

Derleme Makale

Türkiye’de 2008-2020 Yılları Merkezi Yönetim Bütçelerinde Sosyal Koruma Harcamalarının Değerlendirilmesi

Evaluation of Expenditures on Social Protection in 2008-2020 Central Government Budgets in Turkey

Melike BOZTILKI Dr. Öğr. Üyesi, Üsküdar Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi mboztilki@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-7892-3847	İsmail BARIŞ Prof. Dr. Üsküdar Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi smail.baris@uskudar.edu.tr https://orcid.org/0000-0001-8371-1243
---	--

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
19.10.2022	13.12.2022

Öz

Sosyal devlet; toplumda gelir adaletinin sağlanması, vatandaşların ihtiyaçlarının asgari düzeyde karşılanması, işsizliğin ve yoksulluğun azaltılması, özellikle çocuklar, engelliler, yaşlı bireyler gibi risk altındaki grupların sosyal katılım ve işlevselliklerinin artırılması hedeflerine sahiptir. Tüm bireylerin belli bir yaşam standardına kavuşması ve toplumsal düzenin sağlanması açısından önem arz eden bu hedeflere ilişkin politikalar, devletler için gelir eşitliğinin sağlanması ve toplumsal huzurun temini hedefleriyle de ilişkilidir. Söz konusu hedeflere ilişkin planlar, uygulamalar ve yardımlar ise sosyal bütçe aracılığıyla hayata geçirilmektedir. Dolayısıyla bir ülkede sosyal harcamalara ayrılan bütçe, o ülkede sosyal refah devletinin etkinliğine ilişkin en önemli göstergelerdendir. Bu anlayışla bu çalışmada, Türkiye’de genel bütçede sosyal bütçe tahsisi politikaları incelenmiş ve 2008-2020 dönemi boyunca uygulanan bütçe politikalarında sosyal bütçe gerçekleştirmelerinin dinamik bir analizi yapılmıştır. Maliye Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Eurostat ve OECD gibi kurumların resmi internet sayfalarından derlenen verilerin incelenmesi sonucunda Türkiye’de sosyal koruma harcamaları içinde en büyük payın emekli ve yaşlı alanlarına ayrıldığı görülmüştür. İncelenen dönem içinde Türkiye’nin sosyal koruma harcamaları GSYH’nin ortalama %12’si düzeyinde gerçekleşmiş ve Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması olan %27 ile OECD ülkeleri ortalaması olan %20’nin altında kalmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, sosyal refah devleti, sosyal koruma bütçesi, sosyal koruma harcamaları, bütçe planlama.

Abstract

Welfare state has objectives such as ensuring income justice in society, meeting the needs of citizens at a minimum level, increasing social participation and functionality especially among disadvantaged groups. The policies which are crucial in terms of achieving a certain standard of living for all individuals and ensuring social order, are implemented through the social budget. Thus the budget allocated to social expenditures in a country is one of the key indicators of the effectiveness of the social state in that country. This study aims to examine the social budget allocation policies in the general budget in Turkey. For this purpose, a dynamic analysis of the social budget realizations in the budget policies implemented during the 2008-2020 period has been made. The data used in the study has been compiled from the official web pages of institutions such as the Ministry of Finance and the Turkish Statistical Institute (TUIK), Eurostat and OECD. Analyzing the data compiled from the official web pages of institutions such as the Ministry of Finance, Turkish Statistical Institute (TUIK), Eurostat and OECD, it has been seen that the largest share in social protection expenditures in Turkey is reserved for the retired/elderly field. For

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Boztılki, M., Barış, İ., 2022 Türkiye’de 2008-2020 Yılları Merkezi Yönetim Bütçelerinde Sosyal Koruma Harcamalarının Değerlendirilmesi, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(4), 3308-3325

the period examined, the average of the GDP ratio of social protection expenditures in Turkey was 12%, and it remained below the average of 27% of the European Union countries and 20% of the OECD countries.

Keywords: *Türkiye, welfare state, social protection budget, social protection expenditures, budget planning.*

Giriş

Bütçe, kısaca belirli bir zaman periyodunda gelir ve giderlerin tahmini olarak ifade edilmesidir. Ekonomi planlamalarında başta devlet olmak üzere gerek bireysel gerekse kurumsal hemen her kesimin bir bütçe tahmini bulunmaktadır. Geleceğe yönelik faaliyetlerin önceden planlanması hem zamanın hem de eldeki varlıkların verimli kullanılması açısından büyük önem arz etmektedir. Planlama içinde yer alan bireysel ve kurumsal bütçelerin kapsamı kendileri ile sınırlıdır. Bu tarz bütçeleme yönteminde bireysel veya kurumsal çıkarlar önceliklidir. Devlet bütçeleri ise bireysel ve kurumsal bütçelemelerden farklı olarak tüm toplumu ilgilendirmektedir.

Devlet bütçeleri, bir ülkede yaşayan toplulukların yaşam kalitesini etkilemektedir. Yolların, okulların, sağlık hizmetlerinin, toplu taşımının, temiz suyun ve çok daha fazlasının kaderine bütçeler ile karar verilmektedir. Politika yapıcılar, her yıl bu hizmetlerin nasıl sağlanacağı ve devlet gelirlerinin bu hizmetlerin finansmanına yeterli olmasını nasıl sağlayacakları konularında kritik seçimler yapmaktadırlar (Cichon, Hagemeyer ve Scholz, 2001). Sosyal devletin yaşlı, hasta, işsiz, engelli bireylere ve yoksulluk şartları içindeki ailelere yönelik harcamalarından oluşan sosyal koruma harcamaları, kamunun sosyal harcamaları içinde önemli bir yere sahiptir (Erçakar ve Güvenoğlu, 2018).

Modern toplumda bireylerin yaşam standartlarının yükseltilmesi için yapılan yatırımlar özel önem taşımakta, bireyler ve toplumun refah düzeylerinin yükseltilmesi politika yapıcılarının temel görevlerinden biri olarak tanımlanmaktadır. Bu yatırımların ülkelerin sosyal bütçelerinde yer alan sosyal harcamalar gelmektedir (Özbay, 2022). Sosyal bütçeleme, yoksulluk ve gelir eşitsizliğinin etkilerinin azaltılarak sosyal refah hedefine ulaşılması ile dezavantajlı çocuklar, yaşlılar, engelliler gibi grupların haklarının korunması ve refahlarının sağlanması amacıyla yapılan devlet müdahalelerinin önemli bir aracıdır (Akdoğan, 2021).

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de merkezi yönetim bütçeleri kapsamında sosyal hizmet ve sosyal yardımları da kapsayan sosyal amaçlı bütçeleri ayrıntılı bir şekilde değerlendirmek ve böylelikle devletin sosyal bütçeyi ele alışı konusunda bir tablo ortaya koymaktır. Bu amaçla 2008-2020 dönemine ait toplam sosyal yardımlar ile bu yardımların gruplara göre dağılımı, tablolar ve grafikler oluşturularak karşılaştırılmıştır. Böylece birbirini izleyen dönemlerde meydana gelen değişimler net bir şekilde gösterilmek istenmiştir. Çalışmaya ait veriler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Maliye Bakanlığı, Eurostat ve OECD gibi kurumların resmi internet sayfalarından derlenmiştir.

Sosyal Bütçe Kavramı

Geleneksel devlet yapısında kamu kaynakları öncelikle merkezi otoritenin ihtiyaç duyduğu hizmetler için kullanılmıştır. Ancak toplumsal yapının değişmesi ve halkın yönetime katılmasıyla birlikte geleneksel devlet yapısı dönüşmeye başlamış ve yerini, vatandaşlarını yaşlılık, işsizlik, iş kazaları ve hastalıkla bağlantılı piyasa risklerinden koruyarak temel ekonomik güvenliği sağlamayı taahhüt eden sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır (Yaşa, 2018). Bu anlayış içinde kamu harcamalarının temel işlevi toplumsal ihtiyaçların karşılanmasıdır (Erdoğan ve Yenigün, 2008). Sosyal refah devleti anlayışı doğrultusunda ortaya çıkan sosyal hizmetler ve sosyal yardım uygulamalarıyla kamu hizmetleri çeşitlenmiş, dolayısıyla kamu harcamaları artmıştır. Ancak kamu gelirleri aynı ölçüde artmamıştır. Bu bakımdan gerek dünyada gerekse Türkiye’de kamu harcamalarının etkinlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde değerlendirilmesi önem kazanmıştır (Aysu ve Bakırtaş, 2016).

Günümüzde karma ekonomik sistemlerde devletlerin makroekonomik hedefleri vardır ve bu hedeflere ulaşmak için çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Makroekonomik hedefler ekonomik istikrar, istihdam, kaynak dağılımında etkinlik ve gelir dağılımında adalettir. Devletler bu hedeflere ulaşmak için çeşitli ekonomik politika araçlarını kullanmaktadırlar (Kelly, 1997; Şeker, 2011; Özcan, 2014). Finans politikasının sosyal yönünü oluşturan sosyal bütçe sayesinde birey ve topluluklara, belli bir yaşam standardına erişme ve yaşam kalitelerini arttırma imkanı sağlanır. Sosyal bütçenin bu özellikleriyle barış, sosyal adalet ve toplumsal gelişime katkı sağlaması beklenir.

Sosyal bütçe amaçları gerçekleştirilirken kadınlara, çocuklara, engelliler gibi dezavantajlı grupların hayatlarına olumlu katkı sağlanması hedeflenmektedir (Özbay, 2021). Bu bağlamda sosyal bütçe uygulamalarının temel hedeflerinden biri de elde edilen hasılanın sosyal gruplar arasında gelir transferleri ya da etkin kamusal hizmetler aracılığıyla dağıtılması, böylelikle gelir adaletinin sağlanmasıdır (Koç, 2019).

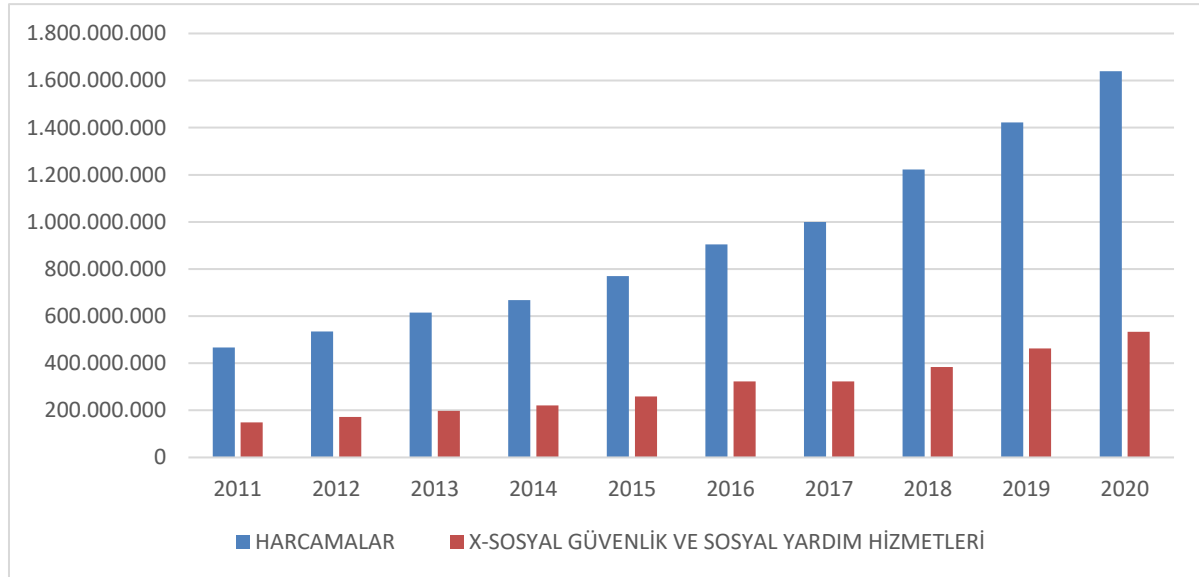
Düzenli ve sürekli bir gelir elde ederek yoksulluktan korunma konusunda istihdam edilebilirliğin büyük önem arz ettiği modern toplumsal yapı içinde sosyal bütçe politikalarının istihdam politikaları üzerinde de belirleyiciliği bulunmaktadır. Bireylerin işsizlik durumunda veya işsizlikten kaçmak amacıyla geçici ve kayıt dışı işlerde çalışarak yoksulluk döngüsünden kurtulması zordur. Politika yapıcılar işsizlik ile yoksulluk ve güvencesiz işler arasındaki döngünün kırılması adına, çeşitli sosyal bütçe politikalarına daha fazla önem vermektedir (Demir, 2019).

Sosyal bütçe iki temel bileşenden oluşmaktadır. Birinci bileşen olan istatistiksel temel, bir ülkenin sosyal koruma sisteminin geçmişteki belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerinin metodolojik olarak tutarlı bir şekilde derlenmesini ifade etmektedir. Bu bileşen ‘Sosyal Muhasebe Sistemi’ (SAS) olarak adlandırılmaktadır. İkinci bileşen, normal olarak orta vadeli bir dönem için gelir ve gider tahmini (bütçe projeksiyonu) ve/veya alternatif ekonomik, demografik koşullar altında sosyal harcama ve gelir simülasyonlarıdır (Cichon, Hagemeyer ve Scholz, 2001).

Türkiye’de Sosyal Bütçeye İlişkin İstatistikler

İstatistiksel veriler, Türkiye’nin sosyal devlet olma hedefi kapsamında özellikle 2000’li yılların başından itibaren istikrarlı bir yürüyüşünün olduğunu ortaya koymaktadır (Aydın ve Çakmak, 2018). Türkiye’de 2000 ve 2017 döneminde sosyal koruma ve sosyal güvenlik harcamaları mutlak ve nispi anlamda artmıştır. Belirtilen dönemde söz konusu harcamaların bütçe içindeki payı nispi olarak %28’den %35’e yükselmiş; aynı dönemde mutlak anlamda artış ise yaklaşık 29 kat olmuştur (Karaca ve Çam, 2019). Türkiye’de 2011-2020 dönemi boyunca toplam genel yönetim bütçesi periyodik olarak artarken sosyal bütçeye ayrılan payın hemen hemen aynı paralellikte arttığı görülmektedir (Grafik 1).

Grafik 1. Türkiye’de Genel Bütçe ve Sosyal Bütçe Gerçekleşmeleri

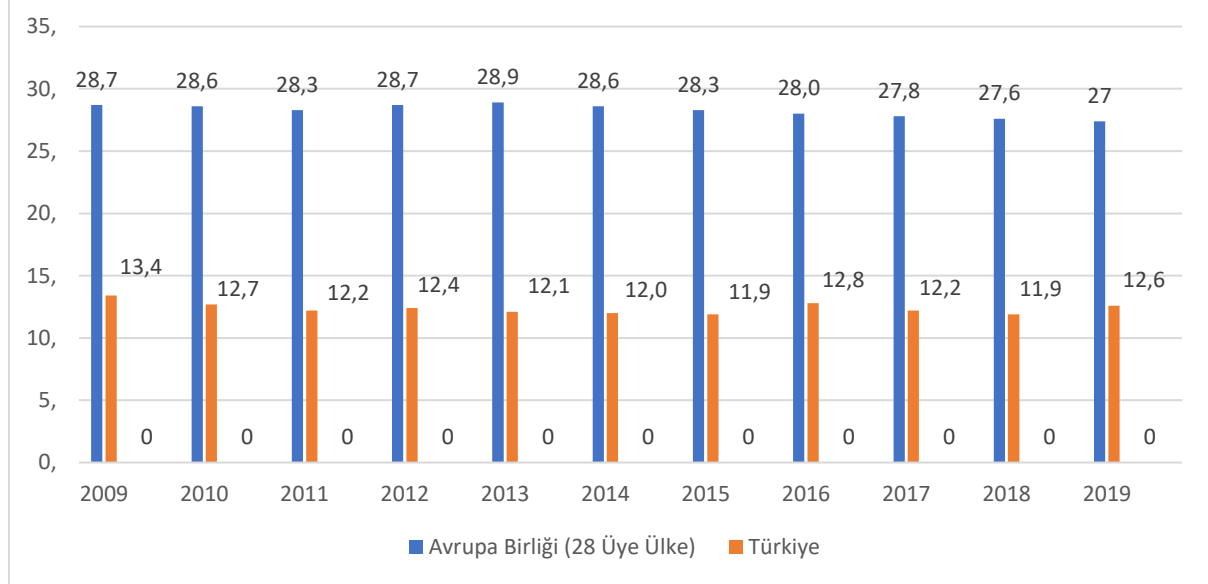


Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü

Türkiye’de sosyal koruma harcamalarında 2000’li yıllar itibariyle gerçekleşen değişim Grafik 2’de gösterilmiştir. Diğer grafiklerde (Grafik 3-11) türlerine göre sosyal koruma harcamalarına bakıldığında en yüksek harcamaların emekli-yaşlı, hastalık-sağlık, dul/yetim ödeme ve harcamalarından oluştuğu görülmektedir.

Türkiye’de toplam kamu harcamalarının içerisinde sosyal koruma harcamalarının payı yıllar bazında periyodik olarak artsa da GSYH oranı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Zira 2009-2019 yılları için oluşturulan aşağıdaki grafik de sosyal koruma harcamalarının GSYH oranı ortalaması %12 düzeyinde seyretmiştir. Bu oranın Avrupa Birliği ülkelerinin ortalamasının oldukça altında seyrettiğini görmek mümkündür (Grafik 2). Ayrıca bu oran sosyal koruma harcamalarının %20 düzeyinde olduğu OECD ortalamasının da altındadır (OECD, 2022).

Grafik 2. Sosyal Hizmetler Harcamalarının GSYH Oranı AB Ülkeleri-Türkiye (2009-2019)

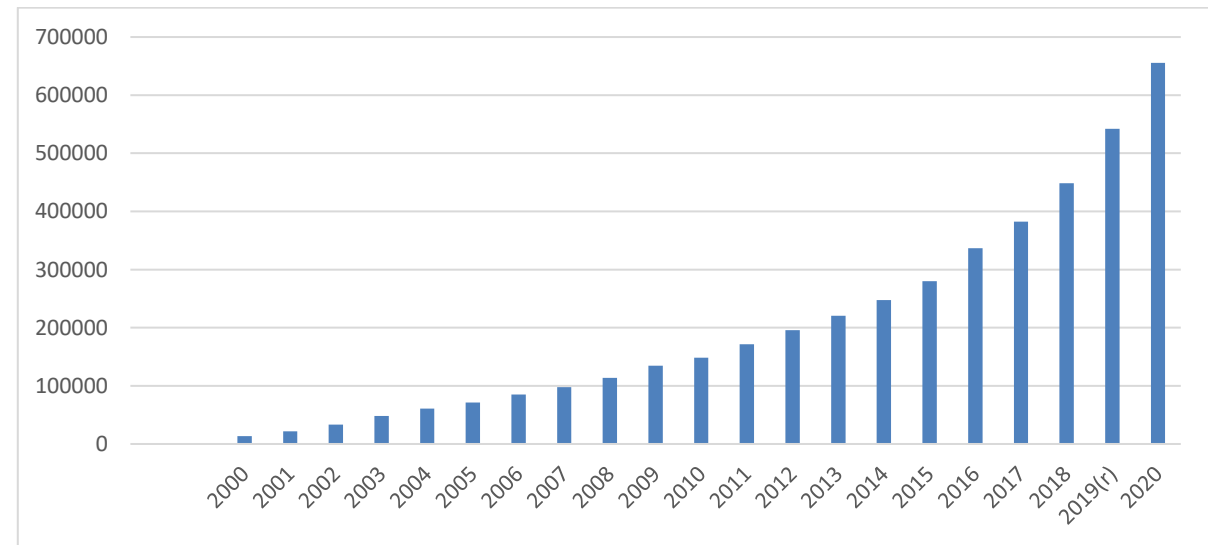


Kaynak: Eurostat, 2022

Sosyal koruma harcamalarının yardım türlerine göre dağılımı, 2000-2020 (Grafik 2-11)

Türkiye’de sosyal koruma yardımları sekiz farklı risk ve ihtiyaç grubuna yönelik yapılmaktadır. Bunlar sırasıyla hastalık/sağlık bakımı, engelli/malul, emekli/yaşlı, dul/yetim, aile/çocuk, işsizlik, konut ile sosyal dışlanma için yapılan sosyal yardımlardan oluşmaktadır (TÜİK, 2022). Aşağıdaki grafikte 2000-2020 yılları arasında yapılan sosyal koruma harcamaları yer almaktadır. (Grafik 3).

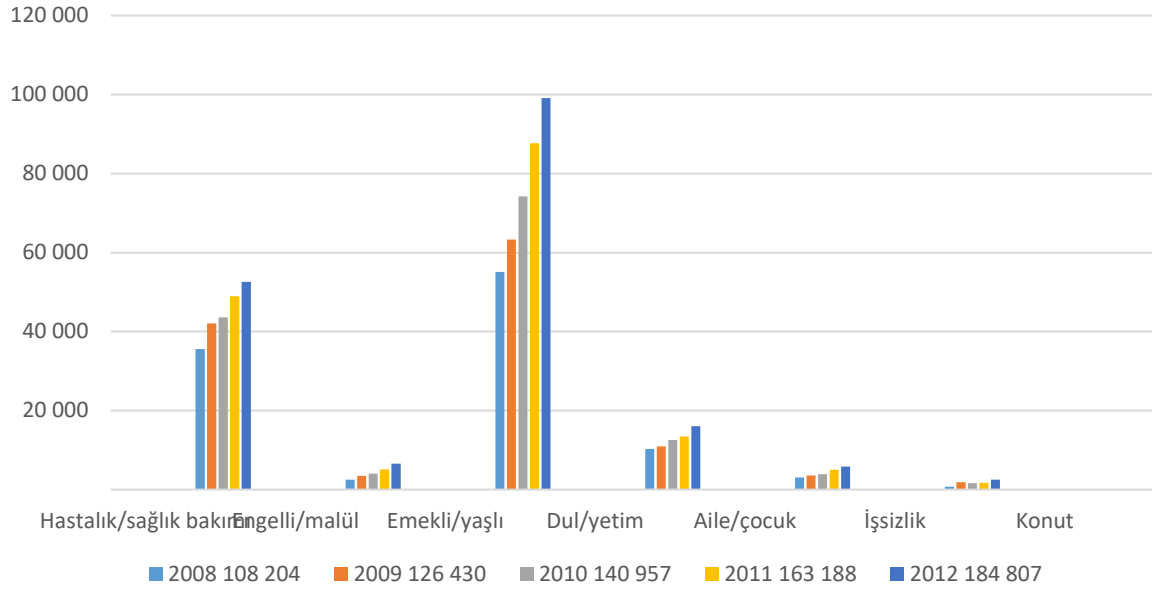
Grafik 3. Sosyal koruma harcamaları (Milyon TL)



Kaynak: (TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri)

Türkiye’de sırasıyla; 2008-2012¹, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 dönemlerinde türlerine göre gerçekleştirilen sosyal koruma harcamalarına ilişkin istatistikler ise şöyledir;

Grafik 4. 2008-2012 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı



Kaynak: (TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri)

Tablo 1. Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2008-2012) (Milyon TL)

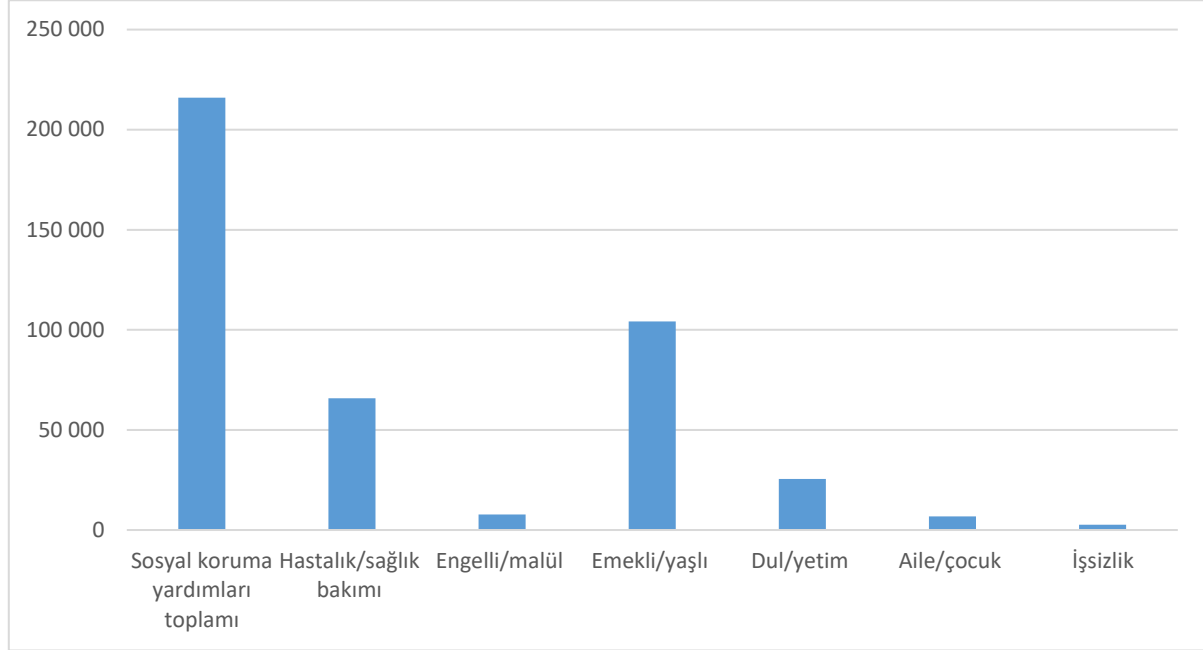
	2008	2009	2010	2011	2012
Sosyal koruma harcamaları toplamı	110 207	128 548	143 203	165 931	188 004
İdari masraflar ve diğer harcamalar	2 003	2 117	2 247	2 742	3 197
Sosyal yardımlar toplamı	108 204	126 430	140 957	163 188	184 807
Hastalık/sağlık bakımı	35 558	42 076	43 580	48 979	52 574
Engelli/malul	2 506	3 478	4 046	5 101	6 560
Emekli/yaşlı	55 093	63 293	74 207	87 687	99 106
Dul/yetim	10 283	10 961	12 584	13 454	16 065
Aile/çocuk	3 041	3 526	3 896	4 985	5 830
İşsizlik	733	1 873	1 655	1 732	2 481

Tablo 1 incelendiğinde, 2012 yılında gerçekleştirilen sosyal koruma harcaması 188.004 milyon TL olarak hesaplanmıştır. Bu harcamanın %98,3’ünü (184.807 milyon TL) sosyal yardımlar oluşturmuştur. Gerçekleşen sosyal koruma harcamaları GSYH’nin %13,3’ünü oluşturmaktadır. 2008 ve 2012 döneminde GSYH sabit fiyatlarla %15,5 artarken, sosyal koruma harcamalarındaki artış %32,2 düzeyinde olmuştur. Bu dönemde, sosyal koruma harcamalarında devlet katkısı %46,1 düzeyinde olmuştur. 2008-2012 döneminde sosyal yardımlarda en yüksek harcama 99.106 milyon TL ile yaşlılara

¹ Çalışmada 2008-2012 dönemine ait veriler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) resmi web sayfasında toplu halde verildiği için bir arada gösterilmiştir.

ve emeklilere yönelik gerçekleşmiştir. Benzer şekilde GSYH’de%7 ile en büyük payı bu harcamalar oluşturmuştur (TÜİK, 2008-2012).

Grafik 5. Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı (2013 Yılı).

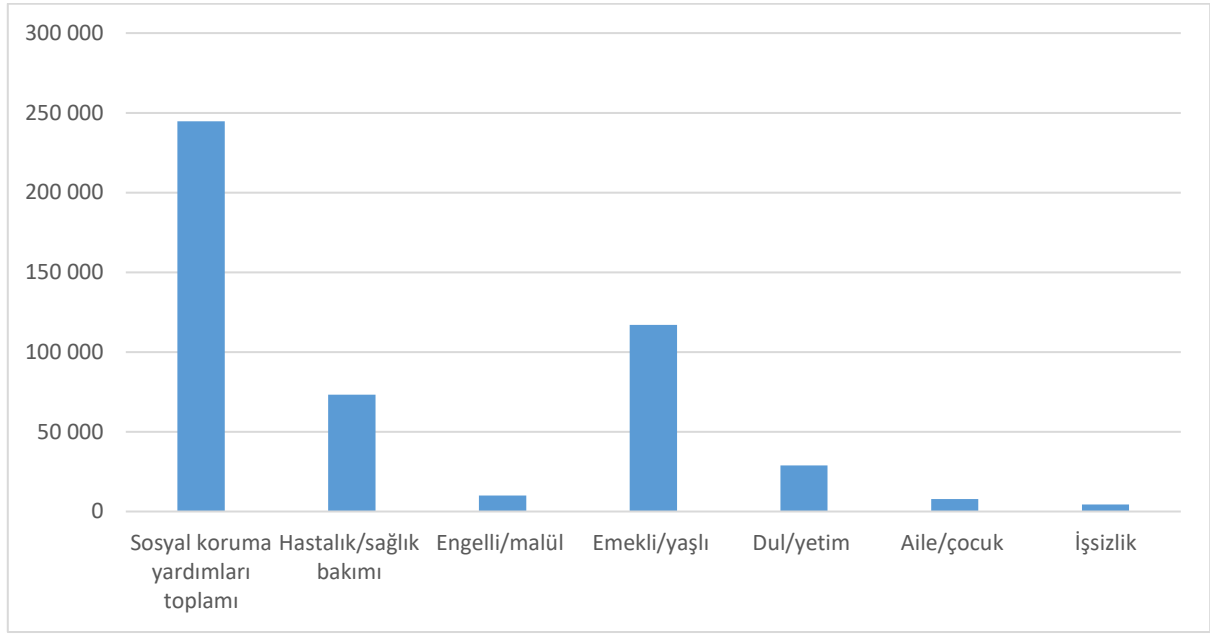


Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 2. Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2013) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	219 894
Hastalık/sağlık bakımı	65 859
Engelli/malul	7 798
Emekli/yaşlı	104 139
Dul/yetim	25 587
Aile/çocuk	6 738
İşsizlik	2 616

Tablo 2 incelendiğinde, sosyal koruma harcamaları 2013 yılında bir önceki yıla oranla %12,5 artarak 219 milyar 894 milyon TL olmuştur. Bu harcamaların %98,2’si (215 milyar 924 milyon TL) sosyal koruma yardımları şeklinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde, sosyal koruma yardımlarının gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı %13,8 olmuştur. Risk/ihtiyaç grupları bazında bakıldığında en büyük paya sahip harcamaların %6,7 ile emekli/yaşlılara yapıldığı, bunu, %4,2 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve %1,6 ile dul/yetim harcamalarının takip ettiği görülmektedir. 2013 yılında şartlı yardımlar içinde en büyük pay %30,8 ile aile ve çocuk yardımlarına ayrılmıştır. Aynı yıl engelli ve malul yardımlarına %30,3’lük, hastalık/sağlık bakımı yardımlarına %18,9’luk pay ayrılmıştır (TÜİK, 2013).

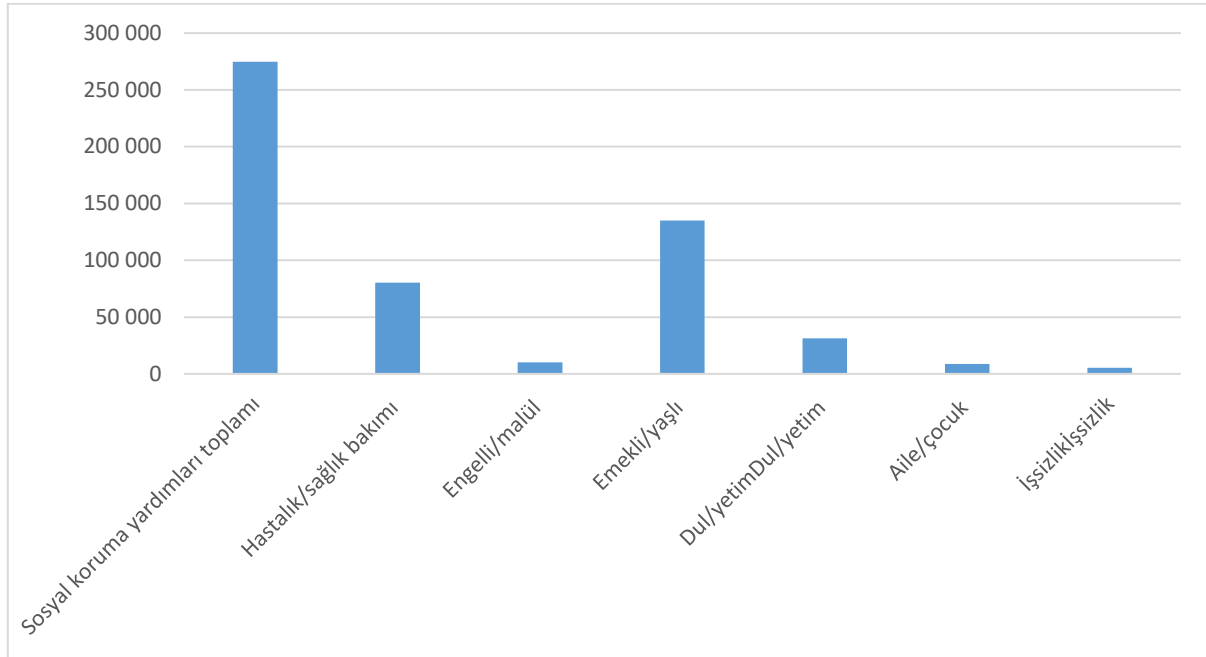
Grafik 6. 2014 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 3. Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2014) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	216 363
Hastalık/sağlık bakımı	65 859
Engelli/malul	7 924
Emekli/yaşlı	104 222
Dul/yetim	25 601
Aile/çocuk	7 000
İşsizlik	2 595

Tablo 3 incelendiğinde, sosyal koruma harcamaları 2014 yılında bir önceki yıla göre %13,1 artış göstererek 249 milyar 358 milyon TL olmuştur. Bu harcamaların %98,1'i sosyal koruma yardımları için gerçekleşmiştir. 2014 yılında sosyal koruma yardımlarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payı, %14 olmuştur. Gerçekleşen harcamalar arasında en büyük pay 116 milyar 951 milyon TL (%6) ile emekli/yaşlılara yapılan harcamalara aittir. İkinci en büyük harcama 73 milyar 340 milyon TL (%4,2) ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları olmuştur. En düşük harcama ise 3 milyar 154 milyon TL ile sosyal dışlanma ve 'başka yerde sınıflanamayan' kategorisinde gerçekleşmiştir (TÜİK, 2014).

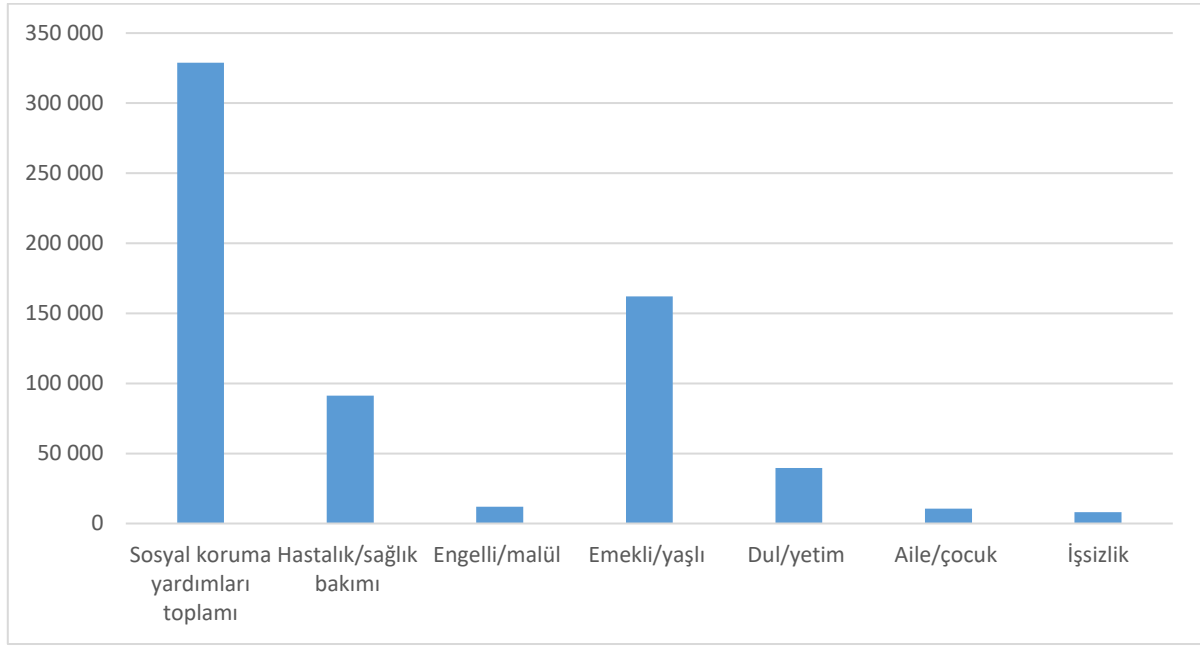
Grafik 7. 2015 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 4. Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2015) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	274912
Hastalık/sağlık bakımı	80 463
Engelli/malul	10 124
Emekli/yaşlı	133 515
Dul/yetim	32 719
Aile/çocuk	8 901
İşsizlik	5 263

Tablo 4 incelendiğinde, 2015 yılında sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı %12 olurken sosyal koruma yardımlarının payı %11,8 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde sosyal koruma harcaması bir önceki yıla göre %13,1 düzeyinde artış göstererek 279 milyar 734 milyon TL olmuştur. Bu harcamanın %98,3'ünü (274 milyar 862 milyon TL) sosyal koruma yardımları oluşturmuştur. Risk/ihtiyaç grupları kapsamında emekli/yaşlılara yapılan harcamaların %5,8 (134 milyar 914 milyon TL) ile en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Bunu, %3,4 oranındaki (80 milyar 435 milyon TL) ile hastalık/sağlık bakım harcamaları ve %1,3 oranındaki dul/yetim harcamaları takip etmiştir (TÜİK, 2015).

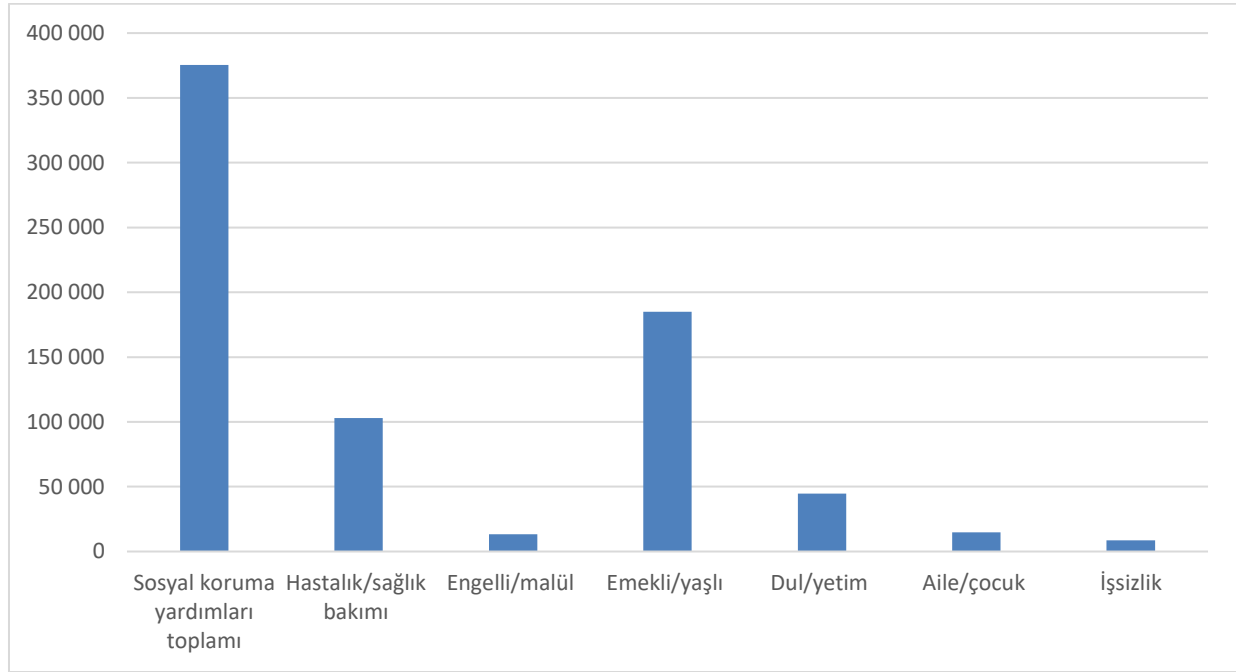
Grafik 8. 2016 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 5. Sosyal koruma yardımlarının gruplara dağılımı (2016) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	328 917
Hastalık/sağlık bakımı	91 318
Engelli/malul	11 976
Emekli/yaşlı	162 140
Dul/yetim	39 615
Aile/çocuk	10 559
İşsizlik	8 172

Tablo 5 incelendiğinde, 2016 yılında sosyal koruma harcaması %19,5 oranında artmış ve 334 milyar 751 milyon lira olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu harcamanın %98,3 gibi çok büyük bir oranını ise (328 milyar 917 milyon TL) sosyal koruma yardımları oluşturmuştur. 2016 yılında sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı %12,8 olurken, sosyal koruma yardımlarının GSYH içindeki payı ise %12,6 olarak gerçekleşmiştir. Daha önceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de sosyal koruma yardımları kapsamındaki en yüksek harcama 162 milyar 140 milyon TL (%6,2) ile emekli/yaşlı harcamaları olmuştur. İkinci en büyük harcama kalemi 91 milyar 318 milyon TL (%3,5) ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları şeklinde gerçekleşmiştir. Bunları %1,5 ile dul ve yetim harcamaları takip etmiştir (TÜİK, 2016).

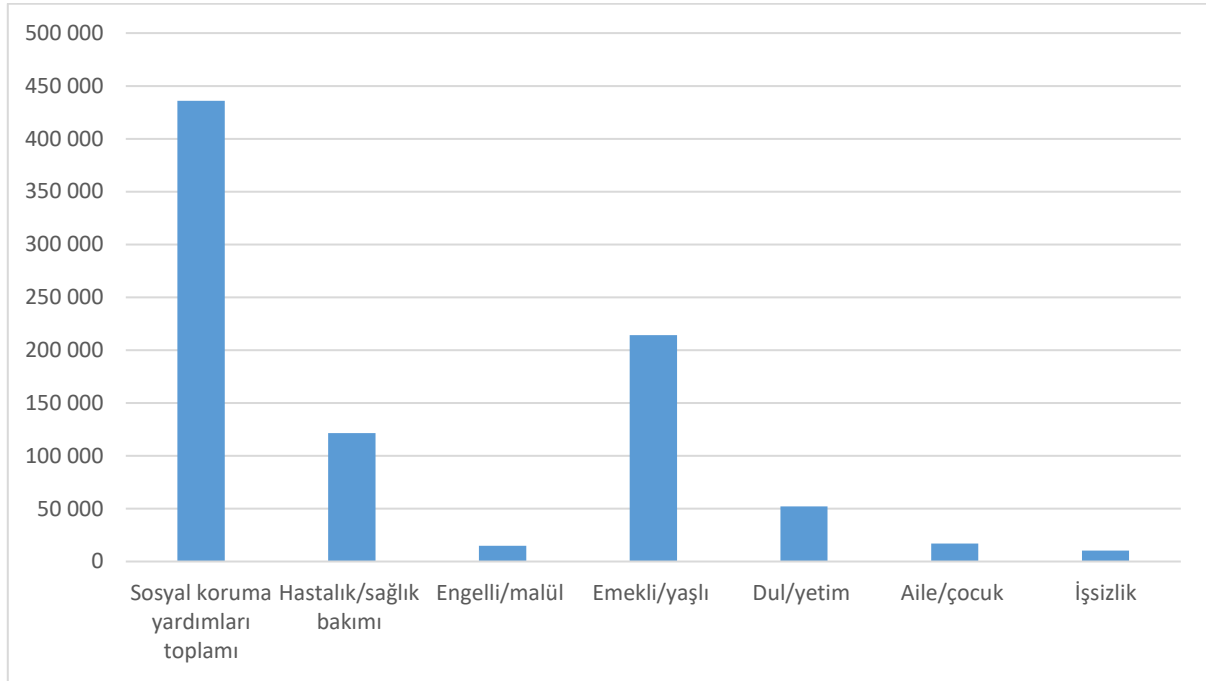
Grafik 9. 2017 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımları

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 6. Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2017) (Milyon TL)

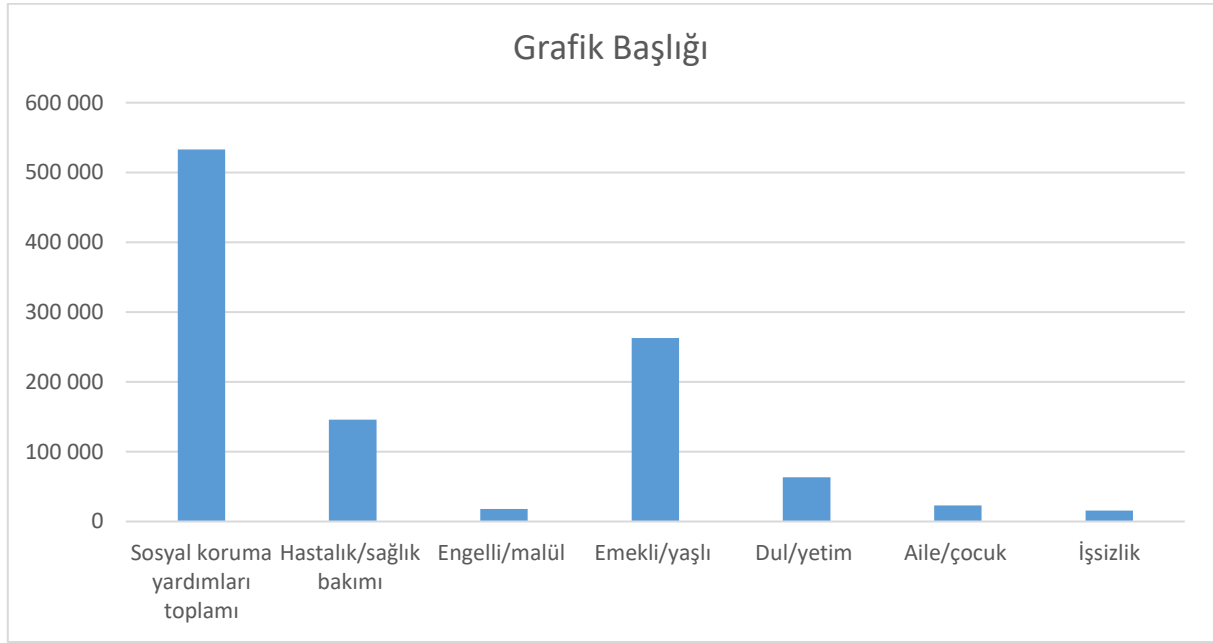
Sosyal koruma yardımları toplamı	375 557
Hastalık/sağlık bakımı	103 077
Engelli/malul	13 317
Emekli/yaşlı	184 984
Dul/yetim	44 687
Aile/çocuk	14 966
İşsizlik	8 672

Tablo 6 incelendiğinde 2017 yılında sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının %12,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal koruma yardımlarının GSYH içindeki payı ise %12,1 olarak gerçekleşmiştir. 2017 yılında sosyal koruma harcaması %13,7 artış göstererek 382 milyar 639 milyon TL'ye ulaşmıştır. Bu harcamanın %98,1'ini (375 milyar 531 milyon TL) sosyal koruma yardımları oluşturmuştur. Risk/ihtiyaç grupları bazında bakıldığında, emekli ve yaşlılara yapılan harcamalar %6 (185 milyar 36 milyon TL) ile en büyük paya sahipken, ikinci en büyük harcama ise %3,3 (103 milyar 77 milyon TL) ile hastalık ve sağlık bakımı harcamalarına yönelik gerçekleşmiştir. Bunları %1,4 ile dul ve yetim harcamaları takip etmiştir (TÜİK, 2017).

Grafik 10. 2018 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı**Kaynak:** TÜİK**Tablo 7.** Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2018) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	435 910
Hastalık/sağlık bakımı	121 444
Engelli/malul	14 840
Emekli/yaşlı	214 133
Dul/yetim	52 262
Aile/çocuk	16 986
İşsizlik	10 358

Tablo 7 incelendiğinde, 2018 yılında sosyal koruma harcaması 442 milyar 607 milyon TL olarak %15,7 artış göstermiştir. Bu harcamanın %98,5'ini (435 milyar 910 milyon TL) sosyal koruma yardımlarını oluşturmuştur. Sosyal koruma yardımlarında ise en büyük harcama 214 milyar 133 milyon TL ile emekli/yaşlılara yapılmıştır. Bunu 121 milyar 444 milyon TL ile hastalık ve sağlık bakımı harcamaları takip etmiştir. Toplam nakdi yardımların en büyüğü %72,8 ile emekli ve yaşlılara yapılmıştır. Bunu %17,7 (12 milyar 913 bin kişi) ile dul ve yetim yardımları ve %3,4 ile işsizlik yardımları takip etmiştir. Türkiye'de sosyal koruma kapsamında maaş (emekli ve yaşlı, dul ve yetim ve engelli ve malul maaşı) alan kişi sayısı bir önceki yıla göre, %3,8 artarak 13 milyon 766 bin kişiye yükselmiştir (TÜİK,2018).

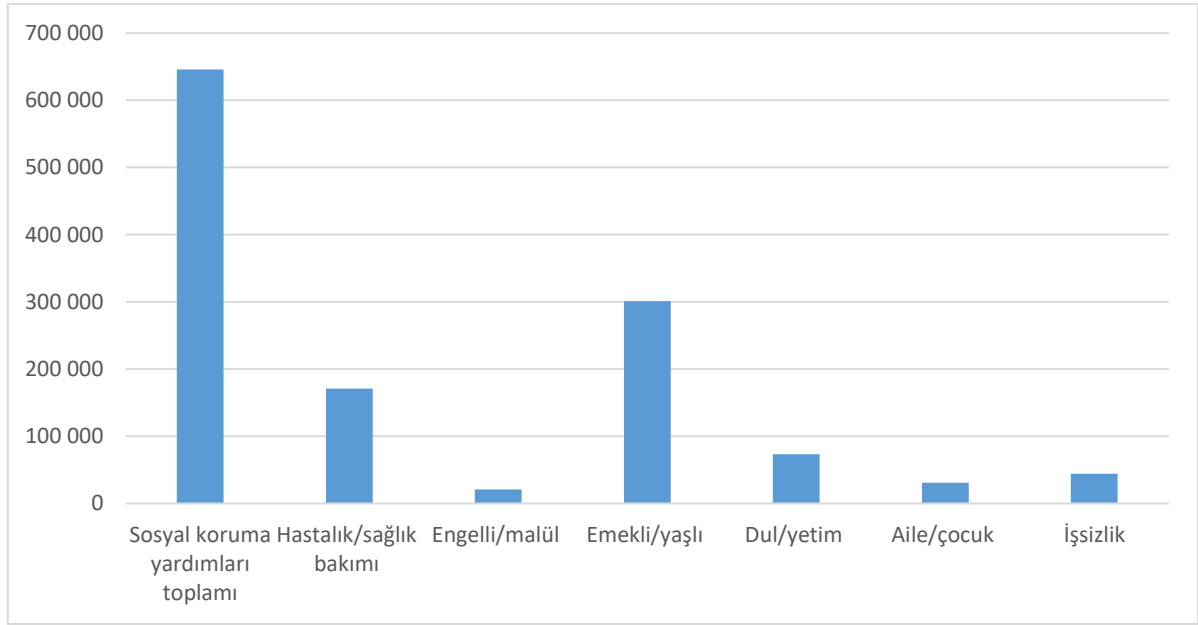
Grafik 11. 2019 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 8. Sosyal koruma yardımlarının dağılımı (2019) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	533 368
Hastalık/sağlık bakımı	146 036
Engelli/malul	18 200
Emekli/yaşlı	263 079
Dul/yetim	63 616
Aile/çocuk	23 177
İşsizlik	15 732

Tablo 8'e göre 2019 yılında sosyal koruma harcaması %20,8 artış göstererek 542 milyar 2 milyon TL olmuştur. Bu harcamada sosyal koruma yardımlarının payı %98,4 (533 milyar 168 milyon TL) olarak gerçekleşmiştir. 263 Milyar 78 milyon TL ile emekli/yaşlılara yapılan harcamalar en büyük harcama olmuştur. Bunu 146 milyar 35 milyon TL ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları takip etmiştir. 2019 yılında sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı %12,5 olurken, sosyal koruma yardımlarının GSYH içindeki payı ise %12,3 olarak gerçekleşmiştir. Risk/ihtiyaç grupları dahilinde, harcama büyüklüklerine göre emekli/yaşlılara yapılan harcamaları %6,1, hastalık/sağlık bakımı harcamaları %3,4, dul/yetim harcamaları %1,5 olmuştur. 2019 yılında Türkiye'de sosyal koruma kapsamında maaş (emekli/yaşlı, dul/yetim ve engelli/malul maaşı) alan kişi sayısı bir önceki yıla kıyasla %2,3 artarak 14 milyon 89 bin kişiye yükselmiştir. Benzer şekilde, 2018 yılında 14 milyon 389 bin olan sosyal koruma kapsamında maaş alan sayısı 2019 yılında 14 milyon 747 bin seviyesine ulaşmıştır (TÜİK, 2019).

Grafik 12. 2020 Toplam Sosyal Yardımlar ve Dağılımı

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri

Tablo 9. Sosyal koruma yardımlarının gruplara göre dağılımı (2020) (Milyon TL)

Sosyal koruma yardımları toplamı	646 002
Hastalık/sağlık bakımı	170 993
Engelli/malul	20 906
Emekli/yaşlı	300 902
Dul/yetim	73 194
Aile/çocuk	31 071
İşsizlik	44 393

Tablo 9’da görüldüğü üzere 2020 yılında sosyal koruma harcaması %20,9 artış göstererek 655 milyar 599 milyon TL olmuştur. Bu harcamanın %98,5’ini 646 milyar 2 milyon TL ile sosyal koruma yardımları oluşturmuştur. Sosyal koruma yardımlarında ise en büyük harcama 300 milyar 902 milyon TL ile emekli/yaşlılara yapılan harcamalar olurken, hastalık/sağlık bakımı harcamaları 170 milyar 993 milyon TL ile ikinci en büyük harcama olmuştur. 2020 yılında sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı %13,0 olurken, sosyal koruma yardımlarının payı %12,8 olarak gerçekleşmiştir. Risk/ihtiyaç grupları kapsamında emekli/yaşlılara yapılan harcamaların oranı %6,0 iken bunu sırasıyla, %3,4 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ile %1,5 ile dul/yetim harcamaları takip etmiştir. Diğer kalemlerde olduğu gibi nakdi yardımlarda da en büyük payı %66,5 ile emekli/yaşlılara yapılan yardımlar oluşturmuştur. Bunu sırasıyla %16,2 ile dul/yetim yardımlar ile %9,7 ile işsizlik yardımları takip etmiştir. 2019 yılında Türkiye’de sosyal koruma kapsamında emekli/yaşlı, dul/yetim ve engelli/malul maaşı alan kişi sayısı 14 milyon 89 bin iken, 2020 yılında %1,4 artarak 14 milyon 288 bin kişiye ulaşmıştır. Benzer şekilde 2019 yılında 14 milyon 747 bin olan maaş yardımı sayısı, 2020 yılında 14 milyon 979 bine yükselmiştir (TÜİK, 2020).

Sonuç ve Tartışma

Sosyal koruma sistemleri, bireylerin ve ailelerin, özellikle de yoksul ve savunmasız kişilerin kriz ve şoklarla başa çıkmalarına, iş bulmalarına, üretkenliklerini artırmalarına, çocuklarının sağlık ve eğitimlerine yatırım yapmalarına ve yaşlanan nüfusu korumalarına yardımcı olur. Sosyal koruma programları beşeri sermayeyi artırmanın ve insanları sağlıklı olmaları, eğitimlerini sürdürmeleri,

kendilerini ve ailelerini yoksulluktan kurtarma fırsatı aramaları için güçlendirmenin merkezinde yer alır. İyi tasarlanmış sosyal koruma sistemleri, beşeri sermayeyi ve üretkenliği artırdığı, eşitsizlikleri azalttığı, dayanıklılık oluşturduğu ve nesiller arası yoksulluk döngüsünü sona erdirdiği için güçlüdür. Bu tür sistem ve araçlar, ekonomik ve mali şokları hafifletmeye yardımcı oldukları ve insanlara yoksulluktan kurtulma ve toplumun üretken üyeleri olma şansı vererek fırsatlar sundukları için dönüştürücüdür (World Bank, 2022).

Türkiye’de sosyal koruma amaçlı sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler , merkezi bütçeden sosyal koruma harcamaları için ayrılan payla finanse edilmektedir. Bu çalışmada 2008-2020 yılları arasında bütçe planları dahilinde gerçekleşen sosyal koruma harcamaları, harcamaların yoğunlaştığı alanlar ve harcama miktarları incelenmiştir.

İncelenen dönemde en fazla harcamanın yapıldığı alanların sırasıyla emekli/yaşlı, hastalık/sağlık bakımı, dul/yetim, aile/çocuk, engelli/malul ve işsizlik alanları olduğu görülmüştür. İncelenen dönem için sosyal koruma harcamalarının GSYH oranı ortalamasının Avrupa Birliği ülkelerinin ortalaması olan %27 ile OECD ülkelerinin ortalaması olan %20’nin oldukça altında bir orana %12 düzeyinde seyrettiği gözlenmiştir.

Sosyal koruma harcamalarının öncelikli amacı yoksullukla mücadele ve gelir dağılımını dengelemektir. Örneğin emekli aylığı ödemeleri gelir eşitsizliğini azaltan en önemli etken olarak değerlendirilmektedir (Avram, Levy ve Sutherland, 2014; Caminada ve Goudswaard, 2019). Dolayısıyla emeklilik ödemelerinin eşitsizliğin ve yoksulluğun önlenmesi konusunda refah devletinin elindeki en önemli araç olduğu açıktır. Ancak yaşlı nüfusun genel nüfus içindeki oranının Avrupa ülkelerine göre düşük olduğu Türkiye’de sosyal güvenlik bütçesinin önemli bölümünün emeklilik ödemelerine ayrılıyor olması, gelecekte yaşlı nüfusunun orantısız olarak artacağı öngörüsüyle değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik sisteminin geleceğiyle ilgili endişe verici bir tablo oluşmaktadır.

Sosyal yardımların plan ve organizasyonunda bireyleri yoksulluktan kurtarıcı düzenlemelerin de yer almasının; ayrıca sosyal devletin farklı dezavantajlı grupları kapsamının sosyal devletin işlevselliğini sürdürmesi açısından önemli gereklilikler olduğu açıktır. Nitekim emeklilik ödemeleri yanında engellilere, ailelere ve işsizlere yönelik sosyal yardımların da gelir eşitsizliğini azaltıcı etki oluşturduğu görülmektedir (Caminada ve Goudswaard, 2019). Ancak sosyal bütçenin miktar olarak yetersizliği yanında, uygulama boyutundaki eksiklikler ve planlamalarda yetersizlikler de bu hedefe ulaşılmasını zorlaştırmaktadır. İstihdama katılımı artırıcı, farklı gruplara işlevsellik kazandırarak yoksulluk ve sosyal yardım ihtiyacından korunmalarını sağlayıcı düzenlemelerin eksikliği bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Sosyal koruma harcamalarıyla gelir adaleti tesis edilmeye çalışılırken, ekonomik konjonktüre uygun hareket edilmesi önemli bir noktadır. Örneğin talep kaynaklı enflasyonist eğilimlerin arttığı dönemlerde sosyal koruma harcamalarının daha dikkatli yapılması esastır (Şeren ve Geyik, 2021). Sosyal koruma harcamalarının anlık ihtiyaçların karşılanmasıyla mevcut durumun sürdürülmesini hedefleyen ve sorunu kökten çözmediği için tekrarlanması gereken tüketim odaklı yardımlar yerine, bir defalık verilen ve ihtiyaç sahiplerine uzun vadede kendi imkanları dahilinde kimseye muhtaç olmadan hayatlarını idame ettirebilme imkanı sunan üretim hedefli yardımlara odaklanılmalıdır. Böyle bir yönelimle bütçe yükünün azaltılması da mümkün olacaktır. Bu yaklaşımlarla bütçeden ayrılan fonların daha faydalı alanlarda kullanılması adeta domino etkisi oluşturacak ve refah düzeyine önemli katkı sağlayacaktır. Türkiye’de son yıllarda bu tarz politikaların önem kazandığını görmek mümkündür. Sosyal koruma ve sosyal hizmetler insanların yaşamsal faaliyetlerini sürdürecekt temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik politikalar olmasına rağmen toplumsal birlik ve barışın tesis edilmesi bakımından da büyük önem arz etmektedir. Bu politikaların istikrarlı bir şekilde artarak devam etmesi ülke ekonomisi açısından büyük önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Akdoğan, D. A. (2021). Yaşlılara yönelik sosyal harcamalar: Türkiye ve AB karşılaştırması. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(4), 335-361.
- Avram, S., Sutherland, H., Levy, H. (2014). Income Redistribution in the European Union. *IZA Journal of European Labor Studies*. 3:1-29. 10.1186/2193-9012-3-22.

- Aydın, M. K., Çakmak, E.E. (2018). Sosyal devlet ve Türkiye. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 1-12.
- Aysu, A., Bakırtaş, D. (2016). Eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının etkinlik analizi: Türkiye ve diğer OECD ülkeleri değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*, 171, 81-107.
- Center on Budget and Policy Priorities (2022). State Budgets Basics, <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/state-budgets-basics>
- Cichon, M., Hagemeyer, K., Scholz, W. (2001). Social budgeting in transition economies. *International Social Security Review*, 54(2-3), 191-215.
- Demir, S. (2019). *Sosyal yardımların istihdam ile ilişkisi: Türkiye örneği* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Kocaeli Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Erçakar, M. E., Güvenoğlu, H. (2018). Türkiye’de gelir dağılımı ve sosyal koruma harcamalarına bir bakış. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 1:38-53.
- Erdoğan, M., Yenigün, E. (2008). *Türkiye’de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?* Ed. Ahmet Buldam, İstanbul: Tesev Yayınları.
- EUROSTAT, Expenditure on social protection, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>
- Karaca, C., Çam, Y. (2019). Türkiye’de sosyal devlet anlayışının değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 176, 72-97.
- Kelly, T. (1997). Public expenditures and growth. *Journal of Development Studies*, 34(1), 60–84.
- Koç, Ö. E. (2019). Sosyal devlet ve sosyal bütçe perspektifinden Türkiye’de sosyal harcamalar. *Güncel Sosyal ve Mali Sorunlara Yönelik Seçme Yazılar*, 53-76.
- OECD, Social spending, <https://data.oecd.org/social-expending.htm#:~:text=Definition%20of,%2C%20unemployed%2C%20or%20young%20person> S.
- Özbay, F. (2022). Türkiye’de yoksulluk ile mücadelede sosyal bütçe anlayışı. *Econharran*, 6(9), 1-11.
- Özcan, G. (2014). Sosyal bütçe teorik yapısı ve Türkiye’de anayasal temelleri, *Yönetim ve Ekonomi*, 21(2), 99-108.
- Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Şeren, G. Y., Geyik, O. (2021). Türkiye’de sosyal koruma harcamaları: 2000’li yıllardan günümüze gelişim ve değişim temelinde genel durum. *Ufuk Ötesi Bilim Dergisi*, 21 (2), 211- 234.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>
- The World Bank. (2022). The World Bank in Social Protection, <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, <https://data.TÜİK.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Saglik-ve-Sosyal-Koruma-101>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2008-2012).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2013).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2014).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2015).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2016).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2017).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2018).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2019).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni (2020).

Yaşa, A. G. (2018). Liberal bir perspektiften sosyal refah devleti. *Uluslararası Toplumsal Bilimler Dergisi*, 2(2), 146-164.

Yentürk, N. (2013). Türkiye’de yoksullara yönelik harcamalar, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 40, 433- 464.

Review Article

Türkiye’de 2008-2020 Yılları Merkezi Yönetim Bütçelerinde Sosyal Koruma Harcamalarının Değerlendirilmesi

Evaluation of Expenditures on Social Protection in 2008-2020 Central Government Budgets in Turkey

Melike BOZTILKI Dr. Öğr. Üyesi, Üsküdar Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi mboztilki@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-7892-3847	İsmail BARIŞ Prof. Dr. Üsküdar Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi smail.baris@uskudar.edu.tr https://orcid.org/0000-0001-8371-1243
---	--

Extensive Summary

Welfare state has objectives such as ensuring income justice in society, meeting the needs of citizens at a minimum level, increasing social participation and functionality especially among disadvantaged groups. The policies which are crucial in terms of achieving a certain standard of living for all individuals and ensuring social order, are implemented through the social budget. In this context, the budget allocated to social expenditures in a country is one of the key indicators of the effectiveness of the welfare policies.

A budget, in short, is an estimate of income and expenses over a certain period of time. In economic planning, there is a budget estimate for almost every sector, both individual and institutional, especially the state. Preliminary planning of future activities is of great importance in terms of efficient use of both time and available assets. The scope of individual and institutional budgets included in planning is limited to themselves. In this type of budgeting method, individual or institutional interests take precedence. State budgets, on the other hand, concern the whole society, unlike individual and institutional budgets. State budgets affect the quality of life of communities living in a country. The fate of roads, schools, healthcare, public transport, clean water and much more is decided by budgets. Every year, policy makers make critical choices about how to provide these services and how to ensure that government revenues are sufficient to finance these services (Center on Budget and Policy Priorities, 2022). Social protection expenditures, which consist of the expenditures of the social state for the elderly, sick, unemployed, disabled individuals and families in poverty, have an important place in the social expenditures of the public (Erçakar and Güvenoğlu, 2018). The social budget consists of two main components. The first component, the statistical basis, refers to the methodologically consistent compilation of incomes and expenditures of a country's social protection system in a given period in the past. This component is called the 'Social Accounting System' (SAS). The second component is normally an estimate of income and expenditure (budget projection) for a medium-term period and/or simulations of social expenditure and income under alternative economic, demographic conditions (Cichon, Hagemeyer ve Scholz, 2001).

Investments made for raising the living standards of individuals in modern society are of particular importance, and raising the welfare level of individuals and society is defined as one of the main duties of policy makers. At the beginning of these investments are social expenditures, which are included in the social budgets of especially developed and developing countries (Özbay, 2022). Social budgeting is an important tool of state interventions to reduce the effects of poverty and income inequality, to achieve the social welfare target, and to protect the rights and welfare of groups such as disadvantaged children, the elderly and the disabled (Akdoğan, 2021).

With the social services and social aid practices that emerged in line with the understanding of the social welfare state, public services have diversified and therefore public expenditures have increased. However, public revenues did not increase to the same extent. In this respect, it has gained importance to evaluate public expenditures within the framework of efficiency and productivity concepts both in the world and in Turkey (Aysu and Bakırtaş, 2016). In mixed economic systems, states have macroeconomic goals and various tools are used to achieve these goals. Macroeconomic goals are economic stability, employment, efficiency in resource allocation and fairness in income distribution. States use various economic policy tools to achieve these goals (Kelly, 1997, Şeker, 2011; Özcan, 2014). Thanks to the social budget, which constitutes the social aspect of financial policy, individuals and communities are provided with the opportunity to reach a certain standard of living and improve their quality of life. With these features of the social budget, it is expected to contribute to peace, social justice and social development.

The aim of this study is to evaluate in detail the budgets for social purposes, including social services and social assistance, within the scope of the central government budgets in Turkey, and thus to present a picture of the state's handling of the social budget. For this purpose, the total social benefits for the 2008-2020 period and the distribution of these benefits by groups were compared by creating tables and graphs. Thus the changes that occurred in successive periods were wanted to be shown clearly. The data of the study were compiled from the official web pages of institutions such as the Turkish Statistical Institute (TUIK), Ministry of Finance, Eurostat and OECD. As a result of the research it has been seen that the largest share in social protection expenditures in Turkey is reserved for the retired and elderly. For the period examined, the average of the GDP ratio of social protection expenditures was 12%, and it remained below the average of 27% of the European Union countries and 20% of the OECD countries. On the other hand in a country where the proportion of the elderly population in the general population is quite low compared to European countries, the fact that a significant part of the social security budget is devoted to expenditures for the retired and elderly is thought-provoking when evaluated with the prediction that the elderly population will gradually increase.

The primary purpose of social protection expenditures is to fight poverty and balance income distribution. However, in addition to the inadequacy of the social budget, various deficiencies in the implementation dimension make it difficult to reach this goal. In this context, the most fundamental problem in social budgeting in Turkey -apart from proportionally lagging behind countries with a similar level of development- is that there are no arrangements to save individuals from poverty in the plan and organization of aid. While trying to establish income justice with social protection expenditures, it is an important point to act in accordance with the economic conjuncture. For example, it is essential to make social protection expenditures more carefully during periods of increased demand-driven inflationary trends (Şeren and Geyik, 2021). In order to eliminate the negative consequences of unemployment, policies aiming to increase employment rather than unemployment benefits should be followed. Instead of consumption-oriented aids that aim to maintain the current situation by meeting instant needs and need to be repeated because they do not solve the problem radically, the focus should be on production-oriented aids, which are given once and allow the needy to maintain their lives within their own means without needing anyone in the long run. With such an orientation, it will be possible to reduce the budget burden. With these approaches, the use of funds allocated from the budget in more beneficial areas will create a domino effect and contribute significantly to the level of welfare. Thus, while the national income will increase on the one hand, the unemployment problem will decrease on the other hand. It is possible to see that such policies have gained importance in recent years in Turkey where family and close social networks are still strong and contribute to the preservation of social balance in many ways, the state continues its efforts to strengthen social welfare despite all economic turmoil. It is of great importance for the country's economy that these policies continue to increase steadily.