı para vs. gibi ekonomik kalkınmaya etkisi az olan alanlara akar. Bu sebeple, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak ve hayat standartlarının yükseltilmesi için hükümetlerin zorunlu tasarruflara önem vermeleri, vergi gelirlerinin büyük bir kısmını üretim kapasitesini genişletecek yatırımlara yönlendirmesi gerekir¹⁵⁰. Üstelik bu ülkelerde çağdaş sanayinin gerektirdiği örgütlenme, bilgi birikimi, yönetici kadro da yoktur. Nüfusun bu vasıfları elde edebilmesi için devletin beşeri sermayeye değer vermesi ve bu alanda yatırım yapması gerekir. Bunun bir de yol, su, liman, enerji gibi yeni girişimler için gerekli, yeni kurulacak her teşebbüsün muhtaç olduğu, devlet tarafından yapıldığı için de hazır bulunduğu (external economies) işlere yönelik bölümü vardır. Bir toplumun yol, su, elektrik, baraj, ulaştırma, haberleşme, enerji gibi ihtiyaç ve maddeler için yatırılmış ve birikmiş sermayesine altyapı tesisleri veya sosyal sabit sermaye (economic overhead capital) adı verilmektedir¹⁵¹. Doğrudan doğruya gelir sağlamadıkları için özel teşebbüsün ilgi duymadığı bu alanlara ancak yeterli ölçüde bir gelişme sağlandıktan sonra, kalkınma planlarına giren kamu ve özel sektöre ait yatırımlarda bir artış beklenebilir¹⁵². İşte bu nedenlerle gelişmekte olan ekonomilerde devlet kısa sürede bu alanlardaki açıklarını kapatmak zorundadır. Ayrıca gelişen ekonomilerde, iktisadi kalkınmaya yardımcı mali kurumların kurulması, para piyasası, sermaye piyasası, kredi kurumları ve borsaların oluşturulup, etkin bir şekilde çalışır hale getirilmesi ve geliştirilmesi de devlete düşmektedir.

Özel teşebbüsün ilgi duyabileceği bazı yatırımların yapılması da, ferdi teşebbüs elinde bulunması siyasi ve sosyal nedenlerle sakıncalı görüldüğü veya böyle olmamakla beraber teknik kapasite ve teşebbüs kabiliyeti yetersizliği dolayısıyla, fertlerin bu alanda başarılı olmalarına olanak bulunmaması yüzünden, kalkınmanın

¹⁵⁰ Nemli, a.g.e., s. 71.

¹⁵¹ Gürsoy, a.g.e., s. 99.

¹⁵² Nemli, a.g.e., s. 71.

gerçekleştirilebilmesi bakımından gerekli oldukları nisbette devlete düşmektedir¹⁵³. Devlet sermaye teşekkülünün yetersizliği nedeniyle serbest girişimin yerine getiremediği hizmetlerde, özel sektöre kredi ve teşvikler kanalıyla imkanlar sağlayarak ya da karma teşebbüsler kurma yoluna giderek, bu alanlara yatırım yapılmasını sağlayabilir.

Türkiye’de devletin kalkınma planları çerçevesinde, özel sektörün verimliliğinin artırılmasına yönelik olarak kurduğu organize sanayi bölgeleri, üretim ve istihdamın artırılmasında büyük rol oynamıştır. Ancak belirli bir altyapı ve gelişmişlik düzeyinin sağlanması ile birlikte devletin iştirakçi olarak ekonomideki payının azaltılması, hem toplam vergi yükünü düşürecek hem de özel sektörün gelişimini sağlayacaktır. Ancak burada önemli olan nokta, işletilmesi özel sektöre bırakılacak alanların, serbest piyasa koşullarınca yürütülmesi halinde, daha fazla toplam fayda sağlayan işler ve hizmetler olmasıdır.

Devlete ekonominin gelişmesi, ticari hayatın zenginleşmesi ve kalkınmanın sağlanması hedeflerine ulaşmada büyük sorumluluklar düşmektedir. Ancak büyüyen ekonomilerle birlikte istikrarın korunması da ayrı bir önem kazanmaktadır. Ekonomik istikrar büyümenin ayrılmaz bir parçasıdır. Özellikle kırılgan yapıya sahip ekonomilerde, siyasi istikrar ekonomik istikrarla bir terazinin iki kefi gibidir. Birinin dengede olmadığı yerde diğerrinin de dengeye gelmesi zordur.

Ekonomi kendi haline bırakıldığı takdirde konjktürel dalgalanmalara yol açmakta, depresyon yıllarını enflasyonist baskıların hüküm sürdüğü seneler izlemektedir¹⁵⁴. Ekonomik dengeyi bozucu baskılar ile ekonomik dengesizlik halleri de kamu harcamalarının büyümesinde etkilidir. Ekonomik krizler, yeni devlet fonksiyonlarının ve hizmet alanlarının doğmasına neden olabilmektedir. Özellikle söz konusu krizler nedeniyle, toplumun refah seviyesinin sürdürülebilmesi bakımından yapılan katkı ve ödemeler, bu anlamda büyük öneme haizdir. 1930

¹⁵³ Nemli, a.g.e., s. 71.

¹⁵⁴ A.g.e., s. 70.

Büyük Buhran sonrası ABD’de gerçekleştirilmiş olan ekonomik nitelikli ve sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler buna örnek gösterilebilir¹⁵⁵.

Günümüzde ekonominin tam istihdam seviyesinde tutulması ve fiyat istikrarının sağlanması hükümetlerin görevleri arasında yer aldığına göre, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde devletin bütçe vasıtası ile gerekli yönde ve dozda, gerektiği zaman ekonomiye müdahalede bulunması kaçınılmaz olmaktadır. Bu çerçevede uygulanan Keynesçi Maliye politikalarının 1930’lardan bu yana kamu harcamalarının artmasının en önemli nedenlerinden biri olduğu genel kabul gören bir gerçektir.

Söylediklerimizi özetleyecek olursak, ekonomik gelişme kamu harcamalarındaki artışı da beraberinde getirmiştir. Artan refah, daha geniş ve daha yoğun hizmet isteğini doğurmuştur. Devletin geleneksel fonksiyonlarına olan ihtiyacın artması, sosyal politika alanında yaşanan gelişmelere paralel olarak devlet anlayışının değişmesi ve bunların birer hak olarak devletten talep edilebilmeleri, enerji, ulaştırma ve haberleşme gibi ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu hizmetlere olan ihtiyaç, gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomik kalkınmaya öncü ve destek olması, ekonomik kalkış aşamasında fiyatlarda görülen yükselme, enflasyon, depresyon ve ekonomik krizler, istikrarı koruma çabaları gibi nedenler, kamu harcamalarının büyümesine yol açmıştır. Harcamalarda görülen bu artış gerçek bir artıştır. Çünkü kişi başına düşen ve milli gelirin yüzdesi olarak kamu harcamaları, bu uygulamalar sonucunda artmıştır.

¹⁵⁵ Akdoğan, a.g.e., s. 62.

1.3.2.2.3. Siyasal Nedenler

Siyasal yapıda kamu harcamaları üzerinde etkili olabilmektedir. Demokratik parlementer sistem, bugün birçok ülkenin kabul ettiği yönetim şeklidir. Toplum, oyları ile kendilerini temsil edecek kişileri seçmekte ve bunun doğal bir sonucu olarak da seçtikleri üzerinde etkili olabilmektedirler. Seçimle gelen parti, siyasi iktidarının süresini uzatabilmek ve tekrar seçilebilmek için kamuoyunun tercihlerini, eğilimlerini ve isteklerini dikkate almak, vaad ettiklerini yerine getirmek zorundadır. Kaldı ki, muhalif partilerde gelecek seçimlerde iktidara gelme hevesi ile toplumun hitap ettikleri kesimine ve potansiyel seçmene şirin gözükmelilerdir. Tabî ki bunun bir maliyeti olacaktır. “demokrasi kamu giderleri açısından cömert bir rejimdir¹⁵⁶.”

Topluma götürülen hizmetlerin miktarının ve kalitesinin artması kamu harcamalarını artırır, fakat toplumu da memnun eder. Bunun en güzel örneği yerel seçimlerdir. İyi çalışan, hizmet götüren bir belediye başkanı, tabi olduğu siyasal konjktür yön değişirse bile, tekrar seçilebilmeyi büyük ölçüde garantiler.

Siyasetin kamu harcamalarını arttırması, yalnızca topluma götürülen hizmetler nedeniyle gerçekleşmez. Seçim dönemlerinde partilerin hazineden aldığı yardımlar, bugün oldukça büyük bir yekün tutmakta ve bu kaynak, büyük çoğunlukla afişlere, reklamlara, mitinglere, propaganda çalışmalarına gitmekte, sonuçta halk bundan bir fayda görmemektedir. Türkiye’nin seçim yıllarındaki kamu harcamaları dikkate alındığında, bütçede yapay ve gereksiz bir şişmenin olduğu göze çarpmaktadır.

Demokrasilerde seçmen, mensup oldukları meslek teşekkülleri veya üye oldukları kurumlar ve kuruluşlar aracılığı ile de iktidar üzerinde baskı yapar. İşçi ve işveren sendikaları, meslek kuruluşları, dernekler, büyük işletmeler baskı grubu haline gelerek, devletten kendi lehlerine pek çok şeyi desteklemesini, engellemesini,

¹⁵⁶ Gürsoy, a.g.e., s. 111.

düzenlemesini istemektedirler. Buna mukabil siyasi iktidar, bu alanlarda müdahalenin toplumsal maliyetini dikkate almadan hareket edebilmektedir.

Topluma götürülen hizmetlerde eşitliğin sapma göstermesi, siyasi anlamda yozlaşmayı da beraberinde getirir. Kadrolaşma, rüşvet, torpil, teşvik kollamacılığı, yolsuzluk oy karşılığı yapılan transferlere dönüşür. Bürokrasi, etkin gruplar, siyasal kirlenme ve kamu sektörünün doğasından gelen sayısız savurganlık örnekleri kamu harcamalarının artışı da beraberinde getirir.

1.3.2.2.4. Nüfus Artışı ve Şehirleşme

Nüfus artışı devletin gördüğü hizmetlerin çeşit ve nitelikleri bakımından etkili olabildiğinden, kamu harcamalarının gerçek artışına yol açan etmenlerden biridir. Nüfusun çoğalması ve yoğunlaşması, konut, eğitim, sağlık vb. hizmetler için daha fazla harcama yapılmasını gerektirir. Ayrıca yiyecek ve barınma ihtiyaçlarının karşılanması çabalarının yanı sıra, insanların bir arada yaşamalarının gereği olarak ortaya çıkan yol, su, elektrik, temizlik, güvenlik, itfaiye vb. gibi hizmetlerin gerçekleştirilmesi harcama seviyesini yükseltir¹⁵⁷.

Günümüzde gelişmekte olan birçok ülkenin en önemli sorunlarının başında, hızlı nüfus artışının yol açtığı ekonomik ve sosyal sorunlar gelmektedir. Şöyle ki, bu ülkelerde genç nüfusun toplam nüfusa oranı yüksek olduğundan, sosyal hizmetlere olan talep de hızla artmaktadır¹⁵⁸. Ne var ki, gelişmekte olan ülkelere, devlet bütçesinden sosyal politika uygulamaları için ayrılacak kaynak sınırlı olduğundan, hızlı nüfus artışı zaten eksik ve yetersiz görülen kamu hizmetlerini görmede devlete düşen yükü ağırlaştırmakta ve bu nedenle söz konusu ülkelere ekonomik ve sosyal kalkınma, arzu edilen düzeye çıkarılamamaktadır¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Edizdoğan, a.g.e., s. 61.

¹⁵⁸ Şener, a.g.e., s. 35.

¹⁵⁹ Maltus, Ricardo gibi iktisatçılar nüfus artışının ekonomiye ve kıt mallara etkisi üzerinde ayrıntılı bir şekilde durmuşlardır. Nüfus artışının olumsuz etkilerini bertaraf etmek için bazı devletler nüfus planlaması yoluna gitmişlerdir. Çin, nüfus kontrol politikasını en sıkı benimseyen ve uygulayan ülkedir. Benimsenen tek çocuk politikası sonucunda, bugün Çin'in nüfusu bir milyanın üzerinde olmasına karşılık, yıllık artış oranı yüzde 1'e gerilemiştir. Ancak bu müdahale; artan kürtaj vakaları;

Gelişmekte olan ülkelerde artan nüfusun kırsal kesimden kente göçü, bozuk olan gelir dağılımının daha da bozulmasına neden olmaktadır. Sonuçta, artan kent nüfusu ile birlikte, bu yerlerde ayrılan daha fazla kaynağa mütekip, göç veren yörelerde atıl kapasite ve eksik kullanıma yol açmakta; her iki durum da kıt kaynakların verimli ve etkin bir şekilde kullanımını engellemektedir. Söz konusu ekonomilerde tarım sektörünün artan nüfusu besleyememesi, sermaye yoğun teknolojilerin emek yoğun teknolojilere göre daha kısa sürede ve daha fazla çıktı sağlaması nedeniyle, gittikçe gelişen ve büyüyen kentlere karşılık, kırsal kesimin bu ilerlemeye ayak uyduramaması; ortaya çıkan işsizlik ve istihdam eksikliği; kent ve kırsal arasında ortaya çıkan ekonomik ve sosyal farklılıklar nedeniyle kent yaşamına duyulan özlem ve sayamadığımız daha pek çok neden, nüfusun şehirlere akmasına neden olmaktadır. Şehirlerin zaten kalabalık olan nüfusuna eklenen bu göç, iktisadi, mali ve sosyal sorunları da beraberinde getirmektedir. “Hızla gelişen şehirlerde bu gelişme, genellikle kontrolsüz ve plansız gerçekleştiği için çarpık şehirleşme ve sanayileşme olgusu doğurarak merkezi ve mahalli idare için önceden öngörüleemeyen kamu hizmetlerini zorunlu kılmaktadır¹⁶⁰.”

Nüfusun gittikçe artan yüzdesinin şehirlere yerleşmesi, bu şehirlerde var olan kamu harcamalarını da arttırır. “Şehirlerdeki nüfus aritmetik dizi ile artarsa, şehir giderleri geometrik dizi ile artmaya başlar¹⁶¹.” Şehirleşme ile arazi “arsa” halini alır. Yol, metro, kanalizasyon, haberleşme, aydınlanma, temizlik, doğal gaz, okul, sağlık, güvenlik, adalet işlerinin hepsi, şehir büyüdükçe yoğunluk kazanır. Büyümeden doğan tasarruflar (economy of scale) bu alanda geçerli değildir. Aksine şehir büyüdükçe yaşam daha masraflı bir hal alır ve kamu hizmetlerinin yoğunluğu arttığı için büyük şehirde oturanlar daima daha fazla vergi öderler¹⁶².

amca, hala, yeğen, kardeş mefhumunun olmadığı ve akrabalık ilişkilerinin zayıf olduğu bir toplum yapısı, yaşlanan nüfusa karşılık onları besleyecek çalışan nüfusun göreceli olarak azlığı, yüzde 55 gibi yüksek oranda erkek nüfusa karşı kadın nüfusun azlığı gibi büyük sosyal sorunları da beraberinde getirmiştir. Bkz. Skousen, a.g.e., ss. 72-73 (Yakın zamanda meydana gelen deprem sonucu Çinliler var olan tek evlatlarını da kaybetmenin acısını yaşamışlardır.).

¹⁶⁰ Devrim, a.g.e., s. 131.

¹⁶¹ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 65.

¹⁶² Gürsoy, a.g.e., s. 104.

Bu konuyu şöyle örneklendirebiliriz. İstanbul'da Nişantaşı semtinde bir dükkan sahibinin ödediği stopaj ile Muş'ta aynı büyüklükteki bir işyerinin ki aynı olabilir mi? Şehirleşme, her zaman yaşam kalitesini ve lüks kullanımı da beraberinde getirir. Bu da kamu hizmetlerinin kalitesindeki beklentiye arttırır. Bir düşünün, Karadeniz'in bir kasabasında üç gün çöpün alınmamasına halkın göstereceği tepki ile Ankara'nın Çankaya semtinde doğuracağı tepki aynı olur mu? Öncelikle artan nüfus ile birlikte yaşanan kirlilik aynı değildir. Tabii ki halkın devletten beklentileri de. Bugün bazı kırsal bölgelerde yaşayanlar halen kapısına kilit vurmada rahatça uyuyabilirken, büyük şehirde yaşayanlar var olan emniyet tedbirlerine sigorta yaptırarak ya da özel güvenlik şirketlerine başvurarak yenilerini eklemektedirler. Örneklerin sayısını ve çeşidini çoğaltmak mümkündür ama varılacak sonuç aynıdır. Şehirleşme ve buna mukabil metropolleşme daha çok, daha kaliteli ve daha iyi hizmet demektir.

Gerçekten daha XX. Yüzyılın başında dünyada milyonluk şehir sayısı elin parmakları ile sayılabilecek kadar az iken, 2006 yılı itibarı ile yalnız Türkiye'de bir milyonun üzerinde nüfusa sahip il sayısı 20'ye ulaşmıştır. Ayrıca önceleri milyonluk normal bir şehir durumunda olan bazı şehirler de genişlemeye devam ederek metropolitan alan olmuşlardır. İstanbul'un nüfusu 2007 sonu itibarı ile 12 milyon 573 bin 836'yı aşmıştır. Her yıl İstanbul'a yaklaşık Bolu ilinin nüfusu kadar insan sayısı eklenmektedir. Buna karşılık, nüfusu en az olan iller ise sırasıyla Bayburt, Tunceli, Ardahan, Kilis ve Gümüşhane'nin nüfusu 100 binden azdır. (Bayburt'ta 76 bin 609 kişi yaşıyor). Türkiye'nin nüfusu 2007 sonu itibarı ile 70 milyon 586 bin 256'ya ulaşmıştır. Bu rakamın, 2010 yılında 76,5 milyona yükselmesi beklenmektedir. Nüfusun yüzde 70,5'i şehirlerde, yüzde 29,5'i kırsal kesimde yaşamını sürdürmektedir. Şehir nüfusu (il ve ilçe) 49 milyon 747 bin 859, köy nüfusu (bucak ve köyler) 20 milyon 838 bin 397 kişi olarak kaydedilmiştir¹⁶³. Bu veriler ülkemizde yukarıda ifade ettiğimiz tezleri doğrular nitelikte gelişmelerin yaşandığını göstermektedir.

¹⁶³ "Türkiye'nin Nüfusu 70.586.256", *Maksinet Haber*, http://haber.maksinet.com/Turkiyenin-nufusu-70586256_k62t1911.html, (14.05.08).

1.3.2.2.5. Savaşlar ve Milli Savunma Hizmetleri İçin yapılan Harcamalar

Hemen hemen her ülkede kamu harcamalarını arttıran en önemli nedenlerden biri de savaşlar ve milli savunma harcamalarıdır. Mali araçların gelişmesinde savaş ve savunma harcamalarını karşılayabilme endişesinin büyük rolü olmuştur. Savaşı kazanmak, savaşa taraf olan ülkelerin en büyük önceliği olduğuna göre, bu amaçla bütçelerinde ortaya çıkan olağanüstü ve büyük artışı karşılayabilmek için her türlü çareye başvurmaları kaçınılmazdır. Bu da mali araçların gelişmesinde etkili olmuştur. Örneğin İngilizler, gelir vergilerini ilk defa Napolyon Savaşları sırasında kullanmışlardır. Ayarı düşük paranın (Züyuf Akçe) bizde ve başka ülkelerde, piyasaya sürülmesinin nedeni hükümdarların savaş maliyetini karşılama istekleridir. Hazine harp masrafları için teşkil edilmiştir¹⁶⁴. Devletin borçlanması ve borçların gelişmesinde de savaşların etkisi büyüktür. Osmanlı İmparatorluğu ilk kez dış borçlanmaya, 1854 yılında Kırım Savaşı'nı finanse etmek amacıyla başvurmuştur. Devletlerin bütçelerinde önemli değişiklikler savaş finansmanı amacıyla yapılmış, olağanüstü bütçe uygulamaların bu dönemlerde gidilmiştir¹⁶⁵.

Bunun nedeni açıktır; savunma barış döneminde de, savaş döneminde de, savaştan sonraki imar döneminde de masraflı bir iştir. Konuyu bu noktada barış dönemi ve savaş ve sonrası dönem olmak üzere iki bölümde ele almak, daha anlaşılır kılacaktır.

1.3.2.2.5.1. Barış Yıllarında Savunma Masrafları

Milli savunma hizmetleri, her devletin varlığını, birliğini ve gücünü koruması yönünden hayati öneme haizdir. Milli savunma, devletin iç ve dış güvenliğinin, asayişin sağlanması ve korunması olduğuna göre; bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi ülkenin coğrafi ve jeopolitik konumuna, jeostratejik durumuna, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına, dünya üzerindeki bütünleşme hareketlerine bağlı olarak

¹⁶⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 113.

¹⁶⁵ Edizdoğan, a.g.e., s. 61.

zaruridir¹⁶⁶. Bu sayılan hedeflere ulaşmak için, tam kamusal mal niteliğindeki milli savunma hizmetlerini ifa etmek her devletin asli görevidir.

Çağımız teknoloji ve bilgi çağıdır. Kimi ülkeler bu teknoloji yarışında önde giderken, bir kısım ülkeler onların takipçisi konumunda kalmışlardır. Dünya üzerinde sınırların daralması her ülkenin ekonomik, siyasi ve askeri hareketlerinin az ya da çok diğer ülkeleri etkilemesi sonucunu yaratmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya üzerindeki siyasi dengeler değişmiş, oluşan yeni denge, ülkeleri birlikte hareket etmeye ve güçlü askeri ittifaklar oluşturmaya götürmüştür. Önce iki siper güç (ABD ve SSCB) etrafında oluşan askeri ittifak (NATO ve Varşova Paketi), SSCB'nin dağılmasıyla NATO'nun fonksiyonunu değiştirmiş ve ABD tek süper güç olarak kalmıştır.

SSCB'ne karşı güvenliğin sağlanması, Avrupa'nın güvenliği için ABD'nin katkı koymasının temini ve Almanya'nın İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeniden silahlanmasını bölgeye tehdit oluşturmaktan gerçekleştirmek gibi amaçlarla, 9 Nisan 1946 tarihinde Washington Anlaşması ile kurulan NATO (North Atlantic Treaty Organization- Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü), kolektif bir savunma örgütü olarak bilinmektedir. Anlaşmanın 3.,4. ve 5. maddesine göre üye ülkeler¹⁶⁷ ortak savunma için yeteneklerini geliştirmeyi; herhangi bir ülkenin toprak bütünlüğü, siyasi bağımsızlık ve bütünlüğü tehlikede olduğunda bir araya gelmeyi ve herhangi bir üyeye saldırıldığında, bu saldırıyı hepsine karşı yapılmış bir saldırı olarak görmeyi taahhüt etmişlerdir¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Devrim, a.g.e., s. 124.

¹⁶⁷ NATO'ya üye ülkeler; Almanya, ABD, Belçika, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Fransa, Hollanda, İspanya, İzlanda, İtalya, Kanada, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, Türkiye ve Yunanistan'dır. Arnavutluk ve Hırvatistan 2009'da NATO'ya üye olma hakkı kazanmış olup, Makedonya'nın üyeliği ise Yunanistan tarafından veto edilmiştir. Nisan 2008'de Bükreş'te yapılan NATO zirvesinde Ukrayna ve Gürcistan'ın, ileride NATO'ya tam üye olacakları karar altına alınmıştır.

¹⁶⁸ “Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü”, *Vikipedi Özgür Ansiklopedi*, <http://tr.wikipedia.org/wiki/NATO>, (15.05.08).

Türkiye 18 Şubat 1952’de Adnan Menderes Hükümeti döneminde NATO’ya resmen üye olmuştur. 8 Şubat 1952’de İzmir’de Müttefik Kara Müttefik Kara Kuvvetleri Karargahı (LANDSOUTHEAST) kurulmuştur. 1954 Tarihinde karargaha Fransa, İngiltere ve İtalya’dan askerler dahil edilerek üs güçlendirilmiştir. 10 Mart 1954 tarihli ve 6375 sayılı kanunla Türkiye tarafından kabul edilen NATO Kuvvetler Statüsü Sözleşmesi ile (İzlanda hariç tüm NATO ülkeleri imzalamıştır) ABD’nin Türkiye topraklarında askeri tesisler ve üsler kurması ve askeri personel bulundurulması kabul edilmiştir. ABD ile Türkiye arasında 1976 yılında imzalanan “ABD-Türkiye Savunma ve İşbirliği Anlaşması” ile İncirlik, Kargaburun ve haber alma tesislerinin NATO adına ABD tarafından kullanılması sağlanmıştır. 12 Eylül 1980 Darbesi sonrası imzalanan “Savunma ve Ekonomik İşbirliği Anlaşması” gereğince 12 askeri üssün NATO adına ABD tarafından 5 yıllık süre ile kullanılmasına karar verilmiştir. Bu anlaşma, ABD'nin talebi doğrultusunda halen yürürlüktedir¹⁶⁹.

NATO’nun kuruluşuna karşı SSCB ve Doğu Bloku ülkeleri, kendi savunma anlaşmalarını yapmışlar ve soğuk savaşın yol açtığı kutuplaşma iyice belirginleşmiştir¹⁷⁰. 14 Mayıs 1955’de Varşova’da sekiz sosyalist ülkenin (Arnavutluk, Romanya, SSCB, Demokratik Almanya, Bulgaristan, Polonya, Çekoslovakya ve Macaristan) imzaladığı Dostluk, İşbirliği ve Karşılıklı Yardım Antlaşması ile kurulan askeri ve siyasal birlik, 1989 yılında SSCB’nin dağılması ve çok partili rejime geçmesi üzerine 1 Temmuz 1991 tarihinde dağıtılmıştır¹⁷¹.

Günümüzde NATO ve sunduğu değerler tartışılmakta, kuruluş amacı olan SSCB ve Doğu Bloku’nun dağılması nedeniyle kendisine yeni amaçlar aramaktadır. Artan uluslararası terör olaylarına karşı etkin rol oynaması, şu durumda olasılığı en fazla olan yeni misyondur.

¹⁶⁹ “Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü”, *Vikipedi Özgür Ansiklopedi*.

¹⁷⁰ A.g.e.

¹⁷¹ “Varşova Paktı”, *Vikipedi Özgür Ansiklopedi*, http://tr.wikipedia.org/wiki/Var%C5%9Fova_Pakt%C4%B1, (15.05.08).

İşte böyle hassas bir denge içinde çağdaş bilim ve teknolojinin askeri silahlanma yarışına getirdiği yeni boyutlar, her ülkenin askeri ittifak içindeki yeri ile ittifak dışındaki kendi askeri gücü yönünden ülkeler oldukça ağır savunma harcamaları maliyeti yüklemektedir¹⁷².

Ülkelerin sürdürdükleri silahlanma yarışı, milli savunma hizmetleri için ayrılan ödeneklerin de sürekli yükselmesine neden olmuştur. Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü'nün (SIPRI) verilerine göre, dünyada askeri harcamaların son 10 yılda yüzde 37 oranında artış göstermiştir. Trakya Üniversitesi'nde düzenlenen "Terörün Ülke Ekonomisine Maliyeti" konulu konferansta, ülkelerin yıllık silah ihracatı tutarının ABD'de 533 milyon \$, İtalya'da en az 250 milyon \$, Brezilya'da 164 milyon \$, Almanya'da en az 159 milyon \$, Belçika'da en az 145 milyon \$, Rusya'da 41-130 milyon \$ arasında, Çin'de 100 milyon \$, Birleşik Krallık'ta 79 milyon \$, Avusturya'da en az 86 milyon \$, Japonya'da 65 milyon \$, İsviçre'de 54 milyon \$, Kanada'da 52 milyon \$, Çek Cumhuriyeti'nde en az 51 milyon \$, Fransa'da en az 48 milyon \$, İspanya'da en az 47 milyon \$, Norveç'te 45 milyon \$ ve Türkiye'de 30 milyon \$ düzeyinde olduğu belirtilmektedir. Türkiye de 1975 yılında GSYİH'nın yüzde 4,4 ü olan savunma harcamaları, 1989-1999 yılları arasında yükselme trendine devam etmiş, 2000-2006 sürecinde Öcalan'ın yakalanıp, terörün bir ölçüde kontrole alınması ile harcamaları yüzde 4'ün altına çekilmiştir¹⁷³. 2007 Yılında yeniden yükselme trendine giren savunma harcamaları, yıl sonu itibarı ile 13 milyar 446 milyon doları bulmuştur. 1985 yılında 2 milyar 365 milyon dolar olan bu rakam, 2000 yılında 9 milyar 994 milyon, 2005 yılında 10 milyar 301 milyon, 2006 yılında ise 11 milyar 560 milyona ulaşmıştır. Türkiye NATO'da ABD'den sonra en büyük orduya sahip olmakla birlikte savunma harcamaları

¹⁷² Devrim, a.g.e., s. 125.

¹⁷³ Sadi Uzunoğlu, "Terörün Ülke Ekonomisine Maliyeti Konulu Konferansı" Trakya Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu Bankacılık ve Araştırma Topluluğunca düzenlenen seminerde sunulan bildiri, Edirne, 22 Nisan 2008, http://basin.trakya.edu.tr/Haberler/2008/04_24_teko.htm, (15.05.08).

açısından 8. sırada yer almaktadır. Türkiye'yi Fransa, İtalya, Almanya ve İngiltere izlemektedir¹⁷⁴.

Dünyanın savunma harcamalarının adeta yarısını oluşturan ABD ise, 2007 yılında bu alanda 545 milyar doları aşan harcama yapmıştır. ABD'yi 63 milyar dolar ile İngiltere, 60 milyar dolar ile Fransa izlemektedir. Savunma için Türkiye'den daha çok harcama yapan diğer ülkeler arasında Almanya, İtalya, Kanada ve İspanya da bulunmaktadır¹⁷⁵. Bu rakamlar da göstermektedir ki, kamu harcamalarının önemsenecek bir kısmını savunma harcamaları oluşturmaktadır.

Barış zamanında tehdit şekil değiştirerek devam etmektedir. Özellikle son yıllarda terör, birçok ülkenin ve ülkemizin öncelikli sorunu olarak gündemi meşgul etmektedir. 11 Eylül 1999'da Amerika'da İkiz kulelere yapılan terörist saldırıdan sonra, tüm ülkelerin ve bilhassa ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerin teröre bakış açısı değişmiş, terörle mücadele önem kazanmıştır. Amerika'nın Irak'a girmesi ve Saddam iktidarını devirmesi Orta Doğu'nun tüm dengelerini değiştirmiş, Türkiye'nin stratejik konumu güçlenmiştir.

Türkiye'de son 30 yıldır terör örgütü PKK ile mücadelesini sürdürmektedir. Türkiye terör eylemleri sonucu 37 bin vatandaşını kaybetmiştir. Terörün maliyeti 100 milyar dolardan fazladır. Dolaylı maliyetleri ile bu rakam 300 milyar dolara ulaşmaktadır. Bu maliyet her geçen gün artmaya devam etmektedir. Yapılan sınır ötesi hareket, 2008 yılı itibarı ile maliyetin yükselmesinde etkindir. Rakamlar da göstermektedir ki, ülkemizde terör olaylarının kamu harcamaları üzerindeki etkisi oldukça büyüktür.

¹⁷⁴ “Türkiye Savunma Harcamalarında NATO 8.si”, *Sabah Gazetesi*, 15 Mart 08, <http://arsiv.sabah.com.tr/2008/03/15/haber.1A2E2887103243109B5F105E6646CCF8.html>, (15.05.08).

¹⁷⁵ A.g.m.

1.3.2.2.5.2. Savaş ve Savaş Sonrası Dönem

Savaş her devirde insan ve malzeme ile yapılmıştır. Teknoloji ilerledikçe hem asker bulundurma hem de askeri teçhizat, makine ve malzeme temini daha pahalı bir hal almıştır. Tabii ki savaşların tahribatı ve verdiği zarar boyutları da artmıştır. Amerika'nın Irak'a açtığı savaşın yıllık maliyeti yaklaşık 150 milyar dolar civarındadır. İşgalci bir devlete olan maliyetini dahi bu denli yüksek olduğu ve savaştan sonra, savaştan zarar gören devletlerin, ekonomiyi savaştan sonra barış ekonomisine çevirmeleri; savaşta ölenlerin aileleri ve sakat kalanların bakımı; ülkenin yeniden imar edilmesi; savaş tazminatlarının ve savaş esnasında alınan borçların ödenmesi düşünülecek olursa maliyetin ne denli yüksek boyutlara varabileceği anlaşılır. Ayrıca savaşlar her devirde daha iyi bir dünya vaad edilerek yapılmıştır. Vaad edilen daha iyi yaşam şartları da elbet yüksek bir maliyet gerektirir.

Her ne kadar barış içinde yaşama isteği ve silahsızlanma arzusu her devlet tarafından telaffuz edilen sözler olsa da, tarihte barış içerisinde geçirilen dönem oldukça azdır. “Barış içinde yaşamak istiyorsan savaşa hazır ol prensibi gereğince pek çok ülke bütçelerinin büyük bir kısmını savunma harcamalarına ayırmak zorunda kalmaktadır¹⁷⁶.” Bu sebeple günümüzde savaşlar, terör olayları ve savunma giderleri kamu harcamalarının gerçek artış nedenleri arasında önemli bir yer işgal etmektedir.

1.3.2.2.6. Bilim, Teknoloji, Araştırma ve Geliştirme Alanındaki İlerlemeler

Bilim tarihi incelendiğinde, çağlar boyunca toplumların yenilik isteği ve farklı şeyler bulma arzusu sonucu, bilimsel çalışmalar ve Ar-Ge faaliyetlere olan ihtiyacın sürekli arttığı görülmektedir. Bilim ve teknoloji politikaları, ülkelerin refah düzeyini doğrudan etkileyen, sosyal ve politik gelişmelere yön veren, gelişim ve değişim şartlarını ortaya koyan politikalar olarak tanımlanmaktadır. Yeni bilgiler, araştırma sonuçları ve yeni teknolojiler, zaman ve maliyetten tasarruf sağlarken, toplumun yaşam standartlarını da giderek yükseltmektedir. Toplumların bilgiyi elde

¹⁷⁶ Pehlivan, a.g.e., s. 75.

etme, bilgiye sahip olma ve kullanma düzeyi, uluslararası piyasa paylarının hangi düzeyde olduğunu ölçmede kullanılan bir kriter konumuna ulaşmıştır. “Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, önceden ürettiği çelik ve enerji miktarı ile ölçülürken, günümüzde bu düzey enformasyon teknolojilerini oluşturan mikroelektronik, telekomünikasyon ve bilgisayar teknolojilerinin olanakları ile elde edilen, işlenen, iletilen ve saklanan bilgi miktarı ile ölçülmeye başlamıştır”¹⁷⁷. Bilgi tüm çağlarda değerli olmuştur. Ancak bugünün dünyasında bilginin para değeri çok daha yüksektir.

Hızlı bir değişimin yaşandığı günümüzde, temelinde bilgisayar ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin yer aldığı bir değişim gözlenmektedir. Bu değişimde mikroelektronik, iletişim, bilgi teknolojileri, yeni malzemeler gibi yüksek teknoloji alanlarında, ülkeler arasında amansız bir yarışma hüküm sürmektedir¹⁷⁸. Elektronik alanındaki buluşlar ve bunların hızla sanayiye uygulanması, dünya ölçeğinde bir iletişim ve bilişim patlamasına yol açmıştır. Artık dünyanın hiçbir yeri, başka bir yerine uzak ve yabancı değildir. Bu nedenle, küçülen dünya ekonomisinde rekabet gücü, yeni teknolojiler üretmek ve bu teknolojileri hızla üretime dönüştürebilme yeteneğine dayanmaktadır¹⁷⁹. Teknolojinin bu etkinliği nedeniyle bütün toplumlar teknolojiyi üretmek, elde etmek, kullanmak ve yaymak için her türlü çabayı göstermektedirler.

Günümüzde ülkelerin rekabet güçleri pazarlanabilir mal ve hizmet üretimlerinin ötesinde, bunların ne ölçüde ileri teknolojiye dayalı yüksek katma değer taşıdıklarına bağlı hale gelmiştir. Teknolojinin en temel girdisini oluşturan bilginin temelinde ise bilimsel araştırmalar yatmaktadır. Teknolojiye dayalı rekabet gücüne sahip gelişmiş ülkelerin aynı zamanda bilimsel araştırma geleneğine sahip ve evrensel bilime en fazla katkı yapan ülkeler olması bu ilişkinin somut bir

¹⁷⁷ Naci Bayraç, “Yeni Ekonomi ve Yarattığı Değişimler”, 25 Ekim 2007, s. 3, <http://www.e-konomist.net/wp-content/dosyalar/bayrac.pdf>, (21.05.08).

¹⁷⁸ Atilla Filiz, “Teknoloji Yönetimi ve Ar-ge”, *Bilgi Toplumu*, 01 Aralık 2004, <http://bilgitoplumu.blogspot.com/2004/12/teknoloji-ynetimi-ve-ar-ge.html>, (21.05.08).

¹⁷⁹ Bayraç, a.g.m., ss. 4-5.

göstergesidir. Gelişmiş ülkelerde, ulusal bilim politikalarının oluşturulmasında, bilim ve teknoloji kavramları birlikte ele alınmaktadır¹⁸⁰.

Günümüzde teknoloji, uluslararası rekabet üstünlüğünün tek anahtarı haline gelmektedir. Bundan dolayı araştırma geliştirme faaliyetlerinin önemi artmıştır. Ar-Ge yeni ürün ve/veya üretim yöntemi geliştirme, mevcut ve ithal edilen teknolojinin etkin kullanılması, uyarlanması ve değiştirilmesi süreçleri gibi teknolojik faaliyetlerin her aşamasında büyük önem taşır. Dolayısıyla sadece teknoloji üreten firmalar veya ülkeler değil, aynı zamanda başka firma veya ülkelerden teknoloji ithalatı yapanlar da, ithal edilen teknolojiden en yüksek verimi elde etmek için önemli düzeyde ar-ge harcaması yapmak durumundadırlar¹⁸¹. Bu kapsamda Ar-Ge harcaması, bilimsel ve teknolojik bilgi ortaya koyma ve mevcut bilgilerin mal ve hizmet üretimine yönelik olarak uygulanması açısından büyük önem arz eder.

Burada bir noktayı açığa kavuşturmamız gereklidir. Teknoloji yeteneğini teknoloji transferi yaparak geliştirmek belli bir noktaya kadar mümkün olabilmektedir. Ancak teknoloji açığını kapatmak konusunda bütün diğer koşullar aynı olsa bile, teknoloji transferi yapanlar, teknoloji üretenler karşısında daha baştan rekabet yarışını kaybetmektedirler. Böyle bir durumda teknolojiyi üretip ihraç edenler açısından, dünya pazarında mutlak bir rekabet üstünlüğü elde edilmektedir¹⁸².

Teknoloji transfer eden ülkeler bu teknolojiyi, onu üretmek için yapılan çaba ve maliyetlerin altında alıyormuş gibi görünmesine rağmen, stratejik teknolojiyi üretenlerin sayıca azlığı ve bağımlı ülkelerin çokluğu göz önüne alındığında, geliştirme maliyeti, artı tatmin edici karın bağımlı ülkelere bölüştürüldüğü bir yapı meydana gelmektedir. Teknolojinin bu illüzyonist etkileri karşısında az gelişmiş ülkelerde Ar-Ge faaliyetleri çoğunlukla transfer edilen teknolojinin benimsenmesine

¹⁸⁰ Nilüfer Yalçın, “Uluslararası Ar-ge Arenasında Türkiye Nerede, Nereye Gitmeli?”, *Ufuk Ötesi*, Sayı: 74, Mayıs 2008, http://www.ufukotesi.com/yazigoster.asp?yazi_no=20060482, (23.05.08).

¹⁸¹ Nurcan Kılınç, “Yeni Ekonomi: Piyasa, Rekabet ve Ar-ge”, ss. 5-6, <http://paribus.tr.googlepages.com/kilinc.doc>, (21.05.08).

¹⁸² Bayraç, a.g.m., s.5.

yöneliktir. Beşeri sermaye alt yapısını üretememiş ülkelerde bu transfer edilen teknolojiden optimal fayda elde edilememektedir¹⁸³.

Gelişmekte olan ülkelerin, dünya pazarında rekabet edebilmesi ve sanayi varlıklarını sürdürebilmesi için, teknolojik innovasyonda yetkinlik kazanması ve bu yetkinliklerini kendi Ar-Ge'lerine dayandırmaları gerekmektedir. Bilim bir ölçüde uluslararası olsa da, teknoloji geliştirmek, Ar-Ge bilincinin oluşması ulusal bir kavramdır. Bir ülkede bilim ve teknolojiye verilen önem ve gelişmişliğin ölçüsü olarak, Ar-Ge harcamalarına ayrılan kaynağın, GSYİH içindeki payı alınır. Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payı yüzde 2'den fazla ise o ülkeler gelişmiş ülke sayılırlar. Teknolojik gelişme küresel bir boyut kazanmış olsa da, teknolojik gelişmeler yaklaşık 15–20 kadar gelişmiş ülkenin tekelinde bulunmaktadır. Bu ülkeler, dünyada Ar-Ge için yapılan harcamaların yüzde 95'ini gerçekleştirmektedirler. Buna karşın, dünya nüfusunun yaklaşık yüzde 70'ini oluşturan gelişmekte olan ülkeler ise, toplam Ar-Ge harcamalarının yalnızca yüzde 5'ini gerçekleştirmektedir¹⁸⁴.

AB Lizbon Stratejisi hedefleri çerçevesinde 2010 yılı itibariyle GSYİH'nın yüzde 3'ünü Ar-Ge çalışmalarına harcamayı ve dünyanın en rekabetçi ve bilgi temelli ekonomisi olmayı hedeflemektedir. Bu nedenle; AB üye ülkelerde yapılan Ar-Ge ve yenilikçilik çalışmalarını ve harcamalarını izlemekte ve çeşitli göstergeler aracılığıyla yıllık olarak ortaya koymaktadır. AB resmi istatistik kurumu Eurostat tarafından yapılan 2008 yılı “Avrupa’da Bilim, Teknoloji ve Yenilikçilik” araştırmasının sonuçlarına göre; AB 27’de, 2006 yılı Ar-Ge harcamaları AB’nin toplam GSYİH’nın yüzde 1,86’sı (210 Milyar €) olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 2005 yılında yüzde 1,84, 2000 yılında ise yüzde 1,86 idi. Araştırma sonuçları AB’nin Lizbon hedeflerinden oldukça uzak kaldığını göstermektedir¹⁸⁵.

¹⁸³ Kılınç, a.g.m., s. 14.

¹⁸⁴ Yalçın, a.g.m.

¹⁸⁵ Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS), *Avrupa’da Bilim Teknoloji Yenilikçilik 2008 Raporu*, İstanbul, <http://www.mess.org.tr/html/haberler/hm/19mart2008.pdf>, (23.05.08).

Araştırmaya göre; 2006 yılında en yüksek Ar-Ge harcaması İsveç'te gerçekleşmiştir. İsveç GSYİH'sının yüzde 3,82'sini Ar-Ge çalışmalarına ayırmıştır. İsveç'i Finlandiya (%3,45), Almanya (%2,51), Avusturya (%2,45) ve Danimarka (%2,43) izlemektedir. Üye olan devletler arasında, en düşük Ar-Ge harcamaları ise Kıbrıs Rum Kesimi (%0,42), Romanya (%0,46), Bulgaristan (%0,48) ve Slovakya (%0,49)'da kaydedilmiştir.

2000 ve 2006 yılları arasında ise Ar-Ge harcamalarına GSYİH'dan en yüksek payı ayıran ülke Avusturya olmuştur. Araştırma sonuçlarına göre; Avusturya 2000 yılında GSYİH'nın yüzde 1,91'ini Ar-Ge harcamalarına ayırırken, 2006 yılında bu oranı yüzde 2,45'e çıkarmıştır. Avusturya'yı Estonya (%0,61'den %1,14'e) ve Çek Cumhuriyeti (%1,21'den %1,54'e) izlemektedir¹⁸⁶.

27 üyesi olan Avrupa Birliği'nde toplam Ar-Ge harcamalarının yüzde 60'ını 3 ülkenin yaptığı harcamalar oluşturmaktadır (Almanya -2006 yılında 58 milyar €, Fransa – 38 milyar € ve İngiltere - 2005 yılında 32 milyar €)¹⁸⁷.

2006 yılı verilerine göre; AB üyesi 27 ülkede Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payı şu şekildedir¹⁸⁸:

¹⁸⁶ MESS, a.g.e., s. 1.

¹⁸⁷ A.g.e.

¹⁸⁸ A.g.e., s. 2.

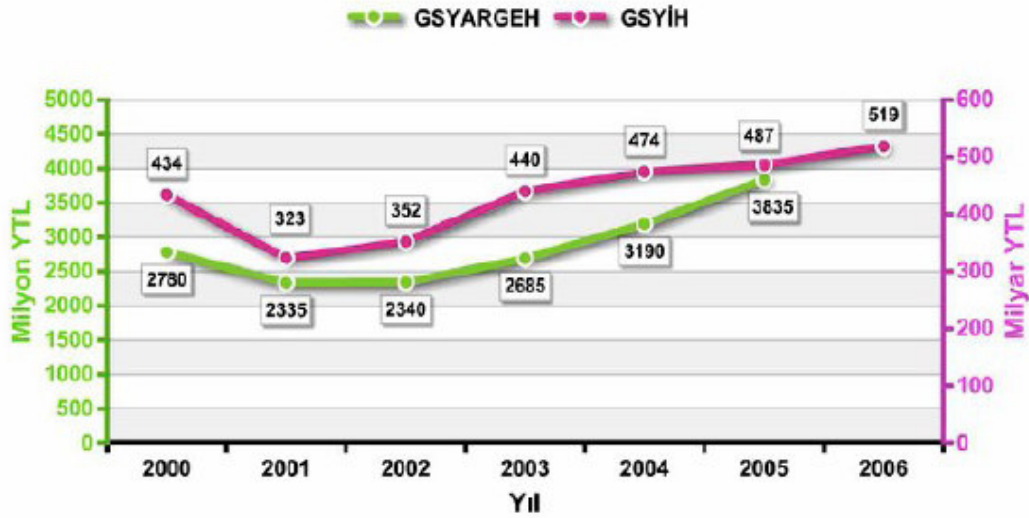
Tablo: 6 AB Ülkelerinde Ar-Ge Harcamaları

Ülkeler	Ar-Ge Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)
AB 27	1,84
Belçika	1,83
Bulgaristan	0,48
Çek Cumhuriyeti	1,54
Danimarka	2,43
Almanya	2,51
Estonya	1,14
İrlanda	1,32
Yunanistan	0,57
İspanya	1,16
Fransa	2,12
İtalya	*
Kıbrıs Rum Kesimi	0,42
Letonya	0,69
Litvanya	0,80
Lüksemburg	1,47
Macaristan	1,00
Malta	0,55
Hollanda	1,72
Avusturya	2,45
Polonya	0,56
Portekiz	*
Romanya	0,46
Slovenya	1,59
Slovakya	0,49
Finlandiya	3,45
İsveç	3,82
İngiltere	*

* Veri bulunmamaktadır.

Türkiye 2006 yılında GSYİH'nın yüzde 0,8'ini Ar-ge faaliyetlerine ayırmıştır. Bu oranın OECD ülkelerinin ortalaması yüzde 2,3'tür¹⁸⁹. Buna göre Türkiye'nin Ar-Ge harcamalarının GSYİH'ya oranı, OECD Ülkelerinin ortalamasının 1/3'ü kadardır. Bu oranla, küresel rekabet gücüne yönelik yeniliğin yaratılması olanak dışı gözükmektedir. “Türkiye’de 2006 yılı verilerine göre Ar-Ge faaliyetlerine kamu sektörünün payı yüzde 0,55 , özel sektörün payı yüzde 0,25 olarak gerçekleşmiştir¹⁹⁰.” Türkiye’deki Ar-Ge harcamalarının kamu sektörü ağırlıklı finansmanı teknolojiyi yeniliğe dönüştürecek kendi kendini finanse edecek bir Ar-Ge yapısı bulunmadığını göstermektedir. Sonuç olarak Türkiye ekonomisi, Ar-Ge konusunda küresel normların çok gerisindedir.

Şekil: 4 Türkiye’de Ar-Ge Harcamaları



*2005 sabit fiyatlarıyla

Kaynak: Kayseri Ticaret Odası Araştırma-Planlama- Koordinasyon Birimi (Mete Taştan),

“Türkiye’nin Teknoloji ve Ar-Ge’de Dünyadaki Yeri”, Kayseri ,s.12,

http://www.kayserito.org.tr/media/turkiyenin_teknoloji_ve_argedeki_dunyadaki_yeri.pdf,

(24.05.08).

¹⁸⁹ Ahmet Tıktık, “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Geleceğe Yol Haritası”, http://www.finanskulup.org.tr/assets/etkinlik/sempozyum/Ahmet_Tiktik_Dokuzuncu_Plan.pdf, (23.05.08).

¹⁹⁰ A.g.e.

Yukarıdaki verdiğimiz rakamlar da gösteriyor ki, günümüzde ülkeler kalkınmışlık yarışında ve refah düzeyinde gelişmiş ülkeler sınıfında yer almak amacıyla her geçen gün daha fazla kaynağı bilim ve teknoloji üretimine ayırmak zorundadırlar. Devletin genişleyen ektrafiksall fonksiyonlarına paralel olarak teknoloji üretimi ve üretilmiş olan teknolojinin ülkeye kazandırılması, asli görevleri arasına girmiştir. Devlet bu alanda kendi faaliyette bulunduğu gibi, bu alanda faaliyet gösteren fertleri ve özel ekonomi birimlerini de çeşitli yönlerden teşvik edici tedbirler alır¹⁹¹. Bu nedenle bilim ve teknoloji faaliyetleri kamu harcamalarını arttıran gerçek nedenler arasında yer almaktadır.

¹⁹¹ Türkiye’de Teknoloji geliştirme bölgelerindeki firmalara 2013 yılı sonuna kadar kurumlar ve katma değer vergisinden istisna tanınmakta olup, çalışan araştırmacılar için de her türlü vergiden istisna sağlanmaktadır. Bu bölge dışında kalan firmaların Ar-Ge harcamalarının yüzde 40’ı gelir ve kurumlar vergisi matrahından düşürölmektedir. Bkz. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006, s. 83, <http://www.sp.gov.tr/documents/KP2007-2013.pdf>, (23.05.08).

İKİNCİ BÖLÜM

2.KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI VE TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK AÇIDAN ANALİZİ

2.1. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının zaman içinde çoğalması ve kamunun ekonomi içindeki ağırlığının artması, birbirinden farklı kamu harcamalarının belli kriterlere göre sınıflandırılmasını zorunlu hale getirmiştir. “Tasnif (sınıflandırma) aynı nitelikte olanları bir araya getirmek suretiyle bir yığına, bir bölüntülü bütüne, bir karışıklığa kazandırılan açıklık demektir¹⁹².” Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında da esas gaye, “görünüşte farksız olan kamu harcamalarının aynı türden olanlarını bir araya getirmek, bunların ekonominin diğer kesimleriyle olan ilişkilerini ve etkilerini doğru bir şekilde ortaya koyabilmek, kamu harcamalarının milli gelir üzerindeki ağırlığını belirlemektir”¹⁹³. Bu sınıflandırma sayesinde harcamanın bütünü içinde, harcamaya kalemleri daha net görülür ve bütünün birleşimi hakkında daha açık bilgi sahibi olunabilir.

Bir ekonomide kamu sektörünün ve özel sektörün ne oranda pay alındığının bilinmesi, devletin ekonomiye ne oranda müdahalede bulunduğu göstergesidir. Devlet, devlet olma fonksiyonunu yerine getirirken bir kısım harcamalarda bulunmak zorundadır. Kamu harcamalarının esas finansman kaynağı vergiler olduğuna göre, vergi mükellefleri paralarının hangi işlerde kullanıldığını bilmek isteyeceklerdir. Devlet idaresi de, var olan kaynaklarla neler yapmak istediğinin ve gerçekte neler yaptığının değerlendirmesini yaparken ve alacağı ekonomik kararlardaki önceliklerini belirlerken, hangi alana ne kadar harcama yaptığını bilmek zorundadır.

¹⁹² Gürsoy, a.g.e., s. 113.

¹⁹³ Şevki Özbilen, *Maliye Politikası (Teori-İlkeler-Yöntemler ve Uygulama Sorunları)*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s. 73.

Kamu ekonomisinin milli gelir içerisindeki nisbi değerini tespit ederken, üzerinde durulması gereken en önemli konu, ekonomik kaynakların ne kadarının, kamu ekonomisinde kullanıldığının belirlenmesidir. Ancak bu sanıldığı kadar kolay bir iş değildir. Öyle kamu harcamaları vardır ki, özel şartları, nitelikleri, etkileri itibarı ile farklılık arz ettiklerinden türdeş bir bütünlük teşkil etmezler. Bazı harcama kalemleri karşılığı devlet mal ve hizmet satın alırken, bazı harcama kalemleri karşılığı mal ve hizmet üreterek ekonomiye katkıda bulunur. Ayrıca devlet, eşitlik ilkesi gereği belirli sosyal tabakalara satın alma gücü yaratmak amacı ile gelir transferi yaparak da harcama yapabilir. Bu da gösteriyor ki harcamanın yapılması ile varılmak istenen sonuçlar, harcama kalemlerinin özellikleri, birbirlerini ve ekonomiyi etkilemeleri bakımından birbirinden ayırmak ve bir sepete koymak, çeşitli ölçülerden hareket edilmek suretiyle değişik tasnifleri gerektirir.

Kamu harcamalarının çeşitli kriter ve farklı amaçlar doğrultusunda sınıflandırılabilmesi bu konunun maliye literatüründe tartışılan konulardan biri olmasına neden olmuştur. Sonuçta bir tasnif çeşidinin diğerine tercih edilme nedeni, incelenen ve bilgi alınmak istenen belli bir konuyu açıklamada daha aydınlatıcı olmasıdır. Hangi kritere göre yapılırsa yapılsın bir sınıflandırmada temel amaç, farklı kamu hizmetleri arasındaki dengeyi temin ederek, kamunun sınırlı kaynaklarının ülke ihtiyaçlarına göre dağıtılmasını sağlayabilmektir. Böylece, ödenen vergilerin hangi hizmetlere ne miktarda harcandığı belli olmakta ve harcamaların verimliliğini ölçmek mümkün olabilmektedir¹⁹⁴.

Kamu Harcamalarının belirli kıstaslara göre sınıflandırılması ve bu sınıflar arasında mukayese yapılması önemli faydalar sağlar. Bu faydaları şu şekilde sıralayabiliriz¹⁹⁵:

- Bütçe hazırlanırken bize nereye ne kadar harcama yapacağımızı gösterir,
- Devletin harcama yapacağı alanlar arasında optimum kaynak tahsisinin ne miktarda olması gerektiğinin tayininde yol gösterici olur,

¹⁹⁴ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, Beta Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1999, s. 43.

¹⁹⁵ Gürsoy, a.g.e., ss. 121-122.

- Devlete ait işlevlerin özelliklerini, her işlev içerisindeki harcamalara ilişkin usulleri incelemede yardımcı olur,
- Harcamaların Maliye, Sayıştay ve Meclis’çe denetiminde kolaylık sağlar,
- Kamu harcamalarının doğurduğu sonuçları, etkilerini, sosyal hasılaya katkısını, topluma yüklediği yükü inceleme bakımından önemlidir,
- Kamu harcamalarının gelir doğurucu etkileri ile giderler arasında ilişkiyi görmeye yardımcı olur.

Birçok yarar sağlayan sınıflandırma literatürde çeşitli şekillerde yapılabilmektedir. Çalışmamızda kamu harcamalarının idari sınıflandırılması ve ekonomik sınıflandırılmasına yer verilecek, konunun bütünlüğü ve kapsam sınırı göz önüne alınarak merkezi ve mahalli giderler, olağan ve olağanüstü giderler, zorunlu harcamalar ihtiyari harcamalar sınıflandırması ve sağladıkları fayda bakımından kamu giderlerinin sınıflandırılmasına yer verilmeyecektir.

2.1.1. Kamu Harcamalarının İdari Sınıflandırılması

Bütçelerde yapılan harcama ayırımlarının idari birimlere göre yapılmasına organik sınıflandırma, birimlerin işlevleri esas alınarak yapılan ayırıma da fonksiyonel sınıflandırma adı verilir. Aşağıda her iki tür sınıflandırma da ayrı ayrı incelenecektir.

2.1.1.1. Organik Sınıflandırma

Kamu hizmetlerinin kapsamının genişliği nedeniyle çeşitli kamu kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Tüm toplumu ilgilendiren nitelikteki giderler merkezi yönetim tarafından, yerel nitelikte olanlar ise ilke olarak yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılmaktadır. İdari örgütlenme şekli dikkate alınmak suretiyle kamu giderleri, merkezi yönetim giderleri ve yerel yönetim giderleri şeklinde bir ayırıma tabi tutulabilir. Savunma, eğitim ve önemli ölçüde sağlık giderleri ile transfer

ödemeleri merkezi niteliktedir. Çevre temizliği, su, şehir içi ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanmasına yönelik ödemeler ise yerel niteliktedir¹⁹⁶.

Sanayileşmiş ülkelere ilişkin veriler, merkezi yönetim harcamaları payının, sanayileşme öncesinde ve sanayileşme aşamasında, yerel yönetim harcamalarına kıyasla daha hızlı arttığını göstermektedir. Ancak artan sanayileşme ile birlikte devletler, kentlerin artan kamu ve refah hizmeti ihtiyaçlarına eğilmeye başlamışlardır. Bu sebeple, sanayileşmeyi gerçekleştirmiş tüm ülkelerde bugün, yerel idarelerin harcamaları daha hızlı artma eğilimindedir¹⁹⁷.

Masrafların merkezi ve yerel yönetim şeklinde sınıflandırılması kaynağını anayasadan alan bir tasniftir. Genel Muhasebe Kanunumuzda da devlet masrafları; Genel Bütçe (Merkezi İdare'ye ait harcamaları ve gelirleri içerir), Katma Bütçe (Merkezi İdare'den ayrı bir kişiliğe kavuşmuş, fakat yine de ona bağlı kamu kuruluşlarının gelir ve giderlerini içerir) ve Özel Bütçeler (Mahalli İdarelere ilişkin gelir ve harcamaları içerir) şeklinde üçlü bir ayırma tabi tutulmuştur¹⁹⁸.

Kamu giderleri, gerek merkezi gerekse yerel yönetim kuruluşlarının hizmet birimleri dikkate alınmak suretiyle de tasnife tabi tutulabilir. Bu sınıflandırmada kamu harcamaları, kamu kuruluşlarının bütçe içerisindeki sıralanışına göre harcamayı yapan kamu kuruluşu esas alınarak gruplandırılır. “Kamu harcamalarını yapan kuruluşların idari tablosuna göre yapılan bu sınıflandırma zamana ve mekana bağlı olarak sık sık değişir. Bu durum zaman aralıklarıyla aynı kuruluşun harcamalarının incelenmesini güçleştirdiği gibi, uluslararası karşılaştırmaları da zor hale getirir¹⁹⁹.” Türkiye’de 2005 yılı itibariyle genel bütçeye tabi harcamacı kuruluşların idari listesi aşağıdaki gibidir:

¹⁹⁶ Akdoğan, a.g.e., s. 71.

¹⁹⁷ Bulutoğlu, a.g.e., s. 227.

¹⁹⁸ Gürsoy, a.g.e., ss. 126-127.

¹⁹⁹ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 74.

Tablo : 7 Genel Bütçeye Tabi Harcamacı Kuruluşlar

CUMHURBAŞKANLIĞI
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ANAYASA MAHKEMESİ
YARGITAY
DANIŞTAY
SAYIŞTAY
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI
DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI
GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI
DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ
DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
ADALET BAKANLIĞI
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI
EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
MALİYE BAKANLIĞI
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI
TAPU KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
SAĞLIK BAKANLIĞI
ULAŞTIRMA BAKANLIĞI
DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI
TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI
ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI
DEVLET METEOROLOJİ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında kamu hizmetlerinin neler olduğunun yanı sıra bu hizmetleri gerçekleştiren kuruluşların göz önünde bulundurulması; hizmetin en uygun kuruluşa gönderilmesi, verimliliğin arttırılması, ihtiyaçların en uygun şekilde karşılanması, maliyet-fayda analizleri yoluyla tercihlerin belirlenmesi, israfın önlenmesi, kontrol ve denetimin etkinleştirilerek sapmaların giderilmesi açısından önem taşımaktadır²⁰⁰.

2.1.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Modern maliye anlayışının bir ürünü olan fonksiyonel sınıflandırma, ilk olarak Amerikan Merkez İdaresi'nce uygulanmıştır. ABD'de idari reform çalışmalarına eski başkanlardan Taft'ın başkanlığında kurulan Tasarruf ve Prodüktivite Komisyonu "Thrift and Efficiency Committee" ile başlanmıştır. Bu komisyon yaptığı çalışmalar sonucunda, bütçelere ödenek ayrılırken devletin ifa ettiği fonksiyonların göz önünde tutulmasını önermiştir. Bu konudaki çalışmalara İkinci dünya Savaşı'ndan sonra da devam edilmiş ve eski başkanlardan Herberf Hoover'in başkanlığında yeni bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun tavsiyesi üzerine fonksiyonel sınıflandırma, 1950 yılının federal bütçesinde yer almaya başlamıştır²⁰¹.

Fonksiyonel tasnifte yapılan giderler yoluyla gerçekleştirilmesi düşünülen amaçlara yönelik hizmet giderleri gruplandırılır. Bu sınıflandırmada kamu giderlerini hangi kuruluşların yaptığı dikkate alınmaksızın, harcamaların hangi amaçla gerçekleştirilmek üzere kullanıldıkları gösterilmektedir. Böylece masrafı yapan birim değil, bizzat hizmetin kendisi tasnife esas alınır. Aynı hizmet birden fazla kamu kuruluşu aracılığıyla gerçekleştiriliyor ise, her kuruluşun o hizmet için yaptığı giderler toplanmakta ve böylece her hizmet için yapılan toplam giderler belirlenmektedir. Organik tasnif ile idari birimlerden her birinin yaptığı harcamalar tespit edilirken, fonksiyonel tasnif ile devlet tarafından gerçekleştirilen çeşitli hizmetlerin her birinin maliyeti ayrı ayrı ortaya konulabilmektedir.

²⁰⁰ Akdoğan, a.g.e., s. 71.

²⁰¹ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 78.

Böyle bir tasnifin yapılabilmesi için, devletin geleneksel ve sosyo-ekonomik nitelikteki tüm görev ve sorumlulukları göz önünde tutularak, kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri hizmetin programlar halinde gruplandırılması ve toplam gider tutarlarının belirlenmesi gerekir. (Eğitim giderleri, savunma giderleri, yönetim giderleri, sağlık giderleri, sosyal güvenlik giderleri vb.) Böylece kamu harcamaları vasıtası ile gerçekleştirilmek istenen amaç, harcamaların belli hizmet grupları arasındaki dağılımı ve devletin elindeki kıt kaynaklar ile yapacağı tercihler listesindeki öncelikleri daha kolay görülebilecektir. Dolayısıyla bu sınıflandırma yolu ile hangi hizmete ne kadar yatırım yapıldığı, hangi hizmete daha çok ağırlık verildiği konusunda kamuoyu karmaşıklığı olmayan sağlıklı bilgiler edinebilecektir.

Fonksiyonel sınıflandırmanın bir diğer faydası ise birden fazla kamu kuruluşu tarafından verilen aynı tür hizmetin belirginliğinin azalması sakıncasını da ortadan kaldırmasıdır. Şöyle ki, “devletin görevleri (fonksiyonları) bazen bir değil birkaç birim aracılığı ile gerçekleştirilebilir. Örneğin, ilk bakışta ülkemizde eğitim fonksiyonunu yerine getiren hizmetlerin tamamının Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yerine getirildiği düşünülebilir. Ancak gerçekte eğitim hizmetleri ve dolayısıyla eğitim harcamaları, yalnızca Milli Eğitim Bakanlığı’na yapılmamakta, buna ek olarak YÖK’e bağlı üniversiteler, Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı kara, deniz ve hava harp okulları, akademiler ve çeşitli bakanlıklara bağlı okullar bulunmaktadır. Bu durumda, bir yıl içerisinde eğitim hizmetlerine yapılan kamu harcamalarının belirlenmesi için, idari birim olarak yalnızca Milli Eğitim Bakanlığı değil, tüm kamu kuruluşlarının eğitim için yaptıkları harcamaların toplanması gerekmektedir. Fonksiyonel tasnifte amaç, işte bu rakamları ortaya koyabilmektir²⁰².

Benzer şekilde sağlıkla ilgili harcamalar da, yalnızca Sağlık Bakanlığı bütçesine bakılarak görülemez. Çünkü sağlıkla ilgili başka idari birimler çerçevesinde de harcamalar yapılmaktadır. Örneğin, üniversitelere bağlı hastaneler ile tıp fakülteleri, Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı hastaneler (asker hastaneleri, GATA gibi), yerel yönetimlere bağlı hastaneler (belediye hastaneleri gibi), yakın

²⁰² Öner, a.g.e., s. 32.

zamana kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına Bağlı hastaneler (SSK hastaneleri) ve bunun gibi diğer birimlerde başka sağlık harcamaları bulunmaktadır. Fonksiyonların aynı idari birim içerisinde toplanmasına yönelik bir çalışma olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı hastaneler Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu sayede bir derecede sağlıkta kurumsal bir birleşme sağlanarak, SSK hastaneleri devri kapanmıştır.

2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ödenek cetveli icmaline (A Cetveli) göre, Milli Eğitim Bakanlığı'nın 16.568 milyon YTL olan toplam harcamasının 14.801 milyon YTL'si eğitim, 2,3 milyon YTL'si dinlenme, kültür ve din, 1.742 milyon YTL'si genel kamu, 0,4 milyon YTL'si savunma amaçlı hizmetler için kullanılmıştır. Benzer biçimde Milli Savunma Bakanlığı'nın 11.877 milyon YTL olan harcamalarında, savunma hizmetlerine 11 821 milyon YTL, genel kamu hizmetlerine 48 milyon YTL ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri için de 6 milyon YTL ayrıldığını görüyoruz. Sağlık Bakanlığının fonksiyonel bütçesinde de sağlık hizmetlerinin payı %90'nın üzerinde gerçekleşmiştir²⁰³.

Fonksiyonel sınıflandırma, ülke genelinde bir hizmete yönelik olarak ne kadar kaynak ayrıldığını, söz konusu hizmete ne derecede önem verildiğini göstermesi itibarıyla, hem ülke içerisinde farklı fonksiyonları birbiriyle kıyas edebilme hem de uluslararası karşılaştırmalar yapılabilmesine olanak sağlaması bakımından önemlidir. Belli bir hizmetin ifasının ya da belli bir fonksiyonun görülmesinin devlete kaç mal olduğunun ortaya koyulması, devletin kaynaklarının değişik fonksiyonlar arasında bölüşümünde, azami sosyal fayda esasını daha gerçekçi biçimde uygulamaya imkan hazırlar. “Bu sayede eğitime harcanan son liranın sağlayacağı sosyal faydanın, sağlığa harcadığımız son liranın sağlayacağı sosyal faydaya eşit olmasına, en gerçekçi biçimde yaklaşmış oluruz²⁰⁴.” Hizmetin toplam maliyeti belli olunca, birim maliyetini (söz gelimi kişi başına düşen eğitim harcaması) hesaplama olanağı da sağlanmış olur. “Sonuç itibarıyla bir bütün olarak çeşitli kamu hizmetlerinin

²⁰³ Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM), *Kamu Harcamalarının Bileşimi Büyüme ve Refah Etkileri*, Açık Toplum Enstitüsü Türkiye Temsilciliği, Mayıs 2008, s. 21, <http://betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/File/ProjeSon.pdf>, (03.10.08).

²⁰⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 130.

maliyetini görmeye, bu maliyetlerle ilgili karşılaştırma yapmaya ve dolayısıyla hizmetlerin daha verimli olmasını sağlamaya fırsat veren bu ayırım, genellikle yarı kamusal ya da piyasa konusu olabilir nitelikteki hizmetlerin etkinleşmesi, maliyet fayda analizlerinin yapılabilmesi bakımından daha fazla yarar sağlayabilmektedir²⁰⁵.”

Hizmet çeşitleri itibarıyla yapılan giderlerin zaman içerisinde gelişimini incelemeye ve izlenecek stratejileri belirlemeye de olanak sağlayan bu tasnif, hizmetlerin karşılıklı olarak birbirlerini etkilemeleri ve diğer hizmetlerle ilgili olarak da fayda yaratabilmeleri nedeniyle güçlük taşımaktadır²⁰⁶. Örneğin bir toplumda eğitim düzeyinin yükselmesinin ekonomide verimliliğin artmasına; bireylerin birbirlerine daha saygılı davranmasına, bu itibarla suç oranının azalmasına, asayişin sağlanmasına; bilinçli bir toplum oluşturarak çevrenin korunmasına vs. birçok ekonomik ve sosyal etkileri vardır. Aynı şekilde sağlıklı bir birey daha üretken, daha mutlu, topluma daha yararlı bir birey olacaktır. Bu durum savunma hizmetleri için de geçerlidir. Savunma hizmetlerinin esas fonksiyonlarının yanı sıra, yarattıkları istihdam, yeni buluşların diğer üretim alanlarında uygulanması, savunma giderlerinin bir bölümünün, diğer hizmetlerle ilgili olduğu sonucuna ulaştırabilir.

Bu açıklamalardan da anlaşılıyor ki; fonksiyonel sınıflandırmanın yapılabilmesi için kamu harcamalarının devlet fonksiyonlarından birinin içerisine yerleştirilmesi ve bu fonksiyon içerisinde yer alan kamu hizmeti biriminin tespit edilmesi gerekmektedir. Türkiye’de merkezi yönetim giderlerinin fonksiyonel tasnifinde 2007 yılı itibarı ile esas alınan gider kalemleri şu şekilde sıralanmaktadır:

²⁰⁵ Akdoğan, a.g.e., s. 67.

²⁰⁶ A.g.e.

Tablo: 8 Merkezi Yönetim Giderlerinin Fonksiyonel Tasnifinde Esas Alınan**Gider Kalemleri****I-Genel Kamu Hizmetleri**

Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali işler,
Dışişleri Hiz.

Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri

Genel Hizmetler

Temel Araştırma Hizmetleri

Borç Yönetimi Hizmetleri

Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler

Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve
Geliştirme Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri

II-Savunma Hizmetleri

Askeri Savunma Hizmetleri

Sivil Savunma Hizmetleri

Dış Askeri Yardım Hizmetleri

Savunmaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri

III-Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri

Güvenlik Hizmetleri

Yangından Korunma Hizmetleri

Mahkeme Hizmetleri

Cezaevi İdaresi Hizmetleri

Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Gel.
Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik
Hizmetleri

IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler

Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler

Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri

Yakıt ve Enerji Hizmetleri

Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri

Ulaştırma Hizmetleri

İletişim Hizmetleri

Diğer Endüstriler

Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme
Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve
Hizmetler

V-Çevre Koruma Hizmetleri

Atık Yönetimi Hizmetleri

Atık Su Yönetimi Hizmetleri

VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri

İskan İşleri ve Hizmetleri

Toplum Refahı Hizmetleri

Su Temini İşleri ve Hizmetleri

Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri

İskan ve Toplum Refahına İlişkin Araştırma ve
Geliştirme Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen İskan ve Toplum Refahı
Hizmetleri

VII-Sağlık Hizmetleri

Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve
Hizmetler

Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri

Hastane İşleri ve Hizmetleri

Halk Sağlığı Hizmetleri

Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma Ve Geliştirme
Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri

VIII-Dinlenme,Kültür ve Din Hizmetleri

Dinlenme ve Spor Hizmetleri

Kültür Hizmetleri

Yayın ve Yayım Hizmetleri

Din Hizmetleri

Dinlenme Kültür ve Din Hizmetlerine İlişkin Araştırma
ve Gel. Hiz.

Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din
Hizmetleri

IX-Eğitim Hizmetleri

Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri

Ortaöğretim Hizmetleri

Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim Hizmetleri

Yükseköğretim Hizmetleri

Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri

Eğitime Yardımcı Hizmetleri

Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri

Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri

X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri

Yaşlılık Yardımı Hizmetleri

Dul ve Yetim Aylığı Hizmetleri

Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri

Kirliliğin Azaltılması Hizmetleri	İşsizlik Yardımı Hizmetleri
Doğal ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması	İskan Yardımı Hizmetleri
Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler
Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma ve Gel. Hiz.
	Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Yapılacak giderler yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetlerin esas alındığı fonksiyonel tasnif ile harcamayı yapan idari birimin esas alındığı organik tasnifin ne olduğunu ve hangi gider kalemleri altında harcamaların gruplandırıldığını açıkladıktan sonra, kamu giderlerinin ekonomik niteliklerine göre nasıl sınıflandırıldığını inceleyelim.

2.1.2. Kamu Harcamalarının Ekonomik (İktisadi) Niteliklerine göre Sınıflandırılması

Kamu kesiminin ekonomi içindeki hissesi kamu gideri şeklinde ortaya çıkar. Bu nedenle; kamu kesiminin, ekonominin yapısı ve işleyişi üzerindeki etkisinin tespit edebilmek için kamu harcamalarının iktisadi bir tahlile tabi tutulması gerekir²⁰⁷. Zira, devlet faaliyetleri hakkında bir yargıya varabilmek için; içerikleri, ekonomik ve sosyal hayat üzerindeki etkileri ve diğer bazı özellikleri itibarı ile türdeş ve homojen olmayan harcamaların bir araya getirilerek sınıflandırılması gerekir. Böylelikle iktisadi nitelik ve özellikler göz önünde tutularak yapılmış bir sınıflandırma bize kamu harcamalarının milli ekonomi üzerindeki etkilerini daha yakından görme olanağı verecektir. Ancak unutulmamalıdır ki, “kamu harcamaları sınıflandırılırken, bu harcamaların ekonomik ve sosyal hayat üzerinde meydana getirecekleri etkilerin harcamanın türleri kadar, bu harcamanın yapılış biçimlerine, finansman şekillerine ve ekonominin içinde bulunduğu konjoktürlere bağlı olduğu bilinmelidir. Bununla birlikte iktisadi sınıflandırma, harcamaların yapıldığı anda ekonomik ve sosyal hayatta meydana getirdikleri etkiler göz önünde tutularak yapılabilir. Kamu

²⁰⁷ Öner, a.g.e., s. 33.

harcamalarının tıpkı vergiler gibi uzun dönemde yansımaları bahis konusu olabilir²⁰⁸.” Uzun dönemde kamu harcamalarının etkilerine göre yapılacak herhangi bir sınıflandırma sağlam bir temele dayanmaz.

Kamu harcamalarının ekonomik niteliklere bağlı olarak sınıflandırılması, özellikle ekonomik kalkınmasını büyük ölçüde kamu kesimince gerçekleştirmek zorunda olan gelişmekte olan ülkeler için daha büyük bir önem taşımaktadır²⁰⁹. Gelişmekte olan ülkelerde, ekonominin kalkış aşamasında kamusal sermayenin önemini, kamu harcamalarının ekonomik nedenlere bağlı olarak artış sebeplerini incelerken değinmiştik. Devlet kesimince yaratılan sermaye birikiminin ulusal sermayeye ne oranda katkı sağladığının, bu katkının azalıp çoğaldığının belirlenmesi, harcamaların ekonomik açıdan ne derece doğru ve sağlıklı biçimde sınıflandırıldığına bağlıdır. Bu bilgiler ışığı altında kamu otoritesi, harcamaların düzeyi ve bileşiminde tercihlerini değiştirerek, ekonominin üretim gücünü direkt olarak etkileyebilmekte, toplumda adaletin teminini sağlamak için gelir dağılımını düzenleyerek, bireylerin yaşam düzeylerinin iyileştirilmesinde önemli görevler üstlenmektedir.

İktisadi sınıflandırma ile belirli dönemler arası karşılaştırmalar yapılarak, devletin talep arttırıcı faaliyetleri sonucu enflasyonist baskıya neden olduğu veya devlet faaliyetlerinin deflasyonist etkiler yarattığı gösterilebilir²¹⁰. Şöyle ki, özel sektörde isteksizlik baş gösterdiği, kullanılmayan kapasiteler belirdiği, stoklar biriktiği zaman, devlet bu mallara karşı talep yaratır veya üretim faktörleri satın almaya yönelik isteklerini arttırırsa (masraflar çoğalırsa), o taktirde ekonomiyi yeniden denge haline sokması ya da duraklamış gelişmesi hızlandırması imkan dahiline girer. Ancak devlet, harcamaları bu sınırın ötesinde arttıracak olursa, o zaman denge bozulur ve enflasyonist baskılar kendini gösterir. Sonuç olarak devletin üretim faktörlerinden veya üretilmiş olan mal ve hizmetlerden gereği kadar satın almaması, toplam talepte bir boşluk yaratacağı gibi, lüzumundan fazla alması da

²⁰⁸ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 79.

²⁰⁹ Süleyman Ulutürk, *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Yayınları, Ankara, 1998, s. 111.

²¹⁰ Yılmaz Büyükerşen, Fazıl Tekin, Fethi Heper ve Diğerleri, *Kamu Maliyesi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Fasikül 1, Eskişehir, 1988, s. 35.

toplam talebi zorlayacağı için enflasyonu kamçılayan bir baskı yapar. Eğer devlet bütçeleri gerçekçi biçimde yapılmış, kamu harcamalarında verimlilik sağlanmış ise devlet harcamaları, mümkün olan en uygun optimal noktada tutulmuşlardır. Ancak bu oldukça hassas bir dengedir. Siyasi, iktisadi ve sosyal hayattaki değişiklikler bu dengeyi bozabilir²¹¹. Kamu harcamaları hakkında sağlıklı bilgiler, bu durumları önceden görülüp tedbirlerin zamanında alınmasını sağlayarak, dengenin optimal noktada sürdürülmesine hizmet edebilir.

Kamu harcamalarının ekonomik niteliklerine göre sınıflandırılmasını üç grup altında incelemek mümkündür:

- 1- Reel Harcamalar-Transfer Harcamaları
- 2- Cari Harcamalar-Yatırım Harcamaları
- 3- Verimli Harcamalar-Verimsiz Harcamalar

Aşağıda bu başlıklar ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

2.1.2.1. Reel Harcamalar-Transfer Harcamaları

Bu tasnifte öncelikle, reel harcamaların ve transfer harcamalarının tanımı yapılacak, bir harcamanın reel harcama ya da transfer harcaması kategorisinde değerlendirilebilmesini hangi koşulların belirlediği anlatılacak, veriler bilgiler ve ayırım esası dahilinde özellik itibarı ile iki harcama türünde de değerlendirilebilecek, bu sebeple de maliye literatüründe tartışma konusu olan harcama kalemleri ve neden tartışma konusu oldukları incelenecek, transfer harcamalarının kendi arasındaki gruplandırılmasına yer verilecektir.

²¹¹ Gürsoy, a.g.e., ss. 143-144.

2.1.2.1.1. Reel Harcamalar

Bu tasnifte tam bir terim birliğı olduğı söylenemez. Nitekim reel harcamalar yerine efektif giderler, üretken giderler, faktör harcamaları, gerçek harcamalar, gelir yaratıcı harcamalar, mal ve hizmet alımı harcamaları gibi terimler eş anlamda kullanılmaktadır. “Bu tasnifi ilk ileri süren tanınmış İngiliz Maliyecisi Prof. A.C.Pigou bu masraflara gerçek harcama (real expenditure) derken, aynı tasnifi geliştirerek çeşitli katkılarla açığa kavuşturarak inceleyen Amerika’lı Prof. Due, her kıt malın üretim faktörlerinin kullanımı ile yapıldığını belirtmek için, üretim faktörleri satın alan harcamalar (factor purchase expenditure) deyimini kullanmıştır²¹².”

Terimler ne olursa olsun bu tasnifin esasını, kamu harcamalarının üretim faktörlerinin satın alınmasında kullanılıp kullanılmamasıdır. Devlet yaptığı ödeme karşılığında doğrudan veya dolaylı olarak üretim faktörlerinin mülkiyetine ya da kullanma hakkına sahip oluyorsa, bu harcamalara reel harcamalar denir²¹³. Kamu kuruluşları insan gücüne ihtiyaç duyar ve geniş çapta mal satın alır. Bunun anlamı mal ve hizmet üretim kapasitesinin önemli bir bölümünün, doğrudan devletin ihtiyaçlarını karşılamasıdır. Bu alımlar, hem merkezi hem de yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmekte olup, cari harcamalar ve yatırım harcamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır²¹⁴.

Reel harcamalar denildiğı zaman, devletin para mukabilinde mal ve hizmet satın alması anlaşılmaktadır²¹⁵. Reel harcamalar iki şekilde gerçekleşebilir. İlki devletin üretim faktörlerini doğrudan satın alma ya da kiralama için yaptığı harcamalar, diğeri devletin hazır (özel kişi veya kuruluşlarca devletin aradığı cinsten mal veya hizmet biçimine sokulmuş durumda) bazı mal ve hizmetleri satın almak

²¹² Gürsoy , a.g.e., s. 141.

²¹³ Öner, a.g.e., s. 33.

²¹⁴ Akdoğan, a.g.e., s. 68.

²¹⁵ Özbilen, a.g.e., s. 75.

için yaptığı harcamalardır²¹⁶. İşte Prof. J.F. Due'nin bu harcamalara reel harcamalar yerine, üretim faktörlerini satın alan harcamalar demesi bu sebeptendir²¹⁷.

John F. Due'nin belirttiği gibi, “devlet, işçi angaje etmek, arazi satın almak veya kiralamak, hammadde, malzeme ve makine tedarik etmek suretiyle faktör satın alma masrafları ihtiyar ettiği zaman, istihsalde bulunmak için faktör ünitelerini toplayan hususi bir firma gibi faaliyet gösterir. Bu çeşit amme masrafları hususi teşebbüs tarafından yüklenilen istihsal maliyetiyle tamamen aynı karakteri taşır. Ödenen meblağlar hususi firmaların maliyet masraflarında olduğu gibi, faktör üniteleri arz edenlerin geliri olur ve milli gelirin bir unsurunu meydana getirir²¹⁸.” Due'nin burada üzerinde durduğu konu, devletin üretim faktörlerini satın almak amacıyla yaptığı harcamaların, özel kişilerce harcanan paralara gösterdiği benzerliktir. “Özel kişiler, nasıl gelirini işbölümüne göre düzenlenmiş bir toplumda, çoğu kez başkaları tarafından yapılmış mal ve hizmetlere yatırarak ihtiyaçlarını gideriyorsa, devlet de aynı nitelikte bir işlem yapıyor, piyasada üretilmiş mal ve hizmetleri, ekonominin en küçük bir birimi gibi piyasa fiyatından satın alıyordur²¹⁹.” O halde, devletin masraf olarak kaydettiği giderler, piyasadaki diğer üretim birimleri için gelir arz ediyor demektir. “Başka bir deyişle, devletin üretim faktörlerini satın almak için üretim faktörleri sahiplerine yaptığı ödemeler, milli hasılayı oluşturan unsurlar arasında yer alır. Bu nedenle, devletin üretim faktörleri satın alma faaliyetleri ile piyasa ekonomisindeki üretim için girişilen faaliyet arasında temelde fark yoktur²²⁰.” Her iki kesim de, sonuçta işgücü piyasasından emek, mal piyasasından ara malı ya da nihai mal talebinde bulunmaktadır. Bu açıklamalar ışığında şu sonuca varabiliriz: “Reel harcamaların ekonomik özelliği, milli gelire dahil bulunmasında, dolayısıyla yeni gelir akımlarına sebebiyet vermesindedir²²¹.”

²¹⁶ Edizdoğan, a.g.e., s. 78.

²¹⁷ Gürsoy, a.g.e., s. 142.

²¹⁸ John F.Due, *Amme Masrafları ve Ekonomideki Önemi*, Maliye Enstitüsü Tercümelere İkinci Seri, İstanbul, 1965, s. 142.

²¹⁹ Gürsoy, a.g.e., s. 142.

²²⁰ Edizdoğan, a.g.e., s. 79.

²²¹ Öner, a.g.e., s. 33.

Genellikle reel harcamalar devletin geleneksel fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalardır (askeri harcamalar, idare harcamaları, milli eğitim harcamaları gibi). Bugün bu harcamalara yatırım harcamalarını da ilave etmek lazımdır²²².

2.1.2.1.2. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, devletin mal ve hizmet gibi bir üretim faktörü elde etmediği harcamalardır²²³. Bu harcamaların önemli bir kısmında ödemenin yapıldığı kişi veya kurumlarca devlete herhangi bir hizmet yapılması bahis konusu olmadığı gibi mal teslimi de yoktur. Bunlar devletin tamamen karşılıksız olarak yaptığı harcamalardır. Bu tür transferler bazen kişilere, bazen firmalara, seyrek olarak da diğer ülkelere yapılır ve çeşitli amaçlar taşıyabileceği gibi değişik uygulama biçimleri de alabilir²²⁴. Devletin yaptığı reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet satın alındığından ekonomide yeni akımların doğmasına ve milli gelirin artmasına sebep olurken, transfer harcamaları karşılıksız yapılan harcamalar olduğundan, milli gelir üzerinde doğrudan doğruya bir etki meydana getirmezler²²⁵. Burada söz konusu olan ekonomik, sosyal ve mali bir takım nedenlerle satın alma gücünün bir kısım kişiler veya sosyal gruplar arasında yer değiştirmesi ya da diğer bir ifade ile satın alma gücünün kamu kesiminden diğer kesimlere aktarılmasıdır. Transfer harcamalarının milli gelire dahil olması ise ancak, kendilerine karşılıksız ödeme yapılan kişilerin veya sosyal grupların bu geliri, kendi giderlerinde kullanması durumunda gerçekleşir²²⁶. Ancak buradaki etki dolaylıdır ve devletin yaptığı transfer harcamalarından dolayı ekonomide toplam talepte meydana gelen artışa devlet değil, bu harcamalardan yararlanan kişiler neden olur. Dolayısıyla toplam talepte meydana gelen artışa devletin bir etkisi bulunmadığından, transfer harcamalarının, cari üretim düzeyini ve fiyat seviyesini reel harcamalar gibi etkilemesi söz konusu değildir.

²²² Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 80.

²²³ Öner, a.g.e., s. 34.

²²⁴ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, 6.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 1999, s. 241.

²²⁵ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 80.

²²⁶ Edizdoğan, a.g.e., s. 81.

Transfer harcamaları mal ve hizmet satın almasına yönelik olmayan, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptir. Tüketim, birikim ve üretim üzerinde yönlendirici etkiler yapabilen transfer harcamaları, herhangi bir varlığın satın alınması karşılığında yapılabileceği gibi, karşılıksız da olabilmektedir²²⁷.

Görülüyor ki, kamu harcamaları, ekonomide mal ve hizmet akımları meydana getiriyorsa reel harcamalar, getirmiyorsa transfer harcamalarıdır. Devlet harcamalarının gerçek ve transfer harcamaları biçimindeki ayırımı, teorik planda oldukça açık seçik görülse bile, uygulamada belli bir harcama kaleminin hangi gruba gireceği hususu bazen hayli tereddüde yol açmaktadır. Bu konuda ortaya çıkan sorunlardan birisi, transfer harcaması kategorisine giren bütün harcamaların karşılıksız olup olmadığıdır. Tartışmaya açık olan bu konuda verilebilecek en tipik örnek, devletin emekli olan memurlarına yaptığı ödemelerdir. “Memurlara hizmet verdikleri yıllarda, ileride ödenecek emekli maaşları hesaba katılarak eksik ödemede bulunduğu, dolayısıyla emekli aylıklarının bir tür gecikmiş maaş ödemesi olarak ele alınması pekala savunulabilecek bir tezdur. Bu düşüncenin mantıki sonucu, emekli aylıklarının bütünüyle ya da kısmen reel harcamalar kategorisinde değerlendirilmesidir. Oysa uygulamada memur aylıklarının ilgili kişilere fiilen çalıştıkları dönemde tam olarak ödendiği var sayılarak, emekli aylıkları transfer ödemesi olarak kabul görmektedir²²⁸.” Bu teze karşılık “emeklilik maaşları, devlet memurlarının hizmet yıllarında aldıkları maaşlardan, bunların finansman kaynağı bakımından da ayrılmaktadır. Bilindiği gibi gerek özel gerekse kamu kesimi emeklileri için ödenen emekli maaşları ve yardımları vergi dışı kaynaklardan (ki, emeklilik keseneği veya sigorta primi adı altında sağlanan bu gelirlere parafiskal, yani vergiye benzer gelir denilmektedir) sağlanmaktadır. Bu ise sosyal yönü ağır basan ve sosyal güvenlik anlayışı içerisinde doğup gelişen bir dayanışma mekanizması niteliği gösterir²²⁹.”

²²⁷ Akdoğan, a.g.e., s. 68.

²²⁸ Uluatam, a.g.e., s. 230.

²²⁹ Devrim, a.g.e., s. 117.

Transfer harcamaları konusunda ortaya atılan bir başka tartışma konusu da devlet borçlarının faiz ödemelerinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle günümüzde devlete yüklenen temel ekonomik ve sosyal fonksiyonların giderek artmasından kaynaklanan gider artışlarını karşılayabilmek için, yeni gelir kaynakları bulma zorunluluğu doğmuştur. Çünkü günden güne genişleyen kamu faaliyetleri nedeniyle, sürekli artış gösteren kamu giderlerini karşılayabilmek için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde optimum vergi sınırına gelinmiştir. Bu durum karşısında devletin zorunlu alt yapı ve ağır sanayi yatırımlarını beklenen seviyede gerçekleştirebilmesi, ancak uzun vadeli ve elverişli şartlarla temin edilmiş kredilerin varlığına bağlıdır. Devlet bu tür yatırımları finanse edebilmek için ulusal ve uluslararası ekonomik birimlerden, mali kuruluşlardan müsait şartlarda ve yeterli seviyede borç sağlaması konusu, günümüzde hemen hemen bütün gelişen ekonomiler için vazgeçilmez bir olgudur. Yani günümüzde borçlanma, klasiklerin savunduğu gibi korkulan bir durum olmaktan çıkmış, daha çok borcun niteliği üzerinde tartışılır hale gelmiştir²³⁰. Mantıki düşüncede devlet borçlarının faizlerinin, borcun verimli amaçlar için kullanılması halinde reel harcamalar arasında yer alması gerekir. Çünkü bu tür harcamanın en kısa zamanda anaparasıyla birlikte faizini de finanse etmesi ve ülke ekonomisine canlılık, milli ekonomiye önemli bir katkı sağlaması beklenmektedir. Diğer bir ifade ile devletin bu noktada borçlanmasının, özel teşebbüsün borçlanmasından bir farkı bulunmamaktadır. Bununla beraber, kabul edilmelidir ki, borcun anaparasının ne kadarının verimli, ne kadarının verimsiz alanlara harcandığının saptanması oldukça zordur. Mali istatistikler bugüne kadar devlet borçları anapara ve faiz ödemelerini hep transfer harcamaları arasında saymışlardır. Klasik maliye anlayışından miras kalan bu uygulamanın arkasında yatan düşünce, devletin borçlanarak kamu harcamasında bulunmasının, milli sermayeyi tüketmesi anlamına gelmesidir. Bu sebeple devlet borçlarının anaparalarının ödenmesi, tüketilmiş bir sermayenin iadesi olup, transfer harcaması sınıfında değerlendirilmesini gerektirir²³¹.

²³⁰ Özbilen, a.g.e., s. 77.

²³¹ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 81.

Transfer harcamalarını aldıkları şekillere göre ve karşılık kriteri esas alınarak başlıca iki grupta incelememiz mümkündür.

2.1.2.1.2.1. Aldıkları Şekillere Göre Transfer Harcamaları

Bu ayırıma göre Transfer harcamaları kendi içerisinde üç gruba ayrılır.

- i- Doğrudan ve Dolaylı Transfer Harcamaları
- ii- Gelir ve Sermaye Transferleri
- iii- Verimli ve Verimsiz Transferler

Şimdi bu tasnifte yer alan transfer harcamalarının neler olduğuna kısaca bir göz atalım.

2.1.2.1.2.1.1. Doğrudan ve Dolaylı Transfer Harcamaları

Bu ayırımda gözetilen kıstas, satın alma gücünün doğrudan ya da dolaylı bir şekilde aktarılmasıdır.

Dolaysız transferler, bu harcamalardan yararlanan kişilerin gelirlerini doğrudan doğruya arttıran kamu harcamalarıdır. Düşük gelirlilere, işsizlere, fakir öğrencilere yapılan sosyal yardım amaçlı ödemeler, harp gazilerine (malullere) ödenen aylıklar, kamu borç faizleri, dolaysız transfer harcamaları grubunda yer alır.

Doğrudan bir gelir transferinin söz konusu olmadığı, ancak yapılan uygulamalarla kişilerin gelirlerini, satın alma güçlerini arttıran transferlere, dolaylı transfer harcamaları denir. “Dolaylı transfer harcamalarının başlıcaları, iktisadi nitelikli mali yardımlar ve sübvansiyonlardır. Bu harcamaların özelliği tüketici veya üretici gelirlerini arttırmalarıdır. Gerçekten tüketim mallarının desteklenme satışlarıyla fiyatlarının düşürülmesi, tüketicilerin gelirlerini dolaylı bir şekilde reel olarak artırır. Üreticilerin mallarının fiyatlarının destekleme alımlarıyla yüksek tutulması halinde ise, üreticilerin gelirleri yaptıkları üretime, satışa bağlı ve orantılı

olarak artar²³².” “Ancak bir malın fiyatını düşürmek için yapılan yardımlar, bazı hallerde piyasa veya konjonktür durumuna göre tüketicinin değil, üretici veya aracının çıkarını arttırabilir. Bunun tersine üreticinin korunması için yapılan yardımlar da bazı hallerde tüketicinin veya aracının lehine sonuçlar verebilir. Nasıl verginin yansımada, amacın her zaman gerçekleştirilmesi mümkün değilse, aynı şekilde kamu harcamaları ile yapılan yardımlar da gayelerinden sapabilir. Bu nedenle bir iktisadi yardımın sonuçlarını kesinlikle tespit etmek güçtür²³³.”

2.1.2.1.2.1.2. Gelir ve Sermaye Transferleri

Transfer harcamaları gelir transferi şeklinde olabileceği gibi sermaye transferi şeklinde de olabilir. Kişilere veya firmalara verilen dolaylı ve dolaysız transferler, emekli aylıkları, çeşitli sosyal yardımlar tüketim amacı güden ve gelir aktarması şeklinde olduğu halde, savaş zararlarının karşılığı olarak ödenen tazminatlar üretim amacı bakımından sermaye transferi şeklindedir. Sermaye transferleri de dolaylı ve dolaysız şekilde gerçekleşebilir. Dolaysız sermaye transferlerine savaş tazminatları, dolaylı sermaye transferlerine devletin mesken inşasına, belirli endüstrilere yaptığı sermaye transferleri örnek gösterilebilir.

2.1.2.1.2.1.3. Verimli ve Verimsiz Transferler

Bu sınıflandırmada transfer harcamaları, ödemenin üretim üzerinde etkili olup olmadığına, yani üretimde yeni bir değer yaratıp yaratmadığına göre değerlendirilmektedir. Buna göre, iktisadi amaçlı mali transferler, verimli transferler arasında yer alır. Çünkü bunlar, üretim ve dolayısıyla hasıla üzerinde etkili olurlar. Sosyal amaçlı transfer harcamaları ise üretken olmayan transferler arasında yer alırlar ve üretim üzerinde doğrudan, etkili değildirler sadece sosyal bazı amaçların gerçekleşmesine yardımcı olurlar²³⁴.

²³² Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 83.

²³³ Erginay, a.g.e., ss. 149-150.

²³⁴ Edizdoğan, a.g.e., s. 82.

Transfer harcamalarını karşılık kriterini esas alarak bir sınıflandırmaya tutmamızda mümkündür.

2.1.2.1.2.2. Karşılık Esasına Göre Transfer Harcamaları

Buna göre transfer harcamalarını iki grupta inceleyebiliriz.

- i- Karşılıksız Transfer harcamaları
- ii- Sermaye teşkili için yapılan transfer harcamaları

Karşılık esasına göre yapılan transfer harcamaları ayırımında hangi harcama kalemlerinin yer aldığına kısaca değinelim.

2.1.2.1.2.2.1. Karşılıksız Transfer harcamaları

Bu tür ödemeler normal olarak, devletin kendi iradesiyle kişi, firma ya da başka ülkelere yaptığı transferlerdir. Ancak bazen savaşta yenilmiş bir devletin diğer ülkelere “savaş tazminatı” adıyla ya da benzer bir başka adla zorunlu ödemelerde bulunduğu rastlanmaktadır. Fakat bir başka ülkeye yapılan transferlerin zorunlu veya gönüllü olması, doğacak iktisadi sonuçlar açısından önem taşımaz. Karşılıksız transferlerin her türünde transfer nakit yapılabildiği gibi ayni de olabilir²³⁵.

Karşılıksız transferleri kendi arasında dört kategoriye ayırarak sınıflandırabiliriz:

²³⁵ Uluatam, a.g.e., s. 242.

2.1.2.1.2.2.1.1. Sosyal Amaçlı Transfer Harcamaları

Oxford Üniversitesi Profesörlerinden Ursula Hicks, devletin gelir dağılımını düşük gelir grupları lehine değiştirmek amacıyla yaptığı bütün harcamaları ve bütün çabaları sosyal amaçlı transfer harcamaları sınıfında değerlendirmektedir²³⁶. Bu yönüyle yapılan harcamaların bir tür negatif dolaysız vergi anlamına geldiğini söyleyebiliriz.

Uygulamada nakdi olarak yapılan transferlerin yanı sıra aynı uygulamalarda söz konusudur. Nakdi olarak yapılan transferler arasında, düşük gelir düzeyli ailelerin hayat standartlarının yükseltilmesi için karşılıksız yapılan para yardımları, T.C. Emekli Sandığı'na yapılacak ödemeler, emekli sandığı dışında kalan emekli, dul ve yetimlere özel kanunlar gereği yapılacak aylık ödemeleri, yaşlılık, analık ve işsizlik sigortaları ödemeleri, asker ailelerine yapılan yardımlar, kimsesiz ve fakir çocukların, yaşlıların bakımı amacıyla açılan ıslah evleri, yetiştirme yurtları, düşkünler evi, Kızılay gibi hayır kurumlarına yapılan yardımlar, öğrenim bursları, parasız yatılı öğrencilerin öğrenim masrafları ve bunun dışında sayamadığımız dernek, birlik, kurum, sendika, vakıf ve benzeri teşekküllere yapılacak ödemeleri sayabiliriz.

Bazen devlet nakdi olarak yardımda bulunmak yerine, belli bir mal ya da hizmetin kullanımına bağlı aynı transferlerde bulunmayı tercih edebilir. Bu tür transferler kişilerin özel durumu dikkate alınarak düzenlenir. Kişilere nakdi olarak yardım yerine, bu yardımın belli bir mal ya da hizmetin kullanımına bağlanması, nakdi yardım yapılması halinde, yardımın devletin arzu ettiği biçimde kullanılmayabileceği hususunda siyasal karar verenlerce duyulan kaygıdan kaynaklanır. Devletin bireysel tercihlere müdahalesi, gelir etkisinin yanı sıra çok daha belirgin ikame etkisinin görülmesine neden olur. Devletin amacı da esasen bu sonucu yaratmak, yani belli mal ve hizmetlerin tüketimini arttırmaktır. Aynı transferlerin belli mal ve hizmetlerin tüketimine bağlanması, bu tür harcamaları

²³⁶ Gürsoy, a.g.e., s.146

bir ölçüde reel harcamalara yaklaştırır. Zira burada da, genellikle söz konusu mal veya hizmetin devletçe önce satın alınıp sonra kişilere dağıtılması söz konusudur²³⁷. Ancak aynı transferler daha çok tüketime yönelik harcamalardır ve ekonomide mal ve hizmet akımlarına yol açmaz.

İlköğretim öğrencilerinin kitaplarının devletçe temini, belirli maruzları bulunanlara toplu taşıma araçlarının ücretsiz kullandırılması, ailelere yapılan yakacak yardımları, gelir düzeyi düşük ve sosyal güvenlik hizmeti alamayan kişilerin sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlandırılması (yeşilkart uygulaması), vs. gibi uygulamalar devletin nakdi olarak yaptığı transferlere örnektir.

2.1.2.1.2.2.1.2. İktisadi Amaçlı Transfer Harcamaları

Devletin sosyal amaçlı ve kişilere yaptığı transferler daha çok insani amaçlı yardımlar niteliği taşır. Oysa şimdi üzerinde duracağımız karşılıksız transfer grubunda devlet, firmalara yapılan ve genellikle sübvansiyon adı verilen karşılıksız ödemelerle, çok çeşitli iktisadi ve toplumsal amaçlar güdebilmektedir²³⁸.

Geniş anlamda sübvansiyon devletin mahalli idarelere yaptığı nakdi yardımlar ile üretime ve ithalata birim başına verilen primlerdir. Dar anlamda sübvansiyon, devlet ve ona bağlı kurumlarca, karşılıksız olarak ekonominin çeşitli kesimlerindeki işletmelere, endüstriyi, ticareti ve tarımı özendirmek, daha iyi bir duruma gelmelerini sağlamak amacıyla verilen yardımlardır²³⁹.

Sübvansiyon uygulaması ile kamu mal varlığından işletmelerin ya da bazı kamu kuruluşlarının yararına bir kaynak transferi gerçekleşmektedir. Bunlar hükümetlerin genellikle fiyat politikası ve anti enflasyonist eylemlere ilişkin olarak kullandıkları ve çeşitli alanlara tahsis edebildikleri bir araçtır²⁴⁰. Belirli alanlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin gelirlerini ve üretimini arttırmak, verimlilik artışı

²³⁷ Uluatam, a.g.e., ss. 249-250.

²³⁸ A.g.e., s. 250.

²³⁹ Edizdoğan, a.g.e., ss. 83-84.

²⁴⁰ A.g.e., s. 84.

sağlamak, belirli malların fiyatlarını düşük tutmak, kullanımını teşvik etmek, yatırımı teşvik etmek gibi amaçlar doğrultusunda hükümetler, sübvansiyondan geniş ölçüde yararlanmaktadır. Bu durum, sübvansiyonların iktisat politikası olarak önemini de göstermektedir. Aşağıda sübvansiyonların uygulamada en çok rastlanan bazı türlerinin nitelikleri ve iktisadi sonuçları belirtilmekle yetinilecek, bütün sübvansiyonların incelenmesine girililmeyecektir.

2.1.2.1.2.2.1.2.1. Tüketim ve Üretim Sübvansiyonları

Tüketim ve üretim sübvansiyonları, aynı transferlere benzer bir şekilde, piyasa mekanizmasının işleyişini tamamen ortadan kaldırmadan, bazı malların tüketim ve üretim düzeyini değiştirmeyi değiştirmek amacıyla uygulanan politikalardır. Tüketim ve üretim sübvansiyonlarının, aynı transferlerden farkı ise kişilerin özel durumunu dikkate almamasıdır. Eğer sübvansiyon tüketicilere veriliyorsa, bu uygulamadan malı kullanan tüm tüketiciler yararlanacaktır. Sübvansiyonun tüketicilerden çok üreticileri hedef alan uygulamalar olması da, nakdi transferlerden ayıran bir diğer özelliğidir. Ancak sübvansiyonun üretici ya da tüketiciye verilmesi, iktisadi sonuçları açısından pek fazla bir fark yaratmaz. Zira ödeme tüketicie yapılıyorsa, marjinal ve ortalama maliyetin düşmesi sonucu, üretici üretimi arttırmayı arzulayacak, bu artışa bağlı olarak fiyat düşecek; tüketiciye sübvansiyon verilmesi durumunda da, malın tüketici için maliyeti verilen sübvansiyon ölçüsünde azalacağından, bu uygulamaya bağlı olarak mala karşı tüketici talebi artacak, sonuçta üretim miktarı ve fiyat bir miktar yükselerek, bir önceki durumda olduğu gibi, sübvansiyon üretici ve tüketici arasında paylaşılacaktır. Bu paylaşmayı belirleyen unsurlar her hal ve karda, arz ve talep esneklikleri olduğundan, satılan miktarda ve ürün fiyatındaki değişme, sübvansiyonun her iki biçiminde de aynı kalmaktadır²⁴¹.

Bir üretim- tüketim sübvansiyonu, üretilen mal birimi başına spesifik bir sübvansiyon olabileceği gibi maliyet ya da satış fiyatının belli bir oranı biçiminde ad

²⁴¹ Uluatam, a.g.e., ss. 250-253.

valorem bir sübvansiyon da olabilir. Üretilen mal birimi başına spesifik bir sübvansiyon verilmesi durumunda, maliyet ya da fiyat arttığında birim başına sübvansiyon aynı kalırken; satış fiyatının belli bir oranı şeklinde ad valorem bir sübvansiyon verilmesi durumunda, birim başına verilen sübvansiyon maliyet ya da satış fiyatındaki yükselmelere bağlı olarak artmaktadır²⁴².

Üretim ve tüketime yönelik olarak yapılan sübvansiyonlar verildikleri sektöre göre; tarım sektörüne verilenler, ulaştırma sektörüne verilenler, sanayi sektörüne verilenler ve konut sektörüne verilenler şeklinde bir ayırıma tabi tutulabilir. Özel sektöre verilenler içinde en büyük payı tarım sektörüne yönelik olan sübvansiyonlar almaktadır²⁴³.

Tarımsal ürünlerin arzının bir üretim mevsimi için sabit (arttırılmaz), diğer bir ifade ile inelastik olması, tarımsal ürünlerin korunmasının ve stoklanmasının zorluğu, bir bölgeden diğerine naklinin kolay olmaması, tarımsal ürün üretiminin önemli ölçüde doğa şartlarına bağlı olması, bu piyasalara devlet müdahalelerini zorunlu kılar. Bunun yanı sıra, “çiftçiler herhangi bir ürünün üretilmesi kararını, içinde bulunulan yılın fiyatına göre verirler. Böylece fiyatın geçerli olduğu cari dönem ile üretimin gerçekleşme zamanı farklı olur. Bu da tarımsal ürün piyasalarında fiyat ve miktar dalgalanmalarına yol açarak, piyasanın kararsızlığı sonucunu yaratır²⁴⁴. Çiftçileri tarım piyasasının niteliğinden gelen aşırı fiyat dalgalarından koruyabilmek için devlet, tarım piyasasını destekleme politikası güdebilir²⁴⁵. Bu politikalar tarımsal ürünün türüne ve karşıladığı ihtiyaca göre farklılık gösterebilir. Müdahale organı olan devlet, piyasa fiyatı oluştuktan sonra, bu fiyat üzerinde bir fiyat belirleyerek, üreticiyi koruma amacı güdebilir. Ancak fiyat belirlemesi şeklinde bir müdahalenin başarısı, miktar müdahalesi ile desteklenmesine bağlıdır. Bu noktada devlet belli bir asgari fiyattan çiftçinin ürününü alma garantisi verir. Ancak sübvansiyon uygulamaları daha önce belirttiğimiz gibi değişebilir. Örneğin ürün miktarına kota koyulabilir ya da belli nitelikteki ürünlere sübvansiyon

²⁴² Uluatam, a.g.e., s.250.

²⁴³ Edizdoğan, a.g.e., s. 86.

²⁴⁴ Şahabettin Yiğitbaşı, *Mikro İktisat*, Selçuk Üniversitesi Vakfı Yayınları, Konya, 2000, s. 261.

²⁴⁵ Uluatam, a.g.e., s. 255.

uygulanabilir. Burada hemen belirtmeliyiz ki, her bir uygulamanın yarattığı iktisadi sonuçlar birbirinden farklı olacaktır.

2.1.2.1.2.2. İthal ve İhraç Sübvansiyonları

İthal ve ihraç sübvansiyonlarında söz konusu olan piyasa, dünya piyasası olduğu için, üretici ve tüketicinin sübvansiyonu paylaşmasında belirleyici unsur, malın dünya piyasasındaki arz ve talep esnekliğidir. Buna göre sübvansiyon uygulayan ülke, adı geçen mal bakımından uluslararası piyasada söz sahibi değilse (ufak bir ihracat ya da ithalat payına sahipse), fiyat üzerinde belirleyici olamayacağından, o malın uluslararası fiyatı, ülkenin arz ve talep değişikliklerinden etkilenmeyecek ve bu fiyat ülke için veri kabul edilecektir.

Sübvansiyon uygulamasından önce, ihracatçılar dünya fiyatı üzerinden ihracat yapabilecek maliyetle malı üretebiliyor iseler, sübvansiyon uygulaması ile verilen desteğin neredeyse tamamı üreticide kalır. Bunun aksine, üreticiler sübvansiyon uygulamasından önce uluslararası piyasalarla rekabet edebilecek güçte değilse, sübvansiyon uygulamasından sonra malın birim maliyeti düşeceğinden, firmaların piyasaya girmeleri mümkün olabilecektir. Bu durumda sübvansiyon üreticilere değil, pazara yeni firmaların girmesi ile fiyatlarda görülecek düşüş oranında, mal verilen ülkenin tüketicilerine fayda sağlayacaktır. Her iki durumda da dünya fiyatı, sübvansiyon uygulayan ülke için veri kabul edileceğinden, yurt içi fiyatlarda bir değişiklik söz konusu olmayacak ve yurt içi tüketiciler verilen sübvansiyondan bir kazanç elde etmeyeceklerdir.

Ülkenin söz konusu olan malın dış ticaretinde önemli bir paya sahip olması durumunda sonuç değişkendir. Sübvansiyon verilmesi ihracat hacmini ve malın dünya arzını arttıracak, buna paralel olarak dünya fiyatının düşmesi nedeniyle, verilen sübvansiyon, üreticiler ile ithalatçı konumundaki dış ülkenin tüketicileri arasında paylaşılacaktır. Malın yurt içindeki piyasasının sübvansiyondan etkilenmesi ise yerli üreticinin sübvansiyon ile desteklenip desteklenmemesine göre değişir. Sübvansiyonun yalnızca ihracata uygulanması durumunda, direkt sübvansiyona bağlı

değil, fakat dünya fiyatında görülen düşüşe paralel olarak, malın yurt içi fiyatı da düşer. Yerli üreticinin de sübvansiyon ile desteklenmesi durumunda, düşen fiyatın yanı sıra verilen sübvansiyon oranı yurt içinde de üretici ve tüketici arasında paylaşılacaktır. Çünkü burada artık üretim tüketim sübvansiyonu etkisi söz konusu olmaktadır.

İthalat mallarına uygulanan sübvansiyon, malın fiyatının düşük tutulması yoluyla tüketicileri korumaya yönelik bir uygulamadır. İthal edilen mal tüketiciler için birincil derecede ihtiyaç arz eden, zaruri mallar niteliğinde ise devlet, ithalatı sübvansiyon ile destekleme politikasına gidebilir. Bu noktada ülkenin ithalat hacminin büyüklüğü, sübvansiyonun üretici ve tüketici arasındaki paylaşımında belirleyici etmen olacaktır. Malın yerli üretiminin yapılmadığı ve ithalat hacminin dünya fiyatını etkileyecek büyüklükte olmadığı varsayımı altında, verilen sübvansiyondan tümüyle tüketiciler faydalanacaktır. Kısmen yurt içi üretimin varlığında, ithalatın sübvansiyon ile desteklenmesi üretimin bir kısmının ya da tümünün durmasına neden olacaktır. Ancak bu noktada da, artan ithalat hacminin yurt içi piyasada fiyatları düşürmesine paralel olarak, tüketiciler sübvansiyondan yararlanacaktır. Tam aksine yalnızca yalnız yerli üreticinin sübvansiyon ile desteklenmesi durumunda ise ithalat hacmi daralacak, malın yurt içi arz ve talebine göre verilen sübvansiyon yerli üreticiler ile tüketiciler arasında paylaşılacaktır (üretim-tüketim sübvansiyonu). Sübvansiyon hem yerli üreticileri hem de ithalatı destekleme amacıyla aynı oranda uygulanması durumunda, yine sübvansiyondan tamamıyla tüketicilerin fayda sağlaması söz konusudur. Çünkü sübvansiyon oranında fiyatı düşen ithal mallarıyla rekabete girişen yerli üreticiler, fiyatları aşağıya çekmek durumunda kalacaktır.

Ülkenin ithalat hacmi dünya fiyatlarını etkileyebilecek büyüklükte ise yerli üretimin yapılmadığı koşullarda, verilen sübvansiyondan kısmen yabancı üreticiler ile kısmen yerli tüketiciler faydalanacaktır. Zira, sübvansiyon sonucunda artan iç tüketime cevap vermek için ithalatın artışı, dünya fiyatlarını da bir miktar yükseltecektir. Sübvansiyondan hem ithalatçı üreticiler hem de yerli üreticiler faydalaniyorsa, yurt içi üretim payının bir miktar büyümesi beklenir. Çünkü dünya

piyasalarında yükselen fiyatlar yerli üretimin ithalat mallarıyla rekabet şansını arttırmış olur. Devletin yalnızca yerli üreticiye sübvansiyon uygulaması durumunda da, yurt içi üretime paralel olarak ithalatın daralması ve dolayısıyla dünya fiyatlarının düşmesi beklenir²⁴⁶.

2.1.2.1.2.2.1.2.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerine Verilen Sübvansiyonlar

Genel bir tanımlamayla KİT, devletin müteşebbis kimliği ile toplumun bir takım ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kamu kaynaklarını kullanarak, mal ve hizmet üreten işletmeci kuruluştur. Görev zararlarının devletçe karşılanacağı hükme bağlanan KİT'ler Türkiye bütçesinde önemli bir süre yük oluşturmuştur.

Avrupa KİT Merkezi (CEEP) ise KİT'i mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarıdan fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri ve bunlar tarafından denetlenen girişimler olarak tanımlamaktadır. Anayasamızın 165. maddesinde de sermayenin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait kamu kuruluş ve ortaklıkları şeklinde KİT'lerin tanımına yer verilmiştir.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan 233 Sayılı KHK göre: Kamu İktisadi Teşebbüsü, "Teşebbüs"; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu kuruluşunun ortak adıdır.

Teşekkül, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. İDT'lerinin amacı, karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışarak sermaye birikimine yardım etmek ve böylece daha fazla yatırım kaynağı yaratmaktır.

Kuruluş; sermayesinin ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür. KİK'lerin faaliyetlerine egemen olan temel ilke, İDT'lerin aksine kârlılık olmayıp, sadece verimlilik ilkesidir. KİK'lerin asıl amacı, toplum için önem taşıdığı kabul edilen temel mal ve hizmetleri üretmek, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yürütmek ve böylece toplumun gereksinimlerini karşılamaktır.

Müessese; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. Müesseseler, İDT veya KİK'lerin ticari, sınai veya mali konularda faaliyet gösteren birimleridir. Müesseseler bir İDT ya da KİK'e bağlı olmakla birlikte onlardan ayrı bir tüzelkişiliğe ve malvarlığına

²⁴⁶ Uluatam, a.g.e., s. 255.

sahiptirler. İlgili teşekkül veya kuruluş genel müdürünün önerisi ve yönetim kurulu kararı ile kurulurlar.

Bağlı ortaklıklar; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

233 sayılı KHK'nin 30 uncu maddesinde, Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi imkanlarıyla karşılayamayacakları yatırım görevleri verilmesi halinde bu görevlere ilişkin ve öz kaynaklardan karşılanması gereken kısmın Devlet bütçesinden sermaye olarak yılı içinde karşılanacağı, 35 inci maddesinde ise görev zararlarının genel bütçeye konulacak ödeneklerle karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Öte yandan 233 sayılı KHK'nin 37 nci maddesinde; kuruluşların yatırım ve finansman açıklarının Hazinece karşılanacağı, finansman fazlasının da Hazineye devredileceği hükme bağlanmıştır.

KİT'ler finansman ihtiyaçlarını; yedekler, amortismanlar, karşılıklar gibi bünye içi fonlarla ya da bütçe transferleri, dış proje kredileri, borçlanma gibi kurum dışı finansman kaynakları ile finanse ederler. KİT'lerin kurum dışı finansman kaynaklarından biri olan bütçe transferleri sermaye, görev zararı ve yardım adlarıyla yapılmaktadır. Bu durumda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler üç kısımdan oluşmaktadır.

1. Sermaye: Hazine tarafından KİT'lere taahhüt edilen sermaye hissesinden ödenmeyen kısımlara mahsup edilmek üzere kuruluşlara aktarılan meblağlardır. Devletin KİT'lere sermaye ödemesi iki şekilde olmaktadır. İlkinde bütçede yer alan ödenekten nakden ya da mahsuben (vergi gibi borçlarına karşılık) ödeme yapılmakta, ikincisinde ise bir alacaktan vazgeçilmekte ve bu işlem bütçeleştirilmektedir. Alacaktan vazgeçilmesi ve bunun bütçeleştirilmesi suretiyle sermaye ödemesi işlemi şu şekilde olmaktadır: Bir KİT'in yıl sonunda kâr elde etmesi durumunda, bu kârdan yasal indirim yapılacak ve kalanı ortaklara dağıtılacaktır. Bir ortak sıfatıyla Devlet, kendisine isabet eden kâr payını teşebbüs bünyesinde bırakarak ödenmemiş sermaye payına mahsup ettirebilmektedir. Böylece Devlet bir alacağından vazgeçmiş ve karşılığında aynı miktarda sermaye taahhüt borcu azalmış olmaktadır

2. Görev Zararı: Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan bir diğer transfer kalemi, görev zararı ödemeleri amacıyla yapılan transferlerdir. Dar anlamda görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, siyasi otorite tarafından maliyetlerinin ve piyasa fiyatlarının altında belirlenmesi sonucu oluşmaktadır. Bu anlamıyla görev zararı, maliyet ile fiyat arasındaki farka kuruluşun söz konusu mal ve hizmetleri piyasada satması halinde elde edeceği varsayılan kâr oranı ile hükümet tarafından KİT'lere özel görev verilmesi nedeniyle oluşan zarar toplamı olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda ise görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına, siyasi otorite tarafından müdahale edilmesi ve bu kuruluşlara özel görevler verilmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ile bu zararların finansmanı için katlanılan maliyetler, gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyeti ile uygulamadan elde edilen toplumsal fayda arasındaki negatif fark olarak tanımlanabilir.

Görev zararı doğuran faaliyetler, belli iktisadi ve sosyal amaçlarla devletin siyasi otoritesini kullanarak, bünyesinde bulunan bir takım kuruluşlar aracılığıyla, çeşitli iktisadi birimleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi hükmüne göre görev zararının iki durumda ortaya çıkar. Birinci durumda; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların maliyetin altında olması halinde, fiyat ile maliyet arasındaki fark ile mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilen %10 kâr payının toplamı görev zararı tutarını oluşturmaktadır. Diğer durumda ise; KİT'lere Bakanlar Kurulu tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınması durumunda bunların toplam tutarı kadar görev zararı oluşacaktır.

3. Yardım: Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin sonuncusu yardım adı altında yapılmaktadır. Yardım başlığıyla yapılan transferler, bir karşılık beklenilmeksizin KİT'lere aktarılan kaynaklardır²⁴⁷.

2.1.2.1.2.2.1.3. Devlet Borçlarının Faiz ve İtfa Bedellerinin Ödenmesi

Transfer harcamaları grubunda yer alan bir başka harcama türü de kamu borçlarının faizleri ve borcun itfası (anapara ödemeleri)'dir. Bu harcama grubunun sınıflandırmada hangi grupta yer alacağı daha önce açıklandığı üzere tartışmalı bir konudur. Burada borcun faizi, üretim faktörü olan sermayenin satın alma bedelidir. Ancak devlet, borcun anaparasının ve faizinin geri ödemesi sırasında herhangi bir üretim faktörü satın almamaktadır.

Genellikle kabul gören düşünceye göre, iç borçların anapara ve faiz ödemeleri transfer harcamaları, dış borçların anapara ve faiz ödemeleri reel harcamalar arasında sayılmaktadır. Burada güdülen mantık, devlet borçlarına ödenen faizin vergi yükümlülükleri ile faiz geliri elde eden kişiler arasında yer değiştirmesidir. Dış borç ödemelerinde ise, sosyal hasılanın bir kısmı yurt dışına çıkmakta, üretim faktörlerinin devletçe satın alınmasına neden olmaktadır. Bu nedenle A.C. Pigou, dış kamu borçları faiz ve anaparalarının ödenmesi için yapılan harcamaları, üretim

²⁴⁷ Ebru Ayyıldız Sayın, "Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59, ss. 89-118, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=451>, (14.05.08), s.91-101.

faktörü satın almakta kullanılan reel harcamaların özel bir türü olarak görmekte ve transfer harcaması olarak kabul etmemektedir²⁴⁸.

2.1.2.1.2.2.1.4. Dış Ükelere Yapılan Karşılıksız Yardımlar

Ülke içerisinde kişi veya firmalara yapılan transfer ödemelerinden daha seyrek de olsa, dış politika ile ilgili bir takım amaçları gerçekleştirmek üzere devletler, diğer ülkelere karşılıksız yardımlarda da bulunabilirler. Savaş sırasında savaşa katılmaya ülkeler, dost ya da müttefiki konumundaki ülkelerin savaş harcamalarına katkıda bulunmaları; iktisadi ya da siyasi bir takım nedenlerle ekonomik anlamda gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelere karşılıksız yaptığı transferler, bu anlamda yapılan harcamalar arasında sayılmaktadır.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlık kazanan bu tür ödemelerin en ünlüsü Amerika tarafından verilen ve Avrupa'nın savaş sonrası imarında büyük rol oynayan Marshall Yardımları'dır. "Gerçekte dış yardım olarak verilen tutarın tümünün, her zaman, karşılıksız olarak kabul edilmesi güçtür. Bu tür yardım yapan ülkeler, alan ülkelerin kendilerine yakın siyasal rejimlerini ayakta tutmak, o ülkelerle siyasal yakınlığı geliştirmek, ileride bir pazar sağlamak gibi kısa veya uzun vadeli çeşitli amaçlar güdebilirler. Diğer bir deyişle, yardım veren ülke, gerçekte bu yardım karşılığında hiç değilse kısmen bazı çıkarlar elde edebilmektedir. Ancak, bir yandan yardımlar karşılığında sağlanan faydaların çoğu zaman somut, ölçülmeye elverişli olmaması nedeniyle; diğer yandan da bir yardımın ne ölçüde diğergam duygularla, ne ölçüde menfaat kaygılarıyla yapıldığını saptamak çok güç olduğu için, genellikle herhangi bir hesaplamada, milletlerarası yardımların tümü birden, karşılıksız ödeme kabul edilmektedir²⁴⁹."

Uygulamada çok değişik biçimler alabilen dış yardımları koşulsuz ve koşula bağlı olmak üzere iki ana grupta toplamamız mümkündür. Uygulamada hemen her ülke bazı koşullar ileri sürdüğünden, birinci grupta örnek teşkil edebilecek yardım

²⁴⁸ Edizdoğan, a.g.e., s. 87.

²⁴⁹ Uluatam, a.g.e., s. 257.

göstermek zordur. Bu gruba verilebilecek örnek, 20. yüzyıldan sonra artan doğal felaketler nedeniyle (deprem, tsunami, sel, büyük fırtınalar, vs.) ve bazı ülkelerde, özellikle Afrika ülkelerinde görülen açlık nedeniyle ülkelere sağlanan yardımlar gösterilebilir. Felakete uğrayan ülke vatandaşlarının kurtarılması ve yaralarının sarılması amacıyla yapılan bu tür ödemelerde, herhangi bir koşul ile yardımı alan ülke taahhüt altına girmemektedir.

İkinci grupta yer alan yardımın kullanılış biçimi ise ödemede bulunan ülke tarafından ayrıntılı olarak belirlenmektedir. Şüphesiz yardım koşulları da son derece değişik şekillerde olabilir (Alınan yardımlar ile belli bir sanayi dalının ya da bölgenin yararlandırılması istenebilir; yardımlar yolu ile amaçlanan işlerin yapılması için gerekli hammadde ve aramalı ithalatının, yardımı yapan ülkeden sağlanması şart koşulabilir, vs.). Ancak bu bağlayıcı koşullar ülkenin yardımdan gereğince yararlanmasını ve bu yolla yardımdan optimum fayda teminini engelleyebilir.

Yapılan yardımların; gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki gelir dağılımı dengesizliğini gidermek, az gelişmiş ülkelerin belirli hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacıyla yapıldığı görülmekte ise de genellikle, az gelişmiş ülkelerin yardım görmeden kalkınabilmelerinin güç olduğu düşüncesine dayanmaktadır ²⁵⁰. Kaldı ki, küreselleşme ile birlikte, dünyada artık hiçbir ekonomi, diğerinden bağımsız değildir. Bir ülke ekonomisinin alacağı yara, sarmal etkisi ile çevresindeki diğer ekonomileri de az ya da çok etkilemekte, bir ekonominin göstereceği gelişme de, onu daha iyi bir pazar ve ticari anlamda alıcı konumuna getirmektedir. Unutulmamalıdır ki gelişme lüks tüketimi de beraberinde getirir. Örneğin verilen dış krediler ile bir ülkede otoyol yapımının sağlanması ya da teşvik edilmesi, sizden otomobil ve yedek parça alacak bir müşteri yaratacaktır. Bu etkinin büyüklüğü de, sizin söz konusu malda (örneğimizde otomotiv sanayinde) ne derece büyük paya sahip olduğunuza ve yardımı yaptığınız ülkenin ne derece dışa bağımlı bir ekonomisinin bulunduğuna göre değişecektir.

²⁵⁰ Edizdoğan, a.g.e., s. 87.

2.1.2.1.2.2.2. Sermaye Teşkili İçin Yapılan Transfer Harcamaları

Bu grupta, devletin özel kesime ait taşınır sermaye malları ile özel kesimde daha önce üretilmiş taşınmazları satın almak için yaptığı harcamalar toplanır. Sermaye teşkili için yapılan transfer harcamaları, mantıki bütünlük açısından transfer harcamaları içerisinde düşünülmesine rağmen, diğer transfer harcamaları gibi karşılıksız değildir. Devlet bu harcamalar karşılığında taşınır ya da taşınmaz bir mal elde etmektedir. Ancak bazı temel farklılıklar, bu harcamaları gerçek harcamalardan ayırarak transfer harcamaları grubuna sokmaktadır.

Hisse senedi, tahvil, bono gibi mali sermaye niteliğindeki değerlerin devletçe satın alınmasında, bu gruba giren harcamaları gerçek harcamalardan ayıran farklılık, daha bariz görülebilir. Devletin bazen mülkiyeti özel kesime ait sermayeyi kamulaştırmak, bazen iktisadi dalgalanmaları gidermek amacıyla yapabileceği bu tür harcamalarda bahis konusu olan işlem, yalnızca mevcut sermayeyi temsil eden değerlerin el değiştirmesidir²⁵¹. Söz konusu değerler özel kesimin mülkiyetinden çıkarak devlet mülkiyetine girmekte, böylece artı bir değer yaratılması ya da milli gelirden bir artış söz konusu olmamaktadır. Sonuçta, harcamaların karşılığı olan değer cari dönemde üretilmemiş olduğundan, bu harcamalar gerçek harcamalardan ayrılmakta ve transfer harcamaları olarak kabul görmektedir.

Devletin özel kesimden yaptığı gayrimenkul alımlarında da, harcamanın gerçek harcama mı yoksa sermaye teşkili için yapılan transfer harcaması mı olduğunu belirleyen kriter, bahis konusu olan taşınmazın, satış işleminin yapıldığı cari dönemde üretilip üretilmediğidir. Şöyle ki, eğer devlet o dönemde üretilmiş bir gayrimenkulü satın alıyorsa, bu harcama gerçek bir harcama olarak kabul edilmelidir. “Zira, bu halde devletin talebi, üretimde bulunulmasının doğrudan nedeni sayılabilir. Taşınmazı sipariş eden özel kişiler ya da firmalar da olsa, eğer bu kişiler devlete hemen satış yapıyorlarsa, üretimi bu satış için yaptıklarını farz etmek

²⁵¹ Uluatam, a.g.e., s. 258.

çok yanlış olmaz²⁵².” Buna karşılık devlet, geçmiş dönemlerde üretimi gerçekleştirmiş yani eski bir gayrimenkulü satın alıyorsa, yaptığı harcama transfer harcaması olarak kabul edilecektir. Çünkü burada da bir artı değer yaratılması söz konusu olmamakta, yapılan işlem, bir el değiştirme ya da kamulaştırma işlemi gibi gerçekleşmektedir.

Gayrimenkul alımlarında, harcamanın gerçek ya da transfer harcaması olduğunu belirleyen unsurun, satışın gerçekleştiği dönemde üretilip üretilmemiş olduğunun belirlenmesi olduğunu ifade ettik. Peki bu taşınmaz, yeni bir üretimin ya da değer yaratmanın söz konusu olamayacağı bir arazi ise, bu durumda harcama hangi grupta değerlendirilecektir? Bu soruya verilecek cevap, arazi alımı için yapılacak devlet harcamalarının tümünün sermaye teşkili için yapılan transfer harcaması olarak değerlendirilmesidir. Burada da söz konusu olan, üretim faktörünün mülkiyetinin özel kesimden kamuya geçmesidir.

2.1.2.2. Cari Harcamalar-Yatırım Harcamaları

Reel harcamaların kendi içerisinde bölünüşünü ifade eden bu tasnif, kamu harcamalarının tüketim veya üretim için kullanılmaları esasına dayanır. Hemen hemen bütün ülkelerin bütçelerinde yer alan cari-yatırım harcamaları sınıflandırılmasına göre, devletin genel yönetimin gerektirdiği tüketim malları alımına yönelik harcamaları cari, üretim araçlarına ve üretim kapasitesini arttırmaya yönelik, sermaye teşekkülü ile ilgili harcamaları yatırım harcaması olarak kabul edilir. Tasnifin esas aldığı kriteri belirttikten sonra, bu harcamaların taşıdığı özellikleri, ekonomiye etkilerini ve sınıflandırmada ortak özellik arz eden harcama kalemlerini inceleyelim.

Cari harcamalar, hizmetler veya faydası en çok bir yıl içerisinde kullanılmakla tükenen (dayanıksız) mallar için yapılmış harcamalardır²⁵³. Faydaları kullanıldıkları yıl içerisinde tüketildiklerinden genellikle her yıl tekrarlanırlar. Başka bir ifade ile bir bütçe dönemi içerisinde tüketilmesi söz konusu faydanın elde

²⁵² Uluatam, a.g.e., s. 259.

²⁵³ Öner, a.g.e., s. 36.

edilmesi amacıyla yapılırlar, ele alınan dönemde GSMH'ya katkıda bulunurlar ve o dönemde tüketilirler. “Tüketime yönelik harcamalar olduklarından tüketim dengesi ile ilişkilidirler. Daha ziyade milli gelirin kullanılmasını açığa vururlar²⁵⁴.” Cari harcamaların nitelik itibarı ile ilgili iki özelliği ön plana çıkmaktadır: kamu tüketimi ile ilgili olmaları ve sağladıkları faydanın süreksizliği.

Cari harcamaların asli fonksiyonu devlet mekanizmasının işleyişini sağlamaktır²⁵⁵. Bu cihetle, devletin devamlılığının sağlanması bakımından toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin yerine getirilmesi ve sürdürülmesi ile ilgili bu giderler, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, kamu harcamaları toplamında, önemli bir yekün oluşturmaktadırlar²⁵⁶.

Cari harcamalar mal ve hizmet satın alınmasına yönelik harcamalar olduklarından, ekonomide toplam arz ve toplam talep dengesi, efektif talep düzeyi üzerinde etkide bulunurlar. Bu harcamalar, doğrudan ekonomideki tüketim hacmini etkilediklerinden, yatırım mallarına karşı olan talep, tüketim mallarına karşı talepten doğma bir talep olduğundan, cari harcamaların artışı yatırım harcamalarını arttırabilir, uyarılmış yatırımların doğmasına sebep olabilir ve hızlandıran prensibini harekete geçirebilir²⁵⁷. Cari harcamalarının yatırım harcamaları üzerindeki bu etkisi nedeniyle, bu harcamaların belirli bir düzeyin altına çekilmesi yatırımları olumsuz etkiler. “Böylelikle ekonominin üretim kapasitesinden etkin bir şekilde faydalanabilmek için, büyük bir bölümü personel giderlerinin, diğerleri ise ısınma, aydınlatma, su, kira, kırtasiye, bakım ve küçük onarım giderleri vb. gibi dayanıklı olmayan mal ve hizmetlere yapılan harcamaların oluşturduğu kamu cari harcamaları ile yatırım harcamalarının optimum bileşimlerinin elde edilmesi gerekir. Ekonomik kalkınma süreci içerisinde, devletin elindeki kıt kaynaklar ile gerçekleştirilen kamu yatırımlarından yüksek düzeyde verim elde edebilmek, nitelik ve nicelik açısından

²⁵⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 132.

²⁵⁵ Türk, Kamu Maliyesi, s. 84.

²⁵⁶ Akdoğan, a.g.e., s. 80.

²⁵⁷ Türk, Kamu Maliyesi, s. 84.

yeterli miktarda cari harcama yapılmasını gerektirmektedir²⁵⁸.” Çünkü çeşitli gerekçelerle (örneğin tasarruf amacı ile) cari harcamalara yeterli kaynağın ayrılmaması, var olan kamu yatırımlarında verimliliğin düşmesi ve üretimdeki kalite kaybının yanı sıra eğitim, sağlık, ar-ge gibi beşeri sermaye yatırımlarının da sektöre uğrayacağı düşünülecek olursa, ekonomik gelişmenin bundan olumsuz etkilenmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Bütçe sisteminde cari harcamalar, personel ve diğer cari harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Toplam cari harcamaların en önemli kalemi olan personel harcamaları, hükümetin genel devlet faaliyetlerini yerine getirmesi amacıyla yaptığı, maaş, ücret, yolluk ve personelle ilgili her türlü ödemelerine ilişkin harcamalardır. Diğer cari harcamalar ise personel harcamaları dışında diğer devlet faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi için yapılan harcamalardır²⁵⁹. Cari harcamaları inceledikten sonra, şimdi reel harcamaların ikinci kolunu, yani yatırım harcamalarını ve özelliklerini belirtelim. Böylelikle, iki harcama kalemi arasındaki farklar ve ortak özellikler arz eden harcamaların ayırt edilmesi daha kolay olacaktır.

Yatırım harcamaları üretimi arttıran, üretim faktörlerinin verimliliğini çoğaltan, üretkenliği olumlu yönde etkileyen harcamalardır. Üretkenliği artırma, var olan kaynaklardan daha iyi faydalanma, yeni kaynaklar bulma ve ortaya çıkarma, üretim faktörlerinin etkinliğini artırma yönünde ve biçiminde olabilir²⁶⁰.

Bir ülkede yapılmakta olan yatırım miktarı, o ülkenin milli gelir düzeyinin belirleyicisidir²⁶¹. Bununla birlikte bir ülkenin üretimi de, milli gelirden yatırıma ayrılacak paya bağlıdır²⁶². Ekonomideki milli gelir düzeyi ile istihdam hacmi özdeş kavramlar olduklarından, yapılan yatırımlar dolayısıyla milli gelir düzeyinin

²⁵⁸ Engin Ataç ve Beyhan Ataç, “Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açısından Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi”, 3. *İktisat Kongresi Tebliğleri*, 4-7 Haziran 1992, 2. Cilt, DPT Yayınları, Ankara, 1993, ss. 33-34.

²⁵⁹ Kasım Güner, “Türkiye’de 1980-2001 Yılları Arasındaki Bütçe Harcamalarının Gelişimi”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalı, İstanbul, 2002, ss. 36-45.

²⁶⁰ Gürsoy, a.g.e., s. 132.

²⁶¹ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 85.

²⁶² Erginay, a.g.e., s. 153.

yükselmesi halinde istihdam hacmi de artar. Diğer bir ifade ile yatırım harcamaları sermaye teşekkülü ve üretim kapasitesi yaratma ile ilgili harcamalar olduklarından, bir yandan milli gelir düzeyini yükseltirken diğer yandan ekonomideki istihdam hacmini de arttırırlar. Yatırım harcamaları bir ülkede üretim düzeyini arttırmakla kalmaz, üretim potansiyelini de arttırır. Bu itibarla harcamaların sağladığı faydalar geçici değildir, devamlılık arz eder²⁶³. Burada faydanın devamlılık arz etmesi ile ifade edilmek istenen, çoğu dayanıklı mal niteliğinde olan yatırım harcamalarının faydalarının birden fazla yıla sirayet etmesidir. Bu mallar kendi de üretilmiş olan mallardır. Ancak faktörlerin bir araya getirilerek üretime sokulmasındaki gaye, üretimi ve dolayısıyla milli geliri arttırmaktır. Kendileri de tüketime elverişli olan bu mallar, tüketimden vazgeçilerek (tasarruf edilerek) çoğaltıldıklarından bir fedakarlığı gerekli kılar²⁶⁴. Yatırımlar karşılığında üretimde bir artış sağlanabilirse, başka bir söylemle elde edilen çıktı maliyetten yüksek olursa, katlanılan fedakarlığın mükafatı elde edilmiş demektir.

Yatırım geniş anlamda, tasarruf edilen araçların, gelecekte kullanılan üretim araçlarına çevrilmesi (yatırılması) olayıdır. Sermaye oluşumunu sağlayan yatırım, aynı zamanda reel üretim araçlarının satın alınması için yapılan bir harcama, üretim malları stokuna net bir ilave ve sermayenin üretime bağlanmasıdır²⁶⁵. Bu itibarla yatırım harcamaları ele alınan dönemde GSMH'ya katkıda bulunmakla birlikte, sermaye malları stokunda bir artışa sebep olmakta; bu harcama miktarı, devletin sermaye malları oluşumuna katkısını ifade etmektedir. Bu durum yatırım harcamalarını toplam talep düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli etkilere sahip kılmaktadır. Gerçekten, kamu yatırım harcamalarında kısıtlamaya gidilmesi, kısa dönemde toplam talebi daraltacağından, ekonomide enflasyonist baskıları azaltıcı etkide bulunabilir. Kısa dönemde bir dirençle karşılaşılmayacağından, yatırım harcamalarında tasarrufa gitme olanağı diğer tüm harcamalara göre daha fazladır. Kısa dönemde toplam talebi

²⁶³ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 85.

²⁶⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 132.

²⁶⁵ Deniz Aytaç, “Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırma”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi/Maliye Anabilim Dalı, Ankara, 2004, s.25.

arttırıcı etkide bulunan yatırım harcamalarının, uzun dönemde üretimi olumlu yönde etkileyeceği göz ardı edilmemelidir. Ekonomide kısa dönemde enflasyonla mücadele amacıyla yatırım harcamalarında yapılacak bir indirim, uzun dönemde ekonominin üretici gücünü daraltıcı bir etki yaratacak, bu yolla ekonominin büyümesi ve gelecekte mal ve hizmet elde etme olanağı sınırlandırılmış olacaktır²⁶⁶. Görüldüğü gibi yatırım harcamalarının optimum düzeyde belirlenmesi oldukça hassas bir denge gerektirir. Yatırım miktarının tasarruflardan az olması iktisadi kriz ve işsizliğe, yatırım miktarının gereğinden fazla olması ise talep miktarının arz miktarını aşması sonucu enflasyona neden olabilir. Bu bakımdan devletin vergi politikası yanında gider politikasının ve özellikle yatırımların milli iktisat verilerine göre düzenlenmesi gerekir²⁶⁷. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yatırım harcamaları ekonomide yatırım- tasarruf dengesi ile ilişkilidir.

Cari harcamalar- yatırım harcamaları sınıflandırılması ile devletin iktisadi kalkınmaya yardımcı olma derecesi, kamu harcamaları ile ekonominin toplam sermaye birikimine ne oranda katkı sağladığı belirlenmeye çalışılır. Özellikle iktisadi kalkınma programlarını geniş ölçüde kamu ekonomisi yoluyla gerçekleştirmek zorunda olan gelişmekte olan ülkelerde, bu ayırım şekli daha büyük bir öneme sahiptir²⁶⁸. Çünkü bu tip ekonomilerin temel sorunu, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesidir. Bu ülkelerde kalkınmanın gerçekleşmesi milli gelirin artması ile mümkündür. Milli gelirin artması için de mal ve hizmet üretiminin artması gerekir. Üretimin artması ise bir kısım faktörlerin, bu arada sermayenin mevcudiyetine ve belirli bir yatırım seviyesinin gerçekleşmesine bağlıdır²⁶⁹. Ekonomik kalkınma için planlama çerçevesinde ifadesini bulan belirli bir kalkınma hızına ulaşmak için, bu tip ekonomilerde gönüllü tasarruflardan oluşan sermaye birikimi yetersizliği, devreye devletin girmesini ve amaçlanan kalkınma için belirli sermaye açığını kapatmak üzere, zorunlu tasarruf ve diğer finans kaynaklarına başvurulmasını zaruri kılar²⁷⁰. Özel sektör yatırımlarının iktisadi kalkınmada yetersiz

²⁶⁶ Ulutürk, a.g.e., ss. 115-116.

²⁶⁷ Erginay, a.g.e., s. 153.

²⁶⁸ Edizdoğan, a.g.e., s. 77.

²⁶⁹ Öner, a.g.e., s. 36.

²⁷⁰ Özbilen, a.g.e., s. 79.

olması halinde, bunların kamu yatırımları ile tamamlanması ve bu bakımdan iktisat ve maliye politikası çerçevesinde kamu sektörünün kalkınma planları çerçevesinde yapacağı yatırımların belirlenmesi, devlet bütçesinde yatırım giderlerinin buna göre tespit edilmesi, cari ve yatırım giderlerinin tasnifinin önemini ortaya koymaktadır²⁷¹.

Yatırım harcamaları sınıflandırılırken iki sorunun yanıtlanması gerekmektedir. Birincisi hangi harcamaların yatırım harcaması olduğu, ikincisi ise hangi yatırımların kamu yatırımları arasında sayılabileceğidir²⁷². “Birinci sorunun yanıtı olarak, Türkiye’de 1964 yılından bu yana, şu harcama kalemleri yatırım harcaması niteliğinde sayılmaktadır:

- Etüt ve proje giderleri,
- Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri,
- Makina, teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları,

Bütün bu harcamaların ortak özelliği sermaye birikimi, üretim kapasitesi ve istihdam yaratma ile ilgili giderler olmalarıdır. Daha önceki yıllara ait bütçe sınıflandırmalarında küçük onarımlar, kamulaştırmalar ve satın almalar da yatırım harcaması kapsamı içerisinde yer alıyorlardı.

Hangi yatırımların kamu yatırımı sayılması gerektiği hususunda ise aşağıdaki noktalarda görüş birliği vardır:

- Doğrudan doğruya devlet tarafından yapılan yatırımlar,
- Devletin mali yardımları ve iştirakleri yoluyla yapılan yatırımlar,
- Devletin kurduğu kredi kurumlarının yaptığı ikrazlar ve açtıkları avanslar yoluyla yapılan yatırımlar,
- Savaş tahribatının onarılması amacıyla devlet tarafından yapılan yatırımlar.

²⁷¹ Erginay, a.g.e., s. 153.

²⁷² Özbilen, a.g.e., s. 79.

Bununla beraber, kamu yatırımları sadece yukarıdaki gruplar içerisindeki yatırımlardan ibaret değildir. Çünkü kamu ve özel sektörün yatırımlarının bir kısmı vergi avantajlarından yararlandırılır. Bu nedenle her yıl milli ekonomide gerçekleştirilen yatırımlar hazineye ne kadar yük getiriyorsa, yatırımlar dolayısıyla hazinenin yüklendiği bu yükü de kamu yatırımları arasında saymak gerekir²⁷³.”

Nitelikleri birbirinden farklı olan cari harcamalar ile yatırım harcamalarını teoride birbirinden ayırmak, her biri için ayrı tanımlama yapmak kolaydır. Ancak uygulamada, kamu giderlerinin diğer ayırım şekillerinde de söz konusu olduğu gibi, devlet harcamalarını her çeşit tartışmayı bertaraf edecek biçimde ayırmak, şu caridir, bu yatırımdır diyebilmek güçtür²⁷⁴. Cari harcamaların faydası da birden fazla yıla yayılabilir. Öte yandan cari giderler yapılmadığı takdirde, yatırım kapsamındaki hizmetlerin gerçekleştirilmesi olanağı bulunmayıp, bu giderler de dolaylı olarak üretim kapasitesi üzerinde etkili olabilmektedir²⁷⁵. Yatırım harcamalarını ele aldığımızda ise şu iki özellik göze çarpmaktadır: üretkenliği arttırıcı nitelikte olmaları ve faydalarının birden fazla yıl devam etmesi. Vereceğimiz örneklerde her iki ölçünün de yetersizliği ortaya konulacaktır.

Genel yönetim için harcanan paralara yani cari giderlere tüketilmiş giderler gözüyle bakmak hatalıdır. Örneğin genel yönetimle sağlanan ve bunlara ayrılan ödeneklerin cari harcamalar arasında yer aldığı; emniyet, asayiş, iç ve dış güvenlik harcamaları üretim düzeyi üzerinde de dolaylı etkiye sahiptir. İç ve dış güvenliğin tehlikeye düşmesi halinde her şey gibi üretkenlikte bundan olumsuz etkilenecektir. Kaldı ki, genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının faaliyetleri, topluma faydalı oldukları için yürütülen ve bu fayda ile de üretkenliği olumlu etkileyen girişimlerdir²⁷⁶.

²⁷³ Türk, *Kamu Maliyesi*, ss. 85-86.

²⁷⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 132.

²⁷⁵ Akdoğan, a.g.e., s. 71.

²⁷⁶ Gürsoy, a.g.e., s. 133.

Benzer durum eğitim ve sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar için de söz konusudur. Nitekim bu harcamalar, bir üretici güç olarak, insan üzerinde gelecek dönemlerde de kalıcı etkileri olduğu, genellikle maddi mal niteliğinde üretime yönelik olmadıklarından, sermaye malları biçiminde ortaya çıkmadıklarından, cari harcama olarak nitelendirilmektedir. Bu özellikleri göz önüne alınarak eğitim ve sağlık hizmetleri için yapılan harcamalara “yatırım carileri” adı verilmiştir.

Faydanın sürekliliği kriteri de masrafların tasnifinde açıklık ve belirlilik sağlayacak bir ölçü olmaktan uzaktır. Sözgelimi bilgisayar alımı için yapılan harcamalar genel yönetim giderleri arasında yer almakla birlikte sağladıkları fayda itibarıyla bir yıldan daha uzun süreler kullanılırlar. Bütçe uygulamalarında bu çeşit dayanıklı mal niteliğinde, fakat cari harcamalar ile satın alındıklarından faydalarının sürekliliği göz ardı edilen pek çok eşya ve mal bulunmaktadır. Bu durum bakım ve onarım harcamaları içinde benzerlik arz eder. Ülkemizde büyük tamir ve onarım harcamaları yatırım, küçük tamir ve bakım harcamaları cari harcamalar arasında değerlendirilir. Ancak neyin büyük neyin küçük kabul edileceği, objektif bir kıstasa ya da kati ölçülere tabi değildir. Örnekleri çoğaltmamız mümkündür. Burada varılacak sonuç, bazı harcama kalemlerinin ortak özellikler arz etmesine karşın taşıdıkları dar anlamda değerlendirilerek sınıflandırıldıklarıdır.

Cari- yatırım harcamalarını da inceledikten sonra, kamu harcamalarının ekonomik niteliklere göre sınıflandırılmasında son başlık olan verimli ve verimsiz ayırımının ne olduğunu irdeleyelim.

2.1.2.3. Verimli Harcamalar-Verimsiz Harcamalar

Kamu harcamaları konusunda verimli ya da verimsiz kıstasına dayanan bir sınıflandırma daha çok subjektif ve çok açık olmayan bir ayırım niteliğindedir²⁷⁷. Aslında bu sınıflandırma ile yapılan kamu harcamalarının yapıldıkları amaçlara uygunluğu belirtilmek istenir²⁷⁸ ve verimli ya da verimsiz yargısına varabilmek kamu gideri hakkında bir değer hükmü verilmesini gerektirdiği için, ilmi olmaktan çok politik iddialara yer vermektedir²⁷⁹.

Bu tasnifte esas olarak ekonominin üretim kapasitesini arttıran veya kamu gelirinde artış sağlayan harcamalar verimli (üretken), diğerleri ise verimsiz (üretken olmayan) harcama olarak kabul edilmektedir²⁸⁰. Bir giderin verimli olup olmadığını tespit bakımından her şeyden önce, verimli gider veya kamu hizmetlerinin verimliliği sorununun çözümlemek gerekir. Bu konuda başlıca iki görüş öne sürülmektedir:

Bunlardan birincisi kamu giderlerinin milli hasılda meydana getirdiği net artışın hesaplanmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, bir kamu gideri dolayısıyla milli hasılda net artış oluyorsa, bu harcama verimli bir gider sayılacak, aksi halde verimsiz harcama olarak nitelendirilecektir. Bu konuda ileri sürülen ikinci görüş, verimlilik kapsamını biraz daha geliştirerek şöyle ifade edilmektedir. Bir kamu gideri, özel sektörün üretim kapasitesini arttıracak, etkisini kuvvetlendirecek ve satışlarını çoğaltacak sonuçları dolayısıyla, milli hasılayı kısa veya uzun vadede arttırmak niteliğinde olursa, bu harcama verimli gider olarak kabul edilecektir. Örneğin kamu yatırımları, iktisadi yardımlar ve ilmi araştırmalar için yapılan giderler bu yapıdadır. Buna karşılık askeri giderler, genel idare giderleri vb. bu anlamda milli hasılayı arttırmadıkları için verimsiz giderler grubuna girecektir²⁸¹.

²⁷⁷ Özbilen, a.g.e., s. 78.

²⁷⁸ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 86.

²⁷⁹ Erginay, a.g.e., s. 153.

²⁸⁰ Öner, a.g.e., s. 36.

²⁸¹ Erginay, a.g.e., ss. 153-154.

Verimli ve verimsiz harcamaları birbirinden ayırmak üzere kullanılması gereken prensip açık olmasına rağmen, verimli giderlerle verimsiz giderler arasında kesin bir sınır belirlemek ve bunu pratikte uygulayabilmek oldukça güçtür. Bu tasnifin bütçelerde görülen şekli cari- yatırım harcamaları sınıflandırmasıdır. Ancak, verimli- verimsiz harcamalar sınıflandırmasını cari- yatırım harcaması sınıflandırması ile karıştırmamalıdır. Çünkü yatırım harcamalarının gayesi ekonominin üretim kapasitesini arttırmak ise de bu harcamalar arasında verimsiz sermaye transferlerinin bulunabileceği unutulmamalıdır. Bununla birlikte, cari harcamaların öncelikli amacı üretim düzeyini arttırmak olmasa da, bu harcamaların önemli bir kısmının üretimin arttırılmasında büyük rol oynadığı da yadsınamaz²⁸².

Kamu harcamalarının doğrudan ya da dolaylı olarak milli gelir üzerinde farklı etkiler yaratabilmeleri, kısa veya uzun vadede değişik boyutlarda etkili olabilmeleri gibi nedenlerle bu tasnif, net bir görünümü arz etmemektedir. Zira, kısa vadede verimsiz gibi gözüken bir harcama uzun ya da orta vadede verimli şekle dönüşebilir. Diğer taraftan verimsiz nitelikte olduğu kabul edilen bir harcama, çeşitli üretim alanlarının daha verimli çalışmasını sağlayabilir. Uzay araştırmaları bu konuda bir örnek gösterilebilir²⁸³.” Örnekleri çoğaltmamız mümkündür. Mesela, bu sınıflandırmaya göre, ekonomik amaçlı mali yardımlar verimli, sosyal amaçlı mali yardımlar verimsiz harcamalar olarak değer görmektedir²⁸⁴. Ancak bu konu subjektif ve tartışmaya açık bir konudur. Çiftçilere ödenen mali yardımlar ekonomik anlamda, tarıma dayalı bir ekonomik kalkınma modelinin artık geçerli olmadığı günümüzde verimli olarak kabul edilemez. Buna karşılık genel öğretim, teknik ve yüksek öğretim için yapılan giderler kısa vadede verimsiz gibi gözükseler de uzun vadede üretimin arttırılması üzerinde büyük etkiye haizdirler. Yetişmiş kalifiye işgücü, eğitilmiş bir toplum ve bilginin değeri yirminci yüzyıldan itibaren kalkınmanın ve gelişmişliğin başlıca anahtarı konumuna gelmiştir. Bu çeşit harcamalar kategorisinde yer alan sağlık, sosyal güvenlik gibi harcamalar da elle tutulur bir şekilde milli hasılayı arttırmaktan ziyade tüketim harcamaları kategorisinde yer almasına karşılık,

²⁸² Erginay, a.g.e., s. 154.

²⁸³ Öner, a.g.e., s. 36.

²⁸⁴ Özbilen, a.g.e., s. 78.

sağlıksız ve geleceksiz bir toplum, üretiminde zarar gördüğü bir toplum olacaktır. Nihayet verimsiz harcamaların tipik örneğini oluşturan askeri harcamalar bile, yeni buluşların ve silah sanayinin gelişmesine zemin hazırlaması bakımından uzun vadede üretimin gelişmesine katkıda bulunabilir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Amerika Birleşik Devletleri'nin gösterdiği ekonomik kalkınmada, savaş sanayinin rolü oldukça büyük olmuştur. Örneklerde göstermektedir ki, “verimlilik kriteri, ne kamu harcamalarının toplam sınırını saptamada ne de her masraf türünün kendi içerisindeki tercih sırasını belirlemede yeterli bir ölçü değildir²⁸⁵.” Ancak kamu harcamalarının klasiklerin öngördüğü gibi tüketime yönelik harcamalar olmadıklarını ortaya koymada ve kamu harcamalarının niteliklerini belirlemede yardımcı olan ve yol gösteren bir sınıflandırma niteliğindedir. “Verimli harcamalar, milli ekonomideki verimli devlet faaliyetlerinin payının tespiti bakımından faydalı olmakta, iktisadi hayatın devlet desteğine dayanan yönünü gözler önüne sermektedir²⁸⁶.”

²⁸⁵ Gürsoy, a.g.e., s. 140.

²⁸⁶ Türk, *Kamu Maliyesi*, s. 88.

2.2. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Ekonomik Açıdan Analizi

Günümüzde bütçeler ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların teşvik edilmesi gibi konularda kullanılan en önemli mali enstrümandır. Bütçe harcamaları benzer bir bütünlük içinde olmadığından, nitelikleri ve etkileri farklı olduğundan bütçe harcamalarının etkin bir mali araç olarak kullanılabilmesi ise harcamaların temel bazı kriterlere göre sınıflandırılabilmesini gerektirir²⁸⁷.

Ülke kaynaklarının etkin dağılımı ve bu kaynaklardan hangi tür harcamanın ne kadar pay aldığına tespiti açılarından önem taşıyan kamu harcamalarının ekonomik analizinde harcamalar cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ayırıma tabi tutulmaktadır. Bu bölümde birinci bölümde ifade ettiğimiz tanımlardan, dar anlamda kamu harcamaları esas alınarak ekonomik analize göre incelenecektir. Kamu harcamalarının tasnifinde ele alanına dönem program bütçe sınıflandırılmasının yapılabildiği 1980-2003 ve analitik bütçe uygulamasına geçildiği 2003-2007 dönemleri olarak ele alınacaktır.

Merkezi kamu geleneğine sahip olan ülkemizde, kamu harcamaları ağırlıklı olarak merkezi kamu ve ona bağlı kurumlarca gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle bu bölümdeki incelemede 1980-2003 döneminde, kamu harcaması kavramı, genel bütçe içerisinde yer alan merkezi devlet kuruluşları ile katma bütçeli kuruluşların harcamalarını içermektedir. Bu tür harcamalar, Konsolide Bütçe Harcaması olarak isimlendirilmektedir. Bu sınırlamadan da anlaşılacağı üzere, çalışmada kamu harcaması kapsamına sadece merkezi devlet kuruluşlarının yaptığı harcamalar girmektedir. 2003 Yılından itibaren yapılacak sınıflandırmada ise merkezi yönetim bütçe büyüklükleri esas alınmaktadır.

²⁸⁷ Güner Demirel, “Yeni Bütçe Kod Yapısı”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Yıl :2, Sayı: 9, Kasım 2001, ss. 9-12, <http://www.butce.org/Html/dergi/pdf/sayi9.pdf>, (03.10.08), s. 9.

Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik analizine geçmeden önce, ülkemizde harcamaların tasnifinde yapılan düzenlemelerin anlatılması, konunun anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

2.2.1. Türk Bütçe Sisteminde Kamu Harcamalarının Tasnifi

Harcamalarının sınıflandırılmasında günümüze kadar beş ayrı aşama geçiren Türk Bütçe Sistemi’nde 1950 yılına kadar kamu harcamaları, genel ve katma bütçelerde organik esasa göre basit bir sıralamaya tabi tutulmuştur. Bu tasnifte idari birimleri (TBMM, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı gibi) sadece toplam harcamaları gösterilmekte, bunun dışında harcamaların dağılımı ile ilgili bir bilgiye yer verilmemiştir²⁸⁸.

Türk Bütçe Sistemi’nde 1950 yılına kadar yapılan idari sınıflandırma, bu yıldan itibaren yerini iktisadi sınıflandırmaya bırakmıştır. 1950-1963 döneminde idari birimlerin her birinin yaptığı harcamalar A/1 Cari Harcamalar ve A/2 Yatırım Harcamaları olarak iki gruba ayrılmıştır²⁸⁹.

Ülkemizde 1961 yılında planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte, kamu yönetiminin geliştirilmesine de özel bir önem verilmiştir. Kamu yönetiminde yeniden düzenleme söz konusu olunca, mali yönetimde yeniden düzenleme de kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmış ve bütçe reformu yapılması gereği tespit edilmiştir²⁹⁰. 1963 Yılında, planın yatırım tercihinine uygun harcamaları bütçe yatırımı olarak gösterebilmek amacıyla; A/1 Cari Harcamaları, A/2 Yatırım Harcamaları, A/3 Sermaye Teşkilî ve Transfer Harcamaları olarak üçlü bir ayırıma gidilmiştir. Bu sınıflandırmada yer alan cari harcamalar, devletin her yıl tekrarlanan kamu hizmetleriyle tüketime yönelen harcamalarını; yatırım harcamalarıyla, yatırım mahiyetinde beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programlara yapılan devlet

²⁸⁸ Öner, a.g.e., s. 37.

²⁸⁹ Cansız, a.g.e., s. 100.

²⁹⁰ Ertan Tosun, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı: 19, Yıl:2004, <http://www.butce.org/Html/dergi/pdf/sayi19.pdf>, (03.10.2008), s.1

harcamalarını; sermaye teşkili ve transfer harcamaları ise, beş yıllık kalkınma planının kapsamı dışında kalan kamulaştırmalar, taşınmaz satın alımları, ekonomik, mali ve sosyal transferleri kapsamaktadır.

Bu tasnif ile bir yandan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış, diğer taraftan o güne kadar cari harcamalar arasında yer alan devlet borçları, vatani hizmet aylıkları, emekli dul ve yetim aylıkları, katma bütçeli idareler, belediyeler, dernek ve benzeri kuruluşlara yapılan yardımlar sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasına alınmış, buna karşılık yatırımlar arasında yer alan küçük onarımlar cari harcamalara dahil edilerek, cari harcamaların gerçek miktarının görülmesi mümkün olmuştur²⁹¹.

Bu sınıflandırmada sermaye teşkili ve transfer harcamaları da, “sermaye teşkili”, ve “transfer” olarak iki gruba ayrılmış, yatırım kavramı dışında kalan kamulaştırmalar; gayrimenkul satın alımları; iktisadi devlet teşekküllerinin, ticari ortaklıkların sermayelerine ve döner sermayelerine ödemeler gibi devletin mal varlığını arttırıcı harcamalar “sermaye teşkili”, bütçeden gerçek ve tüzel kişilere karşılıksız olarak yapılan her türlü ödemeler “transfer harcamaları” içinde sınıflandırılmışlardır²⁹².

Türk Bütçe Sisteminde klasik bütçeden program bütçeye geçiş çalışmaları 1968 yılından sonra Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde başlatılmıştır. Bütçe Reformu diye isimlendirilen çalışmalar, o yıllarda Amerika Birleşik Devletlerinde uygulaması yapılan "Program ve Performans Bütçe Sistemi" esas alınarak "Bütçe Reform Grubu" tarafından gerçekleştirilmiştir.1973 Yılında Fransa, Hollanda ve ABD ile yapılan ortak çalışmalar neticesinde yapılan bir değişiklik ile klasik bütçe anlayışı terk edilerek, program bütçe anlayışı benimsenmiştir²⁹³.

²⁹¹ Öner, a.g.e., s. 37.

²⁹² Cansız, a.g.e., s. 101.

²⁹³ Tosun, a.g.m., s. 1-4.

Klasik bütçe anlayışında bütçenin işlevlerini yapabilmesi için klasik bütçe ilkelerine göre, bütçe ödeneklerinin verilmesinde yapılacak kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği değil, o hizmeti yapan örgüt göz önüne alınır. Ödenek, o örgütün hizmetlerini yapabilmesi için o örgütün devamını gerektiren miktarda verilir. Bu ödeneklerin ayırımında, ayırımı yapan örgüt (Maliye Bakanlığı) ve parlamentonun; o örgüt tarafından yapılacak hizmetler, hizmetlerin verimi ve nasıl yapıldığı hakkında bir fikri yoktur. Adeta harcanan para kadar hizmetin yapıldığı kabul edilir²⁹⁴. Program bütçe anlayışında ise devletin ne tür harcama yaptığını değil, ne için harcama yaptığı önem taşımaktadır. Dolayısıyla klasik bütçe sınıflandırmasında yer alan bölüm ve madde düzeni yerine devletin amacı; fonksiyon, program, alt program, faaliyet/proje olarak düzenlenmiştir. Harcamaların ayırımında eski sistem aynen korunmuş ancak, ayrı cetveller olarak gösterilen bu harcamalar, program bütçe anlayışına uygun biçimde ödenek türü olarak programlara dağıtılmıştır. Ayrıca sermaye teşkili ve transfer harcamalarının, “sermaye teşkili” ve “transferler” ayırımına da son verilmiştir. 1973 Yılında yapılan değişiklik ile kamu harcamaları aşağıda gösterilen şekilde bir sınıflamaya tabi tutulmuş ve her bir program kodu (101-01-1-001) şeklinde bölünmüştür (100 için 01, 700 için 07 gibi)²⁹⁵.

- 100- Personel Giderleri
- 200- Yolluklar
- 300- Hizmet Alımları
- 400- Tüketim ve Malzeme Alımları
- 500- Demirbaş Alımları
- 600- Makine ve Teçhizat ve Taşıt Alımları
- 700- Yapı Tesis Bedeli Karşılığı
- 800- Diğer Ödemeler
- 900- Transferler

²⁹⁴ Tosun, a.g.m., s.2.

²⁹⁵ Cansız, a.g.e., ss. 102-103.

1985 Yılında yapılan bir değişiklikle, kamulaştırma ve bina satın alımları tekrar sermaye teşkili ve transfer harcamaları grubuna dahil edilmiştir²⁹⁶. Devletin iç ve dış borç ana para geri ödemeleri 1986 mali yılından itibaren konsolide bütçe dışına çıkarılmış ve borç idaresi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca bütçe dışında yürütüldüğünden bütçelerde sadece devlet borçları faiz ve genel giderleri ile ilgili ödeneklere yer verilmiştir.

1980 Yılından itibaren bazı fonların işlevlerinin hızlanması fon uygulamalarına dikkatlerin çekilmesine neden olmuştur. Fonların denetiminin gündeme gelmesi ile birlikte 1987 yılında 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'la fonların TBBM'ce denetlenmesi sağlanmaya çalışılmışsa da bu hüküm 1988 yılında Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Bu gelişmeleri takiben 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunun da getirilen bir düzenleme ile fonların gelir ve giderlerinin disiplin altına alma yolunda ilk adım atılmış ve fonların gelir ve giderlerinin Merkez Bankası'nca açılan "Müşterek Fon Hesabı" içinde izlenebilir hale getirilmiştir. 1993 Yılında Yüksek Planlama Kurulu'nun önerisi üzerine fonların konsolide bütçeye dahil edilmesine karar verilmiştir²⁹⁷.

1973 Yılında uygulamaya konan program bütçe uygulaması, bir yandan ülkenin mali yapıya ilişkin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir yandan da dünyadaki gelişmelere ayak uydurmak amacıyla uygulandığı dönemlerde bir takım değişimlere uğramış ve bu değişimler önce "program bütçe anlayışının" erozyona uğramasına neden olmuş ve nihayet 2004 yılında da "program bütçe kod yapısının" yerini Analitik Bütçe Sınıflandırmasına (ABS) bırakması ile son bulmuştur²⁹⁸.

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak GFS (Government

²⁹⁶ Cansız, a.g.e., s. 103.

²⁹⁷ A.g.e., s. 104.

²⁹⁸ Tosun, a.g.m., s.1.

Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu sınıflandırmanın 1999 yılında 4 kuruluşta test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle, pilot olarak seçilen kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği olmaksızın test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Daha sonra bu uygulamaya bir süre ara verilmiş ve Avrupa Birliğine katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS deki değişikliklere ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir²⁹⁹.

Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli istatistiki veriler üretmeye imkan vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır³⁰⁰.

Analitik bütçe sınıflandırmasının test edilebilmesi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Hacettepe ve Ege Üniversiteleri pilot kuruluş olarak seçilerek bu kuruluşların 2002 yılı bütçeleri yeni bütçe kodlaması sistematğine uygun olarak hazırlanmış ve 2002 yılı Ocak ayından itibaren de mevcut kod yapısına paralel olarak uygulama başlatılmıştır. 2003 yılı bütçe hazırlık süreci öncesinde verilen eğitim seminerleri neticesinde, bu altı kuruluş dışındaki diğer genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin analitik bütçe sınıflandırmasına uygun bütçelerini de

²⁹⁹ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Analitik Bütçe Sınıflandırması Proje Grubu, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, <http://ebutce.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgirisi.htm>, (05.10.08).

³⁰⁰ A.g.e.

hazırlamaları ve seçilen bir birimlerinde paralel uygulama yürütmeleriyle birlikte analitik bütçe sınıflandırması uygulaması yaygınlaştırılmıştır³⁰¹.

Konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşların 2004 Yılı Bütçeleri Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre hazırlanarak kanunlaşmış ve 01.01.2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması 01.01.2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda, 01.01.2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) tamamen uygulamaya geçilmiştir³⁰².

Program bütçeleme esasına göre merkezi kamu bütçesi, “Genel Bütçe” adı altında yer alan cumhurbaşkanlığı veya başbakanlığa bağlı kurumlar, bakanlıklar ve onlara bağlı kurumlar ve Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği gibi özerk genel idare kuruluşlarını kapsamaktaydı. Bunun yanında “Katma Bütçeli Kuruluş” başlığı altında YÖK, kamu üniversiteleri, Kamu Su İşleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü vb. gibi kuruluşlar yer alıyordu. Genel Bütçede yer alan kuruluşlarla Katma Bütçeli Kuruluşların bütçe harcamaları toplamı “Konsolide Bütçe” harcamalarını oluşturuyordu³⁰³.

2003 Yılından itibaren tedricen uygulanmaya başlanan ve 2004 yılı verileriyle birlikte ilk kez sonuçları yayımlanan yeni bütçe sınıflandırma yönteminde, Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçeleri alt başlıklarının toplamı “Merkezi Yönetim Konsolide Bütçesi” adı altında ifade ediliyor. Bunun yanında, Özel İdareleri, Belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşların bütçelerinin toplamı “Mahalli İdareler Konsolide Bütçesi”ni oluşturuyor. Üçüncü grupta ise, “Sosyal Güvenlik Kurumları Konsolide Bütçesi” yer alıyor. Bu üç konsolide bütçenin toplamı, kurumlar arası transferler düşüldükten sonra, “Genel Yönetim Bütçesi”ni oluşturuyor. Genel Yönetim Bütçesi, merkezi, yerel ve özerk kamusal kurumların tüm gelir ve harcamalarının toplanmasından

³⁰¹ BÜMKO, a.g.e.

³⁰² A.g.e.

³⁰³ BETAM, a.g.e., s. 20.

oluştugu için, sadece kamuyla sınırlı olmayan kamu kavramını ve onunla ilişkili kamu harcamasını ifade ediyor³⁰⁴.

Performans ölçümü amaçlı yeni “Analitik Kamu Muhasebesi Yöntemi”, bugüne kadar kurumsal ve ekonomik sınıflandırma yöntemlerine dayanan kamu harcaması sınıflandırmalarına ilaveten, on başlıkta toplanan fonksiyonel sınıflandırma yöntemini de içeriyor. Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, Çevre Koruma Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri ve Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri başlıkları altında toplanan genel kamu hizmetleri, genel, özel veya yerel bütçeye dâhil tüm kurumların harcamalarının bu fonksiyonel ayırım içinde değerlendirilmesini amaçlıyor.

³⁰⁴ BETAM, a.g.e., s. 20.

2.2.2. Türkiye’de 1980-2003 Yılları Arasındaki Kamu Harcamalarının Program Bütçe Dahilinde Ekonomik Açıdan Analizi

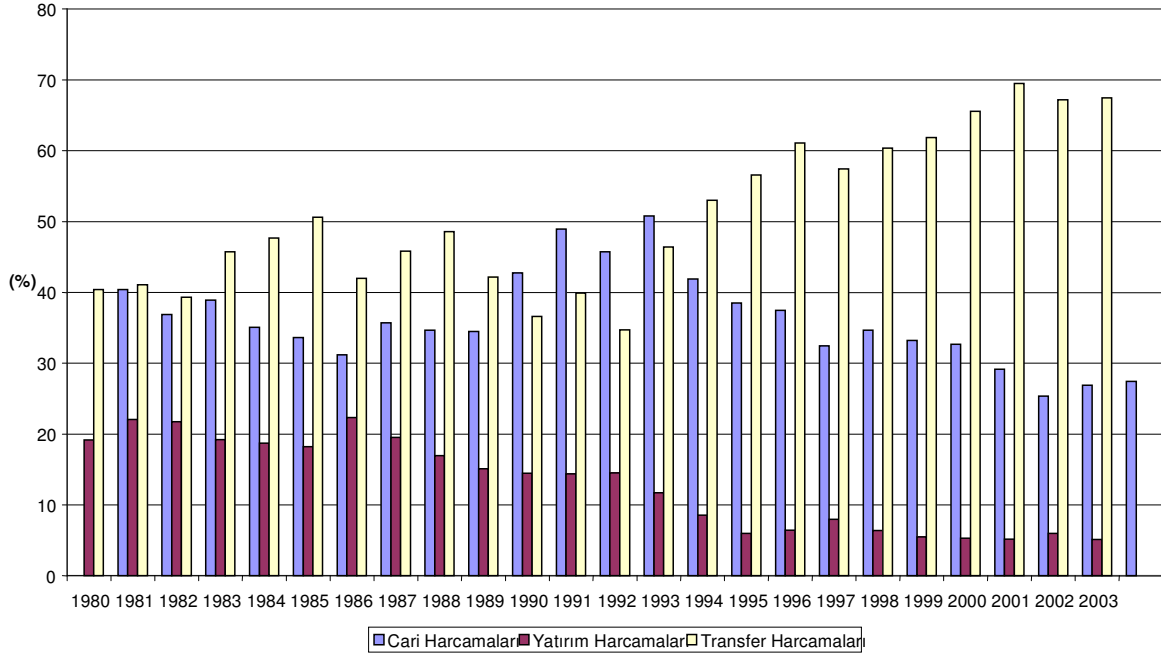
Bu başlı altında kamu harcamalarının 1980-2003 yılları arasında izlediği seyir incelenmeye çalışılacaktır. Aşağıdaki tabloda Türkiye’de konsolide bütçe harcamalarının ekonomik tasnife göre rakamsal gelişimi ve toplam kamu harcamaları içerisinde sahip olduğu paylar gösterilmektedir.

Tablo: 9 Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (1980-2003) (Milyar TL)

Yıllar	Cari Harcamalar	K.B.H. Payı (%)	GSMH Payı (%)	Yatırım Harcamaları	K.B.H. Payı (%)	GSMH Payı (%)	Transfer Harcamaları	K.B.H. Payı (%)	GSMH Payı (%)
1980	464	40,4	8,7	220	19,2	4,1	464	40,4	8,7
1981	602	36,9	7,5	360	22,0	4,5	671	41,1	8,4
1982	687	38,9	6,5	384	21,8	3,6	694	39,3	6,5
1983	1.022	35,1	7,3	560	19,2	4,0	1.333	45,7	9,6
1984	1.439	33,6	6,5	800	18,7	3,6	2.039	47,7	9,2
1985	2.023	31,2	5,7	1.185	18,3	3,4	3.285	50,6	9,3
1986	2.967	35,7	5,8	1.854	22,3	3,6	3.490	42,0	6,8
1987	4.432	34,6	5,9	2.496	19,5	3,3	5.863	45,8	7,8
1988	7.394	34,5	5,7	3.631	16,9	2,8	10.421	48,6	8,1
1989	16.607	42,7	7,2	5.871	15,1	2,5	16.393	42,2	7,1
1990	33.452	48,9	8,4	9.882	14,5	2,5	25.021	36,6	6,3
1991	60.536	45,7	9,5	19.038	14,4	3,0	52.827	39,9	8,3
1992	114.443	50,8	10,4	32.691	14,5	3,0	78.264	34,7	7,1
1993	205.448	41,9	10,3	57.565	11,7	2,9	227.425	46,4	11,4
1994	347.262	38,5	8,9	77.016	8,5	2,0	478.176	53,0	12,3
1995	645.945	37,5	8,2	102.989	6,0	1,3	975.260	56,6	12,4
1996	1.286.240	32,5	8,6	255.356	6,4	1,7	2.419.712	61,1	16,2
1997	2.788.298	34,6	9,5	640.134	8,0	2,2	4.621.820	57,4	15,7
1998	5.187.840	33,2	9,7	999.320	6,4	1,9	9.427.281	60,4	17,6
1999	9.172.790	32,7	11,7	1.544.427	5,5	2,0	17.367.468	61,8	22,2
2000	13.613.937	29,1	10,8	2.475.116	5,3	2,0	30.615.975	65,6	24,4
2001	20.448.022	25,4	11,6	4.149.580	5,1	2,4	55.981.463	69,5	31,7
2002	31.107.959	26,9	11,3	6.891.836	6,0	2,5	77.682.555	67,2	28,2
2003	38.513.866	27,4	10,8	7.179.667	5,1	2,0	94.761.309	67,5	26,6

Kaynak: Ek Tablo 3, Tablo 4 ve Tablo 5 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

Şekil: 5 Gider Türlerinin Konsolide Bütçe İçerisindeki Payları (%) (1980-2003)



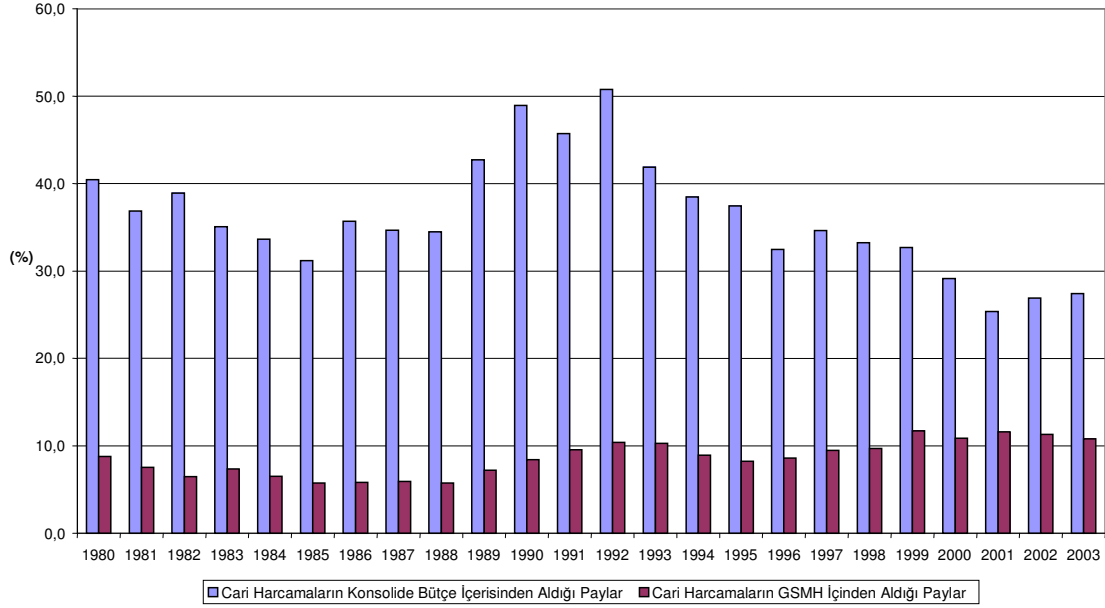
Kaynak: Ek Tablo 5 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir

Tablo ve Şekil 5 ‘den de açık bir şekilde görülebileceği üzere Türkiye’de konsolide bütçe giderek bir transfer bütçesi halini almış ve yatırım harcamalarındaki payın azalmasına karşın transfer harcamalarının payı giderek artmıştır. Ele alınan dönem başında %19,2 olan yatırım harcamaları payı dönem sonunda %5,1’lere kadar düşmüş, buna karşılık dönem başında % 40,4 olan transfer harcamalarının payı dönem sonunda 67,5’lere kadar yükselmiştir. Cari harcamalar ise dönem boyunca dalgalı bir seyir izlemekle birlikte 2000’li yıllardan itibaren azalma seyrine girmiştir. 2000 Yılına kadar en yüksek olduğu dönem %50,8 ile 1992 yılı olmakla birlikte, en düşük olduğu dönem 31,2 ile 1985 yılındadır. Dönem sonunda cari harcamalar 27,4 olarak gerçekleşmiştir. (Tablo 9 ve Şekil 5)

Yatırım ve transfer harcamalarının GSMH’den aldığı paylar incelendiğinde; dönem başı olan 1980’de %4,1 olan yatırım harcamalarının GSMH içerisindeki payı dönem sonuna gelindiğinde %2,0’lere kadar düşmüş, buna karşılık, dönem başında

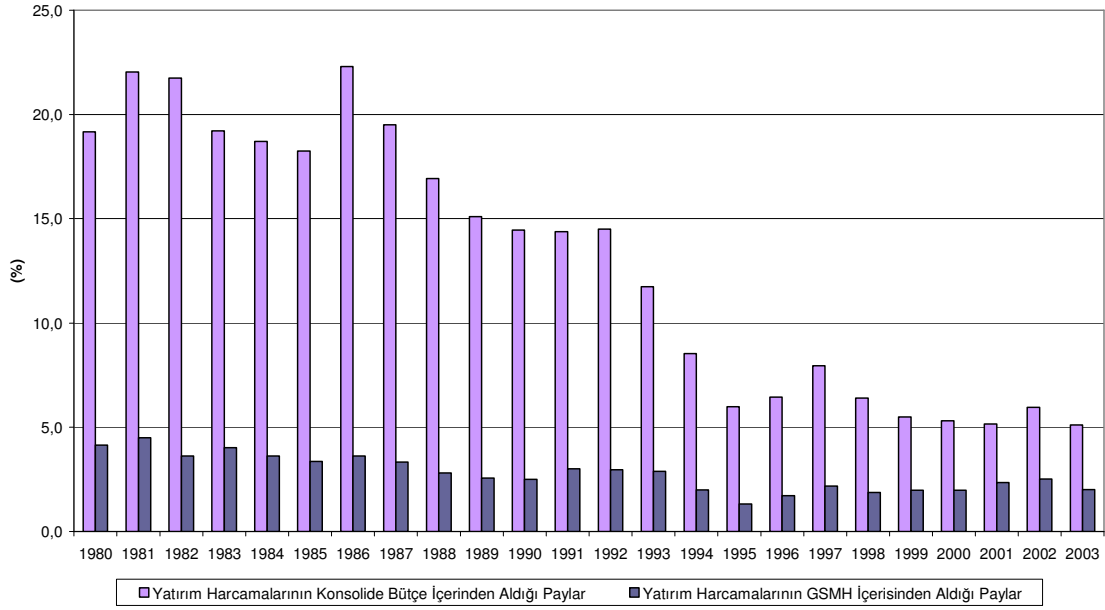
%8,7 olan transfer harcamalarının GSMH’den aldığı pay dönem sonu olan 2003 yılına gelindiğinde %26,6’lara kadar yükselmiştir. Cari harcamaların GSMH’den aldığı pay 1980 yılında %8,7 iken 2003 yılına gelindiğinde az bir yükselişle %10,8’e ulaşmıştır.(Tablo 9 ve Şekil 6,7,8)

Şekil: 6 Cari Harcamaların Aldığı Paylar (1980-2003)



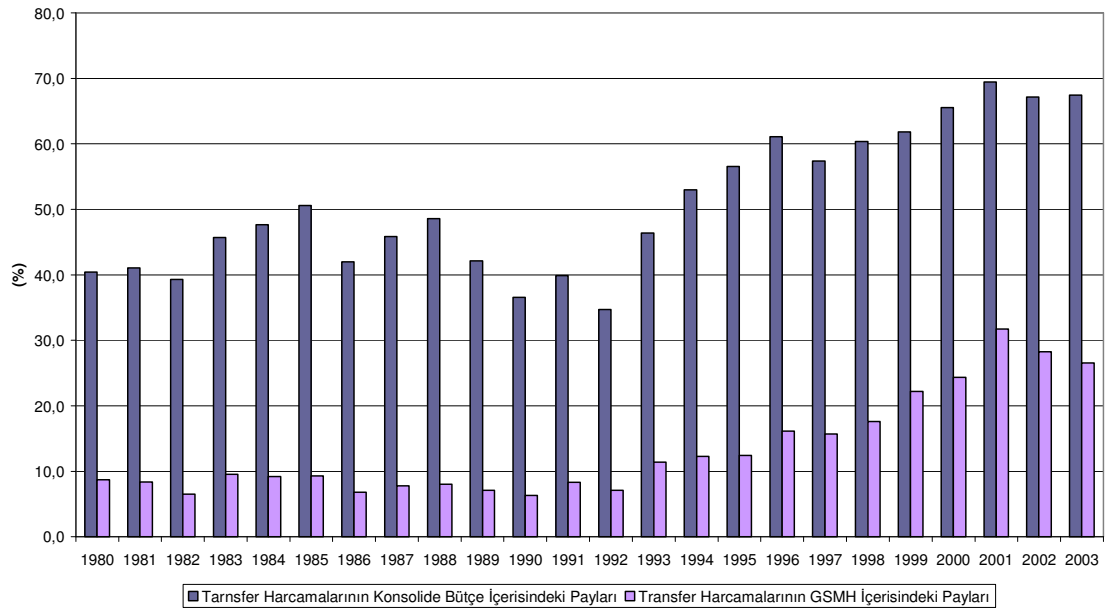
Kaynak: Tablo 9 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

Şekil :7 Yatırım Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003)



Kaynak: Tablo 9 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

Şekil: 8 Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar



Kaynak: Tablo 9 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

2.2.2.1. Cari Harcamalar

Cari harcamalar, bir bütçe dönemi içerisinde tüketilmesi söz konusu olan kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, ihtiyaç duyulan üretim faktörlerinin doğrudan satın alınmasına yönelik ve her yıl tekrarlanan tüketimle ilgili harcamalardır. Cari harcamalar, sermaye oluşumundan ziyade, genellikle devletçe yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler için gerekli her çeşit harcama, ek çalışma ücretleri, hizmet alımları ve demirbaş alımlarından oluşmaktadır. Cari harcamalar da kendi içerisinde personel harcamaları ve diğer cariler olarak iki alt gruba ayrılmaktadır³⁰⁵.

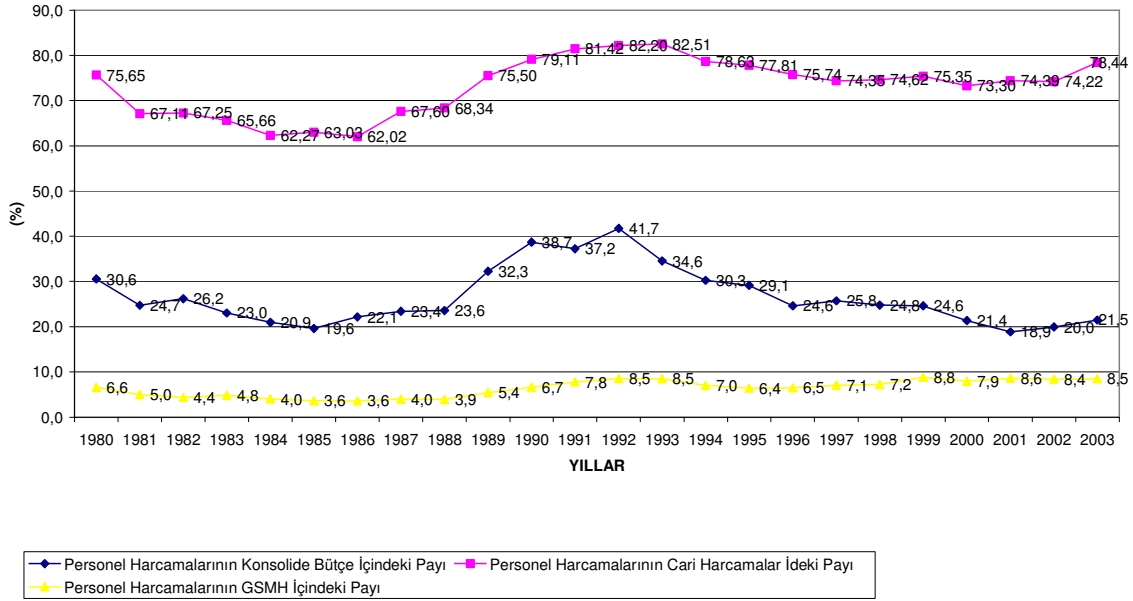
2.2.2.1.1. Personel Harcamaları

Türkiye’de personel harcamaları incelenen dönemde reel olarak 1986 yılına kadar düşüş trendi içerisinde iken bu yıldan itibaren artma eğilimine girmiştir. Personel harcamalarında görülen reel artış 1989 yılından itibaren hızlanarak 1993 yılına kadar devam etmiş, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından düşüş trendi başlamıştır. “1989 Yılından önce personel harcamalarının düşük bir seyir izlemesinin başlıca nedeni askeri yönetim ve askeri yönetimden sonra gelen hükümetin uygulamış olduğu ekonomi politikalarıdır³⁰⁶.”

³⁰⁵ Güner, a.g.e., s. 35.

³⁰⁶ A.g.e.

Şekil: 9 Personel Harcamalarının Aldığı Paylar 1980-2003



Kaynak: Tablo 10 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

1980-2003 Yılları arasında personel harcamalarının cari harcamalar içerisindeki payı, dönem ortalaması olarak 73,17 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu payda 1986 yılına kadar nisbi bir düşüş vardır. 1986 ile 1993 yılları arasında ise belirgin artışlar göze çarpmaktadır. 1993 Yılında %82,51 ile en yüksek seviyesine ulaşmaktadır. Bu rakamlar personel harcamalarının cari harcamalar içerisindeki ağırlıklı fonksiyonunu ortaya koymaktadır.

Personel harcamalarının toplam konsolide bütçe harcamaları içerisindeki gelişimine bakıldığında, dönem başında %30,6'lık bir paya sahip olan personel harcamaları 1986 yılına düşme trendi göstererek, %8,5 puanlık bir azalışla 1986 yılında %22,1 olarak gerçekleşmiştir. 1986 yılından itibaren artış trendine giren personel harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının en yüksek olduğu seviyeye, %41,7 ile 1992 yılında ulaşmıştır. 1992 yılından itibaren düşüş trendine giren personel harcamalarının 2001 yılına kadar düşüş eğilimine devam ettiğini, 2002 ve 2003 yıllarında görülen artışların ise küçük oranlarda gerçekleştiğini görmekteyiz. 1992 Yılındaki %41,7'lik konsolide bütçe payına sahip olan personel

harcamalarının, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından 1995 yılında 29,1'e, Kasım 2000 ve Şubat 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizin etkisi ile de %18,9'a kadar düştüğünü görmekteyiz. Ele alınan dönem sonu olan 2003 yılında personel harcamalarının konsolide bütçe payı %21,5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 10).

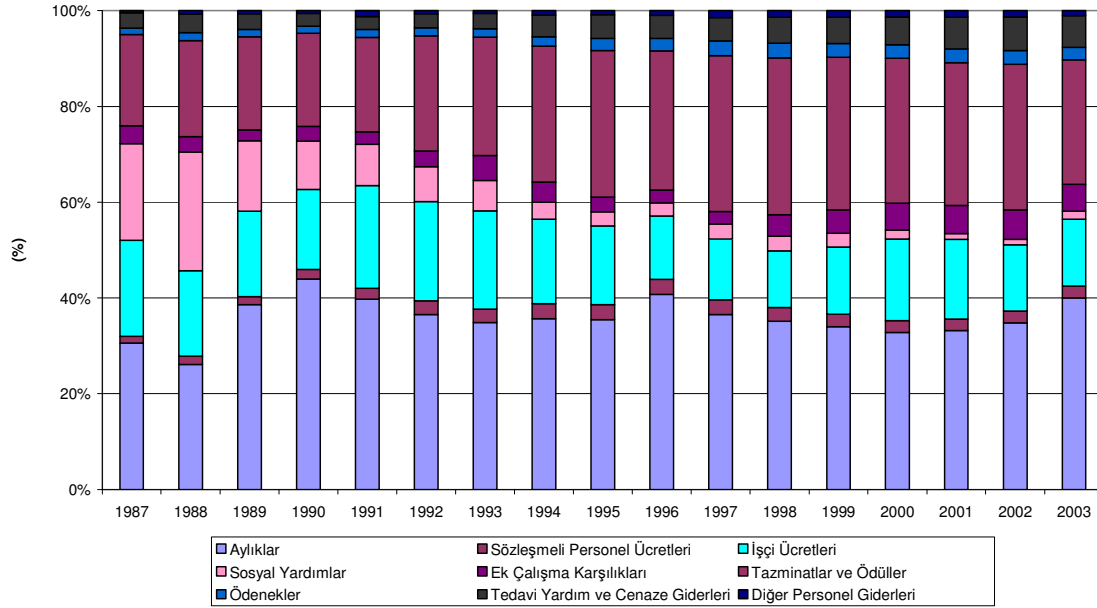
Personel harcamalarının GSMH içindeki payına baktığımızda konsolide bütçe harcamalarındaki payına paralel olarak 1980 yılında %6,6 olan GSMH içindeki pay, yavaş bir düşüşle 1986 yılında %3,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıldan sonra 1992 yılına kadar yükselmiş ve 1992 yılında %8,5 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonra 1995 yılına kadar azalan bir seyir izlemiş ve 1995 yılında %6,4 olan pay 1999 yılında %8,8'e yükselmiş bu yıldan sonra tekrar düşüş eğilimi göstererek 2003 yılında %8,5'e olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe tekniği açısından, konsolide bütçe personel harcamaları; genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sözleşmeli personelin ücretleri, işçi giderleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminatlar ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımları ve cenaze giderleri ile diğer personel giderlerini kapsamaktadır³⁰⁷. Bu kalem harcamalar, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde, toplam kamu harcamaları içinde önemli yer tutmaktadır³⁰⁸.

³⁰⁷ Rukiye Taşkesti, "Türkiye'de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi:1995-2005", Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı, Ankara, 2006, s. 27.

³⁰⁸ Güner, a.g.e., s. 36.

Şekil: 10 Personel Giderlerinin Alt Kalem Harcamalarının Personel Harcamaları İçindeki Payı (%) (1980-2003)



Kaynak: Ek Tablo 7 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki grafikte de görülebileceği gibi personel harcamalarının en önemli kalemini aylıklar oluşturmaktadır. Aylık kalemindeki gelişimle personel harcamalarındaki gelişim paralellik arz etmekte, aylık kalemindeki artışlar personel harcamalarını arttıran en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Aylıklardan sonra personel harcamaları içinde en önemli paya sahip olan kalem tazminatlar ve ödüllerdir. Kamu kesiminde bir takım görev ve sorumlulukların özellik arz etmesi nedeniyle maaşları destekler nitelikte verilen bu ödemeler, izlenen dönem boyunca sürekli artış göstermiş ve 2000'li yıllara gelindiğinde personel harcamalarının ikinci önemli kalemi halini almıştır. Personel harcamaları içinde üçüncü en büyük harcama kalemi olan işçi ücretleri dönem boyunca kararlı bir yapı göstermektedir.

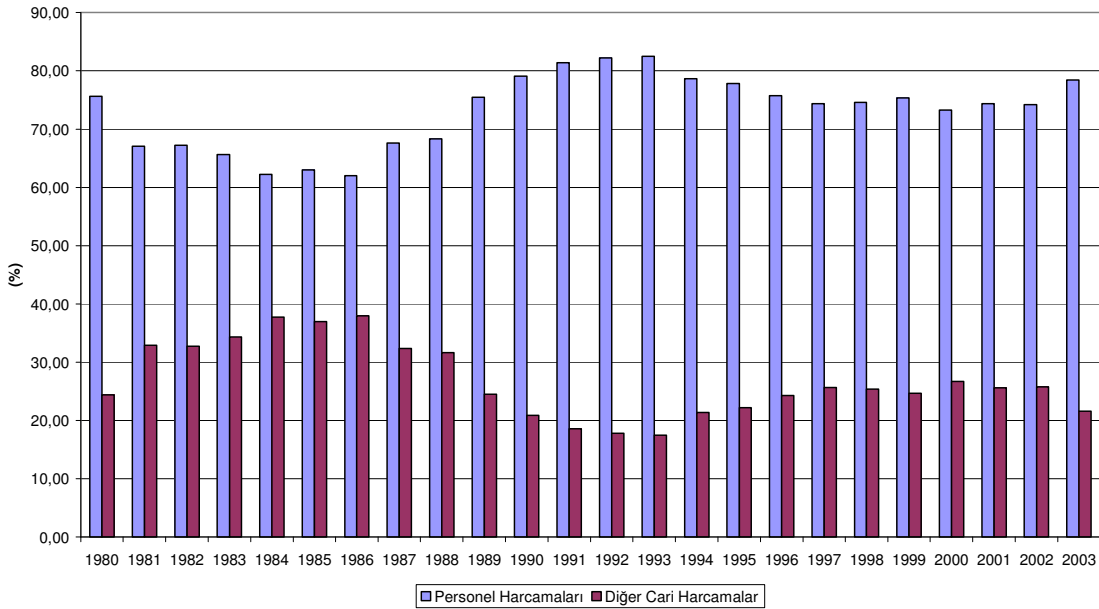
Sosyal yardımlar kalemini incelediğimizde karşımıza ilginç bir tablo çıkmaktadır. Alt kalem harcamaları açısından sağlıklı verilerin elde edilebildiği en son yıl olan 1987 yılında 20,14'lük bir paya sahip olan sosyal yardım harcamaları, 1987 yılında 24,78'lik bir paya sahip olmuş, bu yıldan itibaren ciddi bir azalış seyrine girerek dönem sonu olan 2003 yılında 1,67'ye kadar düşmüştür. Tedavi

yardım ve cenaze giderleri de dönem boyunca artış göstermiş, 1987 yılında personel harcamaları içinde %3,21’lik bir paya sahip iken bu oran 2002 yılına gelindiğinde 7,03’e yükselmiştir. Bu harcama kalemleri dışında kalan sözleşmeli personel ücretleri, ek çalışma karşılıkları, ödenekler ve diğer personel giderleri, personel giderleri arasında genellikle az paya sahip kararlı bir yapı sergilemektedirler.

2.2.2.1.2. Diğer Cari Giderler

Diğer cari harcamalar, personel harcamaları dışında genel devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesi için yapılan harcamalardır. Diğer cari harcamalar, bütçe tekniğine paralel olarak, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları ile demirbaş alımlarını kapsar. Ülkemizde bu kalem harcamalar, toplam cari harcamaların, personel harcamalarından sonra gelen ikinci kalemi olup, sahip olduğu pay bakımından, personel harcamalarından küçüktür (Şekil 11).

Şekil: 11 Personel Harcamalarının ve Diğer Cari Harcamaların Cari Harcamalar İçindeki Payı

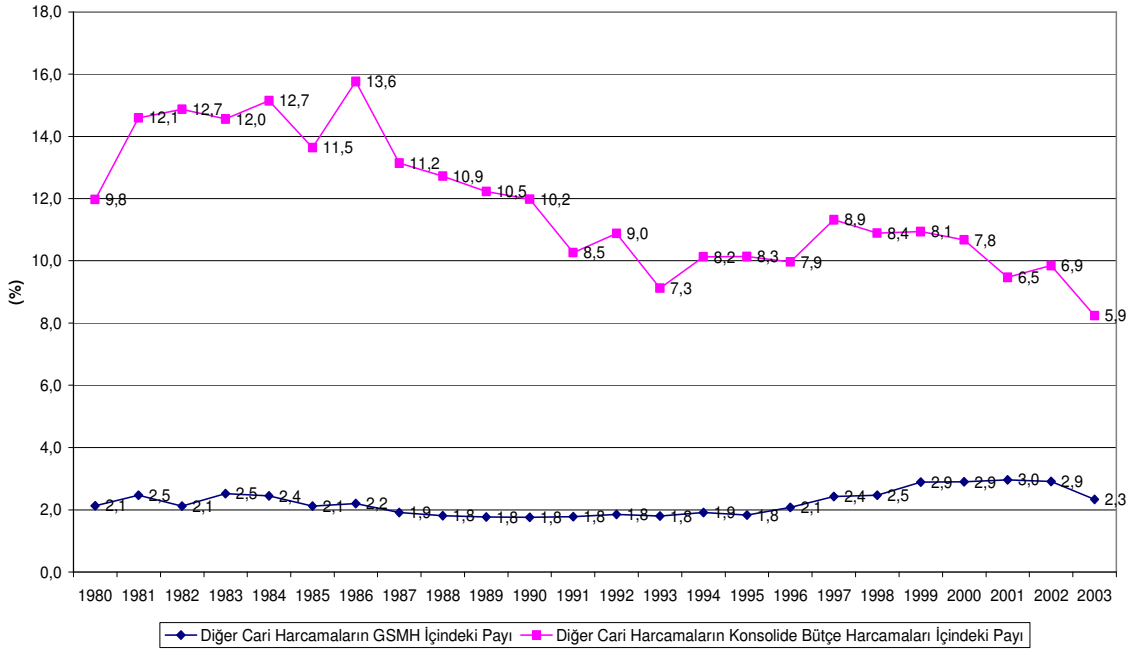


Kaynak: Tablo 10 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki grafikten de anlaşılabileceği üzere toplam cari harcamalar açısından değerlendirdiğimizde, 1987 yılından sonra personel harcamalarındaki artışa paralel olarak, diğer cari harcamalarda 1992 yılına kadar bir azalma ve 1994 yılından sonra da yatay bir seyir izleme eğilimi göstermektedir.

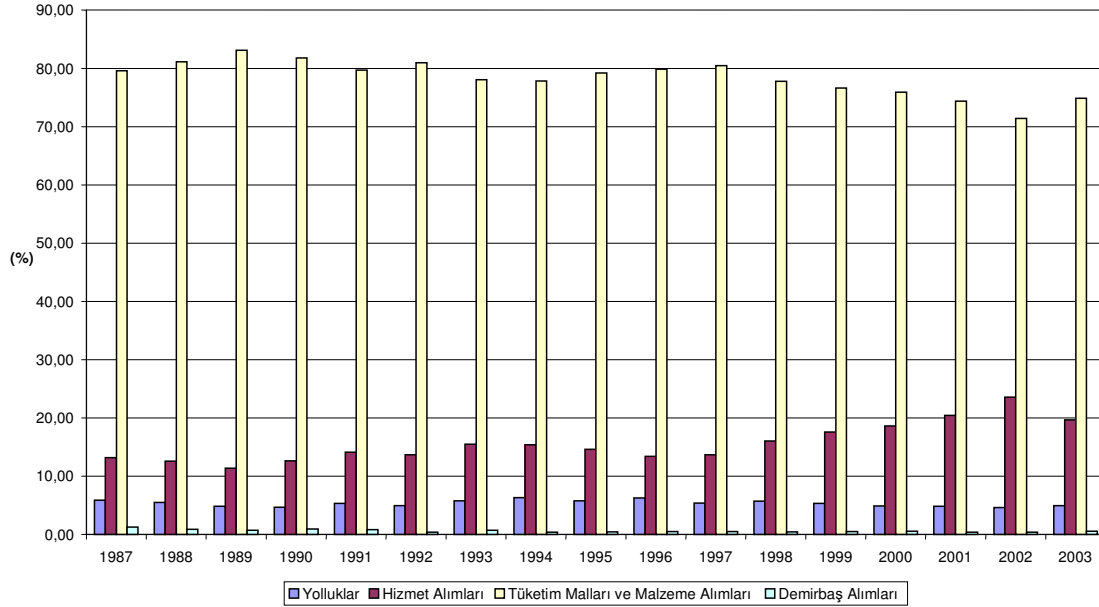
Grafik 12 incelendiğinde, ele alınan dönem itibarı ile diğer cari harcamaların, GSMH içinde aldığı pay itibarı ile kararlı, konsolide bütçe harcamaları içinde aldığı pay itibarı ile kararsız bir seyir izlediği göze çarpmaktadır. Konsolide bütçe harcamaları içindeki payında 1986 yılından 1994 yılına kadar azalma trendi gösteren diğer cari harcamalar kalemi, 1994 yılından itibaren nispeten düzenli bir seyir izlemiş ve dönem sonunda en düşük değerine ulaşmıştır. 1986 Yılında % 13,6'lık konsolide bütçe payına sahip olan diğer cariler, 2003 yılında bütçeden ancak 5,9'luk bir pay alabilmiştir. 17 Yıllık süreçte diğer cari harcamalar kaleminde önemli bir tasarrufa gidildiği göze çarpmakta iken bu denli ciddi bir tasarrufun personel giderlerinde gerçekleştirilemediğini söylememiz mümkündür (Tablo 10).

Şekil: 12 Diğer Cari Harcamaların Aldığı Paylar (1980-2003)



Kaynak: Tablo 10 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Şekil: 13 Diğer Cari Harcamaların Harcama Kalemlerinin Aldığı Paylar (1987-2003)



Kaynak: Tablo 11 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Harcama kalemleri ile diğer cari harcamaları değerlendirdiğimizde, diğer cari harcamaların en önemli kalemini tüketim malları ve malzeme alımları kalemi oluşturmaktadır. Dönem boyunca diğer cari harcamaların %80'ine yakın kısmı bu tip harcamalar için kullanılmıştır. Tüketim malları ve malzeme alımlarının en önemli paya sahip olan kalemleri ise büro malzemeleri alımları ve diğer demirbaş alımları kalemidir. Yolluklar kaleminin ise diğer cari harcamalar içerisinde aldığı payın dönem ortalaması 4,20 olarak gerçekleşmiştir. Yolluklar, yurt içi ve dışı geçici ve sürekli görev yollukları ile yolluklar karşılığı verilen tazminatlar ve tahliye giderlerinden oluşur. Yolluklar kalemi içerisindeki en büyük payı, yurt içi sürekli görev yollukları, ikinci en önemli payı yurt dışı geçici görev yollukları oluşturmaktadır (Ek Tablo 7). Hizmet alımları kalemi dönem boyunca kararlı bir yapı sergilemekte ve dönem ortalaması olarak diğer cari harcamaların %15'lik bir kısmına tekabül etmektedir. Diğer cari harcamaların son alt kalemi olan Demirbaş Alımları ise diğer cari harcamalar içinde oldukça küçük bir paya (dönem ortalaması olarak 0,61) sahiptir.

Tablo: 10 Konsolide Bütçe Cari Gider Gerçekleşmeleri (1980-2003)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
HARCAMALAR	1.148	1.633	1.765	2.915	4.278	6.493	8.311	12.791	21.446	38.871	68.355	132.401	225.398	490.438	902.454	1.724.194	3.961.308	8.050.252	15.614.441	28.084.685	46.705.028	80.579.065	115.682.350	140.454.842
CARİ	464	602	687	1.022	1.439	2.023	2.967	4.432	7.394	16.607	33.452	60.536	114.443	205.448	347.262	645.945	1.286.240	2.788.298	5.187.840	9.172.790	13.613.937	20.448.022	31.107.959	38.513.866
Personel	351	404	462	671	896	1.275	1.840	2.996	5.053	12.539	26.465	49.291	94.076	169.511	273.062	502.601	974.148	2.073.140	3.871.005	6.911.927	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.209.473
Diğer Cari	113	198	225	351	543	748	1.127	1.436	2.341	4.068	6.987	11.245	20.367	35.937	74.200	143.344	312.092	715.158	1.316.835	2.260.863	3.635.153	5.236.128	8.018.775	8.304.393
GSMH	5.303	8.023	10.612	13.933	22.168	35.350	51.185	75.019	129.175	230.370	397.178	634.393	1.103.605	1.997.323	3.887.903	7.854.887	14.978.067	29.393.262	53.518.332	78.282.967	125.596.129	176.483.953	275.032.366	356.680.888
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI İÇİNDE CARİ HARCAMALARIN YÜZDE DAĞILIMI																								
HARCAMALAR	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
CARİ	40,4	36,9	38,9	35,1	33,6	31,2	35,7	34,6	34,5	42,7	48,9	45,7	50,8	41,9	38,5	37,5	32,5	34,6	33,2	32,7	29,1	25,4	26,9	27,4
Personel	30,6	24,7	26,2	23,0	20,9	19,6	22,1	23,4	23,6	32,3	38,7	37,2	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	24,8	24,6	21,4	18,9	20,0	21,5
Diğer Cari	9,8	12,1	12,7	12,0	12,7	11,5	13,6	11,2	10,9	10,5	10,2	8,5	9,0	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,4	8,1	7,8	6,5	6,9	5,9
PERSONEL VE DİĞER CARİ HARCAMALARIN CARİ HARCAMALAR İÇİNDEKİ PAYI (%)																								
CARİ	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Personel	75,65	67,11	67,25	65,66	62,27	63,03	62,02	67,60	68,34	75,50	79,11	81,42	82,20	82,51	78,63	77,81	75,74	74,35	74,62	75,35	73,30	74,39	74,22	78,44
Diğer Cari	24,35	32,89	32,75	34,34	37,73	36,97	37,98	32,40	31,66	24,50	20,89	18,58	17,80	17,49	21,37	22,19	24,26	25,65	25,38	24,65	26,70	25,61	25,78	21,56
KONSOLİDE BÜTÇE CARİ HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%)																								
GSMH	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
HARCAMALAR	21,6	20,4	16,6	20,9	19,3	18,4	16,2	17,1	16,6	16,9	17,2	20,9	20,4	24,6	23,2	22,0	26,4	27,4	29,2	35,9	37,2	45,7	42,1	39,4
CARİ	8,7	7,5	6,5	7,3	6,5	5,7	5,8	5,9	5,7	7,2	8,4	9,5	10,4	10,3	8,9	8,2	8,6	9,5	9,7	11,7	10,8	11,6	11,3	10,8
Personel	6,6	5,0	4,4	4,8	4,0	3,6	3,6	4,0	3,9	5,4	6,7	7,8	8,5	8,5	7,0	6,4	6,5	7,1	7,2	8,8	7,9	8,6	8,4	8,5
Diğer Cari	2,1	2,5	2,1	2,5	2,4	2,1	2,2	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	2,1	2,4	2,5	2,9	2,9	3,0	2,9	2,3

Kaynak: Ek tablo 3,4 ve 5 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

Not: Personel ve diğer cari harcamaların cari harcamalar içindeki yüzdelik payı ek tablo 3 verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo: 11 Personel Harcamalarının Gelişimi (1990-2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Personel	26.465	49.291	94.076	169.511	273.062	502.601	974.148	2.073.140	3.871.005	6.911.927	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.209.473
Aylıklar	12.470	21.765	38.070	64.869	104.875	178.778	399.738	763.442	1.364.159	2.348.226	3.265.031	5.030.023	8.027.057	12.182.468
Söz.Pers.Ücr.	572	1.112	2.034	3.437	6.824	12.078	22.723	44.881	79.768	129.146	178.306	266.244	402.637	539.878
İşçi Ücretleri	2.850	6.813	12.364	23.109	32.136	81.966	128.497	261.324	455.853	971.404	1.708.553	2.539.041	3.201.180	4.190.978
Sos. Yard.	2.864	4.751	7.662	11.833	10.510	15.117	26.880	66.599	121.033	204.275	183.515	183.942	269.008	507.220
Ek Çal.Karş.	881	1.435	3.461	9.907	12.692	15.883	26.776	55.262	177.614	347.005	572.264	920.305	1.448.208	1.730.664
Tazm.ve Ödüller	5.496	10.864	25.265	46.340	84.563	156.998	288.860	686.969	1.292.669	2.241.674	3.081.853	4.627.689	7.148.048	7.962.581
Ödenekler	411	777	1.439	2.915	5.100	11.983	23.264	61.463	110.848	186.931	263.126	404.331	626.582	738.102
Ted.Yd.ve Cen.G.	764	1.485	3.093	6.059	13.694	25.700	47.616	101.625	215.180	388.462	593.430	1.026.573	1.656.601	2.035.749
Personel Gid.	157	289	688	1.042	2.668	4.098	9.794	31.575	53.881	94.804	132.706	213.746	309.863	321.833
Personel	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Aylıklar	47,12	44,16	40,47	38,27	38,41	35,57	41,03	36,83	35,24	33,97	32,72	33,07	34,77	40,33
Söz.Pers.Ücr.	2,16	2,26	2,16	2,03	2,50	2,40	2,33	2,16	2,06	1,87	1,79	1,75	1,74	1,79
İşçi Ücretleri	10,77	13,82	13,14	13,63	11,77	16,31	13,19	12,61	11,78	14,05	17,12	16,69	13,86	13,87
Sos. Yard.	10,82	9,64	8,14	6,98	3,85	3,01	2,76	3,21	3,13	2,96	1,84	1,21	1,17	1,68
Ek Çal.Karş.	3,33	2,91	3,68	5,84	4,65	3,16	2,75	2,67	4,59	5,02	5,73	6,05	6,27	5,73
Tazm.ve Ödüller	20,77	22,04	26,86	27,34	30,97	31,24	29,65	33,14	33,39	32,43	30,88	30,42	30,96	26,36
Ödenekler	1,55	1,58	1,53	1,72	1,87	2,38	2,39	2,96	2,86	2,70	2,64	2,66	2,71	2,44
Ted.Yd.ve Cen.G.	2,89	3,01	3,29	3,57	5,01	5,11	4,89	4,90	5,56	5,62	5,95	6,75	7,17	6,74
Personel Gid.	0,59	0,59	0,73	0,61	0,98	0,82	1,01	1,52	1,39	1,37	1,33	1,41	1,34	1,07

Tablo: 12 Diğer Cari Harcamaların Alt Kalemlerinin Aldığı Paylar

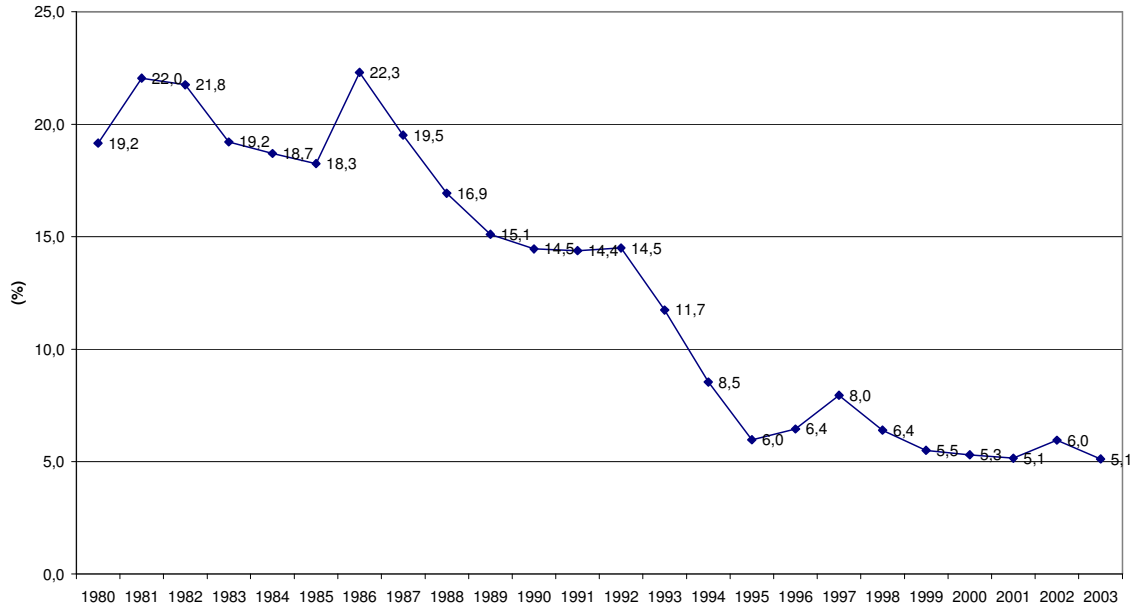
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
200- Yolluklar	5,89	5,46	4,84	4,68	5,34	4,95	5,76	6,33	5,78	6,27	5,39	5,70	5,35	4,89	4,81	4,61	4,93
300- Hizmet Alımları	13,21	12,58	11,34	12,64	14,13	13,65	15,46	15,40	14,59	13,39	13,68	16,08	17,56	18,65	20,43	23,56	19,66
400- Tüketim Mal. Ve Malzeme Alım.	79,61	81,11	83,13	81,75	79,71	81,01	78,06	77,85	79,20	79,85	80,46	77,77	76,59	75,91	74,39	71,41	74,85
500- Demirbaş Alımları	1,29	0,85	0,68	0,93	0,82	0,40	0,71	0,42	0,43	0,49	0,47	0,45	0,49	0,55	0,38	0,42	0,56
Diğer Cari Harcamalar	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Kaynak: Ek tablo 6 ve 7 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

2.2.2.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları doğrudan sermaye teşkiline katkıda bulunan, ekonominin üretim gücünü arttıran, faydası gelecek dönemlere de yansıyan harcamalardır. Geleneksel cari harcamalar devletin bir mali yılı içindeki hizmet ve mal tüketimini açıklarken, yatırım harcamaları yıllık programda yer alan yatırımları gösterir. Yollar, yapılar, makine ve tesislerin büyük onarımları ve sermaye teşkili için yapılan harcamalar yatırım harcamaları grubuna girer. Bütçede iki ödenek türü ile gösterilen bu harcamalar, makine-teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım harcamaları şeklinde sınıflandırılmıştır³⁰⁹.

Şekil: 14 Yatırım Harcamalarının Konsolide Bütçe İçerisinden Aldığı Paylar (1980-2003)



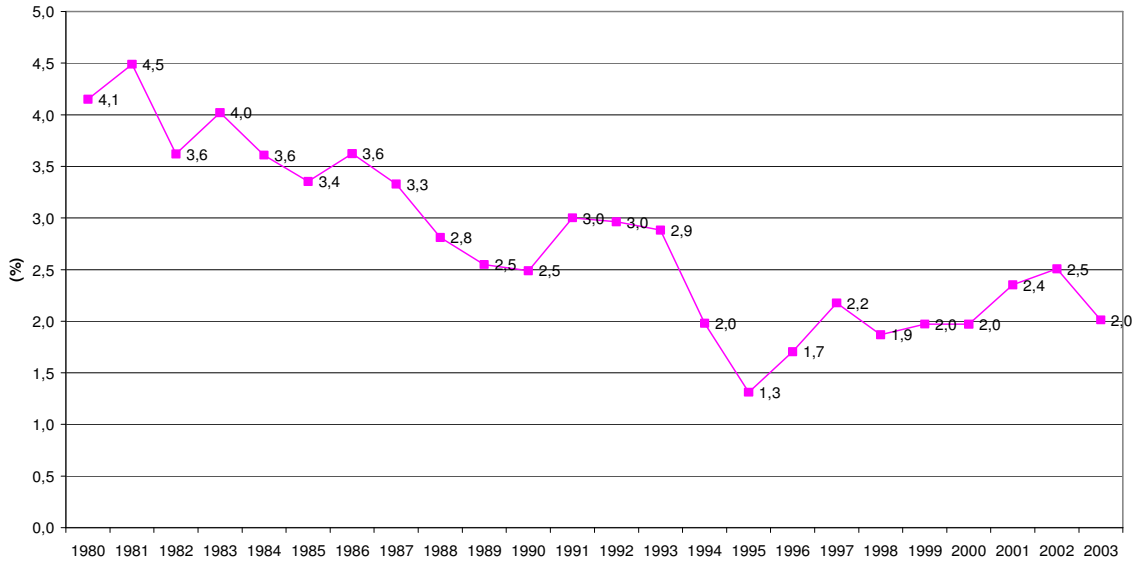
Kaynak: Tablo 9 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

Yatırım harcamalarının gelişimi, konsolide bütçe harcamaları içinde aldığı paylar açısından, gösterdiği inişli çıkışlı düşüş trendi ile diğer cari harcamalarla benzerlik arz etmektedir. 1980 Yılında konsolide bütçeden %19,2'lik pay alan yatırım harcamaları 1986 yılına kadar kararsız yapısına devam etmiş ve 1986 yılında

³⁰⁹ Güner, a.g.e., s. 45.

%22,3 ile ele alına dönemin en yüksek payına sahip olmuştur. 1986 yılı ile 1989 yılları arasında hızlı bir düşüş eğilimine giren yatırım harcamalarının konsolide bütçeden aldığı pay %22,3'ten %15,1'e düşmüştür. 1989 ile 1993 yılları arasında iniş trendi devam etmekle birlikte yumuşak bir hal almış, 1993 yılında %11,5'e düşen yatırım harcamaları payı, 1993-1995 yılları arasında ekonomik krizin yansımaları ile hızlı bir düşüş trendine girerek 1995 yılında konsolide bütçeden ancak %6'lık bir pay alabilmiştir. "Yatırım harcamalarında 1995 yılında görülen düşmenin sebebi, yatırım harcamaları ile ilgili işçilik giderlerinin 1995 yılından itibaren personel ve transfer harcamalarında gösterilmeye başlamasıdır. Bu yıldan sonra yatırım giderleri tamamen "fiziki yatırımları" kapsar duruma gelmiştir³¹⁰." 1995-1997 Yılları arasında, 1986 yılından sonra ilk kez tekrar yükseliş göstererek, 1997 yılında konsolide bütçenin %8'lik payına sahip olmuştur. 1999 Yılından sonra tekrar düşüş eğilimine giren yatırım harcamaları 2001 yılında %5,1, 2002 yılında %6 ve 2003 yılında %5,1'lik pay alınarak kararsız iniş çıkış eğilimini sürdürmüştür.

Şekil :15 Yatırım Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (1980-2003)



Kaynak: Tablo 9 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

³¹⁰ Karluk, a.g.e., s. 114.

Yatırım harcamalarının GSMH'ya oranları açısından incelediğimizde de, aynı şekilde kararsız ve inişli çıkışlı bir grafik sergilediğini görmekteyiz. Ele aldığımız dönemin ilk yılı olan 1980 yılında GSMH'nın %4,1'lik payına sahip olan yatırım harcamaları, 1981 yılında %4,5'lik payla dönemin en yüksek GSMH seviyesine ulaşmıştır. 1982 Yılında hızlı bir düşüş eğilimi ile bu oran %3,6'ya düşmüş, 1982-1986 yılları arasında %3,4 ile %4 oranları arasında değişen değerler almıştır. 1986-1990 Yılları arasında düzenli bir iniş eğilimi gösteren harcamaların, 1986 yılındaki %3,6'lık payı 1990 yılında %2,5'e gerilemiştir. 1990-1993 yılları arasında GSMH'nın ortalama %3'üne sahip olan yatırım harcamaları, 1993-1995 yılları arasında hızlı bir düşüş trendine girerek 1995'te %1,3 seviyelerine kadar inmiştir. 1995-1997 yılları arasında 1990 yılından sonra ilk kez bir yükseliş eğilimi göstermiş ve 1997 yılında yatırım harcamaları GSMH payı %2,2'ye ulaşmıştır. Bu oran 1998'te 1,9'a gerilemiş, 1998-2002 yılları arasında tekrar yükseliş trendine girerek 2002 yılında % 2,5'e ulaşmıştır. Ele alına dönemin son yılı olan 2003 yılında yatırım harcamaları GSMH'dan ancak %2'lik bir pay alabilmiştir.

Ele alınan dönem boyunca büyük oranda reel değer kaybına uğrayan yatırım harcamalarının alt kalem harcamalarına baktığımızda, en önemli alt kalem harcamanın yapı, tesis ve büyük onarım harcamaları olduğunu görmekteyiz. (Tablo 12) Sağlıklı verilerin elde edilebildiği 1990 yılı ile 2003 yılları arasında, yatırım harcamalarından ortalama %61'lik pay alan Yapı Tesis ve Büyük Onarım giderleri alt kaleminin, %99'luk kısmını Yapı Tesis Bakım Onarım giderlerinin oluşturmaktadır.

Tablo: 12 Yatırım Harcamalarının Alt Kalem Giderlerinin Gelişimi ve Yüzdelik Dağılımı (1980-2003)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Toplam	9.882	19.038	32.691	57.565	77.016	102.989	255.356	640.134	999.320	1.544.427	2.475.116	4.149.580	6.891.836	7.179.667
	Özel Ödenek	1.272	2.181	3.789	6.168	6.389	14.458	24.417	60.299	113.453	139.601	221.637	248.206	1.208.215	694.466
100	Personel	2.084	5.429	10.220	16.618	22.433	0	0	8	0	0	0	0	0	0
200	Yolluklar	21	42	54	118	190	351	825	1.937	3.716	5.195	9.232	11.769	19.814	21.290
300	Hizmet Alımları	158	287	582	923	1.401	2.641	4.447	12.678	36.014	66.214	135.856	168.328	256.935	337.611
400	Tük.Mal.Ve Mal.	369	804	1.432	2.066	2.420	4.964	13.269	29.208	37.965	73.819	119.557	182.672	283.500	223.017
500	Demirbaş Alım.	2	5	3	6	4	9	13	54	127	316	771	891	1.398	1.816
600	Mak.Tec.Ve Tas.A.	693	1.148	2.150	3.838	4.743	7.554	20.392	55.880	82.463	149.004	244.468	313.080	538.594	767.637
610	Tasit Alımları	94	194	293	378	135	272	1.605	4.893	6.812	10.303	17.122	19.556	22.397	18.457
620	Mak.Tec.Al.Bak.On.	551	866	1.688	3.081	4.077	6.980	18.048	49.789	69.722	131.446	219.278	261.907	481.821	704.320
630	Dis.Krd.De.A.Kar.	48	88	169	379	531	302	739	1.198	5.929	7.255	8.068	31.617	34.376	44.860
700	Ya.Te.Ve By.On.G.	4978	8.423	14.090	26.734	38.286	70.427	184.737	462.444	710.604	1.085.472	1.691.531	3.131.307	4.404.827	4.965.900
710	Ya.Te.Bak.On.Gid.	4977	8.420	14.089	26.732	38.255	70.425	184.736	462.359	710.478	1.085.222	1.690.055	3.131.119	4.404.553	4.964.128
720	Na. E.In.ve T.I.G.	0	0	0	0	31	0	1	0	0	5	0	0	0	0
730	Ta.Dev.Art.Kar.	1	3	1	2	0	2	0	85	126	245	1476	188	274	1.772
800	Diğer Ödemeler	20	27	42	313	438	1.203	3.960	9.058	2.887	4.649	13.553	5.726	4.664	9.371
900	Transferler	285	692	329	781	712	1.382	3.296	8.568	12.091	20.157	38.511	87.601	173.889	158.559
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Özel Ödenek	12,87	11,46	11,59	10,71	8,30	14,04	9,56	9,42	11,35	9,04	8,95	5,98	17,53	9,67
100	Personel	21,09	28,52	31,26	28,87	29,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
200	Yolluklar	0,21	0,22	0,17	0,20	0,25	0,34	0,32	0,30	0,37	0,34	0,37	0,28	0,29	0,30
300	Hizmet Alımları	1,60	1,51	1,78	1,60	1,82	2,56	1,74	1,98	3,60	4,29	5,49	4,06	3,73	4,70
400	Tük.Mal.Ve Mal.	3,73	4,22	4,38	3,59	3,14	4,82	5,20	4,56	3,80	4,78	4,83	4,40	4,11	3,11
500	Demirbaş Alım.	0,02	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03
600	Mak.Tec.Ve Tas.A.	7,01	6,03	6,58	6,67	6,16	7,33	7,99	8,73	8,25	9,65	9,88	7,54	7,81	10,69
610	Tasit Alımları	13,56	16,90	13,63	9,85	2,85	3,60	7,87	8,76	8,26	6,91	7,00	6,25	4,16	2,40
620	Mak.Tec.Al.Bak.On.	79,51	75,44	78,51	80,28	85,96	92,40	88,51	89,10	84,55	88,22	89,70	83,65	89,46	91,75
630	Dis.Krd.De.A.Kar.	6,93	7,67	7,86	9,87	11,20	4,00	3,62	2,14	7,19	4,87	3,30	10,10	6,38	5,84
700	Ya.Te.Ve By.On.G.	50,37	44,24	43,10	46,44	49,71	68,38	72,34	72,24	71,11	70,28	68,34	75,46	63,91	69,17
710	Ya.Te.Bak.On.Gid.	99,98	99,96	99,99	99,99	99,92	100,00	100,00	99,98	99,98	99,98	99,91	99,99	99,99	99,96
720	Na. E.In.ve T.I.G.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
730	Ta.Dev.Art.Kar.	0,02	0,04	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,09	0,01	0,01	0,04
800	Diğer Ödemeler	0,20	0,14	0,13	0,54	0,57	1,17	1,55	1,42	0,29	0,30	0,55	0,14	0,07	0,13
900	Transferler	2,88	3,63	1,01	1,36	0,92	1,34	1,29	1,34	1,21	1,31	1,56	2,11	2,52	2,21

Kaynak: Ek Tablo 6 verilerinden yararlanarak düzenlenmiş ve hesaplanmıştır.

Yatırım harcamalarını ele alırken üzerinde durulması gereken bir diğer husus, yatırım harcamalarında meydana gelen bu artış ve azalışların sabit sermaye yatırımlarını ne ölçüde etkilediğidir. Çünkü az gelişmiş ülkelerin temel sorunu ekonomik kalkınma için kaynak yaratmaktır. Bu çerçevede de devlete önemli görevler düşmektedir. Devlet'in sermaye birikimine doğrudan doğruya katkısı, bütçe giderleri çerçevesinde gerçekleştirdiği sabit sermaye yatırımlarından oluşmaktadır³¹¹. Toplam kamu sabit sermaye yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payı %17,5 (1995) ile %45,5 (1981 ve 1985) arasında değişmektedir. Toplam kamu sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı da 4,2 (1995) ile 10,2 (1986) arasında değişmektedir. “Kamu kesiminin büyük ölçüde alt yapı yatırımlarını gerçekleştirdiği 1980’li yıllarda, kamu sabit sermaye yatırımlarının gerek toplam sabit sermaye yatırımları, gerekse GSMH içindeki payının diğer dönemlere göre nispeten yüksek olduğu, 1990 sonrasında ise birçok altyapı yatırımının gerçekleştirilmiş olması, kamu kesiminin imalat sanayinden çekilmesi ve özelleştirme uygulamaları yanında, kamu kesimi açıkları ve açıkların finansmanındaki zorluklar gibi nedenlerle, 1980’li yıllara göre gerileme olduğu görülmektedir³¹².”

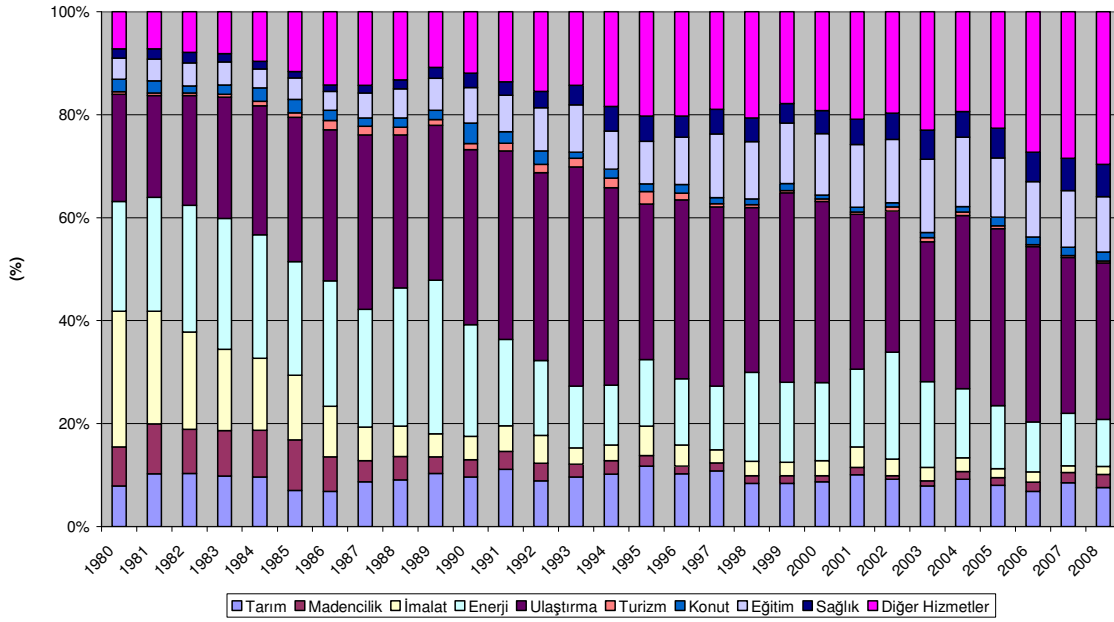
Ekonomide ithal ikameci ve içe dönük yapıdan ihracata dönük ve dışa açık yapıya geçişin başladığı 1980 yılından sonra hazırlanan ilk plan olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yatırımlarının ekonomik ve sosyal alt yapı ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik tanınması esası benimsenmiştir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planında benimsenen kamu yatırım politikası VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da benimsenmeye devam etmiştir. 2001-2023 dönemini kapsayan Uzun Vadeli Gelişmenin ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Temel Amaçları ve Stratejisinde, kamu yatırımlarının 2001-2023 döneminde giderek eğitim, sağlık ve teknoloji araştırma alanlarında yoğunlaştırılması; enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörünün yatırım paylarının 2010 yılına kadar düzeylerini koruması ve 2010 yılından itibaren tedricen düşürülmesi ön görülmüş, kamu yatırımlarının

³¹¹ Aytaç, a.g.e., s. 83.

³¹² Yasemin Özdemir, “Türkiye’de Yatırım Harcamalarının Gelişimi ve Kamu Yatırım Politikaları”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:3, Sayı: 27, güz 2007, ss. 72-82.

ağırlıklı olarak ekonomik ve sosyal alt yapı alanlarında yoğunlaştırılması, eğitim, sağlık, teknoloji alt yapısı, enerji, sulama, kentsel alt yapı yatırımlarına ve ulaştırma alt sektörleri arasında dengeyi sağlayıcı yatırımlara öncelik verilmesi benimsenmiştir³¹³. Planlarda hedeflenen stratejilere paralel olarak kamu sabit yatırımlarının sektörler arası dağılımını incelediğimizde, en önemli payı ulaştırma sektörü aldığını, enerji alanına yapılan yatırım payının 1990'lı yıllarla birlikte azalma gösterdiğini, aynı şekilde kamu kesiminin imalat sektöründen çekildiğini gözlemleyebiliyoruz. Kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının eğitim ve sağlık alanında da yüksek düzeyde olmasa bile, göreceli olarak artış gösterdiğini söylememiz mümkündür.

Şekil: 16 Sektörler İtibarı İle Kamu Sabit Sermaye Yatırımları



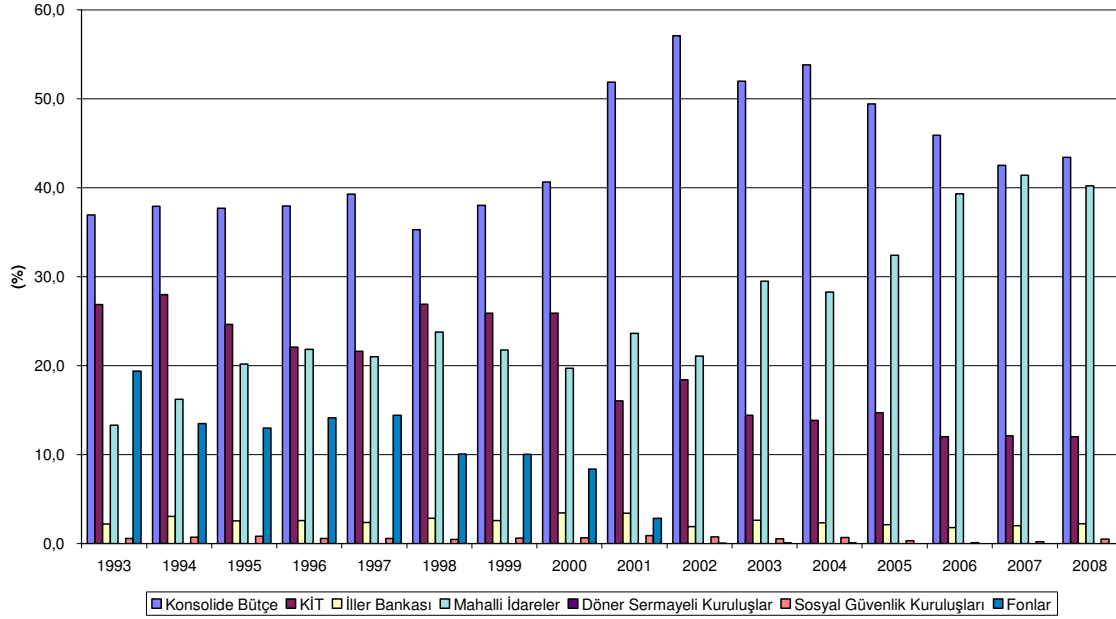
Kaynak: Ek Tablo 8 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Kamu sabit sermaye yatırımlarını yatırımcı kuruluşlar açısından değerlendirdiğimizde (2005 yılından itibaren merkezi yönetime dahil kurumlar), mahalli idarelerin yatırımlarının giderek arttığı ve KİT'lerin yatırım payının giderek

³¹³ Özdemir, a.g.m., ss. 75-76.

azaldığı dikkat çekmektedir. 2002 Yılından itibaren Fon'lar yatırım harcamalarından pay almamaktadır (Şekil 17)

Şekil: 17 Yatırımcı Kuruluşlar Açısından Kamu Sabit Sermaye Yatırımları



Kaynak: Ek Tablo 10/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2.2.2.3. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, cari veya yatırım harcaması niteliği taşımayan, devletin koruyuculuk, teşvik, ekonomik ve mali yardım amacıyla yaptığı harcamalardır. Devlet transfer harcamaları karşılığında mal veya hizmet biçiminde bir karşılık elde etmez. Dolayısıyla transfer harcamaları cari dönem üretimini ve fiyat seviyesini doğrudan etkilemez. Bu tür giderlerle devlet doğrudan bir üretim faktörü almadığından, transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almaz.

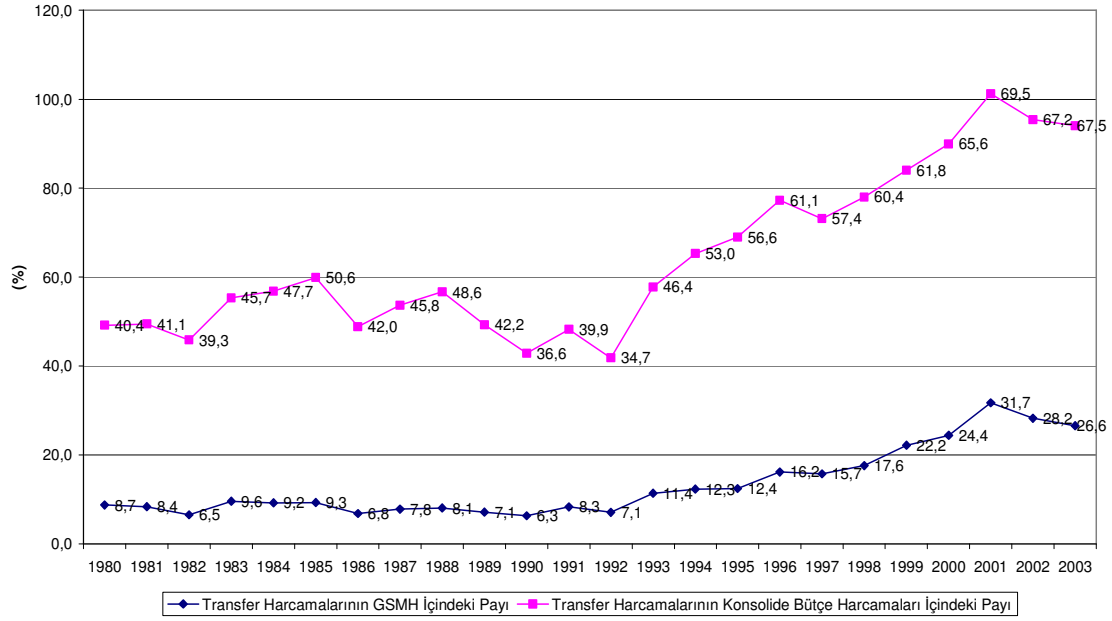
Bu harcamalar, temelde gelir dağılımında adalet amacına yönelik hizmetlerin karşılığıdır. Ancak, transfer harcaması türlerinin hepsi gelir dağılımını eşitleyici etkide bulunmazlar. Hatta, bazı transfer harcamaları gelir dağılımında bozucu etki yaratırlar. Örneğin, kişilere doğrudan doğruya yapılan parasal ve nesnel yardımların genellikle düşük gelirlilere ve emeklilere olduğu düşünülürse bunların artışı (yani sosyal transfer) gelir dağılımını eşitleyici etkide bulunacaktır. Piyasa fiyatlarının altındaki fiyatlarla mal ve hizmet sunulması, bu mal ve hizmetlerden herkesin eşit şekilde yararlanması söz konusu ise, gelir dağılımını değiştirici bir etki doğmamakta, ancak, bu mal ve hizmetlerden düşük gelirliilerin yararlanması durumunda gelir dağılımını eşitleyici etki yaratılmaktadır. Borç faizi ödemeleri ise, devlete borç verenlerin

bulundukları gelir grupları ve faiz oranlarına bağlı olarak gelir dağılımı değişebilmektedir. Devlete borç verenlerin, genellikle, yüksek gelir grubunda oldukları düşünüldüğünde, gelir dağılımı yine eşitsizlik yönünde etkilenmektedir³¹⁴.

İktisadi ve sosyal politikaların önemli uygulama araçlarından olan transfer harcamalarının 1980 yılından günümüze konsolide bütçe ve GSMH içindeki payı bir önceki bölümde ele aldığımız yatırım harcamaları ile zıt bir gelişim izlemiştir.

³¹⁴ B. Ataç ve E. Ataç, a.g.m., ss. 34-35.

Şekil: 18 Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar



Kaynak: Tablo 9 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Şekil 18’de görülebileceği gibi transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1992 yılından itibaren 2003 yılına kadar olan 11 yıllık dönemde yaklaşık iki kat artış göstermiştir. 1980 Yılı ile 1992 yılları arasında transfer harcamalarının %34,7 ile %50,6 arasında değişen değerlerde, dalgalı bir seyir izlediği gözlenmektedir. 1980 Yılında Konsolide bütçeden %40,4 pay alan transfer harcamaları, 1982 yılına kadar tedricen düşük bir azalışla 39,3’e düşmüş, 1982 ile 1985 yılları arasında yükseliş trendine girerek 1985 yılında %50,6’ya yükselmiştir. 1986 Yılında ise 8 puanlık bir azalışla %42’ye düşen harcama payı, 1988 yılına kadar tekrar yükseliş trendine girerek %48,6’ya yükselmiştir. 1988 ile 1990 yılları arasında tekrar düşüş eğilimine giren transfer harcamaları 1990 yılında %36,6’ya kadar gerilemiştir. 1991 yılında 3,3 puanlık artışla %39,9’a yükselen harcama payı, 1992 yılında %34,7 ile ele alınan dönemdeki en düşük seviyesine ulaşmıştır. 1993 Yılında ise 11,7 puanlık artış gösteren harcama payı %46,4’e yükselmiş ve yükseliş eğilimi devam ederek 2001 yılında %69,5 ile dönemin en yüksek değerine ulaşmıştır.

Transfer harcamalarının GSMH açısından da benzer bir gelişme gösterdiğini söyleyebiliriz. 1980 yılında GSMH'dan %8,7 pay alan transfer harcamalarının, 1982 yılına kadar aldığı paylar azalarak %6,5'e gerilemiştir. 1983 Yılında ise 3,1 puanlık bir artışla %9,6'lık GSMH payına ulaşan transfer harcamaları, 1986 yılına kadar %9'luk pay dilimini korumuş, 1986 yılında %6,8'e gerilemiştir. 1986 ile 1988 Yılları arasında GSMH'dan aldığı paylar tekrar yükseliş trendine giren harcamalar, 1988 yılında %8,1'ik bir paya sahip olmuştur. 1990 Yılına kadar transfer harcamalarının payı önemli ölçüde azalarak, dönemin en düşük değeri olan %6,3'e gerilemiştir. 1991 Yılında 2 puanlık artışla %8,3'e yükselen harcama payı, 1992 yılında %7,1'e gerilemiştir. 1993 Yılı ile transfer harcamalarının GSMH içindeki payı açısından yükseliş trendi başlamış ve 1993 yılında %11,4 GSMH payına sahip olan harcamalar, döneminin en yüksek değerine %31,7 ile 2001 yılında ulaşmıştır. Buna göre 2001 yılında transfer harcamalarının GSMH'dan aldığı pay, 1980 yılına göre yaklaşık 4 kat artmıştır.

Transfer harcamalarının kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payı ve sermaye teşkilleri, İktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri, fon ödemeleri alt gider türlerine ayrılmaktadır. Bu gider türlerinin transfer harcamaları içinde aldığı paylar ve gelişimi Ek tablo 11'de gösterilmektedir. Transfer harcamaları içinde en büyük paya sahip alt gider başlığı borç ödemeleridir.

Son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan bütün dünya ülkelerinde transfer harcamaları, personel harcamaları gibi toplam kamu harcamaları içinde büyük pay sahibi olmaya başlamıştır. Gelişmiş ülke bütçeleri incelendiğinde transfer harcamalarının bütçe içindeki payı en yüksek olan harcama türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu ülkelerin bütçelerinde yer alan transfer harcamaları genellikle sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ağırlıklıdır. Bu noktada Türkiye'de transfer harcamalarının artışı olumlu bir gelişme gibi görülse de transfer harcamaları ödenek türleri itibari ile incelendiğinde, Türkiye'de gelişmiş ülkelerin tersine sağlıklı bir yapının varlığı ile karşılaşılmaktadır.

Tablo: 13 Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003)

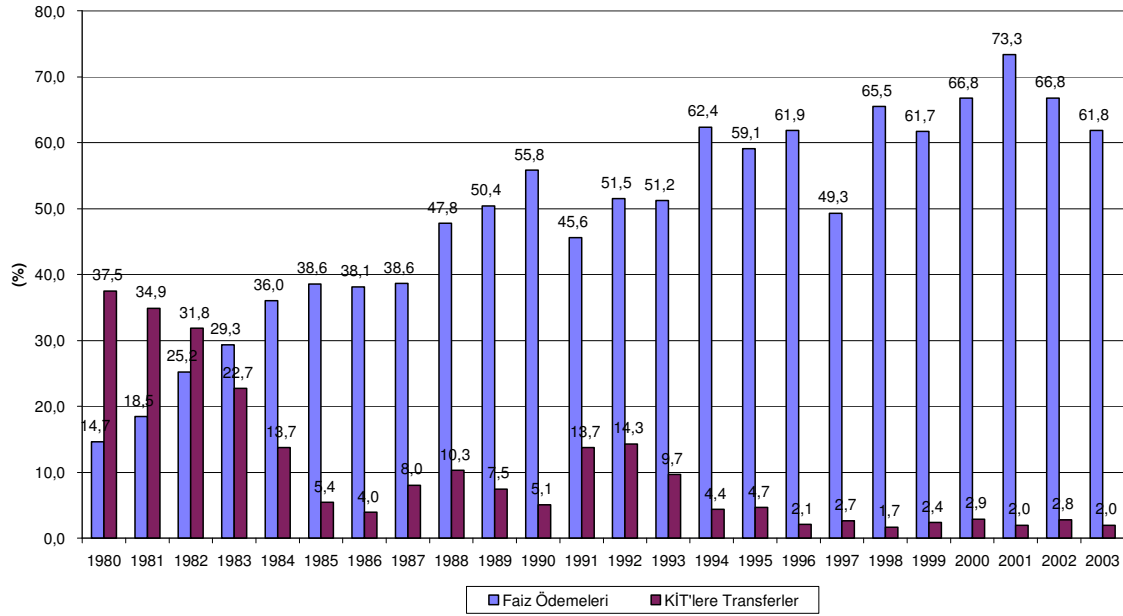
(Milyar TL)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Transfer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Ödemeleri	14,7	18,5	25,2	29,3	36,0	38,6	38,1	38,6	47,8	50,4	55,8	45,6
İç Borç Faizi	11,2	10,1	9,9	8,3	11,5	12,8	18,6	21,5	30,3	31,2	38,4	32,1
Dış Borç Faizi	3,4	8,3	15,3	21,1	24,5	25,8	19,5	17,2	17,5	19,2	17,4	13,5
KİT'lere Transferler	37,5	34,9	31,8	22,7	13,7	5,4	4,0	8,0	10,3	7,5	5,1	13,7
Devlet İştiraklerine Kat. Payı	0,0	0,0	0,0	3,2	1,2	0,3	1,7	2,4	2,5	1,7	0,0	1,5
Vergi İadeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	22,1	22,2	16,7	19,2	17,4	14,2
Sosyal Güvenlik	9,7	8,3	9,8	8,6	6,1	6,4	8,2	7,2	7,2	8,5	4,9	3,0
Emekli Sandığına.ödenen	9,7	8,3	9,8	8,6	6,1	6,4	8,2	7,2	7,2	8,5	4,9	3,0
SSK'ya ödenen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BAĞKUR'a ödenen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
İşsizlik Sigorta Fonu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fon Ödemeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer Transferler	38,1	38,3	33,1	36,2	42,9	43,8	26,0	21,6	15,5	12,8	16,8	22,0

(Milyar TL)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transfer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Ödemeleri	51,5	51,2	62,4	59,1	61,9	49,3	65,5	61,7	66,8	73,3	66,8	61,8
İç Borç Faizi	39,0	40,7	48,8	48,8	54,9	42,8	59,7	56,6	61,4	67,0	60,3	55,6
Dış Borç Faizi	12,5	10,5	13,6	10,3	7,0	6,5	5,8	5,2	5,4	6,4	6,5	6,2
KİT'lere Transferler	14,3	9,7	4,4	4,7	2,1	2,7	1,7	2,4	2,9	2,0	2,8	2,0
Devlet İştiraklerine Kat. Payı	1,6	0,6	0,4	0,5	1,0	3,9	0,3	1,0	0,8	0,9	0,0	0,0
Vergi İadeleri	15,7	9,3	6,5	6,5	4,3	5,4	5,7	6,7	5,3	5,2	7,3	8,8
Sosyal Güvenlik	5,1	4,8	7,2	11,1	13,9	16,4	14,9	15,8	10,8	9,1	14,4	16,8
Emekli Sandığına.ödenen	5,1	4,8	7,2	11,1	13,9	16,4	14,9	15,8	10,8	9,1	14,4	16,8
SSK'ya ödenen	0,0	0,0	3,0	6,1	6,0	7,3	4,8	6,4	1,3	1,3	4,1	4,8
BAĞKUR'a ödenen	0,0	0,0	0,0	0,8	2,9	2,7	4,6	3,5	3,4	2,6	3,8	5,2
İşsizlik Sigorta Fonu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	0,3	0,4
Fon Ödemeleri	0,0	7,1	10,3	6,7	7,0	8,4	4,5	5,7	6,5	2,6	0,3	0,3
Diğer Transferler	11,7	17,3	8,9	11,5	9,9	13,9	7,4	6,7	6,8	6,8	8,4	10,2

Kaynak: Ek Tablo 3/A VE 3/B verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Transfer harcamalarının kendi içinde faiz ödemeleri, KİT'lere transferler, devlet iştiraklerine katkı payı, vergi iadeleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler, fon ödemeleri ve diğer transferler şeklinde bir ayırıma tabi tutulmaktadır. Bu harcama kalemleri arasında dönem başında KİT'lere yapılan transferlerde büyük bir pay almakta iken dönem sonuna yaklaştıkça önceliği faiz harcamaları almıştır.

Şekil: 19 Faiz Ödemeleri ve KİT'lere Transferler (1980-2003)



Kaynak: Tablo 13 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

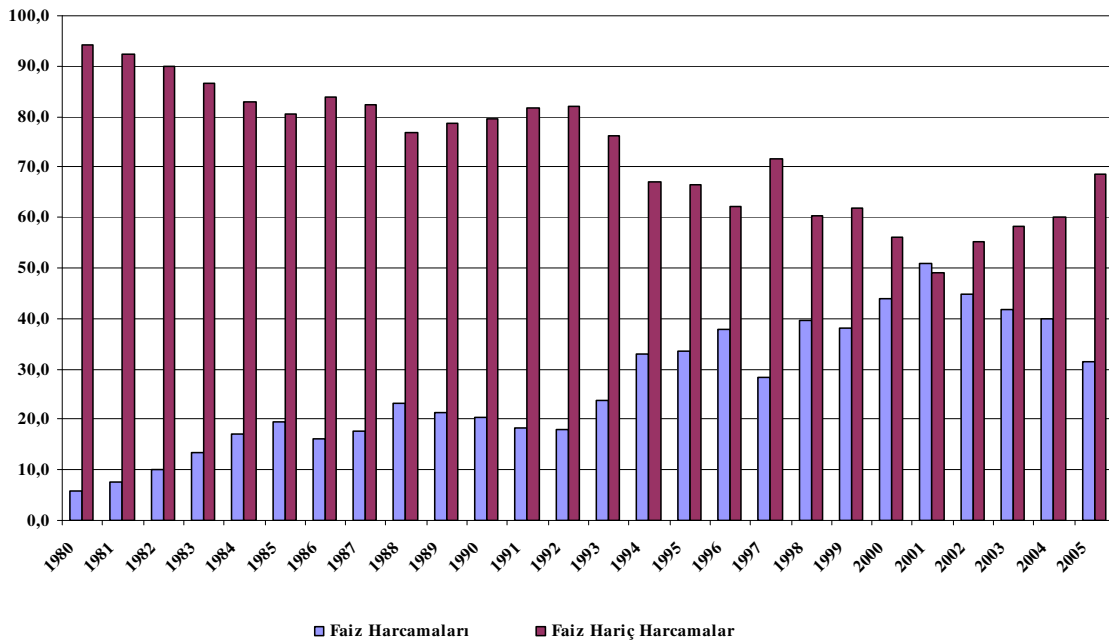
Sürekli artma eğilimi gösteren transfer harcamalarındaki artışın sebebi, borç faiz ödemelerinin büyümesi, fonların bütçe kapsamına alınmış olması ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin son yıllarda hızla artmasıdır³¹⁵. Bir yandan transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı yükselirken, öte yandan transfer harcamaları içinde faiz ve borç ödemelerinin payının yükselmesi, devlet bütçesini bir borç ödeme bütçesi haline dönüştürmüştür. Özellikle 1987 sonrasında transfer harcamalarının yarısı iç ve dış borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. Borç ana

³¹⁵ Karluk, a.g.e., s. 114.

taksitleri ile birlikte, toplam borç ve faiz ödemeleri transfer harcamalarının %70'ini, bütçe harcamalarının %40'ını aşmıştır³¹⁶.

Ele alınan dönemde bütçe her yıl açık vermiştir. Ancak ek Tablo 1 incelendiğinde görülecektir ki, faiz harcamaları hariç denge göz önünde bulundurulduğunda 1980,1987 yılları ile 1991-1993 yılları haricinde bütçe fazla vermektedir. Ancak bütçe faiz harcamaları nedeniyle giderek borç ödeyen bir bütçe halini almış ve hizmet ya da yatırım bütçesi olmaktan çıkmıştır.

Şekil: 20 Faiz ve Faiz Hariç Harcamaların Konsolide Harcama İçindeki Payları (%) (1980-2003)

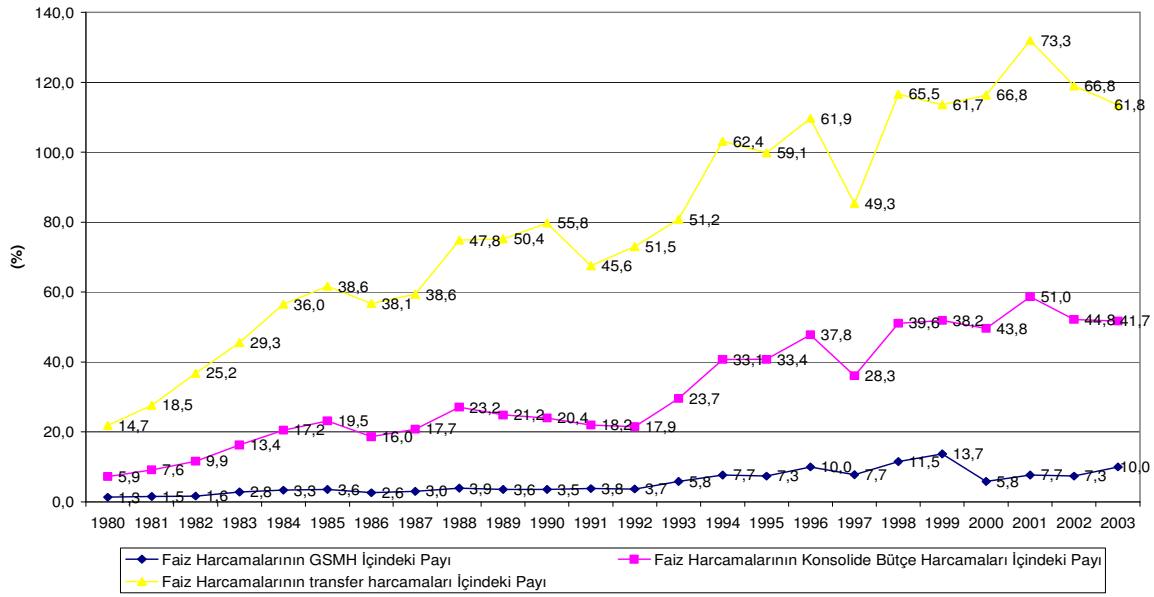


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

Faiz Harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payına baktığımızda 1980 yılında bütçeden %5,9'luk pay alan faiz harcamaları 2001 yılında % 51'lik paya ulaşmıştır. 1980 yılında GSMH'dan %1,3'lük bir pay alırken bu oran 1999 yılında % 13,7 ile en yüksek değerine ulaşmıştır.

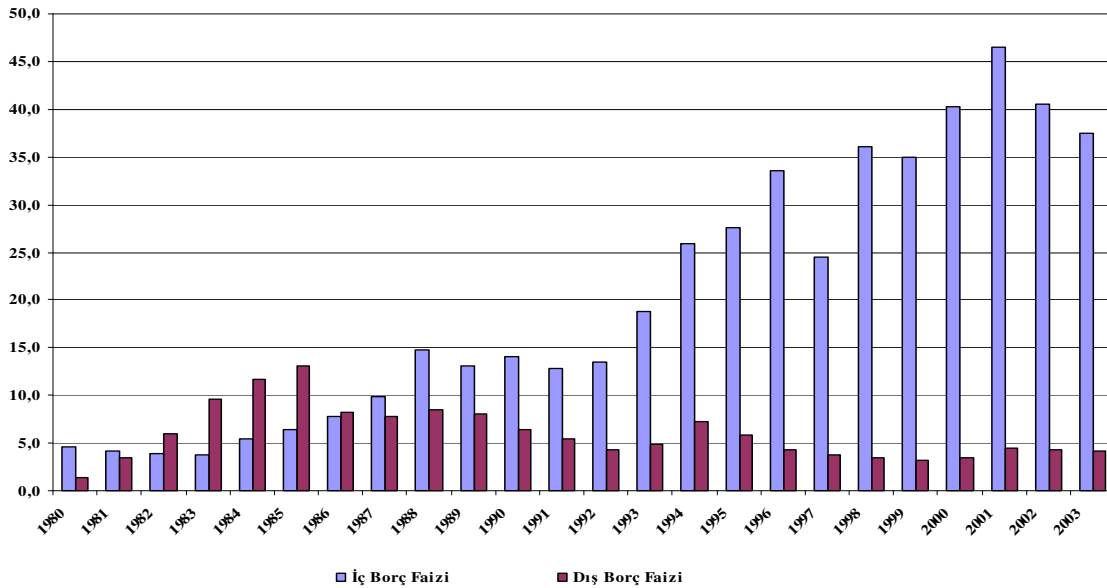
³¹⁶ Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi*, Geliştirilmiş 6.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 426.

Şekil: 21 Faiz Harcamalarının Aldığı Paylar (1980-2003)



Kaynak: Tablo 13 ve Ek Tablo 4 ve 5 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Şekil: 22 Türleri İtibariyle Faiz Harcamalarının Konsolide Harcama İçindeki Payları (%) (1980-2003)



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

Faiz harcamalarının türleri itibarı ile değerlendirdiğimizde iç borç faiz oranının dış borç faiz oranına göre daha büyük bir paya aldığını görmekteyiz. İç borçlar yurt içi piyasalardan sağlandığından vadeleri ve ödeme şartlarına ilişkin koşullar dış borçlara göre daha kolaylıkla belirlenebilmektedir. Bu bağlamda devletler çoğunlukla iç borçlanmayı tercih ederken kamu borçlarının büyük bir bölümü de iç borçlardan oluşmaktadır³¹⁷. İç borçlarda başvuru kaynak ülkenin kendi kaynakları olduğu için alacaklı ve borçlu aynı toplumdur. Kaynakların transferi ülke içinde gerçekleştiğinden ülke ekonomisinin kendi kendine borçlanması söz konusudur. Ancak dış borçlarda ülke dışı kaynaklara başvurulmaktadır. Başvurulan dış kaynaklardan ülke ekonomisine bir ek kaynak sağlanmakta ve net dış borçlanma miktarınca toplam kaynaklarda bir artış olmaktadır. Aynı şekilde borç ödeme dönemlerinde net dış ödeme miktarında ülkenin toplam kaynaklarında azalma meydana gelmektedir. Dış borçların iç borçlardan en önemli farkı bu noktada ortaya çıkmaktadır³¹⁸.

1980'li Yıllardan itibaren bütçenin iç borçlanma yoluyla finansmanında önemli ölçüde artış olmuş uygulanan politikalar ve siyasi tercihlere paralel olarak iç borç stokunun yapısı ve hacmi hızla artmıştır. Bütçe açıklarının süreklilik kazanması nedeniyle artan borçlanma ihtiyacı mali piyasalarda faiz oranlarını yükseltmiş, yüksek faizler karşılığında yapılan devlet borçlanması ise bütçe açıklarının daha da büyümesine neden olmuştur. Yüksek enflasyon ile de beslenen bu borç sarmalında Türkiye'de, özellikle 1993 yılı sonrasında hem bütçe açıkları hem de iç borç stoku sürekli artmıştır³¹⁹.

1980 Yılında konsolide bütçe harcamalarından %4,5 pay alan iç borç faiz giderleri, 2001 yılına gelindiğinde bütçeden % 46, 5 pay alır duruma gelmiştir. Bu da bütçenin yarısının yalnızca iç borçların finansmanında kullanılması anlamına gelmektedir. 1988 yılına kadar dalgalı bir seyir izleyen iç borç faiz ödemelerinin

³¹⁷ Murat Demir, Ersan Sever, "Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz ve Enflasyon Oranı Üzerindeki Etkileri", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 25, Yaz 2008, ss. 170-196, <http://www.e-sosder.com/dergi/25170-196.pdf>, (05.10.08), s.173.

³¹⁸ T.C. Maliye Teftiş Kurulu (MTK), "Türkiye'de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri", C:\Documents and Settings\qwerty\Desktop\mali müfettiş.htm, (05.10.08).

³¹⁹ Güner, a.g.e., s. 54.

konsolide bütçe payı 1988 yılı ile birlikte %14,7'ye yükselmiş, 1989-1992 yılları arasında %12,8 ile %13,6 arasında değişen değerlerde nispeten kararlı bir yapı sergilemiş, 1993 yılından itibaren hızlı bir yükseliş trendine girerek, 2001 yılına kadar devam etmiştir. 2002 ve 2003 yıllarında ise düşüş yaşanmış ve 2003 yılında iç borç faizlerinin bütçeden aldığı pay %37,5'e gerilemiştir.

Türkiye'de özellikle 1990'lı yıllardan itibaren siyasi iktidarların merkez bankası kaynaklarını oldukça kontrolsüz kullandıkları görülmektedir. Çoğunlukla geri ödenmeyen bu borçlanmalar yarattıkları enflasyonist etkiler ile uzunca bir dönem temel istikrarsızlık unsuru olarak değerlendirilmiştir. 1998 yılından itibaren ise hazinenin merkez bankasından kısa vadeli avans alma koşulları oldukça kısıtlanmış, bir iç borçlanma kaynağı olarak merkez bankası kaynaklarının enflasyonist dinamikler üzerindeki baskısı hafiflemiştir³²⁰.

Faiz harcamalarının diğer kalemi olan dış borç faizlerinin gelişimine baktığımızda 1980 yılında bütçeden %1,4 pay alan dış borç faizleri, 1985 yılına kadar yükselerek bütçeden %13'lere pay almıştır. 1986 ile 1989 yılları arasında %8'ler düzeyinde bütçeden pay alan harcama kaleminin 1990'da bütçeden %6,4 pay alarak düşüş trendine girmiştir. Bu düşüş trendini 1993 yılına kadar sürdürmüş ve bütçe payı %4,9'lara kadar düşmüştür. 1994 Yılında krizin etkisi ile %7,2'ye çıkan bütçe payı 1999 yılına kadar düşme eğilimini sürdürerek %3,2'lere kadar gerilemiştir. 2000 yılı bütçesinden %3,5 pay alan dış borç faizleri 2003 yılına kadar %4 seviyesinde kararlı bir yapı sergilemiştir (Ek Tablo 5).

Konsolide bütçe giderlerinin program bütçe esası dahilinde ekonomik açılarından incelenmesinin ardından 2000-2008 yılları arasında bütçe giderlerinin gelişimi, analitik bütçe yöntemine göre değerlendirilecektir.

³²⁰ Demir ve Sever, a.g.m., s. 183.

2.2.3. Türkiye’de 2000-2008 Yılları Arasındaki Kamu Harcamalarının Analitik Bütçe Dahilinde Ekonomik Açıdan Analizi

Türkiye’de 2003 yılından itibaren tedricen uygulanan ve analitik bütçe sınıflandırmasına göre, Merkezi Bütçe Giderleri 8 başlık altında toplanmaktadır;

- Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primleri Giderleri,
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri,
- Faiz Giderleri,
- Cari Transferler,
- Sermaye Giderleri,
- Sermaye Transferleri,
- Borç Verme.

2.2.3.1. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primleri Giderleri

Personel giderleri, kamu personeli ile kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince ilgililere bordroya dayalı olarak yapılan ödemeleri (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları vb.) kapsamaktadır³²¹.

Personel kapsamına memurlar, sözleşmeli personel, geçici işçilerin yanı sıra T.B.M.M. üyelerine ödenmesi gereken ödenekler, Cumhurbaşkanına ödenen ödenekler ile istihbarat personeline ödenen ödenekler bu bölümde kaydedilmektedir.

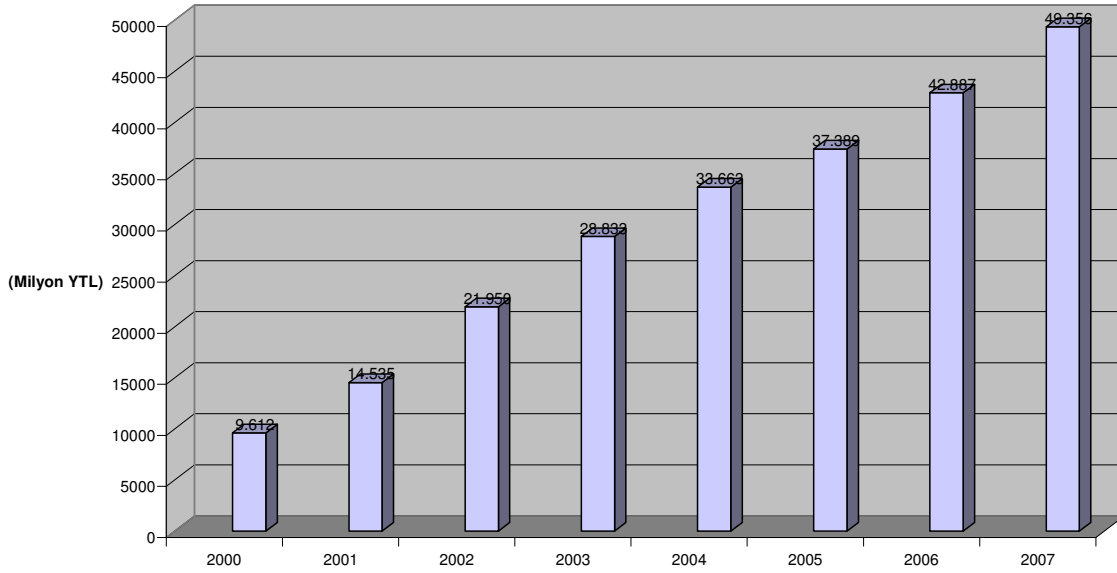
Analitik bütçe sınıflandırması ile tedavi ödemeleri ve aynı nitelikteki ödemeler “Mal ve Hizmet Alım Giderleri”ne, devletin işveren sıfatı ile sosyal güvenlik kurumlarına ödediği primler ise “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” harcama kalemleri arasında yer almaktadır³²².

³²¹ T.C.Gelir İdaresi Başkanlığı, “2000-2005 Yıllarında Toplanan Vergilerin ve Yapılan Giderlerin Yeni Sınıflandırmaya Göre Anlatımı”, s. 3, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/iller/2000-2005_alanlar_2.pdf, (05.10.08).

³²² Güner Demirel, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, BÜMKO, s. 90, [http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/ABSTanitim\(2007\).pdf](http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/ABSTanitim(2007).pdf), (05.10.08).

Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primleri Gideri ise devletin işveren sıfatıyla sosyal güvenlik kurumuna ödeyeceği sigorta primlerini kapsamaktadır. Program bütçe sınıflandırılmasında personel giderleri içerisinde yer alan devletin işveren sıfatı ile ödediği katkı payları analitik bütçe sınıflandırılmasında, ayrı bir gider kalemi olarak gösterilmektedir. Ancak personelden kesilen primler program bütçe sınıflandırılmasında uygulandığı gibi personel giderleri arasında yer almaktadır.

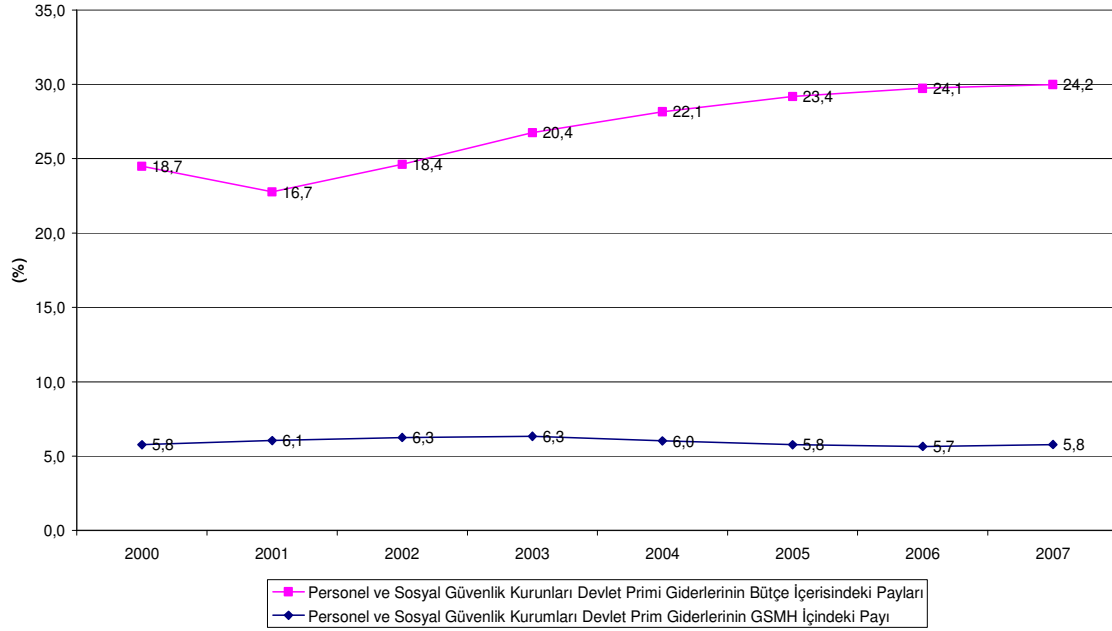
Şekil: 23 Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primleri Giderleri



Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki grafikten de anlaşılacağı üzere Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primleri Giderleri 7 yıllık süreçte 5 kattan daha fazla artış göstermiştir.

Şekil: 24 Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet primi Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderlerinin bütçeden aldığı payın 2003 yılı itibarı ile yükseliş trendine geçtiğini ve 2003 yılında bütçeden %20,4 pay alan harcamaların 2007 yılındaki payının %24,2'ye yükseldiğini görmekteyiz. Personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderlerinin GSMH'dan aldığı pay ise 2000-2008 döneminde düzenli bir seyir izleyerek %6'lar civarında gerçekleşmiştir.

2.2.3.2. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

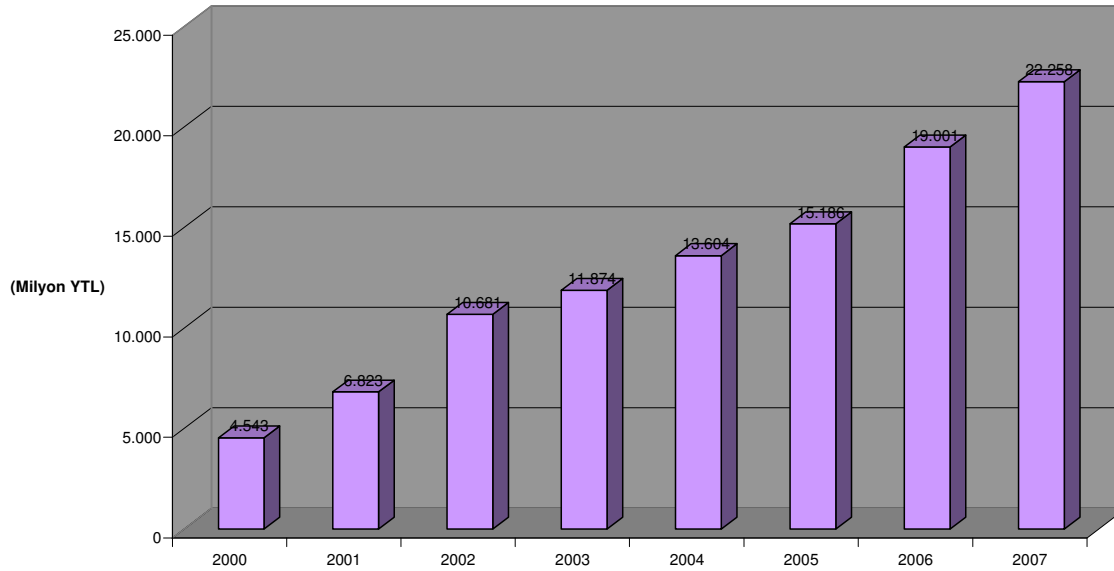
Merkezi bütçe içerisinde yer alan mal ve hizmet alım giderleri faturalı olarak veya ilgili mevzuata uygun şekilde belgelendirilerek alınan mal ve hizmet bedellerini kapsamaktadır. Devletin karşılığında herhangi bir mal veya hizmet almadığı karşılıksız ödemeler ile sermaye giderleri kapsam dışındadır³²³.

³²³ Demirel, a.g.e., s. 92.

Mal ve hizmet alımları kalemi büro malzemesi alımları, kira, yakıt, elektrik ödemeleri ile parasal limitlere bakmaksızın rutin bakım-onarım ödemelerini, telefon ve benzeri haberleşme giderlerini, düşük değerli veya bir yıldan az kullanım ömrüne sahip ekipman alımları için yapılan ödemeleri kapsamaktadır³²⁴.

Uluslararası sınıflandırma standartlarında da “cari gider” olarak kabul edilen savunma harcamaları, sermaye için belirlenen limiti geçse dahi yatırım programlarında yer almayarak, mal ve hizmet alım giderlerine dâhil edilmektedir. Ancak, askeri lojmanlar sermaye bölümünde sınıflandırmakta ve yatırım programına dâhil edilmektedir. Ayrıca, askeri lojmanlar dışında kalan askeri amaçlı inşaatlar, askeri amaçlı dayanıklı ve dayanıksız mal ve donanım alımları, mal ve hizmet alımları kapsamında değerlendirilmektedir³²⁵.

Şekil: 25 Mal ve Hizmet Alımları Giderleri (2000-2007)

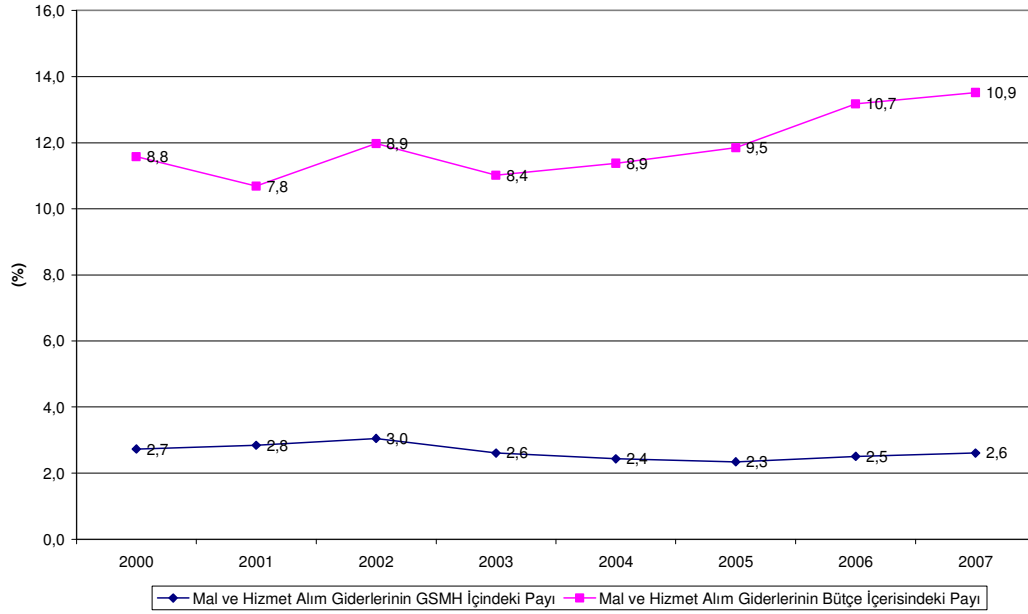


Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

³²⁴ Demirel, a.g.e., s.92

³²⁵ GİB,a.g.e., s.4.

Şekil: 26 Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Aldığı Paylar (%) (2000-2007)

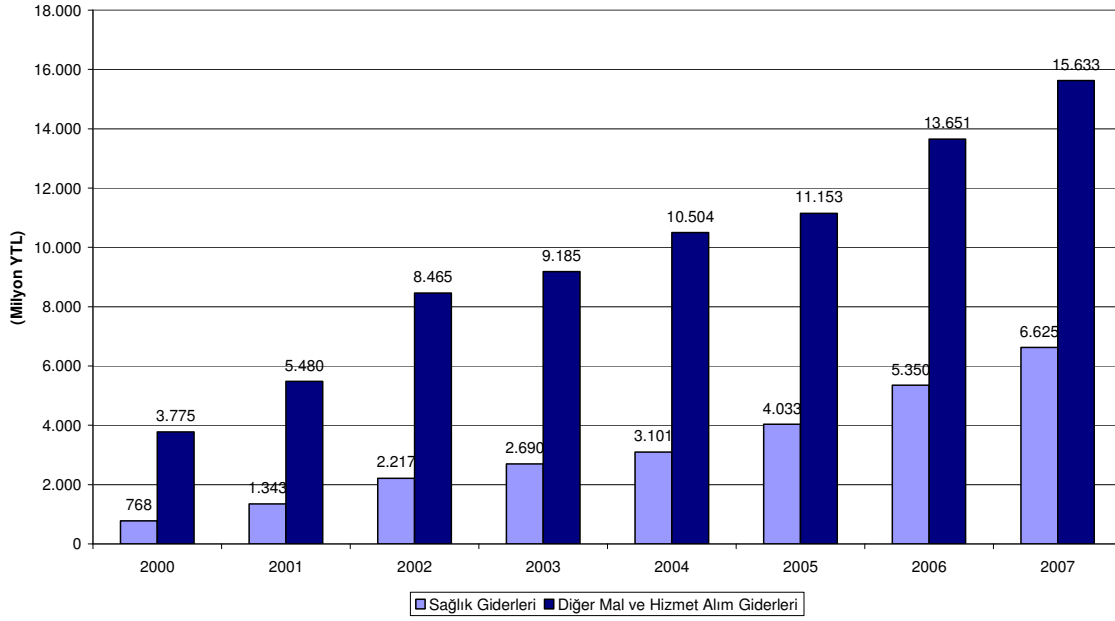


Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Mal ve hizmet alım giderlerinin bütçe içerisindeki payı 2005 yılından itibaren artış trendine girmiş, 2004 yılında bütçeden %8,9 pay alan ve 2000-2004 yıllarında da aynı istikrarı gösteren harcama kalemi, 2007 yılına gelindiğinde bütçenin %10,9'luk payına sahip olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinin GSMH içindeki payı ise 2000-2007 dönemi boyunca %2,3 ile %3 arasında gerçekleşen değerler ile kararlı bir yapı sergilemiştir.

Mal ve hizmet alım giderleri sağlık giderleri ve diğer mal ve hizmet alım giderleri olarak iki ana alt gider türüne bölünmektedir.

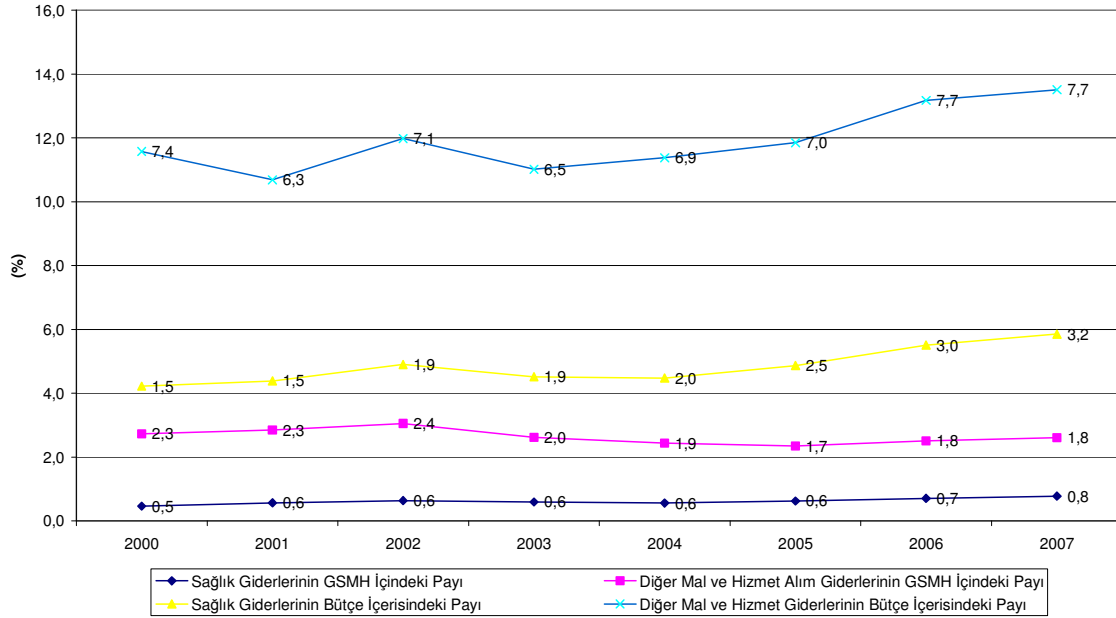
Şekil: 27 Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Alt Gider Başlıkları (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Mal ve hizmet alımları giderleri içerisinde yer alan sağlık giderleri 2000-2007 döneminde 8,5 kat artış göstermiştir. Sağlık giderlerine göre daha büyük pay sahibi olan diğer mal ve hizmet alım giderleri ise 4,2 kat artış göstererek 2007 yılında bütçeden 15.633 milyon YTL pay almıştır. Buda göstermektedir ki ülkemizde sağlık giderleri harcamaları gelişen teknoloji, artan yaşam koşulları nedeniyle diğer harcamalarına göre daha hızlı bir artış seyri göstermektedir. Mal ve hizmet alımları içerisinde yer alan sağlık giderlerinin 2000 yılı itibarıyla %1,5 olan bütçe payı 2007 yılında %3,2'ye yükselmiştir. Diğer mal ve hizmet alımlarının bütçe payı ise 2000 yılı itibarı ile %7,3'ten 0,3 puanlık artışla %7,7'ye yükselmiştir. Benzer bir gelişme ile mal ve hizmet giderleri arasında yer alan sağlık harcamalarının GSMH'ya oranı, 2000 yılında 0,6'dan 2007 yılında 0,8'e yükselirken, diğer mal ve hizmet alım giderlerinin GSMH içindeki payı %2,3'ten %1,8'e gerilemiştir(Şekil 28).

Şekil: 28 Mal ve Hizmet Giderlerinin Alt Gider Kalemlerinin Aldığı Paylar (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2.2.3.3. Cari Transferler

Analitik bütçe sınıflandırma çerçevesinde Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmelerinde cari transferler, sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Transferler nihai olarak kimin yararlandığına göre değil kime ödendiğine göre sınıflandırılmaktadır³²⁶.

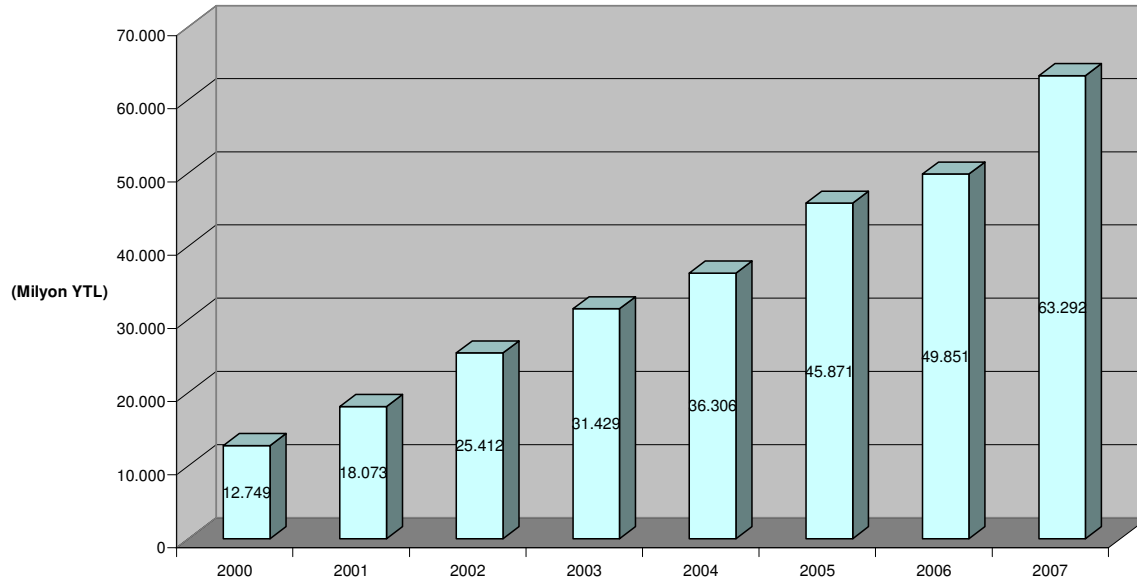
Yeni bütçeleme sistemimiz içerisinde cari transferler, görev zararları, hazine yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ve mahalli idare ve fon paylarından oluşmaktadır. Devletin, hiçbir üretim faktörü kullanmadan sadece milli

³²⁶ Demirel, a.g.e., s. 94.

gelirin ekonomi içinde yer değiştirmesi yani üretimde bulunmadan sadece karşılıksız yapılan harcamalar bu kalemdede ele alınmaktadır³²⁷.

Aynı nitelikteki transferler analitik bütçe sınıflandırılmasının kapsamı dışında olduğundan, borç faiz ödemeleri ile birlikte cari transferler arasında yer almamaktadır³²⁸.

Şekil: 29 Cari Transfer Giderleri (2000-2007)



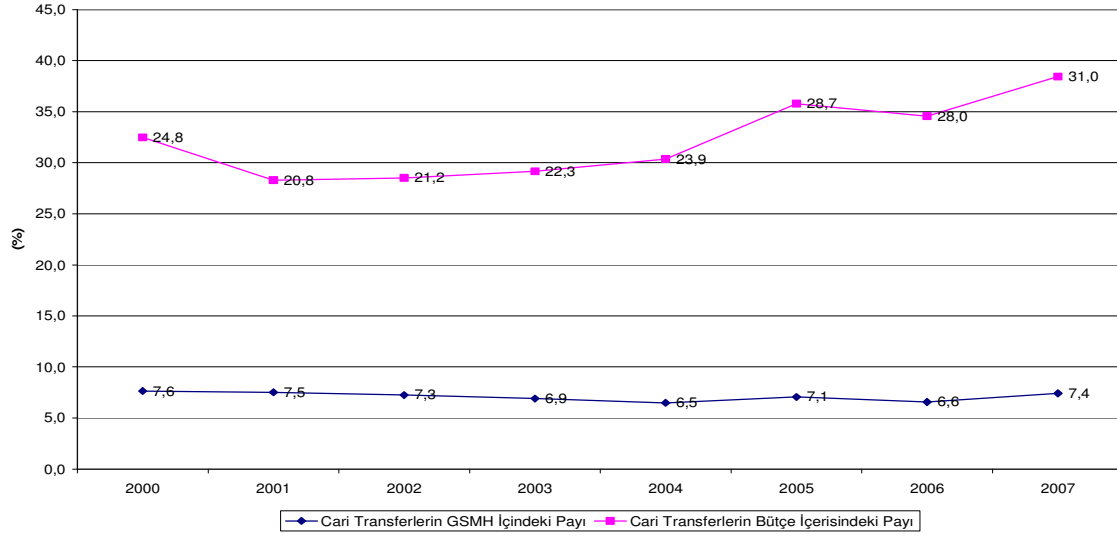
Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2000-2007 döneminde 4,9 kat artış gösteren cari transfer giderlerinin, bütçe içerisindeki paylarının 2000-2004 yılları arasında düşme eğilimine girerek %24,8'den, %23,9 a gerilediğinin 2005 yılından itibaren ise yükseliş trendine girerek, 2007 yılında bütçeden %31'lik bir pay aldığını görmekteyiz. Paralel bir gelişme ile cari transferlerin GSMH içindeki payı ise 2000 yılında %7,6'dan 2004 yılında %6,5'e gerilemiş, 2005 yılından itibaren yükseliş trendine girerek 2007 yılında GSMH'dan %7,4'lük pay almıştır(Şekil30).

³²⁷ GİB, a.g.e., s.6.

³²⁸ Demirel, a.g.e., s. 94.

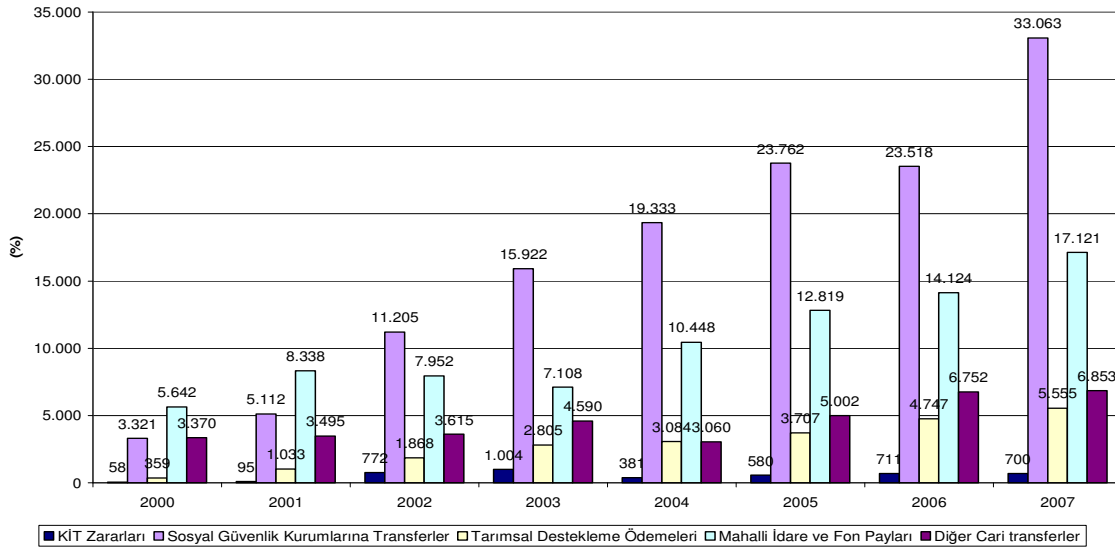
Şekil: 30 Cari Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Cari transfer giderleri, KİT görev zararları, sosyal güvenlik kurumlarına transferler, tarımsal destekleme ödemeleri, mahalli idare ve fon payları, diğer cari transferler alt gider başlıklarından oluşmaktadır.

Şekil: 31 Cari Transfer Harcamalarının Alt Gider Kalemlerinin Dağılımı (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Cari transfer harcamaları içerisinde en büyük paya sahip olan gider türü sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdir. 2000-2007 döneminde yaklaşık 10 kat artış gösteren sosyal güvenlik kurumuna yapılan transferler, cari transfer harcamalarında görülen artışların en önemli nedenidir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin bütçeden aldığı paylara baktığımızda, 2000 yılından itibaren küçük bir oranda düşme göstererek 2001 yılında bütçeden %5,9'luk pay alan harcamalar, 2005 yılına kadar hızlı bir yükselme eğilimi göstererek %14,9 bir pay ile neredeyse üç kat artmıştır. 2006 Yılında tekrar düşüş eğilimine girerek bütçeden %13,2 pay alan harcama kalemi, 2007 yılında tekrar yükseliş eğilimine girerek %16,2 seviyesine yükselmiştir. Sosyal güvenlik kurumuna yapılan transferlerin GSMH içindeki paylarına baktığımızda, 2000-2005 döneminde devamlı artış eğilimi göstererek, 2000 yılı itibarı ile %2 olan GSMH payı 2005 yılında %3,7'ye yükselmiştir. 2006 Yılında %0,6'lık bir gerileme görülen sosyal güvenlik kuruluşlarının GSMH payında 2007 yılında tekrar yükseliş eğilimine girilmiş ve 2007 yılında bu değer %3,9'a yükselmiştir. Sonuç olarak gider türleri içerisinde oldukça hızlı artış gösteren ve nerede ise frenlenmesi mümkün olmayan sosyal güvenlik açıkları bütçe üzerinde önemli bir yük teşkil etmektedir. Bütçemizin en büyük kara deliği olan faiz harcamalarında 2001-2007 arasında düşme eğiliminin yaşandığı göz önüne alındığında, sosyal güvenlik açıklarında oluşan bu hızlı artma eğilimi sosyal güvenlik reformunu ve son yıllarda kamu oyunu meşgul eden sosyal güvenlik açıklarını oldukça net bir biçimde açıklamaktadır.

Şekil: 32 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin Aldığı Paylar (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2.2.3.4. Sermaye Giderleri

Analitik bütçe sınıflandırması dahilinde merkezi bütçe içerisinde yer alan Sermaye Giderleri, sabit sermaye edinimleri, gayrimenkullar ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve devlet mal varlığını artıran ödemelerdir. Bu harcamalar, her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenecek asgari limitin üzerinde olan, diğer bir ifade ile cari harcamaların limitlerinin üzerinde bulunan ve kullanım ömürleri bir yıl veya daha uzun süreli olan mal ve hizmet alımlarını kapsamaktadır³²⁹.

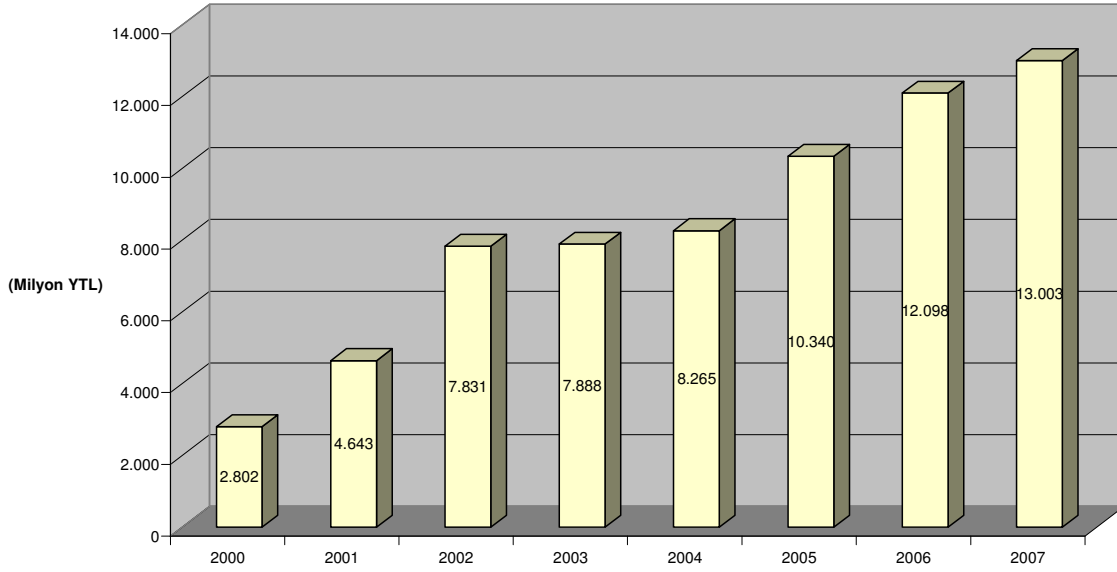
Mamul mal alımları, menkul sermaye üretimi sürecinde kullanılan hammaddeler ile ara mallar ve mamul malların alım giderleri ile projelerin fizibilitesi ve kontrollüğü için müşavir firma ve kişilere yapılan ödemeler ile gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırılması, gayrimenkulun büyük onarım giderleri, stok alımları bu sınıflandırmada yer almaktadır³³⁰. Ancak normal bakım

³²⁹ Demirel, a.g.e., s. 95.

³³⁰ GİB, a.g.e., ss. 7-8.

giderleri ile savunma ve stok alım giderleri bu harcama grubuna dahil edilmemektedir.

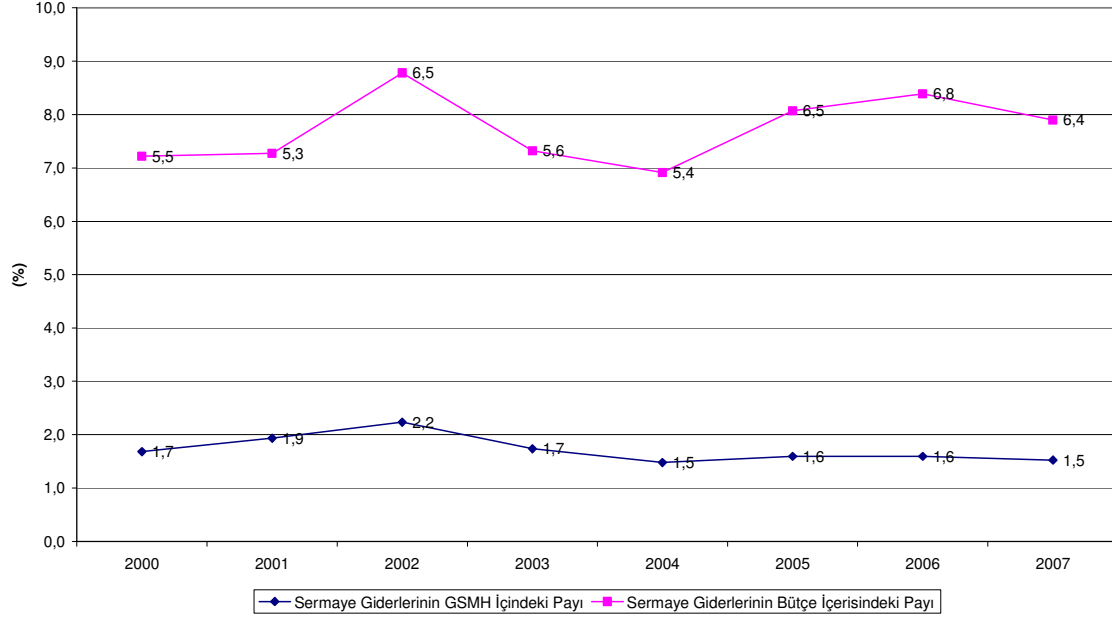
Şekil: 33 Sermaye Giderleri (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2000-2007 Döneminde 4,6 kat artış gösteren sermaye giderlerinin bütçe içerisinde aldığı payları incelediğimizde düzensiz bir eğilim gösterdiği gözlenmektedir. 2001 Yılında bütçeden %5,3'lük pay alan sermaye giderleri, 2002 yılında ani bir yükselişle bütçe payını %6,5'e çıkarmış, bu yıldan sonra tekrar düşme eğilimine girerek, 2004 yılında sermaye giderlerinin bütçe payı %5,4'e gerilemiştir. 2004-2006 Yılları arasında tekrar yükseliş eğilimine giren bütçedeki sermaye giderleri payı 2006 yılında %6,8'e yükselmiştir. 2007 Yılında ise 0,4 puan gerileme ile %6,4'e düşmüştür. Sermaye giderlerinin GSMH'dan aldığı paylara baktığımızda ise %2,2'ye yükseldiği 2002 yılı dışında kararlı bir tablo çizdiği ve %1,5 ile %1,9 arasında değişen GSMH payına sahip olduğu gözlenmektedir.

Şekil: 34 Sermaye Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007)



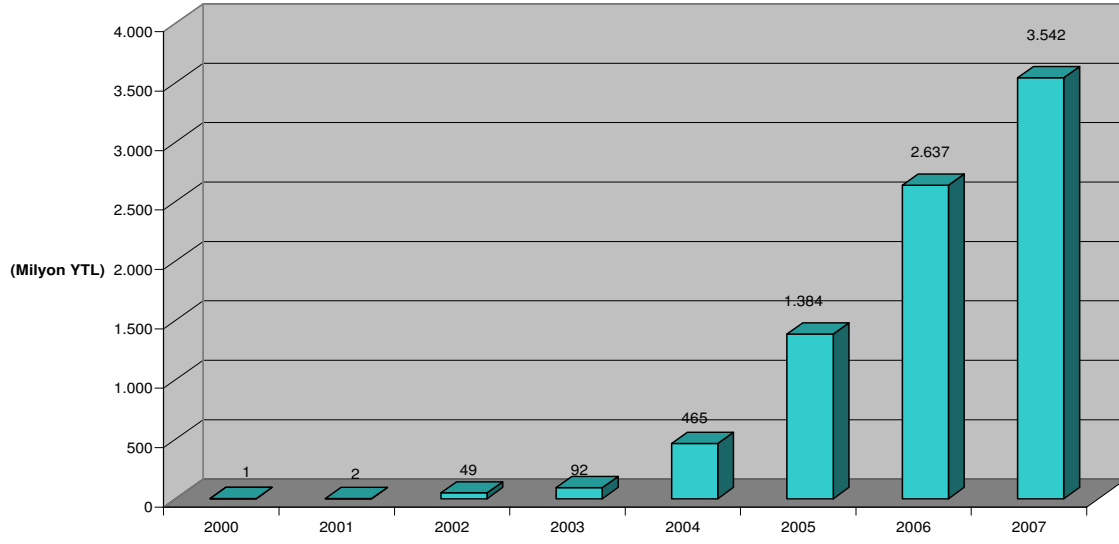
Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2.2.3.5. Sermaye Transferleri

Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Yurtdışındaki kurum ve kuruluşlara veya vatandaşlara sermaye birikimi amacıyla ya da sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler bu bölüme gider kaydedilmektedir. Dış ülkelere, uluslararası kurum ve kuruluşlara veya yurtdışında bulunan eğitim kurumlarına sermaye birikimi amacıyla veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler bu grupta yer alan harcamalardır³³¹.

³³¹ GİB, a.g.e., s. 8.

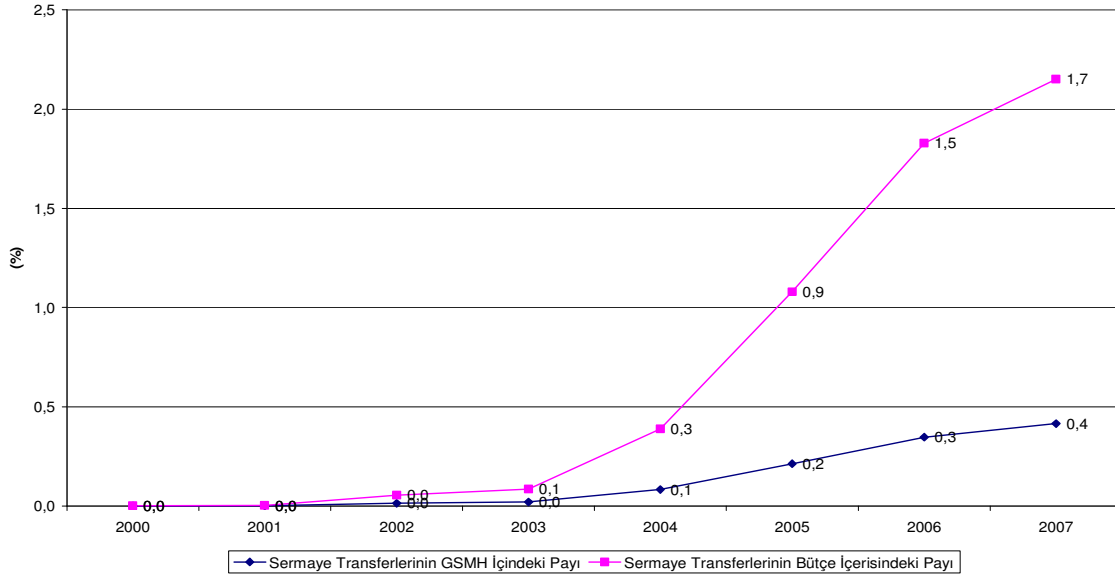
Şekil: 35 Sermaye Transferleri (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Sermaye transferleri kalemi bütçe içerisinde önemli bir paya sahip olmamakla birlikte en hızlı artış gösteren gider türüdür. 2003 Yılına kadar bütçeden 2004 yılına kadar da GSMH'dan pay almayan sermaye transferleri, 2007 yılında bütçeden %1,7, GSMH'dan %0,4 pay almıştır.

Şekil: 36 Sermaye Transferlerinin Aldığı Paylar (2000-2007)



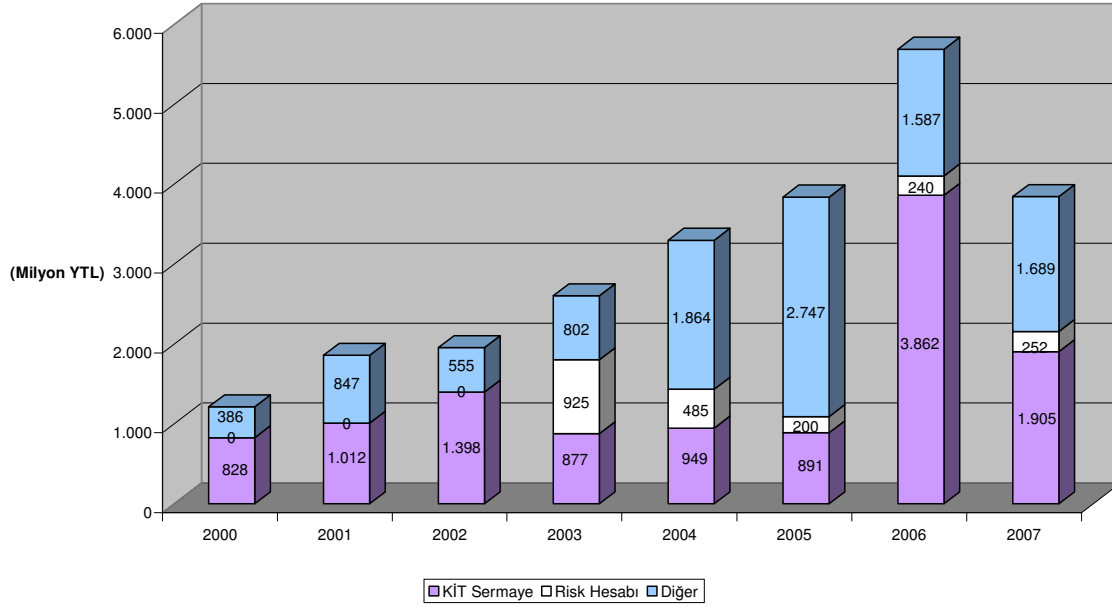
Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2.2.3.6. Borç Verme

Analitik bütçe sınıflandırması içerisinde yer alan bir diğer gider türü olan Borç Verme, bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar. Devlet tarafından verilen krediler ile alınan hisseler borç verme olarak sınıflandırılırken KİT'lerin görev zararları cari transferler içerisinde sınıflandırılmaktadır³³².

³³² Demirel, a.g.e., s. 97.

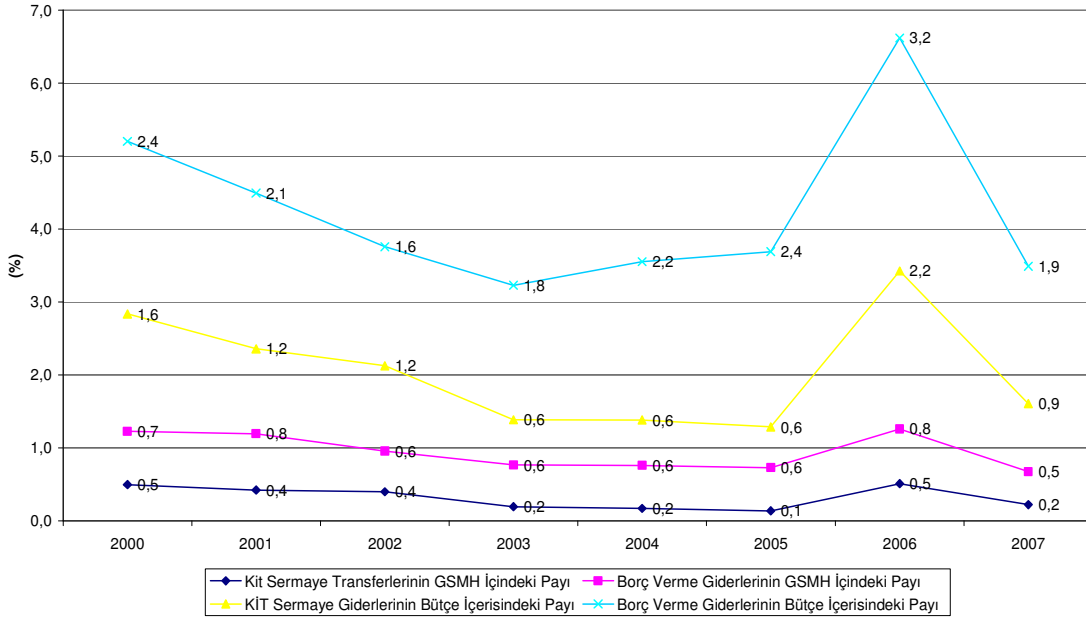
Şekil: 37 Borç Verme Giderleri (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2000-2007 Döneminde 3,1 kat artış gösteren borç verme giderleri KİT sermaye, risk hesabı ve diğer borç verme alt gider kalemlerinden oluşmaktadır. 2006 Yılında borç verme giderlerinin yükselmesinin en önemli nedenini KİT'lere yapılan sermaye transferleri oluşturmaktadır. Şekil 38'de de izlenebileceği gibi borç verme giderleri ile KİT sermayelerinin bütçeden ve GSMH'dan aldıkları pay paralellik arz eden bir seyir izlemektedir.

Şekil: 38 Borç Verme Giderleri ve Kit Sermaye Giderlerinin Aldığı Paylar (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2.2.3.7. Yedek Ödenekler

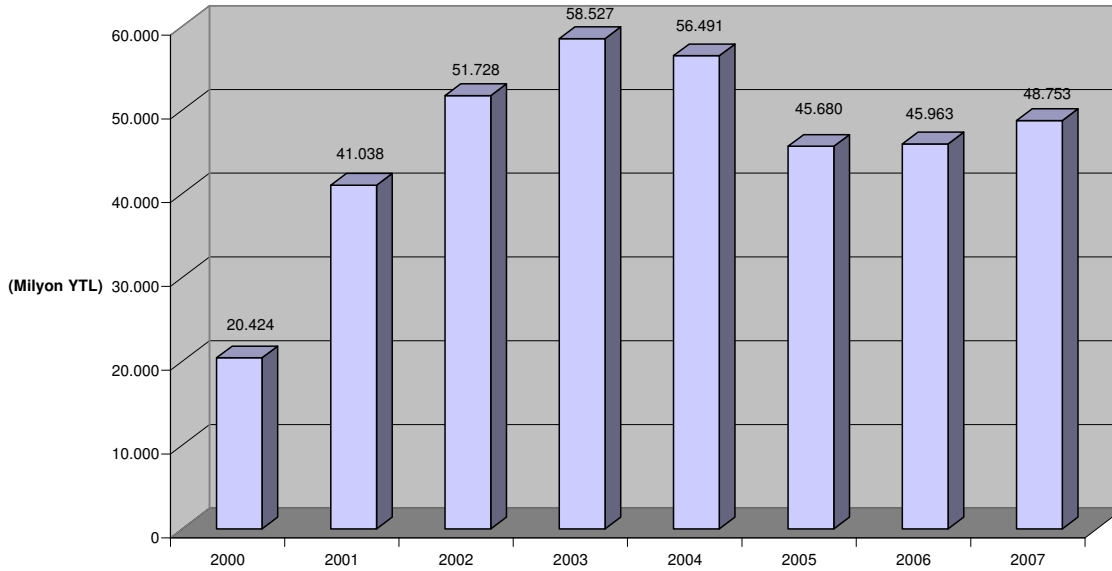
Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmetlerin karşılığı olmak üzere veya yıl içi gelişmeler neticesinde yapılan tahminlerde sapmalar olması ihtimaline karşılık hizmetleri aksatmamak amacıyla ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir. Merkezi yönetimde sadece maliye bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. 2000-2007 Döneminde merkezi bütçeden yedek ödenek harcanmamıştır.

2.2.3.8. Faiz Giderleri

Bütçe harcamalarımız içinde en önemli gider kalemini hiç kuşkusuz faiz harcamaları oluşturmaktadır. Borçlanmaya olan ihtiyacın çok yüksek oluşu daha yüksek faiz oranlarında borçlanmamıza neden olmuş ve borçlanma maliyetimiz yükselmiştir. 1993 Yılı ile birlikte hız kazanan faiz harcamalarının bütçe içerisindeki yükü 2000-2007 yılları arasında da ağırlığını hissettirmektedir. 1990'lı yıllarda ki

artış eğilimine 2000-2003 yılları arasında da devam eden faiz harcamaları, 2003 yılında 2000 yılına oranla 2,8 kat artmıştır. Bu nerede ise faiz harcamalarının her yıl kendi yükü kadar bir sonraki yıl katlanarak bütçeye yük olmaya devam etmesi anlamına gelmektedir. Ekonomide yürütülen kemer sıkma politikalarına ve diğer harcama kalemlerinde özellikle yatırım ve personel harcamalarında yapılan kısıntılar ile birlikte, enflasyonla mücadelede önceki dönemlere kıyasla elde edilen başarılar ve enflasyonun %10'lar seviyesine çekilmesi ile birlikte, faiz harcamalarının 2003-2007 dönemlerinde düşüş eğilimine girmiştir. Ancak en büyük gider payına sahip olarak bütçemiz halen bir borç ödeme bütçesi niteliği taşımaktadır.

Şekil: 39 Faiz Giderleri (2000-2007)

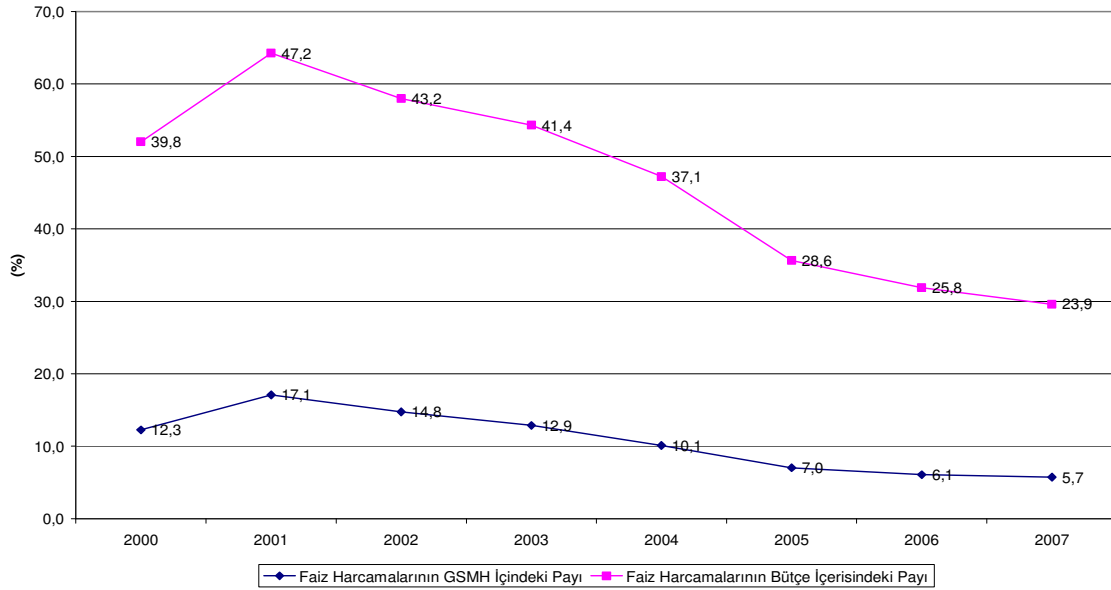


Kaynak: Ek Tablo 13/A verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Faiz ödemeleri merkezi bütçe giderleri içerisinde bütçe payı ve GSMH payı bakımından en büyük gider kalemini teşkil etmektedir. Ancak faiz ödemelerinin bütçe payları ve GSMH paylarına bakıldığında olumlu bir tablo karşımıza çıkmakta ve 2001 yılından itibaren düşme eğilimine girdiği görülmektedir. 2001 Yılındaki krizin ardından, 2000 yılında %39,8 olan faiz harcamalarının bütçe payı 2001 yılında hızlı bir yükselişle %47,2'ye çıkmış ve 2001'deki seviyesine yakın bir duruma ancak

2004 yılında ulaşabilmiştir. 2004 Yılında %37,1'lik paya sahip olan faiz giderleri 2005 yılında hızla düşme eğilimine devam ederek %28,6'ya gerilemiştir. 2005-2007 Yılları arasında düşme eğilimi devam eden harcamalarda düşme hızı bir miktar yavaşlamakla birlikte, bu trendini koruyarak 2007 yılında son 10 yılın en iyi değeri olan % 23,9'a gerilemiştir. Faiz harcamalarının GSMH içinde aldığı payı incelediğimizde de paralel bir sonuç elde etmekteyiz. 2001 Yılında GSMH'dan %17,1'lik pay alan faiz giderleri 2007 yılına kadar düşme eğilimini sürdürerek, 2007 yılında GSMH'dan %5,7'lik bir pay almıştır.

Şekil: 40 Faiz Harcamalarının Aldığı Paylar (2000-2007)



Kaynak: Ek Tablo 13/B verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Maliye politikalarının başarıları süreklilik ve istikrar sağlamaları ölçüsünde etkilidirler. Dünyada baş gösteren global krizin yansımaları maalesef ülkemizde de bu günlerde hissedilmeye başlanmıştır. Ekonomistlerce 1929 Büyük Buhran'dan sonra en büyük küresel kriz olduğu belirtilen krizin sarmal bir etki ile dünya devletlerine yayıldığı ve tüm dünyanın bundan payını aldığı açıktır. Küreselleşme beraberinde kader birliğini de getirmektedir. Küresel krizin Türkiye'ye faturası da artan işsizlik, üretimin yavaşlaması, büyüme rakamlarının gerilemesi, fiyatların

artmasına paralel olarak yüksek enflasyon ve yükselen kurlara paralel olarak dış borç maliyetinin artması şeklinde gerçekleşebilir. Krizin ülke ekonomisini olumsuz etkileyeceği muhakkaktır. Ancak diğer dünya devletleri kadar henüz etkilenmeyen ekonomimizde kırılma yapının devam etmesi faturanın maliyeti hakkında endişeleri vericidir.

Türkiye’de 1980 ile 2007 yılları arasında kamu harcamalarını ekonomik sınıflandırma kapsamında ortaya koyduğumuz bu tablonun ardından özellikle 1994 yılından sonra hız kazanan sosyal güvenlik açıklarını ve bütçe üzerindeki etkilerini çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ele alacağız.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK

3.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı, Amacı Ve Sosyal Güvenlik Yöntemleri

3.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı, Sosyal Güvenlik Terimi ve Sosyal Güvenlik Tanımları

Bu bölümde öncelikle sosyal güvenlik kavramının ne ifade ettiği ortaya konulmaya çalışılacak, daha sonra terim olarak sosyal güvenlik ifadesinde yer alan “sosyal” ve “güvenlik” kelimelerinin anlamları ve güvenlik ihtiyacını doğuran risk faktörünün ne olduğu ortaya konulacaktır. Bu temel bilgilerden sonra sosyal güvenliğin tanımı yapılacak, daha sonra dar ve geniş anlamları ile sosyal güvenlik kavramı irdelenecektir.

3.1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Yaradılışı icabı insanın fizyolojik ve sosyal çeşitli ihtiyaçları vardır. İnsan tabiat içerisinde hayatını sürdürmeye çalışırken çeşitli ihtiyaçlarının yanında bir takım tehlikelerle de karşılaşmaktadır³³³. Var olduğundan bu yana insan, yaşamı sırasında karşılaşabileceği risklere karşı korunmak ve yarınından emin olmak arzusunda olmuştur. Bu amaçla bireysel veya toplu olarak önlemler almaya çalışmıştır. Önceleri sistemli bir yapıdan uzak ve bireysel bazda yürütülen bu önlemler, yirminci yüzyılın doğurduğu “sosyal refah devleti” anlayışı ile birlikte, sosyal güvenlik adı verilen bir sistem içerisinde ele alınmaya başlanmıştır³³⁴. Bireyleri gerçekleştireceği zaman dilimi belirsiz olan risklere karşı koruma garantisi veren ve meydana gelebilecek riskleri önleme amacını taşıyan bir sistem haline gelen sosyal güvenliğin, her sosyal kavramda olduğu gibi müşterek ve kesin bir tanımı

³³³ Ali Çubuk, *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları*, Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları Yayın No:175, Ankara, 1982, s. 3.

³³⁴ A. İlhan Oral, *Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları Yayın No:1331, Eskişehir, 2002, s. 3.

yoktur. Bu amaçla önce sosyal güvenlik terimi ve muhtevası incelendikten sonra, bazı muhtelif terimlere yer vermek suretiyle tanımı yapılmaya çalışılacaktır.

3.1.1.2. Sosyal Güvenlik Terimi

Terim olarak sosyal güvenlik, “sosyal” ve “güvenlik” kelimelerinden oluşmaktadır. Latince esaslı olan “sosyal” kelimesi, dilimize batı dillerinden geçmiş ve “içtimai” kelimesinin yerini almıştır. Sosyal kelime anlamı ile bir topluluğa ait, bir cemiyete ait anlamına gelmektedir. Düşünce olarak, birlik, eşitlik, dayanışma, yardım esaslarına dayanan bir zihniyeti akla getirir. Güvenlik kelimesi ise tehlike ile birlikte anılır. Tehlikenin olmadığı yerde güvenliğe de ihtiyaç yoktur³³⁵. O halde güvenlik kelimesini, güvenli bir ortamda yaşamak amacıyla var olan ve olası tehlikelere karşı önlem almayı ifade eden bir terim olarak açıklayabiliriz.

Tehlike (risk), genel olarak insanların istekleri ve iradeleri dışında meydana gelen, kişinin beden ve ruh bütünlüğüne (canına), mal varlığına ya da sağlığına zarar veren, gerçekleşmesi mümkün veya muhtemel, gelecek ve belirsiz bir olayı ifade eder. Sosyal güvenlik açısından tehlike kavramının muhtevası içerisinde baktığımızda, “bu mutlu bir olay olabilir, bir çocuğun doğumu gibi; yahut mutsuz bir olaydır, kaza, hastalık, ölüm veya işsizlik gibi. Fakat her iki halde de, bu olaylar kişinin giderlerinde bir artma ya da gelirlerinde bir azalma veya bunların ikisini birden meydana getirir. İşte bütün bu tehlikelerin zamanla sonuçlarının tamamen veya kısmen giderilebilmeleri için göz önünde tutulmaları ve giderek sosyal risk sayılmaları gerekir. Şu halde, sosyal riskler, toplumun kendilerine özel bir önem bağladığı ve kişinin bunların zararlı etkilerinden kurtarılmasını istediği risklerdir, denilebilir³³⁶.”

³³⁵ Turan Yazgan, *Sosyal Güvenlik Ders Notları*, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayınları, İstanbul, 1992, ss. 17-18.

³³⁶ Kenan Tunçomağ, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 5.b., Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul, 1990, s. 2.

Sosyal güvenlik kavramı modern toplumların bir ürünü olarak kabul edilebilir³³⁷. Çünkü bu terim ilk defa, büyük ekonomik krizden sonra, Amerikan halkına gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan ve Başkan Roosevelt'in "Refah Devleti" ni (Welfare State) kurma yolunda başlattığı, "New Deal" (Yeni Düzen) politikasının bir parçasını oluşturan, 14 Ağustos 1935 tarihli A.B.D. Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile sosyal bilimler literatürüne ve pozitif düzenlemelere girmiştir. Daha sonra, 1941 yılında Atlantik Şartı'nda yer alarak ilk kez uluslar arası düzeyde benimsenmiş ve 1942 yılında İngiltere'de hazırlanan Beveridge Raporu'yla da çağdaş anayasadaki anlamına kavuşmuştur³³⁸. 1944 Yılında Philadelphia'da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, sosyal güvenlik deyimini geniş ölçüde kullanılmıştır³³⁹. Bugün ilkeleri ve yöntemleri hala tartışma konusu olsa da sosyal güvenlik deyimini, hemen hemen herkesin günlük hayatta kullandığı ve anlamına muktedir olduğu bir kavram halini almıştır.

3.1.1.3. Sosyal Güvenliğin Tanımı

Bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan fiziksel ve sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek³⁴⁰ amacını taşıyan sosyal güvenliğin, herkes tarafından benimsenecek bir tanımlı yapmak ve boyutlarını çizmek pek kolay değildir. Bu nedenle literatürde yer alan bazı muhtelif tanımlara yer vermek gerekir.

Yazgan'a göre sosyal güvenlik; "cemiyeti teşkil eden fertlerin, uğrayacakları tehlikenin zararlarından kurtulma garantisi demektir. Bir yönüyle bu garantinin sağladığı bir tatmin duygusudur, bir yönüyle de bu garantiyi sağlayan tedbirleri,

³³⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 1.

³³⁸ Fatma Eftekin Demircioğlu, "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi Sorunu", Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin, 2006, ss. 14-15.

³³⁹ Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi*, İkinci Kitap, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 4.b., Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s. 528.

³⁴⁰ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara, Nisan 2005, http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.doc, (19.06.08).

vasıtaları akla getirir³⁴¹.” Dilik’e göre sosyal güvenlik; hastalık, kaza, analık, yaşlılık sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi belirli sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır³⁴². Talas’ta benzer bir tanımlama yaparak sosyal güvenliği; “bir mesleksenel, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşam ihtiyaçlarını karşılayan bir sistem³⁴³” olarak açıklamaktadır. Sosyal güvenlik bir sistem olduğu kadar bir kurumdur da. Öyle ki, Tunçomağ’a göre sosyal güvenlik; “geliri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur³⁴⁴.” Bu konuda Talas’ta Tunçomağ ile görüş birliğine vararak geniş anlamı ile sosyal güvenliğin, “bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünü³⁴⁵” olduğunu söylemektedir.

Görüldüğü gibi sosyal güvenlik kavramı, özde ortak noktalar ihtiva etmekle birlikte yazarlarca farklı şekillerde tanımlanmıştır. Ancak sosyal güvenlik kavramını, geniş anlamda sosyal güvenlik ve bu kavrama işlerlik kazandıran kurumsal yapı anlamında da, dar anlamda sosyal güvenlik olarak biraz daha açmak, konunun daha anlaşılır olmasını sağlayacaktır.

3.1.1.3.1. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik kavramı toplumu ve insanı ilgilendiren bir konu olması itibarıyla dinamik bir kavramdır. Ekonomik gelişmenin paralelinde örülen sosyal değişim ve gelişim ile birlikte sosyal korumanın amaç ve kapsamı da genişlemiş, yeni bir anlam kazanmıştır. Bu sebeple “dar bir sosyal güvenlik tanımının ötesinde bireye ekonomik güvence sağlama, riskleri ortaya çıkmadan önleme ve kişiliği

³⁴¹ Yazgan, a.g.e., s. 18.

³⁴² Sait Dilik, *Sosyal Güvenlik*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1991, s. 10.

³⁴³ Talas, a.g.e., s. 528.

³⁴⁴ Tunçomağ, a.g.e., s. 5.

³⁴⁵ Talas, a.g.e., s. 527.

geliştirme gibi konuları da sosyal güvenliğin amaçları arasında değerlendirerek sosyal güvenliğin boyutları genişlemiştir³⁴⁶.”

Yukarıda verdiğimiz sosyal güvenlik tanımlarından da anlaşılacağı üzere, sosyal güvenlik her şeyden önce kişinin gelirinin sürdürülmesini amaçlamaktadır. Bunun için de iki ana grup içinde öngörülebilecek önlemler yoluyla hedefine ulaşmaya çalışır. Bu ana gruplardan ilki önleyici, ikincisi yerine geçici tedbirleri kapsar³⁴⁷. Önlenebilir bir zararın telafisi için katlanması gereken maliyet, zararın önlenmesi için alınan tedbirlerin maliyetinden çok daha yüksek olmaktadır. Esasen sigortacılığın ya da sigorta yaptırmanın altında yatan temel mantık da budur. Bu noktada bireyler ve devlet, riskleri ortadan kaldırmak, en azından şiddetini azaltmak için, gerekli tedbirleri alma yoluna gitmektedir.

Yürütülen bütün mücadelelere ve bu konuda elde edilen tüm başarılarla rağmen tehlikelerin tamamının ortadan kaldırılması mümkün olamayacağından, insanlar mutlaka tehlikeye maruz kalacaklar ve bundan zarar göreceklerdir³⁴⁸. Tehlikeler her fert için muhtemel, bazıları muktedir olduğuna göre; insanoğlunun tehlikenin kendisi ile savaşı devam ederken, tehlikenin zararları ile de savaşıması tabiidir. İşte geniş anlamda sosyal güvenlik, tehlikenin doğurduğu zararları ortadan kaldırma, telafi etme veya azaltma tedbirlerinin tümünü ifade eder³⁴⁹.

Sosyal güvenliğin bir diğer yönü kişiliğin geliştirilmesi ile ilgilidir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 22. maddesinde “herkes toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğin gelişmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır” denilmektedir. Burada ifade edilen düşünceye göre, kendisini sosyal

³⁴⁶ Oral, a.g.e., ss. 4-5.

³⁴⁷ Talas, a.g.e., s. 528.

³⁴⁸ Yusuf Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK, Bağ-Kur)*, Genişletilmiş 3.b., Alfa Yayınları, 2000, s. 5.

³⁴⁹ Yazgan, a.g.e., ss. 24-25.

güvenlik sayesinde ekonomik anlamda güvencede gören ve sosyal risklere karşı korunan bireyler, kişiliklerini geliştirme imkanına daha rahat kavuşabileceklerdir³⁵⁰.

3.1.1.3.2. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik her fert ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu sosyal ihtiyacı doğuran sebepler ünerseldir, her fert ve toplum için bahis konusudur. Ancak bunların karşılanması toplumdan topluma değişir³⁵¹.

Bireyin ekonomik güvencesini sarsan riskler, demografik, sosyo-ekonomik, sosyolojik ve kültürel şartlarla çok yakından ilgilidir. Bu şartların farklılığı, bu tehlikelerin varlık veya yokluğunu değil, nisbi olarak azlık veya çokluğuna, etkilerinin uzun veya kısa süreli oluşuna etki eder. Bu nedenden ötürü de en ilkel toplumlardan en gelişmiş toplumlara kadar her toplumda sosyal güvenlik, karşılanması gereken bir ihtiyaçtır. Ancak bu ihtiyacın nitelik ve niceliği farklı olabilir. Başka bir ifade ile her ihtiyaç çeşidi gibi sosyal güvenlik ihtiyacı da subjektiftir. Fertten ferde ve toplumdan topluma değişir³⁵². Bu risklerin sınırlarını tayin etmek, aynı zamanda sosyal güvenliğin kapsamını da belirlemek anlamına gelir.

Sosyal güvenlik sistemleri birbirinden farklıdır. Bu farklılık onların kapsamlarında da görülmektedir. Çünkü bu sistemlerden her biri, ülkenin ekonomik ve sosyal durumuna göre farklı riskleri göz önünde tutmuşlardır³⁵³. Sağlanan koruma garantisi göz önüne alınarak sosyal güvenlik sistemleri tarafından kapsama alınan tehlikeler, Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın (ILO) 1952 tarih ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi"nde belirtilmiştir³⁵⁴. Sosyal güvenlik hakları bakımından en çok bilinen ve Türkiye'nin de 29 Temmuz 1971 tarihinde kısmen onayladığı bu sözleşme tüm ülkelerce uygulanabilir bulunan en önemli uluslararası

³⁵⁰ Oral, a.g.e., s. 5.

³⁵¹ Yazgan, a.g.e., s. 24.

³⁵² Yazgan, a.g.e., s. 24.

³⁵³ Tuçomağ, a.g.e., s. 4.

³⁵⁴ Alper, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 6.

belgedir³⁵⁵. Sözleşmenin amacı, imzacı devletlerin sosyal güvenlik alanında yerine getirmeye mecbur oldukları en az normları saptamaktır. Buna göre, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık (hem tıbbi hem de parasal yardım), analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve aile yardımları, sosyal güvenlik tehlikeleri olarak kabul edilmiştir³⁵⁶. Bu tehlikelere son olarak Almanya’da önerilen ve yaşlıların ve sakatların kendi evlerinde bakımlarını içeren “bakım sigortası” da eklenmiştir³⁵⁷.

1952 Yılında kabul edilmiş olan sosyal riskler listesi, o zamandan beri sık sık müracaat eseri olarak kullanılmıştır³⁵⁸. “ILO’nun 102 Sayılı sözleşmesini esas alan Avrupa Konseyi, 1964 tarihinde “Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu”³⁵⁹ çerçevesinde, 102 sayılı sözleşmeyle kabul edilen dokuz sosyal riskten en az altısının kabul edilmesini zorunlu olarak öngörmüştür³⁶⁰.” Ancak bütün ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri, sözleşmede sayılan sosyal güvenlik risklerinin tümünü ihtiva etmemektedir. Çünkü sosyal güvenliğin kapsamı, geniş ölçüde ülkenin hayat düzeyine bağlıdır. Ekonomik açıdan gelişmekte olan bir ülkenin öncelikleri farklı olacağından, sosyal güvenlik alanına nispeten daha az kaynak ayırabilirken, gelişmiş bir ülke vatandaşlarına daha geniş imkanlar sunabilmektedir. Bunun içindir ki, az gelişmiş ülkelerin de uygulayabilmesi için katı davranılmamış olan 102 sayılı sözleşme gereğince “ülkelerin bu sözleşmeyi onaylayabilmeleri veya bir başka ifade ile bir ülkede sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmuş sayılması için, en az biri iş kazaları ve meslek hastalıkları, yaşlılık, sakatlık ve ölüm sigortalarından biri olmak üzere 9 sosyal güvenlik tehlikesinden en az 3 tanesinin oluşturulması ve bu sigorta kolları vasıtasıyla işgücünün en az %20’sinin veya iktisaden faal nüfusun %50’sini kapsama alınmış olması yeterli görülmüştür. Bu asgari şartları yerine getirmede zorlukları olan ülkeler için ise, 20’den fazla kişi çalıştıran işyerlerinde çalışanların %20’sini kapsama alınmış olma şartı kafi kabul edilmiştir³⁶¹.”

³⁵⁵ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu , s. 27.

³⁵⁶ Tuçomağ, a.g.e., s. 4.

³⁵⁷ S.G.K., *Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*.

³⁵⁸ Tuçomağ, a.g.e., s. 4.

³⁵⁹ Türkiye, bu sözleşmeye 1979 yılında dahil olmuştur.

³⁶⁰ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 28.

³⁶¹ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 9.

Sonuç olarak, sosyal güvenlikle sağlanacak risklerin neler olacağı, ülkelerin ekonomik ve siyasal yapısına bağlı olarak değişmekle birlikte, çağdaş güvenlik sistemleri bütün sosyal riskleri değil, iş kazaları, hastalık, işsizlik, yaşlılık, sakatlık, ölüm gibi en çok rastlanan ve en çok zarar veren sosyal riskleri kapsamına alarak sosyal koruma sağlamaya çalışmaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamı böylece daralmış olmaktadır. Ancak bu daralma, bir anlamda kavrama belirginlik de kazandırmaktadır³⁶².

3.1.2. Sosyal Güvenliğin Amaçları ve Sosyal Güvenlik Yöntemleri

Bu bölümde bir amaç olan sosyal güvenliğin ne olduğu ve neler hedeflediği belirtildikten sonra bu amaca hizmet eden yöntemler; geleneksel ve modern yöntemler ile onların tamamlayıcısı konumunda olan yöntemler olarak gruplandırılarak, neler olduğu, tarihi süreçte nasıl bir fonksiyonu üstlendikleri ve modern sosyal güvenlik sistemine nasıl varıldığı gözler önüne serilecektir.

3.1.2.1. Sosyal Güvenliğin Amaçları

Richardson, sosyal güvenliğin esas gayesinin, “çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için müessir kaynaklarını, daimi veya geçici bir şekilde kaybedenlere kolektif veya cemiyet olarak yardım etmek suretiyle onları ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmak” olduğunu belirtmiştir³⁶³. Alper, sosyal güvenliğin tanımını yaparken amaçlarına da işaret ederek, “sebebi ne olursa olsun, tehlikeye maruz kalarak muhtaç duruma düşen fertlerin ve ailelerinin uğradıkları tehlikenin zararlarından kurtararak, yaşadıkları toplum içinde, diğer insanların himmetine ihtiyaç duymadan, insan onuruna yaraşır asgari bir hayat standardına kavuşturulmaları³⁶⁴” olduğunu söylemektedir.

³⁶² Oral, a.g.e., s. 6.

³⁶³ J. Henry Richardson, *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, Çev.: Turan Yazgan, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970, s. 16.

³⁶⁴ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 5.

Yukarıdaki açıklamalarda da görülmektedir ki, sosyal güvenlik, doğuşu itibarı ile ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlamaktadır. Toplumda bu insanların, ihtiyaçlarını ferdi çabaları ile karşılamalarının olanaksız olduğu düşüncesinden hareketle, ekonomik yönden güçlü olanların da bu sisteme katkıda bulunmaları sağlanmaktadır. Böylelikle toplumdaki eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması ve sosyal adaletin teminine yardımcı olunmaktadır³⁶⁵.

Bugün ekonomik anlamda iyi olanaklara sahip ve sağlıklı bir birey için yarının ne getireceği meçhuldür. Bu belirsizlik toplumdaki her fert için geçerli olduğuna göre, daha geniş bir perspektif ile bakıldığında sosyal güvenlik, toplumdaki her bireyin geleceğe ilişkin endişelerini ortadan kaldırarak, sosyal riskler karşısında bir güven sağlama fonksiyonu da görmektedir. Nitekim Fransız Danıştay'ı eski üyelerinden P.Larogue, “sosyal güvenliğin her şeyden önce herkeste bir güven duygusu yaratmak, bu güvenceyi bozacak her tehlikeyi önlemek ve bu tehlikeleri etkili bir biçimde yok edecek durumları sağlamak davası³⁶⁶” olduğunu söylemektedir. Bu güven duygusu ile bireylere ve ailelerine, yaşamlarının her döneminde karşılaşılabilecekleri fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı korunma ve hayat standartlarının belli bir çizgini altına düşmeyeceğinin garantisi verilmektedir.

3.1.2.2. Sosyal Güvenlik Yöntemleri

Sosyal güvenlik ulaşılması hedeflenen bir amaç olduğundan, bu amacın gerçekleştirilmesine hizmet eden bazı yöntemlerin kullanılması gerekir. Modern sosyal güvenlik sistemleri, yukarıda izah etmeye çalıştığımız amaçlara ulaşmada sosyal sigortalardan, sosyal yardımlardan ve sosyal hizmetlerden faydalanmaktadır. “Türkiye’de bu yöntemler içinde temel yöntemi oluşturan sosyal sigortalardır, sosyal

³⁶⁵ Oral, a.g.e., s. 7.

³⁶⁶ “P. Larogue, *Reflexions sur le Probleme Sociale*, Paris, 1953, s.51 ve Devamı”, Talas, a.g.e., s.528’deki alıntı.

yardım ve hizmetler ise onu tamamlayıcı görev yaparlar³⁶⁷.” Ancak sosyal güvenliğin modern sosyal güvenlik yöntemleri oluşturuluncaya kadar geçirdiği evrimi göz ardı etmek ve sosyal güvenlik yöntemlerini bunlar ile sınırlamak mümkün değildir.

Tarihin her döneminde insanlar sosyal güvenlik yöntemlerine başvurmuşlardır. Önceleri bireysel daha sonra yardımlaşma esasına dayanan sosyal güvenlik sistemleri, toplumun ve dolayısıyla ihtiyaçların farklılaşması ile birlikte değişmiş ve gelişme göstermiştir. Bu yöntemler aşağıda sırası ile ele alınacaktır.

3.1.2.2.1. Geleneksel Sosyal Güvenlik Yöntemleri

Günümüz sosyal güvenlik yöntemlerinin geliştirilmesine kadar geçen dönemde kullanılan yöntemlerdir. Geleneksel sosyal güvenlik yöntemleri, her toplumun kendi iktisadi, sosyal ve kültürel yapısına ve hayat tarzına göre şekillenir. Esas olarak tehlikeye maruz kalana gelir transferini sağlayan bu yöntemleri kendi içerisinde, bireysel ve kolektif yöntemler olarak iki ana grupta değerlendirmek mümkündür.

3.1.2.2.1.1. Bireysel Yöntemler-Tasarruf

Tasarruf bireysel bir yöntemdir. Tasarruf, gelirin belli bir bölümünün harcanmayarak, gelecekte ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar için ayrılması işlemidir³⁶⁸. Diğer bir ifade ile gelecekteki bir harcamaya olanak sağlamak için, bugünkü harcamadan kısmen vazgeçilmesidir³⁶⁹.

Tasarruf tabii bir müessese ve hemen hemen bütün canlıların başvurduğu bir tedbir olduğu, bu yüzden bugün de fertlerin kendi güvenliklerini kendi güçleriyle karşılamının yolu olarak kabul edilmekle beraber, artık ferdin güvenliğinin geliri ister yüksek ister düşük olsun, hiç kimsenin kendi basiretine terk edilemeyecek kadar

³⁶⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 6.

³⁶⁸ Çubuk, a.g.e., s. 14.

³⁶⁹ Tunçomağ, a.g.e., s. 11.

toplumsal bir olgu olduğu unutulmamalıdır³⁷⁰. Ayrıca tasarrufun bazı yararlarına rağmen tam ve yeterli düzeyde sosyal güvence sağlayabileceğini söylemek güçtür. Çünkü tasarruf, gelirin bir fonksiyonudur. Tasarrufun ekonomik güvence fonksiyonu görebilmesi için, her şeyden önce kişilerin gelirlerinin bir bölümünü tasarruf edebilecek durumda olmaları gerekir. Ancak günlük ihtiyaçlarını teminde bile zorlanan bireylerin tasarruf etmelerini beklemek mantıklı değildir. “Geliri düşük sosyal sınıfların tasarruf yolu ile uğrayacakları tehlikelerin, bilhassa bunların uzun vadeli olanlarının zararlarından kurtulmaları çok kere imkansızdır³⁷¹.” Kaldı ki, bugün bile toplumların azımsanamayacak bir kısmını oluşturan bu kesim, sosyal risklerden en çok zarar görenleridir.

3.1.2.2.1.2. Kollektif Yöntemler

Sosyal güvende teminat fikri, tehlikenin sonuçlarının tek bir fert tarafından değil, fertlerin birlikte karşılamalarını ve katlanmalarını lüzumlu kılmıştır³⁷². Yükün dağıtılması esasına dayalı bu yöntem birbirinden farklı üç uygulama ile kendini göstermektedir.

3.1.2.2.1.2.1. Yardım

İhtiyaç içerisinde bulunan kimselere tarihin her döneminde yardım eli uzatılmıştır. “Sanayi öncesi toplumlarda, sosyal güvende, yardım (sadaka) müessesesi önemli bir yer tutmuştur³⁷³.” Aile içi yardımlaşma; tanıma ve bilme faktörüne bağlı olarak, komşuluk ve akrabalık bağlarına dayalı olarak yapılan yardımlar; dini ve vicdani duygularla yapılan yardımlar (İslam toplumlarındaki sadaka, fitre, zekat gibi); vakıfların v.b. özel veya tüzel kişilerin yaptığı yardımlar bu yöntem içerisinde değerlendirilmektedir. “Bu tür yardımların sınırı dar ve etkinliği azdır³⁷⁴.” Çünkü bu tip yardımlar öncelikle gönüllük esasına dayanır. “Bir toplumun

³⁷⁰ Yazgan, a.g.e., ss. 26-27.

³⁷¹ Tunçomağ, a.g.e., s. 25.

³⁷² Çubuk, a.g.e., s. 15.

³⁷³ Tunçomağ, a.g.e., s. 15.

³⁷⁴ Talas, a.g.e., s. 529.

üyelerinin, bütün yoksullara yardım etmeyi kendiliğinden üzerine almak istemesinden, haklı bir kuşku duyulabilir³⁷⁵.” Ayrıca, karşılıksız, çoğu defa bir defaya mahsus, tek taraflı irade beyanı ile yapılan bu yardımlar genellikle şuurlu bir tehlike ile mücadele amacı taşımamakta, tek taraflı irade beyanı ile gerçekleştiği için, yardım alana talep hakkı vermemektedir³⁷⁶. Süresiz, yeterli kaynağa sahip olmayan, dağınık ve örgütlenmeden uzak yapılan ve tüm toplumu kapsamayan bu yardımlar, bugünün şartlarında sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaktan uzaktır.

3.1.2.2.1.2.2. Sorumluluk

Bir kimse diğerine zarar verirse, zarar veren, bazı koşullar altında, bu zararı tazmine mecbur olur. Verilen zararın tazmin edilmesi ilkesi, bireysel güvenliği diğer kişilerin zarar verici eylemlerine karşı korur anlamına gelebilir. Ancak bu korumanın prensibi, onun sınırlarını da teşkil etmektedir. Şöyle ki, zararın karşı tarafça tazmin edilebilmesi için öncelikle, üçüncü bir şahsın, zararın doğumuna kaynaklık etmesi gerekir. Daha açık bir ifade ile kişiye bir başkasının zarar vermiş olması gerekir. Oysa hastalık, ihtiyarlık, doğal ölüm v.s. gibi birçok risk, bir başkasının müdahalesi olmadan gerçekleşmektedir. Ayrıca, sorumluluk ilkesince zararın tazmin edilebilmesi, failin, müspet hukuk kurallarınca bir kusurunun bulunmasını ve sorumlunun ödeme gücünün varlığını zorunlu kılmaktadır. Kusuru işleyen kişinin maddi gücünün bulunmaması durumunda, zararın tazmini, maddi yolla sağlanamaz. Ancak bu, zarar verenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz³⁷⁷. Görüldüğü gibi bu yöntemde yeterli sosyal teminat getirmemektedir. Zira başkalarına mesuliyet yükleyerek, herkesin güvenliğinin garanti altına alınması mümkün değildir³⁷⁸.

³⁷⁵ Tunçomağ, a.g.e., s. 12.

³⁷⁶ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 10.

³⁷⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 12.

³⁷⁸ Çubuk, a.g.e., s. 15.

3.1.2.2.1.2.3. Yardımlaşma Sandıkları

Bugünkü sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan sosyal sigorta uygulamalarının kaynağını, endüstrileşmenin başlarında meslek sendikaları içinde görülen ve işçilerin kolektif yardım amacıyla kurdukları birlik veya yardım sandıklarında bulmak mümkündür³⁷⁹.

Ticari olmayan topluluklar; yani karşılıklı sosyal yardım dernekleri (sandıkları) karşılıklı olarak birbirini garanti eden üyeleri bir araya getirmek üzere kurulmuş bir yapıdır. Burada risklerin yükü, karşılıklı yardım ilişkisine girenlerin tümü üzerine dağıtılmıştır³⁸⁰. XIX.. Yüzyılın başından itibaren sosyal tehlikelere karşı kendilerini güvence altına almak isteyen işçiler tarafından kabul edilmiş bir yöntem olan karşılıklı sosyal yardım sandıkları, liberal doktrinin etkisiyle devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin olmadığı bir ortamda, üyelerinin hastalık ve ölüm gibi ağır riskler karşısında kendilerini garanti altına almalarına hizmet etmiştir. “Karşılıklı sosyal yardım ve bunu sağlayan sandık ve dernekler, işçiler arasında dayanışmanın gelişmesini sağlamış, Avrupa işçi hareketinin geçmişinde büyük rol oynamıştır³⁸¹.”

İngiltere’de bu müesseseler “Friedly Societies”, Fransa’da “Mutualité” adı altında gelişmiştir³⁸². İngiltere’de, hastalık sigortasının zorunlu olması ile birlikte, hastalık sigortasının yönetimi bu sandıklara verilmiştir. Fransa’da ise karşılıklı sosyal yardım dernekleri, çeşitli yasal engeller yüzünden çok güç gelişmiştir³⁸³.

Sosyal yardım sandıklarının da, etkin bir sosyal güvenlik sistemi oluşturduğu söylenemez. Her şeyden önce bu kuruluşların yaptığı yardımlar, esas itibarıyla belli bir ödenek verebilen üyeleri kapsıyordu. Herhangi bir ödeme yapma gücünde olmayan fakir halkın, çeşitli sosyal ve mesleki riskler karşısında sefaleti devam

³⁷⁹ Koray, a.g.e., s. 199.

³⁸⁰ Tunçomağ, a.g.e., s. 13.

³⁸¹ A.g.e.

³⁸² Talas, a.g.e., s. 530.

³⁸³ Tunçomağ, a.g.e., s. 13.

ediyordu³⁸⁴. Ayrıca büyük bir dayanışmayı ve etkili bir risk dağılımını gerçekleştirmek için, işçilerin geniş gruplaşmasını gerekli kılan bu yöntemde, işçilerden alınan primler az ve işçilerin sayısı da yüksek olmadığı takdirde, sağladığı garanti gülünç olabiliyordu. Sadece çok sayıda üyesi bulunan Karşılıklı Sosyal Yardım Federasyonları, kapsamının genişletilmesini reasürans (yeniden sigorta) yoluna giderek ve böylelikle ödemelerin teknik maliyetini düşürerek, sağladıkları güvenceyi arttırabiliyorlardı. Ancak, küçük veya büyük bütün yardım kuruluşları, eninde sonunda devletin dolaylı ya da dolaysız yardımını istemek zorunda kalmışlardır³⁸⁵.

Bazı ülkelerde, karşılıklı sosyal yardım sandıklarının yetersizliğini giderme amacına yönelik olarak devlet ödenek vererek, ilgililerin kendiliğinden oluşmuş çabalarına parasal katkıda bulunmuştur. Buna “desteklenmiş özgürlük” adı verilmiştir. Bu sistemde ilgililerin serbestliklerine saygı gösterilmiştir. Bu davranış bazı ülkelerde yararlı sonuçlar da vermiştir. Örneğin, Danimarka ve İsviçre’de devletten yardım gören hastalık yardım sandıkları bugün de vardır. Yine Danimarka ve İsviçre Sandıkları, devletten gördükleri büyük ölçüde yardımlar ile isteğe bağlı işsizlik sigortalarını da yürütmektedirler³⁸⁶.

Bu uygulamanın pozitif yanı, sistemin işleyişinden sorumlu bulunan kişilerle devlet arasında gerçek bir birlik meydana getirmesidir. Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bu sandıklardan faydalanabilmek için öncelikle bu sandıklara prim ödeyebilecek gelir düzeyine sahip olmak gerekli olduğundan, güçlükle aidat ödeyebilen işçileri sisteme çekmek ve onlara bir sosyal güvenlik garantisi sağlamak güçtür. Danimarka’da bu sistemin başarılı olmasının arkasında yatan neden ise, eğitim ve gelir düzeyinin yüksek olduğu bu ülkede, devletin parasal güçleri zayıf işçileri desteklemek amacıyla, geniş ölçüde yardımlar yapmış olmasıdır³⁸⁷.

Bunlara ilave olarak en elverişli yasal ve psikolojik koşullardan yararlanan ülkelerde, örneğin İngiltere’de bile, yaşlılık, uzun süreli hastalık gibi ağır riskler

³⁸⁴ Talas, a.g.e., s. 530.

³⁸⁵ Tunçomağ, a.g.e., ss. 13-14.

³⁸⁶ A.g.e., s. 18.

³⁸⁷ Tunçomağ, a.g.e., ss. 18-19.

garanti edilmek veya bu garantinin prim ödeyenlerin yanı sıra ailelerine ve hak sahiplerine de sağlanması istendiğinde, bu yöntemin yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu nedenle bir yandan sosyal güvenliğin yasal bir hak olarak toplumun bütün kesimlerine yayılması, öte yandan da prim ödemelerinin yalnızca garanti edilen tarafından değil, işveren ve gerekli durumlarda devletinde katılımının sağlandığı bir sisteme geçilmesi, zorunlu hale gelmiştir³⁸⁸.

3.1.2.2.2. Modern Sosyal Güvenlik Yöntemleri

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal gelişimini incelerken, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sanayi devrimini yaşayan ülkelerde gördüğümüz sosyal güvenlik sistemini başlangıç noktası olarak alabiliriz³⁸⁹. Devrim sonrasında, sanayileşme ve şehirleşme ile ortaya çıkan yeni toplum yapısı, sosyal güvenlik ihtiyacını arttıran iş kazaları, meslek hastalıkları ve işsizlik gibi yeni tehlikelerin ortaya çıkmasına ve başta aile olmak üzere geleneksel yapıların çözülerek, sosyal güvenlik fonksiyonlarının zayıflamasına neden olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak geleneksel sosyal güvenlik yöntemlerinin etkinliği azalmış, toplumun ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaklaşan bu yöntemlerin sağladığı sosyal güvenlik garantisi, “yetersiz” ve “süresiz” hale gelmiştir³⁹⁰.

Hastalık ve ölüm hallerinde yardım sağlayan karşılıklı sosyal yardım sandıkları bu müesseselerden biridir. Ancak sendikaların da öncülük ettiği bu kuruluşların yetersizliği, prim karşılığı sosyal güvenlik sağlayan özel sigortaları ortaya çıkarmıştır³⁹¹. XIX. Yüzyılın ortalarından itibaren ilk kez İngiltere’de faaliyete geçen özel sigortalar, sonradan öteki dünya ülkelerine yayılmıştır. Fakat her şeyden önce birer kar kurumu olan özel sigortalar da, sosyal güvenliğe giden yolun dışında kalmıştır³⁹². Çalışan ve gelir sahibi olanları kapsamına alan ve yardımları ödenen prim düzeyine bağlı olan özel sigortalar, zaman içerisinde geniş toplum

³⁸⁸ Tunçomağ, a.g.e., s. 14.

³⁸⁹ S.G.K., *Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*.

³⁹⁰ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, ss. 11-12.

³⁹¹ A.g.e., s.11.

³⁹² Talas, a.g.e., s. 531.

kesimlerini kapsamada yetersiz kalmıştır. Liberal devlet anlayışının terk edilmesi ve devletin çalışma hayatına müdahale etmeye başlaması ile birlikte, belirli sosyal güvenlik tehlikelerine karşı işverenler sorumlu tutulmaya başlanmıştır³⁹³. Kamuya yeni bir harcama yüklememsi nedeniyle, sorunun kolay yoldan çözümünü düşünen hükümetler için tercih olunan bu sisteme göre işverenler, çalıştırmakta oldukları kimselere karşı bazı yükümlülükleri yerine getirmek zorundadırlar. Özellikle meslek hastalıkları ve iş kazalarına yönelik olarak işçiyi, işverenin kusur ve hatasını kanıtlama yükümlülüğünden kurtaran mesleksel risk kuramına göre; bir fabrika, bir işyeri kuran işveren, doğrudan doğruya işin mahiyetinden doğan iş kazaları ve meslek hastalıkları tehlikesi yaratmıştır. O halde, çalışırken bu tehlikeler ile karşılaşan işçiye yardım etmesi, işverenin borcudur. Bu gibi durumlarda, işverenin ihmalinin kanıtlanması söz konusu olamaz. Bu kavrama dayanılmak suretiyle iş kazaları ve meslek hastalıklarının tazmini işverene yüklenmiştir. Bugün de, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları, dünyanın hemen her yerinde, yalnız işverenden alınan primlerle finanse edilmektedir. Ancak kişinin gelirinin kesilmesine yol açan riskler yalnızca iş kazaları ve meslek hastalıkları değildir. Bu bakımdan mesleksel risk kuramı, ileriye dönük bir adım sayılmakla birlikte sorunun bir bütün olarak ve dayanışma biçiminde ele alınması, ancak sosyal sigortaların doğuşu ile mümkün olmuştur³⁹⁴. Bu gelişmelerin ışığında daha sonraki dönemlerde, bugün birçok ülkede gördüğümüz sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri atılmış ve sosyal güvenlik sistemi devletin, gönüllü kuruluşların ve sendikaların yaptıkları yardımlardan oluşan yapısından çıkıp, sosyal sigortaların öne çıktığı bir yapıya dönüşmeye başlamıştır³⁹⁵.

³⁹³ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 11.

³⁹⁴ Talas, a.g.e., ss. 531-532.

³⁹⁵ S.G.K., *Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*.

3.1.2.2.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar içerisinde en gelişmiş ve en yaygın uygulama alanına sahip yöntem sosyal sigortalardır³⁹⁶. Sosyal güvenlik bir üst kavramsa, sosyal sigortalar bu üst kavramı oluşturan en önemli müesseselerdir³⁹⁷.

Sosyal sigortalar tekniğinde belli mesleki, fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak için öngörülen önlemlerin giderleri topluca karşılanmaktadır³⁹⁸. Sigorta yoluyla risklerin eşitlenmesi, aynı nitelikteki tehlikelerin tehdit ettiği kişilerin karşılaşacakları zararları aralarında dağıtmak suretiyle, bir sigorta topluluğu meydana getirmek suretiyle sağlanmaktadır³⁹⁹. Bir ülkede çalışanların maruz kalabilecekleri belirli sosyal riskleri karşılamak amacıyla işçi ve işverenin de zorunlu katılımıyla, devlet tarafından kurulan örgütlü yapılar olan sosyal sigortaların mali kaynaklarını, işçi ve işverenden belirli bir oran dahilinde alınan primlerle, devletin sağladığı kaynaklar oluşturmaktadır⁴⁰⁰. Bu üçlü katılımı sağlanan fonlar yolu ile kişiler, gelirlerinin kesildiği dönemlerde kendi yazgılarına terk edilmezler. Şu halde sosyal sigortalar ilkesinde, her şeyden önce toplumun bütün sınıfları arasında dayanışma ön plandadır⁴⁰¹.

Sigorta tekniğine uygun olarak, ilgililerin maddi katkısıyla finanse edildiği için “primli sosyal güvenlik rejimi” adıyla da anılan sosyal sigortaların başlıca özelliği, katılımın kişilerin kendi rızalarına bırakılmamış olmasıdır.

Devlet, ... sosyal sigortaları bir yandan bazı istisnalar dışında bütün iş gücü için zorunlu kılarken, bir yandan da işverenin, işçinin karşılaştığı mesleki ve sosyal risklerle doğrudan doğruya ilgisini göz önünde tutarak, sosyal sigortaların finansmanını işçi ve işveren primlerine dayandırmış ve çoğu kez

³⁹⁶ Oral, a.g.e., s. 13.

³⁹⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 6.

³⁹⁸ Talas, a.g.e., s. 532.

³⁹⁹ Sait Dilik, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi*, 2.b., Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın No: 99, Ankara, 1972, s. 3.

⁴⁰⁰ A. Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Yenilenmiş 5.b., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1992, s. 14.

⁴⁰¹ Talas, a.g.e., s. 533.

bu primleri kendi bütçesinden tamamlamıştır. Esasen sosyal sigortaların “sosyal” niteliğini belirleyen bu zorunluluk ilkesi de, işveren ve devletin finansmana katılmasıdır. Çünkü sosyal sigortala bu niteliği ile tek yanlı bir tedbir olmaktan çıkmış ve işçinin, işverenin ve gereğinde bütün vergi mükelleflerinin finanse ettikleri bir kurum durumuna gelmiştir⁴⁰².

Sosyal sigortaların dünyadaki gelişimine baktığımızda, ilk defa İmparator Kaiser Wilhelm döneminde, iktidara gelen başbakan Bismark’ın, Almanya’da sosyalist düşüncenin giderek taraftar toplaması ve yoksulluk içindeki yüz binlerce işçinin örgütlenerek yönetime karşı direnmeleri sonucunda, bir takım sosyal politika önlemleri alması ile oluştuğunu görüyoruz⁴⁰³. Bu amaç doğrultusunda Bismark döneminde, ücretleri belirli bir miktarın altındaki sanayi işçileri yararına 1883 yılında hastalık sigortası, 1884 yılında iş kazaları sigortası, 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortası olmak üzere üç temel yasa kabul edilmiştir. Bismark’ın bu genişlikte dünyada ilk olan yasal yapısı, 1890 ile 1914 yılları arasında tamamlanmıştır. Gerçekten bu süreçte sosyal sigortalar, sanayi işçileri dışında, diğer sosyal gruplara da yayılmış, ölen işçilerin yakınlarının yarına ölünceye dek irad veya küçük bir sermaye ödemesi (ölüm sigortası) 1911 yılında kabul edilmiştir. Birinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan enflasyon ve Alman parasının devalüe edilmesi sonucu görülen geniş işsizlik, Alman hükümetini 1921 yılında işsizlik sigortası kabule zorlamıştır⁴⁰⁴. Almanya’da adı geçen tüm bu yasalar, daha sonra bugünkü sistemin temellerini oluşturan “İmparatorluk Sigorta Kanunu” (Reichversicherungsordnung-RVO) adı altında birleştirilmiştir⁴⁰⁵.

Almanya’yı bu alanda Avusturya izlemiştir. Norveç 1905 yılında hastalık sigortasını, İsveç 1913’te yaşlılık ve sakatlık sigortasını, İsviçre 1911 yılında iş kazalarına karşı zorunlu sigortayı oluşturmuştur. İngiltere 1908 yılında yaşlılık aylığı uygulamalarını, işçiler için hastalık ve sakatlık sigortasını ve bazı kategorideki işçiler için dünyada ilk kez işsizlik sigortasını kabul etmiştir. Fransa, sınırlı bir uygulama

⁴⁰² Talas, a.g.e., s. 533.

⁴⁰³ Fatma Eftekin Demircioğlu, a.g.e., s. 31.

⁴⁰⁴ Tunçomağ, a.g.e., ss. 19-20.

⁴⁰⁵ Fatma Eftekin Demircioğlu, a.g.e., s. 31.

alanı olan ilk zorunlu sigortayı, 1910 yılında yaşlılık sigortası ile uygulamaya geçirmiştir⁴⁰⁶.

Bu süreçte çeşitli ülkelerde çok sayıda, fakat sistematik olmayan yasalarla sosyal risklere karşı az veya çok bir güvence sağlamaya çalışmıştır. Yavaş yavaş türdeş eğilimler ortaya çıkmasına karşın ne yasa koyucular ne de doktrin, çeşitli garantilerin ortak niteliğini açıkça görememişlerdir. Sağlanan garantiler, genellikle özel finansman tarzına ve ayrı meslek gruplarına yönelik olmuştur⁴⁰⁷. Ancak sosyal sigorta kollarının 1929 bunalımına dek, gerek kapsadığı riskler ve kesimler gerekse sağladığı yardımlar yönünden gösterdiği sınırlı gelişme, bunalım ve ardından yaşanan II. Dünya Savaşı'nın akabinde hızlı bir gelişme göstererek yaygınlaşmış ve önem kazanmıştır⁴⁰⁸.

Modern dönemde kapitalist bir örnek olarak ABD'ye bakıldığında, jandarma devlet kavramından Refah Devleti (Welfare State) kavramına geçişi ifade eden 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası ile öncelikle işsizliğe ilişkin önlemler öngörülmüş, ihtiyaçlar, bakıma muhtaç çocukları olan aileler ve tabi durumdaki çocuklar için yardım sistemi temin edilmiştir. Nihayet yasa, federal düzeyde, işçiler için, esasları bütün klasik sigorta sistemlerinde kabul edilmiş esaslara uygun, bir "yaşlılık ve ölüm sigortası" kabul etmiştir. Bu yaşlılık ve ölüm sigortası, birçok kapsam genişletmeleri ile bugünkü Amerikan sisteminin temel belgesini meydana getirmiştir.

Görüldüğü gibi 125 yıllık süreçte sosyal sigortalar hızlı bir gelişme ile günümüzde her ülkenin vatandaşlarına sağladığı temel bir hak konumuna gelmiş, sosyal sigortanın varlığı ve gerekliliği konuları yerini kapsadığı nüfus, sağladığı imkanlar ve finansman problemlerinin tartışıldığı bir platforma bırakmıştır.

⁴⁰⁶ Talas, a.g.e., s. 534.

⁴⁰⁷ Tunçomağ, a.g.e., s. 22.

⁴⁰⁸ Tuncay, a.g.e., s. 14.

3.1.2.2.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler

Çalışma prensibindeki önemli üstünlüklerine rağmen, sosyal sigortaların finansmana katkı ilkesi dolayısıyla yalnızca çalışanları ve gelir sahibi olanları kapsamına alması, tüm topluma sosyal güvenlik sağlama hedefine ulaşmada önemli bir boşluk bırakmaktadır⁴⁰⁹. İşte sosyal yardımların ve hizmetlerin amacı, sosyal sigortalar yolu ile sağlanamayan ya da kapsama alınamayan kesimlere sosyal koruma sağlamaktır. “Özellikle sosyal güvenlikle sosyal sigorta kesimini ağırlıklı olduğu ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin kapsamında çoğunlukla çalışan kişilerin olması nedeniyle, sistem dışında kalan kişilere sosyal güvence sağlanması açısından sosyal yardımlar büyük önem taşımaktadır⁴¹⁰”.

İlk kez XIX. yüzyılda çeşitli ülkelerde başlamış olan sosyal yardımlar, “sosyal güvenlik sisteminin bir parçasıdır⁴¹¹.” Sosyal güvenliği destekler bir niteliğe haiz olan sosyal yardımlar; kamu sorumluluğu ilkesi gereği, kendi ellerinde olmayan nedenlerden ötürü, yerel ölçüler içerisinde minimum düzeyde dahi, kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından yoksun kalmış ve toplumdan dışlanma tehlikesi ile karşı karşıya olan bireylere veya sosyal gruplara, diğer insanların himmetine ihtiyaç duymadan, insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam seviyesi sağlamak amacıyla yapılan ayni- nakdi nitelikteki, geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır⁴¹².

Sosyal yardımlar, artık tarihin eski dönemlerinde olduğu gibi bir yardımseverlik ve hayır konusu değil, devletin bir görevi ve bireyin hakkıdır. Nitekim Avrupa Sosyal Şartı Bağımsız Uzmanlar Komitesi’de, sosyal yardımların yasalarca düzenlenmiş gerçek bir hak olması gerektiğini ve bu hakkın talep edilmesinde, bağımsız yargı organları önünde dava hakkı verilmesi gerektiğini

⁴⁰⁹ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 14.

⁴¹⁰ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, ss. 2-3.

⁴¹¹ Tunçomağ, a.g.e., s. 6.

⁴¹² DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 2, S.G.K., *Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*.

belirtmiştir⁴¹³. Geçmişte fakirleri hedef alan ve sorumluluğu yerel otoritelere bırakılan sosyal yardımlar, günümüzde halkın bütününe hedef alan ve geniş ölçüde devlet tarafından finanse olunan ve yönetilen bir yöntem halini almıştır. Sosyal yardımlarda bir ülke halkı arasında dayanışmaya dayanması itibarı ile finansmanı, devletin gelirlerinden kaynağını almaktadır. Böylece her vatandaş, mali gücü oranında bu finansmana iştirak etmektedir⁴¹⁴.

Sosyal yardımlar, başta kamu kuruluşları olmak üzere, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi ve gönüllü kuruluşlarca (yardım kurumları, vakıflar ve özel kuruluşlar), muhtaçlık tespitine ve kaynak kontrolüne dayalı olarak yapılır⁴¹⁵. Yapılacak yardım, ihtiyaç ve sıkıntının derecesine ve önemine göre yapılacağından, muhtaçlık durumunun her kişi için araştırılması zorunluluğu vardır. Bu durumun kişinin onurunu zedeleyeceği aşikardır. Ancak buna rağmen, sosyal yardımların kişilerin muhtaçlık durumuna göre ayarlanması, kaynak dağılımını ve yardımların etkinliğini arttırmaktadır⁴¹⁶.

Sosyal hizmetler, insanların kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesine, kendilerine daha yeterli hale gelmelerine ve başkalarına bağımlı olmalarının önlenmesine, aile bağlarının güçlendirilmesine, bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerine ve refahlarının bir ölçüde de olsa artırılmasına yardımcı olmak amacıyla gerçekleştirilen, koruyucu- önleyici, iyileştirici- rehabilite edici, değiştirici- geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür⁴¹⁷.

Sosyal hizmetler, bireylerin kendi başlarına kaldıklarında birtakım temel ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayamayacağı düşüncesiyle, sadece piyasada kalarak

⁴¹³ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 2.

⁴¹⁴ Talas, a.g.e., s. 549.

⁴¹⁵ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 2.

⁴¹⁶ Tunçomağ, a.g.e., s. 7.

⁴¹⁷ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 2, S.G.K., Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri.

ve ödeme gücüne bağlı olarak bu hizmetler sunulduğunda, kişilerin bu hizmetlere ulaşamayacağı ve dolayısıyla sosyal riske maruz kalacakları varsayımı altında sunulan hizmetlerdir⁴¹⁸. Sosyal sigortalarda esas olan kişilere sosyal riskler karşısında parasal gelir sağlamak iken, sosyal hizmetlerde ilke, muhtaç kişilere mal ve hizmet biçiminde yardımlar yapılmasıdır⁴¹⁹. Toplumda öyle gruplar vardır ki, bunlar için gelir garantisinin sağlanmış olması çok fazla bir anlam ifade etmez. Yaşlılar, kimsesiz ve bakıma muhtaçlar, sakatlar, kimsesiz çocuklar bu grupta yer alır. Bu kimselerin sosyal güvenlik garantilerinin sağlanması, kamu vicdanı ile çok yakından ilgilidir. Gelişme seviyesi ne olursa olsun bütün toplumlar, bu kesimlerin korunmalarına ve sosyal güvenliklerinin teminine özel bir önem atfederler. Nitekim yaşlılar için oluşturulan huzurevleri, çocuklar için oluşturulan çocuk yuvaları ve esirgeme kurumları ile özürllüler için oluşturulan özel eğitim ve bakım kurumları, adeta toplumun denetimi altındadır⁴²⁰. Toplum bu kurumlarda görülebilecek denetimsizliğe, ihmale ve kötü muameleye oldukça sert tepki vermekte ve devleti bu kişilerin bakımından ve sosyal güvenliklerinin sağlanmasının birinci derecede mesul tutmaktadırlar.

Primsiz rejim olarak da adlandırılan sosyal yardım ve hizmetlerin en belirgin özelliği, faydalananların finansmanına iştirak etmemeleri, sistemin para, mal ya da hizmet yoluyla geri dönüşünün bulunmaması, kısaca sosyal güvenlik garantisinin karşılıksız olarak sağlanmasıdır. Bu nedenle bazı yazarlarca kamu sosyal güvenlik harcaması başlığı altında incelenen sosyal yardım ve hizmetler, karşılıksız olmasına karşın yeterlilik ve süreklilik unsurlarını taşımakta, ihtiyaç sahiplerince talep edilebilmektedir. Bu noktada sosyal güvenlik garantisi talebinde bulunmak için gerçek anlamda ihtiyaç içerisinde bulunmak ve toplumun bir ferdi olmak yeterlidir⁴²¹. Kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilen yardımların ve hizmetlerin kaynağı vergilerdir. Ancak sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanına gerçek ve tüzel kişilerin her türlü maddi ve manevi katkı ve katılımı mümkündür.

⁴¹⁸ Tülay Arın, “Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler”, *2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yayınları, Yayın No: 2002/2, İstanbul, 2002, s. 72.

⁴¹⁹ Tunçomağ, a.g.e., s. 7.

⁴²⁰ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, ss. 15-16.

⁴²¹ A.g.e., s. 14.

Sosyal yardım ve hizmet harcamalarının en önemli eksikliği, gerek merkezi gerekse mahalli idareler bütçelerinden bu amaçla tahsis edilecek kaynakların miktarının, siyasi iktidarın insiyatifine bağlı olmasıdır. Hükümetlerin öncelikleri doğrultusunda ayrılan kaynağın miktarı değişebileceğinden, sosyal sigortalara göre daha istikrarsızdırlar. Bu noktada sosyal yardım ve hizmet harcamalarının kapsamı ile ülkenin iktisadi gelişmişlik seviyesi arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Gelişmişlik seviyesine paralel olarak, bu amaç doğrultusunda bütçeden aktarılabilecek kaynak konusunda hükümetler, daha cömert hareket edebilmektedirler. Nitekim gelişmiş ülkelerde, devletin sosyal güvenliğin finansmanına iştiraki daha çok bu vasıta ile gerçekleşmektedir. Sosyal yardım ve hizmet harcamaları, sosyal sigortaların kapsamadığı nüfusu hedef almasının yanı sıra, özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal sigortaların sağlamış olduğu garantiye ilave olmak üzere, onları tamamlayıcı olarak da verilebilir⁴²². Muayyen bir yaşa ulaşan ve diğer bazı şartlara haiz olan herkese belirli bir miktarda aylık bağlama, aile gelirin yetersizliği tehlikesine karşın birinci çocuktan itibaren her çocuğa veya muayyen sayıdaki çocuktan sonraki her çocuğa eşit ya da artan veya azalan miktarda ödenek verilmesi gibi ödemeler bu niteliktedir. Yeni Zelanda, Avustralya ve Kanada’da her yaşlıya ödenen yaşlı aylıklarını ve Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İskandinav ülkelerinde her aileye ödenen çocuk ödeneklerini bu metoda örnek olarak gösterebiliriz⁴²³. Ülkemizde 1976 yılında 2022 sayılı kanunla yürürlüğe giren ve kamuoyunda 65 yaş aylığı olarak bilinen ödeme ve çocuk yardımları da bu harcamalar grubundadır. Ancak ülkemizde verilen çocuk yardımları enflasyona yenik düşmüş ve komik rakamlara tekabül etmiştir. Örneğin bir kamu çalışanına 1. çocukta 25 YTL, 2. çocukta 45 YTL çocuk yardımı ve doğum yardımı olarak da 100 YTL tutarında ödenek verilmektedir. Bu verilenler ile söz konusu gider arttırıcı sosyal riskler karşılaştırıldığında, yapılan sosyal yardımın ne derece amacına hizmet edeceği şüphelidir.

⁴²² Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, ss. 15-16.

⁴²³ Yazgan, a.g.e., s. 28.

Sonuç olarak Şimdiye kadarki anlattıklarımızı özetleyecek olursak, günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, kullanılan yöntemler ve faydalanılan müesseseler olarak sosyal sigortalar, sosyal yardım ve hizmetler ile tamamlayıcı sosyal güvenlik yöntemlerinden faydalanmaktadır. Temel olarak bir ülkedeki sosyal güvenlik sitemi, sosyal sigortalar üzerine inşa edilmekle birlikte, sosyal yardım ve hizmetler yolu ile sosyal sigortaların teknik ve idari boŐlukları doldurulmakta veya sosyal sigortalarla sağlanan garantinin üzerinde bir garanti temin edilmeye çalışılmaktadır. Sosyal sigortaları ve sosyal yardım ve hizmetleri ifade ettikten sonra, Şimdi tamamlayıcı sosyal güvenlik yöntemlerinin neler olduğuna ve esasen sosyal sigorta ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinden hangi konularda ayrıldığına bir göz atalım.

3.1.2.2.3. Tamamlayıcı (Munzam) Sosyal Güvenlik Yöntemleri

Gerek sosyal sigortalar gerekse sosyal yardım ve hizmetler yoluyla sağlanan sosyal güvenlik garantisi, genel olarak çalışılarak elde edilebilecek gelirle sağlanan hayat standardının altındadır. Modern sosyal güvenlik sistemleri fertlere asgari bir hayat standardı garanti etmekte, kişilerin çalışma gücünü azaltacak politikalardan kaçınarak, fertleri olabildiğince sistemin içerisinde tutmaya çalışmaktadır. Gelirlerinin azaldığı ya da giderlerinin arttığı dönmelerde, bu sağlanan garantinin üzerinde bir garanti elde etmek isteyen fertler ilave tedbirler alabilirler. İŞte bu noktada karşımıza tamamlayıcı (munzam) sosyal güvenlik yöntemleri çıkmaktadır.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik yöntemleri çeŐitlidir. Ayni ve nakdi olarak yapılan tasarruflar, bu konuda akla ilk gelebilecek yöntemlerdir. Ayrıca geleneksel sosyal güvenlik yöntemlerinin tamamı da, tamamlayıcı sosyal güvenlik yöntemi haline gelebilir. İŞletme, teşebbüs, iŐkolu veya belirli meslek mensuplarını kapsamına alan dayanışma ve yardımlaşma sandıkları ile sosyal yardım amacıyla oluşturulmuş vakıflar, kurumsallaŐmıŐ tamamlayıcı müesseselerdir. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), lkemizde bu niteliğe sahip en kapsamlı tamamlayıcı sosyal güvenlik

müessesesidir. Ancak en geniş ve kapsamlı olarak tamamlayıcı sosyal güvenlik yöntemini özel sigortalar teşkil eder⁴²⁴.

3.1.2.2.3.1. Özel Sigortalar

Özel sigortalar, kişilerin ferdi çıkarlarının çeşitli risklere karşı teminat altına alınması için isteğe bağlı olarak, diğer bir ifade ile kamu yaptırımı söz konusu olmadan ve finansmanına iştirak ederek sağladıkları sosyal güvenlik yöntemidir⁴²⁵. Aynı riskin tehdidi altında bulunanların bir araya getirilerek bu riskin neden olabileceği zararı, karşılıklı dayanışma esasına göre, birlikte karşılamak üzere oluşturdukları ticari bir niteliğe sahip organizasyondur⁴²⁶.

Özel ve sosyal sigortalar, riski taşıma paydasında buluşmakla birlikte kapsama alınan topluluk ve finansman tekniklerinde önemli farklılıklar bulunmaktadır⁴²⁷. Risklerin doğuracağı zararların peşinen paylaşılması hususu, hem özel hem de sosyal sigortaların temel prensibidir. Zararın peşinen paylaşılması sonucu meydana gelebilecek risk, ne kadar çok sayıda sigortalı arasında paylaştırılırsa, riskin maliyeti de o derece azalacaktır. “O halde sigortalar büyük sayılar kanunu içinde düzenlenebilir⁴²⁸.” Ancak burada çok önemli bir fark, özel sigortaları sosyal sigortalardan ayırmaktadır. Zararın peşinen paylaşılması için kişilerin iştirakleri sosyal sigortalarda mecburidir. “Burada amaç sosyal sigortaların getirmiş olduğu hak ve yükümlülüklerin, yasal bir zorunlulukla hizmet akdi ile çalışanlarla bunların işverenlerine istek ve iradelerine bakılmaksızın uygulanmasını sağlamaktır⁴²⁹.” Özel sigortalarda ise katılım kişinin kendi iradesi ve isteği doğrultusunda gerçekleşir. “Mecburiyet sosyal sigortalar için önemli bir prensiptir.

⁴²⁴ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, ss. 16-17.

⁴²⁵ Tunçomağ, a.g.e., s. 14.

⁴²⁶ Suat Uğur, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi”, TİSK Yayınları, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1115>, (19.09.08).

⁴²⁷ Bünyamin Bacak, “Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik”, *İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Turan YAZGAN’a Armağan*, 49. Kitap, İstanbul, 2005, ss. 159-171. <http://74.125.77.132/search?q=cache:VNz36O5ZLo4J:www.isguc.org/armaganlar/turanyazgan/05.pdf+B%C3%BCnyamin+Bacak,+Sosyal+G%C3%BCvenlik+Y%C3%B6n%C3%BCyle+Bireysel+Emeklilik%E2%80%9D&hl=tr&ct=clnk&cd=1&gl=tr>, (20.09.08), s. 161.

⁴²⁸ Yazgan, a.g.e., s. 42.

⁴²⁹ Oral, a.g.e., s. 15.

Ancak mecburi bazı sigortalar vardır ki, bunlar özel sigortacılık alanına terk edilmiştir. Mesela Türkiye’de trafik sigortası mecburidir ve özel sigorta şirketlerince yapılmaktadır. O halde mecburiyet bir sigortayı sosyal sigorta haline getirmeye yetmez, fakat sosyal sigortayı sosyal sigorta yapan unsurlardan birisi mecburiyettir⁴³⁰.”

Özel sigorta tekniğinde de riskin mali sonuçlarının belli bir topluluk arasında yayılması söz konusu ise, bu noktada şöyle bir soru akla gelebilir. Özel sigortalar ile yardım sandıkları arasında fark nedir? Özel sigortayı yardım sandıklarından ayıran en önemli fark, özel sigortaların ticari bir amaç taşıması, yani kar amacı gütmesidir⁴³¹. Gerçekten sigortacı primleri toplar, riske uğramış sigortalılara tazminatlarını öder ve topladığı primlerle ödediği tazminat arasındaki fark da, sigortacının kazancını teşkil eder⁴³².

Özel sigortaların isteğe bağlı olduğunu yukarıda izah etmiştik. Özel sigortalar isteğe bağlı olduklarından herkese açıktır, belirli bir kesimi özel olarak kapsamaz. Tarım sektöründe çalışanlarda, hizmet sektöründe çalışanlarda, kamu görevlileri de, ev hanımları da özel sigorta yaptırabilirler. Böylelikle meydana gelen sigortalı grubunun, sigortalı olmaktan başka müşterek tarafları olmayabilir ve önceden bu gruba hangi vasıfları taşıyanların gireceği belli olmaz⁴³³. Halbuki sosyal sigortaların kapsamı bir kanunla tespit olunduğu için, kanunda belirlenen kişiler dışındakiler, bu kurumların sağladığı güvenlik hizmetinden faydalanamazlar. Bu bakımdan sosyal güvenlik kurumları açısından da her iki sigorta arasında fark mevcuttur. “Sosyal sigortalar devlet veya devlet kurumları özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülür⁴³⁴.” Özel sigortalar ise ticaret hukuku ilkelerine göre kurulmuş bir sigorta şirketi tarafından, sigortalı ile aralarında imzalanan bir sözleşmeye göre hizmet vermektedir. Burada ticari bir faaliyet ve bireylerin iradeleri ile gerçekleşmiş bir hizmet akdi söz konusu olduğundan, özel sigorta esaslarını düzenleyen kanunlar

⁴³⁰ Yazgan, a.g.e., s. 43.

⁴³¹ Oral, a.g.e., s. 14.

⁴³² Tunçomağ, a.g.e., s. 14.

⁴³³ Yazgan, a.g.e., s. 44.

⁴³⁴ Çubuk, a.g.e., s. 37.

düzenleyici bir rol oynarken, sosyal sigortaları düzenleyen kanunlar tamamen emredici hükümler taşımaktadır. “Sosyal sigortalarda fertle sosyal sigorta arasında bir mukavele imzalanmaz⁴³⁵.” “Sosyal sigortalının bütün işlem ve faaliyetleri sosyal sigortayı kuran kanuna göre icra olunmak mecburiyetindedir. Sosyal sigorta da; sigorta hak ve mükellefiyetleri konusunda kişi iradesine yer verilmemiş olduğu halde özel sigortalarda sigorta şartlarının tespitinde iştirakçi ve sigorta yöneticisi, özel hukuk ve konuyu düzenleyen kanunların amir hükümleri içerisinde serbesttirler⁴³⁶.”

Sosyal sigortalar, gelir kayıplarını telafi etme niteliğine sahip iken; özel sigortalar gelen tehlike zararlarının tazminini sağlama niteliğine sahiptir. Hatta sosyal sigortalardaki gelir kayıpları sadece sigortalının kendisi ile sınırlı kalmamakta, sigortalı hayatta iken de öldükten sonra da bakmakla yükümlü olduğu eşi, çocukları ve anne-babası, yasalarla belirlenmiş kapsam çerçevesinde bütün sosyal risklerin zararlarına karşı, yardım ve hizmetlerle güvence altına alınmaktadır. Özel sigortalarda ise; öncelikli olarak sigortalının kendisi uğradığı zararlardan dolayı korunmaktadır. Bu yönüyle özel sigortalar sadece bireyleri korumakta, sosyal sigortalar ise sigortalının ailesini de koruma altına almaktadır⁴³⁷.

Özel sigortalar ile sosyal sigortalar arasındaki bir diğer fark; özel sigortalar bireylerin ferdi menfaatlerini koruma amacını güderken, sosyal sigortaların kamu menfaatini korumayı amaçlamalarıdır. Ancak, kamu menfaati ile kişi menfaatini birbirinden kesin hudutlarla ayırt etmenin mümkün olduğunu da söyleyemeyiz. Bireyin zarar görmesi makro planda toplumun da zarar görmesi anlamını taşımaktadır. Fakat sosyal sigortaları, varlıktan çok gelir kayıplarını telafi etmede bir vasıta olarak değerlendirebiliriz ve bu noktada nisbi olarak daha çok varlığın tazminini hedef almış olan özel sigortalara nazaran sosyal sigortaları, toplum menfaatlerine daha fazla hizmet eden kurumlar olarak değerlendirebiliriz⁴³⁸.

⁴³⁵ Yazgan, a.g.e., ss. 44-45.

⁴³⁶ Çubuk, a.g.e., s. 38.

⁴³⁷ Uğur, a.g.e., <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1119>, m. 13.

⁴³⁸ Yazgan, a.g.e., s. 44.

Sosyal sigortalar, toplumun bütün bireylerine güvence vermek ve milli gelirin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak dağılımını gerçekleştirmek amacıyla geniş bir uygulama alanına sahip olarak herkesi kapsamına alma gayesi taşımaktadır. Bu yönüyle sosyal sigortalar, ekonomik yönden zayıf sınıflara asgari yaşama garantisi vermektedir. Oysa özel sigortalar toplumun genelini değil; daha çok ekonomik durumu iyi olanları kapsamına alarak onlara ek bir güvence vermeyi ve onların kişisel menfaatlerini teminat altına almayı hedeflemektedir. Sosyal güvenliğin varlık sebeplerinden olan gelirin yeniden dağılımı amacı devlet ve işveren katkısı ile sosyal sigortalarda olmasına karşın özel sigortaların gelirin yeniden dağılımı amacı yoktur. Herkese kendi katkısı oranında bir hak tanınan özel sigortalarda, sosyal sigortaların aksine toplumun değişik kesimleri ve kuşakları arasında dayanışmayı sağlama amacı da bulunmamaktadır⁴³⁹.

Burada bir noktaya daha parmak basmak gereklidir. Özel sigorta piyasaları, eksik piyasalardır⁴⁴⁰. Yani özel sigorta piyasaları, kişilerin karşılaştıkları birçok riski sigorta etmez. Kar maksimizasyonu amacıyla hareket eden bu kuruluşlar, enflasyon ve savaş halinde ölüm gibi yüksek risk içeren sosyal riskleri kapsamazlar. Örneğin bireyleri sigorta eden bir özel sigorta şirketi, normal koşullarda her yıl ölebilecek sigorta sayısı hakkında tahminde bulunabilirken, savaş halinde bu sayı çok daha fazla olacağından, pek çok sigorta poliçesi savaş halinde ölümü sigorta kapsamına almamaktadır. Oysa sosyal sigortalarda devlet, üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmek amacıyla vergileri arttırabilir, borçlanma yoluna gidebilir, hatta kuşaklar arası risk paylaşımını dahi gerçekleştirebilir⁴⁴¹. Oysa özel sigortaların vergi toplama ve borçlanma yoluna giderek kaynaklarını arttırmaları mümkün değildir. Ayrıca mevcut sigortalıların faydasının yarattığı yükü bir kuşak sonrasına erteleme konusunda da yetkileri bulunmamaktadır. İşte bireylerin karşılaşılabilecekleri bu gibi riskler özel sigortalar tarafından karşılanabilir olmasına karşın sigorta kapsamına

⁴³⁹ Uğur, a.g.e., <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1119>, m.12.

⁴⁴⁰ Bir mal veya hizmetin arz maliyeti, kişilerin ödemeye istekli oldukları tutardan düşük olmasına rağmen, özel piyasaların yine de bu mal veya hizmeti sağlamada başarısız olma durumu, piyasa aksaklıklarından biri olarak bilinen eksik piyasalar ile açıklanır.

⁴⁴¹ Joseph E. Stiglitz, *Kamu Kesimi Ekonomisi*, Çev. Ömer Faruk Batırel, 2.b., Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İ.İ.B.F. Yayın No:396, 1994, s. 404.

dahil edilmediklerinden, kamu menfaati gereği devletin sigorta piyasalarına müdahalesi ve bu garantinin devletçe sağlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Sosyal sigortalar ile özel sigortalar arasında primlerin ödenmesi bakımından da farklılıklar mevcuttur. Genel olarak özel sigortalarda, sigorta tarafından güvence altına alınan kişi bütün primi kendisi ödemektedir. Oysa sosyal sigortalarda prim, sigortalı, işveren ve bazı durumlarda devlet tarafından ödenebilmektedir⁴⁴². Özel sigortalarda sigortalıların ödeyeceği primlerin miktarı, edimlerin eşitliği ilkesi gereğince kişisel rizikosuna; örneğin yaş, cinsiyet, sağlık, ve aile durumuna göre değişmektedir. Sosyal sigorta primlerinin miktarının tayininde ise sigortalının kişisel rizikosu dikkate alınmamaktadır⁴⁴³. Özel sigortalarda toplanan primler aynı risk tehdidi altında bulunan bütün sigortalılardan eşit miktarlarda alınmakta ve aynı riskten zarara uğrayan sigortalılara da eşit miktarda hizmet verilmektedir. Sosyal sigortalarda ise; toplanan primlerin miktarı, sigortalıların ödeme güçlerine ve genellikle ücretin belli bir oranına göre tespit edilmektedir⁴⁴⁴. Dolayısıyla özel sigortalarda kişinin ödediği primlerle elde ettiği karşılıklar arasında kuvvetli bir bağ mevcut iken, sosyal sigortalarda primlerle elde edilen karşılıklar orantılı değildir. Sosyal sigortalarda çalışanlar kazançları üzerinden aynı oranda prim ödeseler bile sigortadan faydalanma, kanunda belirtilen hususlara ve kişinin içinde bulunduğu durumun özelliklerine göre farklılıklar arz edebilmektedir.

Özel sigortalarda sigortalıların ödedikleri primlerle alabildikleri yardım karşılaştırıldığında, özel sigortaların maliyetinin sosyal sigortalara göre çok daha yüksek olduğu görülmektedir⁴⁴⁵. Bunun nedeni, tüm bireylere yeknesak bir emeklilik programı sunmanın, bireylerin aralarında tercih yapabileceği çeşitli programlar sunmasından daha az maliyetli olmasıdır. Çoğu sigorta türünde, sigortayı özel kesimin arz etmesi halinde idari maliyetler ödenen sigorta menfaatlerinin % 20'sinden fazla olurken, bu maliyetin kamuda sağlanan menfaatlerin %10'undan az

⁴⁴² Yazgan, a.g.e., s. 135.

⁴⁴³ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 212.

⁴⁴⁴ Uğur, a.g.e., <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1119>, m. 11

⁴⁴⁵ Oral, a.g.e. s. 15.

olduğu söylenebilir. Sonuç itibarı ile çoğu özel annüite sigortasında kişinin elde ettiği beklenen getiri haddi, piyasa faiz oranının altında olur⁴⁴⁶.

Sosyal sigortaların aksine özel sigortalarda; gelirin yeniden dağıtımı yerine fonlama, zorlama yerine teşvik, tekel yerine rekabet, tek tiplilik yerine tercihlilik özellikleri vardır. Ayrıca, ekonominin durumuna göre fayda ve katkı oranlarında değişikliklerin yapılabildiği sosyal sigortaların aksine özel sigortalarda, sözleşmeyle belirlenmiş fayda ve katkı oranları tarafların rızası olmadan değiştirilememektedir⁴⁴⁷.

Sosyal güvenlik kavramını, tanımını, sosyal güvenliğin amaçlarını ve bu amaçlara hizmet eden yöntemleri ele aldıktan sonra, son olarak sosyal güvenliğin temel prensipleri konusu ile bugün geline nokta, sosyal güvenlik sistemlerinin hemen hemen her ülkedeki ortak özellikleri ve prensipleri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

3.1.3. Sosyal Güvenliğin Temel Prensipleri

Sosyal güvenlik, günümüzde artık temel insan haklarından biri olarak kabul edilmiş ve bu hakların gereklerini yerine getirme görevi de devlete verilmiştir. ILO Sözleşmeleri, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve ülke anayasalarının birçoğu bunu teyit ve ilan etmiştir. Devlet bu görevi öncelikle bir sosyal güvenlik sistemi kurmak ve faaliyetlerinin sürekliliğini sağlamak suretiyle yerine getirir. Sosyal güvenlik sisteminde, doğrudan ilgili tarafların finansmana katılımı söz konusudur. Sosyal güvenlik sisteminden doğrudan faydalanan taraflar olarak sigortalılar ile işverenler ile görevi gereği olarak devlet, finansmana iştirak eder. İlgililerin iştirak şekilleri ve yükleri, ülkelerin iktisadi ve sosyal yapısına bağlı olarak değişmekle birlikte, genel olarak sosyal sigortaların ağırlıklı yükü işverenlerin üzerindedir. Devlet ise çoğu zaman prim ödeyen üçüncü taraf olarak değil, açıkları kapatan veya harcamaların belirli bir miktarını karşılayan taraf olarak finansmana katılır⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Stiglitz, a.g.e., s. 403.

⁴⁴⁷ Uğur, a.g.e., <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1119>, m. 8.

⁴⁴⁸ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, ss. 17-18.

Sosyal güvenliğin finansmanına işçilerin, başka bir deyimle bu kurumdan en çok yararlanacakların katılmaları, her şeyden önce kişisel sorumluluk esasına dayanmaktadır. Kişi kendisinin ve ailesinin ekonomik güvenliğini devletten önce düşünmek zorundadır⁴⁴⁹. Sosyal güvenlikle fayda gören ikinci taraf olan işverense, şu sebeplerle sosyal güvenliğin finansmanına katılmaktadır: öncelikle işverenin, işçinin sosyal güvenliğinin sağlanması ve bu sayede verimliliğinin artmasında menfaati vardır. “Gerçekten yarınından emin olan bir işçinin çalışma hayatındaki morali daha yüksek olmaktadır⁴⁵⁰.” Ayrıca işçinin karşılaşılabileceği risklerde de belli bir sorumluluğu bulunmaktadır. Üretimde emek, başlıca üretim faktörlerinden birisidir ve sosyal güvenliğin amacı bir ülkedeki beşeri sermayeyi korumaktır. “Maddi sermayesini amorti ederek daima tam kapasite ile çalışır vaziyette tutma mecburiyetinde olan işveren, beşeri sermayesini de korumak zorundadır. Beşeri sermaye bakımından bu görevi bir yönü ile yüklenmiş olan sosyal sigortalara işverenin iştirakini bu bakımdan tabii, hatta zaruri saymak icap eder. Bu zaruret, işverenin sosyal sigortaya prim ödemelerinin mecburi olmasını da açıklar. Mecburi olmaması halinde, işverenler arasında haksız rekabetin doğması gibi çok büyük bir mahsurun ortaya çıkacağı şüphesizdir⁴⁵¹.” Özetle işverenin sosyal güvenliğin finansmanına katılması, üretimde emek faktöründen faydalanmasının doğal bir sonucudur.

Devletin sosyal güvenliğin sağlanması görevi gereği finansmana katıldığını daha önce ifade etmiştik. Bunun yanı sıra devletin katılımı ile birlikte, sosyal güvenlik harcamalarının dağılımında toplum içinde daha adil bir oluşum içine gidilmektedir⁴⁵². Genel anlamda sosyal güvenlik sistemleri, bireylerin durumunu mutlak anlamda olmada da eşitliklerin azaltılması anlamında denkleştirme amacı gütmektedirler. Sosyal güvenlik sistemleri, bireylerin sosyal risklere karşı garanti altına alınmasının yanı sıra yeniden dağılım politikası aracı olarak da kullanılırlar⁴⁵³.

⁴⁴⁹ Talas, a.g.e., s. 571.

⁴⁵⁰ Yazgan, a.g.e., s. 140.

⁴⁵¹ A.g.e., s. 140.

⁴⁵² Yazgan, a.g.e., s. 573.

⁴⁵³ Stiglitz, a.g.e., ss. 94-95.

Sosyal güvenliğin finansmanına, fayda gören tarafların yanı sıra devletin de katılımıyla her vergi mükellefi belli oranlarda katkıda bulunmakta, böylece sigortalı olandan sigortasızlara, ayrıca sigortalıların kendi aralarında da, gelirin yeniden dağılımı söz konusu olmaktadır. Bu durum, sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödemesine rağmen, bu kuruluşların hizmet ve olanaklarından yararlanmayan kişiler ve ödediği primin yarattığı maliyetin çok üzerinde sosyal güvenlik hizmetinden yararlanan kişiler arasında gerçekleşir, bir başka deyişle sosyal güvenlik, gelir akımlarına aracılık etmiş olur. Öte yandan tasarruf yapamayan, hatta hiç geliri olmayan bireylere yönelik olarak gerçekleştirilen sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanı da devlet tarafından genellikle kamu bütçesinden karşılanır ve geliri olanlardan olmayanlara doğru gelirin yeniden dağılımı gerçekleşir. Sosyal güvenlik ile gelirin yeniden dağılımının derecesi, sigortalıların toplam nüfus içindeki payına, milli gelirden aldıkları paya ve tüketim harcamaları içindeki payına bağlıdır. Öyle ki sosyal sigortaların kapsamı genişledikçe, sigortalıların toplam nüfus içindeki payları büyür; bu durumda toplumun büyük bir kesimi sigortalı olup finansmana katılacağı için, sigortalı olmayandan sigortalılara doğru gelirin yeniden dağıtılması olanakları azalır. Ayrıca sigortalıların milli gelirden aldıkları pay arttığı ölçüde, yeniden dağılım olanağı azalır. Son olarak, sigortalıların tüketim harcamaları içindeki payları arttıkça, gelirin yeniden dağılım olanağı azalır⁴⁵⁴.

Gelişmiş ülkelerde sosyal gruplar belirli bir refah seviyesine ulaşmış ve ekonomide büyük gelir farklılıkları nispeten giderilmiştir. Bu durumda sosyal güvenliğin yeniden gelir dağılımı üzerinde büyük çapta olumlu etkileri beklenmeyebilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde henüz ücret seviyeleri yükseltilememiş ve hayat standartlarında hedeflenen seviyeye gelinebilmiştir. Adı geçen ülkelerde sosyal sigortaların kapsamı da tüm toplumu içine alacak şekilde genişlememiştir. Dolayısıyla bu kesimin milli gelirden aldığı pay da azdır. Bu bakımdan devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması halinde, sosyal

⁴⁵⁴ Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı (TSEV), *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, İstanbul, 2007, s. 39.

güvenliğin gelir dağılımında dengesizlikleri giderici bir fonksiyonu üstlenmesini sağlayabilir. Ancak, burada üzerinde durulması gereken bir başka unsur da, devlet katkılarını finanse edecek ek vergilerin hangi sosyal grup tarafından karşılandığıdır. Özellikle vergi sistemi içinde vasıtalı vergilerin ağırlıklı olduğu ve bu vergilerin temel tüketim malları üzerine yansıtıldığı ülkelerde, devlet katkılarının finanse edecek vergilerin yüksek gelir gruplarından ziyade, dar gelirli vatandaşlar üzerine yansıtılması muhtemeldir. Bu durumda gelir dağılımı düzeltilmek istenirken bozulmuş olacaktır⁴⁵⁵.

Bu belirttiğimiz nedenler dışında devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının başka amaçları da bulunabilir: birincisi, devletin finansmana katılması prim oranlarını makul düzeyde tutmakla tahsilatı kolaylaştırır, sosyal bakımdan adil bir yardım sağlar ve bunu ekonomik açıdan haklı kılar. İkincisi devletin katılımı, sosyal güvenliğin kaynakları ve harcamaları arasındaki dengesizlikleri gidererek, primleri ulusal ekonomi için arzu edilmeyen bir düzeye çıkarmadan mali dengeyi sağlar. Son olarak devlet bu yolla, sigortalılara ve sigortalıların hak sahiplerine tıbbi, küratif ve özellikle önleyici alanda daha geniş yardımlar yapar ve sağlık kurumlarının yapımını güvence altına alır⁴⁵⁶.

Görüldüğü gibi, sosyal güvenlik garantisinin sağlanması hiçbir toplumda ferdi inisiyatifle bırakılmamıştır⁴⁵⁷. Bireye sağlanan güvenlik hizmeti, onun geleceği ve tehlikeye uğrama ile ilgili endişelerinden uzak çalışmasını sağlayacağından, işteki verimliliklerini arttırabilir; içinde bulunduğu huzur hali, gerek işine gerekse toplum içindeki ilişkilerine olumlu bir şekilde yansıyabilir. Birey tükettiği sosyal güvenlik hizmetinden bireysel fayda elde ederken, toplumdaki diğer bireylerle olan ilişkilerinden de dışsal fayda ortaya çıkar⁴⁵⁸. Sonuç olarak sosyal güvenlik, yalnızca bireysel bir ihtiyaç ya da fayda değil, beşeri sermayeye bir ilave, şahsi tatmin ve yarınından emin olma şeklinde gayrimaddi bir kazanç, mecburi bir tasarruf vasıtası, yatırımları hızlandırıcı, ekonomide talep istikrarını sağlayıcı, gelir dağılımında daha

⁴⁵⁵ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, ss. 242-243.

⁴⁵⁶ Talas, a.g.e., s. 574.

⁴⁵⁷ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 18.

⁴⁵⁸ TSEV, a.g.e., s. 33.

adil bir düzen sağlayarak milli gelirin faydasını azamileştiren bir mekanizma olarak kabul edilmektedir⁴⁵⁹.

Sosyal güvenlik hizmetinin devlet tarafından sunulmasını gerekli kılan bir diğer sebep de, ferdin geleceği değerlendirme konusundaki uzağı görememe yönündeki zaafı (Miyopik davranışı) ve sosyal güvenlik sağlama bakımından karşılaştığı yetersizliklerdir⁴⁶⁰. Örneğin sosyal güvenlik sistemi olmasa pek çok insanın emeklilik döneminde tüketimini finanse edecek yeterli parayı biriktirememiş olması muhtemeldir. Gerçekten de “sigortalı primlerinin en büyük özelliği, mecburi bir tasarruf vasıtası oluşudur. İhtiyari tasarruflara nazaran bunu farkı; muntazam oluşu, kazancın devam ettiği sürece kesiksiz oluşu, ferdin basiretine, keyfine ve iradesine terk edilmemiş olmasıdır⁴⁶¹.” Sosyal güvenlikte prim ödemelerinin fertlerinin kendi iradelerine bırakıldığı bir ortamda, emeklilikleri için ileri görüşlülükle önlem alanlar, önlem almayanların yükünü taşımanın adil olmayacağını düşünebilir. Bunun için de haklı ve tutarlı bir savunmalarının bulunması tabidir. Çünkü tasarruf, esas itibarı ile bugün için kullanımından vazgeçilen gelir anlamını taşımaktadır. Fertlerin geleceği görmede yetersiz olacağını düşünen bu görüşe göre de “emeklilik sigortası, paternalist bir devletin, bireyleri kendi iyilikleri için zorladığı bir yarı kamusal hizmettir⁴⁶².” Bu nedenle, özellikle sosyal sigorta kurumları, finansmanından yönetimine bu zorunluluk ilkesi doğrultusunda yapılandırılmışlardır⁴⁶³.

Bireylerin tasarrufları ile ilgili olarak paternalist devlet görüşünü destekler nitelikteki bir diğer faktör, fertlerin emeklilik dönemindeki ihtiyaçları için çalıştığı dönemlerdeki tasarrufu kendilerinin üstlenmesi halinde, gerçekleştireceği tasarrufun, geleceğe yönelik belirsizlik nedeniyle riskler içermesidir. Çünkü birey, örneğin tasarrufunu bulundurduğu ve biriktirdiği bankanın iflası gibi bir riskle her zaman karşı karşıyadır. Böylece hem piyasalardaki bir istikrarsızlık hem de piyasalar ilişkin

⁴⁵⁹ Yazgan, a.g.e., s. 30.

⁴⁶⁰ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 18.

⁴⁶¹ Yazgan, a.g.e., s. 140.

⁴⁶² Stiglitz, a.g.e., s. 408.

⁴⁶³ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 18.

eksik bilgi, emeklilik döneminde kullanılacak tasarruf için, rasyonel kararların verilmesini engelleyecektir⁴⁶⁴.

Sosyal güvenlik sisteminde taraflarla birlikte devletin katılımından, bu katılımın nedenlerinden ve sosyal güvenlik garantisinin sağladığı faydalardan bahsettik. Ancak bu garantinin de bir sınırı bulunmalıdır. “Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı garanti tehlikeyi cazip kılmamalı ve insanları ataletle sevk etmemelidir⁴⁶⁵.” Bunun izahı şöyle yapılmaktadır: sosyal yardıma muhtaç bireylere, sürekli bir biçimde karşılıksız yardım yapılması, muhtaç psikolojisini benimsemelerine neden olan yeni bir yaşam tarzı kazandırır. Yoksulluk, kendine özgü hayat şeklini ve kültürünü de yaratacaktır. Toplum değerlerini umursamama, kısa vadeli plan yapma, sorumsuzluk, hayattan vazgeçmişlik şeklinde tutumları da içeren yoksulluk kültürü, aileden gelen terbiye ile nesilden nesile aktarılabilen bir olgu da haline gelebilir⁴⁶⁶. Bu nedenle sağlanan garanti insanları çalışmadan alıkoymayacak ve tasarrufu unutturmayacak bir seviyede olmalıdır. Aslolan bireylerin çalışması ve bunun karşılığında bir gelir elde ederek kendisine ve bakmakla yükümlü bulunduğu kişilere bir hayat standardı sağlamaları ve üretime katılmaları olduğundan, çalışma gücü kaybına yönelik sosyal güvenlik garantisi, mali endişeler en asgari düzeyde ele alınacak şekilde karşılanmalıdır.

Sosyal güvenlik sistemleri, bir ülkede yaşayan herkesi, bütün sosyal risklere karşı koruma ve onları toplumda diğer insanların himmetine muhtaç etmeden, insan haysiyetine yaraşır asgari bir yaşam kalitesi sunmayı amaçlar. Bu amacı gerçekleştirirken de birim olarak aileyi esas alır. “Sağlanan gelir garantisi ailenin gelir garantisidir⁴⁶⁷.” “Sosyal güvenlik ivazları yalnızca ferdin ihtiyaçlarını değil, ailesinin ihtiyaçlarını da düşünerek belirlenmektedir⁴⁶⁸.” Bu korumada sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden bir bütün olarak yararlanılmaktadır.

⁴⁶⁴ TSEV, a.g.e., s. 36.

⁴⁶⁵ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 19.

⁴⁶⁶ TSEV, a.g.e., s. 33.

⁴⁶⁷ Yazgan, a.g.e., s. 31.

⁴⁶⁸ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 19.

3.2. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısıyla ilgili olan finansman, kurumların amaçları doğrultusunda faaliyette bulunabilmeleri için gerekli mali kaynaklara sahip olmalarında izlenen yöntem, ilke ve kaynakları ifade etmektedir. Finansman boyutu geniş ve karmaşık bir süreci oluşturmaktadır⁴⁶⁹. Sosyal güvenliğin finansmanının bir boyutu finansman kaynakları ile ilgili, diğer bir boyutu ise gelir kaynaklarının kullanılması yani finansman yöntemleri ile ilgilidir.

Sosyal sigorta kurumları elde ettikleri gelirlerle, sosyal hedeflerin sağlanmasını amaçlayan yükümlülüklerini en iyi şekilde yerine getirmek ve sürdürmek durumundadırlar. Bunun için finansman politikasının ülkenin ekonomik ve sosyal koşullarına en uygun yöntemle düzenlenerek, gelir ve giderler arasında sağlam ve akılcı bir denge kurulması zorunludur⁴⁷⁰. Sosyal güvenlik hizmetlerinin etkin bir şekilde işleyebilmesi ancak sistemlerin sağlam bir finansman yapısına sahip olmasıyla mümkündür⁴⁷¹.

Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde öncelikle sosyal güvenliğin finansman kaynakları ele alınacaktır. Sosyal güvenliğin devamlılığının sağlanabilmesi açısından, sistemin finansman kaynaklarının istikrar ve sürekliliğinin korunması ve bu kaynakların verimli alanlara kanalize edilmesi büyük önem arz ettiğinden, çalışmanın devamında sosyal güvenliğin finansman yöntemleri ve bu yöntemlerin ekonomik açıdan değerlendirmesine yer verilecektir. Yapılacak açıklamalarda finansman yöntemi olarak sosyal sigortaların finansman yöntemleri ele alınmaktadır.

⁴⁶⁹ İlyas Çelikoğlu, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması”, Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No:2355, Ankara, 1994, s. 59.

⁴⁷⁰ Ercan Güven, *Sosyal Sigortalar Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları*, İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 149/91, Eskişehir, 1976, s. 50.

⁴⁷¹ Çelikoğlu, a.g.e., s. 59.

3.2.1. Finansman Kaynakları

Sosyal güvenliğin finansmanına yönelik genel kabul gören başlıca iki ana görüş mevcuttur. Birinci görüş, sosyal güvenliği bir toplum sorunu olarak görmekte ve kişinin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu topluma yüklemektedir. İkinci görüş ise sosyal güvenliği her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayandırmaktadır. Birinci görüşe göre; kişinin sosyal güvenliği, bir topluma mensup olmaktan doğan hak niteliğindedir ve sosyal güvenliğin bütün giderleri devletin gelirleri ile yani vergilerle karşılanmalıdır. İkinci görüşü kabul etmiş ülkelerde ise finansman işçi ve işveren primleri ile devletin katkısına dayanmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanında klasik yöntem olarak adlandırılan bu metot bugün birçok ülke tarafından kullanılmaktadır⁴⁷². Bu bağlamda finansman kaynaklarının seçimi her ülkenin iktisadi-sosyal düzenine, siyasal-ideolojik yapısına göre değişmekle birlikte primler ve vergiler olmak üzere başlıca iki finansman kaynağı bulunmaktadır. Sigorta gelirleri bu kaynakların yalnız birinden ya da her ikisinden sağlanabilmektedir⁴⁷³.

3.2.1.1. Primler

Prim, sahip olduğu özellikleri ile kendine münhasır bir finansman vasıtası olarak sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını teşkil etmektedir. Ücret ve gelirler üzerinden alınması dolayısıyla ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat veya mecburiyet ilkesi gereği zorunlu olarak tahsil edildikleri için bir vergi niteliği taşıyan primleri, tahsisi bir amaçla kullanılan, genel olarak matrahı ücret olan, vergi benzeri (parafiskal) bir finansman aracı olarak tanımlayabiliriz⁴⁷⁴. Bu tanımlamayı biraz açmak konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

⁴⁷² Talas, a.g.e., s. 571.

⁴⁷³ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 211.

⁴⁷⁴ Alper, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 149.

Primlerin niteliği itibarı ile öne sürülen görüşler iki ana grupta toplanmaktadır. Bu görüşlerden birine göre, sosyal sigorta primleri ücretin bir parçasıdır. İşverenler ücretin tamamını işçiye vermek yerine, bir kısmını prim olarak işçi adına sosyal güvenlik kurumuna yatırmaktadırlar. Bu nedenden dolayıdır ki, işçi adına ödenen bu primlere “geri ödenmiş ücret”, “dolaylı ücret” veya “sosyal ücret” adı verilmektedir. Görülüyor ki bu görüş, sosyal güvenlik primlerini doğrudan doğruya ücrete bağlamakta ve nitelik bakımından ücretten ayırmamaktadır⁴⁷⁵.

Prim muayyen hizmetlerden faydalanmanın bedelini teşkil eden iştiraklerin bir çeşidi olarak vasıflandırılabilir. Sosyal sigortaların sağladığı sosyal güvenlik duygusu ve temin ettiği ivazların bedelidir denilebilir. Özel sigortalar için bedel veya karşılık yahut fiyat vasıfları sosyal sigortalara nazaran daha ağır basmakla birlikte, primlere tam olarak fiyat- bedel- karşılık olarak bakmak güçtür. Çünkü bu fiyat sosyal sigortaların mecburiyet ilkesinin zaruri bir sonucu olarak “satın alınması mecburi bir güvenliğin” fiyatıdır. Halbuki insanlar serbest piyasa ekonomisinde hiçbir mal veya hizmeti satın alma mecburiyetinde bırakılamazlar. Satın alınması mecburiyete bağlanan mal ve hizmetlerin bedeli fiyat değil, ancak iştirak veya vergi olarak vasıflandırılabilir. Ayrıca mecburiyet ilkesi gereği sosyal güvenlik hizmetini satın almaktan vazgeçmekte mümkün değildir⁴⁷⁶. Bu durum ancak vergi kaçakçılığında olduğu gibi prim ödemediği illegal bir biçimde kaçma ile mukabildir.

Bununla birlikte fiyat genellikle satın alınan mal ve hizmetin kalitesi ve miktarı ile ilgilidir. Halbuki sosyal güvenlikte ödenen primler ile satın alındığı farz edilen sosyal güvenliğin miktar ve kalitesi fertten ferde değişir. Örneğin sık sık hasta olan veya uzun süreli ve ağır bir hastalığa yakalanan kimsenin hastalık sigortası için ödediği primle oldukça sağlıklı ve hemen hemen hiç hastalanmayan birinin ödediği prim arasında hiçbir fark yoktur. Hatta çalışmaya başladıktan sonra mücbir sebeplerle malul duruma düşmüş ve çalışamayacak hale gelmiş bir kimsenin ödediği toplam prim, sağlıklı bir bireye göre daha az olacaktır. Tehlikeye uğrama ihtimali fazla olan veya uğradığı tehlikenin zararlarından kurtulmanın maliyeti çok daha

⁴⁷⁵ Talas, a.g.e., s. 575.

⁴⁷⁶ Yazgan, a.g.e., ss. 135-136.

yüksek olan bir kimsenin diğerine nazaran aldığı hizmet farklı olduğu halde ödediği prim aynıdır. Görüldüğü gibi primlerin fiyat karakteri oldukça zayıftır⁴⁷⁷.

Öne sürülen ikinci görüşe göre sosyal sigorta primleri vergiye benzetilmekte ve vergi sayılmaktadır⁴⁷⁸. Çünkü primler, tıpkı vergiler gibi kanunlarla belirlenmiş ve ödemeleri devlet müeyyideleri ile garanti altına alınmıştır. Başka bir deyimle primler zorunlu bir nitelik kazanmışlardır. Oranlar ve matrah ilgililerin seçimine bırakılmamıştır⁴⁷⁹. Ancak bu mecburiyet ilkesi, karşılığında temin edilen ivazların fiyatını teşkil edişi ile ilgili değildir⁴⁸⁰. Uzun vadeli sigorta kollarında belli bir süreyi tamamlayan sigortalı prim ödemez, ancak ivazlardan faydalanmaya devam eder⁴⁸¹. Ayrıca mücbir sebeplerle prim ödeme halinin son bulması da, çok kere ivaz elde etme hakkına etki etmez⁴⁸². Örneğin ülkemizde yeni sosyal güvenlik yasası ile kabul edilen 7200 iş gününü takiben ödenen prim miktarı ile ivaza hak kazanılmakla birlikte, çalışmaya diğer bir ifade ile ücret alınmaya devam edilmesi halinde primlerin de ödenmeye devam edilmesi mecburidir.

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi sosyal sigortalarda elde edilen faydalar ile ödenen primler arasında bir bağ mevcut ise de, bu oldukça zayıf bir münasebettir. Tıpkı vergiler ile devletin sağladığı kamu hizmetlerinden yararlanma arasındaki ilişkiye benzeyen bu durum, primlerin vergi karakterini kuvvetlendirmektedir. Ancak primlere de tam bir vergi gözü ile bakmak mümkün değildir. İvaz sağlayabilmek ve sosyal güvenlik hizmetinden faydalanabilmek için belirli süre ve oranda prim ödemek şart olduğu halde, tam kamusal mal niteliğindeki devlet hizmetlerinden, örneğin güvenlik ya da adalet hizmetinden faydalanabilmek için vergi ödemiş olma şartı aranmamaktadır. Bununla birlikte vergiler belirli bir hizmete tahsis olunmak üzere toplanmadığı halde, primler sosyal güvenlik hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kullanılırlar. Başka bir ifade ile primler, belirli bir hizmetin ifa edilmesine ayrılmış gelirlerdir.

⁴⁷⁷ Yazgan, a.g.e., s. 135.

⁴⁷⁸ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 15.

⁴⁷⁹ Talas, a.g.e., s. 575.

⁴⁸⁰ Yazgan, a.g.e., s. 135.

⁴⁸¹ Çubuk, a.g.e., s. 56.

⁴⁸² Yazgan, a.g.e., s. 135.

Vergilerle primler arasındaki bu farklar, vatandaşın prim karşısındaki davranışlarını da vergiye olan tepkilerinden farklı kılmaktadır. Öncelikle sigortalı prim ödeyerek muayyen bir güvenliğe kavuşacağını, hastalandığı veya emekli olduğu vakit, bu prim ödemelerinin karşılığı olarak nasıl ve ne kadar bir fayda temin edeceğini bilmektedir. Bununla birlikte vergi versin vermesin, vatandaşın devletten beklentisi sonsuzdur. Bu isteklerini beyan ederken, maliyeti karşılayacak olan vergilerden de kaçış, mümkün olduğu kadar az vergi ödeme arzusundadır. Halbuki sosyal sigortalarda primlerle ivazlar arasında bir münasebet bulunduğu ve belirli bir güvenliğe kavuşmanın bedeli mutlak suretle prim ödemekten geçtiğinden, fertler ivaz artışlarının prim artışları ile kabil olduğunu düşünmek zorundadırlar. Böylece primler ivaz artışı taleplerini otomatik olarak baskılar. Ancak belirli bir prim ödeme devresini tamamlayıp ivaz almakta olanların bu tür talepleri daima baskıdan uzak olarak beyan edilebilir⁴⁸³.

Görüldüğü üzere primler ne bir vergidir ne de bir fiyat. Kendine has özellikleri olan bir finansman vasıtasıdır. Gerçekten işçilerin ödedikleri primlerin bunların ücretlerinden kesildiği ve ücretin bir parçası olduğu açıktır. Fakat bu primler işçilerden zorunlu olarak alınmaktadır. Öte yandan bir işçinin ödediği primle kişisel rizikosu ve sosyal sigortalardan sağladığı menfaatler arasında tam bir denge bulunmamaktadır. Görülüyor ki işçi primleri vergilerle de ortak özellikler taşımaktadır. Primler, işçi ücretlerinden gelir vergisi gibi doğrudan doğruya kaynağından tevkif yoluyla kesildikleri için vasıtasız vergilere benzetilmektedir⁴⁸⁴.

Sosyal sigortaların nüfusun sadece küçük bir kısmını kapsadığı ülkelerde, işçi ücretlerinden kesilen primlerin vergiye benzetilmesi tartışma konusu olabilir. Çünkü vergi karşılığı kişiye özel menfaatler sağlanması modern vergi anlayışına aykırıdır. Ancak sosyal sigortaların kapsamı genişledikçe primlerin vergi niteliklerinin güçleneceği aşıkardır⁴⁸⁵.

⁴⁸³ Yazgan, a.g.e., ss. 137-138.

⁴⁸⁴ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 220.

⁴⁸⁵ A.g.e., ss. 220-221.

İşverenlerin ödedikleri primlere gelince, zorunlu olarak alındıklarından ve işverenlere herhangi özel bir hak sağlamadığından tam bir vergi niteliği taşımaktadır. Bu primler müteşebbislerin üretim faktörü olan emek istihdamına göre alındıklarından ve işverenler, bunları tüketiciler ve işçiler üzerine yansıtma yoluna gideceklerinden vasıtalı vergilere benzetilebilirler. Ancak işletmelerin yansıtmayı başaramadıkları ve karlarından karşılamak durumunda kaldıkları oranda primler vasıtasız vergi niteliği taşıyacaktır⁴⁸⁶.

Bazı istisnalar dışında, sosyal sigorta modelinin uygulandığı ülkelerde, işçi ve işverenden kesilen primler sosyal güvenlik sisteminin başlıca finansman kaynağını oluşturmaktadır. Kurumsal olarak primlerin yalnız sigortalı ya da yalnız işverenden alınması mümkündür. Ancak, yalnız işverenden prim alınması uygulamada az rastlanan bir durumdur. Buna karşın sosyal sigortanın finansmanına, çoğunlukla işverenlerin prim ödeyerek katıldıkları görülmektedir. Kamerun, Chad, Kuba, Dahomey, Gine, Kuzey Vietnam, Yugoslavya gibi bazı ülkelerde bu bir katılım olmaktan çıkmakta, sosyal güvenliğin finansmanında sigortalılardan hiç prim alınmayarak, primlerin tamamı işverenlerce ödenmektedir. Aslında sigorta kollarına göre de prim ödeyenler değişmektedir. Örneğin ülkelerin büyük çoğunluğunda iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası primlerinin işverenden tahsil edilmesi yaygın bir uygulamadır. Nitekim bizde, bu sigorta kolu ile birlikte analık sigortası primleri de yalnız işverenlerce ödenmektedir. Diğer sigorta kollarında ise işçi ve işverenin ikili katılımı söz konusudur. Birçok ülkede çocuk ödenekleri primleri de yalnız işverenler tarafından ödenmektedir. Şüphesiz bağımsız çalışanlar için işveren primi söz konusu olmayacaktır. Bu primlerin bütünü, sigortalının kendisi tarafından ödenmektedir⁴⁸⁷.

Prim ödeyen üçüncü taraf olarak devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması da mümkündür. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına taraf olması

⁴⁸⁶ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 221.

⁴⁸⁷ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, ss.211-212, Yazgan, a.g.e., ss. 139-140

özellikle işçi primlerinin düşük tutulmasına imkan vermesi bakımından önemlidir⁴⁸⁸. Aşağıda verilen tablodan da anlaşılacağı üzere Avrupa Birliği ülkelerinden Yunanistan, Lüksemburg, Malta, Güney Kıbrıs ve Finlandiya emeklilik sisteminin finansmanına prim ödeyen üçüncü taraf olarak iştirak etmektedir. Ülkemizde de 5510 Sayılı Kanun ile emeklilik primlerine %5, sağlık primlerine %3 olmak üzere devlet katkısı öngörülmektedir⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ Yazgan, a.g.e., s. 142

⁴⁸⁹ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, Ankara, Mayıs 2007, http://www.emekli.gov.tr/sgk/doc/SosyalGuvencikReformu_UygulamaOncesiYeniYaklasim.doc, (05.09.08).

Tablo: 14 Bazı AB Ülkelerinde Devletin Üçüncü Taraf Olarak Emeklilik Primlerine Katkısı

Ülkeler	Devlet Katkısı
Belçika	Yok
Danimarka	Vergi
Yunanistan	Var (%10)
Fransa	Yok
İrlanda	Yok
İtalya	Yok
Lüksemburg	Var (%8)
Hollanda	Yok
Avusturya	Yok
Portekiz	Yok
Finlandiya	Bazı gruplar (çiftçiler,bağımsız çalışanlar vs.) için devlet desteği var
İsveç	Yok
İngiltere	Yok
Çek Cum.	Yok
Polonya	Yok
Macaristan	Yok
Estonya	Sosyal vergi
Litvanya	Yok
Malta	Var
G. Kıbrıs	Var
Bulgaristan	Yok

Kaynak: S.G.K., *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s.21

Sosyal güvenlik sisteminde primlerin dağılımına ilişkin genel eğilim; işçilerin sosyal güvenliğin finansmanına katılma oranlarının gittikçe azalmasına karşın, işverenlerin ve devletin katkısının artması şeklindedir. Günümüzde genellikle sosyal

sigorta primlerinin çoğunluğu işverenlerce ödenmektedir. Ancak burada primlerin yansımaları meselesi göz ardı edilmemelidir.

Sigortalıların ödedikleri primlerin oranı zamanla azalmıştır. Fakat gerçekte sosyal sigorta giderlerinin büyük kısmını bunlar karşılamaktadır. Çünkü işverenler ödedikleri sigorta primlerini normal ücret artışlarını yavaşlatarak, durdurarak ya da doğrudan doğruya ücretleri düşürerek sigortalı işçiler üzerine yansıtma yoluyla ileriye doğru tüketiciler üzerine yansıtma yoluyla daha muhtemeldir. Ancak gerçekte işletmelerin ödedikleri sigorta primlerini fiyatlar yoluyla ileriye doğru tüketiciler üzerine yansıtma yoluyla daha muhtemeldir. Fakat tüketiciler arasında sigortalılar da bulunduğu için bu durumda prim yükünün önemli bir kısmı yine sigortalılar üzerinde kalacaktır⁴⁹⁰. Sigortalıların toplam tüketim içindeki payı arttıkça bunlar üzerine yansıtılan işveren primlerinin oranı yükselecektir⁴⁹¹. Benzeri düşünceleri sosyal sigortaların finansmanına yapılan devlet katkıları için de ileri sürmek mümkündür. Çünkü devlet gelirleri vergilerle sağlanacaktır. Vergiler ise dolaysız ve dolaylı olarak büyük çapta tüketicilerce karşılanacaktır. Tüketiciler içinde sigortalı grubun önemi arttıkça, sosyal sigortaların finansmanına yapılan devlet katkılarından bizzat sigortalılara düşen yük de artacaktır⁴⁹².

Ülkeler farklı sosyal tercihleri nedeniyle sosyal güvenlik primlerinin yasal yükünü işçi ve işverenler arasında farklı dağıtmaktadır. Ancak sigortalıların toplam nüfus ve milli gelir içindeki payının düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerde, tüketiciler üzerine yansıtılan primlerin yalnızca bir bölümü tüketiciler üzerine geri dönmektedir⁴⁹³.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar ile primlerin tanımı, niteliği, prim ödemelerine taraf olan kesimler ve primlerin yansımaları konularını temel olarak ele almaya çalıştık. Sosyal güvenliğin başlıca finansman aracı olan primlerin, sosyal güvenlik sistemi içindeki önemini gözler önüne sermek amacıyla, sosyal güvenlik

⁴⁹⁰ Şüphesiz bu iddia yalnız makro açıdan doğrudur. Gerçekte işveren primleri mikro olarak işletmelerin karını etkileyebilir. Başka bir deyişle bazı işletmelerin karının düşmesine, diğer bazılarının yükselmesine yol açabilir. Fakat bu makro planda işveren primlerinin yansıtılmadığı anlamına gelmez. Bkz. Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 218.

⁴⁹¹ Primlerin yansımaları bakımından bu şekilde bir ayırımı kurumsal niteliktedir. Gerçekte işverenlerin ödedikleri primleri hangi gruplar üzerine ne miktar yansıtılabildiklerini kesin olarak tespiti imkan yoktur. Bkz. Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 221.

⁴⁹² Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 216.

⁴⁹³ A.g.e., s. 217.

primlerinin GSYİH içindeki payına ve vergi gelirleri içindeki payına bakmak yararlı olacaktır. OECD ülkelerindeki sosyal güvenlik primlerinin GSYİH içindeki paylarını gösteren tablo incelendiğinde, sözü edilen ülkelerde, ele alınan zaman dilimi içerisinde (1965-2003), bu payın önemli ölçüde arttığı görülmektedir. 1965 Yılında %4,2 olan OECD ortalaması, 1980 yılında %7,1'e, 2000 yılına gelindiğinde %9'a ve son baz alına yıl olan 2005'e gelindiğinde %9,2'ye yükselmiştir. Bu veriler ışığında Türkiye, OECD ülkeleri içerisinde, sosyal güvenlik primlerinin GSYİH içindeki payı bakımından en düşük 9. ülke konumundadır(%6,8). Nüfus yoğunluğu ve özellikle çalışabilir konumdaki genç nüfus yoğunluğu bakımından konu ele alındığında, gelişmiş ülkelere nazaran oldukça düşük bir seviyede kalan bu pay, sosyal güvenlik sisteminin yeterli ölçüde primlerle finanse edilmediğinin bir göstergesidir.

Ülkelerdeki prim yükünün analizini sağlayan bir diğer gösterge olan primlerin vergi gelirleri içindeki payını gösteren tablo incelendiğinde yukarıda ulaştığımız sonuçlara benzer sonuçlar elde ettiğimiz görülmektedir. 2005 Yılı itibarı ile gelişmiş ülkelerin çoğunda toplam vergi gelirlerinin ortalama 1/3'ü prim gelirlerinden oluşurken, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovak Cumhuriyeti ve Almanya'da %40'lara yakın değerlerde geçtiği görülmektedir. Türkiye'de ise primlerin, toplam vergi gelirlerinin ancak yaklaşık 1/5'lik kısmına tekabül etmesi (%22,4) ve OECD ortalamasının (%25,6) dahi altında gerçekleşmesi, ileri sürdüğümüz savı destekler niteliktedir.

Prim gelirlerinin ekonomideki yerinin ve öneminin saptanmasında sağlıklı bir değerlendirme için işçi, işveren ve devletin sosyal güvenliğin finansmanına ne oranda katkı sağladığının incelenmesi yerinde olur. İngiltere'yi örnek alırsak, 2004 yılı itibarı ile sosyal güvenlik primlerinin GSYİH içindeki payının %6,7, vergi gelirleri içindeki payının ise %18,9 gibi düşük oranlarda gerçekleştiği ancak, sosyal güvenliğin finansmanında devlet payının %49,7 gibi çok yüksek bir oranda olduğunu görmekteyiz. İrlanda, İtalya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İspanya, Litvanya gibi ülkelerde de sosyal güvenliğin finansmanında devletin katkı oranları %50'lere yaklaşmakta bazı ülkelerde daha yüksek düzeylere ulaşmaktadır.

Tablo: 15 Sosyal Güvenlik Primlerinin (2000) GSYİH İçindeki Payı

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
Kanada	1.4	3.0	3.2	3.3	4.4	4.4	5.0	4.9	5.1	5.0
Meksika				2.3	1.9	2.3	2.8	3.0	3.1	3.1
ABD	3.3	4.3	5.2	5.8	6.4	6.9	6.9	6.9	6.8	6.7
Avustralya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Japonya	4.0	4.4	6.1	7.4	8.3	7.7	9.0	9.5	9.9	10.1
Kore			0.1	0.2	0.2	1.0	1.4	3.9	5.1	5.4
Yeni Zelanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya	8.4	8.6	10.1	12.1	13.0	13.0	14.8	14.6	14.5	14.5
Belçika	9.8	9.8	11.9	11.9	14.0	14.0	14.3	13.9	14.0	13.9
Çek Cum.							15.5	15.6	16.2	16.2
Danimarka	1.1	1.2	0.2	0.6	1.4	0.9	1.1	1.8	1.2	1.1
Finlandiya	2.1	2.8	7.5	8.3	8.7	11.2	14.1	11.9	11.7	12.0
Fransa	11.6	12.4	14.4	17.1	18.5	18.5	18.4	16.0	16.1	16.3
Almanya	8.5	9.6	11.7	12.5	13.2	13.0	14.5	14.5	14.2	13.9
Yunanistan	4.9	5.2	5.0	6.2	7.9	6.9	8.1	9.1	9.7	9.6
Macaristan							14.7	11.1	11.3	11.6
İzlanda	2.1	2.3	0.8	0.6	0.7	1.0	2.5	3.0	3.2	3.3
İrlanda	1.6	2.3	4.0	4.4	5.1	4.9	4.7	4.2	4.5	4.5
İtalya	8.7	9.7	11.6	11.3	11.7	12.4	12.6	12.1	12.4	12.6
Lüksemburg	8.9	6.7	9.6	10.2	10.3	9.6	9.8	10.1	10.9	10.8
Hollanda	10.1	12.4	15.8	16.5	18.9	16.0	17.4	15.4	13.8	13.3
Norveç	3.5	5.5	9.7	9.0	8.9	10.8	9.6	8.9	9.4	8.9
Polonya							11.0	9.2	13.4	13.6
Portekiz	3.5	4.4	6.8	6.8	6.5	7.5	9.5	10.3	11.0	11.4
Slovak Cum.								13.1	13.2	12.8
İspanya	4.2	6.0	8.8	11.0	11.2	11.5	11.6	11.9	12.1	12.0
İsveç	4.2	5.7	8.1	13.5	11.9	14.4	13.3	13.9	13.7	13.5
İsviçre	2.6	3.2	5.4	5.9	5.9	6.1	7.5	7.4	7.1	7.1
Türkiye	0.6	0.8	1.5	2.5	2.2	3.9	2.7	6.1	7.5	7.2
İngiltere	4.7	5.2	6.2	5.9	6.7	6.2	6.2	6.3	6.7	6.9
OECD Toplam	4.6	5.2	6.5	7.1	7.6	7.8	8.9	9.0	9.3	9.2
OECD Amerika Kıtası	2.4	3.7	4.2	3.8	4.2	4.5	4.9	4.9	5.0	4.9
OECD Pasifik Bölgesi	1.3	1.5	1.5	1.9	2.1	2.2	2.6	3.4	3.8	3.9
OECD Avrupa	5.3	6.0	7.8	8.8	9.3	9.6	10.6	10.5	10.8	10.7
AB 19	6.2	6.8	8.8	9.9	10.6	10.7	11.8	11.3	11.6	11.6
AB 15	6.2	6.8	8.8	9.9	10.6	10.7	11.4	11.1	11.1	11.1

Kaynak: T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), Ankara,

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo_14.xls, (07.09.08).

Tablo: 16 Sosyal Güvenlik Primlerinin (2000) Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
Kanada	5.6	9.7	10.0	10.5	13.5	12.1	14.0	13.6	15.1	14.8
Meksika				14.1	11.3	13.4	16.6	16.5	16.5	15.7
ABD	13.3	16.1	20.5	21.9	25.2	25.1	24.8	23.2	26.0	24.7
Avustralya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Japonya	21.8	22.3	29.0	29.1	30.3	26.4	33.5	35.2	37.7	36.8
Kore			0.9	1.1	1.5	5.1	7.0	16.7	20.7	21.0
Yeni Zellanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya	24.9	25.4	27.6	30.9	31.8	32.9	36.0	34.2	33.9	34.5
Belçika	31.4	28.8	30.2	28.9	31.6	33.2	32.9	31.0	31.2	30.6
Çek Cum.							41.3	44.2	42.3	42.9
Danimarka	3.8	3.2	0.6	1.3	3.0	2.0	2.2	3.6	2.4	2.2
Finlandiya	6.8	8.9	20.4	23.3	21.9	25.6	30.8	25.2	26.8	27.3
Fransa	34.2	36.3	40.6	42.7	43.3	44.1	42.9	36.0	37.1	37.0
Almanya	26.8	30.3	34.0	34.3	36.5	37.5	39.0	39.0	40.7	39.9
Yunanistan	31.6	30.0	29.5	32.9	35.6	30.2	32.4	30.8	35.8	35.2
Macaristan							35.6	29.3	30.1	31.3
İzlanda	8.1	8.3	2.7	2.2	2.4	3.1	8.1	7.8	8.3	8.0
İrlanda	6.5	8.2	13.8	14.3	14.8	14.8	14.6	13.3	14.8	14.8
İtalya	34.2	37.8	45.9	38.0	34.7	32.9	31.5	28.6	30.3	30.8
Lüksemburg	32.3	28.7	29.4	28.7	26.2	27.0	26.5	25.7	28.8	28.0
Hollanda	30.8	35.1	38.4	38.1	44.3	37.4	41.9	38.9	36.9	33.9
Norveç	11.9	16.1	24.8	21.1	20.8	26.3	23.5	20.9	21.7	20.4
Polonya							30.4	29.2	40.2	39.7
Portekiz	21.8	23.9	34.6	29.5	25.9	27.2	30.1	30.3	32.7	32.7
Slovak Cum.								40.0	41.7	40.4
İspanya	28.3	37.4	47.5	48.6	41.3	35.4	36.2	34.9	34.8	33.7
İsveç	12.1	14.9	19.5	28.8	25.0	27.2	27.6	26.4	27.4	26.7
İsviçre	14.9	16.0	22.0	23.4	22.7	23.4	27.0	24.3	24.4	23.9
Türkiye	5.9	6.3	9.5	14.0	14.3	19.7	12.1	18.7	23.9	22.4
İngiltere	15.4	13.9	17.5	16.7	17.8	17.0	17.8	17.0	18.9	18.8
OECD Toplam	17.6	19.1	22.0	22.1	22.1	22.3	24.7	24.5	26.0	25.6
OECD Amerika Kıtası	9.4	12.9	15.3	15.5	16.6	16.9	18.5	17.8	19.2	18.4
OECD Pasifik Bölgesi	7.3	7.4	7.5	7.6	7.9	7.9	10.1	13.0	14.6	14.4
OECD Avrupa	20.1	21.6	25.7	26.2	26.0	26.2	28.2	27.4	28.9	28.5
AB 19	22.7	24.2	28.6	29.1	28.9	28.3	30.5	29.3	30.9	30.5
AB 15	22.7	24.2	28.6	29.1	28.9	28.3	29.5	27.7	28.8	28.4

Kaynak: T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), Ankara,

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo_15.xls, (07.09.08)

Tablo: 17 Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Bazılarında Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkı Oranları (Toplam Hasılatın Yüzdesi Cinsinden) (2000-2003)

	YILLAR	ÇALIŞAN	İŞVEREN	DEVLET	DİĞER
BELÇİKA	2000	22,3	49,9	25,3	2,5
	2001	22,5	49,9	25,6	2
	2002	22,1	48,9	26,2	2,7
	2003	22,2	50,1	26	1,8
	2004	21,8	49,3	27	1,9
ÇEK CUMHURİYETİ	2000	24,1	49,7	25	1,2
	2001	24,4	50,2	24,1	1,3
	2002	24,6	50,4	24,1	0,9
	2003	24,7	50,8	23,2	1,3
	2004	25,9	53,2	19,6	1,2
DANİMARKA	2000	20,3	9,1	63,9	6,7
	2001	21,1	9,3	62,6	7
	2002	21,9	9,7	62,4	6
	2003	20,7	9,7	63	6,7
	2004	19,6	10,2	63,5	6,7
ALMANYA	2000	27,6	38,5	31,8	2,1
	2001	27,6	38,1	32,4	2
	2002	27,3	37,2	33,9	1,6
	2003	27,3	36,6	34,4	1,6
	2004	27,6	36,3	34,5	1,7
ESTONYA	2000	0	79,2	20,6	0,2
	2001	0	77,1	22,7	0,2
	2002	0	77,6	22,2	0,2
	2003	0,6	79,2	20,1	0,1
	2004	0,6	78	21,2	0,1
YUNANİSTAN	2000	22,6	38,2	29,2	10
	2001	23,5	38,5	27,8	10,2
	2002	23,1	39,4	27,2	10,3
	2003	23,5	37,5	29,6	9,4
	2004	23,5	37,3	30,5	8,7
İSPANYA	2000	16,3	52,4	27,4	3,9
	2001	16,4	53,4	26,9	3,3
	2002	16,3	52,7	28	3
	2003	16,3	51,9	29,6	2,2
	2004	16,4	50,9	30,3	2,4
FRANSA	2000	19,9	46	30,4	3,8
	2001	20,3	45,7	30,3	3,7
	2002	20,6	45,7	30,2	3,6
	2003	20,7	45,9	30	3,5
	2004	20,6	45,5	30,4	3,5
İRLANDA	2000	15,1	25,1	58,3	1,5
	2001	13,8	24,4	60,3	1,4
	2002	13,5	23,2	61,7	1,5
	2003	13,9	22,8	61,7	1,6
	2004	14,5	23,1	60,8	1,6
İTALYA	2000	14,9	42,8	40,6	1,6

	2001	14,7	42,7	40,9	1,8
	2002	15,1	41,7	41,5	1,7
	2003	15,2	43,1	40,1	1,6
	2004	14,8	41,2	42,4	1,6
GÜNEY KIBRIS	2000	27,9	9,4	45	17,7
	2001	28,2	9,5	45,3	17
	2002	26,4	10,2	48,1	15,3
	2003	25	9,2	53,5	12,3
	2004	26,7	8,8	52,7	11,8
LETONYA	2000	17,1	52,6	30,2	0
	2001	17,1	50,9	31,9	0
	2002	17,1	50,9	32	0
	2003	17,3	48,2	34,4	0
	2004	17,7	48,9	33,4	0
LİTVANYA	2000	5,9	53,7	38,9	1,5
	2001	6,3	53,9	38,8	1,1
	2002	6,1	53,6	39,4	0,9
	2003	6,1	54,3	39,2	0,4
	2004	6	54	39,5	0,4
LÜKSEMBURG	2000	23,8	24,7	46,9	4,6
	2001	25,1	27,2	42,8	4,9
	2002	24,9	27,3	43,5	4,3
	2003	24,2	27,1	44,8	3,9
	2004	24,5	27,3	44,6	3,6
MACARİSTAN	2000	12,8	47	31,6	8,7
	2001	13	45,3	33,1	8,6
	2002	13	42,7	36,4	7,9
	2003	14,9	43,5	34,8	6,9
	2004	16,2	42,8	33	8
MALTA	2000	21,5	45,3	30,5	2,6
	2001	21,8	48,4	27,4	2,4
	2002	21,1	47	28,7	3,2
	2003	20,7	46,5	29,4	3,4
	2004	19,8	44,4	32,5	3,3
HOLLANDA	2000	38,1	29,4	14,4	18,1
	2001	35,6	32,4	16,1	15,8
	2002	33,7	33,8	18,4	14,1
	2003	34,8	32,9	19,5	12,8
	2004	34,7	34	19,2	12,1
AVUSTURYA	2000	27	39	32,7	1,3
	2001	26,9	38,6	32,7	1,8
	2002	26,4	38	33,9	1,7
	2003	26,2	37,5	34,5	1,7
	2004	26,8	37,2	34,6	1,4
POLONYA	2000	25,1	30,1	32,4	12,4
	2001	24,2	28,1	33	14,6
	2002	23,2	26,4	34,4	16,1
	2003	23,2	26,8	33,6	16,4
	2004	24	27,7	34,8	13,5
PORTEKİZ	2000	17,4	35,6	39,1	7,9
	2001	18	36,4	37,8	7,8

	2002	17,1	35,8	38,9	8,2
	2003	16,9	33,4	40	9,7
	2004	15,7	31,7	42,2	10,4
SLOVENYA	2000	39,3	27	31,5	2,2
	2001	39,3	26,5	32,6	1,5
	2002	39,9	26,6	31,8	1,6
	2003	39,6	27,1	32	1,3
	2004	39,9	27,1	31,6	1,3
SLOVAKYA	2000	18,5	48,3	31	2,2
	2001	18,5	46,6	32,5	2,5
	2002	18,5	46,2	33,4	1,8
	2003	19,2	49,3	29,1	2,4
	2004	20	49,8	28,8	1,4
FİNLANDİYA	2000	12,1	37,7	43,2	7,1
	2001	11,5	38,8	42,8	6,9
	2002	11	39,4	43,3	6,3
	2003	10,9	39	44,3	5,7
	2004	10,9	39,4	44,3	5,4
İSVEÇ	2000	9,4	40,5	45,8	4,3
	2001	9,3	43	45,4	2,3
	2002	9,2	42,1	46,7	2
	2003	8,8	40,6	48,8	1,8
	2004	8,6	40,8	48,7	1,9
İNGİLTERE	2000	22,5	29,9	46,4	1,2
	2001	19,5	30,2	48,5	1,8
	2002	15	32,6	51	1,5
	2003	16,8	32	49,7	1,6
	2004	16,2	32,5	49,7	1,7
İZLANDA	2000	9,1	39,5	51,4	0
	2001	8	38	45,5	8,5
	2002	9,4	38,9	51,5	0,3
	2003	6,4	30,5	39,4	23,8
	2004	6,1	27,8	38,3	27,7
NORVEÇ	2000	14	24,4	60,5	1,1
	2001	13,3	24,4	61,2	1,1
	2002	14,7	31,4	53,7	0,2
	2003	14	29,9	56	0,1
	2004	14,1	29,6	56,3	0,1
İSVİÇRE	2000	31,1	29,3	21	18,6
	2001	33,3	31,9	22,1	12,7
	2002	35,1	32,5	23,7	8,7
	2003	32,8	28,4	22,7	16,2
	2004	33	29,3	23,5	14,3

Kaynak: EUROSTAT, *European Social Statistics*, Social Protection, Expenditure and Receipts, Data 1996-2004, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, ss.90-93, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DC-07-001/EN/KS-DC-07-001-EN.PDF, (08.09.08).

3.2.1.1.1. Prim Çeşitleri

Buraya kadar ele aldığımız finansman kaynağı olan primleri, uygulama açısından tek prim-sigorta kollarına göre ayrı prim, kazançla ilişkisi bakımından, nisbi primler- mutlak primler ve kapsamı açısından da safi prim- gayrisafi prim olarak üç gruba ayırabiliriz.

3.2.1.1.1.1. Tek Prim- Sigorta Kollarına Göre Ayrı Prim

Vergiler konusunda olduğu gibi her sigorta kolu ya da risk için ayrı ayrı veya bütün sigorta kolları için tek prim yöntemlerinden birinin kabulü, bugün sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili sorunlar arasında tartışma konusudur. Fakat uygulamada sosyal sigortalar tarihsel olarak tedrici kurulup geliştikleri için, sosyal sigortalara veya daha geniş anlamda sosyal güvenlik sistemlerine konu olmuş risklerin yavaş yavaş ve ayrı ayrı karşılanmış olması, sigorta kollarına göre ayrı prim uygulanmasının kabulüne yol açmıştır. Bu tarihsel nedenin yanı sıra birden çok prim yönteminin lehine öne sürülebilecek bazı argümanlarda bulunmaktadır. Her sigorta kolu için ayrı prim alınmasının, her sigorta kolunun gelirinin ayrı ayrı belirlenmesi, harcamaların bu gelirlere göre yapılması, böylece israfın önlenmesi gibi yararları mevcuttur⁴⁹⁴. Bununla birlikte bazı tehlikelerle hiç ilgisi olmayan kişilerin veya işyerlerinin prim ödemelerinin, dahil oldukları sigorta kolu ile sınırlı kalmasını da sağlar. Her sigorta kolu için ayrı prim uygulaması, vatandaşın prim karşısındaki tutumunu olumlu etkileyerek tahsilatı da kolaylaştırır. Şöyle ki, tek prim vatandaşa vergiyi daha fazla anımsatır. Ayrı ayrı primlerde ise fiyat veya karşılık vasfı görünüşte daha bariz olduğundan, vatandaşın prim ödemeye direnci daha az olacaktır. Ancak bu yalnızca psikolojik bir duyumsamadır. Gerçekte primlerin vergi veya fiyat karakteri çok başka unsurların belirlediği hususlardır. Ancak bu duyumsama, özellikle sosyal sigortaların toplam aktüeryal dengesinin oldukça yüksek prime ihtiyaç göstermesi halinde tek prim yönteminin vatandaş tarafından

⁴⁹⁴ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, ss. 214-215, Talas, a.g.e., s. 576.

benimsenmemesine yol açacaktır. Bu durumda sigorta primlerini dağıtma ve her birini benimsenebilir oranlar içerisinde tutma bir zaruret olabilir⁴⁹⁵.

Şüphesiz bu sistemlerin çoğunda da, bazı sigorta kollarında birden fazla riskin karşılanmasına rağmen, her risk için ayrı prim alınması yoluna gidilmemektedir. Örneğin iş kazaları ve meslek hastalıkları; hastalık ve analık; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında karşılanan riskler birden fazla olmasına karşın genellikle tek prim alınmaktadır. Ancak Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumu’nda, analık sigortası hastalık sigortasından ayrılmış ve bu sigorta kolu için ayrı prim alınması yoluna gidilmiştir. Buna karşılık iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası içinde, genel uygulama olarak tek prim alınması yolu benimsenmiştir. Aynı şekilde Bağ-kur’da da malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası için alınan (tek) primle, sağlık sigortası primleri birbirinden ayrılmaktadır. Görülüyor ki Türkiye, hastalık ve analık sigortasındaki istisnai durum bir yana bırakılacak olursa, karşılanan risklere göre değil, sigorta kollarına göre ayrı prim alan bir ülke konumundadır⁴⁹⁶.

Buna karşın bazı ülkeler tek prim esasını kabul etmişlerdir. Beveridge Raporu’nda tek prim esası önerilmiş ve bu öneri savaştan sonra kabul edilen İngiliz mevzuatında yer almıştır. İngiltere, aile ödeneklerinin ve ulusal sağlık servisinin özelliklerinden ve malik oldukları yönetsel bağımsızlıktan ötürü, tek prim yöntemini tam olarak kabul etmemiştir⁴⁹⁷.

Tek prim yöntemi lehine de ileri sürülebilecek bazı avantajlar mevcuttur. Bu yöntem öncelikle birçok işlemi birleştirmekte ve işi sadeleştirmektedir. İşyeri her sigorta kolu için yapacağı bordrolardan kurtulmakta ve zamandan tasarruf sağlamaktadır. Sigorta yönetimi ve kontrolü bakımından da kolaylık sağlayan bu yöntem, muhasebe ve bürokrasi harcamalarını azaltmakta, sigortalılar için daha anlaşılır bir yol teşkil ettiğinden benimsenmesi de daha kolay olmaktadır. Bu bakımdan küçük işletmelerin çok yaygın olduğu, bağımsız çalışanların oranının çok

⁴⁹⁵ Yazgan, a.g.e., ss. 148-150.

⁴⁹⁶ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 215.

⁴⁹⁷ Talas, a.g.e., s. 576.

yüksek bulunduğu, işletmelerin fonksiyonel iş bölümüne göre teşkilatlanamadığı ülkelerde, uygulanması tercih sebebi olan bir yöntem olabilir⁴⁹⁸.

3.2.1.1.1.2. Nisbi Primler-Mutlak Primler

Prim oranlarının tespitinde, kazançla ilişkisi bakımından primleri, nisbi primler ve mutlak primler olarak iki ayrı grupta inceleyebiliriz.

3.2.1.1.1.2.1. Nisbi Primler

Esas itibariyle primler nisbidir, diğer bir deyişle eşit oranlıdır. Prim oranları kazancın belirli bir nisbeti şeklinde tayin ve tahsil edilirler. Böylece sigortalılar üzerindeki nisbi yük, görünüşte eşit olarak dağıtılmış olur. Ancak asgari ücret üzerinden alınan herhangi bir orandaki primin, çok yüksek düzeydeki kazanç üzerinden alınan aynı orandaki bir prime nazaran, yüklediği yükün eşit olması beklenemez⁴⁹⁹.

Bu durumu Birinci Gossen Kanunu yardımıyla açıklamak mümkündür. Bu kanuna göre bir malın subjektif olarak faydası miktarı ile ters orantılıdır. Geliri de bir mal olarak değerlendirebileceğimize göre, kişinin gelirinin belirli bir yüzdesinin kişiye sağlayacağı fayda, kişinin gelir seviyesi düştükçe yükselecektir⁵⁰⁰.

Haller benzeri bir yoldan aynı sonuca ulaşmaktadır. Haller'e göre eşit oranlı primler, eşit oranlı vergiler gibi kişisel gelirler arasındaki oranı değiştirmez. Başka bir ifade ile gelir dağılımı üzerinde bir etkisi yoktur. Ancak gelirin ihtiyaçların giderilmesinde taşıdığı önem göz önünde bulundurulduğunda, eş oranlı primlerin bireye yükleyeceği fedakarlığın yüksek gelir seviyesinde daha az, düşük gelir seviyesinde daha fazla olacağı aşikardır⁵⁰¹. Örneğin, 900 liralık gelir seviyesindeki bir kişinin gelirinden % 10 oranındaki 90 liralık kesintinin refah düzeyinde yol

⁴⁹⁸ Yazgan, a.g.e., s. 150, Talas, a.g.e., s. 576.

⁴⁹⁹ Yazgan, a.g.e., s. 143.

⁵⁰⁰ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 238.

⁵⁰¹ A.g.e., ss. 233,238.

açacağı düşme, 9000 liralık gelir seviyesine sahip kişiden alınan 900 liradan daha ağır olacaktır. Çünkü düşük gelir seviyesindeki kişi, yüksek gelir seviyesindeki kişiye oranla daha çok önem haiz, birincil ihtiyaçlarından feragat etmiş olacaktır.

Görülüyor ki, eşit oranlı primler sosyal dayanışma ve adalet ilkesine aykırı görülmektedir. Kaldı ki aslında sosyal sigorta primlerinin emek gelirinden eşit oranlı olarak alındığını da ileri sürmek her zaman mümkün değildir. Çünkü birçok hallerde gelirin belirli bir üst sınırını aşan kısmı primlere matrah teşkil etmemektedir. Düşük ücrete tabi çalışanların finansmana eşit oranlı prim düzeyi ile katılmaları, aslında korunması asıl amaç olan bu grubun omuzlarına daha fazla yük yüklemektedir. Bu nedenle sosyal sigortaların finansmanında artan oranlı vergilerle karşılanan devlet katkılarının zorunlu olduğu kabul olunmaktadır⁵⁰².

Sabit oranlı primlerin, artan oranlı hale getirilmesi pekala mümkündür. Böylece gelir düzeyi arttıkça ödenen prim düzeyi de artacak, bu sayede alt gelir grupları daha az yükle sosyal güvenlik hizmetinden faydalanırken, üst gelir grupları (aynı ivaz nisbetinin tatbik edilmesi halinde) eş orandaki bu hizmetten, nisbi olarak daha büyük fedakarlığa katlanarak faydalanmış olacaktır. Bu durumda üst gelir düzeyine sahip kimselerden düşük gelir grubundaki kimselere doğru bir gelir transferi gerçekleşecek ve primlerde artan oranlı vergiler gibi gelir eşitleyici bir fonksiyona sahip olacaktır. Ancak, artan oranlı prim şeklinin uygulamada rağbet görmediğini ve dünyada hemen hemen bütün sosyal sigorta sistemlerinde, nisbi prim şeklinin uygulandığını söylememiz gerekir. Bunun nedeni primlerin, daha öncede ifade ettiğimiz gibi bir şekilde karşılık niteliği taşımasıdır. Halbuki bütün dünya, kolay benimsenmesi, devlete ayrı bir mali kaynak yaratması vb. gibi üstünlükleri nedeniyle vergi dışı finansman yolunu tercih etmektedir. Bu da vergi karakteri daha az olan primlerle finansman anlamına gelmektedir⁵⁰³. Ancak bu uygulamanın sosyal sigortaların “sosyal” vasfıyla ne derece bağdaştığı tartışılabilir.

⁵⁰² Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 239.

⁵⁰³ Yazgan, a.g.e., ss. 144-145.

3.2.1.1.2.2. Mutlak Primler

Sigortalıların gelirlerine göre dilimlere ayrılarak, her kazanç dilimine uygun olarak belirlenen primlere mutlak primler adı verilir. Burada oran söz konusu değil, miktar söz konusudur. Bazen de kazanç seviyesi hiç dikkate alınmaksızın herkes den maktu prim tahsil edilebilir⁵⁰⁴.

Miktar olarak kazanç dilimlerine göre kademeli bir şekilde tespit edilmiş olan primler, aynı kazanç dilimi içerisinde nisbilik vasfı taşırlar. Şöyle ki, %15 düzeyinde tespit edilmiş mutlak bir prim oranında; 1500 liralık gelir düzeyine sahip bir kişi 225 lira, 2000 liralık gelir seviyesine sahip kişi 300 lira ve 2800 liralık gelir seviyesine sahip 420 lira prim ödemektedir. Görüldüğü gibi, buraya kadar mutlak primlerin daha önce ifade ettiğimiz nisbi primlerden bir farkı bulunmamaktadır. Mutlak prim oranının, sabit oranlı bir primden farkı 1500-1999 lira arasında kazancı olan herkesin aynı oranda (225 lira) prim ödemesidir. “Başka bir ifade ile tespit edilmiş kazanç dilimleri arasında nisbi yükün değişirken mutlak miktarın değişmemesidir⁵⁰⁵.” Bu durumda 1999 lira gelire sahip bir kişi 225 lira prim öderken, 2000 liralık gelire sahip kişi 300 lira prim ödeyecektir.

Mutlak primler daha ziyade kazanç miktarı belli olmayan, gelir düzeyinin tespitinde güçlük çekilen, daha çok kendi nam ve hesabına çalışanlar için tatbik edilir⁵⁰⁶. Bu tür uygulamalar vergi hesabını kolaylaştırmak bakımından vergilemede de kullanılmaktadır. Kazanç dilimlerine göre belirlenen vergi veya primin doğurduğu adaletsizlik, belirlenen kazanç dilimleri arasındaki farka bağlıdır. Bu farklar sıfıra doğru yaklaştıkça, bu primlerde sabit oranlı primler haline gelirler⁵⁰⁷.

Mutlak primlerin geçerli olduğu sosyal sigortalarda, ilgililer belirli sınırlar içerisinde mensup oldukları kazanç dilimlerini ve dolayısıyla ödeyecekleri prim düzeylerini kendileri tespit ederler. Primlerle ivazlar arasında bir paralellik

⁵⁰⁴ Çubuk, a.g.e., s. 56.

⁵⁰⁵ Yazgan, a.g.e., s. 146.

⁵⁰⁶ Çubuk, a.g.e., s. 56.

⁵⁰⁷ Yazgan, a.g.e., s. 146.

bulunduğu sürece bu durumun bir sakıncası da yoktur. Ancak bu halin sosyal sigortaları “sosyal” olmaktan çıkarttığını ve bir nevi özel sigorta niteliği kazandırdığını söyleyebiliriz. Çünkü tıpkı özel sigortalarda olduğu gibi, fertler uzun vadede asgari primle azami ivaz elde ederek, menfaatlerini arttırmanın yollarını arayacaklardır. Bu mahsurlar, mutlak primlerin kademeli olmaları ve kademelerin artan gelir gruplarına doğru yükselmeleri, kazanç grupları ile elde edilen ivazlar arasında az çok paralelliğin temin edilmesi halinde azalacaktır⁵⁰⁸. Bu durumda da toplumda sosyal güvenliğin yeknesak tüm topluma aynı faydayı sağlaması ve sosyal güvenliğin bir gelir dengeleyici olma fonksiyonunu zedeleyeceği kanımızca ileri sürülebilir.

Maktu primlerin tespitinde gelir seviyesi yerine, kadın- erkek, kendi nam ve hesabına çalışanlar, istihdam edilenler-edilmeyenler gibi statü farkları göz önüne alınarak da prim oranları belirlenme yoluna gidilebilir. Her statü grubu, ayrı maktu prim mükellefiyetine tabi tutulur. Bu uygulama, statü ile kazancın paralellik göstermesi durumunda, primle kazanç düzeyi arasında da bir ilişki kurulmasına olanak sağlar. Daha çok nisbi esaslı primlerde görülmekle birlikte, kazancın ve statünün dışında, başka unsurlara göre de primler kademelendirilebilir. İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında primlerin miktar ve oranının, işkolunun tehlike mahiyetine göre tespiti buna örnek gösterilebilir⁵⁰⁹.

3.2.1.1.1.3. Safi Prim-Gayrisafi Prim

Sosyal sigortaların kapsamı içerisine alınmış nüfusun karşılaştacağı mutlak veya muhtemel tehlikeler sonucu, kendilerinin veya diğer hak sahiplerinin talep edeceği ivazların bugünkü değeri şeklinde hesaplanan prime, safi prim denir. Safi prim, sigortalıların ve sigortalı vasıtasıyla sosyal sigortalar kapsamına alınan kişilerin (eş, çocuklar, anne, baba) tehlike ihtimalleri göz önüne alınarak ve istatistiki verilere dayanılarak hesaplanır. Ancak sosyal sigorta faaliyetlerinin ifası için de birtakım harcamaların yapılması icap eder. Primlerin tahsil edilmesi, ivazların ödenmesi, idare

⁵⁰⁸ Yazgan, a.g.e., s. 147.

⁵⁰⁹ A.g.e., s. 148.

ve yatırım harcamaları, genel giderler gibi gider kalemlerinin safi prime ilave edilmesi sonucu ulaşılan ve sosyal sigortaların tatbik ettiği prim oranına da gayrisafi prim oranı adı verilir⁵¹⁰.

Sosyal sigortaların aktüeryal dengelerinin sağlıklı bir şekilde işleminde gayrisafi prim oranı ayrı bir öneme haizdir. Sosyal güvenlik kurumu, sosyal güvenliğin temininde vasıta olmasının yanı sıra bir işletmedir de ve bu işletmenin gelirlerinin doğru alanlara kanallize edilmesi, fonların verimli alanlarda değerlendirilmesi gayrisafi prim oranının düşmesine, sigortalıların ivazları dışında kalan harcamalarda savurganlığa gidilmesi ise bu oranının yükselmesine neden olur.

Gayrisafi prim oranı, sosyal sigortaların bütün sigorta ivaz ödeme ve harcamaları ile her çeşit idare masraflarından, prim dışı bütün gelirleri düştüğümüz zaman elde edilecek değere eş miktarda belirlenmelidir⁵¹¹. Bu meblağ, uygulanan finansman yöntemine göre şu karşılıkları ayırabilecek hacimde olmalıdır:

Matematik Karşılık: Sigortalılar ve hak sahiplerine bağlanmış olan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlamak amacıyla ayrılmakta olup, ödenmekte olan bu sosyal gelirlerin peşin değerine karşılık gelmektedir.

Ödenmiş Primler Karşılığı: Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında ileride bağlanacak sosyal gelirlerin herhangi bir bilanço tarihindeki değeri ile bu sigorta kolları için ileride ödenecek primlerin peşin değeri arasındaki farktır.

Olağanüstü Karşılıklar: Gelir ve harcamalar arasındaki beklenmeyen değişiklikleri karşılamak amacıyla, her hesap yılı sonunda o yılın gelirlerinden, matematik ve ödenmiş primler karşılığı ile genel giderler ve ayrılan diğer karşılıklar çıkarıldıktan sonra kalan miktardır. Olağanüstü karşılıklar, herhangi bir hesap yılına ilişkin gelirlerin, o yıl yapılacak giderlerle, ayrılacak karşılıklara yetmemesi halinde kullanılmaktadır.

⁵¹⁰ Yazgan, a.g.e., s. 151.

⁵¹¹ A.g.e., s. 147.

Diğer Karşılıklar: Taşınmaz değerlerin onarım giderleri, şüpheyne düşen çürük alacakları, tahvil fiyat farklarını karşılamak ve bir iç sigorta fonu biriktirmek gibi amaçlarla ayrılmaktadır⁵¹².

Matematik karşılıklar ve ödenmiş primler karşılığı sosyal sigortaların yerine getirmekle yükümlü olduğu taahhütleri ifade eder⁵¹³. İleride ayrıntılı bir şekilde izah edilecek olan kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği fon birikimine yol açan karşılıklar matematik ve ödenmiş primler karşılığıdır. Finansman tekniğinin tam bir kapitalizasyon tekniği teşkil edebilmesi için bu iki karşılığın birlikte ayrılması gerekir. Olağanüstü karşılıklar ve diğer karşılıklar ise genel işletmecilik ve muhasebe tekniğinin gerektirdiği karşılıklardır⁵¹⁴. Ancak özellikle tüm toplumu kapsamayacak şekilde gelişmemiş sigortalara, sosyal sigortaların popülist politika malzemesi olarak kullanılabildiği ülkelerde ivaz ve diğer harcamalarda önemli dalgalanmalar olabilir. Ülkemizde de benzer uygulamalarının görüldüğü seçim arifelerinde, sosyal sigortalılara yeni haklar, çeşitli aflar verilebilir, erken emeklilik uygulamaları gibi uygulamalarla ivaz elde etme şartları hafifletilebilir. Bunun yanında görülebilecek tabii afetler, savaşlar ya da ekonomik çalkantılar sosyal sigortaların harcama kalemlerini artmasına neden olabilir. Bu gibi durumlar göz önüne alınarak gayrisafi prim oranının normal koşullarda olağanüstü karşılık ayrılmasına da imkan verecek şekilde hesaplanmasında yarar vardır.

Olağanüstü karşılıkların ayrılması idari kolaylıklar da sağlamaktadır. Aksi halde sosyal sigortaların gelir-gider ve karşılık dengesini sağlamak için sık sık gelirler ya da giderlerde indirim veya yükseltme yapmak gerekecektir. Kaldı ki bunun için ilgili kanunlarda her defasında değişiklik yapmak zaruridir. Bu durum gerekli tedbirlerin zamanında alınmasını ve dengenin sağlanmasını çoğu kez engelleyebilir ve kuruma duyulan güveni sarsabilir⁵¹⁵.

⁵¹² Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 252

⁵¹³ Yazgan, a.g.e., s. 152.

⁵¹⁴ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 253.

⁵¹⁵ A.g.e.

Diğer sigorta kollarında kullanılan finansman tekniği bakımından ayrılan karşılıklar değişmekle birlikte hastalık ve analık sigortalarında bütün ülkelerde matematik karşılık ve ödenmiş primler karşılığı ayrılmamaktadır. Bu nedenle finansman tekniği açısından üzerinde durulmaya değer bir fon teşekkülü yoktur. Normal olarak bir dönemin gelirleri aynı dönemin giderlerine ayrılmaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasının finansmanda da kural olarak, bu sigorta kollarında karşılaşılan, geçici gelir kayıpları ve gider artışlarına yol açan risklere karşı parasal olarak ya da mal ve hizmet şeklinde sağlanan sosyal gelirler için bir karşılık ayrılmaz. Bu risklerin finansmanı dağılım yöntemi ile gerçekleşmektedir⁵¹⁶.

3.2.1.2. Sosyal Güvenlikte Prim Dışı Gelirler

Sosyal sigorta veya genel olarak sigorta deyince akla prim gelir. Ancak primler sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını teşkil etmekle birlikte tek gelir kaynağı değildir. Herhangi bir sosyal sigorta tahsil ettiği prim gelirlerinin yanı sıra yatırım gelirleri ile vergi gelirlerine veya devletin gelir kaynaklarından ayırdığı çeşitli iştirak ve katkı gelirlerine de sahip olabilir. Ayrıca sosyal sigortaların bütünüyle devlet gelirleri ile finanse edilmesi de mümkündür⁵¹⁷. Prim dışı gelirler denildiği zaman önce devlet gelirleri ile finansmanı sonra da primler ve devlet katkıları dışında kalan diğer gelir kaynaklarını ayrı ayrı incelememiz gerekir.

3.2.1.2.1. Sosyal Sigortaların Finansmanında Devlet Katkıları

Sosyal sigortaların finansmanında işçi ve işverenle birlikte devletin katılması genel bir kural haline gelmekte, devlet katkılarının önemi gittikçe artma eğilimi göstermektedir. Şüphesiz devlet katılımı olan ülkelerde her sigorta kolu için bir katkı söz konusu olmamakla birlikte, toplam olarak bakıldığında kamunun sosyal güvenlik harcamalarının küçümsenemeyecek boyutlara ulaştığı görülmektedir⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 254.

⁵¹⁷ Yazgan, a.g.e., s. 153.

⁵¹⁸ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 235.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması çeşitli yollardan olabilir. Bu yollardan birisi sosyal güvenliğin finansmanının vergi yolu ile sağlanmasıdır.

3.2.1.2.1.1. Sosyal Sigortaların Devletçe Finansmanı

Tarihsel süreçte bazı ülkelerde sosyal sigortaların devletçe finanse edilmesi, başka bir söylemle sosyal güvenliğin finansman kaynağı olarak vergilere başvurulması yöntemine başvurulmuştur. Örneğin İngiltere, Beveridge Raporu doğrultusunda, belirli bazı riskler açısından finansman kaynağı olarak vergileri benimsemiştir. Bu rapora göre, aile yardımları ve ulusal sağlık sigortasının finansmanı, ulusal dayanışma ilkesi çerçevesinde vergilerle sağlanmaktaydı⁵¹⁹. Yeni Zelanda 1938 yılından beri sosyal güvenlik sisteminin finansmanını vergilerle karşılamaktadır⁵²⁰. Danimarka sosyal güvenliğin ulusal bütçeden finansmanı ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda'da ise meslek gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturmaktadır. Yine Norveç ve İsveç'te sosyal güvenliğin finansmanda vergiler önemli bir paya sahiptir. Diğer Avrupa Birliği ülkelerinde ise istisnai olarak ve daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde bu yöntemle başvurulmaktadır⁵²¹.

Vergi yolu ile finansman yönteminde devlet iki şekilde hareket edebilir. Bunlardan ilki, devletin genel bütçe gelirlerinden sosyal güvenliğin finansmanı için kaynak ayırmasıdır ki, bu durumda vergi gelirleri de dahil bütün devlet gelirleri bu maksatla kullanılabilir⁵²². Bu yöntemde sosyal sigorta, sosyal güvenliğin vasıtası olmaktan çıkmakta ve kamu sosyal güvenlik harcaması yapan bir kamu hizmeti kurumu halini almaktadır.

Vergi ile finanse edilen bir sistemde, sosyal güvenlik ivazlarından yararlananlar prim ödemezler. Fakat vergi mükellefi olarak, ivazların maliyetinin bir kısmını omuzlarında taşırlar. Vergi yolu ile finansman yılı yılına finansmandır. Her

⁵¹⁹ Çelikoğlu, a.g.e., s. 62.

⁵²⁰ Talas, a.g.e., s. 574.

⁵²¹ Haluk Egeli, *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*, İzmir, 2003, s. 31.

⁵²² Oral, a.g.e., s. 23.

yıllık toplam sosyal güvenlik harcamaları tahmin edilerek, devletin diğerk harcamakalemleri ile birlikte bütçede yerini alır. Bu metotta ivazların miktarı ve kalitesi, bütçeden ayrılacak kaynağa bağlıdır. Maliyetlerde meydana gelebilecek dalgalanmaları önlemek ya da ortaya çıkabilecek olağanüstü harcamaları karşılamak üzere bir fon da teşkil edilebilir. Bunun dışında büyük fonlara ihtiyaç yoktur. Çünkü devlet, diğerk masraf kalemlerinde olduğu gibi bu harcamalarda da meydana gelebilecek artışları, devlet gelirlerinden karşılama yoluna gidecektir⁵²³.

Devletin vergi yolu ile finansmanda başvuracağı diğerk bir yol ise, sosyal güvenlik vergisi vb. adlarla vergi ödeme gücü olanlardan veya bütün vatandaşlardan alacağı ayrı bir vergi ile bu finansmanın sağlanması ya da belirli vergilerin bu amaçla bir kaynak olarak ayrılmasıdır⁵²⁴. Sosyal güvenlik adına ayrı bir vergi toplanması, her ferdin özel bir vergiyi, ivazlara esas olmak üzere devlet hazinesi yerine sosyal sigortaya ödemesi ve devletin bütçesinden ayırdığı kaynaklarla bunların birleştirilip ivaz harcamalarında kullanılması yoludur. Burada şahısların ödemeleri şüphesiz, prim karakteri kazanmış vergiler olacaktır. Yukarıda belirli vergilerin sosyal güvenliğin finansmanına ayrılabilceğini belirtmiştik. Bu durumda da devlet, sosyal sigortalara kurumların ve şahısların vergiye tabi gelirlerinin muayyen bir yüzdesini kaynaktan tevkif etmek suretiyle gelir sağlar⁵²⁵. Bazı vasıtalı vergileri doğrudan doğruya sigorta kurumunun da tahsil etmesi mümkündür⁵²⁶.

Sistemin başarısı için devletin kalkınma problemlerini halletmiş olması ve maddi sermaye yatırımlarını sosyal güvenlik harcamalarına alternatif görmeyecek ekonomik yapıya sahip olması gerekir. Sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi için bir diğerk şart ise kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin bulunması, bir başka deyişle sosyal güvenlik sisteminin kapsamının, tüm toplumu içine alacak bir genişliğe ulaşmış olması gerekir. Aksi halde sosyal güvenliğin toplumun yalnız bir kesimine hitap etmesi ve bu kimselerin yüksek gelir grupları ya da teşkilatlı ve kuvvetli, bu

⁵²³ Yazgan, a.g.e., ss. 154-155.

⁵²⁴ Oral, a.g.e., s. 23.

⁵²⁵ Kanada'da emekli aylıklarının finansmanında, şahısların ve kurumların vergiye tabi gelirlerinin %2'si kaynaktan tevkif edilmek suretiyle kullanılır.Bkz.Yazgan, a.g.e., s. 156.

⁵²⁶ Yazgan, a.g.e., ss. 155-156.

nebzede de siyasallar üzerinde baskı kurabilecek gruplar olması halinde, ivaz artış talepleri devamlı ve güçlü olacaktır. Bütün nüfusa yaygın bir sistemde ise ivaz artışı, vergi gelirlerine ve dolayısıyla kendi vergi artışına bağlı olacağından bu sakınca ortadan kalkacaktır.

Vergi yolu ile finansman konusunda sigorta kolları açısından yapılacak bir değerlendirmede ise, mesleki gelirin yerine geçebilecek biçimde yapılan ödemelerin (iş görmezlik ödemeleri, malullük ve yaşlılık aylıkları) finansmanının, emek geliri ile olan ilişkisi nedeniyle primlerle; buna karşın, mesleki gelirle ilişkisi olmayan ödemelerin (aile yardımları, sağlık hizmetleri) finansmanının da ulusal dayanışma ilkesi ışığında, toplumun tüm kesimlerinden alınacak vergilerle karşılanmasının uygun olacağı şeklindedir⁵²⁷.

3.2.1.2.1.2. Devlet Katkıları

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılımı, vergi gelirlerinden pay ayırma biçiminde olabileceği gibi farklı biçimlerde de olabilir.

Birinci tarz destekleme, sigorta kurumunun ilk kuruluş masraflarının devletçe karşılanmasıdır. Aslında bu yol dünyanın her yerinde biraz da zaruri olarak tatbik edilir. Bizim ülkemizde de kuruluş masraflarını karşılamak üzere, devlet daima bütçesinden ödenek ayırmıştır⁵²⁸.

İkinci tarz destekleme devletin, sosyal sigortaların gereksinimi oldukça finansmanına iştirak etmesidir⁵²⁹. Bu noktada devletin finansmanına katılımı zorunluluklara da dayanabilir. Örneğin, sigorta fonlarının enflasyon sonucu gerçek değerini yitirerek eriyişi devlet katkılarını gerekli kılabilir. Çalışma hayatının, çeşitli krizler nedeniyle sekteye uğramış olması sosyal gelirlerin seviyesini düşürebilir. Bu gelirlerin yükseltilmesi gereği, devlet katkılarını zorunlu kılabilir. Öte yandan

⁵²⁷ Çelikoğlu, a.g.e., s. 63.

⁵²⁸ Yazgan, a.g.e., s. 156.

⁵²⁹ A.g.e.

demografik yapıdaki değişiklikler, sosyal gelir alan sigortalıların, çalışan ve prim ödeyen sigortalılara oranını yükseltmiş olabilir. Bu ve benzeri koşullarda sosyal sigortaların prim gelirleri, giderlerini karşılamayacak ve sosyal gelirlerin düşürülmeksizin ödenmesi devlet katkılarını zorunlu kılacaktır⁵³⁰. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılımı, sosyal güvenlik açıklarını kapatmak üzere transfer harcamaları gerçekleştirmek suretiyle olabileceği gibi ivaz ödemelerinin belirli bir kısmını doğrudan yüklenmek şeklinde de olabilir. Bunun dışında devlet kısmen veya bütünü ile yönetim giderlerini karşılama yoluna da gidebilir.

Sosyal sigortaların finansmanına devletin bir diğer katkısını vergi bağışıklık ve kolaylıkları teşkil etmektedir. Yukarıda belirtilen dolaysız devlet katkılarına karşılık, burada dolaylı bir devlet katkısından söz edilebilir. Ancak işverenlere tanınan, primleri vergi matrahından düşme hakkı konusunda bazı yazarlarca, devletin sosyal sigortaların finansmanına dolaylı bir katkısı bulunduğu savunulurken, bazı yazarlarca bu görüş ret edilmektedir. Örneğin Dilik, işverenlerin sosyal sigorta primlerinin karlar üzerinde yalnız makro ekonomik etkileri göz önünde bulundurulduğunda, işveren kesiminin, sosyal sigorta primlerini, sigortalılar ve tüketiciler üzerine yansıtabildiklerinden, bunların gerçekte net karlarının ve ödeyecekleri vergi miktarlarının değişmeyeceğini ileri sürmektedir. Sigortalılar açısından durum değerlendirildiğinde ise, bu grubun sosyal sigorta primlerini diğer gruplar üzerine yansıtmaları söz konusu olamayacağından, devletin vergi kayıpları şeklinde, sigortalıların ödemiş oldukları primlerin bir kısmını kendi üzerine alarak, sosyal sigortaların finansmanına dolaylı bir katkı sağlamaları söz konusudur. Ancak Dilik, zaten ücret gelirleri üzerine tanınan bir takım bağışıklıklar nedeniyle ve ücretlilerin gelir seviyesi bakımından genellikle en düşük vergi oranlarının uygulandığı dilimlerde bulunması sebebiyle, sağlanan bu dolaylı katkının önemli miktarlara ulaşmayacağını öne sürmektedir⁵³¹.

Yukarıda izah etmeye çalıştığımız tüm bu iştirak şekillerinde, sosyal sigortalar prim gelirlerini takviye edici ikinci bir kaynağa sahip olmaktadır. Şüphesiz

⁵³⁰ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 239.

⁵³¹ A.g.e., ss. 236-237.

bu kaynak, safi ve gayrisafi prim oranlarının düşük tutulması bakımından son derece önem arz etmektedir⁵³².

3.2.1.2.2. Fon Gelirleri

Herhangi bir sosyal sigorta; tahsil ettiği prim gelirleri ile devlet iştirak ve yardımlarını, tahsil ettiği anda kullanmayacağına göre, yılı yılına finansman yönteminin kullanılması halinde dahi, en azından bir faiz geliri elde edecektir. Bunun yanında fonların çeşitli yerlerde kullanılmasından doğan faiz, rant ve kar gibi gelir unsurlarına da sahip olacaktır. Bütün bu gelirler de primlerin tespitinde dikkate alınacak ve bu fonların iyi kullanılması ölçüsünde prim yükünü hafiflemesinde rol oynayacaktır⁵³³.

3.2.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri

Bundan önceki bölümde sosyal güvenliğin finansmanı açısından, temelde hangi kaynaklara başvurulduğunu açıklamaya çalıştık. Sosyal güvenliğin sosyal sigortalarla sağlanması halinde, içinde bulunulan koşullar gereği ülkeler arasında farklı oranlarda belirlenmekle birlikte, işçi ve işverenlerin ödedikleri primler ile devlet katkıları, başlıca gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Sosyal güvenliğin temini açısından finansmana taraf olan ister işçi isterse devlet olsun, toplanan bu fonların uygun bir finansman yöntemi ile değerlendirilmesi gerekir.

Sosyal güvenliğin finansman yöntemleri, bireyleri sosyal risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan sosyal sigorta fonlarının gelir-gider dengesinin sağlanması teknikleridir. Finansman yöntemlerinin belirlenmesinde önemli olan husus, benimsenen yöntemin, sosyal güvenlik programlarının hem kısa hem de uzun dönemli dengeli olmasını sağlayarak, yardımların ödenmesine ve idari harcamaların karşılanmasına imkan vermesidir⁵³⁴.

⁵³² Yazgan, a.g.e., s. 156

⁵³³ A.g.e., s. 157

⁵³⁴ Çelikoğlu, a.g.e., ss.71-73.

Sosyal güvenlikte katkı-fayda süreci, uzun vadeli denge kurmayı amaçlayan “kapitalizasyon” (fonlama) ya da kısa vadeli denge sağlamayı amaçlayan “dağıtım” (PAYG) sistemi olarak adlandırılan iki temel finansman yöntemi ile yürütülmektedir⁵³⁵. Bu yöntemlerden birinin diğerine tercih edilmesi söz konusu olabileceği gibi, karma bir sistem kullanma yoluna da gidilebilir. Sosyal güvenliğe konu olan her risk için bu finansman yöntemlerinden biri uygulanabilir.

3.2.2.1. Dağıtım (Pay-As-You-Go) Yöntemi

Toplumdaki hem kuşaklar arası hem de aynı kuşak içerisindeki bireyler arasında, destek ve dayanışma temeline dayanan dağıtım yönteminde, genç nesillerden yaşlı nesillere ve yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru reel gelirin yeniden dağılımının sağlandığı, her aktif neslin kendinden önceki (pasif) nesli ve toplumun muhtaç bireylerini finanse ettiği bir sosyal güvenlik mekanizmasıdır. “Bu yöntemin esasını, bir sigorta döneminin genellikle bir yılın gelirleri ile aynı ya da bir sonraki dönemin giderlerinin karşılanması teşkil eder⁵³⁶.” Bir dönemde sağlanan faydalar, aynı dönemde toplanan güncel sigorta primleri ve bütçe transferleri ile finanse edilmektedir. “Burada koşul, söz konusu gelirler ile giderler arasında bir denge sağlanmasıdır⁵³⁷.” Primler ilgili, dönemin gider tahminlerine göre belirlenmektedir. Her dönemin tahmin olunan gider miktarı, çalışan sigortalılar (ve işverenleri) arasında paylaştırılmaktadır. Sigortalıların prim yükünün ağırlığı, diğer koşulların sabit olduğu varsayımıyla, ilgili dönemde sosyal gelir alanlarla, çalışarak prim ödeyenler arasındaki orana (aktif pasif oranı) göre değişmektedir⁵³⁸.

Dağıtım yönteminin mantığında fon biriktirme söz konusu değildir. Herhangi bir aktif birikimi söz konusu olmadığı gibi, gelecekte yapılacak ödemeler için de herhangi bir tasarruf da yapılmamaktadır. “Dolayısıyla bu yöntem, fonlama

⁵³⁵ Çelikoğlu, a.g.e., s. 75.

⁵³⁶ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 246.

⁵³⁷ Talas, a.g.e., s. 578.

⁵³⁸ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 246.

yöntemine göre tasarruf düzeyini daha az arttırmaktadır⁵³⁹.” Saf dağıtım (Pure PAYG) esasına göre çalışan sistemlerde, elde edilen gelir ölçüsünde harcama yapılmaktadır. İvazlarda meydana gelecek artış gelir artışına göre belirlenmekte ve o cari yılda elde edilen gelir ve harcamalar birbirine eşit olmaktadır⁵⁴⁰. Ancak bazı hallerde, örneğin beklenmeyen durumlarda doğabilecek olağanüstü gider artışlarını karşılamak amacıyla sınırlı miktarlarda ihtiyat fonları ayrılabilir. Fakat gelecekteki giderleri karşılamak amacıyla, sistemli olarak, önemli ölçüde fon biriktirilmesi bu yöntemeye aykırıdır⁵⁴¹. Gerçekten dağıtım yöntemini, aşağıda açıklayacağımız kapitalizasyon yönteminden ayıran temel nokta da, oluşturulan bu ihtiyat fonlarının oranı ve amacıdır. Dağıtım yönteminde, istisnai durumları karşılamak amacıyla oluşturulan nispeten küçük fonlara karşılık, kapitalizasyon yönteminde oluşturulan fonlardan beklenen hizmet; bir yandan herkese sigortalı bulunduğu dönem içerisinde ödediği primler oranında ödeme ve yardımda bulunmak, diğer yandan da toplanılan fonların işletilmesinden elde edilecek ek gelirler yoluyla, sosyal güvenliğin bir kısım harcamalarını karşılamak ve bu fonların büyüklüğü ve olanakları oranında da sigortalılar üzerindeki prim yükünü azaltmak ya da ivazların kalite ve miktarını arttırmaktır⁵⁴². Saf dağıtım sisteminin aksine birçok ülke sistemlerinde kısmi rezerv bulundurmayı uygun görmüştür⁵⁴³.

Dağıtım yönteminin en büyük avantajı sade ve anlaşılması kolay bir yöntem olmasıdır. Aynı ve parasal yardımların miktarı bir kez saptandıktan sonra, primlerin oranını belirlemek, bu yöntem içinde kolaylaşmaktadır. Çünkü kapitalizasyon yönteminin gerekli kıldığı karmaşık hesaplar, dağıtım yöntemi içinde söz konusu olmamaktadır. İdari açıdan da yönetimi kolay olan bu sistemde, her yıl artarak biriken fonlar olmadığı için, bu fonların işletilmesi sorunu da yoktur⁵⁴⁴. Bu sebeple idari teşkilatın genişlemesine, etkili kontrol organlarının çalışmasına da ihtiyaç

⁵³⁹ İsmail Güneş, Soner Yakar, “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt No:13, Sayı:2, 2004, ss.127-141, <http://sosyalbilimler.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>, (14.09.08), s. 131.

⁵⁴⁰ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 20.

⁵⁴¹ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 247.

⁵⁴² Talas, a.g.e., s. 578.

⁵⁴³ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 20.

⁵⁴⁴ Talas, a.g.e., s. 579.

göstermez⁵⁴⁵. Bu yöntemde biriktirmeye gerek olmadığından hemen uygulamaya geçilebilir⁵⁴⁶. Bir veya birkaç yıllık bir dönemde gerekli fonların toplanması ve dağıtımını mümkün kılmaktadır⁵⁴⁷. Son olarak bu finansman yönteminde, finansman kaynaklarının hayat pahalılığındaki değişmelere ayarlanması da kolaylık arz etmektedir⁵⁴⁸. Çünkü planlar kısa dönem için yapılmakta, finansman yapısında konjoktürel dalgalanmalar nedeniyle oluşabilecek dengesizliklerin giderilmesi için zamanında önlem alınabilmesi de mümkün olmaktadır.

Yıldan yıla müracaatların muntazam olduğu hastalık gibi tehlikeler ve iş kazaları, meslek hastalıkları, analık vb. gibi kısa vadeli sigorta kolları için bu yöntemin elverişli olduğu söylenebilir. Hatta çocuk ödeneklerinin gerektirdiği ivaz harcamaları da aynı metotla hesaplanacak primlerden karşılanabilir. Burada nüfusun doğurganlık oranında meydana gelebilecek değişme oldukça yavaş gerçekleşir ve kısa vadede oldukça sabittir. Ancak özellikle işsizlik sigortası gibi iktisadi konjoktüre dayalı olarak yıldan yıla büyük dalgalanmalar gösteren tehlikeler açısından tatbiki neredeyse imkansızdır⁵⁴⁹.

Dağıtım yönteminin uygulandığı sistemlerde, uzun vadeli sigorta kollarından özellikle yaşlılık sigortalarında, azalan doğurganlık oranı ve artan yaşam sürelerinden kaynaklanan demografik değişim sonucu, prim ödeyenlerin sayısının azalması ve buna bağlı olarak prim gelirlerinin düşmesi, bu yöntemin en büyük açmazıdır. Bu noktada temel sorun, nicel olarak daha küçük bir çalışan nüfusun daha büyük bir emekli grubunu finanse etmek zorunda kalmasıdır. “Uzayan insan ömrüne paralel olarak emeklilik yaşının da sürekli arttırılması mümkün değildir. Aynı şekilde prim oranlarının da arttırılmasının ve yaşlılık ödemelerinin de kısılmasının bir sınırı bulunmaktadır⁵⁵⁰.”Prim ödemelerinin yüksek olması çoğu kez bunların ödenmemesine ve kayıt dışılığa da kapı aralamaktadır. Çalışmanın ilerleyen

⁵⁴⁵ Yazgan, a.g.e., s. 160.

⁵⁴⁶ Güneş ve Yakar, a.g.m., s. 131.

⁵⁴⁷ Talas, a.g.e., s. 579.

⁵⁴⁸ Oral, a.g.e., s. 25.

⁵⁴⁹ Yazgan, a.g.e., ss. 159-160.

⁵⁵⁰ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 7.

bölümlerinde, bu konu daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacağından burada, dağıtım yönteminin sakıncalarını belirtmek adına kısaca değinilmekle yetinilecektir.

3.2.2.2. Kapitalizasyon (Fonlama) Yöntemi

Kapitalizasyon yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılamak için bir fon oluşturulması⁵⁵¹ ve bu fonların nemalandırılması esasına dayanmaktadır. İşçi ve işverenden toplanan primler, primlerden elde edilecek faizler ve primlerin işletilmesinden elde edilecek gelirler, ivazların kaynağını teşkil etmektedir⁵⁵². O halde sigortalılardan ve işverenlerden alınacak primler cari giderleri karşılamaktan başka, ayrıca bir fon birikimi sağlamak amacıyla da kullanılacaktır⁵⁵³. Kapitalizasyon yöntemi matematiğe dayalı aktüerya hesapları temeline dayanır. Yöntemin işleyişi, piyasadaki cari faiz oranını esas alarak, bugünkü gelirin, ileride belli bir tarihte ulaşacağı kapitalize değeri hesaplamak şeklindedir⁵⁵⁴. Görüldüğü gibi bu finansman yöntemine göre primlerin hesaplanmasında yıllık giderlerin karşılanması değil, uzun bir dönemde elde edilecek primlerin bir fonda biriktirilerek, bu primler ve bu primlerin en iyi şekilde değerlendirilmesi ile elde edilecek gelirlerle karşılanması esas alınmaktadır⁵⁵⁵. Bu yöntemde biriktirilen fonlarla elde edilecek gelirler sistemin nakit gereksinimini azaltmaktadır. Bu nedenle dağıtım yöntemine göre fonlama yönteminin, finansal açıdan daha esnek bir yöntem olduğu belirtilmektedir⁵⁵⁶.

Bu yöntemde fonların teşekkülü bireysel ya da kolektif esasa dayanabilir. Bireysel kapitalizasyon yönteminde sigortalı ve sigorta adına işveren tarafından ödenen primler, sigortalının kişisel hesabında biriktirilir. Bu primler ve bu primlerin nemalandırılması ile elde edilen gelirler, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin kaynağını oluşturur⁵⁵⁷. Anlaşılacağı üzere, ferdi kapitalizasyon yönteminde her fert

⁵⁵¹ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 247.

⁵⁵² Güneş ve Yakar, a.g.m., s.129.

⁵⁵³ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 247.

⁵⁵⁴ Ali Güzel, Ali Rıza Oğur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayım, 6.b., İstanbul, 1998, s. 82.

⁵⁵⁵ Yazgan, a.g.e., s. 161.

⁵⁵⁶ Güneş ve Yakar, a.g.m., s.129.

⁵⁵⁷ Talas, a.g.e., s.579.

tek tek ele alınmaktadır. Böyle olunca ödenecek primlerle ivazların denkliğinin sağlanabilmesi, şahsın en azından yaş, cinsiyet, biyolojik ve subjektif özelliklerinin dikkate alınarak hesaplanmasına bağlı olduğundan, her fert için farklı prim nispetleri karşımıza çıkmaktadır. Nitekim özel sigortalarda da primler, her ferdin kişisel özellikleri ve risk faktörü dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Esasen bireysel kapitalizasyon yöntemi, geniş bir sosyal dayanışmanın gereğinden hareket eden ve dayanışmanın mali külfetini mevcut ve gelecek nesiller arasında dağıtan sosyal sigortalar için pek uygun görülmemektedir⁵⁵⁸.

Kollektif kapitalizasyon yönteminde ise bütün sigortalılara ait primler ortak bir fonda toplanmakta, biriken bu primler, işletilmesinden sağlanan paylarla birlikte tüm sigortalılara sağlanacak sosyal gelirlerin kaynağını teşkil etmektedir⁵⁵⁹. Sigorta kurumu, sigortalıların subjektif durumlarını dikkate almaksızın tüm herkesten aynı primi tahsil etmektedir. Şüphesiz primler kazanç kategorilerine göre veya zaman içerisinde devreler itibarıyla farklılaştırılabilir. Elde edilecek toplam primlerin peşin değerinin, bütün ivaz taleplerinin peşin değerine toplam olarak eşit olması esasan hareket edilir⁵⁶⁰. Sistem, çeşitli risk olasılıklarının matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle hesaplanarak, uzun vadede sigortanın gelir gider denkliğinin gerçekleşmesini sağlayan aktüeryal bir baza oturtulmuşsa, fonda birikenler sistemin yükümlülüklerine eşit olmaktadır. Fonun büyüme ölçeğini ve büyüme hızını nüfus dinamiği belirlemektedir. Her kuşak kendinden önce gelen kuşaktan sayıca büyük olduğu sürece, sistemin toplam tasarrufları artmaktadır⁵⁶¹.

Kapitalizasyon yönteminde biriken fonlar işletilmekte; böylece çeşitli kanallardan (yatırım, kamusal harcama) tekrar ekonomiye dönmektedir⁵⁶². Burada belirli bir dönem saptanmadığı için, biriken meblağlar zamanla oldukça geniş bir fon birikimine yol açabilmektedir⁵⁶³. Fon birikimi ise fonların kullanılmasında ne derece

⁵⁵⁸ Yazgan, a.g.e., s. 161.

⁵⁵⁹ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 248, Tunçomağ, a.g.e., s. 89.

⁵⁶⁰ Yazgan, a.g.e., s. 161.

⁵⁶¹ T.Şerife Özsuca, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)", Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1990, s. 55.

⁵⁶² Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 248.

⁵⁶³ Tunçomağ, a.g.e., s. 89.

isabetli kararların verildiğine bağlı olarak fayda sağlanmaktadır. Aksi halde, yanlış alınan iktisadi kararlar ve kötü yatırımlar, prim oranlarının zamanla yetersiz kalarak büyük açıkların doğmasına ve böylece gelecek nesiller üzerine büyük yüklerin yüklenmesine yol açabilmektedir⁵⁶⁴.

Sosyal sigorta kollarının finansman metodu bakımından, yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları gibi uzun vadeli sigorta kolları ile işsizlik sigortası, kapitalizasyon metodu ile işletilmeye daha uygundur. Bu yöntemin orta ve uzun vaat edilen, kararlı bir ortalama prim seviyesini mümkün kılacağı ileri sürülmektedir. Fakat tüm bunlar ekonomik sistemde, özellikle paranın değerinde istikrar olduğu varsayımına dayanmaktadır. Ancak uzun vadede iktisadi konjoktürün değişmemesi gerçekçi bir varsayım değildir. Eğer toplanan fonlar enflasyon ve sık sık başvurulana devalüasyon uygulamaları neticesinde değer kaybederse, kapitalizasyon yönteminden beklenen faydaları ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla sigortalılara sağlanan sosyal gelirlerin miktarı, ödenen primlerin aşağısına düşmektedir⁵⁶⁵.

Görüldüğü gibi dağıtım ya da kapitalizasyon metodundan hangisinin seçileceği yalnızca bir yöntem meselesidir. Hangi yöntem belirlenirse belirlensin, yöntemin doğasından kaynaklanan bazı avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Burada esas olan elde edilmesi amaçlanan faydanın ne olacağına ve bunun karşılığında vazgeçilen faydaların alternatif maliyetinin ne olacağına karar verilmesidir. Literatürde her iki sistemde verimlilik, prim miktarı, maliyet, vs. gibi yönlerden karşılaştırılmaktadır. Konumuz açısından bu tip mukayeseye yer verilmeyecek ve finansman yöntemlerinin neler olduğunun belirtilmesi ile yetinilecektir. Uygulamada her iki finansman yönteminin bazı niteliklerinin alınarak karma bir yöntemin de uygulandığı görülmektedir.

⁵⁶⁴ Yazgan, a.g.e., s. 162.

⁵⁶⁵ Dilik, *Sosyal Güvenlik*, s. 248, Yazgan, a.g.e., s. 162, Güneş ve Yakar, a.g.m., ss. 130-131.

3.2.2.3. Tanımlı Katkı-Tanımlı Yarar

Emeklilik sistemlerinde bağlanan aylığın finansmanında dağıtım (PAYG) ve fonlama yöntemlerinden birinin tercihi söz konusu olduğu gibi, bu sistemler içerisinde bağlanan aylığın belirlenmesi açısından tanımlanmış fayda ya da tanımlanmış yarar modellerinden biri tercih edilebilir.

Tanımlanmış fayda; emeklilik birikimi olarak ödenecek tutarın alınan katkılarla ilişkili olmaksızın üyeler ve çalışanların maaşları ya da hizmet sürelerine bağlı olarak belirlenmesi usulüdür⁵⁶⁶. Tanımlanmış fayda planında emekli olduğunda elde edilecek menfaatler ortalama veya nihai ücretin belirli bir oranı şeklinde başlangıçta belirlenir ve programa katılan tüm çalışanlara bu sistem uygulanır.

Tanımlanmış katkı; Emeklilik birikimi olarak ödenecek tutarın, emeklilik taahhüt planı kapsamında alınan katkılar ile bunların getirilerine bağlı olarak belirlenmesi usulüdür⁵⁶⁷. Bireyin emeklilik döneminde elde edeceği gelir, çalışma hayatı boyunca ödeyeceği primlerin tutarı ve yatırım getirisine bağlı olduğundan, kişiye emeklilik döneminde elde edeceği menfaatlara ilişkin herhangi bir taahhütte bulunulmamaktadır. Bireyin emekli oluncaya kadar sisteme ne oranda katkıda bulunacağı ve bu fon yatırımlarının başarısı bilinmediğinden bütün risk sigortalının üzerindedir.

Tanımlı katkı ve tanımlı fayda planları karşılaştırıldığında, temelde şu farklılıklar göze çarpmaktadır,

-Tanımlı fayda modelinde sigortalı belirli bir emeklilik geliri garantisine sahipken, tanımlı katkı modelinde emeklilik geliri sigortalının çalışma hayatı

⁵⁶⁶ Dernek Vakıf ve Sandık ve Diğer Kuruluşlardan Bireysel Emeklilik Sistemine ve Yıllık Gelir Sigortasına Aktarım Hakkında Yönetmelik, *Resmî Gazete*, 26941, 19 Temmuz 2008, <http://www.tusev.org.tr/userfiles/image/Dernek%20Vakif%20Gelir%20Sigortasina%20Aktarim%20Hakkinda%20Yonetmelik.pdf>, (17.09.08).

⁵⁶⁷ A.g.e.

boyunca ödediği prim tutarına ve bunların ne oranda başarılı bir şekilde yatırıma yönlendirildiğine bağlıdır.

- Tanımlı fayda modeli, sigortalının ölümü halinde sigorta hak sahiplerine belirli bir gelir garantisi sağlamaktadır. Bu noktada gelir riski sigorta sağlayıcısının üzerindedir.
- Tanımlı yarar planında ödenen primler ile sistemden elde edilen faydalar arasında bağ güçsüz iken, tanımlı katkı planlarında ödenen primler ve emekli aylıkları arasında güçlü bir bağ söz konusudur.

Dağıtım yönteminde genellikle tanımlanmış fayda esasına göre ödeme yapılır. Tanımlı fayda esaslı programlarda, çalışma hayatı boyunca ödenen primler ile emeklilik döneminde elde edecekleri fayda arasında sadece kısmi bir bağ olmakla birlikte, aynı zamanda sigortalının çalışma hayatı boyunca kesilen primler üzerinde hiçbir mülkiyet hakkı da bulunmamaktadır. Çalışanlardan emeklilik amacıyla kesilen primler aynı havuz içerisinde toplanmakta ve aynı mali yıl içerisinde emeklilere yaşlılık maaşı olarak ödenmektedir.

Tanımlı katkı esaslı dağıtım yönteminde ise primler, emeklilik döneminde elde edilecek gelirler üzerinde belirleyici rol oynar. Sistemin işleyişi çalışan ve/veya işverenden kesilen primlerin enflasyona endekslenmiş birimler üzerinden bireysel emeklilik hesaplarına kaydedilmesi, emeklilik döneminde ise hesapta birikmiş birimlerin endekslenmiş değeri üzerinden toplu ya da kademeli olarak emeklilik maaşına dönüştürülmesine dayanır. Emekli maaşı, çalışma döneminde biriktirilen birimlerin satın alma gücü paritesine endekslenmiş değerine eşit olduğu için, program kapsamındaki herkes tasarruf ettiği kadar emeklilik geliri kullanmaya hak kazanmaktadır. Toplam primlerin emeklilerin maaş ödemesinde kullanılması nedeniyle herhangi bir fon oluşturulmamaktadır⁵⁶⁸.

⁵⁶⁸ Çağatay Ergenekon, “Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış”, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul, 1998, ss. 37-38.

Tanımlanmış fayda esaslı fonlama yönteminde, başlangıçta belirlenen emeklilik maaşının karşılanabilmesi için gerekli olan tutar, çalışma hayatı boyunca ödenen düzenli primlerle fonlanır. Emeklilik maaşı taahhütlerinin yerine getirebilmesi için fonlama düzeyinin mevcut ve gelecekteki yükümlülükleri karşılamaya yeterli düzeyde olması gerekir⁵⁶⁹. Tüm risk yardımı sağlayan kurumun üzerindedir. Vaat edilen gelirin altında elde edilen fon geliri sonucu oluşacak açık, başka kaynaklardan finanse edilmek zorundadır⁵⁷⁰.

Tanımlı katkı esaslı fonlama yönteminde elde edilen menfaatler ödenen katkıların miktarına ve bu fonların finansal piyasalar başta olmak üzere verimli alanlarda değerlendirilmesi ile elde edilecek kar oranına bağlıdır. Dolayısıyla “belirlenmiş katkı emeklilik sistemi fon esaslı olarak finanse edildiğinde, emekli aylığının düzeyi ile ilgili tüm risk sigortalıya aittir⁵⁷¹.” Sigortalılara primlerin yönlendirileceği yatırım araçları konusunda tercih hakkı da sunulabilir. Böylece kişiler değişik yatırım araçları arasında farklı tercihler yaparak, örneğin, çalışma hayatlarının başlangıcında, yüksek riskli, getiri şansı fazla olan fonlara yatırım yaparak yüksek gelir elde etme olanağı bulurken; emeklilik dönemine yaklaştıkça, kişisel tercihe bağlı olarak, risk oranı daha az olan, sabit getirili menkul kıymet fonlarına yatırımlarını yönlendirerek, birikimlerini sermaye piyasasındaki dalgalanmalara karşı koruyabilmektedir. Daha öncede belirtildiği gibi, sistemde getiri ve risk tamamı ile sigortalının üzerindedir.

Özel emeklilik fonları genellikle tanımlı katkı esaslı fonlama, kamu emeklilik sistemleri ise tanımlı fayda esaslı dağıtım esasına dayanmaktadır.

⁵⁶⁹ Ergenekon, a.g.e., s. 44.

⁵⁷⁰ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 20.

⁵⁷¹ A.g.e.

3.2.3. Dünyada Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri

Emeklilik sistemlerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde, II. Dünya Savaşı sonrası çoğu fonlu emeklilik sistemindeki varlıkların, enflasyondan ötürü fonlu emeklilik sistemlerinin itibarını düşürecek şekilde tükendiği ve sonrasında hızlı nüfus artışı, ücretlerdeki hızlı yükselişle birlikte dağıtım (PAYG) modeline dayalı emeklilik sistemlerini popüleritesinin arttığı gözlenmektedir. Ülkelerde uygulanan çoğu model dağıtım esaslı finansman ve tanımlanmış katkı emeklilik sisteminin yapısını taşımasına rağmen birçok yapısal değişikliğe sahiptir⁵⁷².

⁵⁷² SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 20.

Tablo: 18 Ülkelerde Uygulanan Sosyal Güvenlik Planları ve Finansman Yöntemleri

ÜLKE	UYGULANAN PLAN ADI	FİNANSMAN YÖNTEMİ
Arjantin	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Avustralya	Kamu Primleri	Dağıtım Yöntemi
Avusturya	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Belçika	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Brezilya	Özel Sosyal Güvenlik	Kapitalizasyon Yöntemi
Şili	Bireysel Prim Hesapları	Kapitalizasyon Yöntemi
Çek Cumhuriyeti	Kamu Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Danimarka	Kamu Prim Sistemi	Dağıtım / Kapitalizasyon Yöntemi
Fransa	Eyalet Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Almanya	Eyalet Prim Biriktirme	Dağıtım Yöntemi
Yunanistan	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Meksika	Bireysel Fonlama Hesapları	Kapitalizasyon Sistemi
İrlanda	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
Yeni Zelanda	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Peru	Özel Prim Sistemi	Kapitalizasyon Yöntemi
Türkiye	Kamu Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Portekiz	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
İtalya	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Lüksemburg	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Portekiz	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Slovakya	Kamu Primleri	Dağıtım Yöntemi
İspanya	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
İsviçre	Eyalet Primleri	Dağıtım Yöntemi
Polonya	Kamu Prim Planları	Dağıtım Yöntemi
İzlanda	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi

Kaynak: Güneş ve Yakar, a.g.m., s. 133.

Son yıllarda, finansman yöntemi olarak dağıtım yöntemine dayanan sosyal güvenlik sistemine sahip birçok ülke finansal problem yaşamaktadır. Bu problemlerin sebepleri; yaşanan nüfus, sağlanan yardımların bonkörlüğü, istihdam şeklindeki değişiklikler, erken emeklilik eğilimi ve piyasa ekonomisine geçişten kaynaklanan mali problemler olarak sıralanabilir⁵⁷³. Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanmaya başlayan bu krizler, pek çok ülkede sosyal güvenliğin yeniden

⁵⁷³ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 20.

yapılandırılması çalışmalarına neden olmuştur. Söz konusu çalışmalara binaen, sosyal güvenlik sistemlerinin ana kolu olan, sosyal sigorta yöntemi üzerinde daha ciddi bir şekilde durularak, finansman krizinden çıkış yolları, sosyal sigortalarda yapılacak reformlarla özdeşleştirilmiştir⁵⁷⁴. Bir dalga şeklinde yayılan söz konusu reformlar, ülkelerin karşılaştıkları benzer sorunların kaçınılmaz sonuçları olarak ortaya çıkmıştır.

Dağıtım yönteminin temel yapısını değiştirmeksizin yapılan parametrik reformlar sorunun kısa vadeli aşılmasına hizmet ederken, en radikal tedbir olarak dağıtım metodunun terk edilerek sanayi devriminin ilk yıllarında uygulanan, ancak dağıtım metodunun yaygınlaşması nedeniyle ihmal edilen kapitalizasyon (fonlama) metodunun günümüz şartlarında yeniden uygulanması olmuştur. Özellikle Şili’de uygulanan sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi metodu, üzerinde en çok tartışılan yöntemlerden biridir. Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesine yönelik çalışmalar başta Şili olmak üzere İngiltere, Meksika ve Arjantin’de önemli boyutlara ulaşmıştır⁵⁷⁵.

1980’lerde Latin Amerika ülkelerinde ekonomik krizlere ilişkin istikrar programları, sosyal politika için kamu kaynaklarını önemli ölçüde azaltmıştır. Emeklilik programları olgunlaşan Şili, Arjantin, Brezilya gibi ülkelerde görülen yüksek enflasyon nedeniyle sosyal sigorta fonlarının değer yitirmiş ve emeklilik faydalarının reel değeri azalmıştır. Bazı Latin Amerika ülkelerinde kamu sosyal sigorta kurumları, emeklilik faydalarının tümünü ödeyemeyecek duruma gelmiş, hatta Arjantin’de emekliler emeklilik maaşlarını alabilmek için hükümeti dava etmek zorunda kalmıştır⁵⁷⁶. Bu gelişmeler ışığında ilk defa 1981 yılında sosyal sigorta sistemini özelleştiren Şili’de dağıtım yöntemi tamamen terk edilerek, bireysel birikimlerin kapitalizasyon yöntemi kullanılarak değerlendirilmesi sonucu elde edilen birikmiş değerlerle, sigortalının emeklilik döneminin finanse edildiği bir

⁵⁷⁴ Bacak, a.g.m., s. 161.

⁵⁷⁵ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 7.

⁵⁷⁶ Uğur, a.g.e., <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1133>

sisteme geçilmiştir⁵⁷⁷. Bu kapsamda 1981 yılından itibaren zorunlu özel emeklilik programını, kamu emeklilik programının yerine ikame eden Şili hükümeti, istisnalar hariç bütün çalışanlar için yeni özel emeklilik programını uygulamaya koymuştur⁵⁷⁸.

1990'ların ortalarına gelindiğinde, Dünya Bankası Latin Amerikan reformlarına dayalı kısmi ya da tam emeklilik sistemi özelleştirmesini evrensel bir reçete olarak sunmaya başlamıştır. Söz konusu öneriler, sosyal güvenlik uzmanları arasında ittifak sağlamamış ve piyasalara yön veren bireyselleşme yaklaşımı ile Bismarck/Beveridge refah devleti geleneğini karşı karşıya bırakmıştır. Zira değişimin savunucuları, finansal sektör ve sermaye piyasasının gelişimini, refah konusunun önüne almak suretiyle sosyal güvenlik geleneğinden ayrılmıştır. Sistemin uygulandığı dışındaki diğer ülkelerde, insanların mevcut sosyal güvenlik sistemlerine aşırı bağlılıkları nedeniyle, radikal reform örnekleri fazla rağbet görmemiştir. Çalışanların çoğu, siyasi iktidarların bu yöndeki eğilimlerine şiddetle tepki göstermişlerdir. Bununla beraber bazı ülkelerde kamu harcamalarını sınırlamak, hizmetlerin etkinliğini artırmak, bireyleri kendi güvenceleri açısından daha sorumlu kılmak gibi amaçlarla özel emeklilik programları ikinci ve üçüncü ayaklarda uygulamaya konmuştur⁵⁷⁹.

Şili, dağıtım esasına dayalı belirlenmiş fayda emeklilik planından, fon esasına dayalı belirlenmiş katkı emeklilik planına geçerek yapısal bir reform gerçekleştirmiştir. İsveç'te yapısal bir reform gerçekleştirerek aylık bağlama esaslarını belirlenmiş fayda sisteminden, belirlenmiş katkı sistemine geçirmiştir. İsveç'in 1999 yılında gerçekleştirdiği emeklilik sisteminin dağıtım esasına dayalı finansmanını bozmadan belirlenmiş katkı modeli üzerine kuran yeni bir sistem olan Sanal Hesaplar Sistemi (National Account, NA, National Defined Contribution, NBK), İsveç, İtalya, Letonya; Polonya, Azerbaycan gibi ülkelerde uygulama konulmuştur⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 7.

⁵⁷⁸ Uğur, a.g.e., <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1133>.

⁵⁷⁹ A.g.e.

⁵⁸⁰ SGK, Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım, s. 20.

3.2.4. Dünyada Sosyal Sigortalar Sisteminin Genel Durumu

Günümüzde çoğu dağıtım sistemine dayalı sosyal güvenlik sistemlerinin kriz yaşamakta olup, bu krizin nedenleri de gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılıklar arz etmektedir. Ülkemizdeki sosyal güvenlik sorunları da gelişmekte olan ülke sorunlarına paralellik arz etmektedir.

3.2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları

Sanayileşmiş ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren özellikle emeklilik sigortası alanında beklentileri karşılayamamaya başlamıştır. Son çeyrekte birçok gelişmiş ülkede eş zamanlı olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik krizleri incelendiğinde, sorunun demografik yapıdaki değişime paralel bir seyir izlediği dikkati çekmektedir⁵⁸¹.

3.2.4.1.1. Dünya Nüfusu Giderek Yaşlanıyor

Dünyamız sonuçları gelecekte bir hayli etkili olacak olan demografik bir dönüşüm geçirmektedir⁵⁸². Doğum oranının düşmesi, evlenme ve çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi, beslenme, bakım ve sağlık alanındaki iyileşme paralelinde yaşam süresinin uzaması nedeniyle yüksek ve orta-üst gelir grubundaki ülkelerin nüfusu giderek yaşlanmaktadır⁵⁸³.

Dünya nüfusunun son yüzyıldaki değişim evreleri üçe ayrılabilir. İlk evre, bağımlı genç nüfusun (0-14 yaş arası grup), toplam nüfus içerisindeki payının, diğer

⁵⁸¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, s.68.

⁵⁸² Nükhet Hotar Göksel, "Türkiye'de Demografik Dönüşümün Sosyal Politikaya Etkisi?", *TİSK İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1276&id=70, (20.09.08).

⁵⁸³ DPT, 8.B.Y.K.P. *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, ss. 68-69.

gruplara göre daha yüksek olduğu bir dönemdir. Bu evrede doğurganlık ve ölüm oranları yüksektir. İkinci evre, nüfusun geri kalanına göre sayıları fazla olan genç nesil ekonomik olarak aktif olmaya başlar. İkinci evrede doğurganlık oranları düşmeye ve insanların hayatta kalma beklentileri yavaş bir şekilde artmaya başlamıştır. Bu ülkelerde 70 ila 100 sene arasında bir dönem boyunca bağımlı nüfusun (0-14 ile 65 üstü yaştaki nüfus) üretken nüfusa (14-65 yaş arası nüfus) olan oranı olarak tanımlanan bağımlılık oranları düşer. Doğru kullanıldığı takdirde, üretken nüfusun yoğunlukta olduğu bu dönemin, ülkelerin ekonomik gelişmesine katkısı çok büyük olabilir. Bu bakımdan bu geçiş sürecine “demografik fırsat penceresi” adı verilmiştir. Zaman geçtikçe demografik eğilim, üçüncü evreye girer ve doğurganlık oranları azalmaya başlar. Üçüncü evrede sayıları bağımlı nüfusa göre yüksek olan üretken kesim yaşlanır. Bağımlılık oranları artar ve bundan sonra hep yüksek seviyelerde kalır. Bunun anlamı, nüfus içindeki payları azalmış genç ve orta yaşlı neslin, daha büyük bir emekli nüfusun ekonomik yükünü omuzlamak zorunda kalmasıdır⁵⁸⁴.

Nüfusun yaşlanması temelde doğum oranlarındaki azalmaya ve sağlık alanında meydana gelen gelişmelere ve hayat standardının yükselmesine bağlı olarak yaşam süresindeki uzamaya bağlıdır. Doğum oranlarının azalması genç kesimin nüfus içerisindeki oranının azalmasına, yaşam süresinin uzaması ise emeklilik süresinin ve yaşlı kesimin nüfus içerisindeki oranının artmasına neden olmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yaşanan nüfus patlaması döneminde Batı Avrupa’daki ortalama doğurganlık oranı, kadın başına 2,5 çocuktan fazladır⁵⁸⁵. 1970’li Yıllarla birlikte nüfus artış hızı azalmış, kadın başına ortalama çocuk sayısı Batı Avrupa’da 1,5’e, Almanya’da 1,4’e, İtalya’da 1,3’e düşmüştür. Bu oran çocuk yetiştirme yaşındaki her kadın için 2,1 çocuk olarak tayin edilen makul oranın hayli

⁵⁸⁴ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 32.

⁵⁸⁵ A. Jong, “Population and Labour Force Scenarios for the European Union: Acceleration, Continuity or Reversal”, Paper for the European Population Conference EPC99, 30 August – 3 September, The Hague, The Netherlands, 1999, s.12.

altındadır⁵⁸⁶. Görülmektedir ki AB'deki nüfus artış hızı gözle görülür bir şekilde yavaşlamaktadır. Düşük doğum oranı bütün Avrupa'da yaşanan bir olgudur ve hatta AA-15 içerisinde İspanya, İtalya, Almanya ve Avusturya'da doğurganlık oranı yenilenme hızının (2,1) bir hayli altındadır.

⁵⁸⁶ Göksel,a.g.m

Tablo: 19

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE
TOPLAM DOĞURGANLIK ORANI
(Orta Değişen Senaryo, Kadın Başına Ortalama Çocuk Sayısı), (1995-2025)**

Ülkeler	1995-2000	2000-2005	2010-2015	2020-2025
Almanya	1.34	1.35	1.42	1.53
Avusturya	1.36	1.28	1.27	1.45
Belçika	1.60	1.66	1.67	1.73
Danimarka	1.75	1.77	1.78	1.80
Finlandiya	1.74	1.73	1.74	1.77
Fransa	1.76	1.89	1.89	1.88
Hollanda	1.60	1.72	1.73	1.77
İngiltere	1.70	1.60	1.61	1.69
İrlanda	1.90	1.90	1.85	1.85
İspanya	1.19	1.15	1.22	1.42
İsveç	1.56	1.64	1.80	1.82
İtalya	1.21	1.23	1.27	1.45
Lüksemburg	1.73	1.73	1.75	1.78
Portekiz	1.46	1.45	1.43	1.56
Yunanistan	1.30	1.27	1.31	1.45
Yeni Üye Ülkeler				
Çek Cumhuriyeti	1.18	1.16	1.29	1.51
Estonya	1.28	1.22	1.31	1.49
Kıbrıs	1.96	1.90	1.85	1.85
Letonya	1.17	1.10	1.18	1.39
Litvanya	1.38	1.25	1.31	1.49
Macaristan	1.38	1.20	1.27	1.51
Malta	1.86	1.77	1.71	1.75
Polonya	1.48	1.26	1.32	1.52
Slovakya	1.40	1.28	1.40	1.63
Slovenya	1.25	1.14	1.18	1.46
Aday Ülkeler				
Bulgaristan	1.14	1.10	1.25	1.54
Hırvatistan	1.60	1.65	1.68	1.73
Romanya	1.32	1.32	1.41	1.54
Türkiye	2.70	2.43	2.02	1.85

Kaynak: BM , *World Population Prospects: The 2002 Division*, Population Division, ESA/P/WP 180, <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, 2003, ss.36-40.

Öte yandan şu an genç olan nüfusta yaşlanmaktadır. Avrupa Konseyi 2004 yılı raporuna göre büyük bir yaşlanma dalgası, savaş sonrası doğanların 2010 yılında

65 ve üstü yaş sınırına gelmesiyle başlayacaktır⁵⁸⁷. Düşük doğurganlık oranı, uzayan ömür süresi ile birleştiğinde Avrupa’da toplam nüfusun %20’si 60 yaşın üzerindedir ve hatta 2050 yılında bu oran Güney Avrupa’da toplam nüfusun %33’üne, Avrupa’nın tamamında ise nüfusun %29’una ulaşacaktır⁵⁸⁸.

Tablo: 20 60 Yaş ve Üzerindeki Nüfusun Ülke Nüfuslarına Oranı

	1980-1991	2000	2005	2010	2025
ABD	%16.07	%16.27	%16.81	%18.41	%24.21
Kanada	%15.65	%16.70	%17.86	%20.00	%27.75
İngiltere	%20.92	%20.42	%20.91	%22.54	%27.39
İtalya	%21.42	%23.89	%24.88	%26.58	%32.54
Almanya	%20.40	%23.27	%24.91	%25.88	%32.90
Fransa	%19.14	%20.53	%20.84	%23.00	%28.49
İspanya	%19.36	%21.75	%22.68	%23.94	%30.08
Çin	%8.45	%10.12	%10.90	%12.38	%19.94
Güney Kore	%7.65	%10.88	%12.73	%14.87	%26.13
Japonya	%17.40	%23.14	%26.12	%29.74	%34.24
Avustralya	%15.55	%16.47	%17.53	%19.56	%25.62
Tayland	%7.33	%9.88	%11.26	%12.92	%20.77
Brezilya	%5.4	%7.8	%8.82	%10.11	%16.13

Kaynak: Nükhet Hotar Göksel, “Türkiye’de Demografik Dönüşümün Sosyal Politikaya Etkisi?”, *TİSK İşveren Dergisi*, Kasım 2005.

Nüfusun yaşlanması şeklinde ortaya çıkan demografik değişimler; işgücü üretkenliği, tasarruf miktarı, yatırım düzeyi, ekonomik büyüme, vergi miktarı gibi birçok makroekonomik parametreyi yakından etkilemektedir.

Nüfusun yaşlanmasının, diğer bir ifade ile genç nüfusun, aynı hızla, ekonomik hayattan ayrılan pasif nüfusun yerini alamamasının ilk etkilediği olgu işgücü kapasitesidir. Toplumdaki bağımlı nüfusun aktif nüfusa oranla hızla yükselmesi ve aktif nüfus içerisindeki yaş ortalamasının artması, emek piyasalarını ve işgücü verimliliğini olumsuz etkilemektedir.

⁵⁸⁷ Council of Europe (COE), “Population Trends in Europe and Their Sensitivity to Policy Measures”, Document No: 10182, 2004, m.23,

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10182.htm>, (29.09.08)

⁵⁸⁸ A.g.e., m.22

İkinci sorun yaşlanmanın getirdiği ekonomik yansımalarıdır. İnsanlar hayatlarının değişik dönemlerinde farklı tasarruf, kazanç ve harcama eğilimlerine sahiptirler. Normal koşullar altında çalışmaya yeni başlamış 20 yaşındaki bir kişi ile çalışma hayatına başlayalı 25 yıldan fazla olmuş 50 yaşındaki bir kişinin hayat standartları, geleceğe bakış açıları, tüketim ve tasarruf eğilimleri birbirinden farklıdır. Dolayısıyla yaşam süresini daha kısa gören ve bu nedenle risk almak istemeyen, ekonomik hayatta üretken sınıftan atıl sınıfa geçen, 65 yaşını tamamlamış, kısacası emekli olan bir kişinin tasarruftan ziyade tüketime yönelmesi ve harcamalarını çalıştığı dönemde elde ettiği kişisel tasarrufları ile finanse etmesi beklenen bir olgudur. Bireysel olarak, mikro planda gerçekleştirdiğimiz bu perspektifi, toplumun geneli yaşlı bireylerden oluşan bir ülkede makro plana yansıttığımızda, bunun anlamı; sermaye arzının azalması, kişi başına düşen milli gelirin düşmesi ve potansiyel ekonomik büyümenin yavaşlamasıdır. Çünkü bir ülkedeki tasarruf miktarı, yatırım miktarını, dolayısıyla ülkenin büyümesini doğrudan etkiler.

Konuya kamu harcamaları açısından baktığımızda yaşlanma, uzayan emeklilik dönemine paralel olarak emeklilik ve sağlık harcamalarını da etkilediği için nüfusun giderek yaşlanması, bütçeye ek bir yük getirecektir. Bu harcamaları finanse etmek için devlet, daha fazla kaynağa ihtiyaç duyacaktır. Ancak bu kaynağın vergilerle finansmanı da zor görülmektedir. Çünkü yaşlanmaya bağlı olarak işgücü kapasitesinin daralması yalnızca istihdam oranını değil, devletin vergi ve parafiskal gelirler yoluyla elde ettiği finansman kaynaklarını da azaltmaktadır. Bu noktada vergi yükünün arttırılması emek fiyatını arttırarak, emek talebinin kısılmasına yol açacak, işsizlik yaygınlaşacak ve dolayısıyla ekonomik büyüme bundan olumsuz yönde etkilenecektir. Sonuç olarak yaşlanma ile birlikte her yeni nesil uzun vadede daha fazla vergi yükü ile karşı karşıya kalacaktır.

**Tablo :21 OECD Ülkelerinde Yaşlı Nüfusa Yapılacak Harcamaların Projeksiyonu
(GSYİH'ya Oran Olarak) (1995-2050)**

Ülkeler	1995	2010	2020	2030	2040	2050
Avustralya	3,1	3,4	4,4	5,3	6,1	6,4
Belçika	9,8	10,1	11,0	12,0	12,4	12,2
Kanada	4,6	5,1	6,1	7,3	7,5	7,5
Fransa	12,3	12,7	13,6	14,4	14,9	15,0
Almanya	11,1	12,1	12,6	14,0	15,1	15,1
İtalya	13,0	14,1	14,9	16,2	17,7	17,8
Japonya	6,1	7,8	9,1	9,3	10,1	10,4
Hollanda	7,3	7,9	9,2	10,5	11,2	10,8
İspanya	9,7	10,5	11,2	12,6	14,2	15,0
İsveç	8,8	9,0	9,7	10,0	10,4	10,1
İsviçre	6,8	7,5	8,6	10,0	10,6	10,0
İngiltere	8,1	8,2	9,3	10,4	10,8	10,8
ABD	6,2	6,3	6,8	7,5	8,0	7,8
Ortalama	8,2	8,8	9,7	10,7	11,4	11,4

Kaynak: Jonathan Gruber and A. David Wise, “An International Perspective On Policies For An Aging Society”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 8103, January 2001, s. 23.

Aksi bir tablonun çizilmesi de, aynı paralel de farklı sonuçlar doğuracaktır. Toplumun demografik yapısına bağlı olarak aktif nüfusun bağımlı nüfusa göre daha hızlı bir büyüme trendi göstermesi, ekonomideki toplam tasarruf ve büyüme üretim seviyesinin artmasını ve yukarıdaki senaryoda bağımlı nüfusa aktarılması söz konusu olan kaynakların, ileride üretimi arttırıcı etkisi olan yatırımlara yönlendirilmesi demektir. Ancak bu dönemin demografik bir fırsata dönüştürülmesi ya da bu fırsattan ne ölçüde yararlanılacağı ülkenin ekonomik, sosyal ve kurumsal yapısı ile yakından ilişkilidir.

Aktif nüfusun bağımlı nüfusa göre halen daha hızlı arttığı ülkelerde, artan iş gücü potansiyelinden faydalanma, yeni iş imkanlarının yaratılması, katkı değeri yüksek alanlara yatırım yapılması, iş gücü piyasalarının daha esnek bir yapıya ulaştırılması, mali kuruluşların ve piyasaların etkinliğinin sağlanması, tasarrufun teşvik edilmesi, ekonomik istikrarın ve fiyat istikrarının temini ve sürdürülebilirliği, sağlık, eğitim, altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi gibi konularda ne derece etkili hareket edildiğine bağlıdır. Aksi halde bu demografik fırsat penceresi, ekonomik büyüme yerine işsizlik ve sosyal krize yol açabilir⁵⁸⁹.

Nüfus yapıları genellikle genç bir karakter taşıyan gelişmekte olan bu ülkelerde; su ve kanalizasyon altyapısının gelişimine bağlı olarak bulaşıcı hastalıklardan ölüm oranının düşmesi, ortalama insan ömrünün uzaması ve doğum oranlarının azalmasından itibaren birkaç on yıllık bir süreç içerisinde, günümüzün gelişmiş ülkelerindeki sosyal güvenlik sorunları yaşamaya başlayacaktır. Gelişmiş ülkelere göre kaynak birikimleri daha sınırlı olan gelişmekte olan dünya ülkelerinin, nüfusları yaşlandığında sosyal güvenlik krizini daha sarsıntılı yaşayacakları savında bulunmak yanlış bir öngörü olmayacaktır. Bu sürecin gelişmiş ülkelere göre daha kısa zaman alacağı da, bir diğer önemli husustur. 60 Yaşın üzerindeki nüfusun genel nüfusa oranının % 9'dan % 18'e çıkması Belçika'da 100 yılda gerçekleşmişken, aynı gelişim Çin'de 34, Venezüella'da ise 22 yılda gerçekleşecektir⁵⁹⁰.

Demografik tarih, ülkelerin gelişmişlik seviyesine paralel olarak ve sosyal yapıda yaşanan küresel değişim ile birlikte nüfusun eninde sonunda 3. evreye gireceğini ve yaşlanacağını göstermektedir. Bunun anlamı, aktif nüfus artışı döneminin doğru kullanılmaması ve zamanında gerekli düzenlemelerin yapılarak önlemlerin alınmaması halinde, ileride bu nüfusun emekli olamaya başlaması ile birlikte, ülkelerin yaşlanmanın getireceği problemlerle karşı karşıya kalması demektir.

⁵⁸⁹ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 33.

⁵⁹⁰ DPT, 8.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 69.

Dünya nüfusunun yaşlanmasının sosyal güvenlik sistemlerini krize sürüklemesinin en büyük nedeni, birçok ülkede finansman yöntemi olarak dağıtım metodunun benimsenmesidir. Gerçekten dağıtım yöntemi “birbirini izleyen nesiller arasında imzalanan bir sosyal kontrat niteliğindedir⁵⁹¹.” Çünkü bugünün çalışanları, kendilerine yapılacak emeklilik ödemelerinin gelecek nesillerce finanse edileceği garantisi ile bugünün emeklilerini finanse etmektedirler. Sistemin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi, emekli olan nesli finanse edecek aktif nüfusun varlığını gerektirmektedir. Demografik değişimle birlikte doğurganlık oranındaki düşüş, prim ödeyen aktif sigortalı sayısındaki azalmaya, insan ömrünün uzaması da pasif sigortalı sayısındaki artışa yol açacaktır.

Yaşlı nüfus artışı ve insan ömrünün uzaması, dağıtım esasına dayalı sigorta sistemlerinin temel sorunudur. 1950-1955 Yıllarında dünyada ortalama insan ömrü 47 yıldır. Bu tarihlerdeki ortalama ömür Afrika ülkelerinde 38, Arap ülkelerinde 42, Asya ve Pasifik’te 40, Avrupa’da 64 Latin Amerika ülkelerinde 51 ve OECD ülkelerinde 66 yıl iken; 1990-1995 yıllarında dünyadaki ortalama insan ömrü 64 yıla ulaşmıştır. Aynı tarihlerde ortalama insan ömrü Afrika ülkelerinde 52, Arap ülkelerinde 64, Asya ve Pasifik’te 64, Avrupa’da 69, Latin Amerika ülkelerinde 69 ve OECD ülkelerinde 76 yıla çıkmıştır⁵⁹².

Aşağıda ki tabloda da AB’de 2050 yılına kadar öngörülen doğuşta yaşam beklentileri verilmektedir. Tablodan da görüleceği üzere çoğu gelişmiş ülkelerden oluşan AB’de doğuşta beklenen yaşam süresi uzamaktadır.

⁵⁹¹ Pelin Varol, “Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Karşılaştığı Sorunlarla Çözüm Önerileri”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara, 2006, s. 47.

⁵⁹² DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 35.

Tablo: 22 Avrupa Birliği'ne Üye Ve Aday Ülkelerde Doğuşta Beklenen Yaşam Süresi, (Orta Değişen Senaryo), (1995-2050)

Ülkeler	1995-2000	2000-2005	2010-2015	2020-2025	2045-2050
Almanya	77.4	78.3	79.8	80.9	83.5
Avusturya	77.7	78.5	80.1	81.2	83.6
Belçika	77.9	78.8	80.2	81.4	83.8
Danimarka	75.9	76.6	78.2	79.2	81.4
Finlandiya	77.2	78.0	79.7	81.0	83.0
Fransa	78.1	79.0	80.3	81.5	84.0
Hollanda	77.9	78.3	79.3	80.2	82.2
İngiltere	77.2	78.2	79.8	81.1	83.0
İrlanda	76.1	77.0	78.3	79.3	81.4
İspanya	78.4	79.3	80.6	81.6	84.1
İsveç	79.3	80.1	81.1	82.1	84.6
İtalya	78.2	78.7	79.7	80.6	82.5
Lüksemburg	77.4	78.4	79.9	81.2	83.7
Portekiz	75.2	76.2	77.6	78.8	81.0
Yunanistan	77.8	78.3	79.3	80.3	82.3
Yeni Üye Ülkeler					
Çek Cumhuriyeti	74.3	75.4	77.5	79.2	81.4
Estonya	70.1	71.7	74.1	76.0	79.4
Kıbrıs	77.6	78.3	79.3	80.0	82.2
Letonya	69.3	71.0	73.6	75.6	79.1
Litvanya	71.4	72.7	74.8	76.6	79.7
Macaristan	70.6	71.9	74.1	76.0	79.3
Malta	77.3	78.4	80.0	81.2	83.7
Polonya	72.8	73.9	75.9	77.4	80.1
Slovakya	72.2	73.7	75.2	76.7	79.6
Slovenya	75.2	76.3	78.1	79.8	81.9
Aday Ülkeler					
Bulgaristan	70.9	70.9	73.1	75.1	78.7
Hırvatistan	73.3	74.2	75.5	76.7	79.6
Romanya	70.5	70.5	72.7	74.5	77.3
Türkiye	69.0	70.5	72.9	74.9	78.5

Kaynak: BM , a.g.e., ss. 41-45.

Ortalama insan ömrüne paralel olarak yaşlı bağımlılık oranı da giderek büyümektedir. 1975 yılında yaşlı bağımlılık oranında dünya ortalaması yüzde 10 iken, bu oran 2000 yılında yüzde 11'e çıkmıştır. Bu trendin devamı durumunda söz konusu oranın 2025 yılında yüzde 15'e, 2050 yılında da yüzde 24'e kadar çıkması

beklenmektedir. OECD ülkelerinde yaşlı bağımlılık oranı 1975 yılında yüzde 17 iken, 2000 yılında yüzde 21'e çıkmıştır. Bu oran 2025 yılında yüzde 32'ye, 2050 yılında da yüzde 42'ye ulaşacaktır. 1990 Yılı itibarı ile Nüfusun %18'ini oluşturan 60 yaş ve üzeri nüfusun 2030 yılı itibarı ile %30'a yaklaşacağı tahmin edilmektedir. OECD Ülkelerinde yaşlı nüfus genç nüfusa göre daha hızlı arttığı için 1990'lı yıllarda 1/6 olan emekli başına sigortalı çalışan oranı, 2000 yılında 1/4'e gerilemiştir. Bu oranın 2020 yılında 1/3'e gerileyeceği öngörülmektedir⁵⁹³.

Tablo: 23 Yaşlı Bağımlılık Oranı

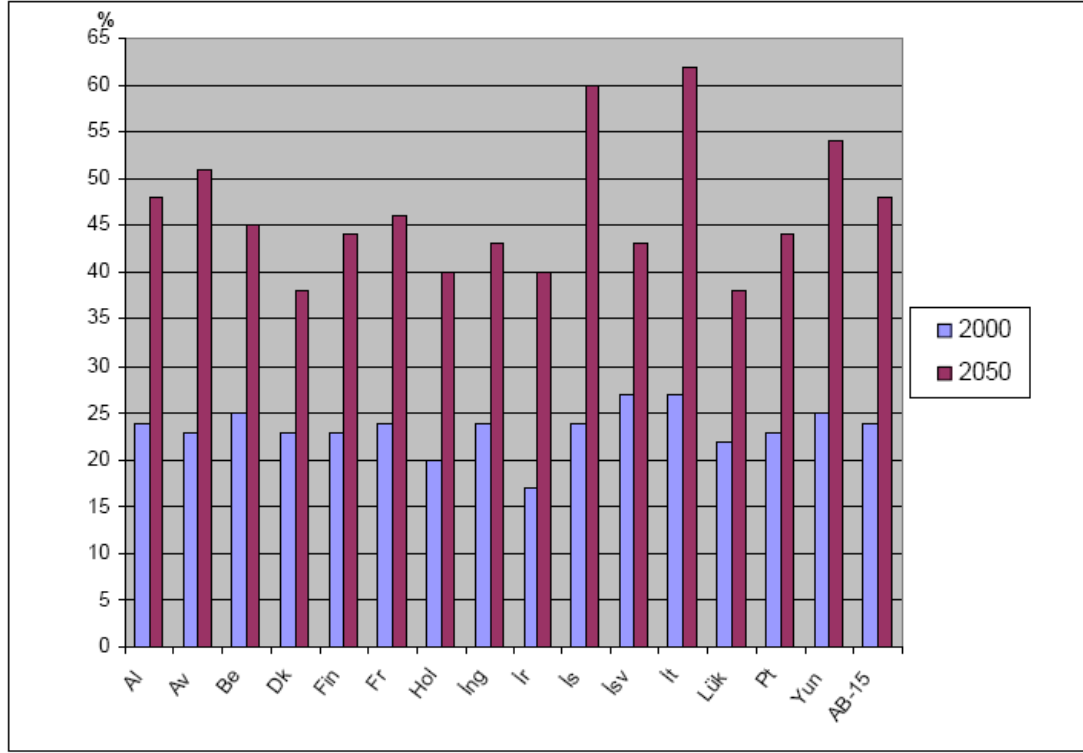
Yıllar	Dünya Ortalaması (%)	OECD Ortalaması (%)
1975	10	17
2000	11	21
2025	15	32
2050	24	42

Kaynak: DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 35

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler için yapılan değerlendirmeler de, aynı paralelde sonuçlar vermektedir. 2000 Yılı temel alınarak 2050 yılı için yapılan projeksiyonlarda 60 milyon olan 65 yaş ve üzeri nüfusun iki kat artacağı tahmin edilmektedir.

⁵⁹³ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 4.

Şekil: 41 Avrupa Birliği'nde Yaşlı Bağımlılık Oranları, (Ab-15), (2000-2050)



Kaynak: Klaus Regling and Declan Costello, “The Economic and Budgetary Implications of Ageing Populations: An EU Perspective”, EC Directorate General Economic and Financial Affairs, 2003, s.6, http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2003/brussels0303/doc8en.pdf, (23.09.08)

Yaşlanma ile birlikte bağımlı nüfusun ve sağlık hizmeti giderlerinin artması, bunun yanında sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan nüfusun (aktif sigortalı) artışının sınırlı kalması bu ülkelerde yaşanan krizin ortak sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁹⁴. Global yaşlanma olarak adlandırılan dünya nüfusunun yaşlanma olgusu, sosyal güvenlik kurumlarınca üstlenilen harcamaların hızla

⁵⁹⁴ “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Neden-Niçin Gerekli?” *Legalist Platform*, http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf, (20.09.08).

yükselmesine sebep olarak mali açıdan sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmuştur⁵⁹⁵.

Gelişmiş ülkelerde, yaşlanma sorununu yanı sıra, ekonomik büyümenin yavaşlaması, kronik hale gelen işsizlik ve sağlanan yardımların yüksek oluşu nedeniyle sosyal güvenlik harcamaları için ülkelerin milli gelirlerinden ayırdıkları paylar giderek artmış, makroekonomik dengeleri ve rekabet gücünü tehdit eder boyuta ulaşmıştır. Avrupa Birliği (AB) ülkeleri, ekonomik istikrarın ve sürdürülebilir büyümenin temini için Maastricht Anlaşması'nın öngördüğü ağır yükümlülükleri, sosyal güvenlik harcamalarında kısıntıya gitmeden yerine getiremeyeceklerini öngörmüşlerdir. Zira AB ülkeleri, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilebilmesi için bütçe açıklarını ve enflasyonu belli bir düzeyde tutmak zorunda kalmışlardır⁵⁹⁶.

Dolayısıyla, sosyal devletin sorumluluk sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Artık cömert sosyal güvenlik sistemlerinin devamının mümkün olmadığına kanaat getiren gelişmiş ülkeler, yeni politikalar geliştirmekte ve sürdürdükleri reform çalışmaları dahilinde harcamaların kısılmasına ve gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapmaktadırlar⁵⁹⁷.

3.2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları

Gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerde yaşanan demografik dönüşüm sürecine henüz girilmemiş olmasına karşın, bu ülkelerinde yaşlanma sorunu ile karşılaşmaları kaçınılmazdır.

Ülkemiz gibi pek çoğu genç bir nüfusa sahip bulunan gelişmekte olan ülkelerin sosyal sigorta sistemlerinin en büyük sorunu, pasif sigortalı sayısının aktif sigortalı sayısı ile örtüşmemesidir. Aktif sigortalı sayısının az olması, sigortalı bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık oranına kıyasla yüksek kalmasına neden olmaktadır. Sosyal sigorta sistemi için sigorta bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık

⁵⁹⁵ Ak ve Cicioğlu, a.g.m., s. 4

⁵⁹⁶ DPT, 8.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 12

⁵⁹⁷ A.g.e.

oranından yüksek olması, yaşlanma çağına ulaşılmadığı halde emeklilik hakkının kazanılması ve kayıt dışı istihdam gibi sorunların varlığını ifade etmektedir Nüfusun genç yapısına rağmen dağıtım yöntemi etkili olamamaktadır⁵⁹⁸.

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde ağırlıklı rolü, aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların oynadığı gözlenmektedir. Bu ülkelerin büyük bölümünde, sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin önemi, yasa koyucular ve icra yetkisi taşıyanlar tarafından anlaşılamamış, sistemle bağdaşmayan siyasi müdahaleler genellikle sistemin dengesini güçlendirmek yerine, denge halini bozucu yönde yapılmıştır⁵⁹⁹. Ayrıcalıklı sigortalı gruplarının oluşturulması, sistemi mali açıdan gelecek dönemlerde sıkıntıya sokan düzenlemelerin benimsenmesi, sık sık çıkarılan af yasaları ile prim borçlarının silinmesi ya da gelecek dönemlere yayılması, sigortacılık ilkelerine aykırı olarak yapılan başlıca siyasi müdahale türleridir. Sosyal sigorta sisteminin başlangıç rezervinin erimesi ve sistemdeki suiistimaller, gelişmekte olan ülkelerde sosyal sigorta sistemlerinde yaşanan diğer sorunlar arasında yer almaktadır⁶⁰⁰.

Bu sebeplerin yanı sıra bu ülkelerde halen siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanamamış olması, sosyal politika alanında etkin yöntemlerin benimsenememiş olması, yüksek enflasyon, işsizlik gibi nedenler de sosyal sigorta sistemlerinin krize girmelerinde etkili olan faktörler arasında gösterilmektedir.

⁵⁹⁸ DPT, 9.B.Y.K.P. *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 5

⁵⁹⁹ DPT, 8.B.Y.K.P. *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 70

⁶⁰⁰ DPT, 9.B.Y.K.P. *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 5

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ, SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE YENİ SOSYAL GÜVENLİK YASASI

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin gelişimi hakkında bilgi verildikten sonra sosyal güvenlik sistemimiz içinde bulunduğu finansman krizine yol açan nedenler incelenecek, son olarak 2008’de yürürlüğe giren yeni sosyal güvenlik yasası ile getirilen yenilikler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

4.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi

Ülkemizde bağımlı çalışanların büyük bir kesiminin sosyal güvenliği; sosyal sigorta tekniği uygulayan, yani prim-karşı edim esasına göre çalışan sosyal güvenlik kuruluşları tarafından karşılanmaktadır. Primli rejimi de oluşturan bu kuruluşları; Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun Geçici 20. Maddeye Tabi Sandıklar şeklinde saymamız mümkündür. SSK özel sektörde çalışan işçiler, kamu işçileri ve tarım işçileri ve isteğe bağlı sigortalılara hizmet vermektedir. Bağ-Kur esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlar ile çiftçiler ve isteğe bağlı sigortalıları (ev hanımları ve muhtarlar), Emekli Sandığı devlet memurlarını kapsamaktadır⁶⁰¹.

Kamusal ve zorunlu Türk sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra çalışılan iş yerlerinin kendi üyelerinden oluşan munzam sandık yapılanmalarını da görmek mümkündür. OYAK, İLKSAN ile T.C. Merkez Bankası, Ereğli Demir Çelik, PTT gibi kuruluşların kurdukları vakıflarla ek sosyal güvenlik hizmetleri sağladıkları bilinmektedir. Halen bu kuruluşların sayısı 38 adettir. Öte yandan Özel sağlık ve

⁶⁰¹ Çetin Alceylan, “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden Bu Güne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:2, Sayı:26, 2007, ss.70-84, <http://www.butce.org/Html/dergi/26/calceylan.pdf> ,(20.09.2008), s. 72.

hayat sigortaları mevcut sosyal güvenlik sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak desteklenmektedir⁶⁰².

Yukarıda açıklanan zorunlu veya isteğe bağlı sigorta sistemlerinin yanı sıra Türk sosyal güvenlik sistemi henüz organize olamamış, sistemli, hak doğurucu bir sisteme kavuşamamış, sosyal hizmet ve yardım programlarına da sahiptir. Bu hizmetler merkezi, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve gönüllülerin transferleri ile gerçekleştirilmektedir. Primsiz sosyal güvenlik kurum ve kuruluşları arasında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, yaşlı, muhtaç ve malul 2022 sayılı Kanun uygulaması, Yeşil Kart, Vakıflar Genel Müdürlüğünce sunulan hizmetler sayılabilir⁶⁰³.

4.1.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Türkiye sanayileşme sürecine ancak 1930’lu yıllarda sanayi planları hazırlayarak girebilmiş ve sosyal güvenlik sisteminin hazırlayıcı koşulları da buna paralel olarak yavaş bir gelişim göstermiştir. Türk sosyal güvenlik sistemini ele alırken, Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanan bir süreç içinde dikkat edilmesi gereken önemli düzenlemeler de vardır. Bu nedenle, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin geçmişini Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere 2 ayrı başlıkta incelemek daha doğru olacaktır.

4.1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu zamanında fütüvvet, ahilik, aile içi yardımlaşma, loncalar ve dinsel temele dayalı öteki hayır kurumları sosyal korumanın başlıca araçları olmuştur. Bu dönemde, Ereğli Kömür Havzasındaki işçilerin çalışma şartları ve hastalıklarına ilişkin 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ile iş kazalarının önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması, doktor, ilaç bulundurma zorunluluğu, iş

⁶⁰² Danişoğlu, a.g.m., s. 220.

⁶⁰³ A.g.m.

kazalarına uğrayanların kendilerine ve hak sahiplerine tazminat talep etme hakkı tanıyan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi görülmektedir.

1 Nisan 1866'da kurulan ilk işçi örgütü “Amelperver Cemiyeti” zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Osmanlı döneminde ilk resmi sosyal güvenlik kurumu 1866'da kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı”dır. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malüllük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur⁶⁰⁴. TBMM kurulduktan sonra 151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesi'nin Hukuku'na Müteallik Kanun (1921) ile her madende bir yardım sandığı kurulması esası getirilmiştir.

4.1.1.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmasa da, çıkarılan Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hıfzısıhha Kanunu (1930) gibi yasalarla dolaylı kimi düzenlemelere gidilmiştir. Ülkemizin genel sağlık sistemini, alınacak önlemleri, görev ve yetkileri düzenleyen 24.4.1930 tarih ve 1593 Sayılı Umumî Hıfzısıhha Kanunu, sağlık konusunda getirdiği hükümler yanında, sosyal sigortalar sisteminin bir kolu olan işçi sağlığı, iş güvenliği ile hastalık sigortası kollarında da esaslar koymuştur⁶⁰⁵. Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen, fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlisidir⁶⁰⁶.

⁶⁰⁴ Cemal Hüseyin Güvercin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2, 2004, ss. 89-95, http://www.medicine.ankara.edu.tr/fakulte/files/20042_6, (24.09.08), s.91.

⁶⁰⁵ Zahir Gönencan, “Atatürk ve Sosyal Güvenlik”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı:19, Cilt:VII, Kasım 1990, <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Print&DergiIcerikNo=826&Yer=DergiIcerik>, (25.09.08).

⁶⁰⁶ Güvercin, a.g.m., s. 91

Kurtuluş Savaşı sonrasında oluşturduğu toplumsal durumun sandıklara aktif olarak prim ödeyen sayısını azaltması yanında, şehit aileleri ile malûl sayısının çoğalması sandıkların malî durumunu bozmuş, bir anlamda sandıklar emekli, dul ve yetim aylıklarını ödeyemez duruma düşmüşlerdir. Bu genel malî durum, sosyal güvenliğin devlet teminatı altında bulunduğu ilkesi içinde telâkki edilerek bu nevi ödemelerin devlet borcu olduğu düşüncesi ve sandıklar sistemine yeni bir çehre vermek amacıyla 1.6.1930 tarih ve 1683 sayılı Askerî ve Mülkî Tekaüt Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile memur ve emeklilerin aylıklarından prim kesilmemesi, bağlanmış ve bağlanacak aylıkların devlet bütçesine konulan ödenekten karşılanması esası getirilmiştir. 1683 Sayılı Kanun; genel bütçeye dahil aylık alan subay, hakim, öğretmen ve memurları kapsadığı halde özel hükümlerle, katma bütçeli idarelerde, özel idarelerde, Ankara ve İstanbul Belediyelerinde çalışan aslî maaşlı memurlara da uygulanmıştır⁶⁰⁷.

1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında DDY ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. İşçiler de benzer yardımlaşma sandıkları kurmuşlardır. En önemlisi 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesinde maden işçilerinin kurdukları Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları olmak üzere, Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır⁶⁰⁸.

10.9.1337 (7921) tarih ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu ile Zonguldak ve bölgesinde çalışan maden işçisinin çalışma koşullarını, haklarını düzenleme ve sosyal güvenlikleri için bir teşkilât kurmayı öngörmüştür. Kanun'un diğer bir özelliği ise, primli sosyal sigorta sistemine uygun olarak, işçiden ve işverenden % 1'den aşağı olmamak üzere sosyal sigorta primi kesilmesinin öngörülmesidir. Kanun'un T.B.M.M. deki görüşmeleri

⁶⁰⁷ Gönencan, Atatürk ve Sosyal Güvenlik

⁶⁰⁸ Güvercin ,a.g.m., ss. 91-92

sırasında özellikle işçileri koruyucu hükümler ile sosyal sigorta haklarının bütün işçileri de kapsamı öne sürülmüş fakat, kömür işçisinin özelliği bulunduğu ve Kanun'un bu özelliklere göre hazırladığı, bu Kanun'un tüm işçilere uygulanamayacağı, öbür işçiler için ayrı bir kanun çıkarılacağı, hükümet yetkililerince ifade edilmiştir⁶⁰⁹.

Bağımlı çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla ilk kez bir sosyal sigorta kurumunun kurulması 1936 tarih ve 3008 Sayılı İş Kanunu'nun 7. bölümünün 100. maddesinde öngörülmüştür. Bu Kanun sosyal koruma sağlanacak riskleri, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini, sigorta kollarının kademeli olarak kurulmasını ve sosyal risklere karşı güvencenin sağlanması görevini devlete vermiş; ancak, İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden itibaren 1 yıl içinde kurulması ön görülen kurumun kuruluşu, ancak 8 yıl sonra 01.01.1946 tarihinde yürürlüğe giren 09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı "İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu" ile gerçekleşebilmiştir. Kurumun adı hizmet akdine tabi olarak çalışmayanların da kapsama alınmasına imkan verecek şekilde 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nın 136. maddesinde "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değiştirilmiştir⁶¹⁰.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirisi" 6 Nisan 1949'da Bakanlar Kurulu'na kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir⁶¹¹.

01.01.1950 Tarihinde yürürlüğe giren 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı kanunla emekli sandığı kurularak bütün devlet memurlarıyla (sivil ve askeri), il özel idareleri ve belediye personeline sosyal güvenlik sağlayan bir sosyal güvenlik kurumu

⁶⁰⁹ Gönencan, Atatürk ve Sosyal Güvenlik

⁶¹⁰ Alper, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 77.

⁶¹¹ Güvercin, a.g.m., s. 92.

oluşturulmuştur. Bu tarihten önce kurulan bütün sandıklarda T.C. Emekli Sandığına devredilmiştir⁶¹².

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu alanda önemli bir adım olmuştur. Bu yasa bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir⁶¹³.

Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilen bu dönemde primli sistem açısından önemli bir gelişme, 17.07.1964'te kabul edilip 01.02.1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasa ile 01.07.1946 tarih ve 4772 sayılı “İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları İle Analık Sigortası Kanunu”, 01.04.1952 tarih ve 5417 sayılı “İhtiyarlık Sigortası Kanunu”, 01.03.1951 tarih ve 5502 sayılı “Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu” ile 01.06.1957 tarih ve 6900 sayılı “Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu” nu tek bir yasa içerisinde toplanarak dağınık halde bulunan sosyal sigorta kanunları yeniden gözden geçirilerek tek bir metin haline getirilmiştir⁶¹⁴.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kendi adına bağımsız çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınan en son grup olmuştur. Nitekim hizmet akdi ile çalışanlar için bir sosyal güvenlik kurumu oluşturulmasından 25 yıl sonra, 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu” kısaca Bağ-kur ile bu grupta sosyal güvenliğe

⁶¹² 5434 Sayılı Kanunla kurulan Emekli Sandığına devreden sandıklar şunlardır: 1934 yılında 2454 sayılı kanunla kurulan Devlet Demiryolları ve Liman İşletme Umumî İdaresi Memurları Emekli Sandığı, 1936 yılında 2921 sayılı kanunla kurulan Tekel Memurları Emekli Sandığı, 1937 tarih ve 3137 sayılı kanunla kurulan Devlet Demiryolları ve Liman İşletme Genel Müdürlüğü Memurları Emekli Sandığı, 1937 tarih ve 3202 sayılı kanunla kurulan T.C. Ziraat Bankası Memurları Emekli Sandığı, 1938 tarih ve 3492 sayılı kanunla kurulan Merkez Bankası Memurları Emekli Sandığı, 1939 tarih ve 3575 sayılı kanunla kurulan Askeri Fabrikalar Teküt ve Muavenet Sandığı, 1941 tarih ve 4085 sayılı kanunla kurulan Belediyeler ve İller Bankası Memurları Emekli Sandığı, 1942 tarih ve 4222 sayılı kanunla kurulan Devlet Ekonomik Kurumları Memurları Emekli Sandığı, 1947 tarih ve 5129 sayılı kanunla kurulan Köy Öğretmen ve Sağlık Memurları Sandığı Bkz. Çubuk, a.g.e., s. 70.

⁶¹³ Güvercin, a.g.m., s. 92.

⁶¹⁴ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 78, Tunçomağ, a.g.e., s. 48.

kavuşma olanağı elde etmiştir. Kapsama alınan kişilere yalnızca uzun vadeli sosyal güvenlik tehlikelerinden yaşlılık, malullük ve ölüm tehlikeleri için koruma garantisi sağlayan 1479 sayılı kanun, 12.06.1972 tarih ve 7/4532 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile 01.10.1972 tarihinden itibaren tüm yuta aynı anda uygulanmaya başlamıştır⁶¹⁵.

Kuruluş tarihi itibarı ile üçüncü, ancak kapsama alınan kişi sayısı itibarı ile ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşu olan Bağ-kur, 05.11.1985 tarih ve 3225 sayılı Kanun gereğince, kapsama aldığı sigortalılara, 01.01.1986 tarihinden itibaren sağlık güvencesi de sağlamaya başlamıştır⁶¹⁶.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 'nün 1952 tarihli 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi “ 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu’nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur⁶¹⁷.

10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen “65 yaş aylığı” uygulamasının başlatılması, iyi bir sosyal güvence örneği olmuştur. Bu yasa ile “65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları”na karşılıksız aylık bağlanmıştır⁶¹⁸.

1983 yılında çıkarılan 2 önemli kanun ile tarım sektöründe çalışanların büyük bir bölümü de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bunlardan ilki, 17 Ekim 1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunudur. Aynı tarihte kabul edilen 2926 sayılı Kanun ile de tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlara da Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenlik sağlanmıştır.

⁶¹⁵ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 324, Tunçomağ, a.g.e., s. 51.

⁶¹⁶ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, s. 324.

⁶¹⁷ Güvercin, a.g.m., s. 92

⁶¹⁸ A.g.m.

1986 yılında oluşturulan “Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)” ve 1992 yılında uygulanmaya başlanan “Yeşil Kart” sistemi bu alandaki diğer özgün düzenlemeleri oluşturmaktadır⁶¹⁹.

Ayrıca, yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Daha sonra, 25 Ağustos 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır.

En son olarak, 5502 sayılı Kanun ile Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı’ndan alınarak Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı’na verilmiş; bununla birlikte Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur birleştirilerek her 3 sosyal güvenlik kurumunu bünyesinde barındırmak üzere bir Sosyal güvenlik Kurumu oluşturulmuştur. Yine, 5510 sayılı Kanun ile de kurumsal birleşmesi sağlanan sosyal güvenlik kurumları sigortacılık anlamında da birleştirilmiştir. Ancak, bu Kanunun bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden hâlihazırda yürürlüğü 2008 yılına ertelenmiştir.

4.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

Dünyada yaşanan sosyal güvenlik sistemlerindeki krizlere paralel olarak Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi de 1990’lı yılların başından itibaren açık vermeye başlamıştır. Başlangıçta uzun vadeli sigorta kollarında görülen gider fazlası, oransal olarak endişe verici bir noktada olmasa bile yıldan yıla geometrik artış göstermesi, bu konuda geleceğe yönelik acil tedbirlerin alınmasını gündeme getirmiştir⁶²⁰. Katlanarak büyüyen sosyal güvenlik açıkları bütçede önemli bir yük oluşturmaya başlamış ve bozulan aktüeryal dengeler sonucu sistemin sürdürülebilirliği tehlikeye girmiştir.

⁶¹⁹ Güvercin,a.g.m., s. 92.

⁶²⁰ Zahit Gönencan, “Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform Anlayışı”, *TİSK- İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1279&id=70, (01.10.08).

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde krize yol açan nedenler aşağıda başlıklar altında ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

4.2.1. Demografik Faktörler

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artması sonucunu doğurur. Bu nedenle, bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı, aynı zamanda sosyal güvenlik sistemin geleceğini ve alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir⁶²¹.

Tablo: 24 Türkiye’de Nüfus Artış Hızı (Bin Kişide)

1927	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	2000
—	21,1	19,6	10,6	21,7	27,8	28,5	24,6	25,2	25	20,7	24,9	21,7	18,28
2002	2003	2004	2005	2006	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
13,5	13,2	12,9	12,6	12,4	11,1	9,6	8,6	7,4	6,1	4,6	3	1,5	0,3

Kaynak: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), *Türkiye İstatistik Yıllığı Turkey Statistical Yearbook2006*, Yayın No:3063, Mayıs 2007 , ss. 34, 78-79, www.tuik.gov.tr, (01.06.08).

Türkiye nüfus artış hızı giderek azalmaktadır. Nüfus artış hızımız 1960 yılı itibarı ile binde 28,53 iken bu oran 1990-2000 dönemine gelindiğinde 18,28’e gerilemiştir. Nüfus artış hızında ve toplam doğurganlık oranında düşüşlerin ileriki yıllarda da devam etmesi öngörülmektedir. TÜİK’in yaptığı nüfus projeksiyonlarına göre uzun vadede nüfus artış hızının azalmaya devam ederek 2030 yılında binde 6,1 ve 2050 yılında binde 0,3 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 2007 yılında 2,17 olan toplam doğurganlık hızının da 2050 yılında 1,79 oranına düşeceği ve nüfusumuzun bir süre daha artmaya devam etmekle birlikte bu artışın hızının

⁶²¹ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 27.

azalacağı düşünülmektedir. 2007 Yılında 73 milyon 875 bin olan Türkiye nüfusunun 2050 yılında 96 milyon 485 bine yükseleceği beklenmektedir.

Tablo:25 Türkiye'de Toplam Doğurganlık Hızı (Kadın Başına)

2002	2003	2004	2005	2006	2007			
2,24	2,22	2,21	2,19	2,18	2,17			
2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
2,12	2,05	2,01	1,97	1,92	1,88	1,84	1,81	1,79

Kaynak: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), *Türkiye İstatistik Yıllığı Turkey Statistical Yearbook 2007*, Yayın No: 3144, Mayıs 2008, s.79, www.tuik.gov.tr, (05.08.08), *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2006, s. 78.

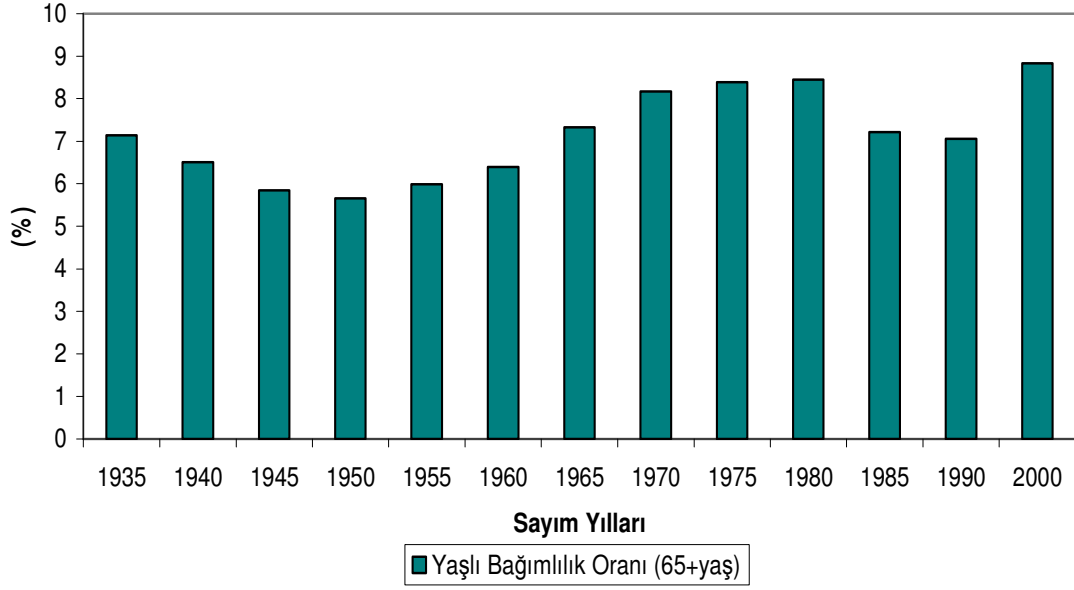
Aşağıdaki tabloda ülkemizdeki yaş bağımlılık oranları gösterilmektedir. Görüldüğü üzere çalışma çağındaki olan 15- 64 yaş grubundaki her 100 kişi için 65 yaş ve üstü kişi sayısını ifade eden yaşlı bağımlılık oranı 1975 yılında %8,39 olarak gerçekleşmiş, bu oran 2000 yılında az bir artışla %8,83 seviyesine gelmiştir. 65 Yaş ve üzeri nüfusa ek olarak 0-14 yaş arası nüfusu da bağımlı nüfusa ekleyerek toplam bağımlılık oranına baktığımızda 1975 yılında %82,33 olan oranın 2000 yılında %55,1'e gerilediğini görüyoruz. Tablolardan da oldukça açık bir şekilde görülmektedir ki nüfusumuzun genç yapısı azalmakta ve yaşlı nüfusun toplum içindeki payı artmaktadır.

Tablo : 26 Türkiye’de Yaş Bağımlılık Oranları

Sayım Yılı	Toplam Yaş Bağımlılık Oranı	Yaşlı Bağımlılık Oranı (65+yaş)	Genç Bağımlılık Oranı (0-14 yaş)
1935	82,89	7,14	75,75
1940	84,12	6,51	77,6
1945	75,09	5,85	69,24
1950	71,32	5,66	65,66
1955	75	5,99	69,01
1960	81,09	6,4	74,69
1965	84,89	7,33	77,56
1970	85,85	8,17	77,68
1975	82,33	8,39	73,94
1980	78,12	8,45	69,67
1985	71,81	7,22	64,59
1990	64,68	7,06	57,62
2000	55,1	8,83	42,27

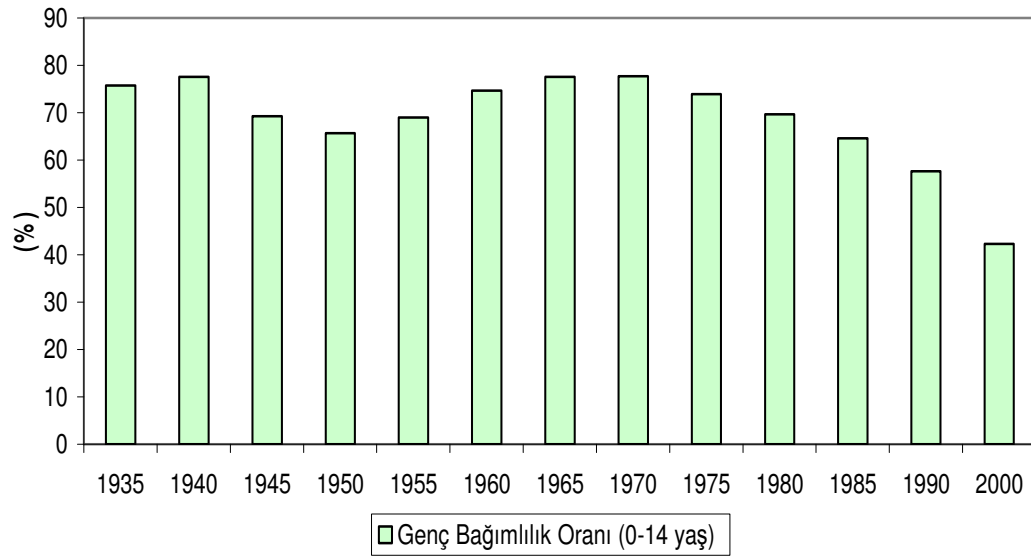
Kaynak: TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı 2007*, s. 31

Şekil: 42/A Yaşlı Bağımlılık Oranı (65+yaş)



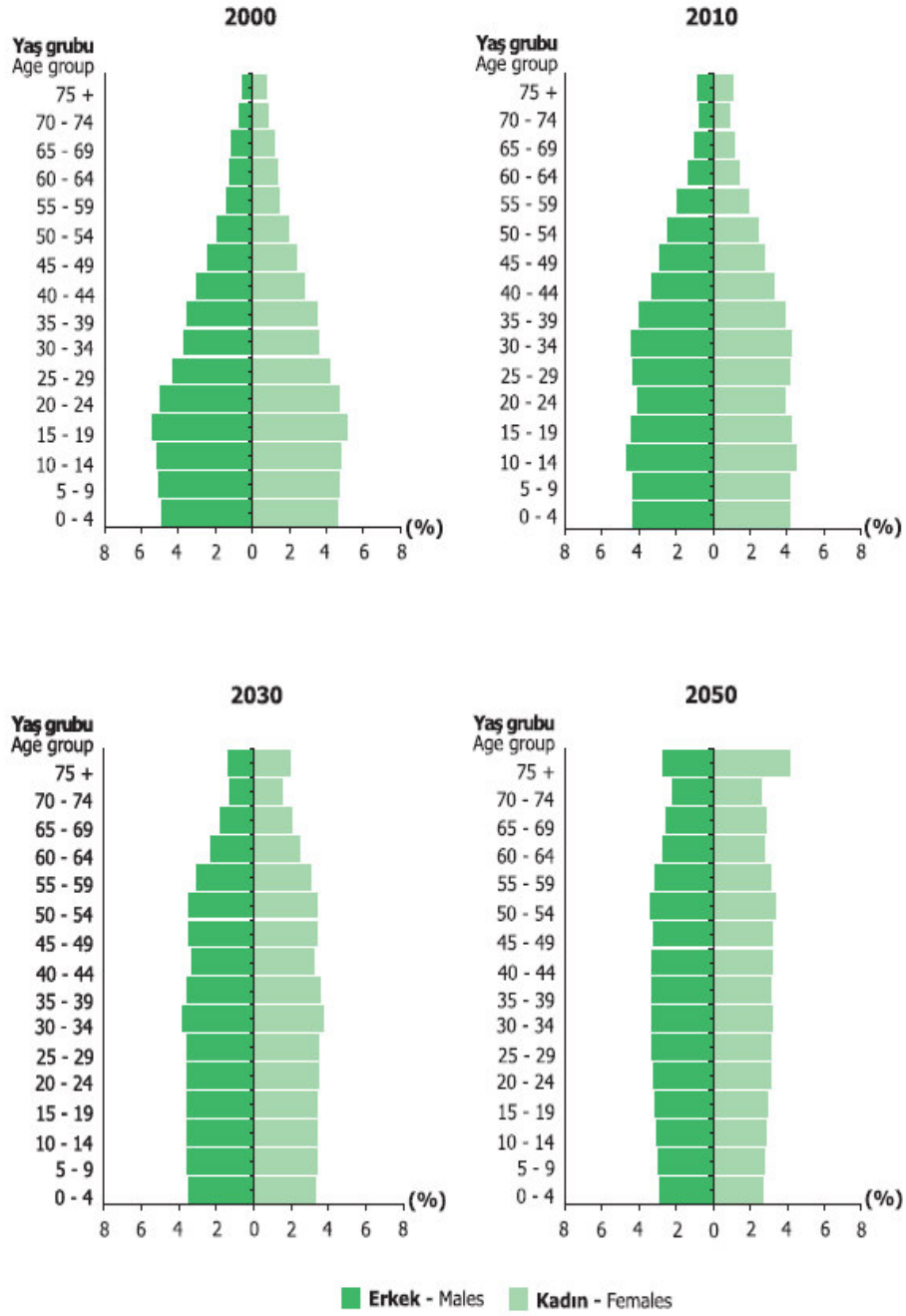
Kaynak: Tablo 26 verilerinden türetilmiştir.

Şekil: 42/B Genç Bağımlılık Oranı (0-14 yaş)



Kaynak: Tablo 26 verilerinden türetilmiştir.

Şekil: 43 Nüfus Piramidi



Kaynak: TÜİK, Türkiye İstatistik Yıllığı 2006, s. 81

Türkiye şu an genç bir nüfusa sahiptir. Ne var ki geleceğe ilişkin projeksiyonlar, nüfusun hızla yaşlanacağını ortaya koymaktadır. TÜİK'in verilerine göre, 2007 yılında 4 milyon 465 bin olan 65 yaş ve üstü nüfusun, 2025 yılında 7 milyon 919 bine, 2050 yılında ise, 2007 yılına göre 3,8 kat artarak 16 milyon 983 bine yükselmesi öngörülmektedir. 2007 yılında 1 milyon 412 bin olan 75 yaş ve üstü nüfusun, 2025 yılında 2 milyon 462 bine, 2050 yılında ise 2007 yılına göre 4,8 kat artışla 6 milyon 771 bine çıkacağı tahmin edilmektedir. Buna karşın genç nüfus düşen doğum oranlarına paralel olarak azalmaktadır. Halen 6.5 milyon olan 0-4 yaş grubu çocuk sayısının 2050 yılında 5.5 milyona, 5-14 yaş grubu çocuk sayısı ise 2 milyon 393 bin azalışla 13 milyon 942 binden 11 milyon 549 bine düşmesi, toplam nüfus içinde çocukların oranı (0-14 yaş) 2007-2050 döneminde, yüzde 27.7'den, yüzde 17.7'ye inerken, aynı dönemde 65 yaş ve üstü nüfus oranı yüzde 6'dan yüzde 17.6'ya yükseleceği düşünülmektedir⁶²². Yaşlı bağımlılık oranı sürekli olarak artarken, toplam bağımlı nüfus oranının önce düşmesi sonra da diğer OECD ülkeleri ortalamalarında olduğu gibi yükselerek devam etmesi, genç nüfusun etkisinin 2025 yılından sonra azalması beklenmektedir. Ülkemizde toplam bağımlılık oranı, 2025 yılına kadar %45,1'e geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine girecek ve bu eğilim 2035 yılından itibaren hızlanacaktır. 2050 Yılında toplam bağımlılık oranının 54,5 olacağı öngörülmektedir⁶²³.

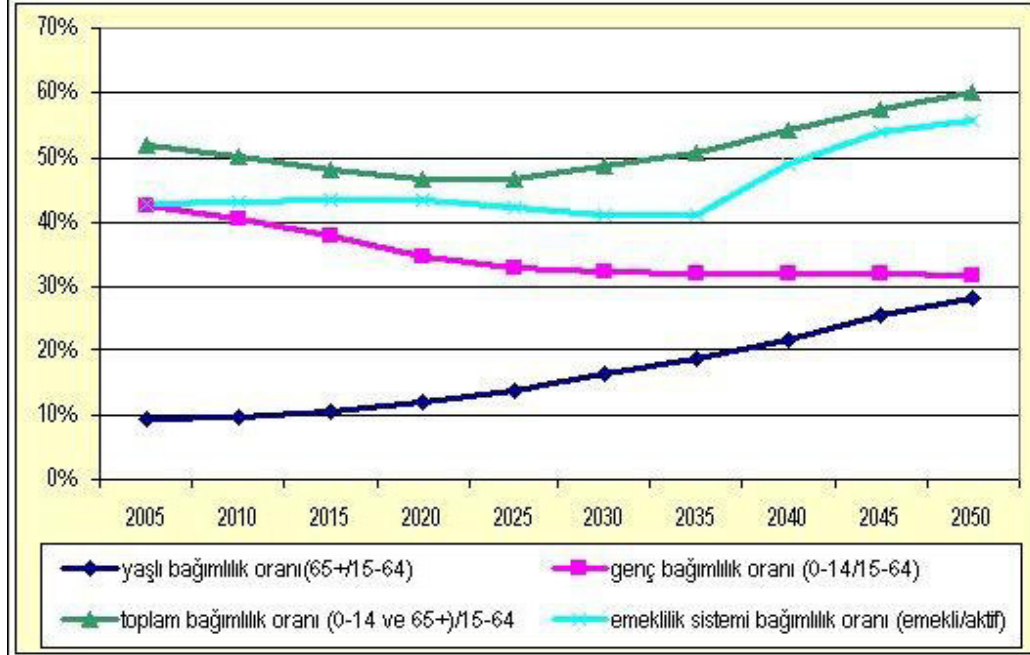
Yaş ve cinsiyete göre nüfus dağılımı incelendiğinde ülkemizde kadın ve erkek nüfusunun her yaş grubunda birbirine yakın olduğu görülmektedir. 2005'te en fazla nüfus 10-29 yaş grubu arasında iken 2025'te 30-49 yaş grubuna kayacaktır. 2005'te ülke nüfusu genç yani üretken/aktif işgücü yapısına sahipken 2025'te nüfusun büyük kısmı 30-49 yaş grubuna kayacağından hem yaşlı hem de üretim dışı olacaktır⁶²⁴.

⁶²² "Nüfus Yaşlanacak Kadın Sayısı Artacak", *Medya 37*, 13 Ekim 2007, http://www.medya37.com/haber_detay.php?haber_id=535&baslik=N%C3%BCfus%20Ya%C5%9Flanacak,%20Kad%C4%B1n%20Say%C4%B1s%C4%B1%20Artacak, (29.09.08).

⁶²³ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 36.

⁶²⁴ Muammer Kaya, "20 Yıl Sonraki Türkiye'nin Demografik Yapısının Projeksiyonuna/ Göstergelerine Bakış", *TİSK-İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1273&id=70, (01.10.08).

Şekil : 44 Türkiye’de Yaş Bağımlılık Oranları Projeksiyonu



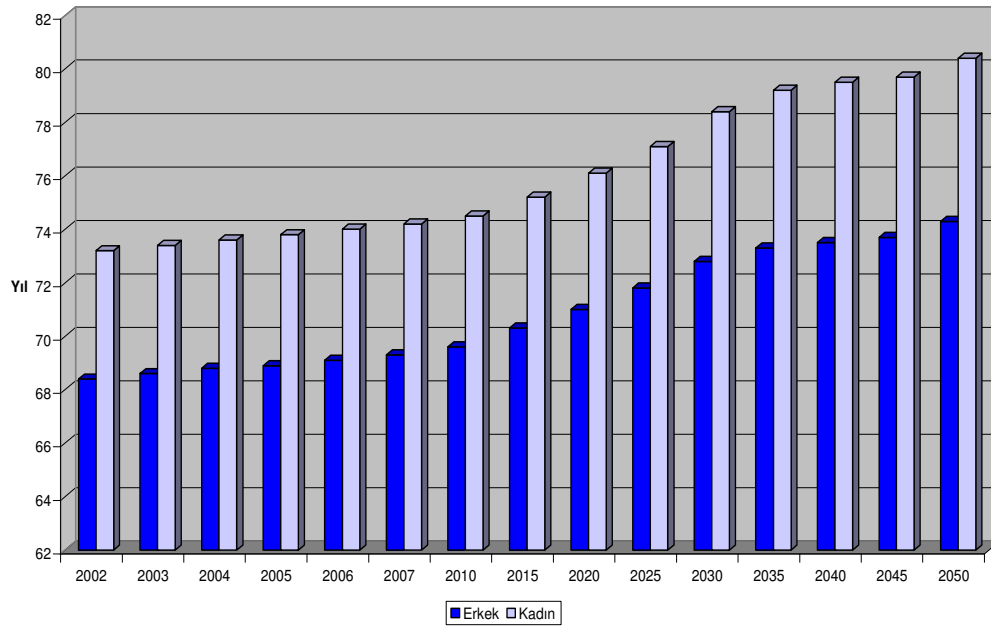
Kaynak: SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 28.

Türkiye’deki doğuşta beklenen yaşam süresi de ekonomik gelişme, sağlık sektöründeki ilerlemeye paralel olarak yükselmektedir. Halen gelişmiş ülkelerdeki rakamlardan uzak olmakla birlikte bu süre 2007 yılında erkeklerde 69,3, kadınlarda 74,2’ye çıkmıştır.

Tablo: 27 Türkiye'de Doğuşta Beklenen Yaşam Süresi

Yıl	Erkek	Kadın	Toplam
2002	68,4	73,2	70,7
2003	68,6	73,4	70,9
2004	68,8	73,6	71,1
2005	68,9	73,8	71,3
2006	69,1	74	71,5
2007	69,3	74,2	71,7
2010	69,6	74,5	72
2015	70,3	75,2	72,7
2020	71	76,1	73,5
2025	71,8	77,1	74,4
2030	72,8	78,4	75,5
2035	73,3	79,2	76,2
2040	73,5	79,5	76,4
2045	73,7	79,7	76,6
2050	74,3	80,4	77,3

Kaynak: TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı* 2006, ss. 78-79, *Türkiye İstatistik Yıllığı* 2007, s. 79.

Şekil: 45 Doğuşta Beklenen Yaşam Süresi (2002-2050)

Kaynak: Tablo 27'deki verilerden türetilmiştir.

Yukarıdaki verilerde göstermektedir ki doğurganlık hızındaki düşüş, doğuşta beklenen yaşam süresindeki artış ve nüfusun yaşlanma hızındaki yavaşlamaya paralel

olarak ülkemiz, demografik bir dönüşüm evresinden geçmektedir. Bu dönüşüm tamamlandığında Türkiye'nin nüfus değişimi tamamlanacak ve bugünkünden oldukça farklı bir nüfus yapısı ortaya çıkacaktır. Ancak Türkiye'deki yaşlanma sürecini incelediğimizde diğer ülkeler nazaran daha vahim bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bazı ülkeler için 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki toplam nüfusa oranının % 7'den % 14'e geçiş süresi hesaplanmıştır. Şu anda sanayileşmiş olan ülkelere kıyasla, Türkiye 27 yıl gibi oldukça kısa bir sürede yaşlı nüfus sorunu ile karşılaşacaktır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar bir yana, Türkiye için öngörülen yaşlanma hızı bile sosyal güvenlik sisteminde acil ve kapsamlı bir reformu zorunlu kılmaktadır⁶²⁵.

Tablo: 28 Seçilmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı (*)

Ülkeler	%7 Oranına Ulaştığı Yıl	%14 Oranına Ulaştığı Yıl	Geçiş Süresi (yıl)
Japonya	1970	1996	26
Fransa	1865	1980	115
Almanya	1930	1975	45
İsveç	1890	1975	85
İngiltere	1930	1975	45
ABD	1945	2020	75
Türkiye	2012	2039	27

(*) 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki nüfusa oranının % 7'den % 14'e geçiş süresi

Kaynak: SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 28

Ülkemizdeki toplam bağımlılık oranının gerileyeceği 2035 yılına kadar olan 17 yıllık süreç, bazı demografi uzmanlarınca uygun iktisadi ve sosyal politikalar

⁶²⁵ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 28.

yürütülmesi halinde kısa vadede Türkiye’ye birtakım avantajlar sağlayabileceği yönündedir. Deutsche Bank’ın baş ekonomisti Nobert Walter’e göre Türkiye bu demografik dönüşümden karlı çıkacaktır. Walter’e göre Türkiye “yüksek büyüme merkezi” olarak anılan ilk beşin içinde olacaktır ve 2025 yılında dünyanın en büyük 16. ekonomisi haline gelecektir. Türkiye’de kişi başına gelirin ortalama %3 artarken, 2025 yılında kişi başı ulusal gelir 12 bin dolara ulaşacaktır⁶²⁶.

Önümüzdeki 17 yıl gerek bağımlı nüfusun azalacağı ve gerekse çalışabilir nüfusun artacağı bir dönemdir. Bu dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının gerekse toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir. Bunun gerçekleşmesi için, çalışabilir nüfusun artışına paralel olarak istihdamın da artması gereklidir. Bu durumun sosyal güvenlik sistemine olumlu yansımaları, istihdamdaki artışın kayıt altına alınmasıyla mümkün olabilir. Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu mevcut sistemde, erken emekli sayılarındaki artışla birlikte, emeklilerin aktif sigortalılara oranı olarak tanımlanan emeklilik sistemi bağımlılık oranının 2035 yılına kadar ciddi bir değişim göstermeyeceği bu yıldan sonra ise hızlı bir artış trendine girmesi ile sistemin finansmanının giderek güçleşeceği öngörülmektedir⁶²⁷.

4.2.2. Politik Faktörler (Sosyal Güvenliğe İlişkin Tutarlı Bir Devlet Politikasının Olmaması)

Sosyal güvenlik sisteminin, toplumdaki bireylere insan onuruna yaraşır yaşam kalitesi sunabilmesi amacına ulaşabilmesi, bu alanda görev ve sorumluluğunun bilincine varmış olan sosyal devletin etkin ve etkili yapılarına ve işleyişine bağlıdır. Bu çerçevede her ülkede tutarlı bir devlet politikası var olmalıdır⁶²⁸.

⁶²⁶ Uğur Gürses, “Gelecek Jimnastiği: 2023”, Radikal Gazetesi, 29 Haziran 2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=157132>, (29.09.08).

⁶²⁷ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 30.

⁶²⁸ TSEV, a.g.e., s. 58.

Ülkemizde sosyal güvenlik açıklarının en önemli nedenlerinden biri, tutarlı ve sağlıklı bir devlet politikası olmayışından kaynaklanmaktadır⁶²⁹. Devletin etkin ve kapsamlı bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması, ayrıca sosyal tarafların sisteme sahip çıkmamaları ve bunu sağlamanın en etkin aracı olan özerk bir yönetim yapısının bulunmaması, sosyal güvenlik kurumlarının siyasal tercihler doğrultusunda kullanılmasının yolunu açmaktadır⁶³⁰. Devlet örgütünü yöneten politikacıların, yönetiminde etkili oldukları sosyal güvenlik kurumlarında kendi tercihlerine göre hareket etmeleri kurumsal gereklerin dışında siyasal gereklerin ön plana çıkmasına yol açmaktadır⁶³¹.

Sosyal güvenliği, sosyal politikanın diğer alanlarından ayıran en belirgin özelliklerinden biri de, mevcut sistemin işleyişinde değişiklik yapan her yeni müdahalenin, en başta sigortalılar olmak üzere sistemle ilgili bütün taraflar için, ileriye ve geriye yönelik, uzun vadeli ve kapsamlı hak ve yükümlülük değişikliklerini de beraberinde getirmesidir. Hangi sistemi ve kurumsal yapıyı belirlemiş olursa olsun, bütün sosyal güvenlik sistemleri uzun vadeli bir denge üzerine kurulur. Burada kastedilen denge, yalnızca parasal göstergeleri esas alan, dar anlamda sosyal sigortaların gelir- gider eşitliğini hedef alan mali denge kavramı değildir. Burada ifade edilmek istenen denge kavramı, esas olarak sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulma felsefesini (özünü) ifade eden, toplumsal dayanışma ve karşılıklı yardımlaşma anlayışını güçlendirerek sosyal adaleti sağlamaya yönelik bir anlayıştır. Sistemin işleyişi bakımından uzun vadede bu denge, mali dengeden daha büyük bir önem arz etmektedir⁶³².

Esas olarak 1950'li yılların başından bugüne sistemini oluşturan Türkiye, sosyal güvenlik sistemine çok sık ve kapsamlı müdahalelerin yapıldığı, yapılan her

⁶²⁹ Resul Kurt, "Sosyal Güvenlik Açıkları Nereye Koşuyor", *Dünya Gazetesi*, 14.Mart 2008, http://www.senaymm.com/makale/14_03_2008_sosyal_guvenlik_aciklari_nereye_kosuyor.doc, (01.10.08).

⁶³⁰ A.g.e.

⁶³¹ Ak ve Cicioğlu, a.g.m., s. 6

⁶³² Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Temel Esaslar ve Tartışmalar", *TİSK-İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1283&id=70, (01.10.08)

müdahalenin de sistemin dengelerini bozduğu bir ülke görünümünü vermektedir⁶³³. Bu süreç içerisinde ülke yönetiminde söz sahibi olan iktidarların yanlış politikaları ile birlikte bu politikalara zaman zaman destek veren ve hatta bu politikaları oluşumuna zemin hazırlayan sendikalar, meslek odaları, işverenler, işçiler, memurlar, bağımsız çalışanlar kısacası seçmenler bugünkü tablonun sorumlularıdır. Örneğin sık sık çıkarılan SSK ve Bağ-kur prim affında, işveren ve esnaf kesiminin (meslek odalarını), baskısı rol oynamıştır. Emekli yaşının 38-43 olmasında çalışan kesimin baskısı ile birlikte sendikaların desteği öncülük etmiştir. Geriye doğru hizmet kazandırmaya yönelik borçlanma yasalarının çıkışında, borçlanmadan yararlanacak olan ilgili kesimlerin yoğun talepleri etkili olmuştur⁶³⁴.

Burada toplumda ciddi bir sosyal güvenlik bilincinin oluşmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Toplumun tüm bireylerinin gelecek nesillerinde güvencesini ve teminatını göz önüne alarak hareket etmelerini sağlayacak ve sosyal güvenliğin önemini idrak edecek bir sosyal güvenlik bilincine kavuşturulmaları gerekmektedir. Böylelikle sosyal güvenliğin siyasi müdahalelerden arındırılarak bir devlet politikası haline getirilmesi de toplum dinamiklerince sağlanabilir ve korunabilir hale gelecektir.

4.2.3. Erken Emeklilik

Sosyal güvenlik sistemimizin finansman dengesini bozan en önemli sorunlardan birisi, kuşkusuz ki emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ve erken emeklilik uygulamalarıdır. Emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeler sistemin aktif/pasif dengesini önemli ölçüde bozarak, sistemin finansal açıdan sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmuştur.

Ülkemizde yükselen doğuşta yaşam beklentisi yaşına karşın, uzun bir dönem özelleştirmeye hız vermek, işsizlikle mücadele gibi amaçlarla erken emeklilik

⁶³³ Alper, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Temel Esaslar ve Tartışmalar”

⁶³⁴ İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMM), “Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunlarına Çözüm Önerileri”, <http://www.istanbulsmmmmodasi.org.tr/docs/SosyalGuvencilik/CozumOnerileri.doc>, (03.03.08).

uygulanmasının kabul gördüğünü görüyoruz⁶³⁵. Hiçbir ülkede emeklilik yaşı 50'nin altında değildir. Ortalama 55 yaş olarak uygulanmaktadır. Her ülkenin kendi ekonomik ve sosyal koşullarına göre bir emeklilik yaşını tespit etmesi doğaldır. Bu nedenle ülkeler, kendi iç dinamiklerine göre bir emeklilik yaşı belirlemiştir. Ancak, ülkemizde daha önce uygulanan 38-43 yaşında emeklilik uygulaması dünyada örneği olmayan bir durumdur⁶³⁶.

506 Sayılı Kanunun kabul edildiği 1965 yılında, sigortalıların emekli olabilmesi için kadında 55, erkekte ise 60 yaş ve en az 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeme koşulu aranmakta iken; 23.11.1969 tarih, 1186 sayılı Kanun ile 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeyen sigortalılar için yaş şartı aranmaksızın emekli olabilmek esası getirilmiştir. 1976 yılında yürürlüğe giren 1992 sayılı Kanun ile de asgari sigortalılık süresi kadınlar için 20 yıla indirilmiştir⁶³⁷. Turgut Özal Hükümetince 24.12.1985 tarihli ve 3246 Sayılı Yasa ile emeklilikte gerekli olan prim gün sayısının doldurulmasının yanı sıra kadınlarda 55, erkeklerde 60 olan yaş sınırlaması, Süleyman Demirel Hükümeti döneminde 20.02.1992 tarih ve 3774 sayılı kanun ile kaldırılmış, kadınlarda 20 yıl, erkeklerde 25 yıl hizmet süresini dolduran ve asgari 5000 gün prim ödeyen sigortalıların emekli olması mümkün hale getirilmiştir. Erkeklerin 43 ve kadınların 38 yaşında emekli olabilmelerini mümkün hale getiren bu uygulamaya ancak 08.09.1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan, DSP, MHP, ANAP Koalisyon Hükümetince TBMM'den geçirilen 4447 Sayılı Kanun ile son verilmiş, emeklilik yaşının kadınlarda 58 ve erkeklerde ise 60 yaşına kademeli olarak yükseltilmesi ve prim gün sayısının 5000 günden 7000 güne çıkarılması karara bağlanmıştır. 4447 sayılı Kanunun emeklilikte kademeli geçişi düzenleyen Geçici 205. maddesi ile geçici 206. maddesi daha sonra Anayasa mahkemesince iptal edilmiş ve emeklilik yaşı tekrar düzenlenmiştir. 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile de emeklilik yaşı ilk defa kanunun yürürlüğe girdiği tarihte işe başlayanlar için 58-60 olarak uygulanacak ve yaş 2036'dan itibaren emekli olacaklarda kademeli olarak 65'e yükseltilecektir.

⁶³⁵ TSEV, a.g.e., s. 59.

⁶³⁶ Kurt, a.g.e.

⁶³⁷ DPT, 8.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 78.

Tablo: 29 Yaşlılık Sigortasından Dolayı Emekli Olma Koşullarındaki Gelişmeler

Yıl	Kadın	Erkek
1950	60Yaş	60 Yaş
1965	55 Yaş	60 Yaş
1969*	25 Yıl Sigortalılık	25 Yıl Sigortalılık
1976	20 Yıl Sigortalılık	25 Yıl Sigortalılık
1986	55 Yaş	60 Yaş
1992	20 Yıl Sigortalılık	25 Yıl Sigortalılık
1999	58 Yaş	60 Yaş

* 1479 Sayılı İş kanunu 13 yaşındaki çocukların çalışmasına izin vermekte, 01.04.1981'e kadar 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu da çalışan çocukların sigortalılığını mümkün kılmaktaydı. 01.04.1981 Tarihinde 506 sayılı kanunda 18 yaşından önceki hizmetlerin yıl olarak sayılmaması yönünde değişiklik yapılmıştır.

Kaynak: DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 11.

1969-1991 yılları arasında SSK'dan yaş şartına bağlı olmaksızın toplam 1 Milyon 44 bin kişi emekli olmuştur. Yine yaş haddine bağlı olmaksızın 1992.den 1995 yılı sonuna kadar emekli olanların sayısı 485 bin kişidir. Belirtilen dönemde toplam 1 Milyon 530 bin 109 kişi yaş haddine bağlı olmaksızın emekli olmuştur⁶³⁸.

Aşağıdaki tabloda OECD ve AB ülkelerinde emeklilik yaşları gösterilmektedir. Türkiye'de emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak yer almakla birlikte kademeli geçiş söz konusu olduğu için, ülkemizde emeklilik yaşı henüz tablodaki rakamların altındadır. Tablodaki veriler dikkate alındığında ülkemiz, en uzun süre emekli maaşı ödenen ülkeler arasındadır.

⁶³⁸ DPT, 8.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 47.

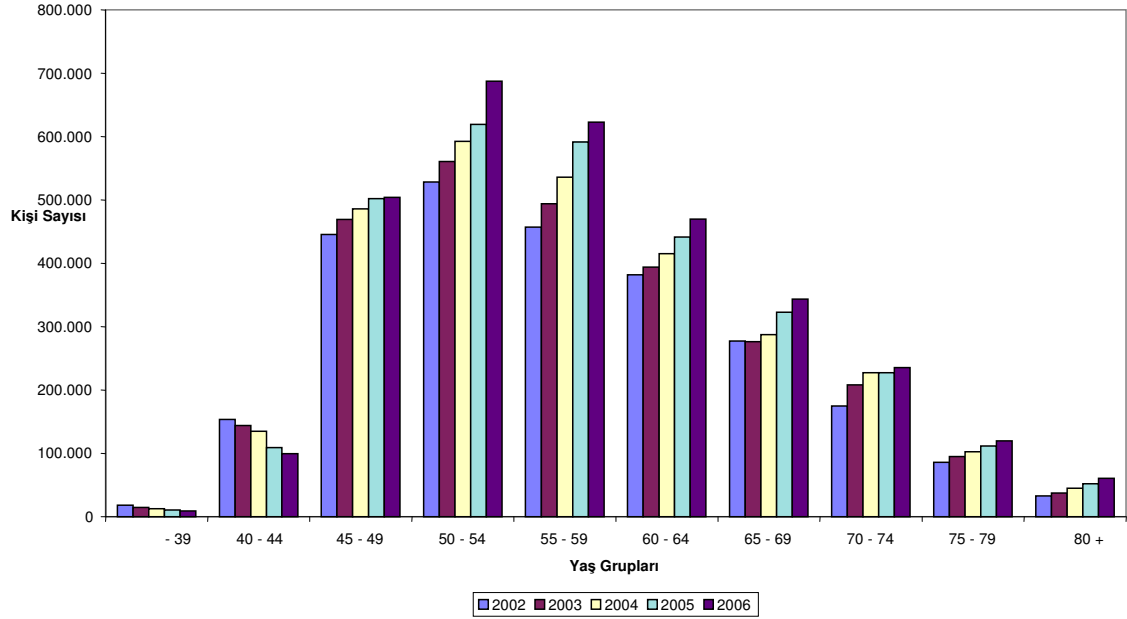
Tablo: 30 OECD ve AB Ülkelerinde Emeklilik Yaşı

Ülkeler (OECD, AB)	Emeklilik Yaşı	
	Kadın	Erkek
Avustralya	65	65
Avusturya	60	65
Belçika	65	65
Kanada	65	65
Çek Cumhuriyeti	59-63	63
Danimarka	65	65
Finlandiya	65	65
Fransa	60	60
Almanya	65	65
Yunanistan	65	65
Macaristan	62	62
İzlanda	67	67
İrlanda	66	66
İtalya	65	65
Japonya	65	65
Kore	60	60
Lüksemburg	65	65
Meksika	60	65
Hollanda	65	65
Yeni Zelanda	65	65
Norveç	67	67
Polonya	60	65
Portekiz	65	65
Slovakya	62	62
İspanya	65	65
İsveç	65	65
İsviçre	64	65
Türkiye*	58	60
İngiltere	65	65
A.B.D	67	67
Estonya	63	63
Bulgaristan	60	63
Romanya	60	65
Letonya	62	62
Litvanya	60	62,5
Malta	60	61
Slovenya	61	63
Güney Kıbrıs	65	65

Kaynak: SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 14.

Aşağıdaki tabloda 2004 ve 2006 yılları arasında emekli aylığı alanların yaş gruplarına göre dağılımı görülmektedir. Buna göre ülkemizde emekli aylığı alanların büyük bir kısmı 45-55 yaşları arasında toplanmaktadır. Bu da dünya ortalamasının bir hayli altındadır.

Şekil: 46 Hizmet Akdi İle Çalışanlarda Yaşlılık Aylığı Alanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (2002-2006)

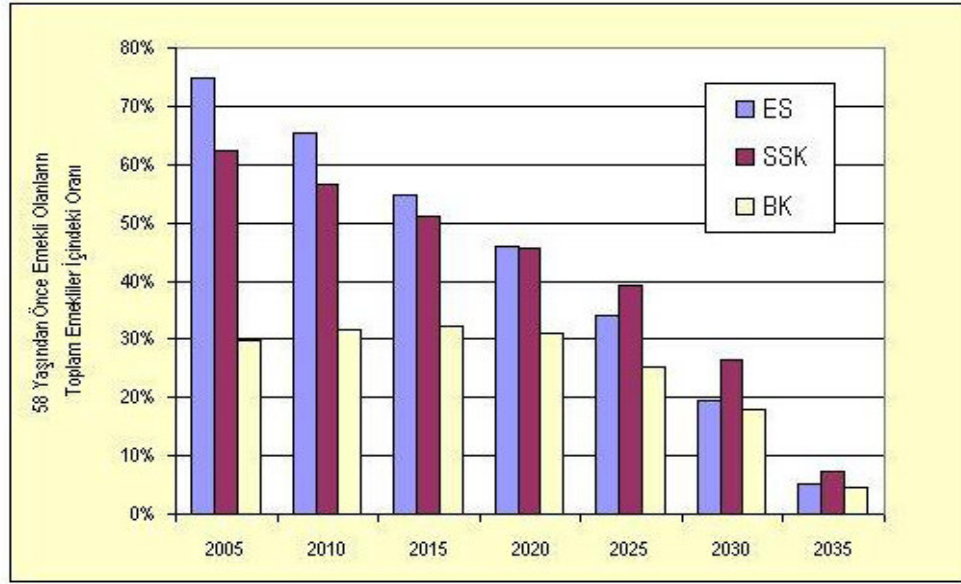


Kaynak: Ek Tablo 19 verilerinden türetilmiştir.

Genç emekli sayısının yüksek olması emeklilik süresinin uzaması ve aktif çalışma hayatının kısalması ile eş anlama gelmektedir. SSK'da 1998 Yılında, 3774 sayılı kanunun yürürlükte olduğu dönemde emekli olan bir kadının, 2035 yılında doğuşta beklenen yaşam süresi olan 79,2 yaşın altında 75 yaşında öldüğünü var sayarsak, bu kişi sosyal güvenlik kurumundan 37 yıl emekli maaşı almaktadır. Kişinin hizmet verdiği süre 20 yıldır. 1998 Yılında 43 yaşında emekli olan bir erkeğin, 2025 yılında doğuşta beklenen yaşam süresi olan 71,8 yılın altında 70 yaşında öldüğünü var sayarsak, 27 yıl emekli maaşı almaktadır. Bu kişiyi hizmet süresi 25 yıldır. Yaş haddine bağlı olmaksızın emekli olanların ödedikleri primlere karşılık kurumun ödeyeceği maaş, vereceği sağlık hizmeti, sigortalı öldükten sonra 18 yaşını doldurmamış olan çocuklarına ödeyeceği maaş gibi ödeme ve hizmetler dikkate alındığında kuruma çok büyük yükün getirildiği görülmüştür. Aşağıdaki

grafiklerden de anlaşılaçağı üzere SSK, Bağ-kur ve Emekli Sandığına tabi çalışanların %60'ının emeklilik yaşı 58-60 yaşıa altındadır. Görüldüğü gibi 1992 yılında uygulamaya geçen erken emeklilik politikasının faturası sosyal güvenlik sistemi için oldukça ağır oluştur.

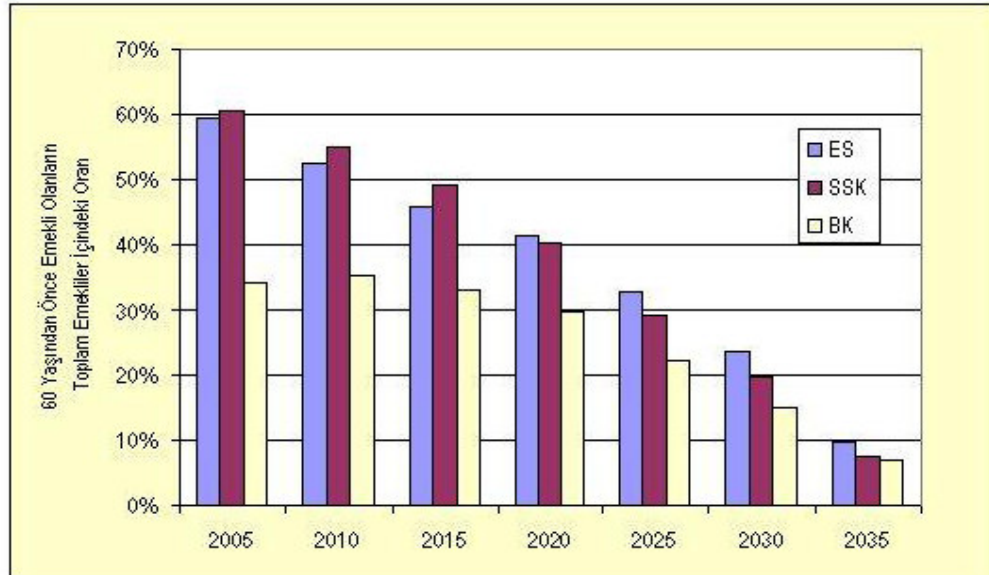
Şekil: 47/A Genç Emekliler (Kadın)



* 4447 sayılı Kanuna göre kadınlar için emeklilik yaşı 58'dir.

Kaynak: SGK, Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım, s.34.

Şekil: 47/B Genç Emekliler (Erkek)

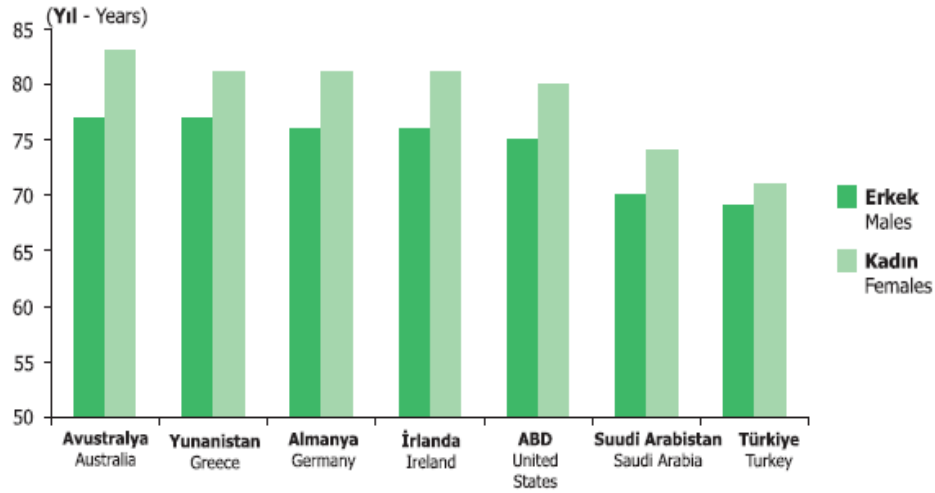


* 4447 sayılı Kanuna göre erkekler için emeklilik yaşı 60'tır.

Kaynak: SGK, Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım, s.35.

Konuyu birde çalışanların açısından değerlendirmemiz gerekir. Ülkemizde doğuştan yaşam beklentisi artmakla birlikte hala birçok ülkesinin gerisindedir. Çalışma koşulları ağır ve ücretler hala düşük düzeydedir. Bu koşullar göz önüne aldığımızda toplumun yaş haddi ve emeklilik konusundaki tepkisini de doğal karşılanmalıdır.

Şekil: 48 Seçilmiş Ülkelerde Doğuştan Beklenen Yaşam Süresi



Kaynak: TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2006, s. 54.

Sistemin karşı karşıya olduğu ağır finansman sorunlarının kaynaklarından biri de prim ödeme gün sayılarıdır. Bu konuda 1999 yılında yapılan düzenlemelerle SSK'ya tabi bir sigortalının asgari prim ödeme gün sayısı 5000 günden 7000 güne çıkarılmıştır. Emekli Sandığına tabi sigortalılar için asgari prim ödeme gün sayısı, erkeklerde 25 yıl, kadınlarda 20 yıl ; Bağ-Kur'da tüm sigortalılar için 25 yıldır.

4.2.4. Aktif Pasif Oranının Düşük Olması

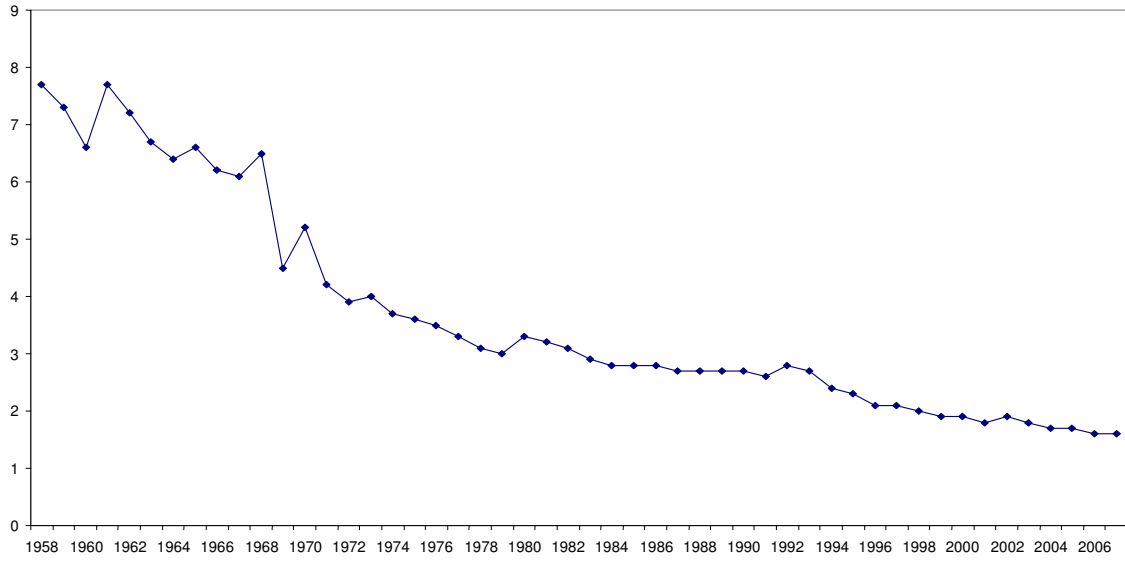
Gerçekte finansman krizi, aktif/pasif sigortalı oranının bozulmasının bir sonucudur. Sigortalı çalışanlar ile emekliler arasındaki oranı yani bir emekliye kaç çalışanın prim ödemekte olduğunu gösteren aktif/pasif oranına ilişkin genel görüş; 1 emekliye karşı 7 aktif çalışanın prim ödemekte olduğu sosyal güvenlik sistemlerinin sağlıklı bir şekilde işlediği, 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse etmeye başladığı sistemlerde ise dengenin bozulmakta olduğu şeklindedir⁶³⁹. Oysa ki bu oran gerek tüm sosyal güvenlik kurumlarının genelinde gerekse tek tek sosyal sigorta kurumları bazında söz konusu seviyenin oldukça altındadır ve aktif/pasif oranının hızla düşmesi endişe vericidir⁶⁴⁰.

Erken emeklilik ve borçlanmak suretiyle zamanından önce emeklilik gibi uygulamalar sonucu emekli sayısının hızla artmasına karşın, sigortalı sayısının yeterince arttırılamamış olması, çeşitli fon ve benzeri düzenlemelerle işverenlerin mali yükümlülüklerinin ağırlaştırılması, sigortasız işçi çalıştırılmasına kapı aralamış ve sosyal güvenlik kurumunun aktif pasif dengesini bozmuştur. 1975 Yılında SSK kapsamında 6,29 sigortalıyı bir emekli finanse ederken bu oran 1980’de 3,47’ye, 1990’da 2,39’a 2007 yılı itibarı ile 1,95’e gerilemiştir. Kayıt dışılığın söz konusu olmadığı emekli sandığında da durum pek farklı değildir. 1975 yılında aktif pasif oranı 3,6 iken bu sayı 1980’de 3,3’e, 1990’da 2,7’ye, 2007 yılında 1,6’ya gerilemiştir. Bağ-kur’un 2007 yılı itibarıyla aktif pasif oranı 2,5’tir. Aşağıdaki grafiklerde SSK, Emekli Sandığı Ve Bağ-Kur’un aktif pasif oranları gösterilmektedir.

⁶³⁹ Ercan Uşun, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistematik Reformlar”, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17 Ankara, 2004, s. 45.

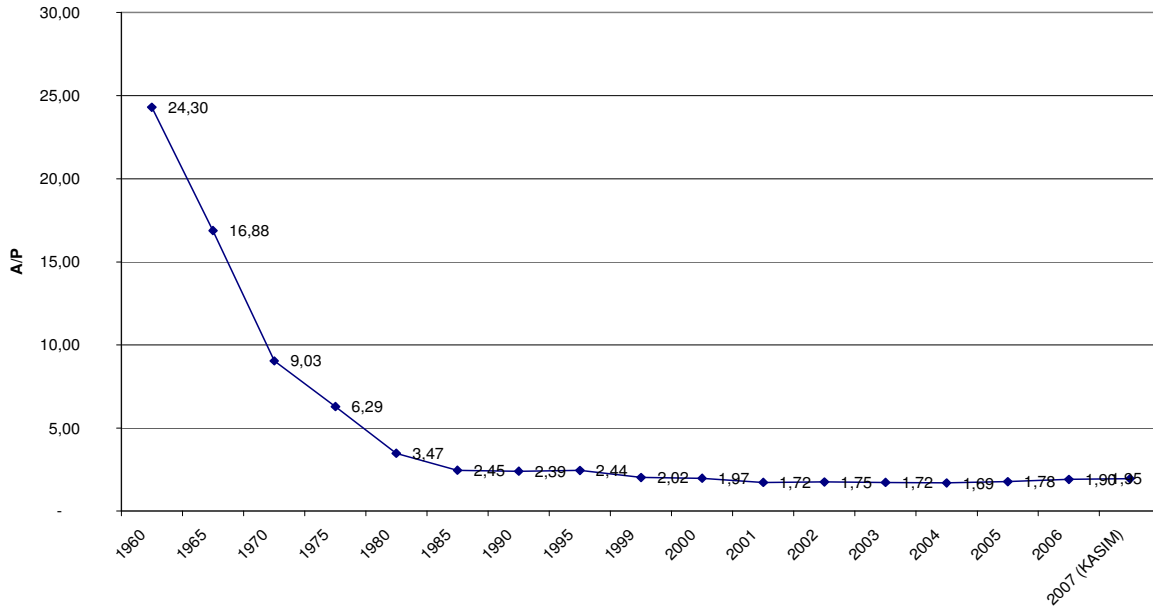
⁶⁴⁰ Binnaz Elif Yılmaz, Murat Şeker, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Bir Alan Araştırması”, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketler Birliği Bilim Kurulu Onaylı Eserler, ss. 53-66 , http://www.tsrbsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf, (01.10.08), s. 56.

Şekil :49 Emekli Sandığı Aktif /Pasif Oranı (1958-2006)



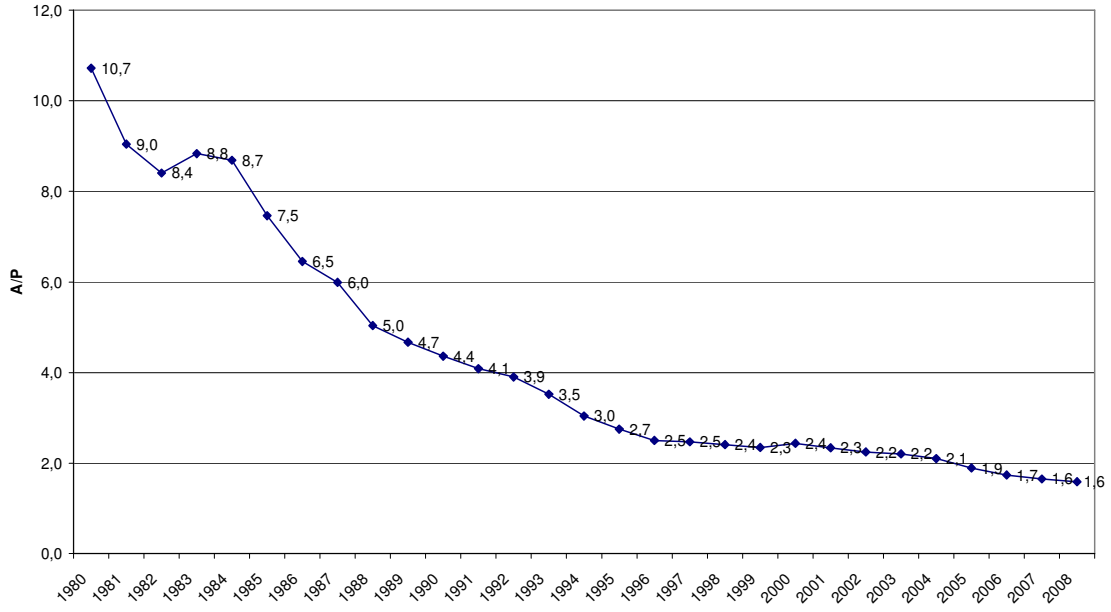
Kaynak: Ek Tablo 14 verilerinden türetilmiştir.

Şekil: 50 SSK Aktif/Pasif Oranları (1960-2007)



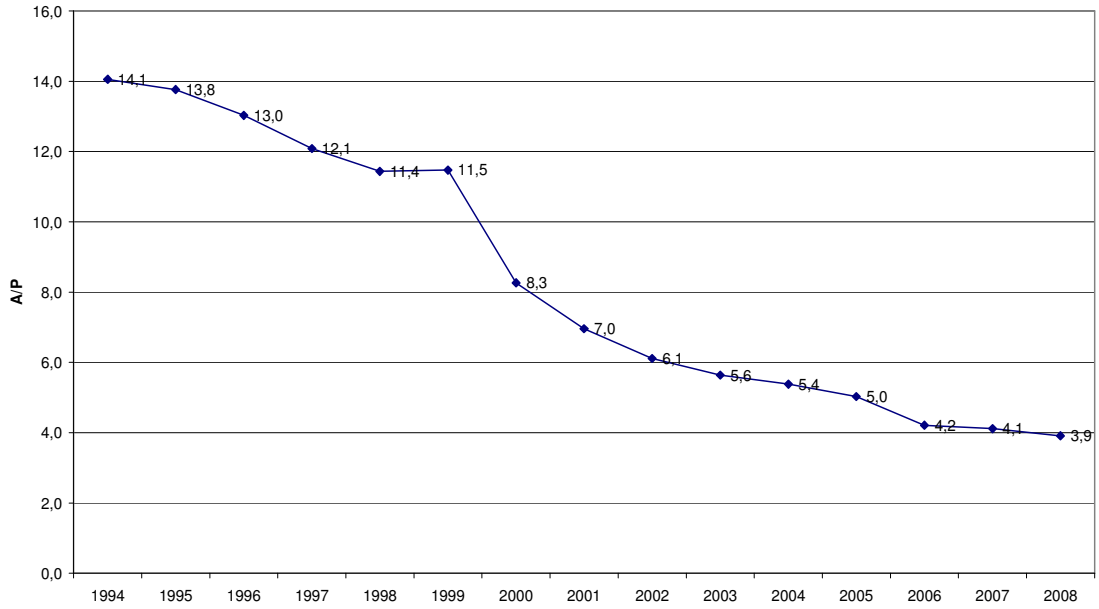
Kaynak: Ek Tablo 15 verilerinden türetilmiştir.

Şekil 51/A 1479 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalıların Aktif/Pasif Oranı (1980-2008)



Kaynak: Ek Tablo 16 verilerinden türetilmiştir.

Şekil: 51/B 2926 Sayılı Tarım Kanununa Tabi Sigortalıların Aktif/Pasif Oranı (1994-2008)



Kaynak: Ek Tablo 17 verilerinden türetilmiştir.

4.2.5. Fonların Verimsiz Kullanımı

Sigortanın başarılı bir şekilde uygulanabilmesi, elde edilen fonların rasyonel bir şekilde değerlendirilmesine bağlıdır. Rasyonellik; güvenlik, verimlilik ve likidite prensiplerini zorunlu kılar. Güvenlik prensibine aşırı bağlılık, bazı durumlarda fonların düşük verime sahip yatırım alanlarında değerlendirilmesi sonucunu ortaya çıkarır. Sosyal Sigorta Kurumu plasmanlarının Devlet tahvili, kamu bankaları ve gayrimenkul yatırımlarına yönelmesini zorunlu kılan mantık, güvenlik prensibine aşırı bağlılığın ve fonlar üzerindeki kamu baskısının en canlı örnekleridir⁶⁴¹.

Sosyal güvenlik sisteminin ilk dönemlerinde sisteme prim ödeyenlerin sayısı fazla, emeklilik aylığı alanlar az iken oluşan rezerv fonlar, hatalı uygulamalarla kısa sürede eritilerek güvence teşkil etmekten çıkartılmıştır. Kurumların ilk yıllarında emeklilik aylığı alanların az sayıda olmasından dolayı, gelirlerin giderlerin üzerinde seyretmesi, sistemin olgunlaşacağı yılları takviye edebilecek düzeyde bir rezerv oluşmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarında, gelecekte ortaya çıkacak yükümlülüklerin itfasında anlamlı bir katkı sağlayabilmesi için, başlangıç döneminde oluşan bu rezervlerin güvenlik unsuru da dikkate alınarak yüksek getirili, verimli sahalarda değerlendirilmesi gerekmekte iken, sosyal güvenlik kurumlarının fonları aşırı muhafazakâr hazırlanmış bir mevzuat çerçevesinde yönetilmiştir. 1980 öncesi dönemde, ülkemizde sermaye piyasası bulunmadığı için, fonlar ağırlıklı olarak gayrimenkullere plase edilmiş ya da devletin kalkınmada öncelikli gördüğü turizm, bankacılık gibi gelişme potansiyeli yüksek sektörlerle yöneltilmiştir. Bu dönemde oteller, tatil köyleri otogarlar ve işhanları alınmış ya da yaptırılmış, büyük kentlerde arsalar alınmış, turizm, işletmecilik, bankacılık, ulaştırma ve sanayi alanlarında faaliyette bulunan kuruluşlara ortak olunmuştur⁶⁴².

⁶⁴¹ Kürşat Yalçınar, “İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:1, Sayı:11, Kasım 1998,

<http://64.233.183.104/search?q=cache:PFFPpSMBcWMJ:www.basarmevzuat.com/dergi/11/a/isigorta.htm+sosyal+g%C3%BCvenlik+fonder%C4%B1n%C4%B1n+verimsiz+kullan%C4%B1%C4%B1%C5%9F%C4%B1&hl=tr&ct=clnk&cd=12&gl=tr>, (01.10.08).

⁶⁴² Ak ve Cicioğlu, a.g.m., s. 7.

Türkiye’ de sosyal güvenlik fonlarının kullanımındaki inisiyatif her zaman devletin elinde olmuştur. Getiri oranı dahi siyasi otorite tarafından belirlenen sosyal güvenlik fonları, kamu finansmanı için kolay ulaşılabilen, sorunsuz bir finansman kaynağı olarak görülmüştür⁶⁴³. 1965-1993 Yılları arasındaki dönemde hükümetlerin kullandığı sadece SSK kaynakları, 20-25 milyar dolar civarında bir düzeye ulaşmıştır. SSK 1974 yılında banka mevduatı, tahvil, bonolar ve gayrimenkullere toplam 17 milyar TL fon yatırımı yapmış ve karşılığında sadece 1,3 milyar TL fon geliri elde etmiştir. 1970-1994 Yılları arasında, SSK’nın birikimlerini enflasyonun 5 puan üzerinden değerlendirmesi halinde, 1994 yılı sonunda 11,7 milyar \$ nakit fonu olması mümkün iken, düşük faizli devlet tahvili ile hazine bonusu ile kurumun kaynakları hızla eritilmiştir⁶⁴⁴.

Emekli Sandığında da farklı bir manzara bulunmamaktadır. Kurumun toplanan prim gelirlerinin verimli alanlarda kullanılmaması, plasman gelirlerinde önemli bir düşüş ve azalmaya neden olmuş, faaliyet dışı gelir ve karlar olarak adlandırılan işletme gelirleri, mevzuat faizleri, tahvil faizleri, borç verme faizleri, iştirakler kar payları gibi benzeri kalemlerden oluşan gelirlerde büyük kayıplar meydana gelmiştir. Örneğin 1980 yılında plasman gelirlerinin toplam gelirlere oranı %8 iken, 1993 yılında bu oran %1,6’ya, 2003 yılında 0,3’e ve 2004 yılının ilk altı ayında 0,1’e düşmüştür⁶⁴⁵.

Emekli aylıklarını karşılamak üzere oluşturulan sosyal güvenlik fonlarının "ekonominin genel yapısı içinde kârlı ve verimli alanlarda kullanılması" hususunun tüm kalkınma planlarının ilke ve hedefleri arasında yer almasına rağmen, kurum plasmanlarının değerlendirilmesinde yıllardan beri verimlilik ilkesinin ihmal edilmesi sonucu, fonların getirisi sürekli olarak enflasyon oranının altında kalmıştır⁶⁴⁶. Biriken fonların kamu bankalarına ya da devlet tahvillerine negatif reel faizlerle yatırılması şeklinde hükümetlere yapılan gelir transferi sonrası, kuruluşların

⁶⁴³ Ak ve Cicioğlu, a.g.m., s. 7.

⁶⁴⁴ TSEV, a.g.e., s. 64.

⁶⁴⁵ A.g.e.

⁶⁴⁶ Ak ve Cicioğlu, a.g.m., s. 7

kaynaklarını hızla eritmiştir⁶⁴⁷.” Fonların etkin bir şekilde kullanılması amacıyla, kamunun fonlara müdahalesi azaltılmalı, kurum bünyesinde finansman ve fon yönetim birimleri oluşturularak, fonların bu bölümler tarafından yönetilmesine imkan sağlanmalıdır⁶⁴⁸.

4.2.6. Kayıt Dışı İstihdam

Ülkemizde sosyal güvenlik problemlerinden bir diğer de kayıt dışılık olgusudur. T.C. Emekli Sandığı için herhangi bir kayıt dışılık söz konusu değilken, SSK ve Bağ-Kur için yaygın bir kayıt dışılık söz konusudur.

Çalışma hayatında kayıt dışılığın sosyal güvenlik sistemine yansımaları iki şekilde olmaktadır. İlk olarak çalışanların hiç bildirilmemesi durumunda sosyal güvenlik kurumu zarara uğrar. Ayrıca çalışanlar ve dolayısıyla bakmakla yükümlü olduğu kişiler tümüyle sosyal güvenlik hizmetinden mahrum kalır. İkinci olarak sosyal sigortalar kurumuna geç bildirme, çalışma gün sayısını eksik bildirme durumunda, sosyal güvenlik kurumu zarara uğrar, ancak çalışan ile bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanabilir. Son olarak prime esas kazançların eksik bildirilmesi ya da zorunlu sigortalı olması gerekirken isteğe bağlı olarak sigortalı gösterilmesi durumunda, işçi ve aile bireyleri sosyal güvenlik hizmetinden faydalanabilir, fakat çalışan kişinin emeklilik döneminde elde edeceği ivazlarda azalma söz konusudur. Ayrıca işverenin ücreti düşük göstermesi nedeniyle sosyal güvenlik kurumu zarara uğrar.

Kayıt dışı istihdam büyük ölçüde tarım sektöründe toplanmaktadır. Kayıt dışı istihdam içerisinde tarım işgücünün oranı %57,7’dir. Tarım sektöründen sonra, kayıt dışı istihdamın önemli ölçüde yer aldığı kesim, kendi nam ve hesabına çalışanlardır. Kendi nam ve hesabına çalışan ve kayıt dışı kalan işgücü, toplam kayıt dışı olan işgücü içerisinde %30,6’lık bir kesimi oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdamın %17’si ücretli ya da maaşlı, %14’ü yevmiyeli olarak çalışanlardan oluşmaktadır⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Yılmaz ve Şeker, a.g.m., s. 57

⁶⁴⁸ Yalçiner, a.g.m.

⁶⁴⁹ DPT, 9.B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 39.

ATO'nun Kayıt Dışı İstihdam Raporu'na göre, 1989-2000 yılları arasında tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı 4 milyon 229 bin kişi artmıştır. Bu dönemde tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışan sayısındaki artış da 1 milyon 314 bin kişi olmuştur. Diğer bir ifade ile 1989-2000 yılları arasında tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yüzde 31'i kayıt dışına kalmıştır. Türkiye'nin 2001 yılında yaşadığı büyük ekonomik kriz, tarım dışı sektörlerdeki istihdamın 376 bin kişi azalmasına neden olmuştur. 2002-2006 döneminde ise tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı 2 milyon 346 bin kişi artarken, bu dönemde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakınını kayıt dışı çalışanlar oluşturmuştur. 2002 yılında 4 milyon 409 bin kişi tarım dışı sektörlerde kayıtsız çalışırken, 2006 yılında bu sayı 1 milyon 99 bin kişi artarak 5 milyon 508 bin kişiye ulaşmıştır. Diğer bir ifade ile 2002-2006 döneminde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakınını (yüzde 47), kayıt dışı olarak çalışmaktadır⁶⁵⁰.

Tablo: 31 Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam Ve Kayıt Dışı İstihdam (Bin Kişi)					
	1989	2000	2001	2002	2006
Toplam istihdam	9 583	13 812	13 436	13 896	16 242
Ücretli	5 693	8 294	8 335	8 930	10 903
İşveren	582	1 028	1 069	1 106	1 091
Kendi hesabına	1 941	2 179	2 033	2 011	2 552
Kadın istihdamı	1 327	2 293	2 190	2 448	2 994
Kadın kayıt dışı istihdam	418	639	624	782	1 054
Erkek istihdamı	8 256	11 519	11 246	11 448	13 248
Erkek kayıt dışı istihdam	2 306	3 399	3 335	3 627	4 454
Toplam kayıt dışı	2 724	4 038	3 959	4 409	5 508
Ücretli	906	1 224	1 299	1 734	2 483
İşveren	3	115	139	168	246
Kendi hesabına	840	901	897	897	1 320
Kent istihdamı	6 990	10 684	10 593	10 627	12 459
Kent kayıt dışı istihdam	1 841	2 860	3 049	3 277	4 080

Kaynak: ATO, “İşsizliğin Acı İlacı: Kayıt Dışı İstihdam Raporu”.

⁶⁵⁰ Ankara Ticaret Odası (ATO), “İşsizliğin Acı İlacı: Kayıt Dışı İstihdam Raporu”, 25 Ağustos 2007, <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1370&l=1>, (02.10.08).

HAK-İŞ Araştırma Bürosu tarafından Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2006 yılına ilişkin Hanehalkı İşgücü Araştırması dikkate alınarak yapılan araştırmaya göre; Türkiye'de 22 milyon 330 bin çalışandan sadece 11 milyon 503 bini SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına kayıtlı bulunmaktadır. Geriye kalan 10 milyon 827 bin kişinin ise herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadığı belirtilmektedir. Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların 3 milyon 106 bini ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı için herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kaydolma imkanı bulunmamaktadır. Ancak geriye kalan 7 milyon 721 bin kişi Türkiye'deki kayıt dışı çalışan istihdam nüfusudur⁶⁵¹.

Aile işçileri dışındaki kayıt dışı çalışanlardan; ücretli ve yevmiyeli olan 3 milyon 994 bini SSK, işveren ve kendi hesabına çalışan 3 milyon 728 bini de Bağ-Kur'a kayıtlı olmadığı için Devletin yılda 23 milyar 682.7 milyon YTL'lik prim ve vergi kaybına mevcuttur. Söz konusu prim ve vergi tutarları dikkate alarak yapılan hesaplama göre, SSK'nın kayıt dışı çalışma nedeniyle aylık prim kaybı toplam 710.5 milyon YTL, yıllık prim kaybı ise 8.5 milyar YTL'yi bulmaktadır. İşveren ve kendi hesabına çalışanların kayıt dışı çalışması dolayısıyla Bağ-Kur'un prim kaybı ise aylık 652 milyon, yıllık da 7.8 milyar YTL'ye tutarındadır. Toplam olarak baktığımızda SSK ve Bağ-Kur'un aylık prim kaybı toplam 1 milyar 362.5 milyon, yıllık kaybı ise 16 milyar 350.2 milyon YTL'ye varmaktadır. SSK'lılar için ödenmesi gereken yıllık 763.5 milyon YTL'lik işsizlik sigortası primi de buna dahil edildiğinde sosyal güvenlik sisteminin bir yılda uğradığı toplam prim kaybı 17 milyar 113.7 milyon YTL'ye varmaktadır⁶⁵².

Maliye'nin asgari ücret düzeyinden vergi alabileceği varsayımıyla yapılan hesaplama göre, Devletin kayıt dışı çalışma dolayısıyla aylık gelir ve damga vergisi kaybı 547.4 milyon, yıllık olarak da 6 milyar 568.9 milyon YTL'ye ulaşmaktadır. Kayıt dışı çalışma nedeniyle SSK, Bağ-Kur ve İşsizlik Sigortası

⁶⁵¹ HAK-İŞ Konfederasyonu, "Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik ve Sosyal Faturası Ağır", <http://www.hakis.org.tr/arsiv/kayitdisi.htm>, (02.10.08).

⁶⁵² A.g.e.

Fonu'nun prim ve Maliye'nin toplam vergi kaybı aylık 1 milyar 973.6 milyon YTL'yi, yıllık da 23 milyar 682.7 milyon YTL'yi tutarındadır⁶⁵³.

Hak iş 'in kayıt dışı istihdam raporuna göre, 2000 yılında yüzde 50,6 düzeyindeki kayıt dışı istihdam oranının 2007 sonunda yüzde 46,9'a gerilediği, 2008 Haziran itibariyle bu oranın yüzde 46,3 düzeyinde gerçekleştiği belirtilmektedir. OECD'nin her yıl üye ülkelerdeki iş gücü piyasasını değerlendiren ve gelişmeleri inceleyen İstihdam Görünümü Raporu'nun 2008 verilerine göre Türkiye'nin kayıt dışı istihdam oranı yüksek ülkeler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Kayıt dışı istihdam sorunu yaşayan Meksika'da bu oranın yüzde 31,5, Kore'de yüzde 25,8 ve Macaristan'da yüzde 19,4 düzeyinde bulunduğu belirtilmektedir⁶⁵⁴.

Birçok ülkedeki verilerden hareketle yapılan makro ekonomik ve mikro ekonomik model çalışmaları, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutunu ve gelişimini belirleyen temel etkenlerin, artan vergi yükü, sosyal güvenlik katkıları ve kayıtlı işgücü piyasasındaki katılıklar olduğunu göstermektedir. Ayrıca, kayıtlı ekonomideki ücret düzeylerinin etkisinin de bulunduğunu ortaya koymaktadır. Vergiler ve sosyal güvenlik katkıları, kayıtlı ekonomideki işgücü maliyetini yükselttiğinden kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın büyümesinde rol oynayan temel faktörler olarak görülmektedir. Kayıtlı ekonomide toplam işgücü maliyeti ile vergi sonrası kazanç arasındaki farkın artması, işverenleri ve çalışanları kayıt dışı ekonomide yer almaya teşvik etmektedir⁶⁵⁵.

Yönetim Geliştirme Enstitüsü (IMD) tarafından yapılan uluslararası bir araştırmada, 55 ülkenin sosyal güvenlik kesintileri karşılaştırılmıştır. Araştırmaya göre, Türkiye'deki çalışanlar 43 ülkenin çalışanlarından daha yüksek sosyal güvenlik primi öderken, işverenler de 34 ülkenin işvereninden daha yüksek prim ödemektedir. Aynı araştırmaya göre Çin'de işçi ve işverenin sosyal güvenlik ödemeleri %0'dır.

⁶⁵³ HAK-İŞ, a.g.e.

⁶⁵⁴“ Kayıt Dışı İstihdamda Gerileme Yetersiz”, *CNN Türk*, 02 Ekim 2008, http://www.cnnturk.com/HaberDetay/Ekonomi/4/Genel/303/Kayitdisi_istihdamdaki_gerileme_yetersiz/495376/0, (02.10.08).

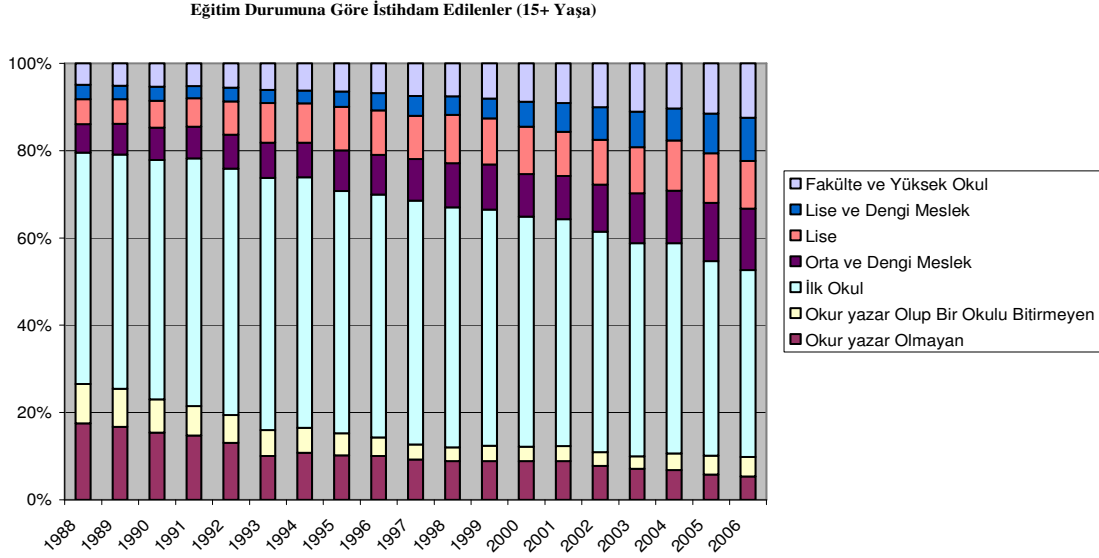
⁶⁵⁵ Türkiye İşveren Sendikeleri Konfederasyonu (TİSK), *Kayıt Dışı İstihdam*, Yayın No: 223; Ankara, 2003, s. 10.

Türkiye’deki çalışanların brüt ücretinden ise ortalama %15 sosyal güvenlik kesintisi yapılırken, işveren de ortalama %21,5 prim ödemektedir. Çalışma mevzuatımızdaki katılık, yüksek vergi ve sosyal güvenlik primleri Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın başlıca sebepleridir. Türkiye’de kayıtlı işyerlerine getirilen her yeni yükümlülük, kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olmaktadır. Kayıt dışı sektörlerden alınamayan vergiler, vergisini ödeyen kayıtlı mükelleften alınmaktadır. Böylece kayıt dışı sektör teşvik edilmektedir. Bir yandan kayıt dışılık nedeniyle yeterli primlerin toplanamaması, diğer yandan işletmelerden çok yüksek oranlarda primleri alınması, sosyal güvenlik sistemindeki sorunları içinden çıkılmaz boyutlara getirmiştir⁶⁵⁶.

Kayıt dışı çalışma genellikle eğitim seviyesi ve gelir düzeyi düşük kesimlerde yaygındır. Türkiye’deki kayıt dışılık ve sosyal güvenlik olgusunun gelişmesini etkileyen önemli unsurlardan biri çalışan kesimin eğitim düzeyinin düşük olmasıdır. TÜİK’in 2006 verilerine göre istihdam edilen iş gücünün %5,32’si okuryazar değildir, %42,1’i ilkokul mezunudur. İşgücünün ancak %12,43’ü yüksekokul veya fakülte mezunudur.

⁶⁵⁶ “Sosyal Güvenlik Primlerimiz Kayıt Dışını Arttırıyor”, *Baybul Bilgi Merkezi*, 12 Eylül 2008, www.baybul.com, (02.10.08).

Şekil: 52



Kaynak: Ek Tablo 21 verilerinden türetilmiştir.

Öte yandan Türkiye’deki kayıt dışılığın gelişimini etkileyen faktörlerin başında işletme ölçeği gelmektedir. Örneğin, 100 kişiden az işçi çalıştıran KOBİ’lerin oranı Türkiye’de birçok OECD ülkesinde olduğundan daha fazladır (İtalya tek dikkate değer istisnadır) ve Türk KOBİ’lerinin birçoğu, bünyesinde ondan az kişi çalıştıran işletmeler kategorisinde yer almaktadır. Türkiye ayrıca, bünyesinde on kişiden az işçi çalıştıran imalat firmalarında en yüksek oranda iş sayısına sahip olan bir ülkedir (%34). Bundan da öte, mikro ölçekli işletmeler Türkiye’deki işyerlerinin %95’ini ve tüm işlerin %34.ünü oluştururken bunlar toplam imalatın %7.8’i gibi son derece küçük bir bölümünü teşkil etmektedir; bu İtalya, Fransa ve Portekiz gibi bu tür işletmelerin orantısal olarak daha az olduğu ve daha az kişinin istihdam edildiği ülkelerde %11 ile %15’e tekabül etmektedir⁶⁵⁷. Bu durum kayıt dışılığı adeta teşvik etmektedir.

⁶⁵⁷ OECD, “Türkiye’deki Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Mevcut Durum ve Politikalar”, s. 27, <http://www.oecd.org/dataoecd/37/37/33705673.pdf>, (02.10.08).

Tablo: 32 Türkiye’deki İmalat İşletmeleri

Çalışan Sayısına Göre Ölçek	İşletme Sayısı		Çalışan Sayısı (000)		Katma Değer ABD Doları (*)	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
1 ila 9	186.900	199.737	523.117	500.738	2.874	1.632
10 ila 49	7.970	7.260	175.646	183.694	2.506	1.947
50 ile 249	2.434	3.127	225.650	343.023	6.678	6.187
250 üzeri	795	912	553.626	570.083	26.952	18.988
Toplam	198.097	211.046	1.478.039	1.597.538	39.011	28.754

Kaynak: “Türkiye’deki Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Mevcut Durum ve Politikalar”, s. 27.

İşletme ölçeğinin küçüklüğü, bir yandan kurumsallaşma olgusunu geciktirmekte, öte yandan çalışan-işletme ilişkisinin paternalist bir düzeyde kalmasına yol açmaktadır. Paternalist bir işletme kültürünün kurumsallığın gelişmesini etkileyen ana faktörlerin başında gelmektedir. Bu durum kayıt dışılığı etkileyen bir algı yaratırken sosyal güvenlik sistemi dışında kalma eğilimi de güçlenmektedir⁶⁵⁸.

Araştırmalar kendi hesabına çalışanlar ile çok küçük ölçekli işletmelerin sahipleri ve çalışanların genelde sosyal güvenlik kapsamı dışında kalma eğilimlerini ortaya koymaktadır. Küçük ve orta işletmelerin varlığı ülkemizde aynı zamanda aile işletmeciliğinin de varlığını destekleyen önemli bir değişken olarak görülmektedir. Ferdi mülkiyete dayalı bir işletmecilik niteliği patron/yönetici ayırımını önlerken, işletmelerde profesyonel yöneticilik konseptinin de kökleşmesini önlemektedir. Patron/yönetici özdeşliği işletmelerde keyfiyete dayalı bir yönetim felsefesini hakim kılarken, bu süreçte en çok etkilenen fonksiyon sosyal güvenlik fonksiyonu olmaktadır. Yönetici çalışan ile profesyonel bir ilişki kurarken, patron/yönetici çalışan ile duygusal bir bağ kurmaktadır. Bu yönetim tarzı kayıtlılık ve sosyal güvenlik olgusunun da gelişmesini önleyen psikolojik bir ortam yaratmaktadır⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ TSEV, a.g.e., s. 93.

⁶⁵⁹ A.g.e., ss. 93-94.

Nitekim Bağ-Kur çalışanları arasında hiç prim borcu olmayan sigortalı sayısı, toplam Bağ-Kur çalışanları arasında ancak %'34,8'ini oluşturmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam, kamu finansman dengesinde meydana getirdiği olumsuzlukların yanı sıra yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getiren vatandaşlar, işletmeler ve çalışanlar aleyhine haksız bir rekabet ortamı da oluşturmaktadır⁶⁶⁰.

Özetle kayıt dışı istihdamın ülkeye maliyeti bütçeden sosyal güvenlik için ayrılan payların çok üzerindedir. Bu maliyet sonuç olarak tüm topluma mal olsa da, fertlerin sosyal güvenlik primlerini vergi gibi algılamaları ve sosyal güvenlik bilincinden yoksun olmaları temelde çözülmesi gereken sorunların başında yer almaktadır. Fikirlerin değişmediği ve yanlış zihniyetlerin düzeltilemediği bir toplumda alınacak her türlü önlem ve yapılacak her türlü reform kısa ömürlü olmaya mahkumdur.

4.2.7. Net Ücret İle Yaşlılık Aylığının Karşılaştırılması (İkame Oranı)

Finansman sorununa yol açan etmenlerden bir diğeri olarak bağlanan emekli aylıklarının sigortalının net ücretine oranının yüksekliğini de belirtebiliriz. Bugün, üç sosyal güvenlik kurumuna tabi çalışanların emekli aylıklarının tutarı ile çalışırken aldıkları net ücretleri karşılaştırıldığında, Emekli Sandığına ve Bağ-Kur' a bağlı sigortalıların aldıkları emekli aylıklarının çalışırken aldıkları net ücretin üzerinde, SSK'ya bağlı sigortalıların aldıkları emekli aylığının ise çalışırken aldıkları net ücretlerine çok yakın (%90'ı) olduğu görülmektedir. OECD'nin yaptığı bir çalışmaya göre, emekli aylığının çalışırken alınan net ücrete oranı , Danimarka'da % 54, İngiltere'de % 47, İspanya'da % 88, Yunanistan'da % 99 ve ülkemizde % 103'tür.

⁶⁶⁰ HAK-İŞ, a.g.e.

4.2.8. Kapsam Yetersizliği

Sosyal Güvenliğin temel amaçlarından biri de, daha önce de ifade edildiği gibi tüm nüfusu kapsamak ve belirli bir düzeyde sosyal güvenlik hizmeti sağlamaktır. Ülkemizde sosyal güvenliğin kapsadığı nüfus ve verdiği hizmetlerin srekliiliği ve kalitesi yıllar itibarı ile gelişme göstermekle birlikte henüz tüm toplumu kapsamına alacak kadar gelişme gösterememiştir. Sosyal güvenlik sistemi içinde olanlar arasında ise, sahip oldukları haklar ve yükümlülükleri açısından bir çok farklılıklar mevcuttur. Dolayısıyla sosyal güvenliğin eksik kalan noktalarından biri de kapsam yetersizliğidir. Sigorta primleri hala toplumumuzda vergi olarak algılanma ve geleceği görme konusundaki miyobik davranış toplumsal bir hal almaktadır. Bunda elbette sosyal güvenlik primlerinin yüksek oluşu ve işgücü üzerindeki maliyeti arttırıcı rolü de oldukça büyüktür. Bununla birlikte Türk aile geleneği genellikle geniş aile yapısını halen belirli ölçülerde koruması nedeniyle, bağımlı sayısı aktif prim ödeyen sigortalı sayısına kıyasla sistemin kaldıramayacağı kadar yüksektir.

Aşağıdaki tabloda sosyal sigorta kuruluşuna bağlı olarak sosyal güvenlik hizmetinden yararlanan nüfus sayısı gösterilmektedir. Verilere göre 2008 yılının haziran ayı itibarı ile toplumun %87'lik kısmı sosyal güvenlik çatısı altındadır. Diğer bir ifade ile Nüfusun halen %13'lk bir kesimi sosyal güvenceden mahrumdur.

Tablo:33 Sosyal Güvenlik Kapsamı (HÇ,BÇ,KÇ)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I- AKTİF SİGORTALILAR	11.708.812	12.257.296	12.542.457	12.805.488	13.408.486	14.821.617	14.980.874	16.176.907
1- Zorunlu	9.290.442	9.759.910	10.269.118	10.772.479	11.402.727	12.737.685	12.977.346	14.138.035
2 - Çırak	191.187	215.259	231.915	219.000	241.032	248.340	157.804	166.607
3 - Topluluk	27.058	33.458	40.409	47.918	47.332	56.093	38.762	41.441
4 - Tarım(HÇ)	142.306	149.163	165.268	176.717	178.178	187.951	192.700	195.000
5 - Tarım(BÇ)	889.149	890.976	923.234	997.937	1.011.333	1.049.206	1.079.785	1.096.752
6 - Muhtar	30.689	28.705	23.239	25.162	21.938	19.629	17.742	16.419
7- İsteğe Bağlı	1.137.981	1.179.825	889.274	566.275	505.946	522.713	516.735	522.653
SİGORTALILAR								
-Dosya	5.603.798	5.888.418	6.181.979	6.501.742	6.837.393	7.248.871	7.589.715	7.790.233
-Kişi	6.261.265	6.551.282	6.849.309	7.174.648	7.504.453	7.913.724	8.279.444	8.475.150
1 - Yaşlılık	4.076.065	4.281.286	4.496.782	4.744.865	5.013.381	5.347.143	5.581.552	5.720.668
2 - Malullük	98.373	99.913	100.028	101.224	100.913	101.979	102.915	103.160
3 - Vazife malülü	8.360	8.586	8.823	10.261	10.006	9.406	9.239	6.345
4 - Ölen Sigortalı(Dosya)	1.329.416	1.405.272	1.479.129	1.549.352	1.616.122	1.691.429	1.795.311	1.858.589
5 - Ölen Sigortalıların Haksahipleri	1.953.477	2.035.137	2.116.748	2.190.829	2.253.141	2.326.964	2.456.453	2.515.587
6 - Sürekli İş göremezlik Geliri Alanlar	50.447	51.431	51.959	53.063	53.584	54.857	56.105	56.490
7 - S.İ Ölüm Geliri (Dosya)	41.137	41.930	45.258	42.977	43.387	44.057	44.593	44.981
8 - S.İ Ölüm Geliri Alanlar	74.543	74.929	74.969	74.406	73.428	73.375	73.180	72.900
III- BAĞIMLILAR	29.067.802	30.430.495	31.713.059	33.231.384	34.571.223	37.369.379	35.247.367	36.331.014
Aktif / Pasif Oranı	2,09	2,08	2,03	1,97	1,96	2,04	1,97	2,08
IV-ÖZEL SANDIKLAR	323.569	324.302	295.653	301.441	306.169	298.266		
1- Aktif Sigortalılar	78.495	71.641	70.925	73.412	75.552	85.352		
2- Aylık Alanlar	71.266	77.738	71.715	74.367	76.027	77.979		
3- Bağlımlılar	173.808	174.923	153.013	153.662	154.590	134.935		
4- Aktif Sig./Pasif Sig.Oranı	1,10	0,92	0,99	0,99	0,99	1,09		
TÜRKİYE NÜFUSU							70.586.256	70.586.256
Sosyal Güvenlik Kapsamı	46.703.981	48.900.511	50.730.148	52.840.055	55.122.957	59.738.133	58.116.222	58.393.880
VII-SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)							82%	83%
KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)							18%	17%

Not: Türkiye nüfusu TÜİK tarafından açıklanan 2007 Yılı için açıklanan yıl sonu nüfusedir.
 Özel sandıklar sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmiştir.
 Yurt Dışı sigortalıları Bağlımlı toplamına eklenmiştir.

Kaynak: SGK, 2008 Yılı Haziran İstatistikleri,
[http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/sgklibrary/SGK/istatistikler/2008/istatistik_2008_06_\(02.10.08\).](http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/sgklibrary/SGK/istatistikler/2008/istatistik_2008_06_(02.10.08).)

4.2.9. Prim Tahsili Sorunu

Sosyal güvenliğin ne kadar prim o kadar sosyal güvenlik olarak değerlendirilmemesi gerekir⁶⁶¹. Sonuçta sosyal güvenliğin sağlanması kişni sorumluluğunda olan bir olgu olduğu kadar sosyal devletinde asli görevleri arasında yer almaktadır. Ancak sosyal güvenlik kuruluşlarının asli görevlerini yerine getirmesi için gerekli olan kaynağı temin ettikleri asli finansman aracı primlerdir. Prim alacaklarının tahsil edilmesinde yaşanan güçlükler ve gecikmeler kurumun finansman yapısının bozulmasına neden olmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun 2007 Aralık ayı itibarı ile hizmet çalışanlarından (SSK) 6.762.618.971 YTL tutarında prim alacağı bulunmaktadır. Uygulanan gecikme faizi ile toplam prim alacağı tutarı 12.211.314.776 YTL'ye varmaktadır. Sosyal güvenlik kurumunun kendi nam ve hesabına çalışan kesimden alacaklı olduğu prim tahsilatı tutarı ise 33.504.000.000 YTL'dir. 2007 Yılı itibarı ile hazineden sosyal güvenlik kurumuna aktarılan kaynak 17.596.740.000 YTL'dir. Sonuç olarak prim tahsilatında yaşanan sorunların sosyal güvenliğin bütçe için bir karadelik olmasında oldukça büyük bir rolü bulunmaktadır.

4.2.10. Prim Borçları ve Gecikme Cezalarına Uygulanan Aflar

Türkiye'de çoğu işveren prim ödeme yükümlülüklerini prim affı beklentisi ile aksatma eğilimindedirler. Özellikle seçim öncesi çıkarılan prim afları ile yükümlüler prim ödememenin bir cezası olmadığını görölmesi, gecikme zamlarına uygulanan aflar katılımcıları bu yönde davranmaya adeta teşvik etmektedir.

Prim tahsilatını arttırmak gerekçesi ile çıkarılan aflar, zamanında prim ödemelerini yapan kişileri adeta cezalandırmakta, prim ödemesini yapmayanlarını da ödüllendirerek prim ödeme etiğini zedelemektedir. Aflar ile ulaşılmak istenen prim tahsilatı konusunda da başarısız olan siyasiler denenmişin denenmişi ile aynı hataları tekrarlamakta, popülist politikalar ile sisteme zarar vermektedirler. Nisan 2007'de tamamlanan ve en başarılı prim affı olan 19. prim affında 10,5 milyar YTL'lik borcun ancak 4,2 milyar YTL'si tahsil edilebilmiştir. 2003 yılında çıkarılan 18. prim

⁶⁶¹ TSEV, a.g.e., s. 70.

affında ise 18 milyar yeni liralık borcun sadece 2 milyar YTL'lik kısmının toplanması sağlanabilmiştir. 19. Prim affı dışında bugüne kadar çıkarılan prim aflarında tahsilat ancak yüzde 10'a ulaşmıştır⁶⁶².

4.2.11. Tedavi Giderlerindeki Artış

Teknolojik gelişmenin en hızlı yaşandığı alanların başında sağlık sektörü gelmektedir. Teknolojinin beraberinde getirdiği maliyet artışı, sağlık hizmetini talep eden yaşlı nüfusun toplumdaki payının artması, koruyucu hizmetlerden ziyade halen ülkemizde tedavi edici hizmetlere öncülük verilmesi, gelişen eğitim düzeyine paralel olarak sağlık alanında daha bilinçli bir toplumun getirdiği talep fazlalığı tedavi giderlerini arttıran nedenler arasında sıralanabilir. Ayrıca sağlık sektörü taşıdığı önem ve dışsalılıkları nedeniyle maliyetlerin azaltılması oldukça zor bir sektördür. Bunun yanı sıra denetlenmesi ve kontrolünün sağlanmasının güç olması maliyetlerin artmasının bir diğer nedenidir. Aşağıdaki grafiklerde SSK ve Bağkur'un yıllar itibarı ile sağlık harcamaları görülmektedir.

Tablo:34 Emekli Sandığı Sağlık Harcamaları

Milyon TL

	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam	1.840.22.230	2.205.626.442	2.795.695.601	2.917.045.576	2.744.374.009
Hastane, ameliyat ve tedavi	650.961.677	863.197.357	1.134.706.726	1.175.374.232	1.336.725.514
Diş Protez ve Ortez	4.511.814	6.247.595	8.439.428	8.963.358	10.152.389
Gözlük Camı ve Çerçeve	29.531.129	45.138.530	48.183.643	47.405.465	44.054.990
Vücut ve Organ Protezi	1.700.987	1.722.491	2.301.752	2.001.349	1.530.471
İçmece, Kaplıca Tedavisi	575.899	858.294	1.374.289	1.711.866	1.974.057
İşitme Cihazı	2.166.783	4.712.523	88.647.778	9.993.236	12.871.512
Sağlık Yoluğu	2.952.265	3.782.171	4.655.638	5.292.448	5.785.237
Eczane, İlaç	1.094.351.552	1.527.770.009	1.524.299.745	1.607.042.801	1.264.664.685
İyileştirme	53.469.124	52.147.472	63.086.602	59.260.821	66.615.154

Kaynak: TÜİK; *Türkiye İstatistik Yıllığı 2007*, s.141.

⁶⁶² Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Affı, *Ofis Mahkumları*, 11 Temmuz 2008, <http://www.ofismahkumlari.org/189/sosyal-guvenlik-kurumu-sgk-prim-affi/>, (05.10.08).

Tablo: 35 SSK'nın Sağlık Harcamaları

	2001	2002	2003	2004	2005
Toplam Sağlık Harcaması (Milyar TL)	2.257.958	3.594.350	4.981.194	6.635.691	7.853.588
İlaç Harcaması (Milyar TL)	992.616	1.878.558	2.101.496	2.687.750	3.505.777
İlaç Harcaması Artış Oranı (%)	%73.4	%89.3	%11.9	%27.9	%30.4
Sağlık Harcaması İçindeki Oranı (%)	%44.0	%52.3	%42.2	%40.5	%44.6

Kaynak: TÜİK; *Türkiye İstatistik Yıllığı 2007*, s.143.

4.2.12. Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısının Olmaması

Devletin sosyal sigorta kurumlarının finansmanına katılmaması bu kurumları krize sokan etkenlerden biri olarak gösterilmektedir. Dünyadaki yaygın uygulama üçlü, yani devletin de yükümlülük aldığı finansman yoludur. Türkiye'nin sosyal güvenlik düzeninin bugün karşılaşmakta olduğu mali bunalımın temelinde devletin finansmana katılmamasının da başta gelen bir rolü olduğu açıktır. 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu (SSK) kurulurken İkinci Dünya Savaşı'nın ekonomik yükünün sıkıntılarını yaşayan devletin o günün koşullarında benimsemiş olduğu işveren ve işçiden alınan primlere dayanan ikili finansman düzeninden vazgeçilmesi ve devletin finansmana katılması gerektiği halde olmamıştır. Bu nedenle, sosyal güvenlik kurumları bugün Hazine'den yardım almaksızın ayakta duramamaktadır. Her üç sosyal güvenlik kurumuna aktarılan kaynak 2005 yılında GSMH'nin %4.8'e ulaşmıştır.

4.2.13. Sosyal Güvenlik Prensiplerine Aykırılık (Nimet- Külfet Dengesinin Kurulamaması)

Uzun yıllardır sosyal güvenlik kurumlarının kendi varlıklarına ve işleyiş esaslarına yönelik olarak yapılan politik müdahaleler, sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal hesaplamalara uygun bir sigortacılık anlayışı ile hizmet vermelerine engel olmaktadır. Kısa dönemli prim ödemeleri ile elde edilen uzun dönemli emeklilik gelirleri nimet külfet ilişkisinin toplumda belirli kesimler aleyhine bozulmasına yol açmıştır.

4.2.13.1. Aylığa Hak Kazanma Şartlarının Kolaylaştırılması

Borçlanma ile yükümlüler geçmiş dönemlerine ait sürelerin prim ödemesini yaparak sigortalı sayılmaktadırlar. Sigortalılığın satın alınması anlamına gelen borçlanma ile insanlar, nispeten daha düşük bir bedel ödeyerek çalışmadan ya da prim ödemesi yapılmayan süreleri bir fiil çalışmış ve prim ödemesinde bulunmuş göstererek, prim ödemesini zamanında ve ait olduğu dönemde yapanlar ile aynı ivaz haklarına sahip olmaktadır. Özellikle uzun vadeli sigorta kolları açısından primlerin yükümlülerce zamanında ödenmesi, fon birikimi ve fonların değerlendirilmesi bakımından son derece önem arz etmektedir. Toplu veya taksitler halinde ödenen geçmiş dönemlere ait primler kişinin sisteme kayıtlı olup borçlanmadan yararlanmaya başladığı dönem ile ödemelerini gerçekleştirmeye başladığı dönem arasında nemalandırmadan yoksun kalmaktadır. Ayrıca bireylerin aktif prim ödeyerek sistemde geçmesi gereken süreleri kısaltarak emeklilik dönemlerini uzamasına ve bireylerin geçmiş dönemler için yaptıkları ödemeleri daha kısa vadede geri almalarına yol açmaktadır. Bu şekilde kişiler sistemde kayıtlı olarak düzenli prim ödeyenler karşısında haksız kazanç elde etmektedirler.

İlk kez 1969 yılında 1186 sayılı kanunla getirilen hizmet borçlanması yıllarca kaçak çalışmış ya da hiçbir yerde çalışmamış bir sigortalı, on yıl öncesinin primi üzerinden on yıllık süre itibariyle borçlanabilmiş ve bu borcu beş yılda ödemiş ve emekli olmuş, bu şekilde Kurumu büyük zararlara uğratabilmiştir⁶⁶³. 1 Ekim 2008'de yürürlüğe giren yeni sosyal güvenlik yasasının getirdiği hizmet borçlanması haricinde günümüze kadar 4 kez hizmet borçlanması, 3 kez askerlik borçlanması, 2 kez yurt dışında çalışanların borçlanması, 12er kez de hizmet borçlanması ve süper emeklilik, parlamenterlerin borçlanması, çırakların borçlanması, itibari hizmet süresi verilmesi, sanatçıların borçlanması olmak üzere 14 borçlanma yasası çıkarılmıştır. Bu sayede yüz binlerce kişi sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek zamanından evvel emekli olmaları sağlanmıştır⁶⁶⁴.

⁶⁶³ Gürol Banger, Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılandırma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları", *TİSK İşveren Dergisi*, Mayıs 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, (05.10.08).

⁶⁶⁴ Alceylan, a.g.m., s. 80.

4.2.13.2. Prim Karşılığı Olmayan Ödemeler

Sosyal sigortacılıkta sürdürülebilirlik ve etkinlik alınan primlerle verilen aylıklar arasında etkin korelasyonun kurulabilmesine bağlıdır. Primi alınmayan bir riskin, yardım olarak karşılanması aktüaryal dengeleri bozmaktadır. SSK'da başta sosyal yardım zammı olmak üzere, özürlü çocuklara verilen yardımlar, isteğe bağlı sigortalılara emekliliklerinde sağlık yardımı sağlanması gibi bir çok prim karşılığı olmayan ödeme bulunmaktadır⁶⁶⁵.

Sosyal sigortacılıkta nimet-külfet dengesi gereği, verilen sigorta hizmetinin karşılığı prim olarak alınır. Nitekim SSK kısa vadeli sigorta kolları olan; iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık sigorta kollarının ve malullük, yaşlılık, ölüm sigorta kollarından sayılan her bir madde için prim almaktadır. Öte yandan 1977 yılından bu yana SSK'ndan gelir ve aylık almakta olanlara, aylık ve gelirlerine ek olarak her ay prim karşılığı olmayan, Sosyal Yardım Zammı adı altında ödemede bulunmaktadır⁶⁶⁶.

İlk olarak 27.10.1977 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla emeklilere daha sonraki aylıklarından kesilmek üzere ayda 750 TL avans ödenmesi suretiyle başlayan bu uygulama, 27.02.1981 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla “Yakacak Yardımı” adını almış, 08.03.1983 tarihli Kanunla da “Sosyal Yardım Zammı” adıyla SSK emeklilerine maaşları ile birlikte yapılan bir ödeme biçimine dönüşmüştür. 3395 Sayılı yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılara SSK tarafından ödenen sosyal yardım zammının ilgili kuruluşlarca kuruma ödenmesi hükmü getirilmiştir. Bu yasal zorunluluğa karşın SSK, kamu kurum ve kuruluşlarından olan sosyal yardım zammı alacaklarını tahsil edememektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yasa gereği SSK'ya ödemeleri gereken sosyal yardım

⁶⁶⁵ Banger, a.g.m.,

⁶⁶⁶ A.g.m.

zammı borçları, 1195 yılında 61,3 milyon YTL iken, 1998 yılında 388,5 milyon YTL'ye yükselmiş, 2002 yılında ise 150,5 milyon YTL'ye düşmüştür⁶⁶⁷.

Bağ-kur'da, 1479 Sayılı Yasaya tabi sigortalı emeklilerine aylıkları dışında, prim karşılığı olmadan, sosyal yardım zammı adı altında bir ödeme yapılmaktadır. Bu ödemeler karşılığında, herhangi bir devlet katkısı da yapılmamakta, dolayısıyla söz konusu ödemeler Kuruma büyük bir mali yük yüklemektedir. Bağ-kur'da sosyal yardım ödemelerinin toplam aylık ödemeler içindeki payı, 1996 yılında %25,3, 1997 yılında %21,2 düzeyine kadar yükselmiştir. Söz konusu ödemelerin (1. ila 12. basamakta bulunanlara 5,85 YTL, 13. ila 24. basamakta bulunanlara ise 4,5 YTL SYZ ödenmektedir) 01.01.1997 tarihinden itibaren sabitlenmesinden dolayı, son yıllarda bu oran %1,8'lere kadar düşmüştür. Diğer bir ifadeyle, 2007 yılına kadar Bağ-kur'un kasasından sosyal yardım zammı ödemeleri için 514,616 Milyon YTL çıkmıştır⁶⁶⁸. Kısacası sosyal güvenlik kuruluşlarımızca emekli, dul ve yetimlere ödenen bu ödeneğin, esasen devletin genel bütçeden üstlenmesi gereken sosyal yardım transferlerinden olması gerekirken sosyal sigorta kurumu üzerinde bir kambur olarak kalmıştır.

Bir başka prim karşılığı olmayan ödeme de Emekli Sandığı'nca yürütülen 10.02.1976 tarihli ve 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık bağlanması hakkındaki kanun uyarınca yapılan ödemelerdir. Ayrıca 1005 sayılı yasa ile İstiklal Madalyası verilmiş olanlara şeref aylığı, ve Kore ve Kıbrıs Gazilerine şeref aylığı verilmesi görevi de Emekli sandığı'na verilmiştir⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ Alceylan, a.g.m., s. 80.

⁶⁶⁸ A.g.m.

⁶⁶⁹ TSEV, a.g.e., s. 80.

4.2.14. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Özerkliği ve Dağılık Kurumsal Yapı

Özerklik, bir kamu kuruluşunun, devletin, merkezi iktidarın müdahalelerine uğramadan, kendi işlerini yönetebilmesini sağlayan, yetki ve kurumlarla donatılmış olma durumu olarak belirtilmiştir. Bu anlamdaki özerkliğin, idari özerklik olarak anlaşılması gerekmektedir. Bir kamu kuruluşunun, kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak harcamalarını yönetmesi durumu ise, mali özerklik olarak anlaşılmaktadır⁶⁷⁰.

Sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği noktasında tartışmaların kaynağını şu nokta teşkil etmektedir. Sosyal taraflar özerkliği, yönetimin öncelikli olarak hükümete değil, sosyal tarafların ağırlıkta olacağı kurumun en üst organı olan Genel Kurul'a karşı sorumlu olması olarak tanımlarlar. Bu görüşten hareketle kurum karar organlarında ve atama kararlarında sosyal tarafların belirleyici konumda olması gerektiğini savunurlar. Hükümetler ise verdiği hizmetlerle toplumun tamamını son derece yakından ilgilendiren ve milli gelirin yaklaşık yüzde 13'ü düzeyinde bir gelir transferini gerçekleştirmekle sorumlu bu denli büyük ve önemli bir kurumun yönetimini devretmek istemez⁶⁷¹.

SSK, BağKur ve Emekli Sandığının Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmesinden önce yönetim kurullarında devlet ağırlıklı bir yönetim uygulanması, eşit sayıda sosyal tarafların temsil düşüncesine yer verilmeyişi, Kurumlar üzerinde idari vesayet uygulaması, Genel Kurulların bir karar organı yerine danışma organı durumuna düşürülmesi gibi nedenler, bu kurumların özerkliğinden söz etmeyi olanaksız hale getirmiştir. Yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi yanında, siyasi amaçlı müdahaleler sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarının, genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur⁶⁷².

⁶⁷⁰ Alceylan, a.g.m., s. 76.

⁶⁷¹ Tuncay Teksöz, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Özerklik Sorunu", *TİSK İşveren Dergisi*, Kasım 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1956&id=93, (05.10.08).

⁶⁷² Alceylan, a.g.m., s. 76.

Özerkliği, verilen görevleri yerine getirirken etki altında kalmaksızın karar alabilmek ve bu kararları uygulayabilmek fakat aynı zamanda hedeflere ulaşılması konusunda hesap verebilir ve şeffaf olmak olarak tanımlamak gerekir. Bu tanımlamada yer alan özerkliğe ilişkin birçok unsur yeni sosyal güvenlik yasasında yer almaktadır. Yasanın bu konudaki en büyük eksikliği ise üst düzey yöneticilerin görev süreleri ve görevden alınma şartlarının yasa ile garanti altına alınmamış olmasıdır. Yasaya göre, Kurum kullandığı kamu kaynağına yönelik olarak Hükümetin kendisine verdiği finansman hedeflerini gerçekleştirmekle sorumludur. Bu amaçla kendi yetkisi içindeki alanlarda gerekli önlemleri almakla görevli ve yetkilidir. Kurum bu görevleri yerine getirirken idari ve mali açıdan özerktir. Kurum, kendi yetkisi içine girmeyen konularda ve kanun değişikliği gerektiren durumlarda yapılması gerekenleri gerekçeleri ile hükümete sunmak, diğer kamu kurumları da Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hedeflerinin gerçekleştirilmesini etkileyecek uygulamalar konusunda Kurumun görüşünü almak zorundadır. Diğer taraftan Kurum, hedeflerine ilişkin Hükümete ve TBMM'nin ilgili komisyonlarına altı ayda bir hesap vermekle de yükümlüdür. Aynı şekilde, hedeflere ulaşamaması durumunda nedenlerin ve alınması gereken tedbirlerin kamuoyuna açıklanması da yasal bir zorunluluktur⁶⁷³.

Sonuç olarak, özerkliğe ilişkin, üst düzey yöneticilerin atama güvencesi dışında birçok unsur Kurum yasasında yer almaktadır. Ancak daha önce var olan tüzel kişilikleri ile sosyal güvenlik kurumlarına da sözde özerklik sağlandığı unutulmamalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin tarihsel sürecinden ileri gelen dağınık kurumsal yapısı da sistemin işlemede aksaklıklar doğurmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu kurulana kadar sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunması, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaştığı bir sosyal güvenlik sistemi yaratmaktaydı. Bu dağınık yapı eşgüdüm sağlanmasını önlemektedir. Diğer taraftan, mevzuatın karmaşık olması, aşırı

⁶⁷³ Teksöz, a.g.m.

bürokratik işlemler, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması gibi sorunlar sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemimizin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokan ve 1990'lı yıllarla birlikte bütçe üzerinde önemli bir yük haline gelen sosyal güvenlik sorunlarının neler olduğunu açıklamaya çalıştık. Elbette burada kapsam sorunu nedeni ile üzerinde durulamayan sorunlar da bulunmaktadır. Ancak esas itibarı ile yukarıda ifade etmeye çalıştığımız sebeplerle sosyal güvenlik sistemimiz krize girmiş ve sosyal güvenlik reformu zorunlu hale gelmiştir. Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde yeni sosyal güvenlik yasasının getirdiklerine değinmeden önce finansman sorununu ekonomik yansımalarının neler olduğu ve bütçe üzerindeki olumsuz etkileri irdelenecektir.

4.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Sorununun Ekonomik Yansımaları

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının 1990’lı yıllardan bu yana bozulan aktüeryal dengesi, ülke ekonomisindeki makro ekonomik değişkenleri pek çok açıdan etkilemektedir. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı, sorunun büyüklüğünü açıklıkla yansıtmaktadır⁶⁷⁴.

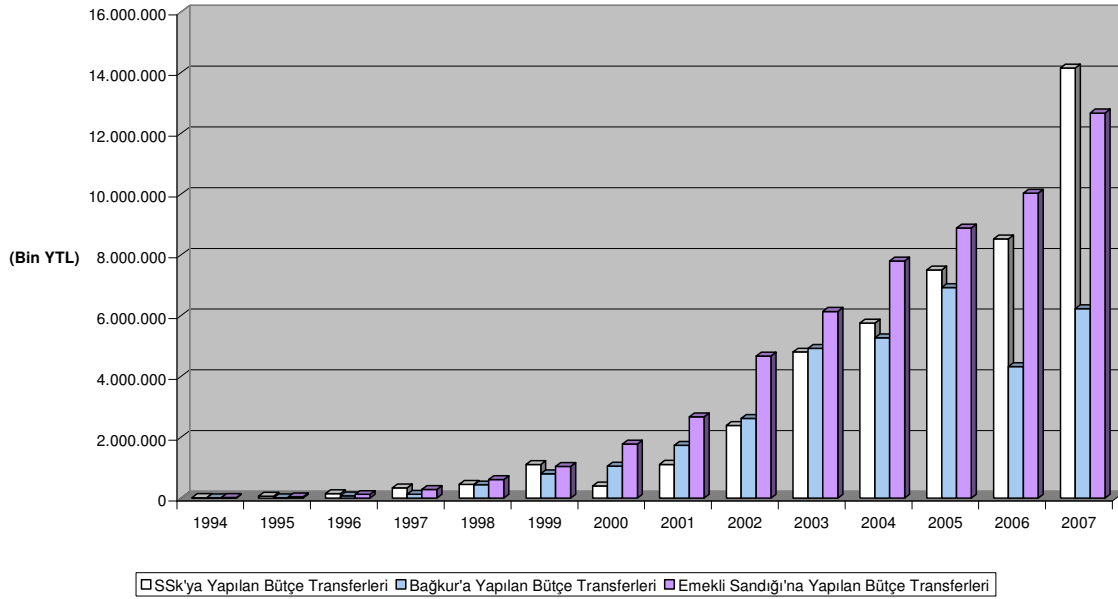
Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının ekonomik yansımaları, kamu finansman dengesi ve kamu borç dinamiği açısından değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik açıklarını kamu finansman dengesi açısından ele aldığımızda, sosyal

⁶⁷⁴ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 43.

güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin bütçe ve GSMH içindeki payları göze çarpmaktadır. Kamu borç dinamiği açısından değerlendirdiğimizde ise sosyal güvenlik açıkları kamu borçlanma gereğinin artmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengeleri özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra bozulmaya başlamıştır. 1990 öncesi ellerinde nakit fazlası bulunan bu kurumlar, aktif-pasif dengelerinde başlayan bozulmaların etkisi her yıl açık veren ve bütçe transferleri ile görevlerini devam ettirebilen kurumlar haline gelmişlerdir. Özellikle 1992 yılında Süleyman Demirel hükümeti döneminde kadınlarda 38, erkeklerde 42 yaşında emekliliği mümkün kılabilen erken emeklilik yasasının çıkarılması, sosyal güvenlik kurumların aktüeryal dengelerinin bozulma sürecini hızlandırmıştır. Bu hızlı yükselişe dur demek amacıyla dönem dönem reform çabalarında bulunulmakla birlikte kurum açıklarının önlenemez yükselişi devam etmiştir.

Şekil: 53 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri

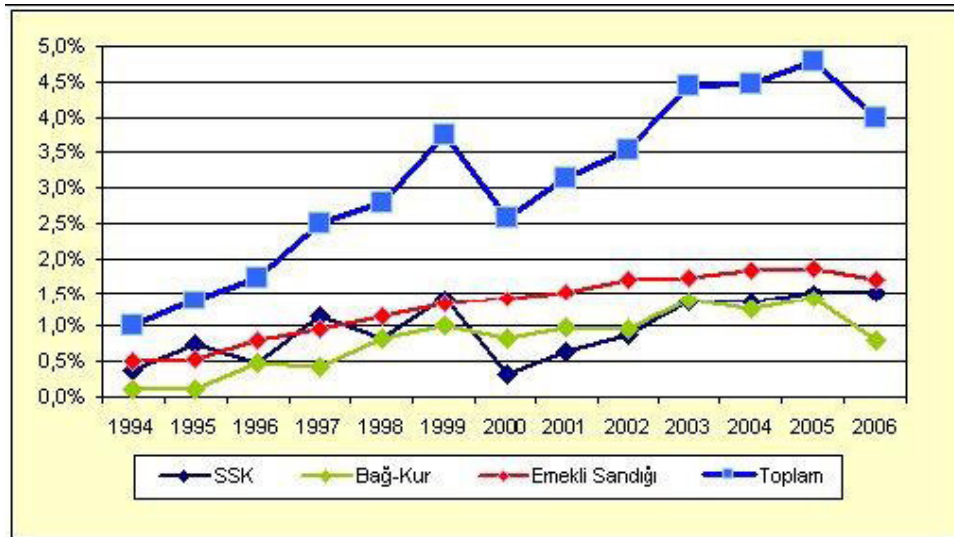


Kaynak: Ek Tablo 20 verilerinden türetilmiştir.

Yıllar itibarı ile bakıldığında özellikle sosyal güvenlik kurumlarının açık vermeye başladığı 1992 yılından itibaren, bütçeden bu kurumlara yapılan transferlerde sürekli artış görülmektedir. 1994 yılında bütçe harcamalarının %4,32'sini oluşturan sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan bütçe transferleri, 1999 yılında %10,45'e yükselmiştir. 1999 Reformunun etkisi ile birlikte 2000 yılında %6,9'a düşen bütçe payı 2001 yılından itibaren tekrar yükseliş trendine girmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan bütçe transferleri 2003 yılında bütçeden %11,5, 2005 yılında ise %16,13'e yükselmiştir. Sonuç olarak 1994 yılı ile 2005 yılları arasında sosyal güvenlik transferlerine ayrılan bütçe payları dört kat artış göstermiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin GSMH'dan aldığı paylara baktığımızda 1994 yılında GSMH'dan %1'lik pay alan harcama kalemi, 1999 yılında %3,7'lik pay almış, 2000 yılında yaşanan geçici bir düşüşün ardından %2,7'ye düşen GSMH payı, 2005 yılına kadar yükseliş eğilimini sürdürerek %4,79'lara kadar yükselmiştir.

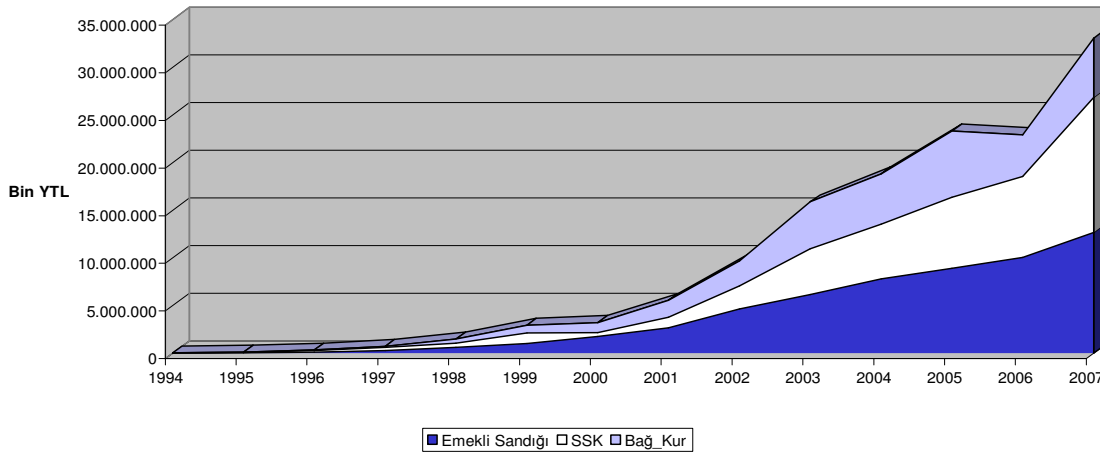
Şekil: 54 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (% GSMH)



Kaynak: SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 43.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının aldığı paylara baktığımızda en yüksek payı Emekli sandığı almaktadır. 1994 ile 2005 yılları arasında SSK ve Bağ-Kur'un birbirine yakın değerlerde bütçe payı aldığı görülmektedir. Emekli Sandığı'na yapılan bütçe transferleri, 1994 yılında %2,22 ile başlayarak tedricen düşük azalmalar haricinde sürekli artma trendi göstererek 2005 yılında %6,15'e yükselmiştir. SSK ve Bağkur'a yapılan bütçe transferleri de Emekli Sandığı'na benzer şekilde artış eğilimi göstermiştir. SSK'ya yapılan bütçe transferleri 1994 yılında %1,6 iken 1997 yılında %4,18'e yükselmiş, 2000 yılında ele alınan dönemin en düşük değeri olan %0,85 bütçe payı elde etmiştir. 2001 yılında itibaren tekrar yükseliş trendine başlayan SSK bütçe payları, 2005 yılına gelindiğinde %5,19'u bulmuştur. Bağkur'a yapılan bütçe transferleri ise 1994 yılında bütçe harcamalarından yalnızca %0,5 pay alırken, 1999 yılına gelindiğinde bu pay %2,83'e, 2005 yılında ise %6,15'e kadar yükselmiştir. 2006 yılında SSK, Bağkur ve Emekli sandığı'nın bütçe paylarında düşüş yaşanmıştır.

Şekil: 55 Bütçeden yapılan Sosyal Güvenlik Transferlerinin Kurumsal Dağılımı (1994-2007)



Kaynak: Ek Tablo 20 verilerinden türetilmiştir.

Kurumsal bazda sosyal güvenlik açıklarının GSMH'ya oranı dikkate alındığında bütçe paylarına paralel olarak en yüksek payın yine Emekli sandığı'na ait

olduğu görülmektedir. 1999 reformu ile SSK ve Bağkur'un GSMH içindeki payının düşmesine rağmen 2001 yılı ile tekrar yükselişe geçtiği görülmektedir.

Transferlere sosyal güvenlik kurumlarınca kapsanan nüfusun büyüklüğüne göre değerlendirdiğimizde Haziran 2008'de Emekli Sandığı'nın kapsadığı nüfus 9.375.870, Bağkur'un kapsadığı nüfus 3.860.409, Mayıs 2008 verilerine göre de SSK'nın kapsadığı nüfus 34.243.119 kişidir. Sonuç olarak kapsadığı nüfus itibariyle ilk sırayı alan SSK bütçeden yapılan transferler açısından Emekli Sandığı'ndan sonra gelmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferleri, bütçenin en önemli üçüncü büyük giderini oluşturmaktadır. Bütçe harcamaları içerisinde en büyük pay düşüş yaşanmakla birlikte hala faiz harcamalarına aittir. Ancak 2007 yılı itibarı ile merkezi bütçe harcamalarının aldığı paylara baktığımızda bütçenin %29,92'lik kısmının faiz harcamalarına, %24,2'lik kısmının personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primleri giderlerine ve %31'lik kısmının ise cari transferlere ayrıldığını görmekteyiz. 2007 Yılı itibarı ile cari transferlerin %52,53'lük kısmı sosyal güvenlik kurumuna transferlerine ayrılması ile durum daha net bir görüntü kazanmaktadır. Daha basit bir ifade ile 2007 yılında 48.753 milyon YTL faiz harcamaları gideri gerçekleştirilirken, 33. 063 milyon YTL sosyal güvenlik açığı kapatılmıştır(Ek Tablo 13).

Sosyal Güvenlik kurumlarının açıklarındaki artış kamu kesimi borçlanma gereğini de (KKBG) arttırmaktadır. Kamu kesiminin gelir-harcama dengesinin harcamalar lehinde bozulmasıyla ortaya çıkan ve kamu kesimi borçlanma gereği olarak ifade edilen kamu açıkları hızla yükselmiştir. Sosyal güvenlik sistemi kaynaklı açıklar bir yandan kamu borçlanma gereğini arttırırken, diğer taraftan iç borç baskısıyla faiz oranlarının yükselmesine yol açmaktadır. Bu gelişmeler de ekonomide belirsizlik ortamı oluşturarak enflasyon beklentilerini arttırmaktadır. Ayrıca, bütün bunlar yatırımları olumsuz etkilemekte ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bunun sonucunda işsizlik oranı artmakta ve gelir dağılımı giderek bozulmaktadır. Nitekim, DİE tarafından gelir dağılımına

ilişkin yapılan çalışma, 2002 yılında nüfusun en düşük gelir düzeyindeki %20'lik diliminin gelirin sadece %5.3'ünü alırken, en yüksek gelir düzeyindeki %20'lik diliminin gelirin %50'sini aldığını göstermektedir. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin derecesini göstermek için kullanılan ölçütlerin başında gelen Gini katsayısı, gelirin daha adil dağıtıldığı gelişmiş ülkelerde %20–25 civarında iken bu rakam ülkemizde %44'e ulaşmıştır⁶⁷⁵.

Sosyal güvenlik kurumlarının 1994-2006 dönemindeki toplam açıklarının aynı dönemdeki Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2006 yılı güncel değeri 687 milyar YTL'ye ulaşmıştır. Bir başka ifadeyle, son oniki yıldır sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılması için kullanılan kaynaklar, Türkiye'nin 2006 yılında yarattığı toplam milli gelirden fazladır. Ayrıca, bu tutar 2006 yıl sonu toplam kamu brüt borç stokunun 1.89 katıdır⁶⁷⁶.

Tablo: 36 Sosyal Güvenlik Kurumları Transferlerin Güncellenmiş Değeri

	2006 sonu (Milyar YTL)
SSK, BK ve ES'nın 1994-2006 arası açıklarının Hazine borçlanma faiziyle güncellenmiş değeri	687
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku	363
GSMH	576

, **Kaynak:** SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s.43

⁶⁷⁵ Ak ve Cicioğlu, a.g.m., s. 6.

⁶⁷⁶ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 43.

Tablo: 37 KKBG/GSMH (1999-2006)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
KKBG/GSMH	15,52	11,82	16,45	12,73	9,35	4,69	0,87	-0,74
SGK TRANSFERLERİ	3,75	2,57	3,13	3,52	4,45	4,39	4,79	4,31
SGK TRANSFERLERİ HARIÇ	11,77	9,25	13,32	9,21	4,9	0,3	-3,92	-5,05

Kaynak: TSEV, a.g.e., s. 113.

Tablo 35'deki veriler KKBG/GSMH oranının ele alınan 1999-2006 döneminde giderek azaldığını ortaya koymaktadır. Ancak ele alınan dönemde sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin giderek artış gösterdiği de gözlenmektedir. KKBG'nin azalan seyrine rağmen sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, kamu kesimi borçlanma gereğini arttırıcı etkide bulunmaktadır. Şöyle ki, sosyal güvenlik kurumların transfer giderlerinin yapılmaması durumunda KKBG/GSMH oranı 1999 yılında %11,72, 2004 yılında %0,3 ve 2006 yılında %-5,5 olarak gerçekleşecek iken bu rakamlar, 1999 yılında %15,52, 2004 yılında %4,69 ve 2006 yılında % -0,74 olarak gerçekleşmiştir. Buda göstermektedir ki merkezi idarenin açıkları sosyal güvenlik açıklarına paralel olarak artış göstermiştir.

Sonuç olarak doğru kurgulanmamış ve sağlam temellere oturtulmamış olan sosyal güvenlik sistemimiz henüz genç bir nüfusa sahip olduğumuz ve çalışabilir neslin toplam nüfus içerisinde halen arttığı bir ortamda krize girmiş ve bütçe üzerinde yük teşkil etmeye başlamıştır. 1990 Yıllarla birlikte başlayan çözüm arayışları 01.Ekim 2008 tarihi itibarı ile yürürlüğe giren yeni sosyal güvenlik yasası ile son bulmuştur. Çalışmanın ilerleyen bölümünde yeni sosyal güvenlik yasası ve getirdikleri ana hatları ile ele alınmaya çalışılacaktır.

4.4. Yeni Sosyal Güvenlik Yasası ve Getirdiği Yenilikler

1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Reformunun süreci 2002’de 58. Hükümetin açıkladığı “Acil Eylem Planı” ile başlamıştır. Nisan 2005’te kamuoyu ile paylaşılan “Sosyal Güvenlikte Reform Önerisi” adlı kitapta sosyal güvenlik reformunun amacı adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşabilmek olarak belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik reformu birbirini tamamlayan 4 ana bileşenden oluşmaktadır.

- Birinci Bileşen: Koruyucu ve tedavi edici, kaliteli sağlık hizmetinin finansmanı sağlayacak Genel Sağlık Sigortasıdır.

Bu sistemde;SSK, Bağ-Kur, E.Sandığı, Kamu çalışanları ve yeşil kartlılar olmak üzere beş farklı standarda sunulan kamu sağlık sigortacılığı kaldırılıp, eşit kapsam ve kalitede sağlık hizmeti sunan bir yapıya dönüştürülecektir. Bu proje “Sağlıkta Dönüşüm Projesi” ile birlikte uygulanacağından ek kaynağa ihtiyaç duyulmayacaktır.

Katılım zorunlu olacak, yoksulların primleri devlet tarafından ödenecektir.Yönetmelikle belirlenecek temel teminat paketindeki sağlık yardımları primler ödendiği süre verilecektir.Teminat paketi dışındaki tedavi ihtiyaçlarının bedelleri cepten ödenecektir.Teminat paketinde ön görülen sağlık yardımlarından yararlanmak isteyen sigortalı her yardım içinde ayrıca katkıda bulunacaktır.

Sağlık hizmetleri üretilmeyip satın alınacaktır. (Bu çerçevede Sosyal Sigortalar Kurumu Hastaneleri Sağlık Bakanlığına devredilecektir.) Koruyucu sağlık hizmetleri ve aile hekimliği ön plana çıkartılacaktır.

- İkinci Bileşen: Sosyal yardımlar ve hizmetlerdir.

Dağınık bir halde yürütülen sosyal hizmet ve yardımları toplulaştırarak nesnel yararlanma ölçülerine dayalı bir sistem olacaktır. Yoksul ve muhtaç kesimlere sosyal yardım ödemelerini gerçekleştirecektir.

- Üçüncü Bileşen: Emeklilik sigortasıdır.

Bu sistemde;Beş farklı emeklilik rejimi kaldırılarak hak ve yükümlülükleri eşit olan bir emeklilik rejimi oluşturulacaktır. Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı ve hesaplamasında yeni düzenlemeler yapılacaktır. Emekli olmak için gerekli olan prim gün sayısı 9000 güne, asgari aylıkta 5000 güne çıkartılacaktır. Emeklilik yaşı 2035 yılından itibaren kademeli olarak 68'e yükseltilecektir. Aylık bağlama oranı kademeli olarak yıllık %1,5'a düşürülecektir. Malülük aylığına hak kazanmak için gerekli olan prim gün sayısı 3600 güne yükseltilecektir. Ortalama prim gün sayısına göre ölüm aylığı hakketme şartı kaldırılacaktır. Nüfusun yaşlanma sürecine göre önlem alınacaktır.

- Dördüncü Bileşen: Kurumsal yapılanmadır.

Bu sistemde; Yeni ve tek bir kurumsal yapının oluşturulması hedeflenmektedir.Kullanıcı memnuniyeti odaklı olacak, bürokrasi en aza indirgenecektir. Oluşturulacak Bilgi Teknolojileri Operasyon Merkezi aracılığı ile emeklilik, sağlık sigortaları ile sosyal yardım hizmetleri, küçük birimler halinde yaygın örgütlenmiş bürolar tarafından sunulacaktır⁶⁷⁷.

Reformun birinci aşamasında 20.05.2006 tarih 26173 sayılı 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile ülkemizde birbirinden farklı şekilde sigortalılık hizmeti sunan kurumlar olan, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve SSK kaldırılarak; Sosyal Güvenlik tüzel kişiliği altında birleştirilmiştir. Üç yıllık süreçle yeni ve tümüyle farklı bir örgütlenme yapısı hedeflenmiştir.

⁶⁷⁷ Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK İŞ) "TÜRK İŞ Sosyal Güvenlik raporu", http://www.ahmetfidan.com/gazeteyazilarim/anasayfayazilari/sosyalguvenlikraporu_turkis.doc, (05.10.08).

Reformun ikinci aşamasında bu üç kurumun işleyişinin yeniden düzenlenmesi suretiyle, hizmet sunulan kesimler için bazı farklı uygulamalar giderilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2829 sayılı Kanun ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve diğer bazı kanunların ilgili hükümlerinin kaldırılıp Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olarak tek bir düzenleme haline getirilmiştir. Bu Kanun ile sigortalı kapsamına dahil olan kişiler, sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemleri belirlenmiştir. Yapılan bu düzenleme ile toplumun daha geniş kesimlerinin daha kapsamlı şekilde sağlık güvencesi altına alınması ve aynı şartlarla karşılaşan insanların hepsine devlet tarafından aynı sosyal güvencenin sağlanmasını temin amacıyla, norm ve standart birliği getirilmesi amaçlanmıştır⁶⁷⁸.

Sosyal güvenlik reformu kanunlarından 5502 sayılı Sosyal güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girerken; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa karşı Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuş ve Kanunun bazı maddeleri iptal edilirken yürürlüğü de 2008 yılı başına ertelenmiştir. Kanun Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri doğrultusunda yapılan düzenlemelerden sonra 01Ekim 2008 tarihi itibarı ile yürürlüğe girmiştir.

⁶⁷⁸ Ali Pekten, "Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, Nisan-Haziran 2006, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=475> , (05.10.08)

4.5. 5754 Sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510) İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” İle Getirilen Önemli Yenilikler

1) Yeni düzenleme ile kazanılmış haklara dokunulmamaktadır.

Anayasa mahkemesinin 15.12.2006 tarih ve 2006/112 sayılı Kararı ile 5510 Sayılı Kanun’un kamu görevlilerinin sosyal sigortalar yönünden kapsama alınmasını öngören Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendini ve kamu görevlilerinin genel sağlık sigortası bakımından kapsama alınmalarını düzenleyen 60. maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendindeki “ve (c)” ibaresini iptali ve yürürlüğünün durdurulması yönünde karar vermiştir⁶⁷⁹.

Anayasa mahkemesinin iptal gerekçesi doğrultusunda yapılan yeni düzenlemeye göre mevcut memurlar 5434 Sayılı yasaya tabi olmaya devam edeceklerdir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren memuriyete başlayanlar ise 5510 sayılı yasaya tabi olacaklardır. Bu yapısı ile sosyal güvenlik sisteminde, mevcut memurların emekli olacağı tarihe kadar tam bir standart birliği sağlanamamaktadır.

Halen kendi nam ve hesabına çalışanlar (Bağ-Kur’lular) ile hizmet akdi ile çalışanların (SSK’lıların) yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar olan çalışmaları eski kanunlara göre, yürürlük tarihinden itibaren olan çalışmaları ise 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na göre değerlendirilecektir⁶⁸⁰. Dolayısıyla bu düzenleme ile kazanılmış haklara dokunulmamakta ancak mevzuat karışıklığına kapı aralanmaktadır.

2) Yasa ile emeklilik yaşını 2048 yılına kadar kademeli olarak 68’e çıkarılması öngörülmektedir.

1999 Yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa ile kadınlarda 58 ve erkeklerde 60 olarak uygulanmakta olan emeklilik yaşının, 5510 sayılı yasa ile 2036 ile 2048

⁶⁷⁹ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, ss. 51-52.

⁶⁸⁰ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanun Geçici Madde 2 (Değişik : 17.04.08-5754/ 68 md.).

yılları arasında emekli olacakları kapsayacak şekilde kademeli olarak 65'e yükseltilmesi öngörülyordu.. Yapılan yeni düzenleme ile 2036-2048 aralığındaki emeklilik yaşının artışından o yıllarda emekli olacakların (diğer bir ifade ile 2036-2048 yılları arasında 58/60 yaş haddinin dolduranların) değil; emeklilik için gerekli prim gün sayısı şartını o yıllarda tamamlayanların etkilenmesini öngörülmektedir. Böylece 2028'e kadar işe giren SSK'lıların da (2048'e kadar 20 yıl/7200 gün çalışma süresini doldurabilecekleri) 65 yaşından önce emekli olmalarına imkan sağlanmıştır. SSK'da 7200 gün (20 yıl); Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nda 9000 gün (25 yıl) olan çalışma süresi şartını 2036'ya kadar dolduranlar mevcut düzenleme çerçevesinde (erkekler 60; kadınlar 58 yaşında) emekli olabilecektir. Çalışma süresi şartını 2036-2048 arasında dolduranlar kademeli olarak 58-65 yaşlarında; 2048'den sonra dolduranlar ise 65 yaşına geldiklerinde emekli olacaklardır⁶⁸¹.

3) SSK'lılarda Prim Gün Sayısını, 9000 günden 7200'e indirilmiştir.

5510 sayılı Yasa'da yeni işe başlayacak SSK'lıların emekli olabilmeleri için doldurmaları gereken prim gün sayısı şartı; Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'lularda olduğu gibi 25 yıl/9000 gün olarak belirlenmiş ve 20 yıllık bir süreçte 7000 günden 9000 güne kademeli geçiş öngörülmüştü. Sendikalarla varılan mütabakat sonucu yapılan yeni düzenleme yasanın yürürlüğe tarihten itibaren ilk defa sigortalı olarak çalışacak işçilerin emekli olabilmeleri için gerekli prim gün sayısı 7200 gün olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifade ile 9000 gün olması planlanan prim gün sayısı 7200 güne düşürülmüş, mevcut sisteme göre 4447 sayılı yasa uyarınca 7000 gün olan prim gün sayısı 7200 güne çıkarılmıştır. Bu noktada SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı ayırımına son vererek tüm toplum kesimleri için tek bir sosyal güvenlik sistemi öngörülen reform hedeflerinden sapılmaktadır. Ayrıca Yasayla 5400 gün prim ödeyenlerin de normal emeklilik yaşından 3 yıl gecikmeli olarak (65'i geçmemek kaydıyla) emekli olabilmeleri sağlanmaktadır.

4) Güncelleme Katsayısının hesabında Gelişme Hızının % 30'u dikkate alınacaktır.

⁶⁸¹ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 28. Maddesinin (a) bendi (Değişik ikinci fıkra: 17.04.08-5754/ 16 md.).

Emekli olanlara bağlanacak aylık tutarı, kişinin çalışma hayatı boyunca bildirilen kazançlarının güncellenen ortalama tutarı üzerinden hesaplanmaktadır. Bu amaçla her yılın kazançlarının emeklilik yılına çekilmesinde Güncelleme Katsayısı kullanılmaktadır⁶⁸².

506, 1479 ve 5434 sayılı Kanun'lara göre güncelleme şu şekilde uygulanmaktadır: SSK'da, sigortalıların prime esas yıllık kazançları aylık talep tarihine kadar geçen takvim yılları için, her yılın Aralık ayına göre açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı (TÜFE) ve gayri safi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı (GSYİH) kadar ayrı ayrı artırılarak güncellenmektedir. Bağ-Kur'da ise gelir basamaklarına göre emekli aylığı bağlanmaktadır. Gelir tablosu, basamak gelirlerini göstermekte ve gelir basamakları her yıl 1 Ocaktan geçerli olmak üzere önce yıllık programda öngörülen yıl sonu tüketici fiyat endeksi tahmin oranı kadar artırılarak bulunan tutara gayrisafi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı tahmini artış oranı uygulanmak suretiyle belirlenmektedir. Sigortalının yaşlılık aylığı, sigortalılık süresince bulunduğu gelir basamaklarının ortalama gelir tutarı ile hesaplanmaktadır. Emekli Sandığında ise iştirakçinin emekli aylığı 657 sayılı Kanuna göre en son tabi olduğu derece ve kademesi karşılığı esas alınarak hesaplandığı için emekli keseneğine esas geçmiş yıllar aylıkları ayrıca güncellenmemektedir⁶⁸³.

Bu uygulamada güncelleme ile verilen refah payı ülkenin elde etmiş olduğu refah payının üzerinde yer almakta ve fark yıllar itibari ile artmaktadır. SSK ve Bağ-Kur güncelleme katsayısı hesaplamasında büyümenin negatif olduğu yıllarda güncelleme katsayısına büyüme sıfır olarak katılmaktadır. Negatif büyümeden sonraki yıl veya yıllarda pozitif büyüme yakalanınca güncelleme katsayısında bu oranlar doğrudan kullanılmaktadır. Oysa 2000 yılında 1987 fiyatlarıyla 118,8 milyon YTL olan GSYİH, 2001 yılında negatif büyüme ile 109,9 milyon YTL'ye gerilemiş, 2002 yılında yakalanan pozitif büyüme ile 118,6 milyon YTL seviyesine

⁶⁸² T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, *Sosyal Güvenlik Reformu*.

⁶⁸³ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 41.

ulaşılabilmektedir. Buradan görüleceği üzere negatif büyüme sonrası elde edilen pozitif büyüme ile 2002 yılında 2000 yılının altında bir GSYİH elde edilebilmiş, ülke refah düzeyi ancak 2003 yılında 125,5 Milyar YTL ile 2000 yılının üzerine çıkmıştır. Güncelleme katsayısı hesaplamasında ise, sigortalıları 2001 yılındaki düşüşten korumak için büyüme sıfır alınmakta, ülke refah seviyesi 2000 yılı seviyesinde bırakılmakta, 2002 yılında yakalanan pozitif büyüme ise doğrudan hesaplamaya katılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, ülkenin 2000 yılına göre refah seviyesi artmamasına rağmen, güncelleme katsayısında artıyormuş gibi işlem yapılmaktadır⁶⁸⁴.

5510 sayılı Yasaya göre sigortalıların yeni sistemde geçen süreleri için emekli aylıkları hesaplanırken, sigortalıların reform sonrası dönemdeki geçmiş prime esas kazançlarının %50 TÜFE ve %50 ortalama prim tutarındaki artışından oluşan karma bir endeks oranında güncellenmesi öngörülmüştü. Bu düzenleme refah payının yansıtılmadığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir⁶⁸⁵. Tasarıda TÜFE'nin tamamına GSYİH artışının %25'i olarak düzenlenen Güncelleme Katsayısı TBMM görüşmeleri aşamasında sosyal tarafların istekleri doğrultusunda TÜFE'nin %100'ü ile GSYİH artışının %30'unun toplamı olarak belirlenmiştir⁶⁸⁶. Ayrıca belirtilen güncelleme katsayısının hesabında, en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı veya sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının eksi olduğu yıllarda eksi değerlerin sıfır olarak alınması karara bağlanmıştır⁶⁸⁷.

5) Aylık Bağlama Oranını %2 olarak belirlenmiştir⁶⁸⁸.

Yaşlılık aylığı, güncellenen ortalama aylık kazanç ile aylık bağlama oranının çarpımı suretiyle hesap edilmektedir. Aylık bağlama oranı ise her yıl için prime esas aylık kazancın ne kadarının emekli aylığına yansıtılacağına dair belirlenen orandır.

⁶⁸⁴ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 42.

⁶⁸⁵ A.g.e., s. 59

⁶⁸⁶ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 3 / 29. Maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 1 md.).

⁶⁸⁷ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 3 / 29. Maddesi (Ek fıkra : 17.04.08-5754/ 48 md.).

⁶⁸⁸ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 29. Maddesi (Ek fıkra : 17.04.08-5754/ 17 md.).

Ülkemizde SSK ve Bağ-Kur çalışanları için ilk 10 yıl %3,5, sonraki 15 yıl için %2 ve sonrasındaki ilave çalışılan her yıl için %1,5 ve Emekli Sandığı çalışanları için 25 yıla kadar %3,5, sonrası ilave çalışılan her yıl için %1 olarak uygulanan⁶⁸⁹ aylık bağlama oranları tüm sosyal sınıflar için %2, halen 10 yıldan az çalışması olanların haklarının korunması için 10 yıl dolana kadar ise % 3 olarak belirlenmiştir.

Emekli aylığı bağlanması için öngörülen sürenin dolmasından sonra ilave çalışılan her yıla verilen aylık bağlama oranının normal çalışma süresinde verilen aylık bağlama oranından düşük olması, uzun süreli çalışmayı özendirmemektedir. Yeni uygulama ile 25 yıla kadar çalışmalar için belirlenen aylık başlama oranı düşmekte, ancak 25 yıldan uzun süre çalışanlar için yükselmektedir. Çalışma hayatında 25 yıla kadar olan süre için yeni aylık bağlama oranı hesaplama nedeni ile emekli maaşlarında görülecek reel azalmanın, 25 yıldan sonraki aylık bağlama oranındaki kamu çalışanları için %1 ve SSK ve Bağ-Kur çalışanları için ise %0,5lik artış nedeni ile ne derece telafi edilebileceği tartışmaya açıktır. Ancak bu uygulamanın tüm sosyal sınıflar arasında norm birliği sağlama ve uzun süre çalışmayı özendirme bakımından hedeflenenler ile doğru orantılı bir adım olduğunu söylemek mümkündür.

6) Devlet açıkları kapatan ve sosyal güvenliğin finansmanına taraf olamayan sıfatından sıyrılmaktadır.

Artık devlet sosyal devlet anlayışının gereği olarak tahsil ettiği prim tutarının ¼'ü oranında sosyal güvenliğe katkı sağlayacaktır⁶⁹⁰. Bu da önümüzdeki yıllarda sosyal güvenlik transferlerinin bütçeden alacağı payların azalacağı anlamına gelmektedir. Ancak bu azalma sosyal güvenliğin finansman yapısından sağlanan iyileşme sonucu gerçekleşecek gerçek bir azalma ya da bütçedeki sosyal güvenlik payının düşmesi anlamına gelmemektedir. Artık devlet açık kapatan sıfatından sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunan sıfatına bürünmektedir. Kurum'un açığı

⁶⁸⁹ SGK, *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, s. 49.

⁶⁹⁰ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 81. Maddesinin (h) bendi (Değişik ikinci fıkra : 17.04.08-5754/ 17 md.).

bulunmasa dahi yapılacak olan bu transferlerin devletin sosyal niteliğinin artacağı muhakkaktır.

Primli, rejim içinde kurumların yükünün işçi ve işverene bırakılmış olması ve devletin finansman krizi ortaya çıktığında devreye girmesi, bu kurumlara ve dolayısıyla devkete olan güveni zedelemektedir. Ayrıca hazine yardımlarının devlet katkısı şeklinde yapılması, hükümetlerin popülist politikaları hedeflemeleri durumunda caydırıcı bir rol de oynayacaktır. Kurumlar bütçelerini yaparken toplayacakları primleri ve devletin nihai katkısını hesaplayarak bütçe büyüklüklerini oluşturacaklardır⁶⁹¹.

7) Bağ-Kur'lular için öngörülen Basamak Sistemini kaldırıp beyan sistemini getirildi. Vatandaşlar beyan ettiği miktar üzerinden prim ödeyecektir.

Mevcut basamak sisteminde; Bağ-Kur'lu çalışanların gelirleri artmadığı halde belirli aralıklarla basamaklar yükseldiği için ödemeleri gereken prim tutarı artıyordu. Türkiye'de gerek işverenden gerekse çalışandan aldığı prim oranlarının yüksekliğine rağmen, prime esas kazançlar oldukça düşüktür. Gösteri ve katsayı esasına dayalı olan bu sistemde alt ve üst sınırlar, zaman içerisinde ücret seviyelerinden koparak, prim oranı yüksek ancak prim düzeyi düşük bir sistem ortaya çıkarmıştır⁶⁹². Yeni getirilen beyan esaslı sistemle çiftçi ve esnaflar, asgari ücret ile asgari ücretin 6,5 katı arasında olmak kaydıyla, beyan ettikleri gelirleri ile orantılı prim ödeyecekler. Şirket ortağı olanlar için her ortaklığa ayrı prim ödeme usulü getirilmiştir. Alt sınırın asgari ücret olarak belirlenmesi sistemde beyan edilen gelirlerde gerçeğe daha yakın bir gösterge elde edilmesini sağlayacaktır.

8) Bağ-Kur Prim Oranını % 40'dan % 33,5'e kadar indirildi.

Halen, Bağ-Kur kapsamında çalışan vatandaşlar, %20 uzun vadeli sigorta kolları ve % 20 sağlık primi olmak üzere toplam %40 oranında prim ödemektedirler. Yapılan düzenleme ile, Bağ-Kur'lu vatandaşların ödeyecekleri prim;

⁶⁹¹ İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMMÖ), "Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunlarına Çözüm Önerileri", s. 3.

⁶⁹² TSEV, a.g.e., s. 71.

beyan edecekleri kazancın %33,5'ine kadar indirilmektedir⁶⁹³. Prim yükünün hafifletilmesi ve devletin üçüncü bir taraf olarak sosyal güvenliğin finansmanına katılması, sisteme kayıtlı sigortalıların yükümlülüklerini yerine getirmede ve prim tahsilatının sağlanmasında başarıyı arttırmasını sağlayacaktır.

9) Bağ-Kur'lu vatandaşlar için de Geçici İşgöremezlik Ödeneği öngörülüyor.

Sigortalının belirli sebeplerle raporlu olduğu için çalışamadığı sürelerde gelir telafisi olarak Sosyal güvenlik Kurumu'ndan ödenen tutardır. Mevcut uygulamada sadece SSK'lılara verilen geçici işgöremezlik ödeneğinden artık Bağ-Kur'lular da (iş kazası, meslek hastalığı ve doğum hallerinde) yararlanabilecektir⁶⁹⁴. Bu ve aşağıda benzerleri anlatılan uygulamalar norm birliğinin sağlanmasına yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir.

10) Emzirme Yardımı'ndan (Ödeneği) Bağ-Kurlu vatandaşlar da yararlanabilecek.

Mevcut uygulamada sadece SSK'lılara, defaten 50 YTL ödenmektedir. Yapılan değişiklik ile; bu yardımdan, Bağ-Kur sigortalı ve emeklilerinin de yararlanması hükme bağlanmıştır. Emzirme ödeneğinin miktarı, sosyal tarafların da temsil edildiği Sosyal güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Kararı ve Bakan onayı ile belirlenecektir. Halen yalnızca SSK'da 50 YTL olan emzirme yardımı, 203 YTL'ye çıkacak. Ayrıca artık Bağ-Kur'lu da hastalık nedeniyle çalışamama durumunda rapor parası alabileceklerdir.

11) Cenaze Yardımı (Ödeneği) miktarını, içinde sosyal taraf temsilcilerinin de bulunduğu SGK Yönetim Kurulu belirleyecektir.

Mevcut uygulamada; SSK sigortalılarına 247 YTL ve Bağ-Kur sigortalılarına 235YTL cenaze ödeneği⁶⁹⁵, Emekli Sandığına tabi olanlara ise 940 YTL ölüm

⁶⁹³ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 81. Maddesinin (b) bendi (Değişik : 17.04.08-5754/ 48 md.).

⁶⁹⁴ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 18. Maddesinin (b) bendi (Değişik : 17.04.08-5754/ 11 md.).

⁶⁹⁵ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, *Sosyal Güvenlik Reformu*, ss. 31-33.

yardımları verilmektedir. Bu Kanunla cenaze ödeneği miktarı, sosyal tarafların da temsil edildiği Sosyal güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Kararı ve Bakan onayı ile belirlenecektir⁶⁹⁶.

12) Çeyiz Parasından (Evlenme Ödeneği) vefat eden Bağ-Kurlu vatandaşların kız çocukları da yararlanabilecektir.

Mevcut uygulamada çeyiz parası, Bağ-Kur'dan aylık almakta olan kız çocuklarına ödenmemektedir. Yapılan değişiklikle; vefat eden Bağ-Kur'lu vatandaşların, Kurumdan aylık almakta iken evlenen kız çocuklarına da 24 aylık tutarında çeyiz parası verilecektir. Halihazırdaki mevzuatta bu miktar SSK'da iki yıllık maaş, Emekli Sandığı'nda bir yıllık maaştı. Bağ-Kur'da ise çeyiz yardımı yoktu.

13) Tarım Bağ-Kur'luları ile Köy Muhtarlarına, 15 günlük prim ödeyerek 30 gün sigortalı olma imkanı getirilmiştir. Çiftçinin ve köy muhtarlarının, 15 günlük prim ödeyerek 30 gün sigortalı olmaları sağlanmaktadır. Bu uygulama tarımsal kesimi destekleyici bir düzenleme niteliğinde ise de sigortacılık ilkelerine göre ayrıcalıklı bir sınıf yaratmakta ve sigortacılık tekniğine uygun olmayan, nimet-külfet dengesine aykırı bir girişim olarak değerlendirilmektedir.

14) Kadın sigortalılara, doğum nedeniyle çalışamadıkları süreleri borçlanabilme ve Özürlü çocuğu bulunan kadınlarımıza, erken emekli olma imkanı getirilmiştir.

SSK'ya tabi sigortalıların doğumdan dolayı çalışamadıkları sürelerini borçlanma imkanı getirilmiştir. Her doğum için azami iki yıl olmak üzere toplam 4 yıla kadar çalışılmayan veya ücretsiz izinde geçirilen sürelere ilişkin primlerin yatırılması suretiyle yapılacak borçlanma, annelerin daha az çalışma süresi ile emekli olabilmelerine imkan sağlanmaktadır⁶⁹⁷. Ayrıca sürekli bakımına muhtaç özürlü çocuğu bulunan kadınların Kanunun yürürlük tarihinden sonra geçen prim ödeme

⁶⁹⁶ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 37. Maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 23 md.).

⁶⁹⁷ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 41. Maddesinin (b) bendi (Değişik : 17.04.08-5754/ 67 md.).

gün sayıları dörtte bir oranında artırılacak ve bu süreler emeklilik yaş hadlerinden de indirilmek suretiyle daha fazla hizmetle, daha erken yaşta emekli olmaları sağlanacaktır⁶⁹⁸. Böylelikle bakıma muhtaç özürlü çocuğu bulunan kadınlara 5 yıla kadar erken emekli olabilme imkanı getirilmektedir.

Bu düzenleme de özellikle kadın çalışanları korumaya yönelik bir düzenleme niteliğinde ise de emeklilik koşullarını kolaylaştırıcı müdahaleler olarak değerlendirilebilir. Yine karşımıza nimet-külfet dengesine aykırı bir girişim ortaya çıkmaktadır. Kişilere çalışmadıkları ve doğal olarak prim ödemesinde bulunmadıkları dönemde sigortalı olarak görülmeleri sağlanmakta, anne olmayan ya da olamayan kadın çalışanlar için ise adaletsizlik yaratmaktadır. Hizmet borçlanmasından 4 yıl yararlanarak erken emekli olan ve özürlü çocuğu bulunan kadınların 5 yıla kadar daha erken emekli olmalarını sağlayan uygulamanın sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerini ne derece olumsuz etkileyeceğini ise uygulama sonrası zaman gösterecektir.

Sosyal güvenlik kanununun kadınlara doğum nedeniyle çalışma sürelerini borçlanabilme imkanı getiren maddesinde ayrıca er veya erbaş olarak silâh altında veya yedek subay okulunda geçen sürelerini; kamu personelinin personel mevzuatına göre aylıksız izin sürelerini; sigortalı olmaksızın doktora öğrenimi veya tıpta uzmanlık için yurt içinde veya yurt dışında geçirdikleri normal doktora veya uzmanlık öğrenim sürelerini; sigortalı olmaksızın avukatlık stajını yapanların normal staj sürelerini; sigortalı iken herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınanlardan bu suçtan dolayı beraat edenlerin tutuklulukta veya gözaltında geçen sürelerini; grev ve lokavta geçen sürelerini; hekimlerin fahrî asistanlıkta geçen sürelerini ve seçim kanunları gereğince görevlerinden istifa edenlerin, istifa ettikleri tarih ile seçimin yapıldığı tarihi takip eden ay başına kadar açıkta geçirdikleri sürelerini borçlanma imkanı getirilmiştir⁶⁹⁹.

⁶⁹⁸ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 28. Maddesinin (b) bendi (Ek fıkra: 17.04.08-5754/ 16 md.).

⁶⁹⁹ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 41. Maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 67 md.).

15) Şehit ve Gazilerin çocuklarının eğitim yardımını % 25 oranında artırılmıştır. Ayrıca Harp Malûlleri, Şehitler ve Terör Malûllerinin yeniden çalışmaya başlaması durumunda aylıkları kesilmeyecektir⁷⁰⁰.

Terörle Mücadele Kanunu kapsamında vazife malûllüğü aylığı alanlardan kamu görevlisi olarak çalışmaya başlayanların aylıkları kesilmeyecektir. Böylelikle, terör malûlleri görev aylıklarının yanı sıra vazife malûllüğü aylıklarını da alabilecekler, ayrıca kendilerine ücretsiz seyahat kartı, ek ödeme verilecek ve çocukları için eğitim ve öğretim yardımı yapılabilir.

5510 sayılı Kanunun yürürlüğünden önce, kamuda işe girmeleri sebebiyle vazife malullüğü aylıkları kesilenlerin aylıkları tekrar açılarak ödenmeye başlanacaktır. Ayrıca, terörle mücadele kapsamında vazife malullüğü aylığı alanlardan ortez, protez ve diğer iyileştirici araç-gereçler için herhangi bir katılım payı ve fark da alınmayacaktır.

Bu düzenleme de devletin sosyal devlet niteliğini arttıran ancak sigortalılar arasında ayrıcalık yaratan bir düzenlemedir. Sonuçta bu uygulama ile devletin sosyal yardımlar yoluyla karşılıksız yerine getirmesi gereken yükümlülüklerini sosyal sigortalar kurumu üzerine yüklemekte ve sigortalılara sağlanan bir iyileştirme olarak göstermektedir.

16) İsteğe Bağlı Sigortalılığı kolaylaştırılmıştır.

Yapılan değişiklik ile; isteğe bağlı sigortalı olabilmek için gerekli olan İsteğe bağlı sigortalı olabilmek için; SSK'da 1080 gün (3 yıl), Emekli Sandığında 3600 gün (10 yıl) çalışmış olmaları çalışma şartı kaldırılmaktadır. Bu düzenlemeyle, part-time (kısmi zamanlı) çalışanlar ile usta öğreticilere de ay içinde eksik kalan günlerini isteğe bağlı olarak tamamlayabilme hakkı sağlanmaktadır.

17) Yurtdışına götürülen işçilere ve yakınlarına sağlık hizmetlerinden yararlanma imkanı sağlanmıştır.

⁷⁰⁰ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 5. Maddesinin (c) bendi (Değişik : 17.04.08-5754/3 md.).

Şimdiye kadar Türk müteahhitlerince yurtdışına götürülen işçiler ve yakınları Kurum sağlık hizmetlerinden yararlanamıyorlardı. Getirilen düzenleme ile bu işçilerin sağlık primlerinin işverenlerince yatırılması zorunlu tutulmaktadır, böylece kendileri ve yurt içindeki eş ve çocukları sağlık hizmetlerinden faydalanabilecektir. Bu kişilerin emekli olabilmeleri için gerekli uzun vadeli sigorta primlerini ise isteğe bağlı olarak kendileri de ödeyebilecektir. Bu uygulama ve isteğe bağlı sigortacılık konusunda sağlanan kolaylıklar ile sigortanın kapsamı genişletilmektedir.

18) Asgari İşçilikte Uzlaşma imkanı getirmiştir.

Asgari işçilik oranlarının saptanması ve asgari işçilikle ilgili itirazların incelenerek karara bağlanması amacıyla SGK bünyesinde, kurum teknik elemanlarından 4, işçi ve işveren konfederasyonlarından 2, TOBB'dan 1 üyeden oluşan, Asgari İşçilik Tespit Komisyonu kurulacaktır. Asgari işçilik incelemesi sonucu gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanacak sigorta primi ile uygulanacak idari para cezalarında, işverenle uzlaşma yapılabilecektir⁷⁰¹.

19) Bakıma muhtaç malullerin malullük aylığından yararlanmaları için 10 yıl sigortalı olma şartı aranmayacaktır.

Çalışma gücünün en az %60'ını kaybedenlerden en az 10 yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 1800 gün prim ödemiş olanlar malullük aylığından yararlanabilecektir. Ancak başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malûl olan sigortalılara aylık bağlanabilmesi için 10 yıl sigortalılık süresi aranmaksızın 1800 gün prim ödemiş olmak yeterli olacaktır⁷⁰².

20) On yıldan az çalışması olup vefat eden memurların ailelerine maaş bağlanacaktır.

⁷⁰¹ “İşte Sosyal Güvenliğin Getirdiği Yenilikler”, *Haber Vitrini*, 8 Mayıs 2008, www.habervitrini.com, (05.10.08).

⁷⁰² Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 26. Maddesinin (b) bendi (Değişik üçüncü fıkra: 17.04.08-5754/ 14 md.).

Memurların ailelerine vefatı durumunda maaş bağlanması için ön görülen 10 yıllık hizmet zorunluluğu diğer çalışanlarda olduğu gibi 5 yıla düşürülmüştür. Ayrıca SSK'lıların vefatında hak sahiplerine aylık bağlanabilmesi için ise borçlanma yoluyla kazanılan süreler hariç tutulmak kaydıyla 5 yıl sigortalılık ve 900 günlük çalışma süresi yeterli olmaktadır⁷⁰³. Ölüm aylığından yararlanabilmek için en az 1.800 gün sigortalı çalışma şartı aranacaktır. Şu anda SSK'da 900 gün yeterli sayılıyorken, Emekli Sandığı'ndan ise 3.600 gün gerekiyordu. Bağ-Kur'da ise bir değişiklik olmayacak. Yani yeni yasa, SSK'lılar için ölüm aylığını zorlaştırırken memurlar için kolaylaştırmaktadır. Ayrıca yeni yasanın yürürlüğü girmesi ile birlikte ölen sigortalının 65 yaşından büyük ana-babasına; kendi aylığı veya asgari ücretten fazla geliri olmaması şartıyla, sigortalının aylığının %25'i tutarında aylık bağlanacaktır⁷⁰⁴.

21) Sosyal Güvenlik Destek Priminin mevcut uygulamasında,

- SSK'ya tabi olarak çalışmaya başlayan emekliler için; 1/4'ü sigortalı, 3/4'ü de işveren hissesi olmak üzere, prime esas kazançlarının %30'u oranında

- Bağ-Kur'dan emekli olup tekrar Bağ-Kur kapsamında bir işte çalışmaya başlayanlar için; almakta oldukları emekli aylıklarının %10'u,

- SSK ve Emekli Sandığı emeklilerinden Bağ-Kur kapsamında bir işte çalışmaya başlayanlar için ise, 12. basamak karşılığı gelirin %10'u, oranında sosyal güvenlik destek primi kesilmektedir⁷⁰⁵. Halen sosyal güvenlik destek primi ödemek suretiyle çalışmakta olan emekliler Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra da SGDP uygulamasına devam edecektir. Ancak, SSK'ya tabi çalışan emeklilerin prim oranları artık % 31 - % 36,5 olarak uygulanacaktır.

Tarımsal faaliyetler hariç olmak üzere, Bağ-Kur'a tabi çalışan emeklilerin aylıklarından % 12 oranında SGDP primi kesilecek, bu oran % 15'i geçmemek üzere

⁷⁰³ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 32. Maddesi (Değişik üçüncü fıkra: 17.04.08-5754/ 20 md.).

⁷⁰⁴ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 34. Maddesi (Değişik üçüncü fıkra: 17.04.08-5754/ 21 md.).

⁷⁰⁵ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, *Sosyal Güvenlik Reformu*, s. 61.

her yıl bir puan artırılacaktır. Kesilecek bu miktar en yüksek yaşlılık aylığı alan Bağ-Kur emeklisinin aylığından kesilecek SGDP tutarından fazla olamayacaktır⁷⁰⁶.

İlk defa bu Kanundan sonra sigortalı olanların emekli olduktan sonra 4/a (SSK) ve 4/c (Emekli Sandığı) kapsamında bir işte çalışmaya başlamaları halinde aylıkları kesilecek; 4/b (Bağ-Kur) kapsamında çalışmaları ve aylıklarının kesilmemesini talep etmeleri halinde ise aylıkları kesilmeksizin almakta oldukları emekli aylıklarından % 15 oranında destek primi kesilecektir. Bu sigortalılardan ayrıca kısa vadeli sigorta kolları primi alınmayacağı, sosyal güvenlik destek primine tabi olanların primlerinin, aylıklarından kesilmek suretiyle tahsil edileceği, sosyal güvenlik destek primi ödenmiş veya bildirilmiş sürelerin bu Kanuna göre malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim ödeme gün sayısına ilâve edilmeyeceği ve 31 inci ve 36. madde hükümlerine göre toptan ödeme yapılmayacağı hükme bağlanmıştır⁷⁰⁷. Terörle Mücadele Kanunu kapsamında vazife malûllüğü aylığı alanların 4/a, 4/b ve 4/c kapsamında çalışmaları halinde aylıkları kesilmeyecektir.

Destek primi uygulaması erken emekliliği özendiren bir uygulamadır. Kişilerin emekli oldukları dönem artık çalışma hayatından çekilerek geçmiş dönemdeki birikimlerini kullandıkları dönem olmalıdır. Destek primi uygulamasının yeni yasaya tabi olarak çalışmaya başlayanlara da uygulanması, özellikle ülkemizde emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesinin uzun bir vadeye yayıldığı ve doğuştan beklenen ve emeklilikte beklenen yaşam sürelerinin artmakta olduğu da göz önüne alınacak olursa düşündürücüdür. Primlerinin oranlarının yükseltilmiş olmasının da erken emekliliği ne derece caydıracağı tartışılabilir.

22) Fiili Hizmet Zammının uygulandığı meslek grupları yeniden düzenlenmiştir.

⁷⁰⁶ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 30. Maddesi (Değişik üçüncü fıkra: 17.04.08-5754/ 18 md.).

⁷⁰⁷ A.g.m.

Ağır, risk yüzdesi daha yüksek, çalışanları çalışanları bedensen ve ruhsal olarak olumsuz işlerde çalışanlara ödenen fiili hizmet zammının uygulanacağı iş kollarının, bazı iş alanlarının teknoloji ve çalışma hayatında görülen gelişmeler nedeni ile yıpratıcı olmaktan çıkması sonucu, kazanılmış haklar saklı kalmak koşulu ile yeniden düzenlenmesine karar verilmiştir. Asker ve polisler hala yüksek risk grubuna çalışan kesim olarak değerlendirilmektedir⁷⁰⁸.

23) Kanunla kayıt dışı istihdamın tespit ve önlenbilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

Ücret ödemelerinin bankalar aracılığı ile yapılması konusunda SGK'na kamu yaptırımında bulunma yetkisi verilmiştir. Kamu idareleri ile bankalara belirli işlemlerin yürütülmesi sırasında sigortalılık sorgulaması yapmaları yükümlülüğü getirilmiş, bu kurumların SGK ile veri paylaşımı yükümlülüğü getirilmiştir. Ayrıca Kayıt dışı çalıştırmaya yönelik idarî para cezaları artırılarak daha caydırıcı arttırılmaya çalışılmaktadır.

24) Ülkemize Göç Eden Soydaşlarımıza, geldikleri ülkelerdeki çalışmalarını borçlanabilme imkanı getiriliyor.

İşte karşımıza bir borçlanma yasası daha çıkmakta. Zorunlu göçe tabi tutulan soydaşların bu ülkedeki çalışma sürelerine ilişkin borçlanma tutarlarını ödeyerek emekli olmaları mümkün olabilecektir. Çıkarılan borçlanma yasalarının sisteme verdiği zararlar daha önce açıklandığı için tekrar değinilmeyecektir.

25) Yaşlı ve özürlü vatandaşlara tahakkuk ettirilen borçları siliniyor.

65 yaşından büyükler ile özürlülere yapılan aylık ödemelerinde çıkan ihtilaflardan dolayı 81 bin vatandaşa tahakkuk ettirilen borçlar silinmektedir. Bu uygulama da popülist bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Sistemin temeline

⁷⁰⁸ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 40. Maddesi (Değişik üçüncü fıkra: 17.04.08-5754/ 25 md.).

yapılan bu müdahaleler ile kurumun mali yapısının gördüğü zarar ile toplumun bu kesiminin sağlayacağı faydanın maliyetleri karşılaştırılmalıdır. Sosyal güvenlik sistemi elbette ne kadar prim o kadar hizmet anlayışına dayandırılmaz. Ancak toplumda korunmaya muhtaç kişilere sağlanacak hizmetler ve faydaların sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanmaya çalışılması gelecek nesillerce katlanması gereken prim yükünün artacağı anlamına gelmektedir.

26) Gelir ve Aylıkların Haczedilemezliği İlkesini korunuyor.

Mevcut mevzuatımızda bulunmakla birlikte 5510'da yer almayan gelir ve aylıkların, prim ve nafaka borçları dışında haczedilemeyeceği ilkesi, hüküm altına alınmaktadır.

27) Yeni sosyal güvenlik yasası ile Genel Sağlık Sigortası hayata geçirilmekte ve vatansızlar ve sığınmacılar dahil tüm vatandaşlar Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınması hedeflenmektedir. Ayrıca GSS sistemine geçilmesi ile Koruyucu Sağlık Hizmetleri de ilk defa sağlık sigortası kapsamına alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından karşılanacaktır.

33) Sağlık hizmetinden yararlanmak için gerekli asgari prim ödeme gün sayısı indiriliyor.

Bağ-Kur'luların sağlık hizmetlerinden yararlanmaları için gerekli olan 240 günlük prim gün sayısını ve SSK'luların sağlık hizmetlerinden yararlanması için gerekli olan 90 ve bakmakla yükümlü oldukları için gerekli olan 120 günlük prim gün sayılarını 30 güne indirilmiştir. Ayrıca Bağ-Kurlulara 60 gün prim borcu olsa dahi sağlık hizmetlerinden yararlanma imkânı getirilmiştir. Genel Sağlık Sigortasından yararlanmak için gerekli koşul olan 1 yıl içinde 30 gün sigortalı olma şartını da esnekletirilmiştir, herhangi bir sebeple silâh altına alınan sigortalının askerlikte geçen hizmet süresini; hükümlülükle sonuçlanmayan tutuklulukta geçen süresini; iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortalarından geçici iş göremezlik ödeneği alan sigortalının iş göremediği süreyi; sigortalının greve iştirak etmesi veya işverenin lokavt yapması hallerinde geçen süreyi 1 yılın hesabında

dikkate alınmamasını sağlayarak 1 yıllık süreyi fiilen uzatmıştır. İşten ayrılan kişiler de prim borcu olup olmadığına bakılmaksızın 90 gün daha sağlık hizmetlerinden yararlanmasını imkânı getirilmiştir⁷⁰⁹.

34) GSS ile 18 Yaşından küçüklerin her hangi bir şart aramaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlanmaktadır. 18 yaşını dolduran kızlar ana-babalarından bağımsız olarak kendi sigortalılık ve gelir durumlarına uygun şartlarda GSS kapsamına girerek sağlık hizmetlerinden yararlanacaklardır. Ancak, halen 18 yaşından büyük olup ana-babasının sigortalılığı nedeniyle sağlık hizmetlerinden yararlanmakta olanlar bu haklarını sürdüreceklerdir.

35) GSS kapsamında diş protez bedellerinin karşılanması hususunda 5510 sayılı Kanunla getirilen yaş ve fiyat kısıtlaması, yapılan son düzenleme ile kaldırılmış, böylece her yaştaki genel sağlık sigortalılarının diş protez bedellerinin Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca tespit edilecek fiyatlar üzerinden tamamının karşılanması sağlanmıştır⁷¹⁰.

36) Mevcut uygulamada; sadece SSK ve Emekli Sandığı mensuplarının Sağlık Sigortası kapsamında yapılacak tedavi nedeniyle hastanın il dışına sevk edilmesi halinde Sosyal güvenlik Kurumu'nca karşılanan yol ve refakatçi giderleri, yeni düzenleme ile Bağ-Kur çalışanlarına da sağlanmaktadır⁷¹¹.

37) Sağlık hizmeti sunucularının vatandaşlardan alabilecekleri Fark Ücretine sınırlama getiriliyor. Hastaneler, belirlenen fiyatın en çok 1 katına kadar fark ücreti alabilecektir. Acil hallerde vatandaşlardan Fark Ücreti talep edilemeyecektir.

Mevcut uygulamada sağlık hizmeti sunucularının vatandaşlardan alabilecekleri fark ücretlerinde herhangi bir sınır bulunmamaktadır. Özel sağlık hizmeti sunucularının vatandaştan alabilecekleri fark ücreti; sunulan sağlık hizmeti için

⁷⁰⁹ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 67. Maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 42 md.).

⁷¹⁰ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 63. Maddesinin (d) bendi (Değişik : 17.04.08-5754/ 40 md.).

⁷¹¹ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 65. Maddesi.

Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen bedelin bir katını geçmemek üzere Bakanlar Kurulu'nca belirlenecektir. Kamu idaresi sağlık hizmeti sunucuları ise sadece otelcilik hizmeti ve istisnai sağlık hizmetlerinden (estetik vb.) fark ücreti alabilecek, bunun dışındaki sağlık hizmetlerinden fark ücreti alamayacaklardır. Ayrıca getirilen düzenlemeye göre, Sosyal güvenlik Kurumu ile sözleşmesi bulunsun ya da bulunmasın bütün sağlık hizmeti sunucuları, acil hallerde, vatandaşlardan herhangi bir fark ücreti talep edemeyecektir⁷¹².

38) Sağlık Hizmeti Sunucuları sınıflandırılıyor. Yurt içinde yapılamayan tetkiklerin Yurt dışında da yapılabilmesine olanak sağlanıyor

Yapılan düzenleme ile, Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu; tıp eğitimini, hizmet basamağını, alt yapı ve kaynak kullanımı ile maliyet unsurlarını dikkate alarak sağlık hizmeti sunucularını fiyatlandırmaya esas olmak üzere ayrı ayrı sınıflandırabilme (A,B,C... v.b) yetkisine sahip olacaktır⁷¹³. Ayrıca tüm genel sağlık sigortalılarının ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin yurt içinde yapılamayan tedavileri için yurt dışına gönderilmeleri uygulaması devam etmektedir. Buna ilaveten yurt içinde yapılması mümkün olmayan tetkikler de yurt dışında yaptırılabilir⁷¹⁴.

39) Katılım Payları almama konusunda Kurum yetkilendiriliyor. Mevcut düzenlemelerde de katılım payı uygulaması bulunmaktadır.

Yapılan düzenleme ile; ayakta tedavilerde 2 YTL olarak öngörülen katılım payının, birinci basamak sağlık hizmeti sunucularında (örneğin sağlık ocaklarında) bu katılım payını almamaya yada daha düşük miktarlarda tespit etmeye Sosyal güvenlik Kurumu yetkili kılınmaktadır. Devlet hastaneleri ve üniversite hastanelerinde yapılan muayenelerde ise sevkli olarak başvurulup başvurulmadığı dikkate alınmak suretiyle katılım payı tutarını yarıya indirmeye veya beş kat

⁷¹² Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 73. Maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 45 md.).

⁷¹³ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 72. Maddesi (Değişik birinci fıkra : 17.04.08-5754/ 44 md.).

⁷¹⁴ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 66. Maddesi (Ek fıkra : 17.04.08-5754/ 66 md.).

artırmaya, gerektiğinde bu tutarları kanuni tutarlarına getirmeye yine Sosyal güvenlik Kurumu yetkili olacaktır⁷¹⁵. Ayrıca iş kazası ile meslek hastalığı halleri ile askerî tatbikat ve manevralarda sağlanan sağlık hizmetleri; afet ve savaş hali nedeniyle sağlanan sağlık hizmetleri; aile hekimi muayeneleri ve kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri; kronik hastalıklar, hayati önemi haiz ortez/protezler ile organ, doku ve kök hücre nakli; kontrol muayeneleri; vatana hizmet aylığı alanlar, harp ve vazife malullüğü aylığı alanlar ile terörle mücadele kapsamında aylık alanlar katılım payından muaf tutulmaktadır⁷¹⁶.

40) Geliri düşük vatandaşların, terörle mücadele aylığı alanların GSS Primi Devlet tarafından karşılanacaktır.

Aile içindeki kişi başı geliri asgari ücretin 1/3'ünden az olanlar, vatansızlar ve sığınmacıların, 2022 sy. Kanun kapsamında 65 yaş veya özürlü aylığı alanların, şeref aylığı alanların (İstiklal madalyası), vatani hizmet aylığı alanların, terörle mücadele aylığı alanlar ile harp malullerinin, SHÇEK tarafından bakılan çocukların, köy korucularının, dünya ve olimpiyat şampiyonlarının Genel Sağlık Sigortası primleri devlet tarafından karşılanacaktır⁷¹⁷.

41) Çalışmayıp asgari ücretten az geliri olan vatandaşlar sadece 24 YTL ödeyerek sağlık hizmetlerinden istisnasız yararlanabilecektir.

Getirilen düzenleme ile; aile içindeki kişi başına geliri asgari ücretin 1/3'ünden (203 YTL'den az) az olan vatandaşların sağlık primleri Devlet tarafından ödenecek. Bu uygulamaya geçiş sürecinde Yeşil kart uygulaması 2 yıl daha devam edecek, bu sürenin sonunda da yürürlükten kalkacak. Ayrıca çalışması nedeniyle sigortalı olmayan veya ailesinde sigortalı bulunmayanlardan; aile içindeki kişi başına geliri; asgari ücretin 1/3'ü ile asgari ücret arasında olan vatandaşlar sadece 24 YTL, asgari ücret ile asgari ücretin iki katına kadar olan vatandaşlar sadece 73 YTL, asgari

⁷¹⁵ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 68. maddesi (Değişik ikinci fıkra : 17.04.08-5754/ 43 md.).

⁷¹⁶ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 69. maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 65 md.).

⁷¹⁷ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanunun 60. maddesinin (c) bendi (Değişik : 17.04.08-5754/ 38 md.).

ücretin iki katından fazla olan vatandaşlar ise sadece 146 YTL ödeyerek sağlık hizmetlerinden istisnasız yararlanabilecektir⁷¹⁸.

Bu düzenlemeler toplumun tamamına sağlık hizmeti verimesi amacına yönelik yapılan müdahalelerdir. Toplum sağlığı önemli dışsallıkları bulunması nedeniyle piyasa kuvvetlerine bırakılamayacak bir kamu hizmetidir. Bu yönü ile kapsamı ve içeriği genişletilen sağlık hizmetleri sosyal devlet anlayışı ve reformun ana teması ile paralellik gösteren düzenlemelerdir.

42) Memurların Prime Esas Kazanç miktarını yeniden düzenlenmiştir.

Bu Kanundan sonra kamu görevlisi olanlar için, şimdiye kadarki unsurlara ilaveten; makam, temsil ve görev tazminatları ile personel kanunlarına göre ödenen tazminatlardan da prim kesilmek suretiyle hesap edilecektir⁷¹⁹. Belirtilen unsurlar üzerinden; %14 sigortalı, %18,5 kamu işvereni hissesi olmak üzere toplam %32,5 oranında emeklilik ve sağlık sigortaları primi kesilecektir. Bu Kanunun yürürlük tarihinden önce kamu görevlisi olanların primleri ise 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre kesilmeye devam edilecektir.

43) Milletvekillerinin fiili hizmet zammı kalkmaktadır.

Yeni yasanın yürürlüğe girmesinden sonra hiç kamu görevinde bulunmadan milletvekili olanlar Başbakanlık Müsteşarı düzeyinde prim ödenecektir. Emekli olacakları zaman yeni Kanun hükümleri çerçevesinde; çalışma süreleri ve tüm çalışmaları boyunca ödedikleri primlerle orantılı emekli aylığı alacaklardır. Ayrıca sağlık hizmetlerinin TBMM’ce karşılanması uygulaması da aynen devam edecektir. Milletvekilinin ölümü halinde ailesine yapılan yardımlarda da hiçbir değişiklik yapılmamaktadır. İleriki dönemlerde ilk defa milletvekili olacaklardan, yasanın yürürlük tarihine kadar (1 Ekim 2008) askerlik dahil herhangi bir kamu görevinde bulunmuş olanlar da halen yürürlükte bulunan mevzuata göre emekli olacaklardır.

⁷¹⁸ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, *Sosyal Güvenlik Reformu*, s. 26.

⁷¹⁹ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanun Geçici 80. Maddesi (Değişik : 17.04.08-5754/ 47 md.).

Ayrıca bu yasa ile milletvekilleri fiili hizmet zammı kapsamından çıkmaktadır. Bu Yasanın yayımı tarihinden sonra artık milletvekillerine fiili hizmet zammı verilmeyecektir. Ancak daha önceki sürelerle ilişkin fiili hizmet zammı hakları saklıdır.

44) Bankaların çalışanları için kurdukları ve şu an aktif ve pasifi ile 300 bin kişiyi kapsayan Banka sandıkları Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bünyesine alınacaktır.

506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamındaki bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler personeli için kurulmuş bulunan sandıkların iştirakçileri ile aylık veya gelir bağlanmış olanlar ile bunların hak sahipleri herhangi bir işleme gerek kalmaksızın kanunun yayınlandığı tarihinden itibaren üç yıl içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilerek bu Kanun kapsamına alınacaktır⁷²⁰.

⁷²⁰ Bkz. 31.05.2006 Tarih ve 5510 Sayılı Kanun Geçici 20. Maddesi (Ek : 17.04.08-5754/ 73 md.).

SONUÇ

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin mali yapısı 1990’lı yıllarla beraber, erken emeklilik uygulamaları, fonların verimsiz alanlara yatırılması, prim tahsilatında yaşanan sorunlar, nimet-külfet dengesinin sağlanamaması, dağınık kurumsal ve yasal yapı, kayıt dışılık gibi faktörlerin etkisi ile bozulmuş ve bütçe transferleri ile ayakta durabilen yapılar haline gelmiştir.

Bir ülkenin sosyal güvenlik yapısı tüm toplum dinamiklerini yakından etkilemektedir. Sosyal güvenlik her şeyden önce toplumun bütün sınıfları arasında işbirliğine dayanmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik sistemi yalnız sınıflara arası değil nesiller arasında da en büyük mali transferdir. Bu sebeple ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirlerken eğitim ve sağlıkla birlikte sosyal güvenlik harcamalarının düzeyi de önemli bir parametredir. Bu açıdan bakıldığında doğru kurgulanmış,sağlam temellere dayalı ve mali açıdan güçlü bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı yalnız bu günün Türkiye’sinin değil geleceğin Türkiye’si’nin de başlıca sosyal politika hedeflerinden biri olmak zorundadır.

Önemi ve etkileri günümüzde tartışılmaz olan sosyal güvenlik sisteminin yeniden şekillendiği bu günlerde, oluşturulan yapının sistemin mali açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik politikalar içerdiğini görmekteyiz. Nitekim bu amaçla emeklilik yaşı yükseltilmiş, aylık bağlama oranları düşürülmüş, prime esas alt sınır asgari ücret düzeyine çekilmiştir. Bu açıdan bakıldığında yasa sigortalılara daha fazla yükümlülükler getirerek ivazların düzeyini düşürmektedir.

Yeni sosyal güvenlik yasası kazanılmış haklara dokunmamakta ve getirilen yükümlülükler özellikle sisteme yeni dahil olacakları kapsamaktadır. Bu da nesiller arası bir adaletsizlik doğmaktadır. Bundan 10 yıl önce 38/42 yaşında emekli olabilen bir kitle mevcut iken bugün çalışma hayatına atılan kişiler 65 yaş koşulu ile karşı karşıyadırlar. Ayrıca halen mevcut çalışanlar için eski yeni karışımı bir yapının sunulması da sistemi sadelikten uzaklaştırmakta ve ileri sürülen norm birliği hedefinde gedikler oluşturmaktadır.

Şimdi sistemi bir gözden geçirelim. Eğer SSK'lı iseniz 7200 gün, Bağ-Kur yada Emekli Sandığına mensup iseniz 9000 gün prim ödemekle mükellefsiniz. Emekli Sandığına mensup iseniz eski yasa hükümlerine tabi olmaya devam etmektesiniz. Ancak Bağ-Kur ya da SSK mensup iseniz bu güne kadar çalıştıklarınız eski yasaya göre bugünden sonra çalıştıklarınız yeni yasaya göre işlem görecektir. Görüldüğü gibi birbirinden farklı üç kurum ve üç nesil (1992-1999 arası, 1999-2008 arası ve 2008 sonrası) birbirine ancak bu kadar yaklaştırılabilmektedir.

Bunun yanı sıra norm birliğinin sağlandığı noktalar da mevcuttur. SSK'lı sigortalılara sağlanan emzirme yardımı, geçici iş görmezlik ödeneği, çeyiz yardımı gibi ödeneklerin Bağ-Kur'lulara da sağlanması bu yönde olumlu bir gelişmedir. Ayrıca uzun yıllardır hedeflenen ancak gerçekleştirilemeyen tek çatı altında birleşme de sağlanmış üç yıllık bir dönemde tek elden sosyal sigortacılık hedeflenmiştir.

5510 Sayılı yasanın getirdiği en büyük gelişme sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısının sağlanmasıdır. Devletin borç kapatan sıfatından sıyrılması ve sosyal devlet yönünün güçlendirilmesi yasanın en can alıcı yönüdür. Ayrıca GSS ile sağlık alanında da kapsam genişletilmiş görülmektedir. 18 Yaşından küçüklerin, düşük gelirli vatandaşların ve 65 yaş üstünün devlet güvencesine alınması sağlanmıştır. Bu uygulamanın devletin sağlık giderlerini arttıracak muhakkaktır.

Bu olumlu yönleri ile birlikte yasada popülist amaçlı düzenlemeler mevcuttur. Devletin sosyal yardımlar yolu ile devlet bütçesinden sağlaması gereken yükümlülükler sosyal sigortalar yolu ile sağlanmaya çalışılmakta, sosyal sigorta tekniğine aykırı pekçok yeni düzenleme getirilmektedir. Kadınlara yurt dışında çalışanlara getirilen borçlanma imkanı, affedilen prim borçları ile sistem bir yandan revize edilirken diğer yandan açıklar vermektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu bu yönü ile sigorta hizmeti veren bir kurum olma niteliğinden hayır işleyen bir kurum olma niteliğine büründürülmektedir.

Önümüzdeki dönemlerde sosyal güvenlik transferlerinin bütçedeki payının azalması beklenen bir olaydır. Transferler ile sağlanan gelir aktarımının devlet katkısı ile sağlanması bütçe üzerindeki yükü hafifletmeyecek ancak haklı çıkaracaktır. Sosyal güvenlik fonlarının öncelikle verimli alanlara yatırılması, kayıt dışılıkla etkin bir şekilde

mücadele edilmesi, toplumun bilinçlendirilerek sosyal güvenlik olgusunun yerleştirilmesi sistemde esas reformlar olacaktır. Aksi taktirde yaş hadlerinin yükseltilmesi ve aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ancak bir noktaya kadar mümkündür. Son olarak sosyal güvenlik sisteminde yapılan doğru ya da yanlış uygulamaların tohumlarının ancak 10-20 yıllık süreçlerle kendini göstereceği de unutulmamalıdır.

Sistemlerin değiştirilmesi, yükümlülüklerin arttırılması ve bunun toplumca kabulünün sağlanması zor ve sancılı süreçlerdir. Nitekim ülkemizde 2006 yılında kabul edilen Sosyal Güvenlik Yasası ancak 2008'in sonunda yürürlüğe girebilmiştir. Geçmişte yapılan hataların maliyeti ortadadır. 1992 Yılında çıkarılan erken emeklilik yasası ülkemizi genç emeklilerin cenneti haline getirmiştir. Bunun etkileri ise 20 yıllık bir süreçte daha ülkemizde hissedilecektir. Bugün ülkemizde demografik açıdan halen aktif nüfusun sayısının yükseldiği bir çağ yaşanmaktadır. Sosyal güvenlik açısından yaşanan bir Türkiye olmadan sistemin sorunlarının gelecek nesillerin omzuna yüklenmemesi gerekmektedir. Sistem bütçenin üzerinde kanbur olmaktan bir an önce kurtarılmalı ve mali disiplin sağlanmalıdır. Bu da ancak sağlam bir sosyal güvenlik politikasının varlığı ile mümkündür. Sisteme yapılan her yeni müdahalenin sisteme zarar verdiği ve hangi sistem kabul edilirse edilsin doğru kullanmadığı taktirde başarısızlıkla sonuçlandığı unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

AÇIKGÖZ Bernur, Recep Kök ve Serdar İspir, “Küreselleşme Kurgusuna Yönelik Hipotez Testleri:Yoksulluk Olgusu Üzerine Seçilmiş Ülkeler Deneyimi (1997-2003)”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1, 2008/13, ss. 351-376, <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2008-1-19.pdf>, Erişim Tarihi:25.05.08.

AK Mehmet Zeki ve Şükrü CİCİOĞLU, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Reform Paketi”,*e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı: 56, Ağustos 2006, <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=SOSYAL%20GÜVENLİK%20SİSTEMİNİN%20YENİDEN%20YAPILANDIRILMASI%20GEREĞİ%20VE%20REFORM%20PAKETİ&kimlik=1155737278&url=makaleler/ak-cicioglu-1.htm> , Erişim Tarihi: 15.09.08.

AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 1985.

AKTAN Coşkun Can, *Politik İktisat*, İzmir, 2000.

AKTAN Coşkun Can ve Hüseyin Şen, “Ekonomik Kriz: Nedenler ve Çözüm Önerileri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 2002/1, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-sen-ekonomik-kriz.pdf, Erişim Tarihi:22.03.08.

AKTAN Coşkun Can ve Özlem Özkıvrak, “Sosyal Refah Devleti”, 2003, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, Erişim Tarihi:22.04.08.

ALCEYLAN Çetin, Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden Bu Güne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:2, Sayı:26, 2007, ss.70-84, <http://www.butce.org/Html/dergi/26/calceylan.pdf> , Erişim Tarihi: 20.09.08.

ALPER Yusuf, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK, Bağ-Kur)*, Genişletilmiş 3.b., Alfa Yayınları, 2000.

ALPER Yusuf, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Temel Esaslar ve Tartışmalar”, *TİSK-İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1283&id=70, Erişim Tarihi: 01.10.08.

Ankara Ticaret Odası (ATO); “Krizler Tarihi Raporu”, Ankara, Nisan 2005, <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=276&l=1>, Erişim Tarihi:22.03.2008.

Ankara Ticaret Odası (ATO), “İşsizliğin Acı İlacı: Kayıt Dışı İstihdam Raporu”, 25 Ağustos 2007, <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1370&l=1>, Erişim Tarihi: 02.10.08.

ARIN Tülay, “Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler”, *2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yayınları, Yayın No: 2002/2, İstanbul, 2002.

ATAÇ Engin, Beyhan Ataç, “Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi”, *3. İktisat Kongresi Tebliğleri*, 4-7 Haziran 1992, 2. Cilt, DPT Yayınları, Ankara, 1993.

AYTAÇ Deniz, “Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırma”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi/Maliye Anabilim Dalı, Ankara, 2004.

BACAK Bünyamin, “Sosyal Güvenlik Yönüyle bireysel Emeklilik”, *İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Turan YAZGAN’a Armağan*, 49. Kitap, İstanbul, 2005, ss.159-171.

Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM),
Kamu Harcamalarının Bileşimi Büyüme ve Refah Etkileri, Açık Toplum Enstitüsü
 Türkiye Temsilciliği, Mayıs 2008,
<http://betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/File/ProjeSon.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.08.

BAKIRTAŞ İbrahim ve Ali Tekinşen, “Dünya Savaşları ve Büyük Buhran
 Arasındaki Etkileşimin Ekonomi Politikası”, ss. 83-99,
http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/İBRAHİM%20BAKIRTAŞ%20-%20ALİ%20TEKİNŞEN/83-100++.pdf, Erişim Tarihi:23.03.08.

BANGER Gürol, Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılandırma Sürecinde SSK’nın
 Temel Sorunları ve Uygulama Reformları”, *TİSK İşveren Dergisi*, Mayıs 2003,
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, (05.10.08)

BATIREL Ömer Faruk, *Kamu Maliyesi Teorisine Giriş*, Güncellenmiş 3.b.,Marmara
 Üniversitesi, İstanbul, 1990.

BAYRAÇ Naci, “Yeni Ekonomi ve Yarattığı Değişimler”, 25 Ekim 2007,
<http://www.e-konomist.net/wp-content/dosyalar/bayrac.pdf>, Erişim Tarihi:21.05.08.

BERTILSSON Margareta, "The Welfare State,the Professions and Citizens", *Public Sector Management*, David Mc. Kevitt- Alan Lawton, Sage Publication Inc, London, 1994,
http://books.google.com/books?hl=tr&lr=&id=p3tXhtYN9XgC&oi=fnd&pg=PP9&ots=VwEz4kw5Lb&sig=hdQ_7oigDcV8dJoLAjidr6l6h7U#PPA237,M1, Erişim Tarihi:22.04.08.

BULUTOĞLU Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, 3.b., Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981.

BÜYÜKERŞEN Yılmaz, Fazıl Tekin, Fethi Heper ve Diğerleri, *Kamu Maliyesi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Fasikül 1, Eskişehir, 1988.

BM , *World Population Prospects: The 2002 Division*, Population Division, ESA/P/WP 180,
<http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, 2003.

CANSIZ Harun, “Türkiye’de 1983-1995 Döneminde Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Açıdan Gelişimi”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Teorisi Anabilim Dalı, Afyon, 1996.

Council of Europe (COE), “Population Trends in Europe and Their Sensitivity to Policy Measures”, Document No: 10182, 2004,
<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10182.htm>,
 Erişim Tarihi:29.09.08.

ÇELİKOĞLU İlyas, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması”, Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No:2355, Ankara, 1994.

ÇUBUK Ali, *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları*, Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları Yayın No:175, Ankara, 1982.

DANIŞOĞLU Emel, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı”, *DPT Planlama Dergisi*, 42. Yıl Özel Sayısı, 2002, ss.219-227,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoge.pdf>, Erişim Tarihi:19.04.08.

DEMİR Murat, Ersan Sever, “Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz ve Enflasyon Oranı Üzerindeki Etkileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 25, Yaz 2008, ss. 170-196, <http://www.e-sosder.com/dergi/25170-196.pdf>, Erişim Tarihi:05.10.08.

DEMİRCİOĞLU Fatma Eftekin, “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi Sorunu”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin, 2006.

DEMİREL Güner, “Yeni Bütçe Kod Yapısı”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Yıl :2, Sayı: 9, Kasım 2001, ss. 9-12, <http://www.butce.org/Html/dergi/pdf/sayi9.pdf>, Erişim Tarihi:03.10.08

DEVİRİM Fevzi ,*Kamu Maliyesine Giriş*, Geliştirilmiş 3.b., İzmir, 1999.

DİLİK Sait, *Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi*, 2.b., Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın No: 99, Ankara, 1972.

DİLİK Sait, *Sosyal Güvenlik*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1991.

DILNOT Andrew, “Refah Devletinin Geleceği”, Çev.: D. Zeynel Bakıcı, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf, Erişim Tarihi:19.04.08.

DUE John F., *Amme Masrafları ve Ekonomideki Önemi*, Maliye Enstitüsü Tercüme İkinici Seri, İstanbul, 1965.

EDİZDOĞAN Nihat, *Kamu Maliyesi I (Kamu Ekonomisi, Kamu Harcamaları ve Bütçe)*, 6.b, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.

EGELİ Haluk, *Paraşiskalite ve Paraşiskal Yükümlülükler*, İzmir, 2003.

ERGENEKON Çağatay, “Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış”, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul, 1998.

ERGİNAY Akif, *Kamu Maliyesi*, Gözden Geçirilmiş ve İşlenmiş 17.b., Savaş Yayınları, Ankara, 2005.

EUROSTAT, *European Social Statistics*, Social Protection, Expenditure and Receipts, Data 1996-2004, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DC-07-001/EN/KS-DC-07-001-EN.PDF , Erişim Tarihi: 08.09.08.

Dernek Vakıf ve Sandık ve Diğer Kuruluşlardan Bireysel Emeklilik Sistemine ve Yıllık Gelir Sigortasına Aktarım Hakkında Yönetmelik, *Resmi Gazete*, 26941, 19 Temmuz 2008, <http://www.tusev.org.tr/userfiles/image/Dernek%20Vakif%20Gelir%20Sigortasina%20Aktarim%20Hakkinda%20Yonetmelik.pdf>, Erişim tarihi: 17.09.08.

FLORA Peter & Arnold J.Heidenheimer, “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State”, *Development Of Welfare States In Europe and America*, USA, 1981, http://books.google.com/books?hl=tr&lr=&id=ompqRxEt_fwC&oi=fnd&pg=PA17&dq=%22Flora%22+%22The+Historical+Core+and+Changing+Boundaries+of+the+...%22&ots=apsSizWvJg&sig=sQHy6a-P1u3lm6WvC6a1-DKXLD0, Erişim Tarihi:19.04.08.

FİLİZ Atilla, “Teknoloji Yönetimi ve Ar-ge”, *Bilgi Toplumu*, 01 Aralık 2004, <http://bilgitoplumu.blogspot.com/2004/12/teknoloji-ynetimi-ve-ar-ge.html>, Erişim Tarihi:21.05.08.

GOUGH Iann, “Refah Devleti”, Çev.: Kamil Güngör, *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.:4, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, Erişim Tarihi:19.04.08.

GÖKBUNAR Ramazan ve Birol Kovancılar, “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:3 (Güz), 1998, ss. 251-266, <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/1998-3-24.pdf>, Erişim Tarihi:19.04.08.

GÖKSEL Nükhet Hotar, “Türkiye’de Demografik Dönüşümün Sosyal Politikaya Etkisi?”, *TİSK İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1276&id=70, Erişim Tarihi: 20.09.08.

GÖNENCAN Zahit, “Atatürk ve Sosyal Güvenlik”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı:19, Cilt:VII, Kasım 1990, <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Print&DergiIcerikNo=826&Yer=DergiIcerik>, Erişim Tarihi: 25.09.08.

GÖNENCAN Zahit, “Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform Anlayışı”, *TİSK-İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1279&id=70, Erişim Tarihi: 01.10.08.

GÖZE Ayferi, *Liberal Marksist Faşist Devlet Sistemleri*, Fakülte Matbaası, İstanbul, 1977.

GRUBER Jonathan and A. David Wise, “An International Perspective On Policies For An Aging Society”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 8103, January 2001.

GÜNER Kasım, “Türkiye’de 1980-2001 Yılları Arasındaki Bütçe Harcamalarının Gelişimi”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalı, İstanbul, 2002.

GÜNEŞ İsmail, Soner Yakar, “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt No:13, Sayı:2, 2004, ss.127-141, <http://sosyalbilimler.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>, Erişim Tarihi:14.09.08.

GÜRSES Uğur, “Gelecek Jimnastiği: 2023”, *Radikal Gazetesi*, 29 Haziran 2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=157132>, Erişim Tarihi: 29.09.08.

GÜRSOY Bedri, *Kamusal Maliye, Birinci Cilt, Giriş-Masraflar*, Gözden Geçirilmiş 2.b., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, Yayın No:783, Ankara, 1978.

GÜVEN Ercan, *Sosyal Sigortalar Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları*, İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 149/91, Eskişehir, 1976.

GÜVERCİN Cemal Hüseyin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2, 2004, ss. 89-95, http://www.medicine.ankara.edu.tr/fakulte/files/20042_6, Erişim Tarihi: 24.09.08.

GÜZEL Ali, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, *Çalışma ve Toplum Dergisi, Birlik Metal İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Sayı: 7, 2005/4, ss.61-76, <http://www.calismatoplum.org/sayi7/index7.htm>, Erişim Tarihi:19.04.08.

GÜZEL Ali ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayım, 6.b., İstanbul, 1998.

HAK-İŞ Konfederasyonu, “Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik ve Sosyal Faturası Ağır”, <http://www.hakis.org.tr/arsiv/kayitdisi.htm>, Erişim tarihi: 02.10.08.

HEREKMAN Aykut, *Kamu Maliyesi (Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri)*, Cilt I, 2.b., Ankara, 1988.

HIZARCI Berna, “Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Wagner Kanunu İle Analizi: Türkiye Örneği”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Zonguldak, 2007.

İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMM), “Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunlarına Çözüm Önerileri”,

<http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/docs/SosyalGuvenlik/CozumOnerileri.doc>,

Erişim Tarihi: 03.03.08.

İŞİK Abdulkadir, Habib Yıldız, Temel Gürdal, Nurullah Altun, Nevran Karaca, Filiz Aygen ve Tarkan Peran; *Kamu Maliyesi (Ders Notları)*, Sakarya Kitebevi, Sakarya, 2004.

İNANÇ Hüsamettin, Ümit Güner ve Sinan Sarısoy, “Ekonomide Değişen Devlet Anlayışı”, *Akademik Bakış*, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler e-Dergisi, Sayı:12

<http://www.akademikbakis.org/12/EDU.htm>, Erişim Tarihi:16.04.08.

“İşte Sosyal Güvenliğin Getirdiği Yenilikler”, *Haber Vitrini*, 8 Mayıs 2008,

www.habervitrini.com , Erişim Tarihi: 05.10.08

JONG A., “Population and Labour Force Scenarios for the European Union: Acceleration, Continuity or Reversal”, Paper for the European Population Conference EPC99, 30 August – 3 September, The Hague, The Netherlands, 1999.

KARLUK Rıdvan, *Türkiye Ekonomisi*, Beta Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1999.

KAYA Muammer, “20 Yıl Sonraki Türkiye’nin Demografik Yapısının Projeksiyonuna/ Göstergelerine Bakış”, *TİSK-İşveren Dergisi*, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1273&id=70, Erişim Tarihi:01.10.08.

“Kayıt Dışı İstihdamda Gerileme Yetersiz”, *CNN Türk*, 02 Ekim 2008, http://www.cnnturk.com/HaberDetay/Ekonomi/4/Genel/303/Kayitdisi_istihdamdaki_gerileme_yetersiz/495376/0, Erişim Tarihi: 02.10.08.

Kayseri Ticaret Odası Araştırma-Planlama- Koordinasyon Birimi (Mete Taştan), “Türkiye’nin Teknoloji ve Ar-Ge’de Dünyadaki Yeri”, Kayseri http://www.kayserito.org.tr/media/turkiyenin_teknoloji_ve_argedeki_dunyadaki_yeri.pdf, Erişim Tarihi: 24.05.08.

KILINÇ Nurcan, “Yeni Ekonomi: Piyasa, Rekabet ve Ar-ge”, ss.1-15, <http://paribus.tr.googlepages.com/kilinc.doc>, Erişim Tarihi: 21.05.08.

KORAY Meryem, *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

KURT Resul, “Sosyal Güvenlik Açıkları Nereye Koşuyor”, *Dünya Gazetesi*, 14.Mart 2008, http://www.senaymm.com/makale/14_03_2008_sosyal_guvenlik_aciklari_nereye_ko_suyor.doc, Erişim Tarihi: 01.10.08.

“Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü”, *Vikipedi Özgür Ansiklopedi*, <http://tr.wikipedia.org/wiki/NATO> , Erişim Tarihi: 15.05.08.

LAROGUE P., *Reflexions sur le Probleme Sociale*, Paris, 1953.

NEMLİ Arif, *Kamu Maliyesine Giriş*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1979.

NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzenlenmiş 11.b., Beta Basım Yayım, İstanbul, 2000.

“Nüfus Yaşlanacak Kadın Sayısı Artacak”, *Medya* 37, 13 Ekim 2007,
http://www.medya37.com/haber_detay.php?haber_id=535&baslik=N%C3%BCfus%20Ya%C5%9Flanacak,%20Kad%C4%B1n%20Say%C4%B1s%C4%B1%20Artacak
 , Erişim Tarihi: 29.09.08.

OKTAY Ertan, Ali O.Balkanlı ve Adil Salepçioğlu, “Bilgi Toplumunda Yeni ekonomi ve e-Dönüşüm Stratejileri”, *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F., Eskişehir, Kasım 2004, ss.155-166, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/04-02.pdf>, Erişim Tarihi:18.05.08.

ORAL A. İlhan, *Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları Yayın No:1331, Eskişehir, 2002.

ÖNER Erdoğan, *Kamu Maliyesi I (Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No:1986/282.

ÖZDEMİR Yasemin, “Türkiye’de Yatırım Harcamalarının Gelişimi ve Kamu Yatırım Politikaları”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:3, Sayı: 27, güz 2007, ss. 72-82.

ÖZEN Ahmet, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, *Maliye Dergisi*, Sayı:141, 2002
<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md141/gelismis.pdf>,
 Erişim Tarihi:16.04.08.

ÖZŞUCA T.Şerife, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)”, Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1990.

PEHLİVAN Osman, *Kamu Maliyesi*, Derya Kitabevi, Trabzon, 2005.

REGLING Klaus and Declan Costello, “The Economic and Budgetary Implications of Ageing Populations: An EU Perspective”, EC Directorate General Economic and Financial Affairs, 2003,

http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2003/brussels0303/doc8en.pdf,

Erişim Tarihi: 23.09.08.

PEKTEN Ali, “Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, Nisan-Haziran 2006,

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=475> , Erişim Tarihi: 05.10.08.

RICHARDSON J. Henry, *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, Çev.: Turan Yazgan, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970.

SAKAL Mustafa, “Kamu Bütçesinin Genişlemesinde Bürokrasinin Rolü”, *Nezihe Sönmez’e Armağan*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1997,

http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/sakal-kamu-butcesinin-genislemesi%20.pdf, Erişim Tarihi:25.05.08.

SAYIN Ebru Ayyıldız, “Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59, ss. 89-118,

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=451>, Erişim Tarihi:14.05.08.

SKOUSEN Mark; *İktisadi Düşünce Tarihi (Modern İktisadın İnşası)*, Çevirenler: Mustafa Acar, Ekrem Erdem ve Metin Toprak, 2.b., Adres Yayınları, 2005.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Affı, *Ofis Mahkumları*, 11 Temmuz 2008, <http://www.ofismahkumlari.org/189/sosyal-guvenlik-kurumu-sgk-prim-affi/> ,

Erişim Tarihi: 05.10.08.

“Sosyal Güvenlik Primlerimiz Kayıt Dışını Arttırıyor”, *Baybul Bilgi Merkezi*, 12 Eylül 2008, www.baybul.com, Erişim Tarihi: 02.10.08.

“Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Neden-Niçin Gereklidir?”, *Legalist Platform*,
http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf, Erişim Tarihi: 20.09.08

STIGLITZ Joseph E., Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev. Ömer Faruk Batırel, 2.b., Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İ.İ.B.F. Yayın No:396, 1994.

ŞAHİN Hüseyin, *Türkiye Ekonomisi*, Geliştirilmiş 6.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

ŞENER Orhan, *Kamu Ekonomisi*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998.

TALAS Cahit, *Sosyal Ekonomi*, İkinci Kitap, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 4.b., Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.

TANZI Vito , “The Economic Role of The State in The 21ST Century,” *Cato Journal*, Cilt: 25, 2005, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj25n3/cj25n3-16.pdf> , Erişim Tarihi: 04.08.08.

TAŞKESTİ Rukiye, “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi:1995-2005”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı, Ankara, 2006.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006, <http://www.sp.gov.tr/documents/KP2007-2013.pdf>, Erişim Tarihi:23.05.08.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu*, Ankara, 2006, http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf ,822, Erişim Tarihi:22.04.08.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), “Sayılarla Türkiye Ekonomisi Gelişmeler (1980-2001) Tahminler (2002-2005)”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tarih/tr/1980-01.pdf>, Erişim Tarihi: 05.10.08

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı(DPT), “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950 2006”,Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/esg.asp> , Erişim Tarihi: 05.10.08.

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), "Temel Ekonomik Göstergeler", Ankara, Şubat 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/teg/2008/02/tiv.2.xls> , Erişim Tarihi: 05.10.08.

T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), *Türkiye İstatistik Yıllığı Turkey's Statistical Yearbook 2006*, Yayın No:3063, Ankara, Mayıs 2007, www.tuik.gov.tr, ErişimTarihi:01.06.08.

T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK), *İstatistik Göstergeler Statistical Indicators1993-2006*, Yayın No: 3114, Ankara; Aralık, 2007.

T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), *Türkiye İstatistik Yıllığı Turkey's Statistical Yearbook 2007*, Yayın No:3144, Ankara, Mayıs 2008, www.tuik.gov.tr, ErişimTarihi: 05.08.08

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Reformu*,
<http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/reform/kitap.pdf>,
 Erişim tarihi: 03.10.08.

T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı, “2000-2005 Yıllarında Toplanan Vergilerin ve Yapılan Giderlerin Yeni Sınıflandırmaya Göre Anlatımı”, Ankara, 2005,
http://www.gib.gov.tr/fileadmin/iller/2000-2005_alanlar_2.pdf, Erişim Tarihi:
 05.10.08.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Analitik Bütçe Sınıflandırması Proje Grubu, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”,
<http://ebutce.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgiris.htm>, Erişim Tarihi: 05.10.08.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 1990-2003 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri, Ankara,
<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, Erişim Tarihi:07.08.08

T.C. Maliye Teftiş Kurulu (MTK), “Türkiye’de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri”, C:\Documents and Settings\qwerty\Desktop\mali müfettiş.htm , Erişim Tarihi: 05.10.08.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Nisan 2005,
http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.doc, Erişim Tarihi:19.06.08.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*, Ankara, Mayıs 2007,

http://www.emekli.gov.tr/sgk/doc/SosyalGuvenlikReformu_UygulamaOncesiYeniYaklasim.doc, Erişim Tarihi: 05.09.08.

TEKSÖZ Tuncay, “Sosyal Güvenlik Reformu ve Özerklik Sorunu”, *TİSK İşveren Dergisi*, Kasım 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1956&id=93, Erişim Tarihi: 05.10.08.

TIKTİK Ahmet, “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Geleceğe Yol Haritası”, http://www.finanskulup.org.tr/assets/etkinlik/sempozyum/Ahmet_Tiktik_Dokuzuncu_Plan.pdf, Erişim Tarihi: 23.05.08.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), *Kayıt Dışı İstihdam*, Yayın No: 223; Ankara, 2003.

TOSUN Ertan, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı: 19, Yıl:2004, ss. 1-10, <http://www.butce.org/Html/dergi/pdf/sayi19.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2008.

TUNAYA Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980.

TUNCAY A. Can, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Yenilenmiş 5.b., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1992.

TUNÇOMAĞ Kenan, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 5.b., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1990.

TÜRK İsmail, *Maliye Politikası*, Güncelleştirilmiş 14.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.

TÜRK İsmail, *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992.

“Türkiye’deki Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Mevcut Durum ve Politikalar”,
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/37/33705673.pdf>, Erişim Tarihi: 02.10.08.

Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, “Avrupa’da Bilim Teknoloji Yenilikçilik 2008 Raporu Açıklandı”, <http://www.mess.org.tr/html/haberler/htm/19mart2008.pdf>,
 Erişim Tarihi:23.05.08.

“Türkiye’nin Nüfusu 70.586.256”, *Maksinet Haber*,
http://haber.maksinet.com/Turkiyenin-nufusu-70586256_k62t1911.html, Erişim
 Tarihi:14.05.08.

“Türkiye Savunma Harcamalarında NATO 8.si”, *Sabah Gazetesi*, 15 Mart 2008,
<http://arsiv.sabah.com.tr/2008/03/15/haber,1A2E2887103243109B5F105E6646CCF8.html>, Erişim Tarihi:15.05.08.

Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı (TSEV), *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, İstanbul, 2007.

“1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye”, *Türk Devrim Tarihi*, 2007,
<http://www.inkilap.info/ataturk-donemi/ekonomi/1929-dunya-ekonomik-buhrani-ve-turkiye.html> , Erişim Tarihi: 29.03.08.

UĞUR Suat, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi”, TİSK Yayınları, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1119>,
 Erişim Tarihi: 19.09.08.

ULUATAM Özhan, *Kamu Maliyesi*, 6.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 1999.

ULUTÜRK Süleyman, *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Yayınları, Ankara, 1998.

UŞUN Ercan, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar”, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17 Ankara, 2004.

UZAY Nisfet, “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:19, Temmuz-Aralık 2002, ss.151-172, http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/08_Uzay.pdf, Erişim Tarihi: 19.04.08.

UZUNOĞLU Sadi, “Terörün Ülke Ekonomisine Maliyeti Konulu Konferansı” Trakya Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu Bankacılık ve Araştırma Topluluğunca düzenlenen seminerde sunulan bildiri, Edirne, 22 Nisan 2008, http://basin.trakya.edu.tr/Haberler/2008/04_24_teko.htm, Erişim Tarihi: 15.05.08.

VAROL Pelin, “Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Karşılaştığı Sorunlarla Çözüm Önerileri”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara, 2006.

“Varşova Pakı”, *Vikipedi Özgür Ansiklopedi*, http://tr.wikipedia.org/wiki/Var%C5%9Fova_Pakt%C4%B1, Erişim Tarihi:15.05.08.

YALÇIN Nilüfer, “Uluslararası Ar-ge Arenasında Türkiye Nerede, Nereye Gitmeli?”, *Ufuk Ötesi*, Sayı: 74, Mayıs 2008, http://www.ufukotesi.com/yazigoster.asp?yazi_no=20060482, Erişim Tarihi:23.05.08.

YALÇINER Kürşat, “İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:1, Sayı:11, Kasım 1998, <http://64.233.183.104/search?q=cache:PFFPpSMBcWMJ:www.basarmevzuat.com/dergi/11/a/isigorta.htm+sosyal+g%C3%BCvenlikl+fonlar%C4%B1n%C4%B1n+verimsiz+kullan%C4%B1l%C4%B1%C5%9F%C4%B1&hl=tr&ct=clnk&cd=12&gl=tr>, Erişim Tarihi: 01.10.08.

YAZGAN Turan, *Sosyal Güvenlik Ders Notları*, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayınları, İstanbul, 1992.

YILMAZ Binnaz Elif ve Murat Şeker, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Bir Alan Araştırması”, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketler Birliği Bilim Kurulu Onaylı Eserler, ss. 53-66

http://www.tsrsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.08.

YİĞİTBAŞI Şahabettin, *Mikro İktisat*, Selçuk Üniversitesi Vakfı Yayınları, Konya, 2000.

World Bank, *World Developments Indicators*, 2001.

<http://www.bumko.gov.tr>

<http://gib.gov.tr>

<http://sgk.gov.tr>

<http://tuik.gov.tr>

EKLER

TABLO 1/A: KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ (1980-1990)

(Milyar TL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Harcamalar	1.148	1.633	1.765	2.915	4.278	6.493	8.311	12.791	21.446	38.871	68.355
Faiz Hariç Harcamalar	1.080	1.509	1.590	2.524	3.543	5.226	6.980	10.525	16.469	30.612	54.389
I. Cari	464	602	687	1.022	1.439	2.023	2.967	4.432	7.394	16.607	33.452
1. Personel	351	404	462	671	896	1.275	1.840	2.996	5.053	12.539	26.465
2. Diğer Cari	113	198	225	351	543	748	1.127	1.436	2.341	4.068	6.987
II. Yatırım	220	360	384	560	800	1.185	1.854	2.496	3.631	5.871	9.882
III. Transfer	464	671	694	1.333	2.039	3.285	3.490	5.863	10.421	16.393	25.021
1. Faiz Harcamaları	68	124	175	391	735	1.267	1.331	2.266	4.978	8.259	13.966
2. Faiz Hariç Transfer H	396	547	519	942	1.304	2.018	2.159	3.597	5.443	8.134	11.055
Gelirler	988	1.536	1.622	2.696	3.770	5.980	7.154	10.445	17.587	31.369	56.573
I. Vergi Gelirleri	750	1.190	1.305	1.934	2.372	3.829	5.972	9.051	14.232	25.550	45.399
II. Vergi Dışı Normal G.	140	137	111	307	280	444	554	757	1.228	2.439	4.267
III. Özel Gelirler ve Fon.	85	185	175	394	1.041	1.481	104	86	1.353	2.221	5.401
IV. Katma Bütçe Gel.	13	24	31	61	77	226	524	551	774	1.159	1.506
Bütçe Dengesi	-160	-97	-143	-219	-508	-513	-1.157	-2.346	-3.859	-7.502	-11.782
Faiz Dışı Denge	-92	27	32	172	227	754	174	-80	1.118	757	2.184

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 1/B: KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ (1990-1999)

(Milyar TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Harcamalar	132.401	225.398	490.438	902.454	1.724.194	3.961.308	8.050.252	15.614.441	28.084.685
Faiz Hariç Harcamalar	108.330	185.100	373.968	604.170	1.148.078	2.463.907	5.772.335	9.437.846	17.363.845
I. Cari	60.536	114.443	205.448	347.262	645.945	1.286.240	2.788.298	5.187.840	9.172.790
1. Personel	49.291	94.076	169.511	273.062	502.601	974.148	2.073.140	3.871.005	6.911.927
2. Diğer Cari	11.245	20.367	35.937	74.200	143.344	312.092	715.158	1.316.835	2.260.863
II. Yatırım	19.038	32.691	57.565	77.016	102.989	255.356	640.134	999.320	1.544.427
III. Transfer	52.827	78.264	227.425	478.176	975.260	2.419.712	4.621.820	9.427.281	17.367.468
1. Faiz Harcamaları	24.071	40.298	116.470	298.284	576.116	1.497.401	2.277.917	6.176.595	10.720.840
2. Faiz Hariç Transfer H	28.756	37.966	110.955	179.892	399.144	922.311	2.343.903	3.250.686	6.646.628
Gelirler	99.085	178.070	357.333	751.615	1.409.250	2.727.958	5.815.099	11.811.065	18.933.065
I. Vergi Gelirleri	78.643	141.602	264.273	587.760	1.084.350	2.244.094	4.745.484	9.228.596	14.802.280
II. Vergi Dışı Normal G.	3.927	7.649	17.636	48.365	86.044	159.990	404.679	1.221.530	1.883.461
III. Özel Gelirler ve Fon.	13.803	24.899	68.936	106.374	217.366	280.884	576.769	1.185.485	1.971.936
IV. Katma Bütçe Gel.	2.712	3.920	6.488	9.116	21.490	42.990	88.167	175.454	275.388
Bütçe Dengesi	-33.316	-47.328	-133.105	-150.839	-314.944	-1.233.350	-2.235.153	-3.803.376	-9.151.620
Faiz Dışı Denge	-9.245	-7.030	-16.635	147.445	261.172	264.051	42.764	2.373.219	1.569.220

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 1/C: KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ (2000-2005)

(Milyar TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Harcamalar	46.705.028	80.579.065	115.682.350	140.454.842	141.020.860	146.097.573
Faiz Hariç Harcamalar	26.265.166	39.516.839	63.811.691	81.845.679	84.532.370	100.418.041
I.Cari	13.613.937	20.448.022	31.107.959	38.513.866		
1. Personel	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.209.473		
2. Diğer Cari	3.635.153	5.236.128	8.018.775	8.304.393		
II. Yatırım	2.475.116	4.149.580	6.891.836	7.179.667		
III. Transfer	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.761.309		
1. Faiz Harcamaları	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163	56.488.490	45.679.532
2. Faiz Hariç Transfer H.	10.176.113	14.919.237	25.811.896	36.152.146		
Gelirler	33.440.143	51.542.970	75.592.324	100.250.427	110.720.859	137.980.944
I. Vergi Gelirleri	26.503.698	39.735.928	59.631.868	84.316.169	90.076.861	106.929.227
II. Vergi Dışı Normal G.	3.486.493	7.418.386	10.874.532	10.222.769		
III. Özel Gelirler ve Fon.	3.050.712	3.736.167	4.097.299	4.019.795		
IV. Katma Bütçe Gel.	399.240	652.489	988.625	1.691.694	1.780.685	2.224.762
Bütçe Dengesi	-13.264.885	-29.036.095	-40.090.026	-40.204.415	-30.300.001	-8.116.629
Faiz Dışı Denge	7.174.977	12.026.131	11.780.633	18.404.748	26.188.489	37.562.903

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 2/A: KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİNİN GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI (%) (1980-1990)
(RATES IN GNP OF REALIZATIONS OF CONSOLIDATED BUDGET)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	(Milyar TL)										
Harcamalar	21,6	20,4	16,6	20,9	19,3	18,4	16,2	17,1	16,6	16,9	17,2
I.Cari	8,7	7,5	6,5	7,3	6,5	5,7	5,8	5,9	5,7	7,2	8,4
1. Personel	6,6	5,0	4,4	4,8	4,0	3,6	3,6	4,0	3,9	5,4	6,7
2. Diğer Cari	2,1	2,5	2,1	2,5	2,4	2,1	2,2	1,9	1,8	1,8	1,8
II. Yatırım	4,1	4,5	3,6	4,0	3,6	3,4	3,6	3,3	2,8	2,5	2,5
III. Transfer	8,7	8,4	6,5	9,6	9,2	9,3	6,8	7,8	8,1	7,1	6,3
1. Faiz Harcamaları	1,3	1,5	1,6	2,8	3,3	3,6	2,6	3,0	3,9	3,6	3,5
2. Diğer Transfer Harc.	7,5	6,8	4,9	6,8	5,9	5,7	4,2	4,8	4,2	3,5	2,8
Faiz Hariç Harcamalar	20,4	18,8	15,0	18,1	16,0	14,8	13,6	14,0	12,7	13,3	13,7
Gelirler	18,6	19,1	15,3	19,3	17,0	16,9	14,0	13,9	13,6	13,6	14,2
I-Genel Bütçe Gelirleri	18,4	18,8	15,0	18,9	16,7	16,3	13,0	13,2	13,0	13,1	13,9
1. Vergi Gelirleri	14,1	14,8	12,3	13,9	10,7	10,8	11,7	12,1	11,0	11,1	11,4
2. Vergi Dışı Normal G.	2,6	1,7	1,0	2,2	1,3	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1
3. Özel Gelirler ve Fon.	1,6	2,3	1,6	2,8	4,7	4,2	0,2	0,1	1,0	1,0	1,4
II-Katma Bütçe Öz Gel.	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,6	1,0	0,7	0,6	0,5	0,4
Bütçe Dengesi	-3,0	-1,2	-1,3	-1,6	-2,3	-1,5	-2,3	-3,1	-3,0	-3,3	-3,0
Faiz Dışı Denge	-1,7	0,3	0,3	1,2	1,0	2,1	0,3	-0,1	0,9	0,3	0,5

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 2/B: KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİNİN GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI (%) (1991-2005)
(RATES IN GNP OF REALIZATIONS OF CONSOLIDATED BUDGET)

(Milyar TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Harcamalar	20,9	20,4	24,6	23,2	22,0	26,4	27,4	29,2	35,9	24,6	23,2	22,0	26,4	32,9	30,0
I. Cari	9,5	10,4	10,3	8,9	8,2	8,6	9,5	9,7	11,7	10,3	8,9	8,2	8,6		
1. Personel	7,8	8,5	8,5	7,0	6,4	6,5	7,1	7,2	8,8	8,5	7,0	6,4	6,5		
2. Diğer Cari	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	2,1	2,4	2,5	2,9	1,8	1,9	1,8	2,1		
II. Yatırım	3,0	3,0	2,9	2,0	1,3	1,7	2,2	1,9	2,0	2,9	2,0	1,3	1,7		
III. Transfer	8,3	7,1	11,4	12,3	12,4	16,2	15,7	17,6	22,2	11,4	12,3	12,4	16,2		
1. Faiz Harcamaları	3,8	3,7	5,8	7,7	7,3	10,0	7,7	11,5	13,7	5,8	7,7	7,3	10,0	13,2	9,4
2. Diğer Transfer Harc.	4,5	3,4	5,6	4,6	5,1	6,2	8,0	6,1	8,5	5,6	4,6	5,1	6,2		
Faiz Hariç Harcamalar	17,1	16,8	18,7	15,5	14,6	16,5	19,6	17,6	22,2	18,7	15,5	14,6	16,5	19,7	20,6
Gelirler	15,6	16,1	17,9	19,3	17,9	18,2	19,8	22,1	24,2	17,9	19,3	17,9	18,2	25,8	28,4
I-Genel Bütçe Gelirleri	15,2	15,8	17,6	19,1	17,7	17,9	19,5	21,7	23,8	17,6	19,1	17,7	17,9	25,4	27,9
1. Vergi Gelirleri	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1	17,2	18,9	13,2	15,1	13,8	15,0	21,0	22,0
2. Vergi Dışı Normal G.	0,6	0,7	0,9	1,2	1,1	1,1	1,4	2,3	2,4	0,9	1,2	1,1	1,1	4,2	5,2
3. Özel Gelirler ve Fon.	2,4	2,3	3,5	2,7	2,8	1,9	2,0	2,2	2,5	3,5	2,7	2,8	1,9		
II-Katma Bütçe Öz Gel.	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5
Bütçe Dengesi	-5,3	-4,3	-6,7	-3,9	-4,0	-8,2	-7,6	-7,1	-11,7	-6,7	-3,9	-4,0	-8,2	-7,1	-1,7
Faiz Dışı Denge	-1,5	-0,6	-0,8	3,8	3,3	1,8	0,1	4,4	2,0	-0,8	3,8	3,3	1,8	6,1	7,7

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 3/A: KONSOLİDE BÜTÇE GİDER GERÇEKLEŞMELERİ (1980-1989)
(REALIZATIONS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Harcamalar	1.148	1.633	1.765	2.915	4.278	6.493	8.311	12.791	21.446
Cari	464	602	687	1.022	1.439	2.023	2.967	4.432	7.394
Personel	351	404	462	671	896	1.275	1.840	2.996	5.053
Diğer Cari	113	198	225	351	543	748	1.127	1.436	2.341
Yatırım	220	360	384	560	800	1.185	1.854	2.496	3.631
Transfer	464	671	694	1.333	2.039	3.285	3.490	5.863	10.421
Faiz Harcamaları	68	124	175	391	735	1.267	1.331	2.266	4.978
İç Borç Faizi	52	68	69	110	235	420	649	1.260	3.159
Dış Borç Faizi	16	56	106	281	500	847	682	1.006	1.819
KİT'lere Transferler	174	234	221	303	280	179	138	471	1.074
Devlet İştirakleri Katılım Payı				42	24	10	60	139	257
Vergi İadeleri						180	770	1.299	1.743
Sosyal Güvenlik	45	56	68	114	125	210	285	422	749
Emekli Sandığına Ödemeler	45	56	68	114	125	210	285	422	749
SSK'ya ödemeler									
BAĞKUR'a Ödemeler									
İşsizlik Sigorta Fonu'na Öd.									
Fon Ödemeleri									
Diğer Transferler	177	257	230	483	875	1.439	906	1.266	1.620

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 3/B: KONSOLİDE BÜTÇE GİDER GERÇEKLEŞMELERİ (1990-2003)
(REALIZATIONS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Harcamalar	68.355	132.401	225.398	490.438	902.454	1.724.194	3.961.308	8.050.252	15.614.441	28.084.685	46.705.028	80.579.065	115.682.350	140.454.842
Cari	33.452	60.536	114.443	205.448	347.262	645.945	1.286.240	2.788.298	5.187.840	9.172.790	13.613.937	20.448.022	31.107.959	38.513.866
Personel	26.465	49.291	94.076	169.511	273.062	502.601	974.148	2.073.140	3.871.005	6.911.927	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.209.473
Diğer Cari	6.987	11.245	20.367	35.937	74.200	143.344	312.092	715.158	1.316.835	2.260.863	3.635.153	5.236.128	8.018.775	8.304.393
Yatırım	9.882	19.038	32.691	57.565	77.016	102.989	255.356	640.134	999.320	1.544.427	2.475.116	4.149.580	6.891.836	7.179.667
Transfer	25.021	52.827	78.264	227.425	478.176	975.260	2.419.712	4.621.820	9.427.281	17.367.468	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.761.309
Faiz Harcamaları	13.966	24.071	40.298	116.470	298.284	576.116	1.497.401	2.277.917	6.176.595	10.720.840	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163
İç Borç Faizi	9.613	16.940	30.545	92.518	233.167	475.520	1.329.087	1.977.967	5.629.514	9.824.622	18.791.862	37.494.301	46.807.038	52.718.886
Dış Borç Faizi	4.353	7.131	9.753	23.952	65.117	100.596	168.314	299.950	547.081	896.218	1.648.000	3.567.925	5.063.621	5.890.277
KİT'lere Transferler	1.267	7.251	11.190	21.970	21.000	45.440	50.244	123.450	159.960	416.800	885.908	1.107.081	2.170.000	1.881.000
Dev.İştirakleri Katılım Payı	0	782	1.283	1.310	1.748	5.292	24.950	180.371	30.000	176.442	248.200	513.150	25.000	40.000
Vergi İadeleri	4.349	7.521	12.303	21.251	31.147	63.620	104.900	249.499	539.253	1.159.991	1.632.049	2.918.206	5.665.750	8.335.922
Sosyal Güvenlik	1.225	1.599	4.000	11.000	34.480	108.205	335.300	760.000	1.400.000	2.750.000	3.321.098	5.112.000	11.205.000	15.922.000
Emekli Sandığına Ödemeler	1.225	1.599	4.000	11.000	20.000	41.000	119.200	300.000	514.000	1.035.000	1.775.000	2.625.000	4.822.000	6.145.000
SSK'ya ödemeler	0	0	0	0	14.480	59.205	146.000	337.000	451.000	1.105.000	400.000	730.000	3.180.000	4.505.000
BAGKUR'a Ödemeler	0	0	0	0	0	8.000	70.100	123.000	435.000	610.000	1.050.685	1.437.000	2.943.000	4.922.000
İşsizlik Sigorta Fonu'na Öd.				0	0	0	0	0	0	0	95.413	320.000	260.000	350.000
Fon Ödemeleri	0	0	0	16.100	49.130	64.886	168.480	387.341	428.563	985.797	1.995.073	1.480.497	234.000	280.000
Diğer Transferler	4.214	11.603	9.190	39.324	42.387	111.701	238.437	643.242	692.910	1.157.598	2.093.785	3.788.303	6.512.146	9.693.224

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 1990-2003 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri, <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, (07.08.08).

TABLO 4/A: KONSOLİDE BÜTÇE GİDER GERÇEKLEŞMELERİNİN GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI (%) (1980-1989)

(RATES IN GNP OF REALIZATIONS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)

(Milyar TL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Harcamalar	21,6	20,4	16,6	20,9	19,3	18,4	16,2	17,1	16,6	16,9
Cari	8,7	7,5	6,5	7,3	6,5	5,7	5,8	5,9	5,7	7,2
Personel	6,6	5,0	4,4	4,8	4,0	3,6	3,6	4,0	3,9	5,4
Diğer Cari	2,1	2,5	2,1	2,5	2,4	2,1	2,2	1,9	1,8	1,8
Yatırım	4,1	4,5	3,6	4,0	3,6	3,4	3,6	3,3	2,8	2,5
Transfer	8,7	8,4	6,5	9,6	9,2	9,3	6,8	7,8	8,1	7,1
Faiz Harcamaları	1,3	1,5	1,6	2,8	3,3	3,6	2,6	3,0	3,9	3,6
İç Borç Faizi	1,0	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2	1,3	1,7	2,4	2,2
Dış Borç Faizi	0,3	0,7	1,0	2,0	2,3	2,4	1,3	1,3	1,4	1,4
KİT'lere Transferler	3,3	2,9	2,1	2,2	1,3	0,5	0,3	0,6	0,8	0,5
Devlet İştirakleri Katılım Payı	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
Vergi İadeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,5	1,7	1,3	1,4
Sosyal Güvenlik	0,8	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Emekli Sandığına Ödemeler	0,8	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
SSK'ya ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BAĞKUR'a Ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
İşsizlik Sigorta Fonu'na Öd.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fon Ödemeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer Transferler	3,3	3,2	2,2	3,5	3,9	4,1	1,8	1,7	1,3	0,9
GSMH (Milyar TL)	5.303	8.023	10.612	13.933	22.168	35.350	51.185	75.019	129.175	230.370

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 4/B: KONSOLİDE BÜTÇE GİDER GERÇEKLEŞMELERİNİN GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%) (1990-2003)*(RATES IN GNP OF REALIZATIONS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Giderler	17,21	20,87	20,42	24,55	23,21	21,95	26,45	27,39	29,18	35,88	37,19	45,66	42,30	39,38
Cari	8,42	9,54	10,37	10,29	8,93	8,22	8,59	9,49	9,69	11,72	10,84	11,59	11,38	10,80
Personel	6,66	7,77	8,52	8,49	7,02	6,40	6,50	7,05	7,23	8,83	7,95	8,62	8,44	8,47
Diğer Cari	1,76	1,77	1,85	1,80	1,91	1,82	2,08	2,43	2,46	2,89	2,89	2,97	2,93	2,33
Yatırım	2,49	3,00	2,96	2,88	1,98	1,31	1,70	2,18	1,87	1,97	1,97	2,35	2,52	2,01
Transfer	6,30	8,33	7,09	11,39	12,30	12,42	16,16	15,72	17,62	22,19	24,38	31,72	28,41	26,57
Faiz Ödemeleri	3,52	3,79	3,65	5,83	7,67	7,33	10,00	7,75	11,54	13,69	16,27	23,27	18,97	16,43
İç Borç Faizi	2,42	2,67	2,77	4,63	6,00	6,05	8,87	6,73	10,52	12,55	14,96	21,25	17,12	14,78
Dış Borç Faizi	1,10	1,12	0,88	1,20	1,67	1,28	1,12	1,02	1,02	1,14	1,31	2,02	1,85	1,65
KİT'lere Transferler	0,32	1,14	1,01	1,10	0,54	0,58	0,34	0,42	0,30	0,53	0,71	0,63	0,79	0,53
Dev.İştiraklerine Kat. Payı	0,00	0,12	0,12	0,07	0,04	0,07	0,17	0,61	0,06	0,23	0,20	0,29	0,01	0,01
Vergi İadeleri	1,09	1,19	1,11	1,06	0,80	0,81	0,70	0,85	1,01	1,48	1,30	1,65	2,07	2,34
Sosyal Güvenlik	0,31	0,25	0,36	0,55	0,89	1,38	2,24	2,59	2,62	3,51	2,64	2,90	4,10	4,46
Emekli Sandığına.ödenen	0,31	0,25	0,36	0,55	0,51	0,52	0,80	1,02	0,96	1,32	1,41	1,49	1,76	1,72
SSK'ya ödenen					0,37	0,75	0,97	1,15	0,84	1,41	0,32	0,41	1,16	1,26
BAĞKUR'a ödenen						0,10	0,47	0,42	0,81	0,78	0,84	0,81	1,08	1,38
İşsizlik Sigorta Fonu											0,08	0,18	0,10	0,10
Diğer Transferler	1,06	1,83	0,83	1,97	1,09	1,42	1,59	2,19	1,29	1,48	1,67	2,15	2,38	2,72
GSMH (Milyar TL)	397.177	634.393	1.103.605	1.997.323	3.887.903	7.854.887	14.978.067	29.393.262	53.518.332	78.282.967	125.596.129	176.484.000	273.463.000	356.680.888

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 1990-2003 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri,
[http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm,\(07.08.08\).](http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-2-5.htm,(07.08.08).)

TABLO 5/A KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI (%) (1980-1989)
(RATIOS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)

(Milyar TL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cari	40,4	36,9	38,9	35,1	33,6	31,2	35,7	34,6	34,5	42,7
Personel	30,6	24,7	26,2	23,0	20,9	19,6	22,1	23,4	23,6	32,3
Diğer Cari	9,8	12,1	12,7	12,0	12,7	11,5	13,6	11,2	10,9	10,5
Yatırım	19,2	22,0	21,8	19,2	18,7	18,3	22,3	19,5	16,9	15,1
Transfer	40,4	41,1	39,3	45,7	47,7	50,6	42,0	45,8	48,6	42,2
Faiz Harcamaları	5,9	7,6	9,9	13,4	17,2	19,5	16,0	17,7	23,2	21,2
İç Borç Faizi	4,5	4,2	3,9	3,8	5,5	6,5	7,8	9,9	14,7	13,2
Dış Borç Faizi	1,4	3,4	6,0	9,6	11,7	13,0	8,2	7,9	8,5	8,1
KİT'lere Transferler	15,2	14,3	12,5	10,4	6,5	2,8	1,7	3,7	5,0	3,1
Devlet İştirakleri Katılım Payı	0,0	0,0	0,0	1,4	0,6	0,2	0,7	1,1	1,2	0,7
Vergi İadeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	9,3	10,2	8,1	8,1
Sosyal Güvenlik	3,9	3,4	3,9	3,9	2,9	3,2	3,4	3,3	3,5	3,6
Emekli Sandığına Ödemeler	3,9	3,4	3,9	3,9	2,9	3,2	3,4	3,3	3,5	3,6
SSK'ya ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BAĞKUR'a Ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
İşsizlik Sigorta Fonu'na Öd.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fon Ödemeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer Transferler	15,4	15,7	13,0	16,6	20,5	22,2	10,9	9,9	7,6	5,4

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO: 5/B KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI (%) (1990-1996)
(RATIOS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Hariç Harcamalar	79,6	81,8	82,1	76,3	66,9	66,6	62,2
I. Personel	38,7	37,2	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6
İşçilik Giderleri	4,2	5,1	5,5	4,7	3,6	4,8	3,2
Diğer Personel Giderleri	34,5	32,1	36,3	29,9	26,7	24,4	21,3
II. Diğer Cari	10,2	8,5	9,0	7,3	8,2	8,3	7,9
M.S.B.	6,2	5,0	5,2	3,9	4,8	4,8	4,8
Jandarma	0,7	0,7	0,9	0,8	1,0	0,9	0,7
Emniyet	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Diğer Kuruluşlar	3,0	2,5	2,7	2,3	2,2	2,2	2,1
III. Yatırım	14,5	14,4	14,5	11,7	8,5	6,0	6,4
IV. Transfer	36,6	39,9	34,7	46,4	53,0	56,6	61,1
1. Faiz Harcamaları	20,4	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8
İç Borç Faizi	14,1	12,8	13,6	18,9	25,8	27,6	33,6
Devlet Tahvil Faizi	0,0	0,0	0,0	9,2	12,5	6,4	8,3
Hazine Bonosu Faizi	0,0	0,0	0,0	9,6	13,4	21,1	25,3
Kısa Vadeli Avans Faizi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dış Borç Faizi	6,4	5,4	4,3	4,9	7,2	5,8	4,2
2. KİT'lere Transferler	1,9	5,5	5,0	4,5	2,3	2,6	1,3
3. Vergi İadeleri	6,4	5,7	5,5	4,3	3,5	3,7	2,6
İhracatta KDV İadesi	1,0	1,0	1,2	1,1	1,7	2,3	1,5
Emeklilere Vergi İadesi	4,2	3,9	3,5	2,8	1,3	0,8	0,5
Reddiyat	1,2	0,8	0,7	0,4	0,4	0,7	0,6
4. Sos.Güv.Kurumlarına Ödemeler	1,8	1,2	1,8	2,2	3,8	6,3	8,5
Emekli Sandığı'na Ödemeler	1,8	1,2	1,8	2,2	2,2	2,4	3,0
SSK'ya Ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	3,4	3,7
BAĞ-KUR'a Ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,8
İşsizlik Sigorta Fonu'na Ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Kamulaştırma ve Bina Satın Alım.	0,8	0,6	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2
6. Devlet İştirakleri Katılım Payı	1,2	0,6	0,6	0,3	0,2	0,3	0,6
7. Belediyelere Yapılan Ödemeler	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3	0,4
8.Siyasi Partiler Kan.Uyarınca Dev.Y.	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9.MTA'ya Yardım	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10.TUBİTAK'a Yardım	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11.İstihbarat Hizmet Giderleri	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
12. KKTC'ne Yapılan Yardımlar	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
13. Uluslararası Kuruluşlara Kat.P.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
14. Yükseköğrenim Kredi ve Yurt.Ku.	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4
15. Tarımsal Destekleme	0,2	0,9	0,0	0,0	1,0	1,0	1,3
Pamuk ve Diğer Ür.Des.için Yap.Öd.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gübre	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,3
Hayvancılığı Teş. Dest. için Ya. Öd.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Doğrudan Gelir Desteği	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tütün Ofisi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seker Pancarı Alımı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16. Fon Ödemeleri	0,0	0,0	0,0	3,3	5,4	3,8	4,3
Destekleme Fiyat İstikrar Fonu	0,0	0,0	0,0	1,8	1,6	1,6	1,7
Afetler Fonuna Ait Hizmetler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer Fonlar	0,0	0,0	0,0	1,5	3,9	2,2	2,6
17. Program Dışı Görev Zararı	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,6	0,6
18. Geçen Yıllar Borçları	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19. Öğrencilere Sosyal Transfer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
20. Deprem Giderlerini Kar. Ödeneği	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
21. Diğer Transferler	3,0	6,2	2,5	6,6	2,3	3,8	2,4

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO: 5/C KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI (%) (1997-2003)
(RATIOS OF CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Haric Harcamalar	71,7	60,4	61,8	56,2	49,0	55,2	58,3
I. Personel	25,8	24,8	24,6	21,4	18,9	20,0	21,5
İşçilik Giderleri	3,2	2,9	3,5	3,7	3,2	2,8	3,0
Diğer Personel Giderleri	22,5	21,9	21,2	17,7	15,7	17,2	18,5
II. Diğer Cari	8,9	8,4	8,1	7,8	6,5	6,9	5,9
M.S.B.	5,6	5,3	5,0	5,0	4,1	4,0	3,3
Jandarma	0,6	0,7	0,7	0,6	0,4	0,5	0,5
Emniyet	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Diğer Kuruluşlar	2,3	2,2	2,1	2,0	1,8	2,2	1,9
III. Yatırım	8,0	6,4	5,5	5,3	5,1	6,0	5,1
IV. Transfer	57,4	60,4	61,8	65,6	69,5	67,2	67,5
1. Faiz Harcamaları	28,3	39,6	38,2	43,8	51,0	44,8	41,7
İç Borç Faizi	24,6	36,1	35,0	40,2	46,5	40,5	37,5
Devlet Tahvil Faizi	10,7	16,6	17,1	36,7	39,2	29,7	25,3
Hazine Bonosu Faizi	13,9	19,4	17,8	3,5	7,3	10,8	12,2
Kısa Vadeli Avans Faizi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dış Borç Faizi	3,7	3,5	3,2	3,5	4,4	4,4	4,2
2. KİT'lere Transferler	1,5	1,0	1,5	1,9	1,4	1,9	1,3
KİT'lere Sermaye Transferi	1,5	0,9	1,2	1,8	1,3	1,2	0,6
Görev Zararları	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,7	0,7
3. Vergi İadeleri	3,1	3,5	4,1	3,5	3,6	4,9	5,9
İhracatta KDV İadesi	1,9	2,0	1,6	1,7	2,1	3,0	3,6
Emeklilere Vergi İadesi	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Reddiyat	0,6	0,9	2,0	1,4	1,2	1,4	1,8
4. Sos.Güv.Kurumlarına Ödemeler	9,4	9,0	9,8	7,1	6,3	9,7	11,3
Emekli Sandığı'na Ödemeler	3,7	3,3	3,7	3,8	3,3	4,2	4,4
SSK'ya Ödemeler	4,2	2,9	3,9	0,9	0,9	2,7	3,2
BAG-KUR'a Ödemeler	1,5	2,8	2,2	2,2	1,8	2,5	3,5
İşsizlik Sigorta Fonu'na Ödemeler	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,2	0,2
5. Sağ.Hiz.Yay.,İvi.&Yeş Kart Uyg.Hiz.	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,5
6. Kamulaştırma ve Bina Satın Alım.	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
7. Devlet İştirakleri Katılım Payı	2,2	0,2	0,6	0,5	0,6	0,0	0,0
8. Belediyelere Yapılan Ödemeler	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
9.Siyasi Partiler Kan.Uyarınca Dev.Y.	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
10.MTA' ya Yardım	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11.TUBİTAK'a Yardım	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
12.İstihbarat Hizmet Giderleri	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
13. KKTC'ne Yapılan Yardımlar	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
14. Uluslararası Kuruluşlara Kat.P.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
15. Yükseköğrenim Kredi ve Yurt.Ku.	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
16. Tarımsal Destekleme	3,1	1,2	0,8	0,8	1,3	1,6	2,0
Pamuk ve Diğer Ür.Des.için Yap.Öd.	1,9	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2
Gübre	1,2	0,9	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
Hayvancılığı Teş. Dest. için Ya. Öd.	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Doğrudan Gelir Desteği	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,3	1,7
Tütün Ofisi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Şeker Pancarı Alımı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tarım Reformu Uygulama Projesi							0,0
17. Fon Ödemeleri	4,8	2,7	3,5	4,3	1,8	0,2	0,2
Destekleme Fiyat İstikrar Fonu	1,4	0,7	1,6	1,2	0,6	0,2	0,2
Afetler Fonuna Ait Hizmetler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
Diğer Fonlar	3,4	2,0	1,9	3,0	0,9	0,0	0,0
18. Program Dışı Görev Zararı	0,6	0,0	0,0	0,3	0,5	0,0	0,0
19. Risk Hesabı (Hazine Gar. Ödemeler)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
20. Geçen Yıllar Borçları	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
21. Öğrencilere Sosyal Transfer	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22. Yedek Ödenek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
23. Yatırımları Hızlandırma Ödeneği	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24. Deprem Giderlerini Kar. Ödeneği	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25. Diğer Transferler	2,0	1,4	1,5	1,7	1,5	2,3	2,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

TABLO 6/B: AYRINTI KODLARI İTİBARIYLA KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ (1994-1997)

(CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES BY DETAILED CODES)																	(Milyar TL)
		1994				1995				1996				1997			
		Cari	Yatırım	Transfer	Toplam	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam
	Toplam	347.262	77.016	478.176	902.454	645.945	102.989	975.260	1.724.194	1.286.240	255.356	2.419.712	3.961.308	2.788.298	640.134	4.621.820	8.050.252
000	Özel Ödenek	2.175	6.389	2.879	11.443	5.063	14.458	6.430	25.951	8.394	24.417	13.111	45.922	19.322	60.299	23.777	103.398
090	Özel Ödenek	2.175	6.389	2.879	11.443	5.063	14.458	6.430	25.951	8.394	24.417	13.111	45.922	19.322	60.299	23.777	103.398
100	Personel	273.062	22.433	6.532	302.027	502.601	0	13.006	515.607	974.148	0	24.575	998.723	2.073.140	8	56.088	2.129.236
110	Ayıklar	104.875	1.050	1.785	107.710	178.778		3.978	182.756	399.738		7.417	407.155	763.442	8	14.835	778.285
120	Söz.Pers.Ücr.	6.824	6	2.731	9.561	12.078		4.328	16.406	22.723		8.052	30.775	44.881		19.934	64.815
130	İşçi Ücretleri	32.136	20.464	670	53.270	81.966		2.635	84.601	128.497		4.272	132.769	261.324		9.011	270.335
140	Sos.Yard.	10.510	91	129	10.730	15.117		137	15.254	26.880		278	27.158	66.599		622	67.221
150	Ek Çal.Karş.	12.692	6	44	12.742	15.883		40	15.923	26.776		69	26.845	55.262		206	55.468
160	Tazm.ve Odülleri	84.563	743	487	85.793	156.998		832	157.830	288.860		1.573	290.433	686.969		5.953	692.922
170	Ödenekler	5.100		599	5.699	11.983		884	12.867	23.264		2.542	25.806	61.463		4.702	66.165
180	Ted.Yd.ve Cen.G.	13.694	73	74	13.841	25.700		156	25.856	47.616		343	47.959	101.625		792	102.417
190	Personel Gid.	2.668		13	2.681	4.098		16	4.114	9.794		29	9.823	31.575		33	31.608
200	Yolluklar	4.167	190	1	4.358	7.244	351	1	7.596	17.619	825	0	18.444	34.713	1.937	0	36.650
210	Yic. Geç. Gör. Y.	726	74		800	1.569	163		1.732	3.254	366		3.620	6.472	886		7.338
220	Yiğ. Sür. Gör. Y.	2.058	39		2.097	3.011	41		3.052	8.904	176		9.080	17.574	384		17.958
230	Yol Kar. Ver. Taz.	179	70		249	283	136		419	843	263		1.106	1.639	616		2.255
240	Y.D. Geç. Gör. Yol.	1.018	7	1	1.026	1.971	11	1	1.983	3.836	20		3.856	7.844	51		7.895
250	Y.D. Sür. Gör. Yol.	186			186	410			410	782			782	1.184			1.184
260	Tahliye Gid.																0
300	Hizmet Alımları	9.205	1.401	1	10.607	16.510	2.641	12	19.163	34.892	4.447	62	39.401	80.384	12.678	0	93.062
310	Mus. Fir. v. Ki. Öd.	283	467	1	751	483	993	12	1.488	1.333	2.223	62	3.618	3.132	6.118		9.230
320	Ulaştırma Gid.	1.455	111		1.566	2.396	181		2.577	4.876	247		5.123	10.190	770		10.960
330	Tasima Gid.	986	59		1.045	1.476	92		1.568	3.129	694		3.823	8.162	2.891		11.053
340	Tarif Bağlı Öd.	557	270		827	672	525		1.197	2.192	105		2.297	3.841	207		4.048
350	Kiralar	652	209		861	1.193	291		1.484	2.514	359		2.873	5.110	918		6.028
360	Ma. Te. D. Tas. B. On. G.	829	203		1.032	1.620	388		2.008	3.091	608		3.699	6.840	1.256		8.096
370	Bina Küçük Onar.	1.383	46		1.429	2.603	131		2.734	5.805	156		5.961	13.103	421		13.524
380	1050 S.K. 48 Md. Gid.	397	3		400	732	6		738	1.577	16		1.593	3.421			3.421
390	Diğer Hizmet Al.	2.663	33		2.696	5.335	34		5.369	10.375	39		10.414	26.585	97		26.682
400	Tük. Mal. Ve Mal.	51.207	2.420	0	53.627	99.050	4.964	0	104.014	221.681	13.269	0	234.950	518.291	29.208	0	547.499
410	Kült. Yay. ve Bas. G.	1.547	216		1.763	3.000	502		3.502	5.697	563		6.260	12.275	1.264		13.539
420	Yakacak Alımları	4.518	282		4.800	10.300	574		10.874	20.107	1.078		21.185	40.320	2.166		42.486
430	Akar. ve Yağ. Gid.	6.462	1.173		7.635	10.088	2.322		12.410	23.438	7.582		31.020	45.197	16.907		62.104
440	Elek. Su. ve H. G. Gid.	4.497	213		4.710	8.026	356		8.382	15.563	838		16.401	36.299	1.762		38.061
450	Y. ve Yem. Al.	12.530	14		12.544	26.515	17		26.532	42.617	33		42.650	87.065	55		87.120
460	Oz. Mal. Al.	6.177	36		6.213	12.622	71		12.693	28.690	134		28.824	64.888	414		65.302
470	Sav. Al. Gid.	14.128	414		14.542	26.048	901		26.949	80.113	2.736		82.849	217.632	5.626		223.258
480	Tem. Ag. ve To. F. G.	274	2		276	412	23		435	978	10		988	2.308	178		2.486
490	Diğer Tük. Mal. Al. Gid.	1.074	70		1.144	2.039	198		2.237	4.478	295		4.773	12.307	836		13.143
500	Denirbas Alım.	288	4	0	292	557	9	0	566	1.438	13	0	1.451	3.177	54	0	3.231
510	Büro Malz. Al.	90	1		91	147	2		149	432	3		435	935	24		959
520	Büro Mak. Al.	45			45	86	1		87	204	1		205	483	6		489
530	Yang. Kor. Malz. Al.	39	3		42	101	4		105	224	8		232	488	17		505
590	Diğer Denirbas Al.	114			114	223	2		225	578	1		579	1.271	7		1.278
600	Mak. Tec. Ve Tas. A.	2.887	4.743	145	7.775	7.240	7.554	198	14.992	6.822	20.392	316	27.530	15.117	55.880	696	71.693
610	Tasit. Alımları		135		135		272		272	36	1.605	36	1.677	0	4.893	86	4.979
620	Mak. Tec. Al. Bak. On.	225	4.077	40	4.342	423	6.980	57	7.460	999	18.048	72	19.119	1.998	40.789	129	51.916
630	Dis. Krd. De. A. Kar.	2.662	531	105	3.298	6.817	302	141	7.260	5.787	739	208	6.734	13.119	1.198	481	14.798
700	Ya. Te. Ve By. On. G.	3.595	38.286	213	42.094	5.695	70.427	190	76.312	16.127	184.737	282	201.146	35.967	462.444	1.048	499.459
710	Ya. Te. Bak. On. Gid.	1.426	38.255	213	39.894	3.447	70.425	190	74.062	11.269	184.736	282	196.287	28.550	462.359	1.048	491.957
720	Na. E. In. ve T. I. G.	476	31		507	1.123			1.123	1.318	1		1.319	3.180			3.180
730	Ta. Dev. Art. Kar.	1.693			1.693	1.125	2		1.127	3.540			3.540	4.237	85		4.322
800	Diğer Ödemeler	676	438	439	1.553	1.985	1.203	1.198	4.386	5.113	3.960	1.315	10.388	8.187	9.058	4.606	21.851
810	Verg. Res. ve Harç.	8	47		55	14	287		301	63	144		207	57	138		195
820	Di. Öd. İ. k. ve Be. Öd.	5			5	13			13	11			11	18			18
830	Girdi Hiz. Gid.	549	391	439	1.379	1.733	916	1.198	3.847	4.699	3.816	1.315	9.830	7.275	8.920	4.606	20.801
840	Uluslararası Müb. G.	1			1	2			2	3			3	9			9
850	Ka. Al. ve E. N. Bu. G.	46			46	61			61	73			73	67			67
860	Nato Giderleri	44			44	112			112	188			188	586			586
870	Tab. Hey. Es. Eser Al.	23			23	50			50	76			76	175			175
900	Transferler	0	712	467.966	468.678	0	1.382	954.225	955.607	6	3.296	2.380.051	2.383.353	0	8.568	4.535.605	4.544.173
910	Kam. ve Bin. Sat. Al.		1.795		1.795			2.587	2.587				6.763	6.763	32	25.048	25.080
920	Kur. Ka. P. ve Se. Te.			22.772	22.772			50.747	50.747				66.635	66.635		301.773	301.773
930	İti. Tran. ve Yard.			15.380	15.380			32.168	32.168				109.351	109.351		343.759	343.759
940	Mali Transferler**		699	6.867	7.566		1.376	26.391	27.767		3.287	46.849	50.136	8.443	91.213	99.656	
950	Sosyal Trans.		13	39.448	39.461		6	124.733	124.739		9	358.965	358.974		93	819.337	819.430
960	Borç Ödemeleri			332.575	332.575			652.713	652.713			1.623.008	1.623.008			2.567.134	2.567.134
970	Fon Ödemeleri			49.129	49.129			64.886	64.886			168.480	168.480			387.341	387.341
990	Özel Öd. İ. Is. Hiz. Yurt.									6			6				

(**) Katma Bütçeler Hazine Yardımı Düşülmüştür.

aynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

TABLO 6/D: AYRINTI KODLARI İTİBARIYLA KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ (2001-2003)

(CONSOLIDATED BUDGET EXPENDITURES BY DETAILED CODES)

													(Milyar TL)
	2001				2002				2003				
	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam	
Toplam	20.448.022	4.149.580	55.981.463	80.579.065	31.107.959	6.891.836	77.682.555	115.682.350	38.513.866	7.179.667	94.761.309	140.454.842	
000 Özel Ödenek	142.964	248.206	220.970	612.140	367.968	1.208.215	490.117	2.066.300	555.578	694.466	828.840	2.078.884	
090 Özel Ödenek	142.964	248.206	220.970	612.140	367.968	1.208.215	490.117	2.066.300	555.578	694.466	828.840	2.078.884	
100 Personel	15.211.894	0	391.662	15.603.556	23.089.184	0	599.842	23.689.026	30.209.473	0	688.542	30.898.015	
110 Aylıklar	5.030.023		145.866	5.175.889	8.027.057		218.844	8.245.901	12.182.468		181.151	12.363.619	
120 Söz Pers. Ücr.	266.244		112.443	378.687	402.637		174.223	576.860	539.878		219.227	759.105	
130 İşçi Ücretleri	2.539.041		55.919	2.594.960	3.201.180		85.489	3.286.669	4.190.978		131.019	4.321.997	
140 Sos. Yard.	183.942		3.499	187.441	269.008		6.250	275.258	507.220		8.960	516.180	
150 Ek Çal. Karş.	920.305		1.932	922.237	1.448.208		769	1.448.977	1.730.664		1.273	1.731.937	
160 Tazm. ve Ödülleri	4.627.689		26.836	4.654.525	7.148.048		45.637	7.193.685	7.962.581		67.903	8.030.484	
170 Ödenekler	404.331		39.895	444.226	626.582		58.824	685.406	738.102		64.506	802.608	
180 Ted. Yd. ve Cen. G.	1.026.573		5.160	1.031.733	1.656.601		9.571	1.666.172	2.035.749		13.920	2.049.669	
190 Personel Gid.	213.746		112	213.858	309.663		235	310.098	321.833		583	322.416	
200 Yolluklar	223.649	11.769	0	235.418	320.588	19.814	0	340.402	347.147	21.290	0	368.437	
210 Y.İc. Geç. Gör. Y.	50.074	5.038		55.112	83.871	8.690		92.561	110.605	9.651		120.256	
220 Y.İç. Sür. Gör. Y.	89.057	2.272		91.329	138.445	3.807		142.252	134.135	3.683		137.818	
230 Yol Kar. Ver. Taz.	8.057	4.110		12.167	15.095	6.023		21.118	19.484	6.514		25.998	
240 Y.D. Geç. Gör. Yol.	66.809	349		67.158	70.935	1.294		72.229	70.004	1.429		71.433	
250 Y.D. Sür. Gör. Yol.	9.643			9.643	12.241			12.241	12.838	13		12.851	
260 Tahliye Gid.	9			9	1			1	81			81	
300 Hizmet Alımları	831.541	168.328	693	1.000.562	1.481.334	256.935	700	1.738.969	1.130.312	337.611	1.447	1.469.370	
310 Mus. Fir. vey. Ki. Öd.	82.994	37.766	693	121.453	133.666	70.968	700	205.334	204.665	108.363	1.447	314.475	
320 Ulaştırma Gid.	99.151	5.109		104.260	157.782	7.634		165.416	204.142	9.678		213.820	
330 Taşınma Gid.	30.022	97.065		127.087	37.521	135.851		173.372	43.149	172.692		215.841	
340 Tarif Bağlı Öd.	27.819	3.199		31.018	115.926	4.726		120.652	110.731	6.578		117.309	
350 Kiralar	39.558	14.542		54.100	73.463	23.396		96.859	106.038	24.358		130.396	
360 Ma. Te. D. Tas. B. On. G.	47.286	7.335		54.621	78.438	9.432		87.870	87.725	10.356		98.081	
370 Bina Küçük Onar.	153.123	2.194		155.317	262.739	3.675		266.414	246.724	3.599		250.323	
380 1050 S.K.48. Md. Gid.	28.605			28.605	48.164			48.164	64.720	0		64.720	
390 Diğer Hizmet Al.	322.983	1.118		324.101	573.635	1.253		574.888	62.418	1.987		64.405	
400 Tük. Mal. Ve Mal.	3.461.071	182.672	0	3.643.743	4.988.172	283.500	0	5.271.672	5.372.566	223.017	0	5.595.583	
410 Kurt. Yay. ve Bas. G	98.586	6.657		105.243	164.664	9.553		174.217	185.454	9.842		195.296	
420 Yakacak Alımları	306.427	18.222		324.649	450.814	30.753		481.567	591.849	31.871		623.720	
430 Akar. ve Yag. Gid.	399.380	107.135		506.515	475.424	147.783		623.207	584.230	136.953		721.183	
440 Elek. Su. ve H. G. Gid.	279.995	12.105		292.100	457.872	20.060		477.932	596.358	19.405		615.763	
450 Y. ve Yem. Al.	574.883	594		575.477	868.656	897		869.553	940.090	993		941.083	
460 Öz. Mal. Al.	645.654	3.582		649.236	800.029	9.792		809.821	1.036.188	10.063		1.046.251	
470 Sav. Al. Gid.	1.046.349	32.940		1.079.289	1.574.347	61.833		1.636.180	1.262.045	11.018		1.273.063	
480 Tem. Ag. ve To. F. G	8.955	131		9.086	13.767	586		14.353	13.322	125		13.447	
490 Diğer Tük. Mal. Al. Gid.	100.842	1.306		102.148	182.599	2.243		184.842	163.030	2.747		165.777	
500 Demirbaş. Alım.	17.535	891	0	18.426	29.669	1.398	0	31.067	40.063	1.816	0	41.879	
510 Buro Malz. Al.	5.069	311		5.380	11.188	326		11.514	11.785	454		12.239	
520 Buro Mak. Al.	2.219	146		2.365	4.119	421		4.540	6.117	773		6.890	
530 Yang. Kor. Malz. Al.	3.940	219		4.159	6.309	215		6.524	5.649	314		5.963	
590 Diğer Demirbaş. Al.	6.307	215		6.522	8.053	436		8.489	16.512	275		16.787	
600 Mak. Tec. Ve Tas. A.	188.337	313.080	732	502.149	310.020	538.594	1.633	850.247	346.030	767.637	2.537	1.116.204	
610 Tasit. Alımları		19.556	49	19.605		22.397	531	22.928	0	18.457	2	18.459	
620 Mak. Tec. Al. Bak. On.	25.665	261.907	683	288.255	37.881	481.821	1.102	520.804	65.488	704.320	1.206	771.014	
630 Dis. Krd. De. A. Kar.	162.672	31.617		194.289	272.139	34.376		306.515	280.542	44.860	1.329	326.731	
700 Ya. Te. Ve. By. On. G.	272.543	3.131.307	12.044	3.415.894	371.746	4.404.827	18.016	4.794.589	377.260	4.965.900	19.413	5.362.573	
710 Ya. Te. Bak. On. Gid.	184.482	3.131.119	12.044	3.327.645	203.737	4.404.553	18.016	4.626.306	268.113	4.964.128	19.413	5.251.654	
720 Na. E. İn. ve T.İ. G.	17.795			17.795	17.539			17.539	5.688	0		5.688	
730 Ta. Dev. Art. Kar.	70.266	188		70.454	150.470	274		150.744	103.459	1.772		105.231	
800 Diğer Ödemeler	98.488	5.726	11.589	115.803	149.278	4.664	15.706	169.648	135.437	9.371	20.463	165.271	
810 Verg. Res. ve Harç.	648	910	7	1.565	1.503	847	8	2.358	1.537	2.658		4.195	
820 Di. Öd. İ.İ. ve Be. Öd.	4.810			4.810	2.206			2.206	4.326	0		4.326	
830 Gizli Hiz. Gid.	82.652	4.816	11.582	99.050	133.841	3.814	15.698	153.353	119.907	6.710	20.463	147.080	
840 Uluslararası Müb. G.	56			56	93	3		96	113	3		116	
850 Ka. Al. ve E.N. Bu. G.	218			218	448			448	353	0		353	
860 Nato Giderleri	9.392			9.392	9.953			9.953	8.197	0		8.197	
870 Tab. Hey. Es. Eser. Al.	712			712	1.234			1.234	1.004	0		1.004	
900 Transferler	0	87.601	55.343.773	55.431.374	0	173.889	76.556.541	76.730.430	0	158.559	93.200.067	93.358.626	
910 Kam. ve Bin. Sat. Al.			106.546	106.546			269.484	269.484		0	266.792	266.792	
920 Kur. Ka. P. ve Se. Te.		35.588	1.524.758	1.560.346		22.489	1.423.006	1.445.495		21.478	917.000	938.478	
930 İkt. Tran. ve Yard.			1.883.278	1.883.278		62.765	3.399.093	3.461.858		59.493	4.522.723	4.582.216	
940 Mali Transferler**		51.046	344.583	395.629		85.717	794.227	879.944		77.000	1.334.005	1.411.005	
950 Sosyal Trans.		967	5.619.318	5.620.285		2.918	12.222.727	12.225.645		588	17.543.929	17.544.517	
960 Borç Ödemeleri			44.384.793	44.384.793			58.214.004	58.214.004		0	68.335.618	68.335.618	
970 Fon Ödemeleri			1.480.497	1.480.497			234.000	234.000		0	280.000	280.000	
990 Özel Öd. İ.İ. Hiz. Yurt.				0				0		0		0	

(**) Katma Bütçeler Hazine Yardımı Düşülmüştür.

Aynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

TABLO: 7																	
AYRINTI KODLARI İTİBARIYLA KONSOLİDE BÜTÇE GİDER ORANLARI (1987-2003)																	
Gider Türü	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
000- Özel Ödenek																	
110- Ayrıtlar	30,59	26,09	38,60	43,96	39,76	36,54	34,87	35,66	35,44	40,77	36,55	35,15	34,03	32,80	33,17	34,81	40,01
120- Sözleşmeli Personel Ücretleri	1,39	1,79	1,68	2,02	2,26	2,87	2,82	3,17	3,18	3,08	3,04	2,86	2,57	2,46	2,43	2,44	2,46
130- İşçi Ücretleri	20,05	17,82	17,81	16,69	21,44	20,73	20,51	17,64	16,41	13,29	12,70	11,83	14,02	17,09	16,63	13,87	13,99
140- Sosyal Yardımlar	20,14	24,78	14,79	10,10	8,65	7,29	6,32	3,55	2,96	2,72	3,16	3,07	2,91	1,82	1,20	1,16	1,67
150- Ek Çalışma Karşılıkları	3,78	3,25	2,24	3,09	2,59	3,28	5,24	4,22	3,09	2,69	2,61	4,47	4,90	5,59	5,91	6,12	5,61
160- Tazminatlar Ve Ödülleri	19,06	20,05	19,43	19,46	19,74	24,04	24,70	28,41	30,61	29,08	32,54	32,73	31,81	30,28	29,83	30,37	25,99
170- Ödenekler	1,36	1,62	1,52	1,44	1,66	1,65	1,75	1,89	2,50	2,58	3,11	3,09	2,92	2,84	2,85	2,89	2,60
180- Tedavi Yardımı Ve Cenaze G.	3,20	3,91	3,26	2,69	2,69	2,94	3,23	4,58	5,01	4,80	4,81	5,44	5,51	5,83	6,61	7,03	6,63
190- Diğer Personel Giderleri	0,42	0,69	0,66	0,55	1,22	0,66	0,56	0,89	0,80	0,98	1,48	1,36	1,34	1,30	1,37	1,31	1,04
100- Personel Harcamaları	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
210- Yurt İçi Geçici Görev Yolluk.	26,44	28,68	28,79	31,68	30,97	26,53	26,55	18,36	22,80	19,63	20,08	20,97	23,36	23,70	23,41	27,19	32,64
220- Yurt İçi Sürekli Görev Yolluk.	35,63	33,33	35,86	36,34	41,19	47,03	45,45	48,12	40,18	49,23	49,00	50,08	43,46	43,87	38,79	41,79	37,41
230- Yolluk Karşılığı Verilen Taz.	13,79	9,30	8,08	7,14	8,73	6,93	6,77	5,71	5,52	6,00	6,15	5,22	5,61	5,15	5,17	6,20	7,06
240- Yurt Dışı Geçici Görev Yolluk.	19,54	22,48	21,72	19,88	14,99	14,65	16,83	23,54	26,11	20,91	21,54	20,26	23,89	24,33	28,53	21,22	19,39
250- Yurt Dışı Sürekli Görev Yolluk.	4,60	6,20	5,56	4,04	4,12	4,85	4,40	4,27	5,40	4,24	3,23	3,47	3,66	2,94	4,10	3,60	3,49
260- Tahliye Giderleri	0,00	0,00	0,00	2,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00	0,02	0,00	0,08
200- Yolluklar	100,00	100,00	100,00	101,82	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,02	100,02	100,00	100,01	100,00	100,06
310- Müşavir Firma veya Kişi Ödemeleri	8,72	8,75	10,34	9,54	10,65	11,99	9,39	7,08	7,76	9,18	9,94	8,81	7,70	7,17	12,14	11,81	21,40
320- Ulaştırma Ve Haberleşme Gid.	20,00	21,89	20,04	19,08	18,87	18,31	14,35	14,76	13,45	13,00	11,78	10,53	9,32	10,55	10,42	9,51	14,55
330- Taşıma Giderleri	11,28	12,12	12,07	12,53	12,64	10,12	7,55	9,85	8,18	9,70	11,88	14,53	15,19	17,03	12,70	9,97	14,69
340- Tarifeye Bağlı Ödemeler	4,10	4,38	4,31	4,94	5,67	6,78	5,73	7,80	6,25	5,83	4,35	4,47	3,55	3,77	3,10	6,94	7,98
350- Kiralar	9,23	11,45	13,58	12,41	11,02	10,05	8,81	8,12	7,74	7,29	6,48	6,45	6,02	5,71	5,41	5,57	8,87
360- Mak.Tec.Demirbaş Tas. Bakım Ona.	14,36	12,46	12,93	12,53	12,08	12,67	11,57	9,73	10,48	9,39	8,70	8,09	7,18	6,58	5,46	5,05	6,68
370- Bina Küçük Onarımı	21,03	19,53	17,67	17,24	17,50	18,38	16,24	13,47	14,27	15,13	14,53	14,95	15,94	18,16	15,52	15,32	17,04
380- 1050 S.Kan.48 Maddesi Gid.	5,13	4,71	5,17	5,40	5,23	5,10	4,85	3,77	3,85	4,04	3,68	3,03	2,57	2,43	2,86	2,77	4,40
390- Diğer Hizmet Alınları	6,15	4,71	3,88	6,32	6,35	6,60	21,50	25,42	28,02	26,43	28,67	29,13	32,55	28,60	32,39	33,06	4,38
300- Hizmet Alınları	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
410- Kırtasiye Bas.Ve Yayın Giderleri	3,06	2,92	3,26	3,55	3,60	3,94	4,00	3,29	3,37	2,66	2,47	2,98	3,19	2,89	2,89	3,30	3,49
420- Yakacak Alınları	8,94	9,56	8,56	10,47	10,74	10,36	10,23	8,95	10,45	9,02	7,76	7,39	7,32	7,86	8,91	9,13	11,15
430- Akaryakıt Ve Yağ Giderleri	19,06	15,87	17,32	16,74	17,90	16,85	15,82	14,24	11,93	13,20	11,34	10,32	11,02	12,75	13,90	11,82	12,89
440- Elektrik, Su, Havagazı Giderleri	6,13	6,21	4,71	5,95	6,82	7,75	8,30	8,78	8,06	6,98	6,95	6,18	6,53	6,74	8,02	9,07	11,00
450- Yiyecek Ve Yem Alınları	19,32	18,85	18,00	18,33	19,13	19,24	17,93	23,39	25,51	18,15	15,91	19,93	19,58	16,74	15,79	16,49	16,82
460- Özel Malzeme Alınları	13,19	11,75	9,53	10,72	11,86	11,19	11,61	11,59	12,20	12,27	11,93	15,06	11,93	17,99	17,82	15,36	18,70
470- Servis Ve Alım Giderleri	25,96	30,70	35,21	31,11	26,74	27,75	29,21	27,12	25,91	35,26	40,78	34,69	37,00	32,13	29,62	31,04	22,75
480- Temsil, Ağır Tören, Fuar, Tan.	0,43	0,42	0,32	0,39	0,50	0,60	0,68	0,51	0,42	0,42	0,45	0,36	0,25	0,30	0,25	0,27	0,24
490- Diğer Tük.Mal.Ve Malzeme Alımı	3,91	3,71	3,09	2,74	2,71	2,33	2,22	2,13	2,15	2,03	2,40	3,10	3,18	2,60	2,80	3,51	2,96
400- Tüketim Malları Ve Malzeme Alınları	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
510- Büro Malzemeleri Alınları	36,84	40,00	32,14	32,81	35,48	23,17	31,89	31,16	26,33	29,98	29,68	29,83	27,74	31,20	29,20	37,06	29,22
520- Büro Makineleri Alınları	21,05	10,00	17,86	20,31	17,20	10,98	18,90	15,41	15,37	14,13	15,13	12,11	10,27	12,21	12,84	14,61	16,45
530- Yangından Kor. Malz. Alınları	5,26	15,00	10,71	12,50	16,13	19,51	9,06	14,38	18,55	15,99	15,63	20,80	20,31	18,84	22,57	21,00	14,24
590- Diğer Demirbaş Alınları	36,84	35,00	39,29	34,38	31,18	46,34	40,16	39,04	39,75	39,90	39,55	37,26	41,68	37,75	35,40	27,32	40,08
500- Demirbaş Alınları	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
610- Taşıt Alınları	12,07	24,70	10,15	12,52	16,12	12,67	9,39	1,74	1,81	6,09	6,94	5,45	4,45	4,96	3,90	2,70	1,65
620- Mak.Tech. Alım. Ve Büyük Onarım	66,67	67,17	79,70	77,50	72,84	76,51	77,50	55,85	49,76	69,45	72,41	61,52	63,08	69,38	57,40	61,25	69,07
630- Dış Alım Kır.Devreden Artık Kar.	21,26	8,13	10,15	9,99	11,04	10,81	13,10	42,42	48,43	24,46	20,64	33,03	32,47	25,66	38,69	36,05	29,27
600- Makina Teçhizat Ve Taşıt Alınları	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
710- Yapı Tesis Büyük Onarım Giderleri	97,53	98,64	98,50	98,52	98,68	98,89	99,08	94,77	97,05	97,58	98,50	98,27	97,95	96,19	97,42	96,49	97,93
720- Nato Enf. İnşaa Tesis Giderleri	2,08	1,09	1,44	1,46	1,28	1,09	0,90	1,20	1,47	0,66	0,64	0,96	1,00	0,88	0,52	0,37	0,11
730- Taahhüt. Devreden Artık. Karşılığı	0,39	0,27	0,06	0,02	0,04	0,01	0,01	4,02	1,48	1,76	0,87	0,78	1,05	2,92	2,06	3,14	1,96
700- Yapı Tesis Ve Büyük Onarım	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
810- Vergi Resim Ve Harçlar	5,88	3,33	3,76	6,33	11,18	4,84	4,44	3,54	6,86	1,99	0,89	1,65	1,25	2,44	1,35	1,39	2,54
820- Diğer Ödül, İkr. Benzeri Ödemeler	0,00	0,00	0,75	0,42	0,59	1,81	1,19	0,32	0,30	0,11	0,08	0,24	0,15	0,12	4,15	1,30	2,62
830- Gizli Hizmet Giderleri	91,18	86,67	81,95	82,70	65,08	81,25	90,33	88,80	87,71	94,63	95,19	88,30	94,60	90,74	85,53	90,39	88,99
840- Uluslararası Mübadele Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,08	0,06	0,05	0,03	0,04	0,06	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07
850- Karantina Alımı Al																	

TABLO:8 SEKTÖRLER İTİBARIYLA KAMU SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ YÜZDE PAYLARI

(Cari Fiyatlarla, Yüzde Dağılım)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TARIM	7,9	10,2	10,3	9,8	9,6	7,0	6,8	8,7	9,1	10,3	9,6	11,1	8,9	9,6	10,2
MADENCİLİK	7,6	9,7	8,6	8,8	9,1	9,8	6,7	4,1	4,5	3,2	3,4	3,5	3,4	2,5	2,6
İMALAT	26,3	21,9	18,9	15,8	14,0	12,6	9,8	6,5	5,9	4,5	4,5	5,0	5,4	3,2	3,1
ENERJİ	21,3	22,1	24,7	25,4	24,0	22,0	24,3	22,9	26,9	29,8	21,7	16,8	14,5	12,0	11,6
ULAŞTIRMA	20,8	19,7	21,3	23,5	25,0	28,0	29,3	33,9	29,7	30,1	34,0	36,6	36,5	42,6	38,4
TURİZM	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	0,9	1,8	1,7	1,5	1,1	1,2	1,5	1,6	1,7	1,9
KONUT	2,4	2,4	1,4	1,8	2,6	2,6	2,0	1,6	1,8	1,8	4,0	2,2	2,6	1,2	1,7
EĞİTİM	4,1	4,2	4,5	4,5	3,7	4,2	3,7	4,8	5,6	6,2	6,9	7,1	8,4	9,2	7,4
SAĞLIK	1,8	2,0	2,0	1,6	1,5	1,2	1,2	1,5	1,8	2,1	2,8	2,6	3,2	3,8	4,8
DİĞER HİZMETLER	7,2	7,2	7,9	8,1	9,6	11,6	14,2	14,3	13,2	10,8	11,9	13,6	15,4	14,3	18,4
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
TARIM	11,7	10,2	10,8	8,1	8,4	8,7	10,1	9,2	7,9	9,2	8,0	6,8	8,5	7,6
MADENCİLİK	2,1	1,5	1,6	1,5	1,5	1,2	1,4	0,7	1,0	1,5	1,5	1,8	2,0	2,5
İMALAT	5,7	4,1	2,5	2,7	2,6	2,9	4,0	3,2	2,6	2,7	1,7	2,0	1,3	1,6
ENERJİ	12,9	12,9	12,4	16,8	15,6	15,2	15,1	20,8	16,7	13,4	12,3	9,7	10,2	9,1
ULAŞTIRMA	30,2	34,7	34,8	31,1	36,9	35,2	30,1	27,4	27,2	33,7	34,4	34,1	30,2	30,4
TURİZM	2,4	1,3	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4
KONUT	1,5	1,7	1,2	1,1	1,3	0,8	0,9	0,8	1,0	1,0	1,7	1,5	1,6	1,7
EĞİTİM	8,3	9,2	12,4	10,8	11,8	11,9	12,2	12,3	14,2	13,5	11,5	10,7	11,0	10,8
SAĞLIK	4,9	4,1	4,8	4,5	3,8	4,5	4,9	5,1	5,7	5,0	5,8	5,7	6,3	6,3
DİĞER HİZMETLER	20,2	20,2	18,9	20,0	17,9	19,2	20,9	19,7	23,0	19,4	22,6	27,3	28,4	29,6
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı(DPT), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/esg.asp> , (05.10.08), "Temel Ekonomik Göstergeler", Şubat 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/teg/2008/02/tiv.2.xls> , (05.10.08)

TABLO: 9 SABİT SERMAYE YATIRIMLARI(1980-2005)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOPLAM	1.156	1.589	2.034	2.799	4.284	7.115	11.671	18.491	33.738	51.837	89.892	150.156	258.406
KAMU	462	723	869	1.213	1.777	3.236	5.222	7.480	11.451	17.346	27.684	47.585	81.295
ÖZEL	694	865	1.165	1.586	2.507	3.879	6.449	11.011	22.286	34.490	62.208	102.571	177.111
KAMU / TOPLAM	40,0	45,5	42,7	43,3	41,5	45,5	44,7	40,5	33,9	33,5	30,8	31,7	31,5
ÖZEL / TOPLAM	60,0	54,4	57,3	56,7	58,5	54,5	55,3	59,5	66,1	66,5	69,2	68,3	68,5
TOPLAM / GSMH	21,8	19,8	19,2	20,1	19,3	20,1	22,8	24,6	26,1	22,5	22,6	23,7	23,4
KAMU / GSMH	8,7	9,0	8,2	8,7	8,0	9,2	10,2	10,0	8,9	7,5	7,0	7,5	7,4
ÖZEL /GSMH	13,1	10,8	11,0	11,4	11,3	11,0	12,6	14,7	17,3	15,0	15,7	16,2	16,0

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOPLAM	525.506	952.322	1.882.225	3.757.812	7.728.372	13.022.212	17.328.839	28.573.893	33.470.391	47.482.293	57.423.184	78.781.779	97.647.238
KAMU	143.977	192.052	328.577	763.421	1.782.699	3.359.435	5.172.830	8.602.103	11.300.049	17.307.672	17.287.521	17.977.066	24.443.711
ÖZEL	381.529	760.270	1.553.648	2.994.391	5.945.673	9.662.778	12.156.009	19.971.790	22.170.342	30.174.621	40.135.663	60.804.713	73.203.527
KAMU / TOPLAM	27,4	20,2	17,5	20,3	23,1	25,8	29,9	30,1	33,8	36,5	30,1	22,8	25,0
ÖZEL / TOPLAM	72,6	79,8	82,5	79,7	76,9	74,2	70,1	69,9	66,2	63,5	69,9	77,2	75,0
TOPLAM / GSMH	26,3	24,5	24,0	25,1	26,3	24,3	22,1	22,8	19,0	17,3	16,1	18,4	20,1
KAMU / GSMH	7,2	4,9	4,2	5,1	6,1	6,3	6,6	6,8	6,4	6,3	4,8	4,2	5,0
ÖZEL /GSMH	19,1	19,6	19,8	20,0	20,2	18,1	15,5	15,9	12,6	11,0	11,3	14,2	15,1

Kaynak: DPT, "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler "(1950-2006).

TABLO: 10/A KAMU SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	(Cari Fiyatlarla, Bin YTL.)												
KONSOLİDE BÜTÇE	186	306	333	473	691	1.030	1.624	2.296	3.141	5.067	8.902	17.146	29.239
KİT	239	359	459	627	923	1.721	2.424	3.434	5.375	7.162	10.203	14.892	23.137
İşletmeci Kit	1	2	2	3	5	12	18	3.316	5.130	6.929	9.860	13.144	20.341
Tasarrufcu Kit	0	0	0	0	0	0	0	25	45	68	175	317	445
Öz. Kap. Kur.	0	0	0	0	0	0	0	93	200	165	168	1.431	2.351
İLLER BANKASI	16	26	34	39	45	97	181	234	314	433	792	1.261	2.260
MAHALLİ İDARELER	16	24	33	58	83	207	511	956	1.459	1.244	1.959	4.755	10.795
DÖNER SERMAYELİ KURUI	0	0	0	0	0	0	0	135	256	390	521	726	628
SOSYAL GÜVENLİK KURUL	5	9	10	16	31	42	94	30	55	114	196	376	470
FONLAR	0	0	0	0	3	139	389	395	852	2.936	5.111	8.428	14.765
TOPLAM KAMU	462	723	869	1.213	1.777	3.236	5.222	7.480	11.451	17.346	27.684	47.585	81.295

Kaynak: DPT, "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler" (1950 2006).

TABLO: 10/B KAMU SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(1)	2008(2)
Cari Fiyatlarla, Milyon YTL																
Konsolide Bütçe	53	73	124	289	700	1.185	1.966	3.493	5.860	9.873	8.985	9.667	12.133	13.952	14.209	14.468
KİT	39	54	81	168	385	904	1.338	2.228	1.811	3.185	2.489	2.488	3.593	3.672	4.054	4.000
İşletmeci	33	46	64	136	334	768	1.053	1.835	1.431	2.827	2.146	1.471	2.204	2.785	3.028	3.249
Özelleştirme Kap.Kuruluşk	5	7	14	29	44	124	273	372	380	358	343	1.016	1.388	887	1.025	751
İller Bankası	3	6	8	20	42	95	134	298	383	328	456	414	526	540	660	740
Mahalli İdareler	19	31	66	167	374	798	1.125	1.694	2.669	3.646	5.097	5.081	7.969	11.940	13.841	13.401
Döner Sermayeli Kuruluşlar	1	1	4	7	14	24	60	116	161	141	164	200	280	283	597	583
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	1	1	3	4	10	15	31	54	98	130	92	117	66	17	74	178
Fonlar	28	26	43	108	257	338	519	719	320	4	6	10	12	5	0	0
İşsizlik Sigortası Fonu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Toplam Kamu Sektörü	144	192	329	763	1.783	3.359	5.173	8.602	11.300	17.308	17.288	17.977	24.578	30.410	33.435	33.371
Toplam Özel Sektör	382	760	1.554	2.994	5.946	9.663	12.156	19.972	22.170	30.175	40.136	60.805	73.069	93.159	106.855	121.783
Toplam	526	952	1.882	3.758	7.728	13.022	17.329	28.574	33.470	47.482	57.423	78.782	97.647	123.569	140.290	155.153
Toplam İçindeki Payları - Yüzde Dağılım																
Konsolide Bütçe	36,9	37,9	37,7	37,9	39,3	35,3	38,0	40,6	51,9	57,0	52,0	53,8	49,4	45,9	42,5	43,4
KİT	26,9	28,0	24,6	22,1	21,6	26,9	25,9	25,9	16,0	18,4	14,4	13,8	14,7	12,0	12,1	12,0
İşletmeci	23,0	23,9	19,6	17,8	18,7	22,9	20,4	21,3	12,7	16,3	12,4	8,2	9,0	9,2	9,1	9,7
Özelleştirme Kap.Kuruluşk	3,6	3,8	4,3	3,8	2,4	3,7	5,3	4,3	3,4	2,1	2,0	5,7	5,6	2,9	3,1	2,3
İller Bankası	2,2	3,0	2,6	2,6	2,4	2,8	2,6	3,5	3,4	1,9	2,6	2,3	2,1	1,8	2,0	2,2
Mahalli İdareler	13,3	16,2	20,2	21,8	21,0	23,8	21,8	19,7	23,6	21,1	29,5	28,3	32,4	39,3	41,4	40,2
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0,8	0,7	1,2	0,9	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4	0,8	1,0	1,1	1,1	0,9	1,8	1,7
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,9	0,8	0,5	0,7	0,3	0,1	0,2	0,5
Fonlar	19,4	13,5	13,0	14,1	14,4	10,1	10,0	8,4	2,8	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
İşsizlik Sigortası Fonu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Toplam Kamu Sektörü	126,6	127,6	123,9	121,6	121,2	126,5	125,6		116,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kamu Sektörü	27,4	20,2	17,5	20,3	23,1	25,8	29,9	30,1	33,8	36,5	30,1	22,8	25,2	24,6	23,8	21,5
Özel Sektör	72,6	79,8	82,5	79,7	76,9	74,2	70,1	69,9	66,2	63,5	69,9	77,2	74,8	75,4	76,2	78,5
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT, "Temel Ekonomik Göstergeler", Şubat 2008

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

TABLO: 11 TRANSFER HARCAMALARININ ALR KALEM GİDERLERİNİN GELİŞİMİ VE YÜZDELİK DAĞILIMI (%)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Toplam	25.021	52.827	78.264	227.425	478.176	975.260	2.419.712	4.621.820	9.427.281	17.367.468	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.761.309
	Özel Ödenek	200	227	337	1.378	2.879	6.430	13.111	23.777	49.046	78.813	151.837	220.970	490.117	828.840
100	Personel	0	1.126	2.080	3.662	6.532	13.006	24.575	56.088	104.801	179.978	262.111	391.662	599.842	688.542
200	Yolluklar	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
300	Hizmet Alımları	0	0	0	0	1	12	62	0	5	59	182	693	700	1.447
600	Mak.Tec.Ve Tas.A	4	15	28	59	145	198	316	696	347	3.260	3.039	732	1.633	2.537
700	Ya.Te.Ve By.On.G	26	48	191	269	213	190	282	1.048	3.034	4.623	5.798	12.044	18.016	19.413
800	Diğer Ödemeler	164	45	93	323	439	1.198	1.315	4.606	5.115	6.168	9.594	11.589	15.706	20.463
900	Transferler	24.627	51.366	75.534	221.733	467.966	954.225	2.380.051	4.535.605	9.264.933	17.094.567	30.183.414	55.343.773	76.556.541	93.200.067
910	Kam.ve Bin.Sat.Al.	539	800	1.032	1.738	1.795	2.587	6.763	25.048	40.608	60.094	117.118	106.546	269.484	266.792
920	Kur.Ka.P.ve Se.Te.	1.675	11.541	9.395	23.288	22.772	50.747	66.635	301.773	175.067	515.286	1.076.158	1.524.758	1.423.006	917.000
930	Ikt.Tran.ve Yard.	962	2.887	2.106	8.789	15.380	32.168	109.351	343.759	252.670	431.317	786.596	1.883.278	3.399.093	4.522.723
940	Mali Transferler**	1.057	1.258	2.097	18.089	6.867	26.391	46.849	91.213	81.156	164.177	297.007	344.583	794.227	1.334.005
950	Sosyal Trans.	1.724	2.595	5.926	13.835	39.448	124.733	358.965	819.337	1.521.771	2.951.816	3.642.106	5.619.318	12.222.727	17.543.929
960	Borç Ödemeleri	18.670	32.285	54.978	139.894	332.575	652.713	1.623.008	2.567.134	6.765.098	11.986.080	22.269.356	44.384.793	58.214.004	68.335.618
970	Fon Ödemeleri	0	0	0	16.100	49.129	64.886	168.480	387.341	428.563	985.797	1.995.073	1.480.497	234.000	280.000
990	Özel Öd.Ils.Hiz.Yur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Özel Ödenek	0,80	0,43	0,43	0,61	0,60	0,66	0,54	0,51	0,52	0,45	0,50	0,39	0,63	0,87
100	Personel	0,00	2,13	2,66	1,61	1,37	1,33	1,02	1,21	1,11	1,04	0,86	0,70	0,77	0,73
200	Yolluklar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
300	Hizmet Alımları	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
600	Mak.Tec.Ve Tas.A	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,02	0,01	0,02	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00
700	Ya.Te.Ve By.On.G	0,10	0,09	0,24	0,12	0,04	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
800	Diğer Ödemeler	0,66	0,09	0,12	0,14	0,09	0,12	0,05	0,10	0,05	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02
900	Transferler	98,43	97,23	96,51	97,50	97,86	97,84	98,36	98,13	98,28	98,43	98,59	98,86	98,55	98,35
910	Kam.ve Bin.Sat.Al.	2,19	1,56	1,37	0,78	0,38	0,27	0,28	0,55	0,44	0,35	0,39	0,19	0,35	0,29
920	Kur.Ka.P.ve Se.Te.	6,80	22,47	12,44	10,50	4,87	5,32	2,80	6,65	1,89	3,01	3,57	2,76	1,86	0,98
930	Ikt.Tran.ve Yard.	3,91	5,62	2,79	3,96	3,29	3,37	4,59	7,58	2,73	2,52	2,61	3,40	4,44	4,85
940	Mali Transferler**	4,29	2,45	2,78	8,16	1,47	2,77	1,97	2,01	0,88	0,96	0,98	0,62	1,04	1,43
950	Sosyal Trans.	7,00	5,05	7,85	6,24	8,43	13,07	15,08	18,06	16,43	17,27	12,07	10,15	15,97	18,82
960	Borç Ödemeleri	75,81	62,85	72,79	63,09	71,07	68,40	68,19	56,60	73,02	70,12	73,78	80,20	76,04	73,32
970	Fon Ödemeleri	0,00	0,00	0,00	7,26	10,50	6,80	7,08	8,54	4,63	5,77	6,61	2,68	0,31	0,30
990	Özel Öd.Ils.Hiz.Yur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: Ek Tablo 6 verilerinden yararlanarak düzenlenmiş ve hesaplanmıştır.

[**] Katma Bütçeler Hazine Yardımı Düşülmüştür.

TABLO:12 TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ (1980-2003)

(Milyar TL)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Transfer	464	671	694	1.333	2.039	3.285	3.490	5.863	10.421	16.393
Faiz Ödemeleri	68	124	175	391	735	1.267	1.331	2.266	4.978	8.259
İç Borç Faizi	52	68	69	110	235	420	649	1.260	3.159	5.115
Dış Borç Faizi	16	56	106	281	500	847	682	1.006	1.819	3.144
KİT'lere Transferler	174	234	221	303	280	179	138	471	1.074	1.223
Devlet İştiraklerine Kat. Payı				42	24	10	60	139	257	273
Vergi İadeleri						180	770	1.299	1.743	3.145
Sosyal Güvenlik	45	56	68	114	125	210	285	422	749	1.400
Emekli Sandığına.ödenen	45	56	68	114	125	210	285	422	749	1.400
SSK'ya ödenen										
BAĞKUR'a ödenen										
İşsizlik Sigorta Fonu										
Fon Ödemeleri										
Diğer Transferler	177	257	230	483	875	1.439	906	1.266	1.620	2.093

(Milyar TL)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transfer	25.021	52.827	78.264	227.425	478.176	975.260	2.419.712	4.621.820	9.427.281	17.367.468	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.761.309
Faiz Ödemeleri	13.966	24.071	40.298	116.470	298.284	576.116	1.497.401	2.277.917	6.176.595	10.720.840	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163
İç Borç Faizi	9.613	16.940	30.545	92.518	233.167	475.520	1.329.087	1.977.967	5.629.514	9.824.622	18.791.862	37.494.301	46.807.038	52.718.886
Dış Borç Faizi	4.353	7.131	9.753	23.952	65.117	100.596	168.314	299.950	547.081	896.218	1.648.000	3.567.925	5.063.621	5.890.277
KİT'lere Transferler	1.267	7.251	11.190	21.970	21.000	45.440	50.244	123.450	159.960	416.800	885.908	1.107.081	2.170.000	1.881.000
Devlet İştiraklerine Kat. Payı	0	782	1.283	1.310	1.748	5.292	24.950	180.371	30.000	176.442	248.200	513.150	25.000	40.000
Vergi İadeleri	4.349	7.521	12.303	21.251	31.147	63.620	104.900	249.499	539.253	1.159.991	1.632.049	2.918.206	5.665.750	8.335.922
Sosyal Güvenlik	1.225	1.599	4.000	11.000	34.480	108.205	335.300	760.000	1.400.000	2.750.000	3.321.098	5.112.000	11.205.000	15.922.000
Emekli Sandığına.ödenen	1.225	1.599	4.000	11.000	20.000	41.000	119.200	300.000	514.000	1.035.000	1.775.000	2.625.000	4.822.000	6.145.000
SSK'ya ödenen	0	0	0	0	14.480	59.205	146.000	337.000	451.000	1.105.000	400.000	730.000	3.180.000	4.505.000
BAĞKUR'a ödenen	0	0	0	0	0	8.000	70.100	123.000	435.000	610.000	1.050.685	1.437.000	2.943.000	4.922.000
İşsizlik Sigorta Fonu				0	0	0	0	0	0	0	95.413	320.000	260.000	350.000
Fon Ödemeleri	0	0	0	16.100	49.130	64.886	168.480	387.341	428.563	985.797	1.995.073	1.480.497	234.000	280.000
Diğer Transferler	4.214	11.603	9.190	39.324	42.387	111.701	238.437	643.242	692.910	1.157.598	2.093.785	3.788.303	6.512.146	9.693.224

Kaynak: Tablo: 3 verilerinden yararlanarak düzenlenmiştir.

TABLO: 13/A MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 bütçe
(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 BÜTÇE
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	51.344	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068	222.553
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	30.920	45.934	67.876	82.721	95.601	114.007	132.163	155.315	166.553
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	9.612	14.535	21.950	28.833	33.663	37.389	42.887	49.373	55.078
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.543	6.823	10.681	11.874	13.604	15.186	19.001	22.258	22.905
- Sağlık Giderleri	768	1.343	2.217	2.690	3.101	4.033	5.350	6.625	6.741
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.775	5.480	8.465	9.185	10.504	11.153	13.651	15.633	16.164
III. Cari Transferler	12.749	18.073	25.412	31.429	36.306	45.871	49.851	63.292	69.207
- KİT Görev Zararı	58	95	772	1.004	381	580	711	700	733
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3.321	5.112	11.205	15.922	19.333	23.762	23.518	33.063	37.031
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	359	1.033	1.868	2.805	3.084	3.707	4.747	5.555	5.400
- Mahalli İdare ve Fon Payları	5.642	8.338	7.952	7.108	10.448	12.819	14.124	17.121	19.391
- Diğer Cari Transferler	3.370	3.495	3.615	4.590	3.060	5.002	6.752	6.853	6.652
IV. Sermaye Giderleri	2.802	4.643	7.831	7.888	8.265	10.340	12.098	13.003	11.775
V. Sermaye Transferleri	1	2	49	92	465	1.384	2.637	3.542	2.084
VI. Borç Verme	1.214	1.858	1.953	2.604	3.298	3.838	5.689	3.846	3.934
- KİT Sermaye	828	1.012	1.398	877	949	891	3.862	1.905	1.578
- Risk Hesabı	0	0	0	925	485	200	240	252	590
- Diğer	386	847	555	802	1.864	2.747	1.587	1.689	1.766
VII. Yedek Ödenekler									1.571
VIII. Faiz Giderleri	20.424	41.038	51.728	58.527	56.491	45.680	45.963	48.753	56.000
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	38.228	58.417	79.420	101.037	122.919	152.784	173.483	190.360	204.556
I. Vergi Gelirleri	29.495	43.615	60.205	82.484	100.342	119.627	137.560	152.835	171.206
II. Vergi Dışı Gelirler	8.733	14.802	19.215	18.553	22.577	33.157	35.924	37.525	33.350
BÜTÇE DENGESİ	-13.116	-28.555	-40.184	-40.210	-29.173	-6.903	-4.643	-13.708	-17.997
FAİZ DIŞI BÜTÇE FAZLASI	7.308	12.483	11.543	18.317	27.318	38.777	41.320	35.045	38.003

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2008),
[http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAFA6AA849816B2EFD2E3D99D08F44F,\(05.10.08\)](http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAFA6AA849816B2EFD2E3D99D08F44F,(05.10.08))

TABLO: 13/B MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ (2000-2008)

(Milyon YTL)	GSMH'YA ORANI (%)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 BÜTÇE
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	23,9	22,7
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,6	19,1	19,4	18,2	17,1	17,6	17,4	18,2	17,0
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi G.	5,8	6,1	6,3	6,3	6,0	5,8	5,7	5,8	5,6
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,7	2,8	3,0	2,6	2,4	2,3	2,5	2,6	2,3
- Sağlık Giderleri	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,3	2,3	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8	1,8	1,6
III. Cari Transferler	7,6	7,5	7,3	6,9	6,5	7,1	6,6	7,4	7,1
- KİT Görev Zaranı	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	2,0	2,1	3,2	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9	3,8
- Tanımsal Destekleme Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
- Mahalli İdare ve Fon Payları	3,4	3,5	2,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0
- Diğer Cari Transferler	2,0	1,5	1,0	1,0	0,5	0,8	0,9	0,8	0,7
IV. Sermaye Giderleri	1,7	1,9	2,2	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2
VI. Borç Verme	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5	0,4
- KİT Sermaye	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,5	0,2	0,2
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
- Diğer	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
VIII. Faiz Giderleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,7	5,7
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	22,9	24,3	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,3	20,9
I. Vergi Gelirleri	17,7	18,2	17,2	18,1	17,9	18,4	18,1	17,9	17,5
II. Vergi Dışı Gelirler	5,2	6,2	5,5	4,1	4,0	5,1	4,7	4,4	3,4
BÜTÇE DENGESİ	-7,9	-11,9	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6	-1,8
FAİZ DIŞI BÜTÇE FAZLASI	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,1	3,9

BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)									
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 BÜTÇE	
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
60,2	52,8	56,8	58,6	62,9	71,4	74,2	76,1	74,8	
18,7	16,7	18,4	20,4	22,1	23,4	24,1	24,2	24,7	
8,8	7,8	8,9	8,4	8,9	9,5	10,7	10,9	10,3	
1,5	1,5	1,9	1,9	2,0	2,5	3,0	3,2	3,0	
7,4	6,3	7,1	6,5	6,9	7,0	7,7	7,7	7,3	
24,8	20,8	21,2	22,3	23,9	28,7	28,0	31,0	31,1	
0,1	0,1	0,6	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	
6,5	5,9	9,4	11,3	12,7	14,9	13,2	16,2	16,6	
0,7	1,2	1,6	2,0	2,0	2,3	2,7	2,7	2,4	
11,0	9,6	6,6	5,0	6,9	8,0	7,9	8,4	8,7	
6,6	4,0	3,0	3,2	2,0	3,1	3,8	3,4	3,0	
5,5	5,3	6,5	5,6	5,4	6,5	6,8	6,4	5,3	
0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9	1,5	1,7	0,9	
2,4	2,1	1,6	1,8	2,2	2,4	3,2	1,9	1,8	
1,6	1,2	1,2	0,6	0,6	0,6	2,2	0,9	0,7	
0,0	0,0	0,0	0,7	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3	
0,8	1,0	0,5	0,6	1,2	1,7	0,9	0,8	0,8	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	
39,8	47,2	43,2	41,4	37,1	28,6	25,8	23,9	25,2	
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
77,2	74,7	75,8	81,6	81,6	78,3	79,3	80,3	83,7	
22,8	25,3	24,2	18,4	18,4	21,7	20,7	19,7	16,3	

Kaynak: BÜMKO, "Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi" (2000-2008).

TABLO :14 EMEKLİ SANDIĞI AKTİF PASİF DENGESİ

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A/P Oranı	Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A/P Oranı
1958	331.957	43.332	7,7	1983	1.355.000	468.647	2,9
1959	342.847	46.853	7,3	1984	1.375.000	484.889	2,8
1960	359.303	54.694	6,6	1985	1.400.000	498.006	2,8
1961	441.134	57.085	7,7	1986	1.425.000	511.870	2,8
1962	464.463	64.574	7,2	1987	1.450.000	529.336	2,7
1963	489.143	73.045	6,7	1988	1.460.000	536.027	2,7
1964	512.565	79.576	6,4	1989	1.500.000	556.386	2,7
1965	548.383	83.129	6,6	1990	1.560.000	571.573	2,7
1966	560.832	90.730	6,2	1991	1.600.000	610.380	2,6
1967	593.927	97.722	6,1	1992	1.850.000	670.576	2,8
1968	668.688	103.658	6,5	1993	1.896.041	712.723	2,7
1969	708.099	158.677	4,5	1994	1.896.000	781.719	2,4
1970	823.829	159.937	5,2	1995	1.880.437	828.553	2,3
1971	877.600	209.968	4,2	1996	1.963.751	920.572	2,1
1972	931.200	241.169	3,9	1997	1.994.509	952.360	2,1
1973	984.800	247.563	4	1998	2.071.867	1.036.501	2
1974	1.038.400	282.091	3,7	1999	2.118.085	1.099.336	1,9
1975	1.092.000	301.222	3,6	2000	2.163.698	1.154.515	1,9
1976	1.145.000	323.039	3,5	2001	2.236.050	1.210.761	1,8
1977	1.175.000	354.527	3,3	2002	2.372.777	1.260.058	1,9
1978	1.200.000	384.417	3,1	2003	2.408.148	1.314.574	1,8
1979	1.250.000	412.503	3	2004	2.404.091	1.381.745	1,7
1980	1.325.000	401.411	3,3	2005	2.402.409	1.443.721	1,7
1981	1.415.000	439.997	3,2	2006	2.420.897	1.498.484	1,6
1982	1.390.000	454.288	3,1	2007	2.438.718	1.517.238	1,6

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Emekli Sandığı Genel İstatistikler*, Aktif/Pasif Dengesi, <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/sgklibrary/SGK/istatistikler/ESIstatistikArsiv>, (29.09.08).

TABLO: 15 SSK AKTİF PASİF

Yıllar	Oran
1960	24,30
1965	16,88
1970	9,03
1975	6,29
1980	3,47
1985	2,45
1990	2,39
1995	2,44
1999	2,02
2000	1,97
2001	1,72
2002	1,75
2003	1,72
2004	1,69
2005	1,78
2006	1,90
2007 (KASIM)	1,95

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2007 Yılı İstatistik Bültenleri,
http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/aralik_2007.xls , (29.09.08).

TABLO:16 1479 SAYILI KANUNA TABİ SİGORTALILARIN AKTİF/PASİF ORANI

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A/P
1972	200.000	12	16.666,7
1973	770.492	508	1.516,7
1974	815.497	1.211	673,4
1975	816.555	2.660	307,0
1976	847.093	7.582	111,7
1977	902.603	24.962	36,2
1978	940.345	36.124	26,0
1979	1.050.012	66.958	15,7
1980	1.100.500	102.666	10,7
1981	1.154.817	127.691	9,0
1982	1.203.803	143.219	8,4
1983	1.401.270	158.640	8,8
1984	1.578.281	181.663	8,7
1985	1.681.747	225.324	7,5
1986	1.828.719	283.378	6,5
1987	1.937.727	323.558	6,0
1988	1.974.120	392.134	5,0
1989	2.051.015	439.399	4,7

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A/P
1990	2.073.398	475.589	4,4
1991	2.093.016	512.140	4,1
1992	2.137.608	547.633	3,9
1993	2.094.334	594.804	3,5
1994	1.921.851	632.159	3,0
1995	1.870.219	680.608	2,7
1996	1.854.160	741.601	2,5
1997	2.002.547	810.897	2,5
1998	2.103.494	873.528	2,4
1999	2.188.731	933.910	2,3
2000	2.424.049	994.558	2,4
2001	2.436.656	1.042.118	2,3
2002	2.420.641	1.078.292	2,2
2003	2.450.408	1.111.548	2,2
2004	2.438.614	1.161.734	2,1
2005	2.329.901	1.231.794	1,9
2006	2.312.256	1.331.637	1,7
2007	2.283.059	1.385.129	1,6

Kaynak: T.C.Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK), “Devreden Kurum İstatistikler”i,Bağ-Kur Zaman Serileri Verisi (1972-2005),
<http://www.bagkur.gov.tr/finansman/zaman.html>,http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/228ee8804a966c98b175bb7c7046a80b/haziran_bulten_2008.xls?MOD=AJPERES , (29.09.08) verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

Not: 2008 verileri ilk altı ay için geçerlidir.

**TABLO: 17 2926 SAYILI TARIM KANUNUNA
TABİ SİGORTALILARIN AKTİF/PASİF ORANI**

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A/P
1985	105.563	18	5.864,6
1986	291.943	162	1.802,1
1987	513.055	554	926,1
1988	624.528	1.209	516,6
1989	711.049	3.069	231,7
1990	752.075	12.537	60,0
1991	732.525	29.548	24,8
1992	752.863	40.945	18,4
1993	776.634	51.099	15,2
1994	778.547	55.375	14,1
1995	799.132	58.051	13,8
1996	796.805	61.141	13,0
1997	802.343	66.377	12,1
1998	805.005	70.391	11,4
1999	875.888	76.328	11,5
2000	888.645	107.521	8,3
2001	899.999	129.254	7,0
2002	900.691	147.327	6,1
2003	933.967	165.523	5,6
2004	1.009.935	187.545	5,4
2005	1.024.471	203.793	5,0
2006	1.063.373	252.360	4,2
2007	1.093.241	265.731	4,1
2008	1.110.399	283.697	3,9

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, “Devreden Kurum İstatistikleri”,Bağ-Kur Zaman Serileri Verisi (1972- 2005), <http://www.sgk.gov.tr/finansman/zaman.html>
http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/228ee8804a966c98b175bb7c7046a80b/haziran_bulten_2008.xls?MOD=AJPERES ,(29.09.08) verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

Not: 2008 verileri ilk altı ay için geçerlidir.

TABLO: 18 HİZMET AKDİ İLE ÇALIŞANLARDA MALULLÜK AYLIĞI ALMAKTA OLANLARIN YAŞ GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI

YAŞ GRUPLARI Age groups	2002			2003			2004			2005			2006		
	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total
- 24	15	29	44	13	30	43	7	27	34	2	22	24	4	16	20
25 - 29	82	442	524	80	402	482	83	356	439	80	334	414	82	363	445
30 - 34	247	1.837	2.084	263	1.833	2.096	261	1.863	2.124	260	1.759	2.019	271	1.695	1.966
35 - 39	494	4.143	4.637	490	4.100	4.590	466	3.913	4.379	451	3.659	4.110	504	3.649	4.153
40 - 44	776	6.411	7.187	789	6.514	7.303	774	6.668	7.442	746	6.539	7.285	750	6.877	7.627
45 - 49	995	7.925	8.920	1.025	7.934	8.959	1.016	7.928	8.944	982	7.818	8.800	986	7.612	8.598
50 - 54	1.015	7.630	8.645	1.015	7.815	8.830	1.079	8.039	9.118	1.072	8.077	9.149	1.145	8.814	9.959
55 - 59	922	6.605	7.527	933	6.643	7.576	920	6.841	7.761	973	7.148	8.121	995	7.195	8.190
60 - 64	876	6.427	7.303	859	6.177	7.036	883	6.083	6.966	878	6.018	6.896	901	5.943	6.844
65 - 69	743	5.348	6.091	735	4.890	5.625	714	4.785	5.499	736	4.985	5.721	725	5.114	5.839
70 - 74	767	4.350	5.117	757	4.786	5.543	747	4.814	5.561	693	4.423	5.116	666	4.240	4.906
75 - 79	429	2.388	2.817	458	2.462	2.920	468	2.515	2.983	508	2.584	3.092	534	2.684	3.218
80 +	322	1.324	1.646	347	1.359	1.706	370	1.451	1.821	377	1.576	1.953	412	1.684	2.096
DPLAM - To	7.683	54.859	62.542	7.764	54.945	62.709	7.788	55.283	63.071	7.758	54.942	62.700	7.975	55.886	63.861
AĞIRLIKLI ORT.YAŞ Weighted Average Age	56	55	55	56	55	55	56	55	55	57	55	55	57	55	55

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, “Devreden Kurum İstatistikleri”, Sosyal Sigortalar Kurumu, 2006 Yılı İstatistikleri, 2004 Yılı İstatistikleri,
[http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/istatistik2006/2006_ISTATISTIK_YILLIGI\(MYO\).xls](http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/istatistik2006/2006_ISTATISTIK_YILLIGI(MYO).xls), (30.09.08)
http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/istatistik2004/T53_73.xls, (30.09.08).

TABLO: 19 HİZMET AKDİ İLE ÇALIŞANLARDA YAŞLILIK AYLIĞI ALMAKTA OLANLARIN YAŞ GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI

YAŞ GRUPLARI Age groups	2002			2003			2004			2005			2006		
	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total	Kadın Female	Erkek Male	Toplam Total
- 39	11.822	6.424	18.246	8.560	6.080	14.640	6.007	6.363	12.370	3.780	6.654	10.434	2.256	6.983	9.239
40 - 44	53.966	99.514	153.480	58.063	86.279	144.342	59.865	74.789	134.654	58.225	50.738	108.963	57.361	41.748	99.109
45 - 49	73.799	371.627	445.426	79.940	389.488	469.428	83.933	401.919	485.852	88.138	414.117	502.255	93.266	410.774	504.040
50 - 54	86.708	441.603	528.311	91.976	468.687	560.663	98.927	493.193	592.120	106.176	512.994	619.170	116.869	570.525	687.394
55 - 59	71.331	385.936	457.267	79.853	414.430	494.283	88.540	447.472	536.012	99.678	491.996	591.674	108.064	514.661	622.725
60 - 64	51.681	330.213	381.894	55.786	338.298	394.084	61.362	353.827	415.189	67.856	373.668	441.524	75.312	394.363	469.675
65 - 69	33.609	243.611	277.220	35.657	240.864	276.521	38.882	248.707	287.589	44.183	278.835	323.018	48.302	295.213	343.515
70 - 74	22.608	152.406	175.014	24.973	183.046	208.019	26.740	200.646	227.386	27.606	199.873	227.479	29.669	205.797	235.466
75 - 79	13.110	72.970	86.080	14.471	80.733	95.204	15.497	86.894	102.391	16.854	94.861	111.715	17.585	102.179	119.764
80 +	6.765	26.262	33.027	7.589	30.061	37.650	8.782	36.077	44.859	9.863	41.959	51.822	11.505	48.942	60.447
TOPLAM -	425.399	2.130.566	2.555.965	456.868	2.237.966	2.694.834	488.535	2.349.887	2.838.422	522.359	2.465.695	2.988.054	560.189	2.591.185	3.151.374
AĞIRLIKLİ ORT.YAŞ Weighted Average Age	55	57	57	55	58	57	55	58	57	56	58	58	56	58	58

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, “Devreden Kurum İstatistikleri”, Sosyal Sigortalar Kurumu, 2006 Yılı İstatistikleri, 2004 Yılı İstatistikleri
[http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/istatistik2006/2006_ISTATISTIK_YILLIGI\(MYO\).xls](http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/istatistik2006/2006_ISTATISTIK_YILLIGI(MYO).xls), ,
http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/istatistik2004/T53_73.xls, (30.09.08).

TABLO: 20 SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA YAPILAN BÜTÇE TRANSFERLERİ (1994-2007)

Bin YTL

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri				GSMH 'nın (%)'si				BÜTÇE HARCAMALARININ (%)'si				
SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam	
1994	14.480	4.530	20.000	39.010	0,37	0,12	0,51	1,00	1,60	0,50	2,22	4,32
1995	59.200	8.000	41.000	108.200	0,75	0,10	0,52	1,37	3,43	0,46	2,38	6,27
1996	146.000	70.100	119.200	335.300	0,97	0,47	0,80	2,24	3,68	1,77	3,01	8,46
1997	337.000	123.000	280.000	740.000	1,15	0,42	0,95	2,52	4,18	1,53	3,48	9,19
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000	0,84	0,81	1,14	2,80	2,89	2,78	3,91	9,58
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145	1,41	1,02	1,32	3,75	3,93	2,83	3,69	10,45
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	0,32	0,84	1,41	2,57	0,85	2,25	3,80	6,90
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	0,63	0,99	1,52	3,13	1,37	2,16	3,32	6,85
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	0,87	0,95	1,70	3,52	2,06	2,27	4,04	8,37
2003	4.809.000	4.930.000	6.145.000	15.884.000	1,35	1,38	1,72	4,45	3,42	3,51	4,37	11,30
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	1,34	1,23	1,82	4,39	4,08	3,74	5,53	13,35
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000	1,54	1,42	1,83	4,79	5,19	4,79	6,15	16,13
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000	1,58	0,79	1,86	4,30	4,86	2,47	5,72	13,05
2007	14.155.755	6.229.167	12.675.319	33.060.241								

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK),

http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/228ee8804a966c98b175bb7c7046a80b/haziran_bulten_2008.xls?MOD=AJPERES, (05.09.08).

**TABLO: 21 EĞİTİM DURUMUNA GÖRE İSTİHDAM EDİLENLER
(15+ YAŞ)**

(Bin Kişi)

Yıl	Okuryazar Olmayan	Okuryazar Olup Bir Okulu Bitirmeten	İlkokul	Orta ve Dengi Meslek	Lise	Lise ve Dengi Meslek	Yüksekokul veya Fakülte	Toplam
1988	3.112	1.597	9.410	1.164	1.015	586	870	17.754
1989	3.036	1.596	9.774	1.297	1.025	554	940	18.222
1990	2.851	1.416	10.178	1.376	1.138	594	988	18.541
1991	2.834	1.307	10.955	1.387	1.268	539	1.000	19.290
1992	2.526	1.263	10.987	1.506	1.481	620	1.078	19.461
1993	1.854	1.108	10.686	1.502	1.673	547	1.133	18.503
1994	2.147	1.159	11.478	1.591	1.803	590	1.239	20.007
1995	2.092	1.050	11.424	1.909	2.067	722	1.323	20.587
1996	2.125	903	11.803	1.919	2.161	837	1.448	21.196
1997	1.957	728	11.860	2.008	2.103	970	1579	21.205
1998	1.925	702	11.973	2.206	2.405	936	1.633	21.780
1999	1.961	764	11.936	2.274	2.335	1.017	1.764	22.051
2000	1.917	708	11.384	2.112	2.333	1.233	1.894	21.581
2001	1.899	748	11.201	2.126	2.185	1.415	1.950	21.524
2002	1.649	678	10.794	2.300	2.186	1.609	2.139	21.355
2003	1.493	608	10.327	2.417	2.234	1.736	2.333	21.148
2004	1.480	830	10.495	2.631	2.499	1.615	2.241	21.791
2005	1.265	972	9.809	2.960	2.507	1.994	2.540	22.047
2006	1.188	993	9.572	3.139	2.458	2.206	2.774	22.330

Kaynak: T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK), *İstatistik Göstergeler Statistical Indicators 1993-2006*, Yayın No: 3114, Ankara; Aralık, 2007, s.163.



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Özgeçmiş

Adı Soyadı:	Banu KAPICI			
Doğum Yeri:	İstanbul			
Doğum Tarihi:	30.12.1976			
Medeni Durumu:	Evli			
Öğrenim Durumu				
Derece	Okulun Adı	Program	Yer	Yıl
İlköğretim	Basıncıköy		İstanbul	
Ortaöğretim	M.Akif Ersoy		Giresun	
Lise	Giresun		Giresun	1993
Ön Lisans	Ankara Ünv.	Hemşirelik	Ankara	1995
Lisans	Selçuk Ünv.	İktisat	Konya	2003
Becerileri:	Evli ve 1 çocuk annesiyim.			
İlgi Alanları:	Ekonomi, Sağlık, Psikoloji.			
İş Deneyimi:	Konya Numune Hastanesi'nde hemşire olarak çalışmaktayım. 13 Yıllık hemşirelik deneyimine sahibim.			
Hakkımda bilgi almak için önerebileceğim şahıslar:	Doç. Dr. Abdulkadir BULUŞ Doç. DR. Ahmet AY			
Tel:	0332 238038033			
E-Posta:	www.banugulsoy@mynet.com			
Adres	Havzan mah. Duruk sk. No:22/1 Meram/KONYA			